

ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫГ ХЯНАХ НЬ

ГАРЫН АВЛАГА

Хянан тохиолдуулсан Ханс Борн, Эйдан Уиллс



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

ДАА -
ННА –

Зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих Женевийн төв /ЗХАХТ-DCAF/ нь олон улсын хамтын нийгэмлэгт аюулгүй байдлын салбарын шинэчлэл, сайн засаглалыг бэхжүүлэх, хууль сахиулах байгууллагын шинэчлэл, ардчилсан нийгэм дэх хууль сахиулах байгууллага, тагнуулын байгууллагын үйл ажиллагаанд чиглэсэн дэмжлэг үзүүлэх зорилготой олон улсын байгууллага юм. Тус төв нь аюулгүй байдлын салбарын ардчилсан засаглалын зарчим, хэм хэмжээг дэмжих болон хөгжүүлэх, бодлогын судалгаа явуулах, сайн туршлага болон зөвлөгөө өгөх зэрэг зөвлөх болон практик дэмжлэг үзүүлэх хөтөлбөр хэрэгжүүлдэг болно.

Дизайнер: Алис Лэйк-Хаммонд

Хэл найруулгын редактор: Агинкорт Пресс

Орчуулгыг хянан тохиолдуулсан:

Хавтасны зураг: Ханс Коувэнховэн

Эрхлэн гаргагч:



Энэхүү номыг зохиож, хэвлүүлэхэд санхүүгийн өгөөмөр туслалцаа үзүүлсэн Нидерландын Вант Улсын Гадаад хэргийн яаманд гүн талархал илэрхийлж байна.

Хариуцлагын тухай:

Эл номонд илэрхийлэгдсэн зохиогчдын үзэл санаа Нидерландын Вант Улсын Гадаад хэргийн яам, Зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих Женевийн төв, Улаанбаатар Бодлогын Судалгааны Төвийн болон эрхлэн гаргагчийн үзэл санааг тусгаагүй болно. Нидерландын Гадаад хэргийн яам, Зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих Женевийн төв, Улаанбаатар Бодлогын Судалгааны Төв тус гарын авлагат орсон үзэл санаа, ашигласан баримт болон мэдээллийн үнэн зөвд хариуцлага хүлээхгүй болно.

Энэхүү номын зохиогчийн эрх Зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих Женевийн төв /ЗХАХТ-DCAF/, Улаанбаатар Бодлогын Судалгааны Төвд хамаарна. Бүх эрх хамгаалагдсан.

Эх хувь: Англи хэл дээр, Женев, 2002

ISBN:

АГУУЛГА

ХҮСНЭГТ, ТОДРУУЛГЫН ЖАГСААЛТ
ЗХАХТЖТ (DCAF)-ИЙН ӨМНӨХ ҮГ

ӨМНӨХ ҮГ

ТАЛАРХАЛ

Бүлэг 1: ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТ ГЭЖ ЮУ ВЭ?

Ханс Борн, Габриэль Гайзлер Мэээваж

1. ТАНИЛЦУУЛГА
2. ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТ ГЭЖ ЮУ ВЭ?
3. ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТ ЯАГААД ЧУХАЛ ВЭ?
4. САЙН ТУРШЛАГА
5. ЗӨВЛӨМЖ

БҮЛЭГ 2: ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТЫН ҮР ДҮНТЭЙ ТОГТОЛЦООГ БҮРДҮҮЛЭХ

Стюарт Фарсон

1. ТАНИЛЦУУЛГА
2. ШИЛЖИЛТИЙН ҮЕИЙН ОРНУУД
3. ҮР ДҮНТЭЙ ХЯНАЛТ
4. ХЯНАЛТЫН ХЭЛБЭРҮҮД
5. ТАГНУУЛЫН ҮР ДҮНТЭЙ ХЯНАЛТАД УЧИРЧ БОЛОХ БЭРХШЭЭЛ
6. ХЯНАЛТЫН ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН, ИНСТИТУЦИЙН ТОГТОЛЦООГ
БИЙ БОЛГОХ НЬ
7. ЗӨВЛӨМЖ

БҮЛЭГ 3: АРДЧИЛСАН НИЙГЭМ ДЭХЬ ТАГНУУЛЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ИЛ ТОД БАЙДАЛ, НУУЦЛАЛ, ХЯНАЛТ

Лори Нэйтан

1. ТАНИЛЦУУЛГА
2. ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТ ДАХЬ ИЛ ТОД БАЙДАЛ БА НУУЦЛАЛЫН АСУУДАЛ
3. МЭДЭЭЛЛИЙГ ХАМГААЛАХ БОЛОН ТАНИЛЦАХ ЭРХИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ ТОГТООМЖ
4. ПАРЛАМЕНТАД ШААРДЛАГАТАЙ МЭДЭЭЛЭЛ
5. ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТЫН ТУСГАЙ БҮТЦЭД ШААРДЛАГАТАЙ МЭДЭЭЛЭЛ
6. ЗӨВЛӨМЖ

БҮЛЭГ 4: ХЯНАЛТЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НЬ

Моника дэн Бозр

1. ТАНИЛЦУУЛГА
2. ТАГНУУЛД ХЯНАЛТ ТАВИХЫН ШАЛТГААН
3. ХЯНАЛТЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭ, ЧИГ ҮҮРГИЙН ХАМРАХ ХҮРЭЭ
4. ХЯНАЛТЫН ЭРХ МЭДЛҮҮД
5. ХЯНАЛТЫН АРГА ХЭЛБЭРҮҮД
6. ХЯНАЛТЫН ХУГАЦАА
7. ХЯНАН ШАЛГАХ АЖИЛЛАГАА
8. ХЯНАЛТЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ ЗОХИОН БАЙГУУЛАХ НЬ
9. ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН МЭРГЭЖЛИЙН ЧАДАВХ БА ИТГЭЛ ДААХ БАЙДАЛ
10. ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЁС ЗҮЙ
11. ТАЙЛАГНАХ
12. ХЯНАЛТААР ИЛЭРЧ БОЛОХ АСУУДЛУУД
13. ЗӨВЛӨМЖ

БҮЛЭГ 5 : МЭДЭЭЛЭЛ ОЛЗВОРЛОЛТЫГ ХЯНАХ НЬ

Лорен Хаттон

1. ТАНИЛЦУУЛГА
2. МЭДЭЭЛЭЛ ОЛЗВОРЛОХ ЭХ СУРВАЛЖ, АРГА ХЭРЭГСЛҮҮД
3. МЭДЭЭЛЭЛ ОЛЗВОРЛОЛТ ХҮНИЙ ЭРХЭНД НӨЛӨӨЛӨХ НЬ
4. МЭДЭЭЛЭЛ ОЛЗВОРЛОЛТЫН ХУУЛЬ ЗҮЙН ОРЧИН
5. МЭДЭЭЛЭЛ ОЛЗВОРЛОХ АЖИЛЛАГААНЫ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОХ
6. МЭДЭЭЛЭЛ ОЛЗВОРЛОХ АЖИЛЛАГААНЫ ХЯНАЛТ
7. ДҮГНЭЛТ
8. ЗӨВЛӨМЖ

БҮЛЭГ 6: ХУВЬ ХҮНИЙ МЭДЭЭЛЭЛ АШИГЛАЛТЫГ ХЯНАХ НЬ

Иан Лэй

1. ТАНИЛЦУУЛГА
2. ТАГНУУЛЫН АЛБАД ХУВЬ ХҮНИЙ МЭДЭЭЛЭЛ
АШИГЛАСНААС ҮҮДЭХ ЭРСДЭЛҮҮД
3. ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН ХУВЬ ХҮНИЙ МЭДЭЭЛЭЛ А
ШИГЛАЛТЫГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН
4. ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГУУДЫН ҮҮРЭГ
5. ЗӨВЛӨМЖ

БҮЛЭГ 7 : МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООГ ХЯНАХ НЬ

Кэнт Рөүч

1. ТАНИЛЦУУЛГА
2. МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦОО
3. ГАДААД ОРНУУДАЙ ХИЙХ МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООГ ХЯНАХ НЬ
4. ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН ДОТООДЫН БАЙГУУЛЛАГУУДАЙ ХИЙХ
МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООГ ХЯНАХ НЬ
5. ЗӨВЛӨМЖ

БҮЛЭГ 8: ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН САНХҮҮГИЙН ХЯНАЛТ

Эйдэн Уиллс

1. ТАНИЛЦУУЛГА
2. ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН САНХҮҮГИЙН ХЯНАЛТЫН
АЧ ХОЛБОГДОЛ
3. ТАГНУУЛЫН ТӨСӨВ
4. САНХҮҮГИЙН ДОТООД ХЯНАЛТ БОЛОН АУДИТЫН
МЕХАНИЗМ
5. ПАРЛАМЕНТЫН ХЯНАЛТ
6. АУДИТЫН ДЭЭД БАЙГУУЛЛАГА
7. ЗӨВЛӨМЖ

БҮЛЭГ 9: ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН ТАЛААРХ ГОМДЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭХ НЬ

Крэйг Форчез

1. ТАНИЛЦУУЛГА
2. ГОМДОЛ ГАРГАХ НЬ
3. ГОМДОЛ ГАРГАХ ГАЗАР
4. ГОМДОЛ ХҮЛЭЭН АВЧ ШИЙДВЭРЛЭХ
ҮЙЛ ЯВЦ, МЭДЭЭЛЛИЙН ХЯНАЛТ
5. ХОХИРЛЫГ БАРАГДУУЛАХ
6. ЗӨВЛӨМЖ

ЗОХИОГЧИД

Хүснэгт, тодруулгын жагсаалт

БҮЛЭГ 1: ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТ ГЭЖ ЮУ ВЭ?

Хүснэгт 1: Бүлгийн танилцуулга

Хүснэгт 2: Хяналтын байгууллагууд, тэдгээрийн чиг үүрэг

Тодруулга 1: Босни Герцеговин: хууль бус үйлдлийн талаар мэдээлэх тагнуулын ажилтны үүрэг

Тодруулга 2: Австралийн Тагнуул, аюулгүй байдлын асуудал эрхэлсэн ерөнхий хянан шалгагч

Тодруулга 3: Норвегийн парламентын Тагнуулын хяналтын хороо

Тодруулга 4: НҮБ-аас эмхэтгэн гаргасан тагнуулын хяналтын сайн туршлагууд

БҮЛЭГ 2: ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТЫН ҮР ДҮНТЭЙ ТОГТОЛЦООГ БҮРДҮҮЛЭХ

Тодруулга 1: Австралийн Парламентын Тагнуул, аюулгүй байдлын хамтарсан хорооны эрх мэдлийн хязгаарлалт

Тодруулга 2: Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хорооны эрх мэдэл

БҮЛЭГ 3: АРДЧИЛСАН ОРНЫ ТАГНУУЛЫН ИЛ ТОД БАЙДАЛ, НУУЦЛАЛ, ХЯНАЛТ

Тодруулга 1: Мэдээллийг шаардлагагүйгээр нууцлахаас зайлсхийх нь

Тодруулга 2: Тагнуулын төсвийн мэдээлэл, санхүүгийн тайлан

Тодруулга 3: Санхүүгийн аудитын явцад нууц мэдээллийг хамгаалах нь

Тодруулга 4: Румын улсын Парламентын хяналтын хорооны мэдээлэл авах

Тодруулга 5: Шүүх хуралдааны үеэр нууц мэдээлэлтэй танилцах нь

БҮЛЭГ 4: ХЯНАЛТЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НЬ

- Тодруулга 1: Нидерландын парламентаас зохион байгуулсан мөрдөн шалгах тусгай арга хэмжээний талаарх асуулга: Сэдэвчилсэн судалгаа
- Тодруулга 2: Шалгалтын энгийн төлөвлөгөөний агуулга
- Тодруулга 3: Шалгалтын дэлгэрэнгүй төлөвлөгөөнд шаардлагатай нэмэлт бүрэлдэхүүн хэсгүүд

БҮЛЭГ 5 : МЭДЭЭЛЭЛ ОЛЗВОРЛОЛТЫГ ХЯНАХ НЬ

- Тодруулга 1: Канад улсад шүүхийн зөвшөөрөл хүсэхэд тавигддаг шаардлага
- Тодруулга 2: Мэдээлэл олзворлолтод тавих Германы парламентын хяналт
- Тодруулга 3: Бельги улсын Тагнуулын албадын хяналтын байнгын хороо
- Тодруулга 4: ХБНГУ-ын GIO комисс

БҮЛЭГ 6: ХУВЬ ХҮНИЙ МЭДЭЭЛЭЛ АШИГЛАЛТЫГ ХЯНАХ НЬ

- Тодруулга 1: “Хуулийн чанар”-ын шалгуурын бодит хэрэглээ
- Хүснэгт 1. Европын зөвлөлийн мэдээлэл хамгаалалтын зарчмууд
- Тодруулга 2: Зарим оронд хувь хүний мэдээллийг боловсруулахад тавьдаг хязгаарлалтууд
- Тодруулга 3: Румын Улсад хувийн мэдээллийг хууль бусаар задруулсан тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага
- Тодруулга 4: Мэдээллийн сан дахь мэдээллийг ил болгох үүргийн тухай Канадын хуулийн заалт
- Тодруулга 5: Нидерланд улсын хууль тогтоомжид тагнуулын албадын мэдэлд буй хувийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг тусгасан байдал
- Тодруулга 6: Тагнуулын албанд байгаа хувь хүний талаарх мэдээлэлтэй танилцах эрх: НҮБ-ын Тусгай илтгэгчийн цохон тэмдэглэсэн зарим сайн туршлагаас
- Тодруулга 7: Мэдээллийн субъектэд мэдэгдэл хүргүүлэх үүргийн тухай ХБНГУ-ын хуулийн заалт
- Тодруулга 8: Тагнуулын албадад буй мэдээллийг тогтмол хянах нь: НҮБ-ын Тусгай илтгэгчийн цохон тэмдэглэсэн зарим сайн туршлагаас
- Тодруулга 9: Хувь хүний мэдээллийг хянах, залруулах, устгах үүргийн тухай ХБНГУ-ын хуулийн заалт

Хүснэгт 2: Хараат бус, хөндлөнгийн хяналтын байгууллагын шинж

Тодруулга 10: Дани Улсын Цагдаа, аюулгүй байдлын албадыг хянах хороо
(Уамбергийн хороо)

Тодруулга 11: Шведийн Аюулгүй байдал, ёс зүйг сахин хамгаалах хороо

БҮЛЭГ 7 : МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООГ ХЯНАХ НЬ

Тодруулга 1: Түр бүтэц байгуулан мэдээлэл солилцоог хянах Канадын туршлагаас

Тодруулга 2: Мэдээлэл солилцоонд хяналт тавих түр хороо байгуулж ажилласан Их Британийн туршлагаас

Тодруулга 3: Нидерландын Тагнуул, аюулгүй байдлын албаны хяналтын хорооноос гадаад мэдээлэл солилцоонд тавих хяналтын талаар

Тодруулга 4: Австралийн тагнуулын албадыг хянан шалгах ажлын хүрээнд дотоодын мэдээлэл солилцоонд хийсэн шалгалт

БҮЛЭГ 8: ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН САНХҮҮГИЙН ХЯНАЛТ

Тодруулга 1: Кайл Фоггогийн хэрэг

Тодруулга 2: Нягтлан бодох бүртгэлийн ажилтны тухай Өмнөд Африкийн хууль

Тодруулга 3: Санхүүгийн тайлангийн талаарх Шинэ Зеландын хууль тогтоомж

Тодруулга 4: АНУ-ын тагнуулын албадын төсөвт Конгрессоос хяналт тавих, хэлэлцэн батлах

Тодруулга 5: Германы Бундестагийн итгэмжлэгдсэн хороо

Тодруулга 6: Экс пост хяналтад Их Британийн Тагнуул, аюулгүй байдлын хорооны гүйцэтгэх үүрэг

Тодруулга 7: Германы Холбооны аудитын шүүх

Тодруулга 8: Канадын үр дүнгийн аудитын жишээнээс

Тодруулга 9: Өмнөд Африкийн Ерөнхий аудиторын эрх мэдэл

БҮЛЭГ 9: ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН ТАЛААРХ ГОМДЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭХ НЬ

Хүснэгт 1: Гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх сайн туршлагын жагсаалт

ЗХАХТЖТ (DCAF)-ийн өмнөх үг

Тагнуулын салбарын шинэчлэл нь ардчилал, аюулгүй байдлын салбарын шинэчлэлийн хамгийн сүүлийн шат мөн гэж хэлэхэд буруудахгүй. Ардчилсан засаглал, хууль дээдлэх ёс төрийн бусад салбарт хэдийн төлөвшсөн байхад тагнуулын салбарт дөнгөж эхэлж байдгийг ардчилал төлөвшсөн олон орны туршлага харуулж байна. Ихэнх ардчилсан оронд тагнуулын хяналтын тогтолцооны төлөвшил дараах нийтлэг замыг туулсан байдаг. Тагнуулын албадын зарим үйл ажиллагаа ардчиллын зүй ёсны зарчим, хүний эрх, суурь эрх чөлөөг зөрчиж байна гэсэн хардлага дагуулж, үүнээс үүдэн тоо тоймшгүй асуулга, уудлах болсноор хяналтын шинэ тогтолцоо бүрэлдэн тогтсон байна.

Шинээр хөгжиж буй ардчилсан орнууд ийм хурц зөрчлийг заавал давтах албагүй. “Шилжилтийн үе” нь тэдэнд тагнуулын хяналтын эрх зүйн орчин, тогтолцооны суурийг эхнээс нь зөв тавих боломжийг олгоно. Гэхдээ тагнуулын албад үр дүнтэй ажиллаж, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүний эрхийг хамгаалахын зэрэгцээ хууль журам, ардчилсан зарчмыг сахин биелүүлдэг байхын тулд зөвхөн шинэчлэлийн суурийг тавиад орхих нь хангалттай биш гэдгийг байнга санаж байх нь чухал юм. Эдгээр зорилгыг урт хугацаанд тогтвортой хангахад тагнуулын хяналтыг хэрэгжүүлэгч талуудын хүсэл эрмэлзэл, хүчин чармайлт чухал. Үүнээс гадна хяналтын тогтолцоонд тогтмол үнэлгээ дүгнэлт өгч, сайжруулж байх шаардлагатай. Энэхүү гарын авлага чухам эдгээр үйл ажиллагаанд тус дөхөм болох нэн хэрэгтэй эх сурвалж болно гэдэгт миний бие эргэлзэхгүй байна.

Тагнуулын хяналтын хууль эрх зүйн орчин, институцийн цар хүрээг бүрэлдүүлэхэд парламентын гишүүд онцгой үүрэгтэй. Үүний сацуу тэд хөндлөнгийн хяналтыг хэрэгжүүлэхэд гол үүрэг хүлээдгийн хувьд хяналтын тогтолцоо нь дээр дурдсан зарчим, шаардлагуудыг хангаж байгаа эсэхэд анхаарлаа хандуулах үүрэгтэй. Бусад аль ч салбартай харьцуулахад чухамхүү энэ салбарт л парламентын гишүүд өөрийн нам, улс төрийн ашиг сонирхлыг ардчилал, үндсэн хуулийн дэг журмыг сахин хамгаалах илүү том зорилгод захируулах ёстой. Гэхдээ парламентын гишүүдийн хувьд тухайн асуудалд зарцуулах цаг, бие даасан байдал хязгаарлагдмал, мэргэжлийн хангалттай мэдлэггүй байдаг тул тагнуулын албадад тавих хөндлөнгийн хяналтыг тэдэнд дангаар нь даатган орхих боломжгүй. Тиймээс аудитын ерөнхий газар,

омбудсмэний байгууллага зэрэг хуулийн дагуу байгуулагдсан бие даасан хяналтын байгууллагуудыг мэргэшсэн чиглэлийнх нь дагуу хяналтын үйл ажиллагаанд татан оролцуулах шаардлагатай байдаг.

Тагнуулын хяналтын талаарх судалгаа, нийтлэл түгээмэл байдаг ч тэдгээр нь ихэнхдээ тухайлсан хяналтын байгууллагын тогтолцоо, холбогдох хуулийн зохицуулалт зэрэг асуудалтай холбоотой байдаг. Иймээс энэхүү гарын авлагад, тагнуулын хяналтын тогтолцоог цогцоор бүрдүүлэх, боловсронгуй болгох, бэхжүүлэх асуудал, түүнд тулгарч болох сорилт, бэрхшээлийн талаарх мэдлэг, мэдээллийг шийдвэр гаргагчдад таниулах зорилго тавьсан болно.

Ингэхдээ зохиогчид зөвхөн зохион байгуулалтын асуудлын хүрээнээс хальж, тагнуулын албадын үйл ажиллагааны тодорхой салбаруудыг хянахад амьдрал дээр учирдаг бэрхшээлийг хэрхэн шийдвэрлэх талаар практик зөвлөмжүүдийг санал болгосон байна. Мөн уг гарын авлагад тагнуулын хяналтын ач холбогдлын талаарх иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн ойлголтыг дээшлүүлэх зорилго тавьж, ингэснээрээ тэд парламентын гишүүд болон хөндлөнгийн хяналтыг хэрэгжүүлэгч бусад этгээд энэ чиг үүргээ хэрхэн биелүүлж байгаад давхар хяналт тавих боломж бий болно гэж үзжээ.

Энэхүү гарын авлага тагнуулын хяналтын тогтолцоог хөгжүүлэхэд оролцож буй шийдвэр гаргагчид, шинээр хөгжиж буй хяналтын байгууллагын ажилтнууд, мөн иргэний нийгмийн байгууллагуудын сонирхлыг зүй ёсоор татах болов уу. Энэ нь “шилжилтийн” гэгдэх орнуудад түлхүү хамаарах ч зохиогчдын санаа, үнэлгээ дүгнэлт нь ардчилал төлөвшсөн орнуудад тагнуулын хяналтыг хэрэгжүүлэхэд шууд болон шууд бусаар оролцож буй хүмүүст ч ач холбогдолтой байж болно. Үүгээрээ уг гарын авлага нь тагнуулын хяналтын талаар хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, улам боловсронгуй болгоход ихээхэн хувь нэмэр оруулна гэдэгт эргэлзэхгүй байна.

Зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих Женевийн төв арав гаруй жилийн туршид шинээр ардчилсан орнууд төдийгүй ардчилал төлөвшсөн орнуудад ч тагнуулын хяналтын чадавхыг бэхжүүлэх хүчин чармайлтыг дэмжин ажиллаж байна. Тагнуулын хяналтын тогтолцооны шинэчлэл нь шилжилтийн үеийн аюулгүй байдлын салбарын шинэчлэлийн нэгэн салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг гэж бид үздэг. Хэдийгээр хандивлагчид шилжилтийн шатан дахь улс орнуудын тагнуулын байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэхэд түлхүү дэмжлэг үзүүлдэг ч тагнуулын хяналтын үр дүнтэй, тогтвортой тогтолцоог бий болгож, хөгжүүлэхэд хандивлагч болон хүлээн авагч талуудын аль аль нь нухацтай анхаарал хандуулах ёстой юм. Аюулгүй байдлын салбарын шинэчлэлийн хүрээн дэх тагнуулын хяналтын ач холбогдлыг нээн харуулах замаар тагнуулын үйл ажиллагааны үр нөлөөг дээшлүүлэх, засаглал хоорондын тэнцвэрийг хангахад энэхүү гарын авлага ихээхэн хувь нэмэр оруулна гэдэгт найдаж байна.

Зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих

Женевийн төвийн захирал

Элчин сайд Теодор Уйнклер

Өмнөх үг

Миний бие хүүхэд ахуй насандаа талстат дуранг гайхан сонирхдог байсан бөгөөд энэ сонирхол маань одоо ч хэвээр. Гартаа барих богиновтор дурангийн нэг төгсгөл нь бяцхан нүхтэй, харин нөгөө талд нь сүүн шилэн лац байна. Дурангаа болгоомжтой сэгсэрвэл дотроос нь жингэнэсэн зөөлөн дуу гардаг. Гэсэн хэдий ч дотор нь юу байдгийг төсөөлөхөөс цаашгүй байдаг сан.

Дурангийн эх дэх нүхээр харахдаа сүүн шилийг гэрэл рүү чиглүүлэхгүй л бол юу ч харагдахгүй. Харин гэрэл рүү чиглүүлж зөв байрлалаас харвал уран хээ хуар харагдах бөгөөд дурангаа эргүүлэх тоолонд зураг гайхамшигтайгаар өөрчлөгдөх бөлгөө.

Энэ ном зарим нэг талаар талстат дуранг санагдуулах мэт. Учир нь тагнуул бол тодорхой байдлаар хандаж байж л ойлгож болох хар хайрцаг бөгөөд дүр зураг нь тасралтгүй өөрчлөгдөж байдаг. Илүү гярхай нэгний олж харах зүйлс нь гойд хийгээд бусадтай хуваалцахуйц сонирхол татам байна. Гэхдээ энэ нь анх бодсон шиг тийм ч хялбар зүйл биш бөгөөд тагнуулын ертөнц оршин байдаг энэ талстат дурангийн нууц зүгээр ч нэг ил болчихдоггүй.

Дуранг зөв байрлалд барьж, улмаар олж мэдсэн зүйлсээ зохистой байдлаар тайлагнах арга хэрэгслийг хяналтын байгууллагуудад өгөх бүтцийг энэ ном харуулах зорилготой.

Зохиогчид эдгээр арга хэрэгслийг тайлбарлахдаа тагнуулын хяналтын харилцан адилгүй тогтолцоонуудыг хооронд нь харьцуулж, хяналтын нэг бус төрөл байж болохыг харуулан тагнуулын үйл ажиллагааны гайхамшигт ертөнцийг шинэ соргог, ач холбогдолтой байр сууринаас тасралтгүй ажиглах боломжийг олгосноороо тагнуулын хяналтын олон асуудлыг тэмдэглэн харуулсан болно.

Эцэст нь, зөвхөн сонирхогчид төдийгүй, хяналтын болон тагнуулын байгууллагад ажиллагсдын аль аль нь энэхүү номоос олон зүйлийг олж мэднэ гэдэгт миний бие итгэлтэй байна.

Нидерландын Тагнуул, аюулгүй байдлын албадын
хяналтын хорооны дарга Берт ван Делдэн

Өмнөх үг

Монгол хүний эрх, эрх чөлөө, аюулгүй амьдрах баталгааг хангах, иргэндээ ээлтэй хүмүүнлэг ардчилсан нийгмийг байгуулах нь Монгол төрийн хамгийн эрхэм дээд үүрэг билээ. Хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлсэн Монгол Улсын ардчилсан Үндсэн хуулийн үзэл санаа чухам үүнд чиглэгддэг бөгөөд Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд ч Монголын ард түмэн, соёл иргэншил оршин тогтнох, монгол хүний аюулгүй байдлыг хангах асуудлыг үндэсний эрхэм дээд язгуур эрх ашиг хэмээн тодорхойлсон нь цөөн хүн амтай Монгол Улсын хувьд зүй ёсны учир шалтгаантай билээ.

Энэ ч үүднээс өнгөрсөн хорь гаруй жилийн шилжилтийн үйл явц дахь аюулгүй байдлын салбарын шинэчлэл, төлөвшлийн асуудалд хүний эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулах, хууль дээдлэх үзэл санааг суурь зарчим болгож ирлээ. Энэхүү гарын авлагын үндсэн сэдэв болсон тагнуулын албадын үйл ажиллагаанд тавих ардчилсан хяналтын тогтолцоог цогцоор нь буй болгох, хөгжүүлэх асуудал ч өргөн утгаараа ардчилал, хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлэхэд чиглэгдэж байна.

Ардчилсан улс орнуудад тагнуулын байгууллага төрийн бусад байгууллагын нэгэн адил иргэдийн төлсөн татвараар санхүүждэг учраас аливаа улс төрийн хүчний ашиг сонирхолд үйлчлэх бус, улс үндэсний аюулгүй байдлыг сахин хамгаалах нийтлэг зорилгын төлөө иргэд, сонгогчдын өмнө хариуцлага хүлээж, хуулийн хүрээнд иргэдийн эрх, эрх чөлөөг дээдэлж, төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай зарцуулах ёстой гэдэг зарчим, үзэл санаа үйлчилдэг. Тагнуулын албад хэзээд улс төрчид, улс төрийн намуудын зэвсэг бус, харин ард түмний төлөө үйлчлэгч байгууллага байх ёстой.

Ийм ч учраас иргэд, олон нийт тагнуулын байгууллага хуулийн хүрээнд ажиллаж байгаа эсэхийг төдийгүй тэдний төлсөн татварыг үр ашигтай зарцуулж байгаа эсэхийг мэдэх эрхтэй гэж үздэг. Үүгээрээ тагнуулын хяналтын зорилго нь тагнуулын албадыг хянахад төдийгүй үндсэн үүргээ биелүүлэх чадавхыг нь бэхжүүлэх, боловсронгуй болгоход ч давхар чиглэгддэг хоёрдмол зорилготой гэж хэлж болно.

Гэхдээ тагнуулын байгууллага улс үндэсний аюулгүй байдал, үндсэн хуульт

байгуулал, ард иргэдийнхээ эрх ашгийг хамгаалах үйлсэд зүтгэхдээ нууц, нарийн мэдээллийг тусгай арга хэрэгслээр олж авах, дүгнэлт хийх үүрэг хүлээдэг тул төрийн бусад байгууллагын нэгэн адил үйл ажиллагаагаа олон нийтэд нээлттэй тайлагнах боломж хязгаарлагдмал байдаг. Иймээс ч улс орнууд тагнуулын байгууллагад хяналт тавих олон нийтийн шууд хяналтаас өөр тусгайлсан арга хэлбэр, тогтолцоог хөгжүүлдэг.

Ийм тусгайлсан хяналтын тогтолцооны хамгийн түгээмэл хэлбэр нь парламентын тагнуулын хяналтын хороо болон парламентаас гүйцэтгэх эрх мэдлийг хянах чиг үүргийнхээ хүрээнд байгуулсан хөндлөнгийн хяналтын мэргэшсэн бүтцүүд байдаг.

Сонгосон парламентын гишүүд нь, эсвэл тагнуулын хяналтын бусад байгууллага тагнуул, тусгай албадын үйл ажиллагааг зохих ёсоор хянаж буйг мэдэж байгаа нөхцөлд тагнуул, тусгай албадад итгэх олон нийтийн итгэл нэмэгддэг.

Түүнчлэн тагнуулын байгууллага дотооддоо иргэдийнхээ итгэлийг хүлээгээд зогсохгүй НҮБ-ын дүрэм, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын конвенц зэрэг олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргийнхээ хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа эсэхэд ч төрөөс анхаарал хандуулах ёстой.

Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд шилжсэн цагаас тагнуулын байгууллагын үйл ажиллагааны эрх зүйн орчин, тагнуулын албадад тавих хяналтын тогтолцоо аажмаар боловсронгуй болж, хөгжиж ирсэн ч цаашид хийх шаардлагатай олон ажил хүлээгдэж байна. Ялангуяа тагнуулын байгууллага үйл ажиллагаандаа хуулийг дээдлэх, хүний эрхийг дээдлэх чиглэлээр хяналтын тогтолцоог улам боловсронгуй болгох шаардлага тулгамдсан хэвээр байна.

Энэ хүрээнд тагнуулын хяналтын тогтолцоог хөгжүүлэх олон улсын сайн туршлагыг судлах, зохистойг нь өөрийн орны онцлогт нийцүүлэн авч нэвтрүүлэх явдал чухал юм. Ардчилсан орнууд дахь тагнуулын хяналтын тогтолцоог хөгжүүлэх асуудлаар олон улсын түвшинд НҮБ, Олон улсын парламентын холбоо, Зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих Женевийн төв зэрэг олон улсын байгууллагууд идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг.

