

МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛААС ТАГНУУЛЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ХЯНАЛТ ТАВИХ НЬ

THE OVERSIGHT OF INTELLIGENCE OPERATIONS BY THE STATE GREAT KHURA

О.ЗОРИГТ

Хууль сахиулахын их сургуулийн Эрдэм шинжилгээ, инновацийн газрын дарга бөгөөд Их сургуулийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн ухааны доктор, цагдаагийн хурандаа

ZORIGT O.

(Ph.D. & Police Colonel) Dean of Research and the Head of the Research and Innovation Bureau of the Law Enforcement University, Mongolia

О.АЛТАНГЭРЭЛ

Хуульч, өмгөөлөгч

ALTANGEREL O.

Lawyer, Attorney

Товч агуулга: Гадаадын зарим улсын парламентын зүгээс тагнуулын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж буй байдал болон Монгол Улсын Их Хурлаас тагнуулын үйл ажиллагаанд хяналт тавих хэрэгцээ шаардлагын талаар энэхүү өгүүлэлд дурджээ.

Abstract: In this article the authors consider the oversight of intelligence operations by the national parliament of several foreign countries, and the necessity for the State Great Khural of Mongolia to oversee the activities of its national intelligence agency.

Түлхүүр үгс: Парламентын хяналт, тагнуулын хороо, хүний эрх, эрүүдэн шүүлт, парламентын мөрдөн шалгалт, үндэсний аюулгүй байдал.

Keywords: Parliamentary oversight, committee on intelligence, human rights, torture, parliamentary inquiries, national security.

1947 онд АНУ-д Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль¹ батлагдсан нь тусгай албадад төрийн дээд байгууллагаас хяналт тавих харилцааг зохицуулсан анхны эрх зүйн акт гэж үздэг. Ерөнхийлөгч болон Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн эрх хэмжээ, мөн хууль тогтоогчдоос тавих хяналт зэргийг зохицуулсан энэхүү акт батлагдсанаас хойш тусгай албадын үйл ажиллагаанд тавих хяналтын тухай асуудал тасралтгүй яригдсаар ирсэн. Ихэнх улсад тагнуулын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг парламентын хорооны хэлбэрээр хэрэгжүүлдэг байна.

АНУ-ын тагнуулын төв газрын “терроризмын эсрэг дайн”-ы үеэр буюу 2001 оны 9 дүгээр сарын 11-ний Нью-Йоркт болсон халдлагын дараа 2001-2006 онд үргэлжилсэн цагдан хорих болон байцаах

хөтөлбөрт United States Senate Select Committee on Intelligence²(Утгачилснаар: Нэгдсэн Улсын Сенатын Тагнуулын үйл ажиллагааны хяналтын Сонгогдсон хороо)-ны зүгээс явуулсан ажлын тайланг 2014 онд олон нийтэд ил болгосон бөгөөд энэхүү ажилд 40 сая доллар зарцуулсан байна. Тайланд тагнуулын ерөнхий газрын албан тушаалтнууд хэрэгжүүлсэн нууц хөтөлбөрийн талаар олон нийтэд худал ташаа мэдээлэл өгсөн, төрөөс явуулж буй хяналтад саад хийсэн олон үйлдлүүдийг илчилсэн бөгөөд АНУ-ын ерөнхийлөгчөөр ажиллаж байсан Барак Обама уг хэрэг явдлыг сайшаажээ.

Дээрхээс үзвэл тагнуулын үйл ажиллагаанд хяналт тавих нь хөгжингүй орнууд төдийгүй харьцангуй өндөр хөгжилтэй зарим улсуудын хувьд ч тулгамдсан асуудал болоод байгаа юм. Тухайлбал аюулгүй байдлыг хангах болон тусгай албадад нь 34000 хүн ажилладаг, жилд 4 тэрбум долларын төсөвтэй Канадын тусгай албадад тавих парламентын хяналт хангалтгүй байгаа тухай Канадын парламентын гишүүн Murray Rankin 2017 оны 3 дугаар сард дэлгэрэнгүй нийтлэл бичиж Times colonist сэтгүүлд хэвлүүлсэн байна.³