Улаанбаатар бодлогын судалгааны төвөөс аюулгүй байдлын салбарын сайн засаглалын асуудлаарх мэдлэг, мэдээллийг түгээх ажлын хүрээнд УИХ-ын Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хороотой хамтран Зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих Женевийн төвөөс эрхлэн гаргасан “Тагнуулын албадыг хянах нь” хэмээх энэхүү гарын авлагыг монгол хэлнээ орчуулан олны хүртээл болгож байна.

Тагнуулын хяналтын тогтолцоог хөгжүүлэх олон улсын сайн туршлагыг багтаасан энэхүү гарын авлага нь манай улсын тагнуулын хяналтын тогтолцоог боловсронгуй болгоход дэмжлэг үзүүлэх төдийгүй, тагнуулын албад улс орон, иргэдийнхээ өмнө хүлээсэн үүргээ нэр төртэй биелүүлэх дотоод тогтолцоо, чадавхаа хөгжүүлэх, Монгол Улсын тагнуулын албыг бэхжүүлэх үйлсэд ч тодорхой хэмжээгээр тус нэмэр болох боломжтой юм.

Түүнчлэн энэхүү гарын авлага нь Үндсэн хуульт байгуулал, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо, тагнуулын алба, тагнуулын хяналтын тогтолцоог судалдаг эрдэмтэн судлаачид, тагнуулын байгууллагын ажилтан, оюутнууд, иргэд хэн бүхний сонирхлыг татаж, танин мэдэх, сурч судлах ажилд нь дэм болно гэдэгт эргэлзэхгүй байна.

Аюулгүй байдлын салбарын сайн засаглалыг хөгжүүлэх чиглэлээр бидэнтэй хамтран ажиллаж ирсэн, энэхүү гарын авлагыг монгол хэлнээ хөрвүүлэн нийтийн хүртээл болгоход дэмжлэг үзүүлсэн УИХ-ын Аюулгүй байдал гадаад бодлогын байнгын хороо, Зэвсэгт хүчинд Ардчилсан хяналт тавих Женевийн төвийн удирдлагад талархлаа илэрхийлье. Гарын авлагыг англи хэлнээс мэргэжлийн өндөр түвшинд орчуулсан, хянан тохиолдуулсан Т.Баярмагнай, Э.Энхгэрэл нарт талархал илэрхийлж ажлын амжилт хүсье.

Улаанбаатар Бодлогын судалгааны төвийн захирал
М.Батчимэг

Өмнөх үг

Өнөө үед дэлхийн олон улс орон өөрсдийн тагнах ба аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох оролдлого хийж байна.

Ханс Борн, Иан Лей нарын судлаачид судалгаандаа “ардчилал аль хэдийнээ тогтсон улсуудад ч тагнуулын албад улс үндэстний эрх ашгийн төлөө үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэх шалтгаар бүрэн эрхээ хэтрүүлж болзошгүй тухай айдас, эсхүл тагнуулын албадтай холбогдсон дуулиант хэрэг явдал сэтгэл түгшээдэг нь гайхаад байх зүйл биш. Харин шилжилтийн үед байгаа зарим улсын тагнуулын албадын хувьд өнгөрсөн үеийн хүчирхийллийн ул мөрийг хадгалж байх нь олонтаа байдаг” хэмээн тэмдэглэжээ.

Нийгэм олон нийт урьд нь хууль бус үйлдэлд идэвхтэй оролцож нэр хүнд нь буурсан тагнуулын албадын тухайд ихээхэн эмзэг ханддаг. Индонезийн хүний эрхийг хамгаалагчид тус улсын тагнуулын албаны тухай шинэ хуулийн төсөлд шинжилгээ хийснийхээ дараа “Индонезийн үндэсний тагнуулын байгууллагын тухай хуулийн төсөл хүний үндсэн эрхүүдийг үгүйсгэж, Индонезийн эрүүгийн хууль ба олон улсын хүний эрхийн тухай хуулийг зөрчсөн байна” хэмээн мэдэгдэж байв. Тэд парламентын спикер Агунг Лаксоно болон хуулийн төслийг гардан авсан парламентын комиссын дарга Тхео Л. Самбуага нарт бичсэн захидалдаа “Хуулийн төсөл бас Индонезийн тагнуулын байгууллага болох нэр хүнд муутай, хараал идсэн, Сухартогийн үеэс өнөөг хүртэл хүний эрхийг зөрчсөн олон үйлдэлд холбогдсон, шинэчлэгдээгүй агентлаг БИН (Badan Intelijen Negara)-д өгөх ёсгүй шинэ бөгөөд өргөтгөсөн үүрэг ноогдуулсан байна” гэж бухимдлаа илэрхийлж байв. Хүний эрхийн төлөө тэмцэгчид

Индонезид хууль дээдэлдэг тагнуулын агентлагуудын тогтолцоо бий болгохыг байнга уриалж ирсэн ч парламент ноцтойгоор, буруугаар ашиглагдаж ирсэн тогтолцоог өөрчилж чадсангүй¹ хэмээн шүүмжилж байв.

Монгол Улсын хувьд УИХ-аас баталсан Тагнуулын байгууллагын тухай, Гүйцэтгэх ажлын тухай болон бусад хуулиудад Хууль тогтоох, Гүйцэтгэх, Шүүх эрх мэдлийн байгууллагын зүгээс тагнуулын байгууллага, түүний ажилтан үйл ажиллагаандаа хуулийг хэрхэн сахин биелүүлж байгаад хяналт тавих талаар тодорхой хуульчилсан нь тагнуулын албад тагнах үйл ажиллагааг хавтгайруулан хэрэглэх, нийгмийн дотор бүх нийтээрээ харилцан бие биеэ хардаж, сэрдэхээс хамгаалах чухал баталгаа болсон юм.

Гүйцэтгэх ажлын тухай хуульд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Монгол Улсын Ерөнхий сайд гүйцэтгэх ажил явуулах эрх бүхий байгууллагын үйл ажиллагаатай тус тусын шугамаар танилцаж, шаардлагатай гэж үзвэл Улсын Их хурал, Засгийн газар өөрийн бүтэц дэх зохих нэгж, албан тушаалтнаар дамжуулан гүйцэтгэх ажилд хяналт тавихаар зохицуулсан нь төр, засгийн дээд удирдлагаас тагнуулын албадын ажлыг удирдан зохицуулах хүрээ хязгаарыг тогтоож өгсөн явдал юм.

Тагнуулын байгууллагын тухай хуульд Улсын Их хурал “бүтцийнхээ зохих хэсгээр дамжуулан тагнуулын байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль тогтоомжийг хэрхэн сахин биелүүлж байгааг хянан шалгаж, тагнуулын байгууллагын даргын илтгэл мэдээллийг сонсоно” гэж заасан бол Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тэргүүний хувьд “шаардлагатай гэж үзвэл тагнуулын байгууллагын даргын илтгэл, мэдээллийг сонсож, тэдгээртэй холбоотой үйл ажиллагаатай танилцаж, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн хуралдаанаар хэлэлцэн тогтсоны үндсэн дээр үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон асуудлаар даалгавар өгнө”, Монгол Улсын Ерөнхий сайд “тагнуулын байгууллагын даргын мэдээллийг сонсож, тус байгууллагыг үндэсний аюулгүй байдлыг хангах талаар тухайн төсвийн жилд анхаарч ажиллах чиглэлийг тогтоож, төрийн бодлого боловсруулахад ач холбогдол бүхий мэдээ, баримт сэлт олох, хуулиар харьяалуулсан гэмт хэрэгтэй тэмцэх талаар даалгавар өгнө” гэж хуульчилсан байна.

Монгол Улсын “Төрийн хяналт шалгалтын тухай” хуульд “Тагнуулын байгууллага... мөн цагдаагийн гүйцэтгэх албанд төсвийн хөрөнгийн

¹ Индонезийн хүний эрхийг хамгаалагчдын Тагнуулын хуулийн төсөл үндсэн эрхүүдэд заналхийлж байна-парламент энэ төсөлд эрс өөрчлөлт оруулах ёстой гэсэн 2005-8-3-ны мэдэгдэл.

зарцуулалтыг Төрийн хянан шалгах хорооны дарга болон УИХ-аас итгэмжилсэн албан тушаалтан хянана²” гэсэн заалт бий. Энэ нь олон улсын тагнуулын албадын тагнах үйл ажиллагааны төсөвт хяналт тавьдаг жишигтэй төсөөтэй зохицуулалт юм.

Хуучин тогтолцооны үед Монгол Улсын төрийн дээд байгууллагын албан тушаалтнууд тагнуулын албадын тусгай үйл ажиллагаанд хяналт тавих ёстойг хэчнээн ухамсарлаж байсан ч тухайн үеийн нийгэм, төрийн тогтолцооноос шалтгаалж хэрэгжих боломжгүй байв. Тухайлбал Дотоодыг Хамгаалах Газрын хууль зөрчсөн ажиллагаа болон түүний удирдлагын үйл ажиллагааны талаар 1936 оны 3-р сард хуралдсан МАХН-ын Төв Хорооны 2-р бүгд хурал дээр тухайн үеийн Улсын Бага Хурлын дарга А.Амар, Дотоодыг Хамгаалах Газрын ажилд оршиж буй алдаа дутагдлыг Ерөнхий сайд П.Гэндэн, тус газрын дарга Д.Намсрай нарын ажлын арга барилтай холбож шүүмжилж байжээ:

“...Намсрайн эрхэлсэн ажил дээр их л гайхмаар, эргэлзээтэй бөгөөд гүжир гүдүү, хилс ташаа хэргүүд үзэгдсээр байна. ...миний бие Гэндэнд энэ тухай бас л хэлж эрхбиш нэг арга хэмжээ авбал зохихыг удаа дараа сануулж хэлсэнд ер төдий л хайхарч үзэхгүй өнгөрүүлдэг ба ... Намсрайд энэ мэтийн хилс гүжир явдлуудыг засаж арилгах тухай хэлэхэд...харин засах байтугай улам үргэлжлүүлэн явуулсаар иржээ. Түүгээр үл барам ямар нэгэн этгээдээс ирүүлсэн хилс гомдлын тухай хэргийн тогтоол ба уул хэргийг Бага Хурлын Тэргүүлэгчид авч хянах гэхэд Дотоодын Хамгаалах Газрын дарга итгэж үзүүлэхгүй байсан буюу хэрэгтэн ялтнаас Бага Хуралд гомдол мэдүүлэв хэмээн бас нэмж хэрэг ял оногдуулах жишээтэй байсан”³ гэжээ.

Дотоодыг Хамгаалах Газрын ажилд хяналт тавих гэсэн нам, төр засгийн удирдлагын оролдлого Нэгдүгээрт: Тэр үед монгол оронд эрх зүйн орчин боловсронгуй болж хөгжөөгүй; Хоёрдугаарт: гадаадын хүчирхэг гүрний болон Коминтерний нөлөө их байсан; Гуравдугаарт: Хүний эрхийг хамгаалах байтугай хүний эрхийн талаар хүлээн зөвшөөрөгдсөн олон улсын эрх зүйн баримт бичиг тэр цаг үед байгаагүй зэрэг олон шалтгааны улмаас хэрэгжих боломжгүй байсан юм.

Зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих Женевийн төвөөс эрхлэн гаргасан Тагнуулын албадад тавих хяналтын тогтолцоог хөгжүүлэх тухай энэ чухал гарын авлага номыг монгол хэлнээ хөрвүүлэн гаргаж байгаа нь Монгол Улсын тагнуулын болон нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулдаг албадын ажиллагаанд УИХ, Засгийн газар, Шүүх болон ард

² Монгол Улсын “Төрийн хяналт шалгалтын тухай” хуулийн 7.1-д. 1995.

³ Мөн тэнд 14-р тал.

иргэдийн зүгээс ардчилал өндөр хөгжсөн улсуудын жишгээр ардчилсан хяналт тавих үйл ажиллагааг улам төгөлдөршүүлэхэд ихээхэн ач тустай ажил болно гэж судлаачийн хувьд үзэж байна.

Тэргүүлэх зэрэглэлийн олон улсын шинжээчдийн сэдэв тус бүрийн төгсгөлд өгч байгаа дүгнэлт, зөвлөмж нь тагнах ажиллагаанд хяналт тавих тогтолцоог хөгжүүлэхэд тустай онол, практикийн ихээхэн ач холбогдолтой мэдлэгийг өгөх бөгөөд тагнуулын болон нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулдаг албадын ажилтан, төрийн алба хаагч, хуульч, иргэд олон нийт энэ номыг сонирхон үзэж танилцвал тун сайнсан.

Хууль зүйн ухааны доктор (Ph D), профессор

Л.Батдолгор

ТАЛАРХАЛ

Юуны өмнө бид энэхүү номыг зохиож, хэвлүүлэхэд санхүүгийн өгөөмөр туслалцаа үзүүлсэн Нидерландын Вант Улсын Гадаад хэргийн яаманд гүн талархал илэрхийлж байна. Нэн ялангуяа, номыг боловсруулах хугацаанд байнга хамтран ажиллаж, шаардлагатай дэмжлэг үзүүлж байсан тус яамны Аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлогын газрын дараах нэр бүхий ажилтнууд Якко Бос, Хайн Нэгт, Майкл Стиббэ, Франк ван Биунингэн, Жозеп Вижнандс нарт талархаж байна.

Түүнчлэн, Нидерландын Тагнуул, аюулгүй байдлын албадын хяналтын хороо (CTIVD), хорооны дарга Берт ван Делдэн, хорооны Нарийн бичгийн дарга асан Ник Вэрховэн болон одоогийн Нарийн бичгийн дарга Хильде Бос-Оллэрман нарын хувь нэмрийг мөн энд дурдахыг хүсч байна. Тус хороо нь энэхүү гарын авлагыг боловсруулах эхний шатанд чухал туслалцаа үзүүлж, өөрийн баялаг туршлагаас харамгүй хуваалцсан юм. Энэхүү төслийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд хоёргүй сэтгэлээр тусалсан Нидерландын Батлан хамгаалахын сайд асан, Сенатор Уим ван Экелэнд талархаж байгаагаа тусгайлан илэрхийлье.

Улмаар номын эхийг хэвлэлтэд эцэслэн бэлдэж, мэргэжлийн бус уншигчдад ч хялбар дөхөм байлгах ажлыг гүйцэтгэсэн Agincourt Press хэвлэлийн газрын хамт олон болон номын загвар, зураг дүрслэлийг гүйцэтгэсэн Элис Лэйк-Хаммондод талархаж байна.

Эцэст нь, бид танилцуулга хэсгийг хамтран зохиогоод зогсохгүй, энэ номын үзэл санааг боловсруулж, бодит зүйл болгоход үлэмж хувь нэмэр оруулсан эртний хамтрагч Габриэль Гайзлер Мэээваж танд гүн талархал илэрхийлье.

Ханс Борн, Эйдан Уиллс
Женев хот, 2012 оны 7 дугаар



БҮЛЭГ 1

ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТ ГЭЖ ЮУ ВЭ?

Ханс Борн, Габриэль Гайзлер Мэээваж

1

Тагнуулын хяналт гэж юу вэ?

Ханс Борн, Габриэль Гайзлер Мэээваж

1. ТАНИЛЦУУЛГА

Энэ бүлэг нь уншигчдад тагнуулын хяналт хэмээх ухагдахууныг танилцуулж, хэн, юуг, хэзээ, яаж, яагаад гэсэн суурь асуултанд тодорхой хариу өгөх зорилготой юм. Улмаар тагнуулын хяналттай холбоотой бусад асуултуудад илүү дэлгэрэнгүй хариулт өгөх гарын авлагын үлдсэн бүлгүүдийг танилцуулах болно.

Энэ төслийн гол зорилго нь тагнуулын хяналтын асуудлаар мэргэшсэн олон улсын шилдэг шинжээчдийн туршлагыг мэргэжлийн бус уншигчдад ойлгомжтой байдлаар хөрвүүлэн өгүүлэх явдал билээ. Ингэхдээ тагнуулын хяналттай холбогдох асуудлуудын талаарх уншигчдын ойлголтыг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ хяналт тавих үүрэг бүхий хүмүүст үйл ажиллагааны арга хэлбэрүүдийг харьцуулсан хэлбэрээр танилцуулахыг онцгойлон зорьсон болно.

Энэхүү танилцуулга бүлэгт эхлээд тагнуулын хяналтын үйл явц, түүнд оролцогч байгууллагууд болон “тагнуулын хяналтын мөчлөг”-ийн талаарх ерөнхий тайлбарыг өгсөн байна. Улмаар хүний эрх, суурь эрх чөлөөг хамгаалах, аюулгүй байдлыг хангахад тагнуулын хяналт яагаад чухал болох талаар тайлбарлана. Үүний дараа, тагнуулын хяналтын өнөөгийн стандарт, арга ажиллагааг авч үзэн, ихэнх мэргэжилтнүүдийн санал болгосон хамгийн “сайн жишээг” тусгайлан дурдаж, төгсгөлд нь тагнуулын хяналтыг бэхжүүлэхтэй холбоотой санал зөвлөмжийг оруулсан болно.

1.1 ГАРЫН АВЛАГА БОЛОВСРУУЛАХ БОЛСОН ШАЛТГААН

Энэхүү гарын авлагыг шинэ залуу ардчилсан орнуудад тагнуулын хяналтын тогтолцоог бий болгох, ардчилал төлөвшсөн орнуудад хяналтын тогтолцоогоо сайжруулахад нь тус дөхөм үзүүлэх зорилгоор боловсруулсан болно. Гарын авлагын зорилгыг дараах дөрвөн үндсэн чиглэлд хувааж болно:

1. Тагнуулын хяналтын тогтолцоог шинээр бий болгох, төлөвшүүлэх, оршин буй хяналтын тогтолцоог үнэлэх, сайжруулахад чиглэсэн бодлогын зөвлөмж өгөх.
2. Тагнуулын зарим үйл ажиллагаа, тухайлбал мэдээлэл олзворлох, хувийн мэдээлэл ашиглах, мэдээлэл солилцох зэрэгт хяналт тавих.
3. Иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад тагнуулын хяналтын ач холбогдлыг ойлгуулах.
4. Тагнуулын хяналтын харилцан адилгүй чиг хандлага, хэм хэмжээ, туршлагаудыг олж тогтоон дүн шинжилгээ хийх замаар улс хооронд харилцан суралцах, туршлага солилцох боломжийг нэмэгдүүлэх.

Өөрөөр хэлбэл, энэхүү гарын авлага нь эрдэм шинжилгээний хийсвэр дүн шинжилгээ бус тагнуулын албадыг хянах үүрэгтэй албан тушаалтнууд болон тэдэнтэй тогтмол харьцаж, хамтран ажиллагсдад зориулсан бодит зөвлөмж өгөхөд илүү анхаарсан болно. Энэ шалтгааны улмаас бид чухамхүү гарын авлага хэлбэрээр энэ номыг боловсруулсан бөгөөд дэлхийн өнцөг булан бүр дэх бодит жишээ, тусгай зөвлөмжүүдийг оруулсан юм.

1.2 ГАРЫН АВЛАГАД ТУСГАСАН АСУУДЛУУД

Номын есөн бүлэг тус бүр нь тагнуулын хяналтын чухал асуудлыг хөндсөн (Хүснэгт 1-ийг үз) бөгөөд сонирхсон сэдвийн дагуу салган унших боломжтой.

1.3 ТУСГАЙЛАН СОНИРХСОН УНШИГЧИД

Тагнуулын хяналтад шууд болон шууд бүс хэлбэрээр оролцогчдод энэ гарын авлагыг зориулсан. Үүнд, гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх засаглалын албан тушаалтнууд, тагнуулын албан хаагчид, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн байгууллага зэрэг хамаарна.

Энэ номд хөндсөн сэдэв олон нийтийн анхаарлыг зүй ёсоор татна гэдэгт зохиогчдын зүгээс эргэлзэхгүй байна. Гэхдээ тодорхой ажил мэргэжлийн хүмүүст энэ ном илүү ач холбогдолтой байх болно. Тухайлбал, уг гарын авлагад парламентын болон хөндлөнгийн хяналтын байгууллагуудын чиг үүргийг дэлгэрэнгүй авч үзсэн тул эдгээр байгууллагын албан тушаалтнуудын хувьд илүү ач холбогдолтой байх нь дамжиггүй. Үүний нэгэн адил тагнуулын албадын талаар сонирхон судалдаг сэтгүүлчид, иргэний нийгмийн төлөөлөл болон тагнуулын хяналтын тогтолцоог шинээр бий болгох, эсвэл шинэчлэн сайжруулах үүрэг гүйцэтгэж буй төрийн албан тушаалтнуудад ч энэхүү гарын авлага тус болно гэдэгт эргэлзэхгүй байна.

ХҮСНЭГТ 1: БҮЛГИЙН ТАНИЛЦУУЛГА

№	ГАРЧИГ	ХАМРАХ ХҮРЭЭ
1.	Тагнуулын хяналтын тухай	• Тагнуулын хяналт гэж юу вэ? • Тагнуулын хяналт яагаад чухал вэ? • Тагнуулын хяналтад оролцогч байгууллага тус бүрийн үүрэг юу вэ?
2.	Тагнуулын хяналтын үр дүнтэй тогтолцоог бүрдүүлэх	• Тагнуулын хяналтын хэлбэрүүдийн давуу болон сул талууд юу вэ? • Үр дүнтэй хяналт тогтооход ямар бэрхшээл учирч болох хийгээд тэдгээрийг хэрхэн даван туулах вэ? • Тагнуулын хяналтын эрх зүйн болон институцийн тогтолцоог байгуулах үед анхаарах гол асуудлууд юу вэ?
3.	Ардчилсан нийгэм дэх тагнуулын байгууллагын ил тод байдал, нууцлал, хяналт	• Ардчилсан нийгэм дэх тагнуулын байгууллагын ил тод байдал ба нууцлалын оновчтой тэнцвэрийг яаж олох вэ? • Мэдээллийн нууцлалыг хамгаалах болон мэдээлэлд нэвтрэх хууль эрх зүйн зохицуулалттай холбоотой ямар сайн туршлагууд байдаг вэ? • Парламент, мэргэшсэн хөндлөнгийн хяналтын байгууллагуудад тагнуултай холбоотой ямар мэдээ, мэдээлэл шаардлагатай вэ?
4.	Хяналтыг хэрэгжүүлэх нь	• Тагнуулын хяналтын байгууллага хяналтын ямар арга хэрэгсэл ашигладаг вэ? • Тагнуулын хяналтын байгууллага тагнуулын үйл ажиллагаатай холбоотой хянан шалгах ажиллагааг хэрхэн үр дүнтэй явуулах вэ? • Хянан шалгах ажиллагааны үр дүнг хэрхэн тайлагнах вэ?
5.	Мэдээлэл олзворлолтыг хянах нь	• Мэдээлэл олзворлолтын явцыг хянах нь яагаад чухал вэ? • Тагнуулын хяналтын байгууллагууд мэдээлэл олзворлолтын үйл явцыг хэрхэн үр дүнтэйгээр хянах вэ? • Мэдээлэл олзворлолтыг үр дүнтэйгээр хянахад ямар бэрхшээл учирч болох хийгээд тэдгээрийг хэрхэн даван туулах вэ?

6.	Хувийн мэдээлэл ашиглалтыг хянах нь	- Хувийн мэдээлэл ашиглалтыг хянах яагаад чухал вэ? - Тагнуулын албад хувь хүний мэдээллийг зөвхөн хуульд заасан зорилго, аргын дагуу ашиглаж байгаа эсэхийг хэрхэн хянах вэ? - Хувийн мэдээлэл ашиглалтад үр дүнтэй хяналт тавихад ямар бэрхшээл учирч болох хийгээд тэдгээрийг хэрхэн даван туулах вэ?
7.	Мэдээлэл солилцоог хянах нь	- Мэдээлэл солилцоог хянах нь яагаад чухал вэ? - Мэдээлэл солилцоонд тагнуулын хяналтын байгууллагууд ямар үүрэгтэй оролцох вэ? - Дотоодын болон олон улсын мэдээлэл солилцоонд үр дүнтэй хяналт тавихад ямар бэрхшээл учирч болох, тэдгээрийг хэрхэн даван туулах вэ?
8.	Тагнуулын албадын төсөв санхүүгийн хяналт	- Тагнуулын албадын төсөв санхүүг хянах нь яагаад чухал вэ? - Тагнуулын албадад төсвийн хариуцлагатай байдлыг нэвтрүүлэхэд юу шаардлагатай вэ? - Тагнуулын албадын төсөв санхүүг хянахад оролцогч байгууллагууд ямар чиг үүрэг гүйцэтгэдэг вэ?
9.	Тагнуулын албадын талаарх гомдлыг шийдвэрлэх нь	- Өргөдөл, гомдлыг хянаж үзэх тогтолцоо яагаад чухал вэ? - Өргөдөл, гомдлыг хянаж үзэх ямар тогтолцоонууд байдаг вэ? - Өргөдөл, гомдлыг хянаж үзэх тогтолцоог хэрхэн сайжруулах вэ?

2. ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТ ГЭЖ ЮУ ВЭ?

Энэ бүлэгт тагнуулын хяналтын хамрах хүрээ, агуулга, түүнчлэн хяналтад оролцогч байгууллагуудын талаар авч үзсэн болно. Уншигчдад тодорхой бөгөөд ойлгомжтой байлгахын тулд “аюулгүй байдлын алба”, “аюулгүй байдлын тагнуулын алба/байгууллага”, “тагнуулын агентлаг” хэмээн олон янзаар нэрлэгддэг байгууллагуудыг тагнуулын албад гэсэн ерөнхий нэрийн дор хамруулсан болно.¹ Улс орнууд тагнуулын албаа харилцан адилгүй байдлаар зохион байгуулдаг учир бид тагнуулын алба гэсэн тодорхойлолтыг ажил үүргийн агуулгаар илүүтэй авч үзсэн. Ингэхдээ тагнуулын албад гэдэгт үндэсний аюулгүй байдалд учирч болзошгүй аюул заналын талаар мэдээлэл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийн, мэдээлэх үүрэг бүхий төрийн байгууллагыг хамруулсан болно.

Дээрх тодорхойлолтод цэргийн тагнуул, эрүүгийн тагнуул, гадаад болон дотоод тагнуул зэрэг байгууллагууд хамрагдана. Түүнчлэн, сангийн яам, төрийн сангийн бүтцэд нууц байдаг, террорист үйл ажиллагааны санхүүжилт, мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиг үүрэг бүхий нэгжүүдийг ч мөн үүнд хамруулж ойлгох нь зүйтэй. Эдийн засгийн хөгжил, хамтын ажиллагааны байгууллага (OECD)-ын Хөгжлийн туслалцааны газраас эрхлэн гаргасан *Аюулгүй байдлын салбарын шинэчлэлийн гарын авлагад “Ихэнх улс орон тусгай буюу зарим тохиолдолд давхацсан чиг үүрэг бүхий хэд хэдэн тагнуулын байгууллагатай байдаг. Үүнд, дотоод болон гадаад тагнуул, тактикийн болон стратегийн тагнуул, эрүүгийн тагнуул, мэдээлэл олзворлолтын агентлагууд (харилцаа холбоо, бие тагнуул болон орон зайн тагнуул г.м), иргэний болон цэргийн тагнуул, стратегийн дүн шинжилгээний нэгж зэргийг дурдаж болно”*² гэжээ. Энэ бүх байгууллагууд нийлээд “intelligence community” буюу “тагнуулын нийгэмлэг”-ийг бүрдүүлж байдаг юм.

Тагнуулын алба нь харилцаа холбоонд нэвтрэх, нууц ажиглалт явуулах, нууц мэдээлэгчдийг ашиглах, орон байранд нууцаар нэвтрэх зэрэг мэдээлэл цуглуулах тусгай арга хэрэгсэл ашиглах эрхтэй байдгаараа засгийн газрын харьяа бусад байгууллагаас ялгардаг. Зарим оронд (Дани, Малайз, ОХУ, Швед г.м) тагнуулын алба нь цагдаагийн зарим чиг үүргийг давхар гүйцэтгэдэг бөгөөд “аюулгүй байдлын цагдаагийн алба”, “тусгай алба” гэж нэрлэгдэх нь бий. Харин өөр бусад оронд цагдаа, тагнуулын алба нь бүрэн тусгаарлагдсан байх ба тагнуулын алба нь цагдаагийн аливаа эрхийг хэрэгжүүлэх эрхгүй (тухайлбал, баривчлан саатуулах, хорин, байцаах г.м) байдаг.

Хэдийгээр энэ гарын авлагад тагнуулын албадыг төрийн байгууллага хэмээн шүүд үзсэн ч зарим орны засгийн газар тагнуулын үйл ажиллагааг хувийн гэрээт нэгжүүдээр гүйцэтгүүлэх нь бий³. Эдгээр хувийн гэрээт нэгжийн хяналт нь төрийн байгууллагын хяналтаас зарчмын ялгаатай тул гарын авлагад авч үзээгүй болно.

2.1 ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТЫН ЦАР ХҮРЭЭ

Oversight буюу хяналт нь экс антэ /үйлдлээс өмнөх/ хяналт, тогтмол мониторинг, экс пост /үйлдлийн дараах/ шалгалт, түүнчлэн үнэлгээ, хянан шалгах үйл ажиллагааг хамарсан цогц ойлголт юм. Энэхүү цогц хяналтыг тагнуулын албадын удирдлага, гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтнууд, шүүгчид, парламентын гишүүд, омбүдсмэний болон аудитын байгууллагууд, мэргэшсэн хяналтын байгууллагуудаас гадна сэтгүүлчид, иргэний нийгмийн төлөөлөл хэрэгжүүлдэг.

Энэхүү цогц хяналтыг *control* буюу *удирдлагын хяналтаас* ялгаж ойлгох нь зүйтэй. Учир нь *удирдлагын хяналт* нь тухайн байгууллагын бодлого, үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх эрхийг илэрхийлдэг тул ихэвчлэн гүйцэтгэх засаг болон тагнуулын албадын удирдлагатай холбоотойгоор хэрэглэгддэг. Тухайлбал, тагнуулын албаны тэргүүлэх чиглэлийг шинэчилж, терроризмын эсрэг үйл ажиллагааг нэмэх удирдлагын шийдвэр гаргах нь үүний нэг жишээ болно.

Гэхдээ хяналт шалгалт болон удирдлагын хяналт хоёрыг бүх улс оронд ялган заагладаггүй бөгөөд хяналтын зарим институци удирдлагын хяналтын зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна.

Тагнуулын байгууллагын бодлого, үйл ажиллагаа хуулийн дагуу, зүй зохистой, үр дүнтэй, үр нөлөөтэй явагдаж байгаа эсэхэд хяналт тавихад тусгай хяналтын гол зорилго оршино.⁴ Хяналтын байгууллага тагнуулын албадад хяналт тавих үйл явц ихэвчлэн дараах гурван үе шаттай байна. Үүнд:

1. Хяналтын байгууллага хуулийн дагуу холбогдох мэдээллийг цуглуулна.
2. Цуглуулсан мэдээлэл дээрээ тулгуурлан тагнуулын байгууллагатай санал солилцоно.
3. Дүгнэлт хийж санал зөвлөмж гаргана.

Иймээс хяналтын байгууллага чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд холбогдох мэдээлэлтэй танилцах, тагнуулын байгууллагын ажилтнуудаас тодруулга мэдээлэл авах эрхтэй, мэдээлэлд тулгуурлан дүгнэлт, санал зөвлөмж гаргах боломжтой байх ёстой. Ийм эрх мэдэлгүйгээр хариуцлагатай хяналтыг бүрэн утгаар нь хэрэгжүүлэх боломжгүй бөгөөд тагнуулын хяналт бүхэлдээ бүтэлгүйтэх эрсдэлтэй юм.

Тагнуулын хяналт нь тагнуулын албадын үйл ажиллагааны зүй зохистой болон хууль ёсны байдалд анхаарал хандуулахаас гадна үр нөлөө болон үр дүнтэй эсэхийг анхаардаг. Зүй зохистой гэдэгт тагнуулын албаны үйлдэл, үйл ажиллагаа ёс суртахууны хувьд зөв зүйтэй эсэхийг хэлж байгаа бол хууль ёсны гэдэг нь тагнуулын байгууллага үйл ажиллагаандаа холбогдох хуулийг сахин биелүүлж байгаа эсэхийг ойлгоно. Үр нөлөөтэй гэж тагнуулын алба тавьсан зорилгодоо хүрч ажиллаж байгаа эсэхийг ойлгоно. Үр дүнтэй гэдэг нь эдгээр зорилгыг хэрэгжүүлэхдээ тагнуулын алба эдийн засгийн хувьд хэр ашигтай хувилбарыг сонгож чадсаныг хэлдэг. Зарим улсын тагнуулын хяналтын байгууллага зөвхөн хуульд нийцэж буй эсэхийг хянадаг бол (тухайлбал, Дани Улсын Тагнуул, аюулгүй байдлын албадын хяналтын хороо), зарим оронд үр дүн, үр нөлөөтэй байдлыг анхаардаг байна (тухайлбал, Их Британийн Тагнуул, аюулгүй байдлын хороо).

2.2 ИНСТИТУЦИЙН ХАРИУЦЛАГА

Тагнуулын үр дүнтэй хяналт нь зөвхөн төрийн холбогдох байгууллагуудын уялдаа холбоотой үйл ажиллагааг шаардах бус, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгмийн зүгээс тавих хяналтыг мөн адил шаардана. Эдгээрийн бүгдийнх нь үүрэг оролцоо чухал хэдий ч, энэ гарын авлагад парламентын болон хөндлөнгийн мэргэшсэн хяналтын байгууллагуудад илүүтэй анхаарал хандуулсан. Учир нь эдгээр байгууллага тагнуулын албад болон гүйцэтгэх засаглал аль алинаас хараат бус бөгөөд ардчилсан хариуцлагатай байдлыг бие даан хангаж, хуулийн засаглал, хүний эрхийг дээдлэхэд хамгийн тохиромжтой байдаг.

Тагнуулын хяналтыг хэрэгжүүлэгч төрийн болон хувийн байгууллага тус бүрийн чиг үүргийг Хүснэгт 2-т түүвэрлэн үзүүлсэн болно. Гэхдээ эдгээр үүрэг улс орон бүрт харилцан адилгүй бөгөөд тухайн нэг орны хяналтын тогтолцоо нь энд заасан бүх үүрэг хариуцлагыг бүрэн шийдвэрлэхгүй байж болохыг анхаарна уу.

Хүснэгт 2 ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГУУД, ТЭДГЭЭРИЙН ЧИГ ҮҮРЭГ

Байгууллага	Гүйцэтгэх үүрэг
Тагнуулын албадын удирдлага	- Дотоод хяналтыг хэрэгжүүлэх, биелэлтийг хянах - Хуулийн засаглал, хүний эрхийг дээдэлсэн байгууллагын соёлыг бий болгож, төлөвшүүлэх - Тусгай арга хэрэгсэл ашиглах хүсэлтийг хянан үзэж, эрх бүхий хөндлөнгийн байгууллагаас зөвшөөрөл авахаар уламжлах - Дотоод болон хөндлөнгийн хяналтын байгууллагуудтай хамтран ажиллах - Хууль бус тушаал зааврыг хориглосон дүрэм журмыг хэрэгжүүлж, тийм тушаал дагаж биелүүлэхээс татгалзсан албан хаагчдад дэмжлэг үзүүлэх “Шүгэл үлээгч”-дийг хамгаалах арга хэмжээг хэрэгжүүлж, хэрэгжилтийг хянах

Гүйцэтгэх засаглал	• Тагнуулын албаны удирдах албан тушаалтнуудыг томилох • Тагнуулын албадын бодлого, тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлж, зааварчилгаа өгөх • Парламентыг тагнуулын албадын үйл ажиллагааны мэдээллээр хангах • Тагнуулын албад тагнуулын хяналтыг хэрэгжүүлэгч бусад байгууллагатай хамтран ажиллаж байгаа эсэхэд хяналт тавих • Тагнуулын албадын төсвийн төслийг боловсруулж, гүйцэтгэлийг хянах • Тагнуулын албадаас дотоодын болон гадаадын ижил төстэй байгууллагатай хөгжүүлэх хамтын ажиллагааг батлах • Тусгай арга хэрэгсэл ашиглах зөвшөөрөл олгох • Нүүц ажиллагааны зөвшөөрөл олгох
Парламентын болон мэргэшсэн хяналтын байгууллагууд	• Тагнуулын албад, тэдгээрийн хяналтын хууль эрх зүйн цогц зохицуулалтыг батлах, шаардлагатай тохиолдолд өөрчлөх • Тагнуулын албадын үйл ажиллагааны зүй зохистой, хуулийн дагуу, үр дүн, үр нөлөөтэй байдалд үнэлэлт дүгнэлт өгөх • Тагнуулын албадын төсвийг батлах, хянах
Шүүх	• Тагнуулын байгууллагад тусгай арга хэрэгсэл ашиглах урьдчилсан зөвшөөрөл олгох, ашиглалтад хяналт тавих • Тагнуулын албадын үйл ажиллагаатай холбоотой Үндсэн хууль зөрчсөн, эрүүгийн, иргэний, захиргааны хэргийг шүүн таслах • Мэргэшсэн хяналтын байгууллага болон хяналтын бие даасан, тусгай ажлын хэсгийн гишүүнээр ажиллах (хувь хүний хувьд)
Омбудсмэн	• Тагнуулын албадтай холбоотой өргөдөл гомдол хүлээн авах • Тагнуулын үйл ажиллагаанд сэдэвчилсэн хяналт шалгалтыг санаачилж явуулах
Аудитын байгууллага	• Төсөв санхүүгийн зарцуулалт холбогдох хуульд нийцэж буй эсэх, үр дүн, үр ашигт байдалтай холбоотой гарсан асуудлуудыг олж тогтоон, санхүүгийн удирдлагыг сайжруулах санал зөвлөмж гаргах • Парламентад гүйцэтгэх засаглал хүргүүлж буй мэдээллийн үнэн зөв, тогтмол байдлыг баталгаажуулах замаар гүйцэтгэх засаглал нь парламентаас өгсөн чиглэлийн дагуу ажиллаж байгааг баталгаатай болгоход тус дөхөм үзүүлэх • Татвар төлөгчдийн мөнгийг хуулийн дагуу, зохистой, үр дүнтэй, үр ашигтайгаар зарцуулж байгаа талаар тогтмол мэдээлэх

Иргэний
нийгэм, хэвлэл
мэдээллийн
байгууллага

- Тагнуулын болон тагнуулын хяналтын байгууллагуудын бодлого, үйл ажиллагааг хянах
- Тагнуулын байгууллага зохисгүй, хууль бус, үр дүнгүй, үр нөлөөгүй үйл ажиллагаа явуулсан тохиолдлыг илчлэх
- Олон нийтийг тагнуулын албадын бодлого, үйл ажиллагаа, хяналтын талаарх мэдээллээр хангах
- Тагнуулын албадын бодлого, үйл ажиллагаа, тагнуулын хяналтын байгууллагуудын ажлын талаарх олон нийтийн хэлэлцүүлгийг дэмжих

2.2.1 Тагнуулын албадын дээд удирдлага

Тагнуулын хяналтын үр нөлөө эн тэргүүнд үр дүнтэй дотоод хяналтаас эхэлдэг. Тагнуулын албаны удирдлага цалгар назгай, хамтран ажиллах хүсэл эрмэлзэл үгүй үед гүйцэтгэх засаглал албан тушаалтнууд, парламентын хороо, мэргэшсэн байгууллагуудын аль нь ч хяналтын үүргээ бүрэн дүүрэн биелүүлж чададгүй. Нөгөө талаар, тагнуулын албаны дээд удирдлага идэвхтэй хамтран ажиллаж байгаа үед дотоод хяналтын болон удирдлагын тогтолцоо нь эрх мэдэл урвуулан ашиглах, хүний эрх зөрчигдөхийн эсрэг чухал хамгаалалт болж чаддаг байна.

Дотоод хяналтыг хэрэгжүүлж, мөрдүүлэх нь

Тагнуулын албаны удирдлага дотоод хяналтын тогтолцоог хөгжүүлэх, сахин мөрдүүлэх шууд үүрэгтэй бөгөөд Венецийн комиссоос тодорхойлсноор уг хяналтын тогтолцоо нь “тухайн бодлого, арга хэмжээ зохих ёсны зөвшөөрлийн хүрээнд явагдсан эсэхийг нягталж баталгаажуулж байхад чиглэгдсэн шийдвэр гаргах тогтолцоо” юм⁵. Өөрөөр хэлбэл дотоод хяналтаар тагнуулын албаны ажилтны үйлдэл, үйл ажиллагаа хуулиар заасан эрх хэмжээ, гүйцэтгэх засаглал тогтоосон тэргүүлэх чиглэл, байгууллагын удирдлагаас гаргасан дүрэм журамд захирагдаж буй эсэхийг хянадаг. Түүнчлэн төсөв гаргах болон бүртгэлийн үйл ажиллагааг зохистойгоор хэрэгжүүлэх асуудал дотоод хяналтад хамаарна.

Хуулийн засаглал, хүний эрхийг дээдэлсэн байгууллагын соёлыг төлөвшүүлэх нь

Тагнуулын байгууллагад хүний эрх, хуулийн засаглалыг дээдэлсэн соёл төлөвшсөн байх нь нэн чухал⁶. Эдгээр зарчмыг тусгасан хууль, дүрэм журам чухал хэдий ч дангаараа хангалтгүй юм. Байгууллагын удирдлагын зүгээс ажилтнуудад зориулан Үндсэн хуульт ёс, хууль дээдлэх ёс, хариуцлагатай, зарчимч байдлын талаарх сургалтын хөтөлбөр боловсруулж, хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Тусгай арга хэрэгсэл ашиглах хүсэлтийг хянан үзэж, эрх бүхий байгууллагаас зөвшөөрөл авахаар уламжлах

Тусгай арга хэрэгсэл хэрэглэх нь хүний эрхэнд халддаг тул ийм арга хэрэгсэл ашиглах зөвшөөрөл олгох нь ихэнх оронд сайдын юм уу шүүхийн эрх мэдлийн асуудал байдаг. Гэхдээ чухам аль хүсэлтэд зөвшөөрөл авахаар уламжлах вэ гэдгийг шийдэх үүргийг тагнуулын албаны удирдлага хүлээнэ. Ингэхдээ тухайн ажиллагаанд олгох тусгай зөвшөөрлийг учирч болзошгүй аюул заналын шинж байдалд нийцүүлэн тогтоосон байх ёстой. Хүний эрхийг зөрчих эрсдэл их байх тусам, дотоод хяналтын шалгуур төдий чинээ өндөр байх ёстой.

Дотоод болон хөндлөнгийн хяналтын байгууллагуудтай хамтран ажиллах

Тагнуулын албаны удирдлага нь байгууллагын дотоод хяналтын бүхий л бүтэц, нэгжийн үр дүнтэй ажиллагааг хариуцдаг. Өөрөөр хэлбэл, тагнуулын албаны удирдлага ажилтнуудынхаа дотоод болон хөндлөнгийн хяналтын байгууллагуудтай хамтран ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлж өгөх ёстой. Түүнчлэн, албаны удирдлага нь дотоод хяналтын тогтолцоог захиргааны дарамт шахалтаас тусгаарлаж, зөрчил гомдол шийдвэрлэх механизмын хувьд үр дүнтэй ажиллах нөхцөлийг мөн бүрдүүлнэ.

Хууль бус тушаал, зааврыг хориглосон дүрэм журмыг хэрэгжүүлж, тийм тушаал дагаж биелүүлэхээс татгалзсан албан хаагчдад дэмжлэг үзүүлэх

Хууль бус тушаал заавар өгөхгүй байх, ийм тушаал өгсөн тохиолдолд түүнийг биелүүлэхгүй байхад шаардлагатай бүхий л арга хэмжээг тагнуулын албаны удирдлага авах ёстой. “Шүгэл үлээгч”-дийг хамгаалах тухай хуулиар тагнуулын албаны ажилтнуудын зүй бус үйлдлийн талаар дотоод болон хөндлөнгийн хяналтын зохих байгууллагад мэдээлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх боломжтой.

Зарим оронд тагнуулын эргэлзээтэй ажиллагааны талаар албаны дарга, холбогдох бусад албан тушаалтанд мэдээлэх журмыг хуульчилсан байдаг. Тухайлбал, Босни Герцеговин улсад ийм ажиллагааны талаар тагнуулын албаны ерөнхий хянан шалгагчид мэдээлдэг (Тодруулга 1-ийг үзнэ үү) бол зарим оронд тухайн албыг хариуцсан сайдад мэдээлдэг байна.⁷

Түүнээс гадна Болгар зэрэг зарим улсад хууль бус ажиллагаа явуулсан эсвэл албан тушаалаа урвуулан ашигласан тагнуулын албан тушаалтан өөрөө хариуцлага хүлээдэг хууль журамтай байна.⁸

Тодруулга 1: Босни Герцеговин: хууль бүс үйлдлийн талаар мэдээлэх нь тагнуулын ажилтны үүрэг

“Тагнуулын албаны ажилтан удирдах ажилтнаас хууль бүс тушаал өгсөн гэж үзвэл өөрийн байр суурийг тушаал гаргагчид илэрхийлнэ. Тушаал гаргагч тушаалыг хэвээр үлдээсэн тохиолдолд тушаалыг бичгээр баталгаажуулах хүсэлт тавина. Үүний дараа ажилтан шаардлагатай гэж үзвэл тушаал гаргагчийн шууд удирдах албан тушаалтанд уг асуудлаар хандаж, Ерөнхий хянан шалгагчид мэдээлнэ. Ажилтан уг тушаалыг биелүүлэхгүй байх эрхтэй.”⁹

2.2.2 Гүйцэтгэх засаглал

Сайдын хариуцлага¹⁰ хэмээх ойлголт нь сайд нэг бүр өөрийн эрх мэдэл, чиг үүргийг хэрэгжүүлэх асуудлаар төрийн тэргүүн, засгийн газрын танхим, парламентын өмнө хариуцлага хүлээх зарчим дээр суурилдаг.¹¹ Энэ номлолын дагуу, тагнуулын бодлогыг тодорхойлогч гүйцэтгэх засаглал тагнуулын албадын үйл ажиллагаатай холбогдуулан улс төрийн хариуцлага хүлээнэ. Ерөнхийдөө, тагнуулын албад нь өөрийн үйл ажиллагааны зохистой, хуулийн дагуу, үр дүнтэй, үр нөлөөтэй байдлыг хариуцсан засгийн газрын сайдад харьяалагдана. Жишээ нь, Герман улсад гадаад тагнуулын алба Холбооны Канцлерын Тамгын газрын даргад, дотоод тагнуулын алба Дотоод хэргийн сайдад, Цэргийн тагнуулын байгууллага Батлан хамгаалахын сайдад тус тус илтгэдэг.¹²

Гүйцэтгэх засаглалын хяналтын цар хүрээ улс бүрт харилцан адилгүй. Тагнуулын ажил өөрөө нарийн төвөгтэй тул гүйцэтгэх засаглалаас хяналт тавихад хүндрэлтэй. Тиймээс ч “тагнуулын байгууллага тусгай мэдлэг, мэдээллийг дангаараа эзэмшдэг нь засгийн газрын хяналтаас ангид байх ихээхэн хэмжээний эрх чөлөөг олгож байна”¹³ гэж Венецийн комисс дүгнэжээ.

Гүйцэтгэх засаглал тагнуулын үйл ажиллагаанд алдаа мадаг гарахаас ихээхэн болгоомжилдог хэдий ч, нэгэнт гарсан алдааг нуун дарагдуулах сонирхол мөн дутахгүй бий. Учир нь олон нийтэд ил болсон асуудал улс төрийн таагүй байдал үүсгэж холбогдох сайд нарын ажил, албан тушаалд сөргөөр нөлөөлдөг. Иймээс зарим нэг шинжээчид гүйцэтгэх засаглалын хяналтад эргэлзэж, парламент, шүүх, иргэний нийгмийн хараа хяналтыг илүүд үздэг байна.

Гэсэн хэдий ч гүйцэтгэх засаглалын хяналт нь хариуцлагын гинжин холбоонд нэн чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Хүснэгт 2-т үзүүлсэнээр, гүйцэтгэх засаглал нь улс төрийн хариуцлагаас гадна тагнуулын бодлогын хэрэгжилттэй холбоотойгоор тагнуулын байгууллагын үйл ажиллагааг мөн адил хариуцдаг тул тагнуулын хэцүү бэрх, эмзэг нарийн ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг гүйцэтгэх засаглалаас нууцлалгүй, харин эсрэгээр байнгын мэдээлэлтэй байлгах нь чухал аж.

2.2.3 Парламентын болон мэргэжлийн хяналтын байгууллагууд

Тагнуулын хяналтын тогтолцоонд гүйцэтгэх засаглалын хяналтыг бий болгож бэхжүүлэх чухал хэдий ч парламентын болон хөндлөнгийн байгууллагын бие даасан хяналт түүнээс дутуугүй ач холбогдолтой. Тагнуулын үйл ажиллагааны нууцлал, шүүхийн хяналт шалгалтаас ангид байдал, хүний эрхэд халдах тусгай арга хэрэгсэл ашиглах эрх, өмнө нь тагнуулын байгууллагатай холбоотой гарч байсан алдаа дутагдлууд зэргийг харгалзан үзвэл төрийн эрхийг барьж буй засгийн газраас хараат бус хяналтын байгууллагууд оршин байхын ач холбогдол тод харагдана.¹⁴

Ерөнхийдөө парламентын хяналтын хороо болон хөндлөнгийн хяналтын байгууллагыг хяналтын хамгийн үр дүнтэй хэлбэр гэж үздэг. Парламентын хяналтын хороог өргөн хүрээтэй чиг үүрэг бүхий ерөнхий хороо (батлан хамгаалах, гадаад хэргийн асуудал эрхэлсэн байнгын хороо г.м) болон тагнуулын асуудлаар дагнасан тусгай хороо хэмээн ангилж болно. Хэдийгээр парламентын бусад хороо (нэн ялангуяа, төсөв санхүүгийн асуудал эрхэлсэн) тагнуулын хяналттай холбоотой зарим нэг үүрэг хүлээдэг ч, тагнуулын хяналтыг голлон хэрэгжүүлэгч нь хяналтын тусгай хороо байдаг. Учир нь, тусгай хорооны гишүүдийн мэргэшил, түршлага харьцангуй өндөр байхаас гадна нууц мэдээлэлтэй парламентын нийт гишүүд бус, зөвхөн тус хорооны гишүүд танилцах эрхтэй байдаг тул мэдээллийн аюулгүй байдлын үүднээс хамгийн тохиромжтой хувилбар гэж үздэг байна.

Тагнуулын хяналтын мэргэжлийн бүтэц (“мэргэшсэн хяналтын байгууллага” буюу “парламентын бус мэргэшсэн хяналтын байгууллага” гэж нэрлэгддэг) нь гүйцэтгэх засаглал, парламент, тагнуулын албадаас хараат бусаар байгуулагдаж, үйл ажиллагаа явуулдаг. Тагнуулын хяналтын мэргэжлийн бүтэц нь гишүүдийнхээ мэдлэг түршлага болон нарийн мэргэшлийн үр чадварт түшиглэдэг. Ихэнх улс оронд уг байгууллагын бүрэлдэхүүнд тагнуулын асуудлаар мэргэшсэн, өмнө нь шүүгч, прокурор, цагдаагийн албанд удирдах албан тушаал хашиж байсан буюу хашиж байгаа хүмүүс багтдаг тул парламентын тусгай хяналтын хорооны гишүүдээс ч илүү мэргэшил, түршлагатай байх нь элбэг.¹⁵ Мэргэшсэн байгууллагын гишүүдийн үндсэн ажил нь тагнуулын хяналт байдаг бол парламентын гишүүд ихэвчлэн өөр хэд хэдэн байнгын хороонд харьяалагдан, өөр бусад үүрэг хариуцлага хүлээж байдаг. Түүнээс гадна мэргэшсэн байгууллагын гишүүд мэргэжлийн улс төрч бус, өдөр тутмын улс төрийн амьдралаас хол байдаг тул парламентын гишүүдтэй харьцуулахад үйл ажиллагаандаа улс төржсөн байр суурь баримтлах магадлал багатай. Гэхдээ ардчилсан засаглалын зарчмын үүднээс засгийн газрын аливаа ажиллагаанд парламентын хяналт зайлшгүй тавигдах ёстой тул мэргэшсэн хяналтын бүтцийг парламентын хяналтыг орлуулагч бус харин нэмэлт чиг үүрэгтэй бүтэц хэмээн үзэх нь зүйтэй.

Австрали зэрэг зарим улсад (Тодруулга 2-ыг үзнэ үү) тагнуулын хяналтын тогтолцоог бэхжүүлэх үүднээс бие даасан ерөнхий хянан шалгагчийн албан тушаалыг бий болгосон байдаг. Ерөнхий хянан шалгагчийн газрын нэр, чиг үүрэг, эрх мэдэл, үйл ажиллагаа улс бүрт харилцан адилгүй байж болох ч (Бүлэг 2-ыг үзнэ үү) үндсэн үүрэг нь тагнуулын албадын үйл ажиллагаа Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомж, гүйцэтгэх засаглалаас тогтоосон бодлого, тэргүүлэх чиглэлтэй нийцэж буй эсэхийг хянахад оршино. Бусад чиг үүргээс дурдвал:

- Тагнуулын ажилтнуудад эрх, үүргийнх нь талаар мэдлэг олгох
- Үргүй зардал, шамшигдуулалт, эрх мэдлээ урвуулан ашигласан тохиолдлыг олж тогтоох, үүнээс урьдчилан сэргийлэх зэрэг зорилгоор дотоод аудит, хянан шалгах ажиллагаа явуулах
- Аюулгүй байдлын үр дүнтэй бодлого, дэг журмыг бэхжүүлэх
- Тагнуулын албаны ажилтнуудаас гаргасан өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч, хянан шалгах
- Мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль тогтоомжийн дагуу олон нийт эрхийнхээ дагуу мэдээлэл авч байгаа эсэхэд хяналт тавих
- Тагнуулын албадын бичиг хэргийн үйл ажиллагаа холбогдох хууль тогтоомж, бодлогын дагуу явагдаж байгаа эсэхэд хяналт тавих¹⁶

Тодруулга 2: Австрали улсын Тагнуул, аюулгүй байдлын асуудал эрхэлсэн ерөнхий хянан шалгагч

Австралийн Тагнуул, аюулгүй байдлын асуудал эрхэлсэн Ерөнхий хянан шалгагч нь (ЕХШ) Ерөнхий сайд, шадар сайд нар болон парламентад тус улсын тагнуул, аюулгүй байдлын албадын үйл ажиллагаа хуулийн дагуу, зохих ёсоор явагдаж байгаа талаар бие даасан дүгнэлт гаргаж өгөх үүрэгтэй. Энэ чиг үүргийнхээ хүрээнд ЕХШ тагнуул, аюулгүй байдлын албадад хянан шалгах үйл ажиллагаа явуулж, тайлан гаргадаг байна. Түүнчлэн ЕХШ-ийн чиг үүрэгт эдгээр байгууллагууд үр дүнтэй, хүний эрхийг хангаж ажиллаж байгаа эсэх асуудал мөн багтдаг.

ЕХШ хариуцсан сайдын хүсэлтээр буюу өөрийн санаачилгаар хянан шалгах ажиллагаа эхлүүлэх эрхийг хуулиар эдэлдэг. Түүнээс гадна ЕХШ нь тагнуулын байгууллагын үйл ажиллагааны улмаас эрх нь хөндөгдсөн хүмүүсийн гомдлыг хүлээн авч, хянан шалгах ажиллагаа явуулдаг. Ингэхдээ тагнуулын байгууллагын байранд нэвтэрч, шалгалт хийх (хорих байр г.м), тангаргийн дор мэдүүлэг авах, холбогдох мэдээлэл, баримт бичигтэй танилцах зэрэг эрх эдэлнэ. ЕХШ хянан шалгах ажиллагаа бүрийн тайланг хариуцсан сайдад танилцуулж, дүгнэлтээ парламентад өгөх, өөрийн жил бүрийн тайланд мөн оруулна. Тухайн албаны дарга болон хариуцсан сайд нь ЕХШ-ийн санал зөвлөмжийн хэрэгжилтийн талаар эргэж мэдээллэх үүрэг хуулиар хүлээдэг.¹⁷

Парламентын хороо болон хяналтын мэргэшсэн байгууллагын чиг үүрэг орон бүрт харилцан адилгүй. Зарим улсад (тухайлбал, АНУ-ын Конгрессын тагнуулын хяналтын хороод) эдгээр байгууллагын чиг үүрэгт зүй зохист байдал, хуульд нийцэж байгаа эсэх, үр дүн, үр нөлөөтэй байдал зэрэг асуудлыг цогцоор нь хамруулдаг бол бусад улсад (Нидерланд, Швед г.м) зөвхөн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг тусгайлан хянадаг байна. Эдгээр байгууллагуудад чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай өргөн хүрээтэй эрхийг хуулиар олгодог бөгөөд үүнд дараах эрхүүд бүгд эсвэл зарим нь багтдаг:

- Нууц мэдээлэлтэй танилцах
- Тагнуулын албадын жил тутмын болон бусад тайланг хүлээн авч, танилцах
- Гүйцэтгэх засаглалын болон тагнуулын байгууллагын холбогдох албан тушаалтныг дуудан байлцуулж, тангаргийн дор мэдүүлэг авах
- Хөндлөнгийн шинжээч болон бусад шаардлагатай албан тушаалтныг дуудан ирүүлж, тангаргийн дор мэдүүлэг авах
- Хариуцсан сайд болон тагнуулын албадын удирдлагатай тогтмол уулзалт хийх
- Тогтмол болон тусгай хянан шалгах ажиллагаа явуулах,

2.2.4 Шүүх

Тагнуулын ямар ч байгууллага хуулиас дээгүүр байдаггүй тул үйл ажиллагаа нь шүүхийн эрх хэмжээний хүрээнд байх учиртай. Хэдийгээр тагнуулын үйл ажиллагаатай холбоотойгоор шүүхийн гүйцэтгэх үүргийн талаар илүү дэлгэрэнгүй тайлбарлах учиртай ч энэ хэсэгт үндсэн ойлголтуудын талаар товч оруулахыг хичээсэн болно.

Шүүх байгууллага хуулийн засаглал, хүний эрхийг хамгаалах үндсэн үүрэг хүлээдэг ч тодорхой хоёр шалтгааны улмаас үндэсний аюулгүй байдлын асуудлаар гүйцэтгэх засгалалаас ялгаатай. Юуны өмнө, Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжоор үндэсний аюулгүй байдлыг цэвэр гүйцэтгэх засаглалын эрх хэмжээний асуудал болгон заасан байдаг. Хоёрдугаарт, дийлэнх шүүгчид нууц мэдээллийг шүүхийн танхимд задруулах нь зохисгүй гэж үздэг.¹⁸ Гэсэн хэдий ч тагнуулын хяналтад шүүх идэвхтэй оролцдог зарим орон бий. Тухайлбал, АНУ-д эрүүгийн хэрэгт татагдагсдын эрхийг нэмэгдүүлснээр шүүхээс засгийн газрын үйл ажиллагаанд илүү нарийн хяналт тавихад хүргэсэн ба Конгрессоос баталсан тагнуулын асуудлаарх хууль тогтоомжид шүүхийн хяналтыг өргөжүүлсэн байна.¹⁹ Бусад оронд, нэн ялангуяа гүйцэтгэх засаглалын зүгээс үндэсний аюулгүй байдлын нэрээр түрүү барьж давуу эрх эдлэхийг эрмэлздэг орнуудад шүүх Үндсэн хууль, хүний эрхийг хангах чиглэлээр илүү идэвхтэй ажиллахыг эрмэлздэг байна.²⁰

Шүүхээс тагнуулын хяналтыг үндсэн дөрвөн аргаар хэрэгжүүлдэг бөгөөд үүнээс гурав нь хяналтын ерөнхий цар хүрээнээс хальж, шууд удирдлагын асуудалд хамаарч байна. Нэгдүгээрт, ихэнх улсын тагнуулын албад мөрдөн байцаалтын тусгай арга хэрэгсэл (харилцаа холбоонд нэвтрэх г.м) ашиглах зөвшөөрлийг шүүгчээс урьдчилан «экс антэ» авах, эсвэл гүйцэтгэлийн дараах «экс пост» хяналтад хамрагдах үүргийг хуулиар хүлээдэг. Эдгээр шаардлага нь тагнуулын арга хэрэгслийг хуулийн хүрээнд ашиглаж байгаа эсэхэд хараат бус хяналт тавихад нэн чухал юм. Хоёрдугаарт, шүүгчид тагнуулын үйл ажиллагаатай холбоотой шүүн таслах ажиллагаанд оролцож, Үндсэн хуулийн, иргэний болон захиргааны хэргийн маргааныг шүүдэг. Гуравдугаарт, Франц зэрэг зарим улсад аюулгүй байдлын асуудлаар мэргэшсэн шүүгчид тагнуулын байгууллагыг хянан шалгах ажиллагаанд зөвлөх үүрэгтэйгээр оролцдог. Дөрөвдүгээрт, шүүгчид тагнуулын хяналтын байгууллагын гишүүн болох буюу хянан шалгах түр хороонд ажиллахаар уригдаж болно.

Эдгээр аргуудын эхний гурав нь шүүгчид тагнуулын байгууллагын үйл ажиллагааг чиглүүлэх эрхийг өгдөг тул шууд хяналтын хэлбэр гэж үздэг. Харин дөрөвдүгээр арга нь харьцангуй хязгаарлагдмал бөгөөд заавал даган биелүүлэх зөвлөмж гардаггүй.

2.2.5 Омбудсмэн

Тагнуулын хяналтын үйл ажиллагаанд омбудсмэний байгууллагаас оролцдог хамгийн түгээмэл хэлбэр нь иргэдээс тагнуулын байгууллагын үйл ажиллагаатай холбогдуулан ирүүлсэн өргөдөл гомдлыг хүлээн авч, хянан шийдвэрлэх юм. Тухайлбал Нидерланд улсын ямар ч иргэн омбудсмэний байгууллагад “холбогдох сайд, тагнуулын албадын удирдлага, ажилтнууд, тагнуулын зохицуулагч болон түүний ажлын албанд ажиллагсдын үйлдэл, үйл ажиллагаатай”²¹ холбоотой гомдол гаргах эрхтэй байдаг. Гомдол гаргагч эхлээд тухайн алба хариуцсан сайдад хандах ба сайд уг асуудлаар Тагнуул, аюулгүй байдлын албадын хяналтын хороонд хандаж зөвлөгөө хүсдэг. Үүний дараа Нидерландын Үндэсний омбудсмэний газар уг гомдлын дагуу шалгалт явуулах ба омбудсмэн “гомдол гаргагчид өөрийн шийдвэрийг бичгээр хүргүүлж, ингэхдээ тус улсын үндэсний аюулгүй байдлын болон бусад эрх ашигтай харшлахгүй тохиолдолд шийдвэрийг гаргасан үндэслэлээ мөн дурдана.”²²

Омбудсмэний давуу тал нь хараат бус, хуулийн дагуу чиг үүргээ биелүүлэхэд шаардлагатай мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй байдагт оршино. Гэхдээ тус байгууллага нь зөвхөн тагнуул бус зэвсэгт хүчин, заримдаа засгийн газрыг бүхэлд нь хамарсан өргөн цар хүрээтэй үүрэг хүлээдэг тул ажлын ачаалал их, хүн хүч дутмаг байх нь олонтаа. Үүнээс үүдэн тус байгууллагад тагнуулын

хяналтаар мэргэшсэн боловсон хүчин, бусад нөөц бололцоо дутмаг байдаг.