Энэ талаар судлаач Л.Батдолгор “Өнөө үед дэлхийн олон улс өөрсдийн тагнуулын ба



Хууль сахиулахуй

Литва, Эстони ба ӨАБНУ-ын тусгай албадын үйл ажиллагааг зохицуулсан олон жишээг дурдсан байна. Эдгээр судлаач “Ардчилал аль хэдийнээ тогтсон улсуудын хувьд ч аль нэгэн улс үндэстний түвшинд тусгай албадын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх шалтгаар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжийн тухай айдас, эсхүл тусгай албадын ажиллагаатай холбогдсон дуулиант хэрэг явдал санаа зовоодгийг гайхаад байх зүйл биш. Харин шилжилтийн үед байгаа улсуудын аюулгүй байдлын байгууллагууд өнгөрсөн үеийн хүчирхийллийн үл мөрийг агуулж байдаг” гэжээ.⁴

Доктор Р.Болд “Тагнуулын байгууллага үндэсний аюулгүй байдлыг тагнуулын аргаар хангана гэдэг нь үндэсний ашиг сонирхлыг хангах улс төр, гүйцэтгэх ажлын цогц ажиллагаа юм”⁵ хэмээн тодорхойлсон бол АНУ-ын Тагнуулын төв газрын захирал асан Аллен Даллес “Улс төр хийж байгаа хүмүүс өөрсдийн хариуцлага хүлээх улс төрийн бодлогын чиглэлийн явуулах, хамгаалах хандлагатай байдаг. Төрийн департамент, батлан хамгаалах яамны ажилтнууд хүний бүрэн ойлгомжтой сул талаас ангижраагүй л байна. Тиймээс тэд тагнуулын мэдээнд буруу, нэг талыг барьж өрөөсгөл ханддаг”⁶ хэмээжээ.

Эндээс гүйцэтгэх ажлын хувьдаа хүний эрхийг хэрхэн хангаж байгаа талаарх хяналт илүүтэй шаардагдах бол улс төрийн ажиллагаа талдаа үндэсний аюулгүй байдлыг хэрхэн хангаж байна вэ гэдэг нь чухал асуудал гэсэн дүгнэлт гарах бөгөөд эдгээрийн тэнцвэрт байдлыг хангахад парламентайн хяналт өндөр ач холбогдолтой юм.

“Тагнуулын ба гүйцэтгэх ажлын үйл ажиллагаа”⁷-г хуульчлах чиглэлээр Монгол Улс хэд хэдэн хууль баталсан боловч цаашид хүний эрхийг зөрчихгүй байх зорилгоор холбогдох хууль тогтоомжуудыг боловсронгуй болгох, олон улсын стандартад нийцүүлэх талаар зарим арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа юм.

Энэ талаар гавьяат хуульч Я.Батсуурь “Тагнуулын байгууллагын түүхэнд энэ

⁴ Л.Батдолгор, “Тагнуулын үйл ажиллагаанд тавих хяналт, түүний эрх зүйн зохицуулалт”, Тагнуулын ажилд хяналт тавих объектив шаардлага, Улаанбаатар, 2008

⁵ Р.Болд, “Тагнуул бол мэргэжлийн хяналтын байгууллага ч биш, цагдаа ч биш”, <http://archive.oloo.mn/modules.php?name=News&file=print&sid=104108>

⁶ Аллен Даллес, “Тагнуулын урлаг”, Улаанбаатар, 2009, орч.С.Гомбо, х.80

⁷ Тагнуулын ажиллагаа хэмээх нэр томъёог үндэсний аюулгүй байдлыг хангах арга зам талаас нь, гүйцэтгэх ажил хэмээх нэр томъёог хууль сахиулах ажиллагааны нууц хэлбэр талаас нь хэрэглэв.

байгууллагыг төр, засаг, улс төрийн хүчин нь буруу ашиглаж ирсэн түүхэн сургамж багагүй гарч байсан билээ. Нэг намын улс төрийн байгууллага хэмээн тагнуулын байгууллагыг тодорхойлон ажиллуулж байсан үеийн алдаа завхралаас эхлээд 1990 оноос хойших үед ч энэ байгууллагын үйл ажиллагаа тогтвортой биш явсаар өнөөг хүрлээ. Сонгуулийн үр дүнгээс болж тагнуулын байгууллагын удирдлагыг сольж өөрийн намын хүнээр удирдуулах ажил хийлгэдгээс болж дарга солигдох тус бүрд байгууллагын мэргэжлийн олон арван ажилтныг халж сольж ирсэн нь тогтворгүй байдлыг буй болгох



ажилладаг бөгөөд тус дэд хороо нь төрийн нууцын хадгалалт, хамгаалалт тагнуул болон гүйцэтгэх ажлын талаарх хууль тогтоомжийн биелэлт, улсын хил хамгаалалт, төрийн тусгай хамгаалалтын асуудлыг хянан шалгах чиг үүрэгтэй. Тагнуул болон бусад хууль сахиулах байгууллагуудын төсвийг батлах, хяналт тавих эрх ч мөн УИХ-д хадгалагддаг.