2.2.6 Аудитын байгууллага

Омбудсмэний нэгэн адил аудитын байгууллага тагнуулын байгууллагын үйл ажиллагаанд хараат бус, хөндлөнгийн хяналт тавьдаг. Ингэхдээ тагнуулын албадын төсөв санхүүгийн асуудлаар дагнасан хяналт хэрэгжүүлэх ба нягтлан бодох бүртгэл үнэн зөв эсэх, санхүүгийн дотоод хяналт зохистой ажиллаж чадаж байгаа эсэх, төсвийн зарцуулалт холбогдох дүрэм журамтай нийцэж байгаа эсэхийг тухайлан шалгадаг байна (Бүлэг 8-ыг үзнэ үү). Үүнээс гадна зарим тохиолдолд хууль тогтоогчид болон гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтнууд тагнуулын албадын тэргүүлэх чиглэл, төсөвтэй холбоотой шийдвэр гаргахад зориулан төсвийн зарцуулалтад эргэж ногдох үнэ цэнийн үнэлгээг хүргүүлдэг байна.

2.2.7 Иргэний нийгэм ба хэвлэл мэдээлэл

Иргэний нийгмийг нэг мөр тодорхойлж, цэгцэлсэн тодорхойлолт одоогоор байхгүй. Гэхдээ иргэний нийгэм гэж иргэд, олон нийт хийгээд төрийн байгууллага хоорондын орон зайд орших бие даасан байгууллагуудыг хэлнэ гэсэн ерөнхий ойлголт бий. Энэ тодорхойлолтод эрдэмтэн судлаачид, төрийн бус байгууллагууд (ТББ), тодорхой асуудлаар байгуулагдсан дэмжлэгч бүлгүүд, шашны байгууллагууд зэрэг өргөн хүрээтэй байгууллага, бүлгүүд ордог. Иргэний нийгмээс тагнуулын хяналт хэрэгжүүлэхийн гол давуу тал нь засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагааг ямар нэг хязгаарлалтад баригдалгүйгээр задлан шинжлэх, шүүмжлэх боломжтой байдагт оршино.

Иргэний нийгмийн байгууллагуудын нэгэн адил (төрийн бус) хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд тагнуулын албадын үйл ажиллагааны талаар хөндлөнгийн дүгнэлтэд тулгуурлан тогтмол мэдээлэх боломжтой байдаг. Нэн ялангуяа эрэн сурвалжлах сэтгүүлчид тагнуулын байгууллагын зүй бус, хууль бус, үр дүнгүй, үр ашиггүй үйл ажиллагааг олж илрүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Ингэж илрүүлсэн хэргүүдийн мөрөөр ихэнхдээ парламентын хороо, мэргэшсэн хяналтын байгууллага, омбудсмэн, аудитын байгууллагаас хянан шалгах ажиллагаа явуулна. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл эдгээр хэргийг анх илрүүлж, олон нийтийн анхаарлын төвд тавиагүй бол хянан шалгах ажиллагаа эхлэх байсан эсэх нь эргэлзээтэй.

Албан тушаалаа урвуулан ашигласан үйлдэл, засгийн газрын төсөвтэй холбоотой энгийн мэдээллийн аль нь ч бай, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл тухайн асуудлыг олон нийтийн маргаан хэлэлцүүлгийн төвд тавьдаг. Тухайлбал, «Вашингтон пост» сонинд 2001 оны 09 дүгээр сарын 11-ний халдлагын дараа АНУ-ын тагнуулын албадын огцом тэлэлтийн талаар цуврал нийтлэл гарснаар төсвийн энэ хөрөнгө оруулалт үр ашигтай эсэх талаар олон нийтийн дунд өргөн хүрээтэй хэлэлцүүлэг өрнөж байв.²³ Гэхдээ хэт улс төржсөн, эсвэл

нэг талын байр суурийг баримталсан сэтгүүл зүй тагнуулын хяналтад сөрөг нөлөөтэй гэдгийг харгалзах нь зүйтэй.

2.3 ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТЫН МӨЧЛӨГ

Хяналтыг цаг хугацааны хувьд ялгаатайгаар хэрэгжүүлж болно. Тухайлбал, төлөвлөж буй гэхдээ хараахан хэрэгжээгүй ажиллагааны өмнөх (экс антэ) хяналт, ажиллагааны явц дахь урсгал хяналт, эсвэл дуусгавар болсны дараах гүйцэтгэлийн (экс пост) хяналт гэсэн гурван хэлбэрээр хэрэгжүүлж болдог.

2.3.1 Урьдчилсан “экс антэ” хяналт

Урьдчилсан хяналтын хамгийн түгээмэл хэлбэр нь тагнуулын албад, тэдгээрийг хянагч байгууллагуудад зориулсан хууль эрх зүйн цар хүрээг бий болгох, тагнуулын албадын төсвийн төслийг боловсруулж, батлах, тагнуулын хэт эмзэг нууц ажиллагааг батлах зэрэг болно.

Хуулийн зохицуулалт үр дүнтэй байхын тулд тагнуулын алба тус бүрийн болон тагнуулын хяналтын байгууллагуудын чиг үүрэг, эрх мэдлийг хуульд нарийвчлан тодорхойлсон байх ёстой. Хэдийгээр шууд утгаараа хяналт биш боловч хууль тогтоох үйл ажиллагаа нь тагнуулын үр дүнтэй хяналтын эхлэх цэг (бөгөөд зайлшгүй нөхцөл) мөн. Чиг үүрэг, эдлэх эрхийг нь нарийн тодорхойлоогүй тохиолдолд тагнуулын байгууллага, хяналтын байгууллагын аль аль нь үр дүнтэй ажиллах боломжгүй (энэ талаар Бүлэг 2-т дэлгэрэнгүй авч үзсэн).

Засгийн газрын харьяа ямар ч байгууллага төсөвгүйгээр үйл ажиллагаа явуулах боломжгүй. Ардчилсан улсад төсвийн асуудлыг парламент шийддэг бөгөөд тагнуулын байгууллагыг оролцуулаад засгийн газрын харьяа бүх байгууллагын жилийн төсвийг баталдаг. Тагнуулын төсвийн төслийг ихэвчлэн тухайн албыг хариуцсан сайд нь албаны дарга, төрийн сан, зарим тохиолдолд аудитын байгууллагатай зөвшилцсөний дагуу холбогдох байнгын хороодод шилжүүлж хэлэлцүүлдэг (төсвийн үйл явцын талаар Бүлэг 8-д дэлгэрэнгүй авч үзсэн). Парламентын хорооны гишүүд өргөн барьсан төсвийн төслийг засгийн газраас баримталж буй тагнуулын бодлогын хүрээнд авч хэлэлцэх ба төсөв хэлэлцэн батлах процессыг гүйцэтгэх засаглалын бодлого, тагнуулын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлд шүүмжлэлтэй хандах боломж болгон ашиглах нь олонтаа.

Хувь хүний харилцаа холбоонд нэвтрэх, ажиглалт хийх зэрэг хүний эрх, эрх чөлөөнд халдсан тусгай арга хэрэгсэл ашиглахад урьдчилан зөвшөөрөл авах зайлшгүй шаардлагатай. Экс антэ буюу урьдчилсан хяналтын энэ төрлийг ихэнхдээ шүүхээс хэрэгжүүлдэг хэдий ч зарим тохиолдолд Германы Бундестагийн G10 хороо (тус улсын Үндсэн хуульд шуудан, цахилгаан холбооны асуудлыг зохицуулсан 10 дугаар бүлгийн нэрээр нэрлэгдсэн) зэрэг

шүүхийн бус болон хагас-шүүхийн шинжтэй бүтцээр дамжин хэрэгжих нь бий (Бүлэг 5-ыг үзнэ үү).

2.3.2 Урсгал хяналт

Тагнуулын болон тагнуулын хяналтыг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын үйл ажиллагаатай холбогдуулан шалгалт явуулах, газар дээр нь танилцах, сонсгол зохион байгуулах, тайлан хүлээж авах зэргийг урсгал хяналтад тооцдог. Түүнчлэн зарим улсад тухайн үед явагдаж буй утас чагнах зэрэг мэдээлэл олзворлолтын ажиллагаанд шүүхээс тогтмол шалгалт хийж, тухайн ажиллагааг үргэлжлүүлэн явуулах шаардлагатай эсэхийг тодорхойлдог жишиг бий.

Нидерландын Тагнуул, аюулгүй байдлын хяналтын хороо 2011 онд утсан холбоог чагнах ажиллагаанд тогтмол хяналт тавьж, тусгай албадын аюулгүй байдлын үнэлгээг хийх, албаны материал, хавтаст хэргүүдтэй танилцах хүсэлтийг шийдвэрлэх зэргээр урсгал хяналтыг хэрэгжүүлж байгаагаа мэдээлсэн байдаг. Үүнээс гадна, тусгай арга хэрэгслийн субъект болсон хүмүүст энэ талаар мэдэгдэх үүргээ тагнуулын байгууллага биелүүлж байгаа эсэхэд тус хороо хяналт тавьдаг аж.²⁴ Үүнтэй адил урсгал хяналт хэрэгжүүлэх тусгай эрх бүхий хяналтын байгууллагын нэг жишээ бол Норвеги улсын Парламентын Тагнуулын хяналтын хороо юм (Тодруулга 3-ыг үзнэ үү).

Тодруулга 3: Норвегийн парламентын Тагнуулын хяналтын хороо

Норвегийн Парламентын Тагнуулын хяналтын хорооны (ТХХ) үйл ажиллагаа нь 1995 оны 2 дугаар сарын 3-ны өдөр батлагдсан Тагнуулын, ажиглалтын болон аюулгүй байдлын албадыг хянах тухай хуулиар зохицуулагддаг. Уг хуулиар ТХХ-ны чиг үүргийг “цэвэр хяналтын” хэмээн хязгаарлаж,²⁵ “Хороо нь өөрийн хяналтад хамрагдах байгууллагуудад заавар эсвэл зөвлөгөө өгөхийг хориглоно”²⁶ гэж заажээ.

Мөн хуулийн 3 дугаар зүйлд ТХХ-г “иргэний болон цэргийн салбар дахь тагнуулын, ажиглалтын болон аюулгүй байдлын албадын үйл ажиллагааг тогтмол хянах” гэсэн байдаг. Хуулийн 4 дүгээр зүйлд тус хороо чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүрээнд тусгай албадын байранд нэвтрэх, 5 дугаар зүйлд сонсголд оролцуулахаар гэрч дуудах эрхийг тус тус олгосон байдаг.

Улмаар, хуулийн 8 дугаар зүйлийн дагуу ТХХ хүлээн авсан гомдлыг хэрхэн шийдвэрлэсэн талаарх тайланг нийтэд ил хэлбэрээр гаргах, Стортинг (Норвегийн парламент)-д жил тутмын үйл ажиллагааны тайлан гаргаж өгөх үүрэгтэй. Үүнээс гадна “Стортингийн танхимд шуурхай мэдэгдэх шаардлагатай нөхцөл байдал үүссэн” тохиолдолд тус хорооноос тухай бүрт тайлан гаргаж, Стортингийн гишүүдэд танилцуулах эрхтэй байдаг.²⁷ Энэхүү эрхийнхээ дагуу ТХХ тагнуулын албадын үйл ажиллагаанд урсгал хяналт тавих боломжтой юм.

2.3.3 Гүйцэтгэлийн “экс пост” хяналт

Гүйцэтгэлийн хяналтын хамгийн түгээмэл хэлбэр бол сэдэвчилсэн, тухайн асуудлын, төсвийн зарцуулалтын (Бүлэг 8-ыг үзнэ үү) болон жил тутмын хянан шалгах ажиллагаа юм. Түүнчлэн тагнуулын байгууллагатай холбоотой алдаа мадаг, ноцтой үйлдэл илэрсэн үед гүйцэтгэлийн хяналт нь тухайн хэргийг шалгаж, санал зөвлөмж гаргах зорилго бүхий тусгай хянан шалгах ажиллагаа хэлбэрээр явагдаж болно.

Тухайлбал, 2004 онд Канад улсын Засгийн газраас тусгай хянан шалгах ажиллагаа эхлүүлж, АНУ-аас Сири улсын талд шилжүүлэгдэн эрүүдэн шүүлтэд өртсөн Канадын иргэн Махэр Арар гэгчийн хэрэгт Канадын Хатан хааны морьт цагдаа ямар үүрэг оролцоотой байсан талаар шалгалт явуулсан. Уг шалгалтыг баримтын болон бодлогын гэсэн хоёр чиглэлээр хийсэн байна. Баримтын шалгалт нь “Махэр Арарт тохиолдсон хэрэгт холбоотой Канадын албан тушаалтнуудын үйлдэл, үйл ажиллагааг мөрдөн шалгаж, дүгнэлт гаргах”²⁸ зорилготой байсан бол бодлогын хянан шалгах ажиллагааны зорилго нь “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах чиглэлээр Канадын цагдаагийн газрын үйл ажиллагаанд хараат бус, шуурхай хяналтын тогтолцоог бий болгох асуудлаар санал зөвлөмж гаргах” байв.²⁹ Гүйцэтгэлийн дараах хяналтыг ийм хоёр хэсэгт хуваах нь чухам юу болж өнгөрснийг үнэн зөв тодорхойлохын сацуу бодлогын оновчтой шийдлийг санал болгодгоороо тохиромжтой юм.

Гүйцэтгэлийн хяналтын нэгэн чухал салбар бол тагнуулын албадтай холбоотой өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа бөгөөд олон хэлбэрээр хэрэгжүүлж болно (Бүлэг 9-ийг үзнэ үү).³⁰ Гомдол хүлээн авч, хянан шийдвэрлэх үүргийг ихэвчлэн шүүхийн байгууллага хүлээдэг ч омбудсмэний байгууллага (Серб улс), парламентын хороод (Унгар улс), мэргэшсэн хяналтын байгууллага (Норвеги улс) зэрэг шүүхийн бус байгууллагууд мөн энэ үүргийг гүйцэтгэж болдог.

2.4 ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТЫГ ҮНЭЛЭХ

Тагнуулын хяналтыг хэрэгжүүлэгч байгууллагууд тагнуулын албадын үйл ажиллагааг үнэлж дүгнэж байдаг. Харин хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагааг хэн үнэлэх ёстой вэ? Олон улс оронд 1990-ээд оныг хүртэл тагнуулын хяналтын тогтолцоо үүсээгүй байсан бөгөөд хянагчдыг хэн хянах вэ гэсэн асуултад эрдэмтэн судлаачид саяхнаас анхаарал хандуулж эхэлсэн юм.

Цөөн хэдэн улс тагнуулын хяналтын тогтолцоондоо хөндлөнгийн үнэлгээ хийж байсан. Канадын парламентын Нийтийн танхим нь таван жил тутам хийдэг Аюулгүй байдал, тагнуулын албаны тухай хуулийн³¹ хэрэгжилтийн үнэлгээнийхээ нэг хэсэг болгож ийм хөндлөнгийн үнэлгээ хийж байсан бол

Нидерландын Тагнуул, аюулгүй байдлын хяналтын хорооны хүсэлтээр хөндлөнгийн шинжээчид Тагнуул, аюулгүй байдлын албадын тухай хуулийн³² хэрэгжилтэд мөн адил үнэлгээ хийж байжээ. Түүнчлэн зарим оронд тагнуулын албадтай холбоотой алдаа дутагдал, ноцтой үйл явдал гарсан үед тагнуулын хяналтын тогтолцоог үнэлж дүгнэх үүрэг бүхий парламентын буюу хөндлөнгийн хянан шалгах ажиллагаа хийж байсан. Тухайлбал, АНУ-ын 09 дүгээр сарын 11-ний халдлагын асуудлаарх хороо болон Канадын иргэн Арарын хянан шалгах ажиллагааг жишээ болгон дурдаж болно.

Уг гарын авлагад цогцоор нь тусгах боломжгүй энэхүү чухал сэдвийг цаашид үргэлжлүүлэн судлахад дараах зарчмуудыг харгалзан үзэх нь зүйтэй. Үүнд:

- Тагнуулын хяналтын тогтолцоо нь зорилгоо гүйцэтгэж буй эсэхийг тодорхойлох үүднээс түүнд тогтмол үнэлгээ хийх шаардлагыг холбогдох хууль тогтоомжид тусгах.
- Энэ тогтмол үнэлгээ нь тагнуулын албадын удирдлага, гүйцэтгэх засаглал, парламент, шүүх, хөндлөнгийн хяналт, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн байгууллага гээд хяналтын тогтолцоог бүхэлд нь хамрах ёстой.
- Тагнуулын хяналтыг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын чиг үүрэг, эрх мэдэл нь бүхэлдээ тагнуулын албадын гол үйл ажиллагааг хамарч чадаж байгаа эсэхийг уг үнэлгээгээр тодорхойлох ёстой. Нэн ялангуяа, тагнуулын албадын үйл ажиллагаа хуулийн дагуу, үр дүнтэй явагдаж байгаа эсэх уг хяналтын эрх хэмжээнд хамрагдаж байх ёстой.
- Хяналтын байгууллага нь өөрийн хянаж буй албадад хариуцлага тооцох чадвартай эсэхийг уг үнэлгээгээр онцгойлон анхаарах ёстой. Өөрөөр хэлбэл, тухайн хяналтын байгууллагын эрх мэдэл, нөөц бололцоо нь чиг үүргээ гүйцэтгэхэд хангалттай эсэх, ялангуяа, хяналтын байгууллага нь гүйцэтгэх засаглал хийгээд тагнуулын албадаас хараат бус, нууц мэдээлэлтэй танилцах, хянан шалгах ажиллагаа явуулах эрхтэй эсэх болон мэргэжлийн боловсон хүчин хангалттай бий эсэх гэх мэт.

3. ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТ ЯАГААД ЧУХАЛ ВЭ?

Аливаа улс оронд тагнуулын үр дүнтэй хяналтыг бий болгож, бэхжүүлэх гол шалтгаан нь тагнуулын албадын ардчилсан засаглалыг сайжруулах (сонгогчдын өмнө хүлээх хариуцлагыг дээшлүүлэх), хуулийн засаглалыг бэхжүүлэх, тагнуулын албадын үйл ажиллагааны үр дүн, үр нөлөөг дээшлүүлэхэд оршдог.

3.1 АРДЧИЛСАН ЗАСАГЛАЛ БА ХАРИУЦЛАГАТАЙ БАЙДАЛ

Ардчилсан засаглалын суурь зарчим нь төрийн байгууллагууд сонгогчдын өмнө хариуцлага хүлээх явдал мөн. Улмаар, тагнуулын албад төрийн бусад

байгууллагын нэгэн адил татвар төлөгчдийн мөнгөөр санхүүждэг тул энэ мөнгийг зохистой, хуулийн дагуу, үр дүнтэй, үр ашигтай байдлаар зарцуулж байгаа эсэхийг мэдэх эрх олон нийтэд бий.

Тагнуулын үйл ажиллагаа ихэнхдээ нууц явагддаг тул тагнуулын албадын ил тод байдлыг бүрэн хангахад бэрх. Ийм ч учир тагнуулын албадын үйл ажиллагаанд олон нийтийн шууд хяналтаас өөр хяналтын тогтолцооны хувилбарыг бий болгож, хөгжүүлэх хэрэгтэй байдаг. Үүний хамгийн түгээмэл илрэл болох механизм нь парламентын хяналтын хороо болон парламентаас гүйцэтгэх эрх мэдлийг хянах чиг үүргийнхээ хүрээнд байгуулсан хөндлөнгийн хяналтын мэргэшсэн бүтцүүд юм.

Тагнуулын албад төрийн эрх баригч улс төрийн хүчний ашиг сонирхолд үйлчлэх бус улс орны аюулгүй байдлыг сахин хамгаалахын тулд ажиллаж байгаа гэдгийг хянахад хяналт-тэнцлийн ийм тогтолцоо чухал үүрэгтэй. Тагнуулын албад хэзээд улс төрийн намын зэвсэг бус, харин ард түмний төлөө үйлчлэгч байгууллага байх ёстой.

Парламент дахь төлөөлөл нь болон тагнуулын хяналтын бусад байгууллага тусгай албадын үйл ажиллагааг зохих ёсоор хянаж буйг ард түмэн мэдэж байгаа нөхцөлд ардчилсан засаглал эдгээр албадад итгэх олон нийтийн итгэлийг хангаж чадна.

3.2 ХУУЛИЙН ЗАСАГЛАЛЫГ ДЭЭДЛЭХ НЬ

Тагнуулын албад засгийн газрын харьяа бусад байгууллагын нэгэн адил хууль дээдэлж ажиллах үүрэгтэй. Үндэсний аюулгүй байдалд аюул занал учирсан үед ч тагнуулын байгууллага хууль зөрчих ёсгүй. Хууль зөрчсөн үйл ажиллагаа явуулснаараа тагнуулын алба өөрийн хамгаалж, сахиулах ёстой хуулийн засаглалыг зөрчөөд зогсохгүй, тухайн байгууллага болон засгийн газрын нэр хүндийг дотооддоо болон олон улсад унагадаг. Нэн ялангуяа хүний эрхийг зөрчих эрсдэл өндөртэй тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтыг нарийн хяналтын дор байлгах нь чухал.

Тагнуулын албад нь хууль, хүний эрхийг зөрчиж байсан түүхэн замналтай улс орнуудад тийм үйлдэл дахин давтагдахаас урьдчилан сэргийлэх, олон нийтийн алдагдсан итгэлийг буцаан сэргээхэд тагнуулын хяналт чухал үүрэгтэй.

3.3 ҮР ДҮН, ҮР НӨЛӨӨ

Тагнуулын албад үндэсний аюулгүй байдлыг сахин хамгаалахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд үйл ажиллагааны төсөв хөрөнгө хязгаарлагдмал тул эл нөөцөө тодорхой зорилготой, үр дүнтэй, үр нөлөөтэй байдлаар зарцуулах ёстой. Тиймээс тагнуулын хяналтын оновчтой тогтолцоо тагнуулын албад

төсвөө гүйцэтгэх засаглалаас тогтоосон тэргүүлэх чиглэлийн хүрээнд, зарлага бүрт эргэж ноогдох үр дүн хамгийн өндөр байхаар зарцуулж байгаа эсэхэд хяналт зайлшгүй тавих ёстой.

Тагнуулын албадын санхүүгийн ашигт байдлыг парламентын төсвийн хэлэлцүүлгийн үеэр болон аудитын байгууллагаас тогтмол хянах нийтлэг жишиг бий. Гэхдээ тагнуулын үйл ажиллагааны нууц байдал нь үр ашиггүй зардал, шамшигдуулалтыг нуун дарагдуулахад хялбар (засгийн газрын харьяа бусад байгууллагатай харьцуулахад) болгодог учир хяналтын байгууллагууд төсвийн хяналтад онцгой анхаарал хандуулах шаардлагатай (Бүлэг 8-ыг үзнэ үү).

4. САЙН ТУРШЛАГА

Аливаа улс орны тагнуулын албад НҮБ-ын дүрэм, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын конвенц зэрэг олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргийнхээ хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа эсэхэд төр засгаас анхаарал хандуулах ёстой. Тухайн албаны хуулиар хүлээсэн чиг үүргээс хамаараад цагдаагийн хүч хэрэглэх асуудлаарх олон улсын гэрээ хэлцэл ч мөн үүнд хамаарах боломжтой.

Энэ үүргээ хариуцлагатайгаар биелүүлэх нэг арга нь олон улсын сайн туршлагыг судалж үзэх юм. Бид энэ гарын авлагад сайн туршлага гэж үндэсний болон олон улсын хууль тогтоомж болон тагнуулын үр дүнтэй хяналтыг төлөвшүүлэхэд эерэг нөлөө бүхий дотоодын бүтэц тогтолцоо, дэг журам, загвар зэргийг хамруулсан болно.

Бүх улс оронд тохирох тагнуулын хяналтын нэгдсэн загвар байхгүй тул аль нэг хэм хэмжээ, туршлагыг хамгийн сайн гэх боломжгүй. Харин дэлхийн өнцөг булан бүрт харилцан адилгүй хэдий ч үр дүнтэй арга, загварууд бий. Эрх зүйн систем, улс төрийн орчин, соёлын ялгааны улмаас сайн туршлагыг нэг орноос нөгөө рүү шилжүүлэн буулгахад төвөгтэй. Гэсэн хэдий ч тагнуулын үр дүнтэй хяналтыг бий болгоход ач холбогдол бүхий нийтлэг хэм хэмжээ, туршлагыг нэгтгэн цуглуулах боломжтой юм.

Зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих Женевийн төвөөс 2010 онд Терроризмтой тэмцэх үйл ажиллагаанд хүний эрх, суурь эрх чөлөөг хамгаалах асуудал эрхэлсэн НҮБ-ын Тусгай төлөөлөгчид зориулан 50 гаруй орны Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомж, зарлиг, тогтоомж, тогтоол, хараат бус хянан шалгах ажиллагааны тайлан, шүүхийн шийдвэр зэргийг харьцуулан судалж, тагнуулын хяналтын сайн туршлагуудыг нэгтгэж өгсөн байна (Тодруулга 4-ийг үзнэ үү).

Тодруулга 4: НҮБ-аас эмхэтгэн гаргасан тагнуулын хяналтын сайн туршлагууд

Зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих Женевийн төвөөс 2010 онд гүйцэтгэсэн судалгаанд тулгуурлан, Терроризмтой тэмцэх үйл ажиллагаанд хүний эрх, суурь эрх чөлөөг хамгаалах асуудал эрхэлсэн НҮБ-ын Тусгай төлөөлөгч тагнуулын албад болон тэдний хяналтын асуудлаарх сайн туршлагуудыг нэгтгэж гаргасан.³³ Уг эмхэтгэлд тагнуулын үйл ажиллагаа, хууль эрх зүйн орчин, хяналт, хариуцлагатай байдал, хүний эрхийн талаарх нийт 35 сайн туршлагыг оруулсан боловч дор зөвхөн тагнуулын хяналттай холбоотой сайн туршлагуудыг түүж оруулав.

САЙН ТУРШЛАГА 6. Хуульд заасан эрх үүрэг бүхий дотоодын, гүйцэтгэх засаглалын, парламентын, шүүхийн болон хөндлөнгийн хяналтын бусад институц харилцан уялдаатайгаар тагнуулын хяналтыг хэрэгжүүлнэ. Гүйцэтгэх засаглал, тагнуулын байгууллагын аль алинаас хараат бус дор хаяж нэг иргэний институц хяналтын тогтолцоонд байсан цагт л уг тогтолцоо үр дүнтэй байж чадна. Хяналтын энэхүү цогц тогтолцоо нь тагнуулын байгууллагын бодлого, үйл ажиллагааны бүхий л тал буюу хуульд нийцэх байдал, үр дүн болон үр ашиг, төсөв санхүү, удирдлага зохион байгуулалт зэргийг хамаарна.

САЙН ТУРШЛАГА 7. Хяналтын институцүүд чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд өөрийн санаачилгаар хяналт шалгалтын ажиллагаа эхлүүлэх эрх мэдэл, нөөц бололцоо, мэргэжлийн боловсон хүчнээр хангагдсан байх ёстой. Үүний зэрэгцээ нууц мэдээлэлтэй танилцах, албан тушаалтнуудыг дуудаж уулзах, мэдүүлэг авах, тайлан, мэдээлэл шаардаж гаргуулах зэрэг эрхтэй байх нь чухал. Гэрчээс мэдүүлэг авах, баримт бичиг, бусад нотлох баримтыг гаргуулж авах зэрэгт тагнуулын болон хууль сахиулах байгууллагууд хяналтын институцтэй хамтран ажиллах үүрэгтэй.

САЙН ТУРШЛАГА 8. Хяналтын институцүүд чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүрээнд хүлээж авсан нууц болон хувийн чанартай мэдээллийг хадгалах, хамгаалахад шаардлагатай бүх арга хэмжээг авах үүрэгтэй. Хяналтын институцийн гишүүн, ажилтан энэ заалтыг зөрчсөн тохиолдолд хуулийн дагуу хариуцлага ногдуулах ёстой.

5. САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

- Тагнуулын үр дүнтэй тогтолцоо нь дотоод болон гадаад хяналтын байгууллагуудаас бүрдэх ба үүнд тагнуулын албадын удирдлага, гүйцэтгэх засаглал, парламент, шүүх, хөндлөнгийн хяналт, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн байгууллага багтана.
- Тагнуулын хяналтын тогтолцоонд багтах байгууллагуудын нийт чиг үүрэг, эрх хэмжээ нь тагнуулын албадын үйл ажиллагааны зохистой, хуульд нийцэж буй байдал, үр дүн, үр нөлөөтэй байдлыг бүхэлд нь хамарсан байх ёстой.
- Тагнуулын хяналтын тогтолцоонд гүйцэтгэх засаглал, тагнуулын байгууллагаас хараат бус дор хаяж нэг иргэний байгууллага байна.
- Тагнуулын алба гэж чухам юуг хэлэх вэ гэдгийг бодитойгоор, нарийвчлан заасан тодорхойлолт байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, үндэсний аюулгүй байдалд учирч болзошгүй аюул заналын талаар мэдээлэл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийн, мэдээлэх үүрэг бүхий төрийн байгууллагыг тагнуулын байгууллага гэнэ.
- Тагнуулын хяналт нь урьдчилсан, урсгал, гүйцэтгэлийн хяналтын мөчлөгийг бүхэлд нь хамрах ёстой.
- Тагнуулын хяналтын тогтолцооны үр дүнтэй байдалд хөндлөнгийн үнэлгээ тогтмол хийх ёстой.
- Тагнуулын хяналтын байгууллагууд бусад орны адил төстэй чиг үүрэг бүхий байгууллагуудтай тогтмол харилцаж, туршлага хуваалцдаг байх нь чухал.

ЭХ СУРВАЛЖ, АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

(Уншигч цааш дэлгэрүүлж судлах, уншиж ашиглахад дөхөм байлгах үүднээс эх сурвалж, зохиогчдын нэр, гарчгуудыг англи хэлнээ оруулав)

1. Энэхүү гарын авлагад тагнуулын байгууллагууд нь төрийн буюу олон нийтийн алба гүйцэтгэдэг гэдгийг тодотгох зорилгоор тагнуулын байгууллага эсвэл тагнуулын агентлаг бус харин тагнуулын алба хэмээн оруулсан болно.
2. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD DAC *Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (Paris: OECD, 2007), p. 140.
3. For information on private contractors, see Tim Shorrock, *Spies for Hire: The Secret World of Intelligence Outsourcing* (New York: Simon & Schuster, 2008).
4. For a fuller discussion of what it means to hold a public agency accountable, see Mark Bovens, "Public Accountability," in *The Oxford Handbook of Public Management*, eds. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynne Jr, and Christopher Pollitt (Oxford: Oxford University Press, 2005).
5. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the democratic oversight of the security services*, CDL-AD(2007)016 (2007), Paragraph 73.
6. For example, see Ronnie Kasrils, "To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa," in *To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa*, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009), pp. 9–20.
7. For example, see United States, Department of Defense, "Assistant to the Secretary of Defense for Intelligence Oversight (ATSD(IO))," Directive No. 5148.11, 21 May 2004.
8. Bulgaria, Law on State Agency for National Security, 40th Session of the National Assembly, Article 88.
9. Bosnia and Herzegovina, Law on the Intelligence and Security Agency, 22 March 2004, Article 42.
10. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, *Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP* (10 September 2008), p. 77.
11. In the Netherlands, ministerial responsibility was anchored in the constitution as early as 1848; see A. D. Belinfante, *Beginnelen van Nederlands Staatsrecht* [Principles of Dutch Constitutional Law] (Alphen aan de Rijn: Samson Publishers, 1981), pp. 64–66.
12. Christian Heyer, "Parliamentary Oversight of Intelligence: The German Approach," in *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*, ed. Steve Tsang (Westport, CT: Praeger Security International, 2007), p. 69.
13. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the democratic oversight of the security services*, CDL-AD(2007)016 (2007), Paragraph 78.
14. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission), *First Report: Security and Information* (October 9, 1979), p. 425.
15. Зарим улсад хөндлөнгийн шинжээчид болон парламентын хуучин гишүүдээс бүрдсэн хяналтын холимог бүтцийг ашиглах жишиг бий.
16. See United Kingdom, Intelligence and Security Committee, *Annual Report 2001–2002*, CM 5542 (2002), pp. 46–50.
17. For more detailed information, see Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986, Act No. 101 of 1986 as amended; and the Inspector General of Intelligence and Security web site (available at <http://www.igis.gov.au/>).
18. Ian Leigh, "National courts and international intelligence cooperation," in *International intelligence cooperation*

- and accountability*, eds. Hans Born, Ian Leigh, and Aidan Wills (London: Routledge, 2011), p. 232.
19. Frederic Manget, "Another system of oversight: intelligence and the rise of judicial intervention," in *Strategic intelligence: A window into a secret world*, eds. Loch Johnson and James Wirtz (Los Angeles: Roxbury, 2004), pp. 407–409.
 20. Ian Leigh, "National courts and international intelligence cooperation," in *International intelligence cooperation and accountability*, eds. Hans Born, Ian Leigh, and Aidan Wills (London: Routledge, 2011), p. 232.
 21. The Netherlands, Act of 7 February 2002, providing for rules relating to the intelligence and security services and amendment of several acts (Intelligence and Security Services Act 2002), Article 83, Paragraph 1, p. 31.
 22. Мөн тэнд., Article 84, Paragraph 1, p. 31.
 23. Dana Priest and William M. Arkin, "Top Secret America: A Washington Post Investigation," *The Washington Post*, four-part article series, July-December 2010 (available at <http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america/>; accessed 18 November 2011).
 24. The Netherlands, Review Committee on the Intelligence and Security Services (CTIVD), *Annual Report: 2010–2011*, pp. 8–9.
 25. Norway, The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, Act No. 7 of 3 February 1995, Section 2.
 26. Мөн тэнд., Section 2.
 27. Мөн тэнд., Section 8, Paragraph 2.
 28. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006), p. 17.
 29. Мөн тэнд., p. 17.
 30. Хэдийгээр ихэнх гомдол болж өнгөрсөн үйл явдалтай холбогдуулан гардаг ч зарим тохиолдолд хэрэгжиж буй болон төлөвлөгдөөд хэрэгжээгүй ажиллагаатай холбоотой гомдол гарах нь бий.
 31. Stuart Farson, "The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?" in *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995).
 32. Cyrille Fijnaut, *Het Toezicht op de Inlichtingen-en Veiligheidsdiensten: de noodzaak van krachtiger samenspel* [The oversight of security and intelligence services: the need for closer cooperation] (The Hague, April 2012) (in Dutch).
 33. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight*, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010).



БҮЛЭГ 2

ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТЫН ҮР ДҮНТЭЙ ТОГТОЛЦООГ БҮРДҮҮЛЭХ

Стюарт Фарсон

2

ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТЫН ҮР ДҮНТЭЙ ТОГТОЛЦООГ БҮРДҮҮЛЭХ

Стюарт Фарсон

1. ТАНИЛЦУУЛГА

Энэ бүлэгт аюулгүй байдлын салбарын шинэчлэлийн нэг чухал сэдэв болох ардчилсан шилжилт хийж буй орнуудад тагнуулын үр дүнтэй хяналт, хариуцлагын тогтолцоог (тэр дундаа хууль эрх зүйн тогтолцоог) бий болгож бэхжүүлэх талаар авч үзэх юм. Энэ хүрээнд, ардчилал төлөвшсөн орнуудад хэрэглэж буй хяналтын тогтолцоо нь хөгжиж буй болон ардчилсан засаглалд шилжиж буй орнуудын хувьд тохиромжтой загвар болж чадах уу гэсэн асуулт эн тэргүүнд тавигдана. Уг асуултын хариу нь шилжилтийн үедээ яваа тухайн орны онцлог шинж төлөв, үүний дотор тагнуулын албадын чиг үүрэг, үйл ажиллагааны цар хүрээ, тухайн улсад учирч буй аюул заналын мөн чанар зэргээс хамаарна. Эдгээр хүчин зүйлийг шинжилж үзэхдээ илүү өргөн цар хүрээтэй асуудал буюу улс төрийн ардчилсан соёл, үйл ажиллагааны ардчилсан жишиг хэр төлөвшсөнийг харгалзах хэрэгтэй.

Засгийн газрын харьяа байгууллагуудыг ардчилсан хяналтын дор оруулж, хариуцлагажуулна гэдэг ардчиллын хамгийн гол зорилтын нэг мөн. Гэхдээ ардчилсан улсуудын энэ зорилтыг хэрэгжүүлж буй арга барил харилцан адилгүй. Зарим нь парламентад түшиглэдэг бол нөгөө нь төрөл бүрийн мэргэшсэн бүтцийг хослуулсан холимог хувилбарыг ашигладаг. Энэ үйл ажиллагааны буюу “хяналтын” үр дүн нь зөвхөн хаана, хэзээ, хэр олон удаа гэдгийг заасан Үндсэн хууль болон бусад хуулийн зохицуулалтаас гадна хяналтын байгууллагууд ямар мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй вэ гэдгээс ихээхэн хамаарна. Мэдлэг, мэдээлэл цуглуулж, институцийн мэдээллийн санг бий болголгүйгээр хяналтын ямар ч бүтэц зорилгоо биелүүлэхэд шаардлагатай асуудлыг олж харах, оновчтой асуулт тавих чадавхыг бүрдүүлж чадахгүй.

Сүүлийн жилүүдэд Зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих Женевийн төв зэрэг хараат бус судалгааны байгууллагаас аюулгүй байдлын салбарын шинэчлэл, тухайлбал тагнуулын хяналттай холбоотой хууль эрх зүйн хэм хэмжээ, сайн түршлагыг цуглуулж, хөгжүүлэх чиглэлээр ихээхэн ажил хийсэн.¹ Хяналтын байгууллагуудын зэрэгцээ эрдэмтэн судлаачид тагнуулын үйл ажиллагаа, тагнуулын хяналтын харьцуулсан судалгааг хийх болжээ.² Гэсэн хэдий ч хяналтын тогтолцооны загварууд цаг хугацааны хувьд хэр үр нөлөөтэй байсныг авч үзсэн судалгаа өнөөг хүртэл дутмаг хэвээр³ бөгөөд зөвхөн Их Британи, АНУ-ын жишээ л олны хүртээл болсон байна.⁴

Тагнуулын хяналтын үр дүнтэй байдлын талаар судалгаа мэдээлэл хангалтгүй байдаг учир хяналтын аль нэг бүтцийг бусдаас илүү гэж санал болгоход хүндрэлтэй. Нэгдүгээрт, хяналтын тогтолцооны хөгжлийн явцыг хамраагүй судалгаа үнэ цэнэ багатай (учир нь зөвхөн тухайн судалгаагаар илрүүлсэн асуудлуудыг үнэлсэн) байдаг. Хоёрдугаарт, цаг хугацааны хөгжлийн хувьд авч үзсэн АНУ болон Их Британийн хяналтын тогтолцоо нь шилжилтийн үедээ яваа орнуудад тохирох эсэх нь тодорхойгүй. Жишээлбэл, АНУ-ын тагнуулын аппаратын цар хүрээ, хэмжээ, арвин төсөв, хувийн хэвшлийн оролцоо зэргийг харгалзвал тус улсын тагнуулын хяналтын талаарх судалгаа огт өөр орчин нөхцөлтэй, шилжилтийн үедээ яваа орнуудын хувьд тийм ч ач холбогдолтой биш гэж хэлж болно.

Ардчилсан засаглалын ялгаатай олон хэлбэр бий. Дээрхийг харгалзан, энэ бүлгийн удаах хэсэгт шилжилтийн үеийн орнуудын мөн чанарыг авч үзсэн бөгөөд гурав дахь хэсэгт үр дүнтэй хяналт ямар шинж чанартай байдаг талаар оруулсан болно. Дөрөв дэх хэсэгт улс орнуудын тагнуулын хяналтын тогтолцоог авч үзэн, давуу болон сул талуудыг тодорхойлсон. Тав дахь хэсэгт хяналтыг үр дүнтэйгээр хэрэгжүүлэхэд учирч болох саад бэрхшээл, зургаа дахь хэсэгт хяналтын байгууллага үр дүнтэй ажиллахад шаардагдах эрх хэмжээний асуудлыг авч үзсэн. Эцэст нь тодорхой зөвлөмжүүдийг санал болгов.

2. ШИЛЖИЛТИЙН ҮЕИЙН ОРНУУД

Ардчилсан засаглалын аливаа хэлбэрийг эхлэн хэрэгжүүлж буй орнуудыг шилжилтийн үедээ яваа орон гэж ихэвчлэн тодорхойлдог. Тэдгээрийн хооронд ардчилалд шилжсэн гэдгээс өөр нийтлэг зүйл ховор бөгөөд гарааны цэг, ардчиллын сонгосон хэлбэр нь хүртэл ялгаатай. Зарим нь цаг хугацааны тодорхой үед ардчилсан орон байгаад дарангуйлагч дэглэм рүү халтирсан байхад том гүрэн задарсны улмаас шинээр үүссэн орнууд ч бий. Мөн зарим нь омог, бүлгийн дарангуйлал, үндэстэн ястан хоорондын зөрчил, түүгээр ч үл барам иргэний дайны зовлонг амссан. Энэ мэт түүхэн онцлогийн улмаас улс орнуудын сонгох ардчиллын замнал ч харилцан адилгүй байдаг. Тухайлбал зарим орон нэгдмэл улс, зарим нь холбооны улс болж төлөвшдөг. Зарим нь гүйцэтгэх засаглалд хяналт тавих тодорхой эрхтэй ерөнхийлөгчийн засаглалыг, харин нөгөө нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг нягт үйлдүүлсэн парламентын засаглалыг сонгодог. Зарим орон Үндсэн хуульт хаант засагтай байхад нөгөө нь бүгд найрамдах улсын загварыг сонгодог. Сонгуулийн тогтолцооны хувьд ч харилцан ялгаатай бөгөөд нэг ялагчтай, мажоритар, пропорциональ зэрэг тогтолцоотой байдаг. Улмаар зарим орны хууль тогтоох байгууллага нэг танхимтай байхад заримынх нь хоёр танхимтай. Үүн дээр нэмээд шүүхийн тогтолцооны зэрэг олон ялгаатай талыг дурдаж болно.

Шилжилтийн үеийн орны хийж буй энэ мэт сонголт тэдний улс төрийн соёлын төлөвшилтөд шууд нөлөө үзүүлдэг байна.

Ардчилсан орны улс төрийн соёл, нэн ялангуяа иргэд ардчиллын үзэл санааг хэрхэн хүлээн авч байгаа нь уг үзэл санааг бодит амьдралд хэрэгжүүлэх арга замыг тодорхойлно. Нэг улсын гүйцэтгэх засгийн албан тушаалтнууд нөгөө улсынхтай харьцуулахад олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээх хүсэл зоригор илүү байж болно. Үүний нэгэн адил хууль тогтоох байгууллагын төлөвшил, хариуцлагатай байдал улс улсад харилцан адилгүй. Ардчиллаас ухрах алхам, ялангуяа эрх баригчид засгийн эрхийг арга хэрэгсэл болон гол төлөв авлигыг ашиглан өөрийн байр суурийг хадгалж, бэхжүүлэх гэсэн үйлдэл нь ардчилсан засаглалд тэмүүлсэн үйл явцад сөргөөр нөлөөлдөг⁵.

Түүнчлэн ардчилсан засаглал гэсэн нэр томъёог улс орнууд харилцан адилгүй ойлгож, хэрэглэдэг бөгөөд энэ нь тагнуулын хяналтын сэдвийн хүрээнд улам тод харагддаг. Тухайлбал, хариуцлагатай байдал гэдгийг мэдээлэл өгөх үйл явц буюу илүү ерөнхий утгаар ил тод байдал гэж ойлгох нь бий. Гэтэл засаглалын Уэстминстэрийн загварыг баримтлагч хамтын нийгэмлэгийн орнуудад хариуцлагатай байдал хэмээн засгийн газрын гишүүн-сайд нар тус тусын харьяа байгууллагуудын үйлдэл (эс үйлдлийн) талаар парламентад үнэн зөв мэдээлэл өгөх Үндсэн хуулийн үүргийг тухайлан нэрлэдэг байна. Аюул занал, эрсдэл, үндэсний аюулгүй байдал, тусгаар тогтнол, шийдвэр,

чадавх, аюулгүй байдал, тагнуул, хяналт зэрэг нэр томьёо дор бүрнээ хэд хэдэн харилцан адилгүй тодорхойлолттой байдаг.

3. ҮР ДҮНТЭЙ ХЯНАЛТ

Тагнуулын хяналтын аливаа тогтолцоог нэвтрүүлэхийн өмнө аль ч улсын хууль тогтоох байгууллага уг тогтолцоо үр дүнтэй байх эсэхийг мэдэхийг хүсэх нь дамжиггүй. Өнөө үед энэ сэдвээр ном зохиол элбэг гарах болсон тул үүнийг амар хялбар ажил гэж зарим хүн үзэж болох юм. Гэхдээ зарим нэг зүйлсийг анхааруулахад илүүдэхгүй болов уу. Сүүлийн үед зарим судлаач тагнуулын хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагааны талаар дэлгэрэнгүй судалгаа гаргасан боловч тэдгээрийн үр нөлөөтэй байдлыг урт хугацааны туршид нарийвчлан судалж, ач холбогдол бүхий дүгнэлт хийсэн нь ховор (хангалттай урт хугацааг хамраагүй судалгаа нь үр нөлөөг үнэлэх оновчтой шалгуур үзүүлэлтүүдийг бий болгож чаддаггүй).

Түүнээс гадна гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засаглал тагнуулын үйл ажиллагаанд хяналт тавихдаа харилцан адилгүй зорилгыг эрхэмлэдэг нь асуудлыг улам бүрхэгдүүлдэг. Үүнээс үүдэн олонх ардчилсан орон тус тусын зорилгын хүрээнд хяналтын төрөл бүрийн хэлбэр ашигласан холимог тогтолцоог нэвтрүүлэн хэрэглэх болжээ. Ийм тогтолцоонд парламентын хяналтын хороотой зэрэгцэн хөндлөнгийн хяналтын мэргэшсэн бүтэц оршиж, тэдгээр нь харилцан үялдаатай эсвэл бие даан үйл ажиллагаа явуулдаг байна.

Хяналтын ямар ч тогтолцоотой байсан хууль тогтоогчид хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагааны талаарх үнэн зөв мэдээллийг түргэн шуурхай авч, тэдгээрээс гаргасан тайлан мэдээлэлтэй танилцах боломжоор хангагдсан байх нь чухал. Хамгийн гол нь хууль тогтоогчид тагнуулын хяналтын зорилго, зорилтыг сайн мэдэх ёстой бөгөөд эс тэгвээс тэдний үйл ажиллагаа билэг тэмдэг төдийхнөөр үлдэх эрсдэлтэй.⁶ Энэ зорилго нь энгийн бөгөөд засгийн газрын аливаа байгууллагын зорилгоос ялгараад байх зүйлгүй. Энэхүү зорилгын мөн чанар нь тагнуулын албадын⁷ үйл ажиллагааг удирдахад бус, харин эдгээр албад болон гүйцэтгэх засаглал үйл ажиллагааныхаа төлөө олон нийтийн өмнө, тэдэнд ил тод, ойлгогдох хэлбэрээр хариуцлага хүлээх байдлыг хангахад оршино. Гэхдээ парламент нь тагнуулын байгууллагын төсвийг хэлэлцэж батлах, тагнуулын байгууллагын хууль тогтоомжийг батлах эсвэл өөрчлөх гэсэн үндсэн хоёр чиг үүргийнхээ хүрээнд тагнуулын байгууллагыг удирдан чиглүүлдэг гэж болно.

Хууль тогтоогчид хяналтын чиг үүрэг гүйцэтгэхдээ өөрсдийн чадавх, хандлага, хязгаарлалтуудыг үнэлж үзэх нь зүйтэй. Цаг хугацаа, нөөц бололцоо, мэргэшил мэдлэг дутмаг байх нь тагнуулын хяналтын бодит үр дүнд нөлөөлдөг. Тийм ч учир, тагнуулын хяналтын зорилго, парламентын үйл ажиллагааны

мөчлөгт багтаан энэхүү зорилгод хэрхэн хүрэх арга замаа сайтар бодож боловсруулах хэрэгтэй. Зарим тохиолдолд хяналтын тодорхой зорилгод хүрэхэд хөндлөнгийн хяналтын мэргэшсэн байгууллага илүү тохиромжтой байж болно. Ийм тохиолдолд парламент болон хөндлөнгийн хяналтын байгууллага ямар харилцаатай байх нь зохимжтой вэ?

Ерөнхийдөө парламент нь хууль журмыг сахин мөрдөх байдлын болон үр дүнтэй байдлын гэсэн хоёр хэлбэрээр тагнуулын хяналтад оролцоно. Тодруулбал, тагнуулын албад, тэдэнтэй холбоотой ажилладаг этгээд холбогдох хууль, дүрэм журам, засгийн газрын бодлогын хүрээнд ажиллаж байгаа эсэх болон төсвийн мөнгийг зохистой, үр ашигтай байдлаар зарцуулж байгаа эсэхэд хяналт тавих ёстой.

Парламентын гишүүд тагнуулын хяналттай холбоотой гол үүргээ экс пост хяналт шалгалтын ажиллагаа явуулах буюу, өөрөөр хэлбэл аливаа үйл явдал болж өнгөрсний дараа хяналт тавих гэж ойлгодог. Гэвч энэ ойлголт нь бүрэн бус юм. Зарим тохиолдолд хянан шалгах ажиллагааг тухайн үйл явдлын дараа явуулах ёстой хийгээд явуулах боломжтой байдаг хэдий ч тагнуулын үйл ажиллагаа хийгдэхээс өмнө буюу хийгдэх явцад хяналтыг хэрэгжүүлэх нь парламентын гишүүдийн өөр нэг үүрэг мөн. Жишээлбэл, хууль тогтоогчдын зүгээс тагнуулын аливаа ажиллагаанд шаардлагатай дүрэм журам, засгийн газрын тодорхой бодлого байгаа эсэхэд хяналт тавих ёстой байдаг. Түүний нэгэн адил, үйл ажиллагааны ашигт байдлын үнэлгээ зөвхөн дагалдах хэлбэрээр хийгдэх боломжтой хэдий ч чадавх болон гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг урьдчилан тодорхойлж, улмаар тогтмол үнэлдэг байх нь зүйтэй.

4. ХЯНАЛТЫН ХЭЛБЭРҮҮД

Энэ хэсэгт ардчилсан орнуудад өргөн хэрэглэгддэг хяналтын гурван чиг хандлагыг авч үзсэн болно. Үүнд:

- Хууль тогтоох байгууллагын хороо
- Ерөнхий хянан шалгагч
- Хөндлөнгийн хяналтын мэргэшсэн бүтэц

Үүнд, хууль тогтоох байгууллагын хороо гэдэгт зөвхөн парламентын хороо бус өөрсдийгөө парламент хэмээн тооцдоггүй хууль тогтоох байгууллагуудыг ч мөн оруулсан болно.

4.1 ХУУЛЬ ТОГТООХ БАЙГУУЛЛАГЫН ХОРОО

Хууль тогтоох байгууллагын хяналтын хороод төрөл, чадавхын хувьд харилцан

адилгүй байдаг. Тухайлбал, Уэстминстэрийн загварыг баримтлагч орнуудын хувьд парламентын хороодод хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын сонгуульт албан тушаалтнуудын давхцал ажиглагддаг бол зарим оронд тийм давхцал огт байдаггүй.⁸

Түүнчлэн конгрессын тогтолцоо болон парламентын ардчилал бүхий орнуудын хууль тогтоох байгууллагын хяналтын хороодын зарим чухал ялгааг дурдах нь зүйтэй. Тухайлбал хариуцлагын асуудалд хандах хандлага ихээхэн ялгаатай байдаг. Эрх мэдлийн хяналт-тэнцэл буюу төрийн эрх мэдлийн салаа бүр харилцан хяналт тавих зарчмыг чухалчлан үздэг АНУ зэрэг оронд хороодын хуралдаанд зориулж ямар мэдээлэл авах, сонсголын үед ямар асуудлыг хэлэлцэхээ Конгресс бие даан шийддэг. Түүнчлэн төсөв хуваарилах, хууль батлах эрхийг Конгресс дангаараа эдэлдэг бөгөөд энэ эрхийг хязгаарлах цөөн тохиолдол л бий. Ийм ч учир АНУ-ын Конгрессын хороод гүйцэтгэх засаглалын ахлах албан тушаалтнууд, тэр дундаас тагнуулын албадын удирдлагыг дуудан ирүүлж мэдүүлэг авдаг бөгөөд тэдгээр албан тушаалтнууд нь бодлого, үйл ажиллагааны талаарх асуултуудад бүрэн бүтэн, үнэн зөв хариулт өгөх үүрэг хүлээдэг (Тус улсын гүйцэтгэх засаглалын сонгуульт албан тушаалтан болон Нэгдсэн Улсын Ерөнхийлөгч, Дэд Ерөнхийлөгч нар Конгрессын өмнө мэдүүлэг өгдөггүй).

Харин эсрэгээр парламентын тогтолцоотой ихэнх улсад эрх баригч улс төрийн хүчин парламент дахь олонхын бүлгийг хянадаг учир нууц мэдээллийн чухам аль хэсгийг парламентад өгөх талаарх эцсийн шийдийг гүйцэтгэх засаг лал гаргадаг байна. Түүнээс гадна, парламентын хорооны сонсголд ямар албан тушаалтан оролцож, ямар сэдвийн хүрээнд хариулт өгөх вэ гэдэгт зарчмын томоохон ялгаа бий. Парламентын засаглал бүхий зарим оронд гүйцэтгэх засаглалын сонгуульт албан тушаалтнууд парламентын хороодод бодлогын асуудлаар мэдээлэл өгч, асуултад хариулдаг бол зарим улсын албан тушаалтнууд хүрэлцэн ирэх, асуултад хариулах эсэх нь тэдний өөрсдийн сэтгэл зоригийн асуудал байдаг.

4.1.1 АНУ болон Бразил дахь Конгрессын хяналт

АНУ-д 1970-аад онд шуугиан тарьж байсан Чөрч ба Пайкийн хянан шалгах ажиллагаанаас (*Church and Pike Committee investigations*) улбаатайгаар Төлөөлөгчдийн танхим болон Сенатын аль алинд нь байнгын ажиллагаатай тагнуулын хороо байгуулах шийдвэрийг Конгрессоос гаргаж байв. Эдгээр хороодын үндсэн үүрэг нь АНУ-ын тагнуулын бүхий л албаны үйл ажиллагааг хянаж, хууль ёсны дагуу үр дүнтэй явагдаж байгаа эсэхийг авч үзэхэд оршино. Өндөр хамгаалалт бүхий байршилд хуралддаг, урьдчилсан хяналтад хамрагдсан, өндөр мэргэшилтэй ажлын алба бүхий эдгээр хороо нь үйл явдлын өмнө, хойно болон явцын дунд хяналт тавих эрх, нөөц бололцоогоор хангагдсан байдаг. Түүнчлэн АНУ-ын дотоод тагнуулын үйл ажиллагаанд

хяналт тавих чиг үүргийг Хууль зүйн департамент болон Дотоодыг аюулаас хамгаалах департаментыг хянах үүрэг бүхий хороод хуваалцдаг. Хорооны ажлын албаны ажилтнуудыг эрх баригч болон сөрөг хүчнээс томилох бөгөөд тус тусын намын гишүүдэд шаардлагатай үйлчилгээг үзүүлдэг байна. Үүний зэрэгцээ Конгрессын судалгааны төв, Засгийн газрын хариуцлагатай байдлыг хангах алба зэрэг нэн чухал албадаас нэмэлт дэмжлэг авдаг аж.

Цэргийн дэглэмээс холбооны ардчилсан тогтолцоо руу шилжээд удаагүй байгаа Бразил Улс нь конгрессын тогтолцооны өөр нэг жишээ юм. Уг шилжилтийг 1985 онд хийснээс хойш арав гаруй жилийн түрш Бразилийн шинээр томилогдох гүйцэтгэх засаглал бүрийн анхаарлыг эдийн засаг, тус улсын их хэмжээний гадаад өр зэрэг тулгамдсан асуудлууд голлон эзэлж байв. Эдгээр асуудлууд болон Бразилд дайсагнагч гадаад улс орон байхгүй гэсэн итгэл үнэмшлийн улмаас тагнуулын салбарыг шинэчлэх ажил ихээхэн удаашралтай байв.⁹ Харин сүүлийн жилүүдэд Бразилийн Конгресс уг тогтолцоог дахин сэргээснээр зогсохгүй тагнуулын хяналтыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хороодыг шинээр зохион байгуулжээ. Тагнуулын үйл ажиллагааг хянах хамтарсан хороо 1999 онд анх байгуулагдсан байна. Улмаар дараагийн жилүүдэд Төлөөлөгчдийн танхим болон Сенатад Батлан хамгаалахын хороо, Төлөөлөгчдийн танхимд Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг нийтийн аюулгүй байдлыг хангах хороог, Сенатын Үндсэн хууль, шүүх, иргэншлийн хорооны дэргэд Нийтийн аюулгүй байдлын дэд хороог тус тус байгуулжээ. Тагнуулын үйл ажиллагааг хянах хамтарсан хороо анх байгуулагдахад Конгрессын гишүүдийн идэвх сонирхол бага, хорооны дотоод дүрэм журам дээр нэгдсэн зөвшилцөл дутмаг, мэргэжилтэй боловсон хүчин, техникийн нөөц бололцоо хязгаарлагдмал байсан хэдий ч эдгээр хороо нь ил тод байдлыг сайжруулах чиглэлээр тодорхой амжилт олсон чадсан юм.¹⁰

4.1.2 Парламентын хяналтын хэлбэрүүд

Парламентын тагнуулын хяналт нь хэлбэрийн хувьд конгрессын хяналтаас ялгаатай төдийгүй, өөр хоорондоо ч харилцан адилгүй байдаг.¹¹ Ингэхдээ нууц мэдээлэлтэй танилцах эрх, боловсон хүчин болон бусад нөөц бололцооны хүртээмж, хяналтын хорооны эрх мэдэл, гишүүдийн томилгоо зэргээрээ голлон ялгардаг байна.

Парламентаас тагнуулын хяналтыг хэрэгжүүлж буй дор хаяж таван ялгаатай хэлбэр бий:

- Нууц мэдээлэлтэй танилцах эрхгүй парламентын хороо
- Парламентын гишүүдийн (тагнуулын хяналтын) хууль зүйн хороо
- Парламентын (тагнуулын хяналтын) хууль зүйн байнгын хороо

- (Тагнуулын) хуулийн хяналтын тусгай хороо
- Холимог хороо, тогтолцоо

Нууц мэдээлэлтэй танилцах эрхгүй парламентын хороо

Парламентын ардчилал бүхий зарим оронд (Канад, Ирланд зэрэг) гүйцэтгэх засаглалаас парламентын хороодын нууц мэдээлэлтэй танилцах нөхцөлийг хангах тусгай зохицуулалт хийдэггүй. Иймд нууц мэдээ, мэдээлэлтэй харьцах эрх бүхий албан тушаалтан парламентын гишүүдэд мэдээлэл “задалсан” тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага үүрэх магадлал өндөр. Тиймээс эдгээр ардчилсан орны парламентын хороод тагнуулын үйл ажиллагааны талаарх аливаа “дотоод” мэдээлэлгүйгээр ажиллах шаардлагатай болдог. Гэхдээ тэдгээр хороодод парламентын хянан шалгах бүрэн эрх, нөөц бололцоо байдаг, чухал асуудлуудад хяналт тавьж, засгийн газрын анхаарлыг хандуулах боломжтой байдаг тул тэднийг огт чадамжгүй хэмээн дүгнэх нь учир дутагдалтай.¹²

Энэ чиг хандлагатай холбоотойгоор болгоомжтой хандах дараах хоёр асуудал бий: Юуны өмнө хяналтад зохих ёсоор хамруулах боломжгүй тодорхой асуудлууд байдаг. Тухайлбал хөндлөнгийн хяналтын мэргэшсэн байгууллагуудаас сөхөж тавьсан тодорхой асуудлуудад парламентын анхаарлыг хандуулахад тийм ч амаргүй. Хоёрдугаарт, парламентын хорооны эрх мэдэл, чиг үүргийг нарийвчлан тогтоогоогүй тохиолдолд хамарч буй асуудлуудын сонголт эмх цэгцгүй байна. Хорооны удирдлага өөрчлөгдөх бүрт зорилго, дэг жаяг, байгууллагын ой санамж ч мөн дагаж өөрчлөгддөг.

Парламентын гишүүдийн (тагнуулын хяналтын) хууль зүйн хороо

Дараагийн хэлбэр бол Их Британи улсын парламентын гишүүдээс бүрдсэн хууль зүйн хороо юм.¹³ Их Британийн Тагнуул, аюулгүй байдлын энэхүү хороо нь парламентын эрх үүрэг гэхээс илүүтэй хуулийн заалтын дагуу байгуулагддаг. Парламентын хороодын гишүүдийг улс төрийн намууд сонгодог бол харин энэхүү хороог парламентын доод танхим болох Нийтийн танхим болон дээд танхим болох Лордын танхимын гишүүдээс Ерөнхий сайд өөрөө сонгох бөгөөд хороо нь Ерөнхий сайдад ажлаа тайлагнах үүрэгтэй. Учир нь Тагнуул, аюулгүй байдлын хороо (ТАБХ) нь жинхэнэ утгаараа парламентын хороо биш юм. Тодруулбал, уг хороо нь парламентын хороодын эдэлдэг хянан шалгах эрх мэдлийг эдэлдэггүй бөгөөд парламентын бусад нөөц бололцоог дайчлах болон бусад давуу эрх байдаггүй. Нэг үгээр хэлбэл, энэ нь парламентын хороо бус харин парламентын гишүүдээс бүрдсэн хороо юм.

ТАБХ-ны гол давуу тал нь нууцын баталгаа гаргасан ажилтнуудтай нууц хүрээнд, нууц байдалд үйл ажиллагаагаа явуулдагт оршино. Өөр нэг давуу тал нь тогтвортой байдал юм. Лордын танхимаас сонгогдсон хорооны гишүүдийг (Нийтийн танхимаас сонгогдсон гишүүдээс ялгаатай нь) дахин

сольж өөрчилдөггүй тул залгамж халаа хангагдаж, байгууллагын ой санамж тасралтгүй хөгжихөд ихээхэн тустай байдаг.

Нөгөө талаас ТАБХ-ны албан ёсны эрх хэмжээ нь тагнуулын гол албадын зардал, удирдлага, бодлогын хүрээнд хязгаарлагддаг. Түүнчлэн, тус хорооны хянан шалгах ажиллагаа явуулах нөөц бололцоо ч хязгаарлагдмал бөгөөд эрх мэдлийг нь саяхан нэмэгдүүлсэн хэдий ч, хүсэн хүлээсэн хэмжээнд хүрээгүй хэвээр байна. Үүний улмаас Их Британийн эл хэлбэр нь хяналтын нэг чухал асуудал болох тасралтгүй хяналтыг хангах тал дээр сул гэж хэлж болно.

ТАБХ-г парламентад харьяалуулах удаа дараагийн оролдлого амжилт олоогүй ч улс төрийн намуудын үүрэг оролцоо өсөн нэмэгдсэн байна. Өдгөө улс төрийн намууд уг хорооны гишүүдийн сонголтод ихээхэн нөлөө үзүүлэх болсон бөгөөд ТАБХ-ны тайлангийн ил хувилбарыг парламентаар тогтмол хэлэлцэх болсон байна.¹⁴

Парламентын (тагнуулын хяналтын) хууль зүйн байнгын хороо

Тагнуулын асуудлаарх парламентын хууль зүйн байнгын хороо нь парламентын жинхэнэ хороо мөн гэдгээрээ Их Британийн жишээнээс ялгаатай. Уг хорооны гишүүдийг улс төрийн намууд томилох бөгөөд парламентын нөөц бололцоог шаардлагатай хэмжээгээр ашигладаг.