Улсын Их Хурлын стратеги төлөвлөгөөнд¹² “УИХ-ын хянан шалгах үйл ажиллагааны арга хэлбэр, зохион байгуулалтыг улам боловсронгуй болгож түүний үр нөлөөг дээшлүүлэх”-ийг стратегийн зорилт болгон дэвшүүлсэн. Энэхүү зорилтынхоо хүрээнд хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны зохион байгуулалтыг хөгжүүлэх тусгай хөтөлбөр, арга хэмжээг боловсруулах, хэрэгжүүлэх тэргүүтэн нийт 15 зүйлийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхээр заасан боловч өнөөг хүртэл энэхүү төлөвлөгөөний хэрэгжилт хангалтгүй явж иржээ.

Энэ талаар судлаач П.Амаржаргал “Эрх зүйн баримт бичгүүд болон парламентын үйл ажиллагааны дотоод зохицуулалтаас харахад хяналт шалгалтыг явуулах үндэслэл, шалгуур үзүүлэлт, үр дүнг тодорхойлох аргачлал зэргийг тодорхойлох стандарт байхгүй байгаа нь хяналт шалгалтын дүн мэдээлэгдэхгүй байх, мэдээлсэн ч уг дүнгийн дагуу ямар арга хэмжээ авсан нь тодорхойгүй үлдэх зэргээр хяналт шалгалтын ач холбогдол, үр нөлөөг бууруулж байна. Үндсэн хуулиар онцгой бүрэн эрхэд хамааруулсны улмаас парламент нь хянан шалгах бүрэн эрхээ өөрийн харьяаны байгууллагуудаар дамжуулан хэрэгжүүлэх хууль зүйн боломжгүй байна.”¹³ хэмээн оновчтой дүгнэсэн байна.

Хэдийгээр манай улсын хувьд тагнуулын үйл ажиллагааны талаар олон нийтэд ил болсон тайлан мэдээ байхгүй байгаа ч дэлхийн бусад улсуудад тулгардаг бэрхшээлүүд, парламентаас явуулсан хяналт шалгалтын үр дүнгээс харвал дараах зөрчлүүд байх магадлалтай гэж үзэж байна. Үүнд:

1. Мэдээлэл цуглуулах арга ажиллагаа нь Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасан үндэслэл журмаас гадуур явагддаг
2. Тагнуулын үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд олон нийт болон хууль тогтоогчдод худал мэдээлэл өгдөг
3. Мэдээлэл цуглуулахдаа эрүү шүүлт,

хүнлэг бус арга хэрэгсэл хэрэглэдэг

4. Улс төрийн үйл ажиллагаанд хууль бус нөлөөлөл үзүүлдэг

5. Хяналт шалгалтаас зайлсхийдэг

6. Төсөвлөсөн хөрөнгө мөнгийг зүй бусаар зарцуулдаг

7. Хууль тогтоох болон шийдвэр гаргах ажиллагаанд саад учруулдаг, хууль бусаар нөлөөлдөг

8. Тагнуулын үйл ажиллагаан дахь улс төрийн зүй бус нөлөөллийн талаарх мэдээллийг нуун дарагдуулдаг зэрэг болно.

Дээрх зөрчлүүдийн талаар бодит мэдээлэл байхгүй байгаа нь парламентаас явуулах хяналт шалгалт шаардлагагүй гэсэн хэрэг огт биш бөгөөд хянан шалгах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй байгаа нөхцөлд эрсдэлийн хувь хэмжээ өндөр байгаа гэж үзвэл зохино.

¹² Монгол Улсын Их Хурлын 2002 оны 22 дугаар тогтоолоор батлагдсан

¹³ П.Амаржаргал, Үндсэн хуулийн эрх зүй, парламентын онол үзэл баримтлалын асуудал”, Улаанбаатар, 2015, х.121