ТАБХ-ны ажилтнууд гүйцэтгэх засаглалын өмнө үүрэг хүлээдэг бол парламентын байнгын хороо нь хэнийг авч ажиллуулах (нууцын баталгаатай байх), хаана уулзах (уулзалтын байрны аюулгүй байдлыг хангасан байх) зэрэг үйл ажиллагааныхаа шийдвэрийг бие даан гаргах эрхтэй байна.

Ийм хорооны гишүүнчлэлийн шаардлага орон бүрт харилцан адилгүй. Тухайлбал Өмнөд Африкт хорооны бүрэлдэхүүн нь пропорциональ төлөөллийг хангасан буюу улс төрийн томоохон намуудын төлөөлөл багтсан байх ёстой. Шинэ Зеландад Ерөнхий сайд болон сөрөг хүчний дарга аль аль нь хорооны гишүүн байна. Харин Австралид уг хорооны бүрэлдэхүүнд холбооны парламентын дээд, доод танхимын аль алиных нь төлөөлөл орсон байдаг.

Ийм хороог байгуулах талаар заасан хуульд ихэвчлэн уг хороо нь чухам аль байгууллагыг хянах ёстойг тодорхойлсон байдаг. Хэдийгээр зарим ажиллагааг хязгаарласан байдаг ч хорооны эрх мэдлийн цар хүрээ чамлахааргүй өргөн байдаг. Жишээ нь, Австралийн Парламентын Тагнуул, аюулгүй байдлын хамтарсан хороо (ПТАБХХ) нь улсынхаа тагнуулын бүх голлох байгууллагыг хянах эрхтэй байдаг ч хяналтаас гадуурх үйл ажиллагааны жагсаалт нэлээд урт ажээ (Тодруулга 1-ийг үзнэ үү).

Тодруулга 1: Австралийн Парламентын Тагнуул, аюулгүй байдлын хамтарсан хорооны эрх мэдлийн хязгаарлалт

Хорооны үйл ажиллагаанд дараах асуудал үл хамаарна:

1. Австралийн Аюулгүй байдлын тагнуулын байгууллага, Австралийн нууц тагнуулын алба, Батлан хамгаалахын дүрс зураг, гео орон зайн байгууллага, Батлан хамгаалахын тагнуулын байгууллага, Батлан хамгаалахын холбооны удирдлагын газар, Дүн шинжилгээний үндэсний газрын тагнуулын мэдээлэл олзворлох, дүн шинжилгээ хийх тэргүүлэх чиглэл;
2. Эдгээр байгууллагын мэдээллийн эх сурвалж болон туслах үйл ажиллагааны бусад арга хэрэгсэл, үйл ажиллагааны арга хэлбэр;
3. Эдгээр байгууллагаас хэрэгжүүлсэн, хэрэгжүүлж буй, хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж буй ажиллагаа;
4. Гадаад улс орны засгийн газар буюу засгийн газрын харьяа байгууллагаас цаашид үл задруулах нөхцөлтэйгөөр нийлүүлсэн мэдээлэл;
5. Австралийн иргэнд хамааралгүй бол эдгээр байгууллагын аливаа үйл ажиллагаа;
6. Энэ хуулийн 15 дугаар зүйлд дурдсан дүрэм журам;
7. Эдгээр байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотойгоор хувь хүнээс гаргасан гомдол;
8. Батлан хамгаалах тагнуулын байгууллага, Дүн шинжилгээний үндэсний газраас гаргасан тайлан, тайлан дахь дүгнэлт, уг тайланг боловсруулахад ашигласан мэдээлэл, мэдээллийн эх сурвалж;
9. Дүн шинжилгээний үндэсний газрын зохицуулалт, үнэлгээний үйл ажиллагаа.¹⁵

Парламентын гишүүдээс хуулийн дагуу байгуулсан хороо болон парламентын хууль ёсны байнгын хорооны гол ялгаа нь тэдний эрх мэдэлд оршино. Парламентын байнгын хороо нь өгсөн үүрэг даалгаврыг биелүүлээгүй, нэн ялангуяа баримт бичиг, мэдээлэл гаргаж өгөх үүргийг биелүүлээгүй этгээдэд хариуцлага тооцох эрхтэй байдаг. Үүнээс гадна, Австралийн парламентын аль ч танхим тагнуулын голлох байгууллагуудтай холбоотой “ямар ч” асуудлыг АПТАБХХ-нд шалгуулахаар өгөх эрхийг хуулийн дагуу эдэлдэг.¹⁶

(Тагнуулын) хуулийн хяналтын тусгай хороо

Канад улсад Тагнуулын хууль мөрдөгдөж эхэлснээс хойш тодорхой хугацаа өнгөрсний дараа тухайн хуулийг хянаж үзэх үүргийг ирээдүйд байгуулагдах парламентуудад ногдуулсан дор хаяж нэг хууль бий. Тухайлбал, 1984 онд баталсан Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын албаны тухай хууль болон Аюулгүй байдлын гэмт хэргийн тухай хуулийг хэрэгжиж эхэлснээс хойш таван жилийн дараа эдгээр хуулийг хянан үзэх хороо байгуулах үүргийг

парламент хүлээсэн байдаг.¹⁷ Канадын Терроризмтой тэмцэх тухай хуульд (2001 онд батлагдсан) уг хуулийг хянан үзэх хороог гурван жилийн дараа байгуулахыг парламентад даалгасан байна.¹⁸ Эдгээр тохиолдлын аль алинд нь парламентын хороо нь хуулийн зүйл заалт, үйлчлэлийг хянан үзэж, шаардлагатай нэмэлт өөрчлөлтийн талаарх санал зөвлөмжөө тайландаа тусгахаар заажээ.

Түр хорооны шинжтэй эдгээр хороод нь нэг жилийн хугацаатай байгуулагдаж, тайлан гаргах үүрэгтэй. Эдгээр хороод нууцлалын хүрээнээс гадуур ажилладаг тул мөн хуулиудын дагуу байгуулагдсан хяналтын мэргэшсэн байгууллагуудаас дорвитой дэмжлэг авч чаддаггүй байна.¹⁹

Холимог хороо болон тогтолцоо

Хууль тогтоох эсвэл гүйцэтгэх засаглалын аль алинаас нь хамааралгүй гишүүд болон Парламентын гишүүдээс бүрдсэн холимог хороо бүхий хэд хэдэн орон бий.

Швед улсын Аюулгүй байдал болон нэгдмэл байдлыг хамгаалах хороо

Шведийн Аюулгүй байдал болон нэгдмэл байдлыг хамгаалах хорооны (АНБХХ) дарга болон дэд дарга нь өмнө нь шүүгчээр ажиллаж байсан эсвэл хуулийн чиглэлээр хангалттай туршлагатай хүн байх ёстой. Хорооны бусад гишүүдийг Шведийн парламент (Риксдаг) дахь намуудын бүлгээс санал болгосон нэр дэвшигчдийн дундаас томилох ба тэдгээр нь заавал парламентын гишүүн байх албагүй.

АНБХХ нь нэгдүгээрт, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албадын зүгээс нууц ажиглалт, халхавч нэр болон холбогдох бусад тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтыг хянах, хоёрдугаарт, Шведийн Аюулгүй байдлын албаны зүгээс хувь хүний мэдээллийг хэрхэн ашиглаж байгаад хяналт тавих гэсэн хоёр үндсэн чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Дээрх үйл ажиллагаа хууль тогтоомжид нийцэж буйг нягтлах, хянан шалгах ажиллагаа явуулах замаар эл чиг үүргээ гол төлөв гүйцэтгэдэг байна.

АНБХХ-ны үйл ажиллагаанд туслах үүрэг бүхий Ажлын албыг Засгийн газраас томилогдсон дарга тэргүүлдэг. Тус хороог байгуулахаар асуудлыг зохицуулсан хуулиар хорооны хяналтад хамаарах байгууллагуудаас мэдээлэл, туслалцаа авах эрх мэдлийг АНБХХ-нд олгосон байна. Түүнчлэн АНБХХ нь өөрийн хяналтад хамрагддаггүй байгууллагуудаас ч мэдээлэл гаргуулан авах боломжтой. Хороо нь жил тутам Засгийн газарт тайлангаа хүргүүлэх ба харин Риксдагийн өмнө тайлагнах үүрэг хүлээдэггүй.

ХБНГУ-ын холимог тогтолцоо

Герман Улсын тагнуулын хяналтын тогтолцоо нь мөн адил холимог хэлбэртэй.

Хэд хэдэн байгууллага зэрэгцэн ажилладаг тул зарим судлаачид энэхүү тогтолцоог “олон талт” хэмээн нэрлэдэг.²⁰ Тогтолцооны гол байгууллага нь Германы парламентын доод танхим (Бундестаг)-ын тагнуулын хяналт хариуцсан байнгын хороо болох Парламентын хяналтын хороо юм. Хуульд зааснаар, тус хороо улиралд нэгээс доошгүй удаа хуралдах ёстой. Хорооны гишүүнчлэл нь Бундестаг дахь намуудын төлөөллийн харьцааг хадгалах ба харин хорооны даргын үүргийг эрх баригч болон сөрөг хүчний төлөөлөл жил бүр сэлгэн гүйцэтгэдэг. Хорооны үйл ажиллагаанд долоон хүний бүрэлдэхүүнтэй ажлын алба туслалцаа үзүүлнэ. Тус хороо тагнуулын гурван гол байгууллагын үйл ажиллагаанд анхаарлаа хандуулдаг. Хорооны зүгээс тагнуулын байгууллагын ажилтнуудыг хуралдаанд дуудаж асуулга явуулах, шаардлагатай мэдээлэл, баримт бичигтэй танилцах, тагнуулын албадын байранд нэвтрэх эрх эдэлдэг. Бундестагийн сонгуульт хугацааны дунд болон эцсээр тус тус тайлангаа танилцуулах үүрэгтэй.

Тагнуулын хяналтын тогтолцоон дахь дараачийн гол байгууллага бол тагнуулын албадын төсвийг (нийт дүнг нь Бундестагийн Төсвийн хороонд танилцуулж холбооны төсөвт оруулна) хянах үүрэг бүхий Нууц хороо юм. Төсвийн асуудал хэлэлцэх үеэр Тагнуулын хяналтын хороо болон Нууц хороо хамтарсан хурал хийдэг байна (Бүлэг 8-ыг үзнэ үү).

Германы холимог тогтолцооны дараагийн бүрэлдэхүүн хэсэг бол хараат бус, хагас-шүүхийн шинж бүхий *G10* хороо бөгөөд тус хорооны шийдвэрийг засгийн газар, тагнуулын байгууллага заавал даган биелүүлэх үүрэгтэй. Хорооны гишүүдийг Парламентын хяналтын хорооноос томилох ба заавал Бундестагийн гишүүн байх шаардлагагүй.

G10 хороо нь захидал, харилцаа холбоонд нэвтрэх зөвшөөрлийг тагнуулын албадад олгох, энэ асуудлаар хяналт тавих үүрэгтэйгээр анх байгуулагдсан. Харин 2007 онд батлагдсан Терроризмтой тэмцэх тухай хуулиар тагнуулын албадын эрх мэдэл шинэчлэгдэхэд уг хорооны үүрэг хариуцлага мөн адил өөрчлөгдсөн байна. Өдгөө, сонирхож буй гар утасны байрлал, серийн дугаар, картын нууц дугаарыг тогтооход шаардлагатай мэдээллийг цахилгаан холбооны үйлчилгээ үзүүлэгчдээс авахын тулд тагнуулын албад *G10* хорооноос заавал урьдчилж зөвшөөрөл авсан байх шаардлагатай.

4.2 ЕРӨНХИЙ ХЯНАН ШАЛГАГЧ

Энэхүү хэсэгт хуулиар тогтоосон Ерөнхий хянан шалгагч (ЕХШ) гэсэн албан тушаалын гурван хэлбэрийг авч үзэх юм.²¹ Эхний хэлбэр анх АНУ-д бий болсон бөгөөд дараагийн хоёр хэлбэрийн эх загвар нь болсон. Гэхдээ ЕХШ-ийг хэн ажиллуулдаг, ЕХШ ажлаа хэнд тайлагнадаг, тайландаа чухам ямар асуудлыг хамруулдаг зэргээрээ хоорондоо ихээхэн ялгаатай. Түүнчлэн ЕХШ-ийн чиг

үүрэг амьдрал дээр хэрхэн хэрэгжиж байгаа, тухайлбал, гол хүмүүстэй уулзах болон шаардлагатай мэдээлэлд нэвтрэх эрх мэдлийн хэмжээ нь улс орон бүрт харилцан адилгүй байдаг.

4.2.1 АНУ-ын Тагнуулын төв газрын Ерөнхий хянан шалгагч

Хэдийгээр 1978 онд батлагдсан Ерөнхий хянан шалгагчийн тухай хуулиар АНУ-ын голлох бүх яам ЕХШ-тай байхаар заасан хэдий ч үүнээс өмнө өөрийн гэсэн ЕХШ-тай байсан Тагнуулын төв газарт энэ хууль хамаардаггүй. ЕХШ анх 1952 онд бий болсон цагаас эхлэн ТТГ-ын захирал томилсоор ирсэн бөгөөд 1978 онд байдал хэвээр үлдсэн. ТТГ-ЕХШ-ийн хараат бус байдал хангалтгүй гэж олон хүн үзэж байсан бөгөөд дөнгөж 1989 онд л ТТГ-ЕХШ-ийн албан тушаалыг хуульчилснаар хараат бус байдал нь харьцангуй сайжирчээ. Өдгөө ТТГ-ын ЕХШ нь ТТГ-ын ажилтан бөгөөд ТТГ-ын захиралд ажлаа тайлагнасан хэвээр байгаа боловч уг албан тушаалд нэр дэвшигчийг АНУ-ын Ерөнхийлөгчөөс санал болгож, Сенатаар баталгаажуулдаг болсон ба албан тушаалаас нь чөлөөлөх эрхийг Ерөнхийлөгч дангаар эдэлдэг байна.

ТТГ-ЕХШ нь байгууллагын дотоод санхүүгийн хэмнэлт, үр ашигт байдал, ажлын үр дүн, хариуцлагатай байдлыг сайжруулах үндсэн үүрэгтэй. ЕХШ нь эдгээр чиг үүргийнхээ дагуу ТТГ-ын хөтөлбөр, үйл ажиллагаанд бие даасан аудит, хянан шалгалт явуулна. Түүнчлэн шамшигдуулалт, үр ашиггүй байдал, эрх мэдлээ үрвуулан ашиглах үйлдлийг илрүүлэх, таслан зогсоох үүрэг хүлээдэг. Үйл ажиллагааныхаа хүрээнд олж илрүүлсэн үр дүнгээ ТТГ-ын захирал болон Конгрессын дээд, доод танхимын тагнуулын асуудал эрхэлсэн хороодод тайлагнах ба хууль зөрчсөн үйлдэл гарсан гэж үзэх үндэслэлтэй тохиолдолд Нэгдсэн Улсын Ерөнхий прокурорт давхар мэдэгддэг байна.²²

4.2.2 Канад улсын Аюулгүй байдлын тагнуулын албаны Ерөнхий хянан шалгагч

ТТГ-ын ЕХШ-аас ялгаатай нь Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын албаны Ерөнхий хянан шалгагч (КАБТА-ЕХШ) нь хариуцаж буй байгууллагынхаа ажилтан бус харин Засгийн газраас томилогдож, Нийгмийг аюулаас хамгаалах яамны Дэд сайдын өмнө хариуцлага хүлээдэг Нийгмийг аюулаас хамгаалах газрын ажилтан юм. КАБТА-ЕХШ-ийн албан тушаалыг анх 1984 онд батлагдсан Канадын аюулгүй байдлын тагнуулын албаны тухай хуулиар бий болгосон ба ТТГ-ЕХШ-тай харьцуулахад ихээхэн хязгаарлагдмал чиг үүрэгтэй. КАБТА-ЕХШ-ийн гол үүрэг нь КАБТА-ны үйл ажиллагаа тус улсын хууль тогтоомж, дүрэм журам, бодлогод нийцэж буй эсэхийг л хамардаг. Арван хоёр сар тутамд КАБТА-ЕХШ нь КАБТА-ны захирлаас холбогдох сайдад илгээх үйл ажиллагааны тайланг хянан үзэж, Канадын аюулгүй байдлын тагнуулын албаны тухай

хууль болон тухайн сайдаас гаргасан тушаал, зааврыг зөрчсөн эсэхийг хянаж баталгаажуулна. Түүнчлэн эрх мэдлээ хэтрүүлсэн буюу шаардлагагүй үед хэрэглэсэн аливаа үйл ажиллагааг тогтоох үүрэгтэй.

КАБТА-ЕХШ чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд албаны захирал болон бусад албан тушаалтнаас шаардлагатай бүх мэдээлэл, баримт бичиг, тайлбарыг гаргуулж авах эрхтэй болохыг холбогдох хууль тогтоомжид тусгайлан заасан байна. Гэхдээ амьдрал дээр КАБТА-ны удирдлагуудтай уулзахад ЕХШ-д нэлээд бэрхшээлтэй байдаг ажээ.

Хууль зөрчсөн асуудал гарсан ч гэсэн КАБТА-ЕХШ-ийн зүгээс парламентад шууд хандах боломжгүй. Парламентын гишүүд энэ талаарх мэдээллийг зөвхөн гурван сувгаар олж мэдэх боломжтой байдаг. Нэгдүгээрт, тухайн асуудлыг хариуцсан сайд нь энэ мэдээллийг танилцуулахаар сайн дураараа шийдсэн, хоёрдугаарт, мэдээлэлд нэвтрэх тухай хуулийн дагуу хүсэлт гаргаж тухайн мэдээллийг олж авсан, гуравдугаарт, гүйцэтгэх засаглалаас хараат бусаар ажилладаг мэргэжлийн бүтэц болох Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хороо (АБТХХ)-ноос бэлтгэн гаргасан тайланд уг мэдээлэл багтсан байх (4.3 дахь хэсгийг үз).²³

4.2.3 Австрали улсын Тагнуул, аюулгүй байдлын Ерөнхий хянан шалгагч

Австралийн Тагнуул, аюулгүй байдлын Ерөнхий хянан шалгагчийн (АТАБЕХШ) албан тушаал нь хуульчлагдсан байдлаараа АНУ болон Канадтай төстэй. Уг албан тушаал 1986 онд батлагдсан Тагнуул, аюулгүй байдлын Ерөнхий хянан шалгагчийн тухай хуулийн дагуу бий болсон бөгөөд аль нэг яам, агентлагийн харьяанд бус харин Ерөнхий сайдын дор, хараат бусаар үйл ажиллагаа явуулдаг байна.

АТАБЕХШ-ийг тус улсын Ерөнхий амбан захирагч томилох ба АНУ, Канадтай харьцуулахад харьцангуй өргөн хүрээтэй эрх мэдэл эдэлдэг. Ингэхдээ зөвхөн нэг байгууллага бус харин Австралийн тагнуулын нийгэмлэгийг бүхэлд нь хамардаг байна. Хэдийгээр тагнуулын алба тус бүртэй холбогдуулан АТАБЕХШ-ийн гүйцэтгэх чиг үүрэг харилцан адилгүй ч үндсэн үүргийг нь дараах дөрвөн хэлбэрт ангилж болно. Үүнд:

1. Тагнуулын алба тус бүрийн үйл ажиллагааг зохицуулах хууль тогтоомж, дүрэм журмын биелэлтийг хянах
2. Тэдгээр үйл ажиллагааны зүй зохист байдлыг үнэлэх
3. Тэдгээр үйл ажиллагааны үр дүнтэй байдлыг үнэлэх
4. Тэдгээр үйл ажиллагаа нь хүний эрхийг зөрчсөн эсэхийг тогтоох

АТАБЕХШ анхаарал, хянан шалгах үйл ажиллагааныхаа дийлэнхийг

Австралийн аюулгүй байдлын тагнуулын байгууллага (ААБТА)-д хандуулсаар ирсэнд гайхах зүйлгүй юм. Учир нь уг байгууллагын чиг үүрэг ихэвчлэн дотоод руу чиглэсэн байдаг тул Австралийн иргэд, оршин суугчдын эрхийг зөрчих магадлал гадаад болон батлан хамгаалахын тагнуулын байгууллагатай харьцуулахад илүү байдагт оршино. (АТАБЕХШ-ийн үйл ажиллагааны 60-70 хувийг өөрийн санаачилгаар эхлүүлсэн хянан шалгах ажиллагаа эзэлж байгааг сүүлийн үеийн судалгаа харуулж байна.²⁴) АТАБЕХШ бүрэн хэмжээний хянан шалгах ажиллагаа явуулж буй үедээ Хатан хааны Хянан шалгах комисстой ижил төвшний эрх эдэлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл, АТАБЕХШ нь гэрчүүдийг сонсголд оролцуулахаар дуудаж, үнэн зөв мэдүүлэг авах, тагнуулын албадаас шаардлагатай мэдээлэл, баримт бичиг гаргуулж авах, албан байранд нэвтрэх эрхтэй байдаг аж. Үүний зэрэгцээ АТАБЕХШ-ийн албан тушаалын халдашгүй байдал нь түүнийг зөвхөн үндэслэлтэй шалтгаанаар л чөлөөлж болно гэсэн хуулийн шаардлагаар баталгааждаг.

Хуулийн дагуу АТАБЕХШ үйл ажиллагааныхаа тайланг Ерөнхий сайдад жил тутам гаргаж өгөх үүрэг хүлээдэг бөгөөд Ерөнхий сайд тэрхүү тайланг парламентын дээд, доод танхимд танилцуулдаг байна. Хэдийгээр өмнө нь АТАБЕХШ-аар ажиллаж байсан хүмүүс уг албан тушаалыг зарчмын өөрчлөлт санаачлан эхлүүлэх боломжтой хяналтын байгууллага хэмээн үздэггүй боловч,²⁵ ЕХШ-ийн албанаас гаргаж буй санал зөвлөмжийг тагнуулын албад болон тэдгээрийг хариуцсан сайд нар чухалчлан авч үздэг байна.²⁶

Эцэст нь АТАБЕХШ, өмнө өгүүлсэн Австралийн Парламентын Тагнуул, аюулгүй байдлын хамтарсан хорооноос гадна тус улсын тагнуулын албадыг Австралийн Үндэсний аудитын газраас мөн хянадаг гэдгийг дурдах нь зүйтэй.

4.3 ХӨНДЛӨНГИЙН ХЯНАЛТЫН МЭРГЭШСЭН БҮТЦҮҮД

Хөндлөнгийн хяналтын мэргэшсэн бүтцүүдийг ерөнхийдөө хуулиар байгуулдаг бөгөөд хоорондоо чиг үүрэг, гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засгаас хараат бус байдлын төвшин, гишүүдийг нь хэрхэн сонгодог, гишүүнчлэлийн аливаа шаардлага бий эсэхээрээ ялгаатай байдаг.

4.3.1 Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хороо болон Харилцаа холбооны аюулгүй байдлын албаны комиссар

Канадын энэ төрлийн хяналтын хоёр байгууллага байдаг нь АБТХХ болон Харилцаа холбооны аюулгүй байдлын албаны комиссар (ХХАБАК) юм. АБТХХ нь гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засгийн аль алинаас нь хараат бусаар ажилладаг бөгөөд Хатан хааны дээд зөвлөлийн гишүүнээр ажиллаж, нууцын тангараг өргөсөн тав хүртэлх тооны гишүүнтэй байна. Үүнээс гадна, АБТХХ-

ны гишүүн нь парламентын гишүүн байх ёсгүй.²⁷ Уг нь АБТХХ-ны гишүүдийг тагнуулын албадыг хариуцсан сайдаар ажиллаж байсан зөвлөлийн гишүүдээс сонгоно гэж заасан байсан ч энэ нь тэр болгон хэрэгжиж чадаагүй байна. АБТХХ-ны хуралдааныг аюулгүй байдлыг хангасан орчинд явуулах ба ажлын албаны ажилтнуудыг урьдчилан шалгаж, баталгаажуулсан байна. АБТХХ нь КАБТА-ЕХШ-ийн тайланг хүлээн авахаас гадна өөрөө КАБТА-ны үйл ажиллагаанд хяналт тавих эрхтэй. Тухайлбал тус албатай холбогдуулан гаргасан өргөдөл гомдлын мөрөөр хянан шалгах ажиллагаа явуулах эрхтэй байна (Тодруулга 2-ыг үзнэ үү). Энэ хүрээнд АБТХХ нь КАБТА-ЕХШ-д эсвэл КАБТА-д өөрт нь тодорхой үйл ажиллагааны мөрөөр хянан шалгах ажиллагаа явуулахыг даалгах эрхтэй юм.

Тодруулга 2: Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хорооны эрх мэдэл

Хяналтын хороо нь дараах чиг үүрэгтэй байна. Үүнд:

- а. Тус албаны үйл ажиллагаанд ерөнхийд нь болон дараах чиглэлийн дагуу хяналт тавих. Үүнд:
 - i) Албаны захирлаас ирүүлсэн тайлан хийгээд Ерөнхий хянан шалгагчаас энэ хуулийн 33(3) дахь дэд хэсгийн дагуу ирүүлсэн тайланг хянан үзэх,
 - ii) Энэ хуулийн 6(2) дахь дэд хэсгийн дагуу холбогдох Сайдаас өгсөн тушаал, зааврыг хянах,
 - iii) Энэ хуулийн 13(2), (3), 17(1) дэх дэд хэсгүүдийн дагуу тус албанаас байгуулсан хэлцэл, тэдгээр хэлцлийн дагуу нийлүүлсэн тагнуулын мэдээ, мэдээллийг хянах,
 - iv) Энэ хуулийн 20(4) дэх дэд хэсгийн дагуу ирүүлсэн тайлан болон холбогдох санал зөвлөмжийг хянаж үзэх,
 - v) Тус албанд энэ хуулийн 16(3) дахь хэсгийн дагуу ирүүлсэн аливаа санал хүсэлтийг хянаж үзэх,
 - vi) Дүрэм журмыг авч үзэх,
 - vii) Тус албаны үйл ажиллагааны талаарх тоон мэдээллийг цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх;
- б. Энэ хуулийн 40 дүгээр хэсгийн дагуу хяналтын ажиллагаа зохион байгуулах буюу гардан гүйцэтгэх;
- в. Дараах асуудлаар хянан шалгах ажиллагаа явуулах:
 - i) Энэ хуулийн 41, 42 дугаар хэсгийн дагуу тус хороонд ирүүлсэн гомдол,
 - ii) Иргэний харьяаллын тухай хуулийн 19 дүгээр хэсгийн дагуу тус хороонд ирүүлсэн тайлан,
 - iii) Канадын Хүний эрхийн тухай хуулийн 45 дүгээр хэсгийн дагуу тус хороонд тавьсан асуудал.²⁸

АБТХХ нь хяналтын чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ КАБТА-ЕХШ болон КАБТА-аас шаардлагатай гэж үзсэн тайлан, тайлбарыг оролцуулан аливаа мэдээллийг гаргуулж авах эрхтэй. Түүнчлэн тус хорооноос шаардлагатай гэж үзсэн үедээ асуудал хариуцсан сайдад тайлан илгээх эрхтэй бөгөөд харин жил тутмын тайланг сайдад заавал хүргүүлж, улмаар парламентад танилцуулна. Хэдийгээр АБТХХ-ноос тайлангийн агуулгыг шийдэх эрхтэй ч нууцын зэрэгтэй аливаа мэдээ мэдээлэл оруулахыг хориглодог байна.

Анх АБТХХ-ны жилийн тайлан нь тагнуулд үр дүнтэй хяналт тавихад шаардлагатай мэдээ мэдээллээр парламентыг хангана гэж найдаж байв. Гэсэн хэдий ч бодит амьдрал дээр тус хороо энэ талаар тэр болгон идэвхтэй байсангүй.²⁹

КАБТА-ны тухай хууль болон Аюлгүй байдлын гэмт хэргийн тухай хуулийг хянан үзэх Нийтийн танхимын тусгай хороо (4.1.2 дүгээр хэсгийг үз)-ны хуралдаанаар АБТХХ болон КАБТА-ЕХШ нарын чиг үүргийг хэлэлцэх явцад уг тусгай хорооны гишүүд КАБТА-ЕХШ-ийн үүргийг АБТХХ-нд нэгтгэх боломжийг олж хараагүй байна. Тухайн үед асуудал хариуцаж байсан сайд нь КАБТА-ЕХШ-ийн ач холбогдол хийгээд хоёр салангид хяналтын байгууллага маш чухал хэмээн тусгай хорооны гишүүдэд итгүүлж чадсанаар КАБТА-ЕХШ-ийн албыг татан буулгах асуудлыг зогсоожээ. Гэвч үүнээс хэдэн жилийн дараа удаах засгийн газар ЕХШ-ийн ажлаа өгөх өргөдлийг хүлээн аваад, жил гаруй хугацаанд дараагийн хүнийг томилоогүй байна. Саяхан засгийн газраас КАБТА-ЕХШ-ийн чиг үүргийг АБТХХ-той нэгтгэхээр төлөвлөж буйгаа мэдэгдсэн бөгөөд ингэхдээ үргүй зардлыг бууруулахын сацуу тагнуулын хяналтын чанар сайжирна гэсэн үндэслэлийг гаргаж тавьжээ.³⁰

Засгийн газрын шийдвэрээр Харилцаа холбооны аюулгүй байдлын албаны комиссар (ХХАБАК)-ын албан тушаалыг 1996 онд бий болгох хүртэл Харилцаа холбооны аюулгүй байдлын алба (ХХАБА) хөндлөнгийн аливаа хяналтгүй ажиллаж ирсэн гэхэд болно. Харин таван жилийн дараа Эрүүгийн багц хуулийн нэг хэсэг болох Терроризмтой тэмцэх тухай хуулиар ХХАБАК болон ХХАБА-ны эрх үүргийг (ХХАБА нь мөн адил гүйцэтгэх засаглалын тушаалаар үйл ажиллагаа явуулдаг) хуульчилжээ. Уг хуулиар ХХАБА-ны үйл ажиллагаа нь Канад Улсын хууль тогтоомжид нийцэж буй эсэхийг хянах хязгаарлагдмал эрх мэдлийг ХХАБАК-т өгчээ. Түүнээс гадна ХХАБАК нь тус албатай холбоотой гомдол хүлээж авах эрхтэй болсон байна. Комиссарын албан тушаалд нэр дэвшигчдэд дээд шатны шүүхийн шүүгчээр ажилласан байх шаардлага тавигдах болсон бөгөөд түүнийг зөвхөн тодорхой үндэслэлээр л ажил үүргээс нь чөлөөлөхөөр заажээ.

КАБТА-ЕХШ болон АБТХХ-ны нэгэн адил ХХАБАК нь нууцлалын горимоор ажиллах бөгөөд урьдчилан шалгагдсан цөөн тооны ажилтантайгаар нууц байранд хуралддаг. Түүнээс гадна Хянан шалгах ажиллагааны тухай хуулийн

дагуу ХХАБАК нь бусад бүх комиссартай нэгэн адил хянан шалгах эрхүүдийг эдлэж, АБТХХ-ны нэгэн адил хариуцсан сайдаар дамжуулан парламентад жил тутмын тайлангаа хүргүүлэх ёстой.

АБТХХ, ХХАБАК-аас Канадын Парламентын шууд авч болох бүх мэдээлэл энэ хоёр тайлангаар хязгаарлагддаг. Засгийн газар эл хоёр тайланд дурдсан санал зөвлөмжийг заавал хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээдэггүй.

4.3.2 Бельги улсын Тагнуулын албадыг хянах байнгын хороо

Бельгийн Вант Улсад тагнуулын хяналтыг АБТХХ-той төстэй байгууллага гүйцэтгэдэг. Гэхдээ тус улсын Тагнуулын албадыг хянах байнгын хороо (I-р Хороо) нь Канадын АБТХХ-ноос ялгарах хэд хэдэн чухал онцлогтой. Юуны өмнө, тус хорооны чиг үүрэгт тагнуулын хоёр алба (иргэний тагнуулын байгууллага болох Улсын аюулгүй байдлын алба ба цэргийн тагнуулын байгууллага болох Тагнуул, аюулгүй байдлын ерөнхий алба) болон Аюул заналын үнэлгээний хэсэг хамаардаг.³¹ Хоёрдугаарт, I-р Хороо нь тагнуулын албадын үйл ажиллагаа хууль тогтоомжид нийцэж буйд хяналт тавиад зогсохгүй үйл ажиллагааны үр дүн, ашигт байдлыг харгалзан үзэхээс гадна албад хоорондын уялдаа холбоог ч авч үздэг. Гуравдугаарт, I Хорооны гурван гишүүн нь нууцын баталгаатай, бүгд хууль зүйн ухааны эрдмийн зэрэгтэй, холбогдох ажлын түршлагатай байх ба Канадтай адил Засгийн газраас бус харин парламентаас томилогддог байна. Эцэст нь хорооны дарга өмнө нь шүүгчийн албан тушаал хашсан байх ёстой.

I Хорооны гишүүн Парламентын гишүүний албыг давхар хашиж болохгүй хэдий ч холбогдох хуульд парламентын дээд, доод танхим тус тус I Хорооны үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, тайланг нь хэлэлцүүлэх үүрэг бүхий байнгын ажиллагаатай хороо байгуулж ажиллуулахаар заасан байдаг. Үүнээс гадна, мөн хуулийн дагуу парламентын эдгээр хорооны гишүүд нь үйл ажиллагааныхаа нууцлалыг зохистойгоор хангаж, авсан мэдээллийн нууцыг задруулахгүй байх, ажил үүргээ хүлээлгэж өгсний дараа ч нууцлалыг хадгалах үүрэг хүлээх бөгөөд эс бөгөөс хуулийн хариуцлага хүлээдэг байна.

5. ТАГНУУЛЫН ҮР ДҮНТЭЙ ХЯНАЛТАД УЧИРЧ БОЛОХ БЭРХШЭЭЛ

Шилжилтийн орнуудын хувьд тагнуулын үр дүнтэй хяналтыг бий болгож хөгжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлөх олон хүчин зүйл бий. Номын энэ хэсэгт хамгийн түгээмэл зарим хүчин зүйлсийг авч үзсэн болно.

5.1 ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛД ХАРИУЦЛАГА ТООЦОХООС ЦААРГАЛАХ

Тагнуулын үр дүнтэй хяналтад сөргөөр нөлөөлдөг хамгийн нийтлэг хүчин зүйл нь хууль тогтоогчдын зүгээс гүйцэтгэх засагт хариуцлага тооцох арга хэрэгслүүдийг ашиглахаас цааргалах явдал юм. Нэн ялангуяа өмнө нь гүйцэтгэх

засаглалд хариуцлага тооцох туршлага байхгүй шилжилтийн орнуудын хувьд хяналтын хамгийн оновчтой арга замыг олж тогтоохын тулд хууль тогтоогчид харилцан адилгүй олон хувилбарыг туршиж үзэх хэрэгтэй болдог. Үр дүнтэй хяналтыг зөвхөн парламентын хорооны сонсголоор хязгаарлах нь зохисгүй. Ажлын албаны үйл ажиллагаа, судалгаа шинжилгээ, газар дээр нь очиж нөхцөл байдалтай танилцах, тусгаарласан уулзалт зохион байгуулах зэрэг нь бүгд чухал ач холбогдолтой гэдгийг өмнөх туршлага харуулж байна.

5.2 МЭРГЭШИХ ХУГАЦАА ШААРДЛАГАТАЙ

Аюулгүй байдал, тагнуулын үйл ажиллагаа нь бараг бүх яам, агентлагийг хамарсан өргөн цар хүрээтэй байдгаараа Засгийн газрын бусад чиг үүргээс ихээхэн ялгаатай. Тагнуулын хяналтыг зохистойгоор хэрэгжүүлэхийн тулд тагнуулын албадын үйл ажиллагааны онцлог, Засгийн газрын харьяа бусад агентлагуудтай харилцдаг нарийн төвөгтэй харилцаа зэргийг ухаж ойлгох нь чухал бөгөөд үүнд ихээхэн цаг хугацаа шаардагддаг. Тийм ч учир тагнуулын хяналтаас гадна өөр олон үүрэг хариуцлага нэгэн зэрэг хүлээж байдаг хууль тогтоогчдын хувьд үүнд хангалттай цаг зарцуулж, анхаарал хандуулахад хүндрэлтэй байдаг. Шаардлагатай мэргэшлийг бий болгоход нэлээд цаг зарцуулах ёстой ба үүн дээр тагнуулын албад нарийн мэдлэг мэдээллээ хуваалцахаас цааргалдаг гэдгийг тооцох хэрэгтэй.

5.3 ХАРИЛЦАН ИТГЭЛЦЭЛ ДУТАГДАХ

Тагнуулын албад хийгээд хяналтын байгууллагуудын хооронд харилцан итгэлцэл хангалтгүй байгаа бол тэдний хооронд илэн далангүй яриа хэлцэл, мэдээллийн солилцоо, улмаар үр дүнтэй хяналт хэрэгжих боломжгүй. Итгэлцэлд суурилсан харилцаа, хамтын ажиллагаа бий болгохын тулд хөндлөнгийн хяналтын байгууллагууд (нэн ялангуяа парламентын хороод) анхаарлаа зөвхөн хууль сахин биелүүлж байгаа эсэхээр хязгаарлахаас зайлсхийх хэрэгтэй. Хяналтыг ингэж явцууруулах нь «бид-тэдний-эсрэг» гэсэн дайсагнасан уур амьсгал үүсгэж, тагнуулын салбарын бие бүрэлдэхүүн хяналтын бодитой ашиг тусыг бус харин зөвхөн төвөг бэрхшээлийг олж харах болно.

Хяналт үр дүнтэйгээр хэрэгжихийн тулд түүний үр дүн, ашиг тусыг тагнуулын албад ч мөн ойлгож мэдэрсэн байх ёстой. Жишээлбэл, тагнуулын ажлын үр дүнд чиглэсэн санал зөвлөмж нь эцсийн дүндээ засгийн газраас тагнуулын албадад зарцуулах төсөв, нөөцийг нэмэгдүүлэхэд нөлөөлж болох юм. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллээр тагнуулын албаны ажилтанг үндэслэлгүйгээр буруутгах, тагнуулын албадын ажлын үр дүнд эргэлзсэн мэдээ мэдээллийг цацсан тохиолдолд парламентын хяналтын хороо эсвэл хөндлөнгийн хяналтын байгууллагаас залруулах зэрэг эерэг ажиллагаа явуулж болно гэдгийг ухамсарлах ёстой.

5.4 ХОЛБОГДОХ АЛБАН ТУШААЛТАНТАЙ УУЛЗУУЛАХ, БАЙР БАЙРШИЛД НЭВТРҮҮЛЭХ, БАРИМТ БИЧИГ, АРХИВЫН МАТЕРИАЛ ТАНИЛЦУУЛАХААС ТАТГАЛЗАХ

Хяналтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд тулгардаг хамгийн том бэрхшээл нь холбогдох албан тушаалтантай уулзуулах, байр байршилд нэвтрүүлэх, баримт бичиг, архивын материалыг гаргаж өгөхөөс татгалзах явдал мөн. Энэ бүх эрхгүйгээр хяналтын байгууллагууд чиг үүргээ зохистой биелүүлэх боломжгүй (Бүлэг 3-ыг үзнэ үү) билээ. Энэ нөхцөлд хяналтын байгууллагууд засгийн газраас хүлээж авсан мэдээлэл нь үнэн бодитой эсэхийг үнэлж цэгнэх, тухайн асуудлаар зохион байгуулалттай хянан шалгах ажиллагаа явуулах боломжгүй бөгөөд зөвхөн сонссон зүйлдээ итгэж, нээлттэй эх үүсвэрээс өөрсдийн олж авсан баримт мэдээлэл төдийд тулгуурлах шаардлагатай болно.

5.5 ЦАГ ХУГАЦААНЫ ДАРАМТ БА ХЯНАЛТАД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

Парламентын гишүүд ажлын ачаалал ихтэй, цаг хугацааны байнгын дарамттай байдаг нь хяналтын үр дүнд сөргөөр нөлөөлдөг. АНУ-ын Конгрессын хяналтын хороодод хийсэн судалгаагаар хууль тогтоогчид асуудлыг өөрийн санаачилгаар олж тогтоохоос илүүтэй олон нийтийн анхааралд хэдийнээ орсон асуудлаар ажиллах сонирхолтой байдгийг тогтоосон³² бөгөөд энэ нь ч өөрийн гэсэн үндэслэлтэй. Хууль тогтоогчид ихээхэн завгүй, олон асуудалд (үүнд дахин сонгогдох асуудал ч мөн багтана) анхаарч ажиллахаас өөр аргагүй байдаг тул өөрийнх нь улс төрийн нэр хүндэд нөлөө үзүүлэхүйц асуудлаар голлож ажиллах хандлагатай байдаг. Харин тагнуулын хяналтын ихэнх ажил олон нийтэд хаалттай явагддаг тул улс төрийн ач тус бага.

Үүнээс гадна хууль тогтоогчдын зүгээс тагнуулын албадад хяналт тавих үйл ажиллагаанд саад учруулагч бас нэг хүчин зүйл нь хууль тогтоох байгууллагын өөрийнх нь мөн чанар юм. Хяналтын ажиллагаанд зарцуулах хугацаа нь гишүүд тус бүрийн ажлын ачааллаас гадна парламентын хуралдаанд зориулах хугацаагаар мөн хязгаарлагдана. Ихэнх улсад хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагаа хуралдаан завсарласан хугацаа болон сонгуулийн үеэр зогсонги байдалд ордог. Хөндлөнгийн мэргэшсэн байгууллагад хяналтын ажлыг хариуцуулах нь энэ асуудлыг тодорхой хэмжээгээр шийдэх боломжийг олгоно.

5.6 НАМЫН ХАРЬАЛАЛ

Хяналтын үйл ажиллагаанд нөлөө үзүүлэх өндөр магадлалтай бас нэг хүчин зүйл бол улс төрийн намын харьяалал юм. Тухайлбал АНУ-д л гэхэд намууд хоорондын өрсөлдөөн хэт эрчимжсэн үед Конгрессын хяналтын хорооны

ажлыг хяналтдаа авах, зориудаар удаашруулах зэрэг аргаар тагнуулын албаны үйл ажиллагаанд сөрөг хүчнээс тавих хяналтад саад тотгор хийх магадлалтай.³³ Үүний нэгэн адил парламентын засаглал бүхий дийлэнх оронд эрх баригч нам нь парламент дахь олонхын бүлгээрээ дамжуулан хороодын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх боломжтой байдаг. Нийтлэг гэж хэлж болох энэ давуу талыг тэнцвэржүүлэхийн тулд зарим улсад тагнуулын хяналтын хорооны даргыг сөрөг хүчнээс томилох жишиг бий.

Даргын томилгоог ийнхүү сэлгэж, хорооны гишүүдийг сонгохдоо эрх баригч болон сөрөг хүчний оновчтой тэнцвэрийг хангах нь улс төржилтийг бууруулж, хамтын ажиллагааг сайжруулахад чухал нөлөөтэй. Нэг үгээр хэлбэл, хорооны гишүүд үндэсний эрх ашгийг хангахад чиглэсэн нэгдмэл зорилгын төлөө хамтарч ажиллах эсэхээс тагнуулын хяналтын үр дүн ихээхэн хамаарна.

5.7 ХЯНАЛТЫН МЭРГЭШСЭН БАЙГУУЛЛАГУУДЫН ДҮГНЭЛТ ХОЖИМДОХ

Хөндлөнгийн хяналтын мэргэшсэн байгууллага идэвхтэй, тогтмол хяналтын ажиллагаа явуулж, тэдгээр байгууллагын тайлан, санал дүгнэлт парламентын гишүүдийн гарт цаг хугацаандаа очдог байх нь нэн чухал. Тагнуулын чухам аль асуудлаар парламент хяналт шалгалт хийхээс үл хамааран парламентын гишүүд тагнуулын асуудлаар аль болох өргөн мэдлэг, ойлголттой байх нь салбарын төсөв хэлэлцэн батлах, хууль эрх зүйн орчинд үнэлэлт дүгнэлт өгөх зэрэг өргөн цар хүрээтэй үүргээ зохих ёсоор биелүүлэхэд тустай. Парламентын гишүүд мэргэшсэн байгууллагуудын тайлан, дүгнэлтийг цаг тухайд нь хүлээн авч, санал дүгнэлттэй нь холбогдуулан асуулт тавьж, хариулт авах боломжгүй бол өөрсдийн чиг үүргийг гүйцэтгэх чадавх нь ч мөн буурах юм.

5.8 НӨӨЦ БОЛОЛЦОО ХАНГАЛТГҮЙ БАЙХ

Хууль тогтоогчид тагнуулын хяналтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нөөц бололцоогоор хангагдсан байх нь бас нэг анхдагч нөхцөл мөн. Үүнээс хамгийн чухал нь мэдлэг мэргэшилтэй ажилтнаар хангагдсан байх, мэдээлэлд нэвтрэх боломж бололцоотой байх явдал юм. Өмнө дурдсанчлан, парламентын гишүүд нь цаг хугацааны хувьд шахуу өөр олон үүрэг хариуцлага давхар хүлээдэг. Иймд тагнуулын салбарын талаар өндөр мэдлэгтэй, мэргэжлийн чадавх бүхий, улс төрийн намын нөлөөллөөс ангид, байнгын ажиллагаатай ажлын албаны тусламж байхгүй бол хууль тогтоогчдын үйл ажиллагаа нь жинхэнэ хянан шалгах ажиллагааг бус харин зөвхөн хорооны хуралдаан тойрч явагдах болно. Үүнээс гадна үр дүнтэй хяналт тавихын тулд хууль тогтоогчид судалгаа шинжилгээ, аудитын тайлан зэрэг өргөн хүрээтэй мэдээ мэдээлэлд нэвтрэх боломжтой байх ёстой.

Байнгын ажиллагаатай, нам бус ийм туслах бүтцийг бий болгож бэхжүүлэх нь институцийн ой санамж, залгамж халааг сайжруулахад тустай. Тагнуулын асуудлаар мэргэшихэд ихээхэн хугацаа шаардлагатай бөгөөд сонгуулиар парламентын гишүүд шинэчлэгдэн солигдоход (зарим оронд нэлээд хэмжээгээр) институцийн мэдлэг туршлага алдагдах явдал гардаг. Харин мэргэжлийн, байнгын ажиллагаатай ажлын алба байгаа үед ийм хүндрэл үүсэх нь бага.

6. ХЯНАЛТЫН ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН, ИНСТИТУЦИЙН ТОГТОЛЦООГ БИЙ БОЛГОХ НЬ

Хяналтын байгууллагын чиг үүрэг аль болох өргөн цар хүрээг хамарсан байх ёстой. Хяналтын байгууллага тус бүрийн эрх мэдэл хяналтын тогтолцоон дахь байр сууриас нь хамаарах боловч нийтэд нь авч үзвэл эдгээр чиг үүрэг нь захиргаа, бодлого үйл ажиллагаа, төсөв гэхчлэн тагнуулын албадтай холбоотой өргөн хүрээтэй асуудлуудыг хамрах ёстой.

Тагнуулын албад холбогдох бодлого, хууль тогтоомж, дүрэм журмыг сахин мөрдөж буй эсэх, үйл ажиллагаагаа үр дүнтэйгээр явуулж буй эсэхийг баталгаажуулсан хяналтын тогтолцоо л үр дүнтэй байж чадна. Хууль журмыг сахин биелүүлж буй эсэхийг хянах харьцангуй хялбар байж болох ч, нөгөө талаас үр дүн, ашигт байдлыг хянахын тулд аюулгүй байдал, тагнуулын тогтолцоог цогцоор нь авч үзэх шаардлагатай болдог. Ийм ч учир хяналтад зөвхөн тагнуулын мэдээлэл цуглуулдаг байгууллагуудыг хамруулах нь хангалтгүй бөгөөд сонгогдсон удирдлага нь тагнуулын салбарын стратеги, чиг үүргийг идэвх санаачилгатай тодорхойлж буй эсэх, тухайн үеийн аюул занал, боломжид тохирсон тагнуулын шалгуур үзүүлэлтүүдийг тогтоож буй эсэх, тагнуулын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлүүдийг тодорхойлж буй эсэх, тагнуулын салбарын нэгж бүрт тэдгээр тэргүүлэх чиглэлийг даган мөрдөж буй эсэхийг мөн авч үздэг байх нь чухал.

Аюулгүй байдал, тагнуулын тогтолцоог бүхэлд нь авч үзвэл үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилгод тус дөхөм үзүүлэх үүднээс тагнуулын албад нь аль ч үед өөрт буй “хамгийн үнэн”-ийг засгийн газарт мэдээлдэг байх ёстой. Гэхдээ тагнуул бол төгс төгөлдөр шинжлэх ухаан биш учраас уг “хамгийн үнэн” нь зарим үед нэлээд учир дутагдалтай байх талтай. Хэдийгээр “ажил хийсэн хүн алдаа гаргадаг” зүй тогтол бий ч алдаа мэдгээс гарах үр дагавраас үл эмээн тагнуулын албад “төр засагтаа үнэнийг хэлдэг” байх нь чухал. Тагнуулын салбарт чухам ийм хандлагыг бий болгож, төлөвшүүлэхийн тулд тагнуулын албадад шударга үндэслэлтэй шүүмжлэлээс гадна улс төрийн нийт намын бүрэн дэмжлэг хэрэгтэй. Хууль тогтоох байгууллага улс төрийн бүтэц бөгөөд сүүдрийн засгийн газар нь өөр байр суурь санал болгох замаар эрх баригч намын алдаа дутагдлыг харуулахыг эрмэлздэгт асуудал оршиж байгаа юм. Тиймээс намын ашиг сонирхол хамтран ажиллах хүсэл эрмэлзэлд саад тотгор

учруулах нь их. Чухам энэ шалтгааны улмаас тагнуулын хяналтыг хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн аль алинаас нь хараат бус, хөндлөнгийн мэргэшсэн байгууллага хийж гүйцэтгэх нь илүү үр дүнтэй. Ингэснээр тагнуулын хяналтаас улс төрийн нөлөөг арилгах боломж бий болдог.

Тагнуулын байгууллага хууль тогтоомж сахин биелүүлж буй эсэхийг хянахын тулд хөндлөнгийн мэргэшсэн байгууллагууд зөвхөн тухайн баримт ил гарсны дараа бус харин хүчин төгөлдөр үйлчилж буй бодлого, хууль тогтоомж, дүрэм журам нь шаардлага хангаж буй эсэх, өөрчлөх шаардлагатай эсэхийг тогтмол авч үзэх эрх эдэлдэг байх нь зүйтэй. Түүнчлэн эдгээр байгууллага нь хүчирхэг албадын эсрэг гаргасан өргөдөл гомдлыг хянан шалгах эсвэл эрх мэдэл бүхий шүүхээс бүрэн хэмжээний хянан шалгах ажиллагаа явуулах ажлыг зохион байгуулах үүрэг хүлээх ёстой (Бүлэг 9-ийг үзнэ үү). Цаашилбал, хяналтын байгууллагууд холбогдох бүх албан тушаалтанд үйл ажиллагааныхаа тайланг тогтмол гаргаж өгөх үүрэгтэй бөгөөд шаардлагатай бол түүндээ асуудлыг засаж залруулах санал зөвлөмжөө тусгана.

Тагнуулын албадын үр дүнтэй байдлыг авч үзэхдээ хяналтын байгууллагууд чадамж болон гүйцэтгэлийн аль алиныг үнэлэх ёстой. Ихэнх тохиолдолд энэхүү үнэлгээг үйл явдал болж өнгөрсний дараа (сургамж болгож) хэрэгжүүлдэг боловч тагнуулын албадын өнөөгийн чадавх нь засгийн газрын ирээдүйн төсөөлөл, төлөвлөгөөнд нийцэж буй эсэхийг тогтмол цэгнэдэг байх нь мөн адил чухал. Ийм үнэлгээ хийхэд шаардагдах чадвар Аудитын ерөнхий газарт (АЕГ) байдаг хэдий ч (Бүлэг 8-ыг үзнэ үү) АЕГ нь засгийн газрын харьяа бүхий л байгууллага, үйл ажиллагааг хамардаг тул тагнуулын салбарт анхаарлаа тогтмол хандуулах боломж бага. Иймээс хууль тогтоох байгууллагаас АЕГ-т тагнуулын асуудлаар аудит хийхэд зориулж тусгайлан хөрөнгө хуваарилах, эс бөгөөс энэ чиглэлээр дагнасан аудитын тусгай нэгж байгуулах шаардлагатай байж болох юм.

Хууль тогтоогчдын зүгээс хяналтын байгууллагуудын эрх хэмжээг тогтоохдоо аюулгүй байдал, тагнуулын дэд бүтцийн шаардлагатай бүхий л хэсэгт хүрч хяналт тавих боломжийг холбогдох хуулиар олгохыг эрмэлзэх нь зүйтэй. Ингэснээр хяналтын байгууллагууд тагнуулын салбарын нийт чадамжийг үнэлж дүгнэх боломжтой болно. Хяналтын байгууллагуудын эрх хэмжээ ийм өргөн цар хүрээг хамарч чадаагүй тохиолдолд гүйцэтгэх засаглал нарийн нягт хяналтаас дэндүү амархан зайлсхийж чадна. Хяналтын байгууллагын эрх хэмжээг өргөн хүрээтэй тогтоосноор, хянан шалгагч нар холбогдох байгууллагуудын хоорондох бүтцийн харилцаа, эл харилцаа нь бодит амьдрал дээр хэрхэн хэрэгждэг болох, мөн хамтарсан ажиллагааны үнэ өртөгт хэрхэн нөлөөлдгийг авч үзэх боломжтой болно.

Түүнээс гадна хяналтын байгууллагаас гаргах шийдвэрт гүйцэтгэх засаглалаас үзүүлж болзошгүй нөлөөллийг бууруулах үүднээс хяналтын байгууллагын

албан хаагчдын албан тушаалын баталгаат байдлыг хуулиар тодорхой төвшинд хангасан байна. Өөрөөр хэлбэл, хяналтын байгууллагууд нь зохион байгуулалтын хувьд гүйцэтгэх салбарт хамаарч болох ч гүйцэтгэх засаглалын бүрэлдэхүүнд байх ёсгүй.

Үүнтэй холбоотойгоор, хэрэв хууль тогтоох засаглал тагнуулын хяналтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор мэргэшсэн бүтэц байгуулж болох юм бол тагнуулын хяналтын чиглэлээр өөрсдөө юу хийх вэ гэсэн асуулт урган гарч болох юм. Энэ асуултын хариу нь парламентын ардчилал бүхий орнуудад хууль тогтоох байгууллагын хүлээдэг гурван чухал үүрэг хариуцлагатай холбоотой. Үүнд:

- хууль хэлэлцэж батлах
- яам, агентлаг бүрийн төсвийг хэлэлцэн батлах
- Засгийн газарт үйлдэл, эс үйлдэлтэй нь холбогдуулан хариуцлага хүлээлгэх

Эдгээр үүрэг хариуцлагаа гүйцэтгэхийн тулд хууль тогтоогчид тагнуулын хяналтын үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцдог байх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл хууль, төсөв хэлэлцэж батлах, хариуцлагатай байдлыг хангуулахтай холбоотой үүргээ биелүүлэхийн тулд парламентын гишүүдэд хяналтын мэргэшсэн байгууллагын тайлан дүгнэлт цаг хугацаандаа ирдэг байхаас гадна тайлан дүгнэлттэй нь холбогдуулан тэдгээр байгууллагын албан тушаалтныг дуудаж, асуулт тавих, тодруулга авах эрх эдэлдэг байх нь чухал. Үүнээс гадна, тагнуулын албадад итгэх олон нийтийн итгэлийг алдагдуулж болзошгүй зарим онцгой тохиолдолд парламент өөрөө хянан шалгах ажиллагаа явуулах хэрэгцээ үүсэх магадлалтай. Түүнчлэн парламентаас хөндлөнгийн хяналтын мэргэшсэн байгууллагын үйл ажиллагааг тогтмол давтамжтайгаар авч үздэг байх нь тэдний үйл ажиллагааны үр дүнд болон шаардлагатай нөөц бололцоогоор хангагдсан эсэхэд хяналт тавихад тустай юм.

Эцэст нь онцлоход, 5.4 дүгээр хэсэгт дурдсанчлан холбогдох албан тушаалтныг дуудаж уулзах, баримт бичиг, материалтай танилцах, байр, байршилд нэвтрэх эрхгүйгээр тагнуулын үр дүнтэй хяналт байх боломжгүй. Эдгээр нь тагнуулын хяналтыг хэрэгжүүлэгч байгууллагын хамгийн чухал эрх мөн. Хууль тогтоох байгууллагууд ерөнхийдөө ийм эрхтэй хэдий ч нөхцөл журмыг нь өнөөг хүртэл хууль тогтоомжоор нарийн тодорхойлоогүй байдгаас парламентын хороод нууц мэдээлэлтэй танилцах, бие бүрэлдэхүүнийг дуудаж уулзахад хүндрэл учирдаг тал бий.

7. ЗӨВЛӨМЖ

Тагнуулын хяналтын тогтолцоог бий болгох аливаа хууль тогтоомжид дараах асуудлыг тусгайлан оруулах ёстой. Үүнд:

Албан тушаалтныг дуудаж уулзах, баримт бичигтэй танилцах, барилга байгууламжид нэвтрэх баталгаатай эрх бүхий парламентын хороог байгуулах.

Уг хороог байгуулах тухай заасан хуульд хорооны эрх мэдэл, тухайлбал зарлан дуудах хуудас өгөх, тангараг буюу баталгааны дор мэдүүлэг авах, тагнуулын албадын байранд нэвтрэх зэрэгтэй холбоотой эрхүүдийг тусгасан байх нь зүйтэй. Түүнчлэн хорооны гишүүн болоход тавигдах шаардлага, хорооны мэдэлд ямар нөөц бололцоо байхыг мөн заах ёстой. Хуулиар хорооны үндсэн хоёр зорилгыг аюулгүй байдал, тагнуулын албадыг эрх мэдлээ урвуулан ашиглахаас сэргийлэх хийгээд тэдний үйл ажиллагааны үр дүн, ашигт байдал, хэмнэлтийг дээшлүүлэх явдал хэмээн зааж өгсөн байх ёстой. Улмаар хороо нь өөрөө гардан хэрэгжүүлэхэд нөөц бололцоо, цаг хугацааны хувьд хангалтгүй хяналтын үйл ажиллагааг бусад байгууллагад шилжүүлэн гүйцэтгүүлж, тайланг нь тодорхой хугацаанд багтаан авах боломжтой байх ёстой.

Хяналтын үйл ажиллагааг аюулгүй орчинд явуулах үүргийг хороонд ногдуулах ёстой. Хорооны гишүүд, ажилтнуудыг урьдчилан шалгах бөгөөд мэдээллийн нууцлалыг хадгалах баталгаа гаргасан байна.³⁴ Түүнчлэн хороо нь олон нийтэд нээлттэй тайланг өөрийн санаачилгаар гаргах эрхтэй байхаас гадна жилд нэгээс доошгүй удаа парламентад тайлагнаж, энэ тайлангаа нийтийн хүртээл болгоно. Хэрэв эдгээр тайланд нууц мэдээлэл зүй бусаар орсон бол тагнуулын албад урьдчилан хориг тавих эрхтэй хэдий ч тайлангийн агуулгад чухам ямар асуудал оруулахаа хороо эцэслэн шийдэх эрхтэй байна.

Мөн хууль тогтоомжоор хорооны чиг үүрэгт үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой хууль тогтоомж зорилгоо биелүүлж чадаж байгаа эсэх болон тухайн үеийн аюул занал, технологийн дэвшлийг тусгаж чадаж байгаа эсэхэд тогтмол үнэлгээ хийх ажлыг оруулах шаардлагатай. Хорооны гишүүн болон ажилтан нууц мэдээлэл задруулсан тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг мөн заана. Түүнчлэн хөндлөнгийн мэргэжлийн дүгнэлт шаардлагатай асуудлаар, эсвэл улс төржилт ихтэй байх магадлалтай асуудлаар хянан шалгах түр хороо байгуулж ажиллах эрхийг хуулиар хорооны гишүүдэд олгох нь зүйтэй.

Тагнуулын албадын талаарх гомдлыг хүлээн авч, шийдвэрлэх бие даасан байгууллага байгуулах.

Тагнуулын албаны талаар гомдол гаргагч аливаа этгээдийн эн тэргүүнд хандах байгууллага нь энэ юм. Ийм байгууллагын эрх хэмжээг заасан хууль тогтоомжид “шүгэл үлээгч”-дийг хамгаалах тусгай зохицуулалтууд мөн багтсан байна. Өмнө нь олон нийтэд ил болж байгаагүй нууц мэдээлэл задруулаагүй бөгөөд задруулахдаа нийтийн эрх ашгийн төлөө гэсэн итгэл үнэмшлээр хийсэн бол “шүгэл үлээгч”-дийг хамгаалах ёстой. Цаашилбал, асуудлыг шүүхээр шийдвэрлэсний дараа ч ажлын байрыг нь хамгаалахтай холбогдуулан тухайн

“шүгэл үлээгч”-ийн хэргийг энэ байгууллага авч үзэх эрхтэй байх ёстой.

Тагнуулын хяналтыг тогтмол идэвхтэй явуулах үүрэг бүхий нэг буюу хэд хэдэн мэргэшсэн байгууллага бий болгох.

Эдгээр байгууллага нь аюулгүй байдлыг сайтар хангасан орчинд өөр хоорондоо болон холбогдох парламентын хороотой мэдээлэл чөлөөтэй солилцох, уулзалт зохион байгуулах боломжтой байна. Тэд гүйцэтгэх засаглалын хэрэгцээ шаардлагыг хангахад туслалцаж болох ч гол үүрэг нь тагнуулын албадыг эрх мэдлээ урвуулан ашиглахаас сэргийлэх, үйл ажиллагааны үр дүнг нь сайжруулахад парламентын хороонд туслах явдал мөн. Мөн эдгээр байгууллага нь ажлын төлөвлөгөө, хуваариа бие даан боловсруулах хэдий ч парламентын хороо болон гүйцэтгэх засаглалаас чиглэл авдаг байх ёстой. Хяналтын ажиллагааг тухайн үйл явдал болохоос өмнө, явцын дунд эсвэл болж өнгөрсний дараа явуулна.

ЭХ СУРВАЛЖ, АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

(Уншигч цааш дэлгэрүүлж судлах, уншиж ашиглахад дөхөм байлгах үүднээс эх сурвалж, зохиогчдын нэр, гарчгуудыг англи хэлнээ оруулав)

1. See, for example, Hans Born (ed.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Geneva: DCAF, 2003); and Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005).
2. For comparative studies, see Jean-Paul Brodeur, Peter Gill, and Dennis Tollborg (eds.), *Democracy, Law, and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe* (Aldershot, UK: Ashgate, 2003); Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds.), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness* (Austin: University of Texas Press, 2007); Stuart Farson, Peter Gill, Mark Phythian, and Shlomo Shpiro (eds.), *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches*, (Westport, CT: Praeger Security International, 2008); Greg Hannah, Kevin O'Brien, and Andrew Rathmell, *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, Technical Report TR-288-SSDAT (RAND Europe, 2005).
3. A few studies have looked at the effectiveness of particular oversight bodies over a specific period of time. These include: Stuart Farson, "The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?" in *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995), pp. 185–212; Loch Johnson, *A Season of Inquiry: The Senate Intelligence Investigation* (Lexington: University Press of Kentucky, 1985); Kathryn S. Olmsted, *Challenging the Secret Government: The Post-Watergate Investigations of the CIA and FBI* (Chapel Hill: University of North Carolina, 1996); and Kent Roach, "The Parliamentary Review of the Anti-Terrorism Act," *Criminal Law Quarterly* 52 (May 2007), pp. 281–4.
4. Anthony Glees, Philip H.J. Davies, and John L. Morrison, *The Open Side of Secrecy: Britain's Intelligence and Security Committee* (London: Social Affairs Unit, 2006); Frank J. Smist Jr., *Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947–1994, 2nd Edition* (Knoxville: University of Tennessee Press, 1994).
5. See Charles Tilly, *Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
6. See Peter Gill, "Symbolic or Real? The Impact of the Canadian Security Intelligence Review Committee, 1984–88," *Intelligence and National Security* 4, No. 3 (1989) pp. 550–575.
7. Парламентын ардчилал бүхий орнуудад тагнуулын албадыг удирдах үүргийг гүйцэтгэх засаглал хүлээх нь нийтлэг. Гэхдээ парламентын засаглалын мөн чанартай холбоотойгоор парламент тагнуулын албадын төсвийг батлах, тэдгээрийн үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомжийг хэлэлцэн батлах эрхийг эдэлдэг.
8. Эрх мэдлийн хуваарилалтыг чухалчлан үздэг төрийн зарим тогтолцоонд хууль тогтоох байгууллагын хороод нь гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтнуудыг дуудаж, мэдүүлэг авах эрхгүй байдаг.
9. See Thomas C. Bruneau, "Intelligence Reforms in Brazil: Contemporary Challenges and the Legacy of the Past," *Strategic Insights* VI, No. 3 (May 2007) (<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA485122>).
10. See Marco Cepik, "Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil," in Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds.), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness* (Austin: University of Texas Press, 2007) pp. 149–169.
11. For a comparative analysis of parliamentary oversight systems in the European

- Union, see Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (Brussels: European Parliament, 2011), especially the charts on pp. 92–95.
12. Канадын Сенатын Үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалахын хороо нь Колин Кэннигийн удирдлага дор өргөн хүрээтэй асуудлыг хамарсан үйл ажиллагаа явуулж, хэд хэдэн чухал тайлан гаргасан бөгөөд үүний зарим нь дүрс бичлэг дээр тулгуурласан байв.
 13. Канад Улс энэ чиг хандлагыг сонирхон судалж байгаа ч албан ёсоор батлаагүй байна.
 14. Эдгээр тайланг анх Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газарт бэлтгэдэг байсан. Гэсэн хэдий ч Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрыг ашиг сонирхлын болзошгүй зөрчилтэй гэж үзсэн учир хараат бүс байдал нь илүү хангагдсан, аюулгүй орчинд бэлтгэдэг болжээ.
 15. Australia, Intelligence Services Act 2001, Section 29(3).
 16. Мөн тэнд., Section 29(1)(b).
 17. See Canada, Special Committee on the Review of the CSIS Act and the Security Offences Act, *In Flux But Not In Crisis* (September 1990).
 18. See Kent Roach, "The Parliamentary Review of the Anti-Terrorism Act," *Criminal Law Quarterly* 52 (May 2007), pp. 281–4.
 19. See Stuart Farson, "The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?" in *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995), pp. 185–212.
 20. See Shlomo Shpiro, "Parliamentary and Administrative Reforms in the Control of Intelligence Services in the European Union," *Columbia Journal of European Law* 4 (1998), pp. 545–578.
 21. See Geoffrey R. Weller, "Comparing Western Inspectors General of Intelligence and Security," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 9, No. 4 (1996), pp. 383–406.
 22. See Frederick M. Kaiser, "The watchers' watchdog: The CIA inspector general," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 3, No. 1 (1989), pp. 55–75.
 23. КАБТА-ЕХШ-аас КАБТА-ны үйл ажиллагаа холбогдох хууль тогтоомжийг зөрчөөгүй эсэхийг баталгаажуулах ажиллагааны удаашралын улмаас олон жилийн турш Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хороо тайландаа энэ талаар дурдах боломжгүй, улмаар парламентын гишүүдэд мэдээлэл өгөх боломжгүй явж иржээ.
 24. See Ian Carnell and Neville Bryan, "Watching the watchers: How the Inspector-General of Intelligence and Security helps safeguard the rule of law" (paper presented at the Safeguarding Australia 2005 conference, 12–14 July 2005) (available at http://www.igis.gov.au/public_statments/conference_papers.cfm).
 25. Уэстминстерийн загварыг баримталдаг зарим орны гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтнууд нь үнэлэлт дүгнэлт өгөх болон хяналтын ажиллагаа хоёрын хооронд нарийн зааг ялгаа бий гэж үздэг. Тэднийхээр үнэлэлт дүгнэлт өгөх нь танилцаж, шүүн тунгаах төдий ажиллагаа бол хяналтын ажиллагаанд танилцаж, шүүн тунгаахын зэрэгцээ өөрчлөлт хийх эрх мэдэл нэмэгдсэн байдаг. Иймд, тагнуулын албадын үйл ажиллагаанд үнэлэлт дүгнэлт хийх байгууллага нь зөвхөн өөрчлөлт хийх талаар зөвлөмж өгдөг бол харин хяналтын бүтцүүд нь өөрчлөлт хийхийг үүрэг болгох эрхтэй байдаг байна.
 26. See Ian Carnell and Neville Bryan, "Watching the watchers: How the Inspector-General of Intelligence and Security helps safeguard the rule of law" (paper presented at the Safeguarding Australia 2005 conference, 12–14 July 2005) (available at http://www.igis.gov.au/public_statments/conference_papers.cfm).
 27. Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хорооны гишүүдээр өмнө нь уг асуудлыг хариуцаж байсан сайд нарыг ажиллуулна гэж төлөвлөж байсан хэдий ч энэ нь бүтээгүй юм.
 28. Canadian Security Intelligence Service Act,

- R.S.C., 1985, Chapter C-23, Section 38.
29. See Stuart Farson, "The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?" in *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto, 1995), pp. 185–212.
 30. Bruce Cheadle, "Conservatives use budget bill to cut spy agency inspector general's office," *Canadian Press*, April 26, 2012.
 31. Хороо I нь мөн Аюул заналын үнэлгээний уялдааг хангах нэгж терроризм, хэт даврах үзэлтэй холбоотой мэдээллийг холбогдох улс төрийн, захиргааны, шүүхийн байгууллагуудад дамжуулж байгаа эсэхэд хяналт тавьдаг.
 32. See, for example, Mathew D. McGubbins and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science* 28, No. 1 (February 1984), pp. 165–179.
 33. Marvin C. Ott, "Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight," *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence* 16, No. 1 (2003), pp. 69–94.
 34. Хууль тогтоогчид болон зарим тодорхой албан тушаалтнуудыг (шүүгчид г.м) аюулгүй байдлын албадаас урьдчилсан шалгадаг байх нь эрх мэдлийн хуваарилалтын үүднээс авч үзвэл Үндсэн хуулийн асуудал үүсгэдэг. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоох болох шүүх засгийн албан тушаалтан энэ албан тушаалдаа тохирох

эсэхийг гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтан шийдэх нь зохисгүй. Гэхдээ нууц мэдээлэлтэй тогтмол харьцдаг хүнийг урьдчилсан шалгалтад хамруулах шаардлагатай гэдэг ойлгомжтой. Үндсэн хуулийн энэхүү асуудлыг тойрч гарах хэд хэдэн арга зам бий. Хууль тогтоох болон шүүх байгууллагууд сайдад нэр дэвшигчдэд хийдэгтэй адил өөрийн гэсэн урьдчилсан шалгалтыг албан бүс байдлаар хийх буюу хөндлөнгийн аюулгүй байдлын компаниар илүү албан ёсны шалгалт хийлгүүлж болно. Ийм урьдчилсан шалгалт нь дараах гурван давуу талтай байдаг. Үүнд: Нэгдүгээрт, хяналтын бүтцийн гишүүдийг урьдчилсан шалгалтад хамруулснаар тагнуулын албад итгэж, мэдээллээ хуваалцахдаа илүү нээлттэй байна. Хоёрдугаарт, хуваалцсан мэдээллийг нь шалгалтад хамрагдаагүй албан тушаалтан задруулах эрсдэл үгүй үед гадаад улсын тагнуулын байгууллага мэдээллээ хуваалцах магадлал илүү өндөр байдаг. Гуравдугаарт, өндөр албан тушаалтнуудын гэмт хэрэгтэй холбоотой судалгаанаас үзэхэд "уулын мод урттай, богинотой" байдаг аж. Шүүгчид авлига авч, хяналтын бүтцийн гишүүд ашиг сонирхлын зөрчилтэй нь илэрч, хууль тогтоогчид эх орноосоо урван тэрсэлсэн хэрэг гардаг. Аюулгүй байдлын урьдчилсан шалгалтад хамруулах нь энэ мэт болзошгүй хэргийг гарахаас нь өмнө таслан зогсоож чаддаг.



БҮЛЭГ 3

АРДЧИЛСАН ОРНЫ ТАГНУУЛЫН ИЛ ТОД БАЙДАЛ, НУУЦЛАЛ, ХЯНАЛТ

Лори Нэйтан

З

Ардчилсан орны тагнуулын ил тод байдал, нууцлал, хяналт

Лори Нэйтан¹

1. ТАНИЛЦУУЛГА

Ардчилсан орнуудад тагнуулын алба байдаг нь улс төрийн парадокс мөн. Нэг талаас, эдгээр албадыг тухайн улсын төр, иргэд болон харьяат этгээд, ардчилсан байгууллыг хамгаалах зорилгоор байгуулдаг бөгөөд энэ зорилгоо биелүүлэхэд нь зориулан тусгай эрх, хүч хэрэгслээр хангадаг. Түүнчлэн тагнах, харилцаа холбоонд нэвтрэх зэрэг хүний хувийн нууцад халдсан арга хэрэгсэл ашиглан нууц мэдээлэл олж авах, үндэсний аюулгүй байдалд учирсан аюул заналын эсрэг нууц ажиллагаа явуулах, нууцын өндөр зэрэглэлтэй үйл ажиллагаа явуулах эрхийг тагнуулын албадад хуулиар олгосон байдаг.

Нөгөө талаас, гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдэлтнүүд болон тагнуулын албад өөрсдөө хувь хүмүүсийн аюулгүй байдалд халдах, улмаар ардчилсан үйл явцыг сулруулах зорилгоор эдгээр эрх мэдэл, чадавхаа урвуулан ашиглах боломжтой. Тэд хууль зөрчин хүний эрхэд халдах, улс төрийн хууль ёсны үйл ажиллагаанд зүй бусаар оролцох, аливаа нэг улс төрийн нам буюу эрх

мэдэлтнийг бусдаас дээгүүр тавьж үйлчлэх магадлал бий. Түүгээр ч зогсохгүй, эрх баригчдыг эсэргүүцэгчдийг айлган сүрдүүлж, айдас хүйдэс бүхий уур амьсгалыг нийгэмд төрүүлж, засгийн газрын шийдвэр болон олон нийтийн санаа бодолд нөлөөлөх зорилгоор тагнуулын мэдээг хуурамчаар үйлдэх эсвэл будлиантуулах боломжтой. Тагнуулын байгууллагын төсөв, тусгай арга хэрэгслийг хувийн сонирхолд урвуулан ашиглахыг ч мөн үгүйсгэх аргагүй.

Энэ бүх эрсдэлээс үүдэн, тагнуулын албад хууль бус үйл ажиллагаа явуулах, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах магадлалыг бууруулах, үүрэг хариуцлагаа үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжийн дагуу биелүүлж буйг баталгаажуулах дүрэм журам, хяналтын тогтолцоог бий болгох амаргүй сорилт ардчилсан орнуудад тулгардаг.

Энэ зорилго нь төрийн бүхий л байгууллага, түүний дотор тагнуулын албадыг хамаарах хяналтын бүтцүүдийн хувьд нэгэн адил байдаг хэдий ч тагнуулын албад, тэдний үйл ажиллагааны өндөр нууцлалаас үүдэн тагнуулын хяналтын хувьд хэрэгжүүлэхэд илүү бэрхшээлтэй байдаг. Нууцлал нь хяналтын байгууллагууд чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд саад учруулахын зэрэгцээ олон нийтийн хяналтыг боомилж, тагнуулын албад зүй бус ажиллагаагаа нуун дарагдуулахад хялбар болгодог.

Энэ бүлэгт тагнуулын албадын нууцлал, нээлттэй байдал, тагнуулын хяналтын байгууллагуудын мэдээлэл авах эрхийн тухай өгүүлнэ. Тагнуулын албадад хяналт тавих үүрэг бүхий байгууллагын тоонд парламент, парламент дахь тагнуулын хяналтын хороо, шүүх, аудитын ерөнхий газар (АЕГ), тагнуулын асуудал эрхэлсэн бие даасан хянан-шалгагч (Австрали, Шинэ Зеланд, Өмнөд Африк зэрэг орнуудын), тагнуулын хяналтын хөндлөнгийн мэргэшсэн бүтэц (Нидерланд улсын Тагнуул, аюулгүй байдлын албадын хяналтын хороо г.м) зэрэг байгууллага багтана.

Түүнчлэн энэ бүлэгт тагнуулын нууцлал ба ил тод байдалтай холбоотой үлс төрийн болон үзэл баримтлалын шинжтэй мэтгэлцээний талаар өгүүлж, мэдээллийн нууцлал болон мэдээлэл авах эрхийн талаарх үлгэр жишээ болохуйц хууль тогтоомжуудыг тайлбарлахын зэрэгцээ парламент болон хяналтын бусад байгууллагад ямар мэдээлэл шаардагддаг талаар авч үзсэн болно. Эцэст нь энэ сэдэвтэй холбоотой зөвлөмжүүдийг оруулсан.

Тагнуулын нууцлалтай холбоотой ихэнх хэлэлцүүлэг юуг нууцлах талаар голдуу өрнөдөг бол энэхүү гарын авлагад эсрэгээр тагнуулын үр дүнтэй хяналт, ардчилсан засаглалын ашиг сонирхлын үүднээс чухам ямар мэдээллийг ил тод байлгах ёстойг авч үзсэнээрээ давуутай гэж хэлж болно.

Эцэст нь бүх зүйлийг хэт нууцлах нь тагнуулын албадаас айж цэрвэх, үндэслэлгүй сэжиглэх явдлыг өсгөж, олон нийтийн дэмжлэгийг бууруулдаг болохыг тэмдэглэх ёстой. “Цагдагч” төрөөс ялгаатай нь ардчилсан оронд

тагнуулын албад хүчирхийлэл, айлган сүрдүүлэг дээр бус харин олон нийтийн хамтын ажиллагаанд түшиглэж байж л үр дүнтэй ажиллах боломжтой. Тагнуулын албадын талаарх мэдээлэл арвин байх тусам тэдний талаарх эерэг хандлага өсч, нууцлалаас үүдэлтэй аливаа хардалт, айдас буурахын зэрэгцээ хамтын ажиллагаа сайжирч, үйл ажиллагааны үр дүн нэмэгдэнэ.

2. ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТ ДАХЬ ИЛ ТОД БАЙДАЛ БА НУУЦЛАЛЫН АСУУДАЛ

Тагнуулын албадын ардчилсан удирдлагын хамгийн чухал бөгөөд ярвигтай асуудал нь нууцлал мөн. Хамгийн чухал гэхийн учир нь нууцлалын түвшин өндөр байх тусам тагнуулын албадын чиглэл, үйл ажиллагааг тодорхойлж, үнэлж дүгнэхэд бэрх болдогт оршино. Хяналтын байгууллагуудад хангалттай мэдээлэл байхгүй бол тагнуулын албадын хүлээх үүрэг, үйл ажиллагааны чиглэл, шинэчлэл хийх хэрэгцээ шаардлагыг зохих ёсоор хэлэлцэн тодорхойлох, хамгийн гол нь тагнуулын албад иргэдийн болон харьяалал бүхий бусад этгээдийн аюулгүй байдал, эрх чөлөөг хамгаалж байна уу, эсвэл алдагдуулж байна уу гэсэн амин чухал асуултад хариулах боломжгүй болно.

Ярвигтай гэхийн учир нь энэ асуудлын мөн чанарт харилцан өрсөлдөгч олон хүчин зүйлс нөлөөлж байдаг. Нэг талаас, тагнуулын үйл ажиллагааг тасалдуулж, тагнуулын ажилтнууд болон эх сурвалжуудын амь насыг эрсдэлд оруулахгүйн тулд тагнуулын салбар болон тагнуулын үйл ажиллагааны тодорхой хэсгүүдийг нууцлах нь зүйн хэрэг. Нөгөө талаас, нууцлал нь ардчилсан засаглалтай харшлах бөгөөд хариуцлагыг бүрэн хэмжээнд тооцоход саад учруулж, эрх мэдлээ үрвүүлэн ашиглах, хууль бус үйл ажиллагаа явуулах, ял завшихад таатай нөхцөл бүрдүүлдэг.

Энэ бүлэгт тагнуулын ил тод байдал болон нууцлал тойрсон асуудлыг авч үзэхийн сацуу ардчилсан чиг хандлага ямар байх ёстойг тогтоосон. Эдгээр асуудал нь нэн ялангуяа парламентын хувьд ихээхэн ач холбогдолтой. Учир нь парламент мэдээллийн нууцлал, мэдээлэлтэй танилцах арга замыг зохицуулсан бодлого, хууль тогтоомжийг боловсруулах, хэлэлцэн батлах замаар тагнуулын тусгай эрх мэдэлд тавих олон нийтийн хяналт хэр нээлттэй эсвэл хаалттай байхыг тодорхойлдог. Түүнчлэн парламент нь гүйцэтгэх засаглал, түүний харьяа байгууллагуудтай хариуцлага тооцоод зогсохгүй өөрөө ч мөн олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээж, тагнуулын нийгэмлэгийн талаарх мэдээллийг олон нийтэд хүргэж байх үүрэгтэй. Тиймээс тагнуулын хууль тогтоомж, бодлого, төсвийн хэлэлцүүлгүүд олон нийтэд нээлттэй явагдах ёстой.

2.1 ТАГНУУЛЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ НУУЦЛАХ ҮНДЭСЛЭЛ

Тагнуулын албадын чиг үүрэг, үйл ажиллагааны мөн чанартай холбогдуулан авч үзвэл нууцлал нь тагнуулын албаны язгуур, зайлшгүй онцлог мөн. Эдгээр байгууллагын үйл ажиллагаа нь үндэсний аюулгүй байдалд учирч болох уламжлалт болон уламжлалт бус аюул занал; дайсагнагч улс орнууд болон гэмт хэргийн бүлэглэлүүд; төр засгийн удирдагчдын амь нас, улсын чухал байгууламжийн хамгаалалт; төрийн нууцын хадгалалт хамгаалалттай холбоотой. Тагнуулын албад эдгээр чиг үүргээ үр дүнтэй гүйцэтгэхэд нууцлал харьцангуй давуу байдал олгодог бөгөөд хэт ил тод байдал нь ихээхэн аюул дагуулсан сул байдлыг бий болгоно.

Тодруулбал, нууцлал нь дараах шалтгааны улмаас шаардлагатай юм. Үүнд:

- тагнуулын ажиллагааны бай болсон объект өөрийг нь ажиглаж байгааг мэдэхээс урьдчилан сэргийлэх.
- тагнуулын ажиллагааны объект болон дайсагнагч тал түс албаны арга хэрэгслийн талаар олж мэдэхээс урьдчилан сэргийлэх.
- тагнуулын албаны ажилтан, мэдээлэгчдийн амь насыг хамгаалах.
- тагнуулын албадын хамгаалалтад байгаа чухал хүмүүсийн аюулгүй байдлыг хангах.
- гадаад орны тагнуулын албадаас ирүүлсэн мэдээллийн нууцлалыг хангах.
- дайсагнагч талын тагнуулын албадын ажиллагаанд янз бүрийн байдлаар өртөхөөс зайлсхийх.

Дээрх шаардлагууд хэдий үндэслэлтэй ч тагнуулын албад нууцлалыг хэтрүүлэх, зарим тохиолдолд бүр тахин шүтэх хандлага ажиглагддаг. Тухайлбал, тагнуулын ердийн үйл ажиллагааг ил тод байлгавал нууц мэдээлэл зайлшгүй задарч, ноцтой үр дагаварт хүргэх эрсдэлтэй гэж тэд үздэг. Эл шалтгаанаар тагнуулын албад нууцлалтай холбоотой асуудалд сул задгай эсвэл уян хатан хандах боломжийг нэг мөр хаасан дотоод хяналтын тогтолцоо, дүрэм журмыг тогтоодог байна. Түүнчлэн нууцлал нь тагнуулын албыг тодорхой хэмжээгээр сэтгэл татам нууцлаг, элит шинжтэй болгодог тул тэд эл байдлаа хадгалах сонирхолтой.

Зарим тохиолдолд тагнуулын албад эрх бүхий парламентын хяналтын бүтцэд ч мэдээлэл өгөхдөө хойрго байдаг. Парламентын гишүүдэд нууцлалыг хадгалах мэдлэг, сахилга бат дутмаг агаад нууц мэдээллийг задруулах, улмаар улс төрийн зорилгоор урвуулан ашиглах эрсдэл өндөртэй гэсэн үндэслэлийг тэд хэлдэг. Гэхдээ нууц мэдээллийг зөвшөөрөлгүй задлахаас урьдчилан сэргийлэх тодорхой арга хэмжээ хэрэгжүүлэх боломжтой гэдгийг бид дараагийн хэсэгт авч үзэх болно.

2.2 НУУЦЛАЛ БОЛ ХЭВИЙН ХЭМ ХЭМЖЭЭ БУС ХАРИН ОНЦГОЙ АРГА ХЭРЭГСЭЛ

Тагнуулын нууцлалыг хадгалахтай холбоотой дээр дурдсан үндэслэлүүд зүй ёсны бөгөөд тагнуулын салбарын ардчилсан засаглалын талаарх олон өгүүлэлд “нууцлал болон ил тод байдлын зохистой тэнцвэрийг олох ёстой” гэдгийг онцлон тэмдэглэдэг. Гэхдээ энэ томъёолол хэт ерөнхий тул ач холбогдол багатай бөгөөд асуудлыг авч үзэх өнцөг нь алдаатай. Учир нь энэ асуудлыг авч үзэх тулгуур цэг нь ардчиллын суурь зарчмууд байх ёстой. Тухайлбал, ил тод байдал, мэдээлэлтэй танилцах эрх үүнд хамаарна. Гүйцэтгэх засаглал нь парламент болон хяналтын бусад байгууллагын өмнө хариуцлага хүлээх; эдгээр байгууллага хяналтын чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх; улс төрийн болон хувийн эрх, эрх чөлөөг хангах; эрх мэдлийн ардчилсан тэнцвэрийг хангах; санал бодлоо чөлөөтэй мэтгэлцэж солилцох; иргэний эрхээ цогцоор нь эдлэх; эрх мэдлээ урвуулан ашиглахаас сэргийлэх урьдчилсан нөхцөл болдог тул ил тод байдал, мэдээлэл авах эрх нэн чухал.

Мэдээлэл авах эрх бол бусад эрх, эрх чөлөөний үндэс суурь болох талаар НҮБ-ын Ерөнхий ассамблейгаас 1946 онд гаргасан 59(1) тоот тогтоолд “Мэдээлэл авах эрх бол хүний үндсэн эрх бөгөөд НҮБ-ын анхаарлын төвд байдаг бүх эрх чөлөөний тулгын чулуу мөн” хэмээн онцлон тэмдэглэжээ. Чухам энэ үзэл санаа Өмнөд Африкийн Мэдээлэл авах эрхийн тухай хуульд (2002) тусгагдсан бөгөөд “Өмнөд Африкийн ард түмэн өөрийн эрхийг бүрэн дүүрэн эдэлж, хамгаалахад шаардагдах мэдээлэлтэй танилцах боломжоор хангагдсан нийгмийг цогцлооход” уг хуулийн зорилго оршино гэж заасан байна.

Нэгэнт нээлттэй байдал нь ардчилсан засаглал, хүний эрхийг хангах нэг гол нөхцөл учир тагнуулын салбар дахь асуудлын гол нь “нууцлал болон ил тод байдлын зохистой тэнцвэрийг олох” бус харин нууцлал нь тухай бүртээ үндэслэлтэй байх онцгой нөхцөл мөн гэсэн байр сууринаас асуудалд хандах нь зүйтэй. Дэлхийн өнцөг булан бүр дэх тагнуулын байгууллагууд зарим нэг тодорхой нөхцөлийг эс тооцвол нууцлал чухал гэж үздэг бол харин ардчилсан орнуудад зарим тодорхой нөхцөлөөс бусад тохиолдолд ил тод байдлыг хангах нь чухал гэсэн зарчим үйлчлэх ёстой. Зарчмын хувьд ч, бодит хэрэгцээ шаардлагын үүднээс ч энэ нь зөв зүйтэй хандлага мөн. Түүхийн баримтуудаас үзэхэд, нээлттэй улс төрийн орчинд бус харин нууцлагдсан нөхцөл байдалд л эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, хүний эрх зөрчих явдал илүүтэй гардаг байна. Нээлттэй нийгэмд парламент, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн зүгээс үр дүнтэй хяналт тавих боломж бүрддэг тул хууль зөрчсөн болон зүй бус үйл ажиллагааг тухай бүрт нь илрүүлж, улмаар ял завших зуршил тогтохоос сэргийлэх боломжтой байдаг.

2.3 ТОДОРХОЙ ХОХИРОЛ УЧРАХ ЭРСДЭЛ

Тэгвэл тагнуулын албаны нууцлалтыг нээлттэй байдлаас илүүд үзэх үндэслэл юу вэ? Ардчилсан орон ч бай, захиргаадалтын тогтолцоотой орон ч бай энэ асуултын нийтлэг хариулт бол “үндэсний аюулгүй байдал.” Гэхдээ “үндэсний аюулгүй байдал” гэсэн нэр томьёо өөрөө хувирамтгай бөгөөд тодорхой бүс ухагдахуун тул дан ийм хандлага нь үндэслэл муутай, аюултай юм.² Хэрэв үндэсний аюулгүй байдалд хүний аюулгүй байдлын бүхий л асуудлыг багтаан тайлбарлавал энэхүү өргөн цар хүрээтэй нууцлалт нь мэдээллийг хэт олон талаас нь, буруу ташаа ангилахад хүргэж болзошгүй. Үндэсний аюулгүй байдлыг ингэж өргөн хүрээтэй тодорхойлоогүй үед ч төр засгийн зүгээс хүний эрхийг зөрчсөн онцгой арга хэмжээгээ зөвтгөх үндэслэл болгож ашиглах нь олонтаа. Жишээ нь, АНУ-ын Ерөнхийлөгч Жорж Бушийн засаг захиргааны зарим өндөр албан тушаалтан үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үүднээс эрүүдэн тамлах арга хэрэгсэл ашиглахыг дэмжиж байжээ.³

“Үндэсний аюулгүй байдал” гэх нэр томьёоны тодорхойгүй байдлаас үүдэн үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлах магадлал бий тухай болгоомжлолыг АНУ-ын Дээд шүүхээс 1971 онд гаргасан шийдвэрт тэмдэглэжээ. Үүнд:

'Аюулгүй байдал' гэх өргөн хүрээтэй, ерөнхий ойлголтыг Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр нэмэлт өөрчлөлтөд (үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний тухай) заасан суурь үзэл баримтлалыг зөрчих үндэслэл болгон ашиглах ёсгүй. Цэргийн болон дипломат нууцыг хамгаалах шалтгаанаар төлөөллийн засгийн газрыг мэдээллээр хангахгүй байх нь үнэн хэрэгтээ манай бүгд найрамдах улсын аюулгүй байдалд хохирол учруулах болно.⁴

Ардчилсан улсад “үндэсний аюулгүй байдал” гэх ойлголтод тухайн улс орон, төрийн тогтолцоо, үнэт зүйлс, харьяат иргэдийн аюулгүй байдлыг хамруулан ойлгох нь зүйтэй. Энэ нь нууцлалыг хангах гэхээс илүүтэй нээлттэй, ил тод байдлыг хангах үндэслэл бөгөөд нууцлал нь хүний эрх, эрх чөлөөний эсрэг сөргүүлж тавих хүчин зүйл биш билээ. Үндэсний аюулгүй байдалд хандах ардчилсан хандлага нь хүний эрх, эрх чөлөөг эрхэмлэн, өөртөө агуулж байдаг.

Тагнуултай холбоотой нууцлал нь “үндэсний аюулгүй байдал” гэх тодорхой хүрээ, агуулгагүй ойлголт дээр бүс харин тухайн мэдээллийг нийтэд ил болгосноос үүсч болох тодорхой, ноцтой хор хохирлыг иш үндэс болгох ёстой. Өөрөөр хэлбэл, мэдээллийг задруулснаар иргэдийн амь нас, тагнуулын албад, төр, эсвэл нийт улс оронд ноцтой хохирол учруулж болохуйц асуудлуудаар хязгаарлагдах нь зүйтэй. Үүнд дараахыг хамруулж болно:

- Тагнуулын албан хаагчдын нэр, бусад мэдээлэл (тагнуулын албаны дарга нараас бусад)

- Мэдээлэгчдийн нэр
- Ажиллагааны арга хэрэгслийн талаарх мэдээлэл
- Төрийн тусгай хамгаалалтын нарийвчилсан мэдээлэл
- Явагдаж буй тусгай болон мөрдөн шалгах ажиллагаа
- Ажиглалтад байгаа этгээдийн нэр, хувийн мэдээлэл

Тухайн нөхцөл байдлаас бүрээс хамааран дээрх ангилалд хамаарах мэдээллийг нийтэд ил болгосноор үүсч болох хохирлыг, эл мэдээллийг ил болгох олон нийтийн ашиг сонирхолтой харьцуулан үзэх шаардлагатай байж болно. Тухайлбал, улс төрчдийг хууль бусаар тагнасан, төрийн тусгай хамгаалалт хэт сул, тагнуулын албаны хариуцлагатай албан тушаалтнуудын гаргасан нэн зохисгүй зан авир, үйлдэл зэрэг тохиолдолд тухайн мэдээллийг ил болгох нь олон нийтийн эрх ашигт илүүтэй нийцэж болох юм. Ерөнхийдөө, ардчилсан орны төр эмзэг мэдээллийг ил болгосноос үүсэж болох бүх хохирлоос зайлсхийхийг эрмэлзэх боломжгүй. Хэт нууцлал нь эргээд ардчилсан тогтолцоонд аюул учруулах эрсдэлтэй байдаг учир зарим хохирлыг тэвчихээс өөр аргагүй.

Олон нийт, парламентын зүгээс тагнуулын мэдээлэлд нэвтрэх эрх нь парламентын хяналтын хороо, ерөнхий хянан шалгагч зэрэг хяналтын тусгай бүтцийн эдлэх эрхээс илүү хязгаарлагдмал байх нь мэдээж. Хяналтын эдгээр бүтэц чиг үүргээ үр дүнтэй биелүүлэхийн тулд нийтэд ил байгаагаас илүү мэдээлэлтэй байх шаардлагатай. Энэхүү хэрэгцээ шаардлагын талаар дор дэлгэрэнгүй авч үзэх болно.

2.4 ТАГНУУЛЫН ИЛ ТОД БАЙДЛЫН ҮР АШИГ

Өмнөх хэсэгт тагнуулын нээлттэй, ил тод байдлыг ардчилсан засаглал, хүний эрх ба эрх мэдлээ урвуулан ашиглахаас урьдчилан сэргийлэх талаас нь авч үзсэн болно. Үүнээс гадна, нууцлалыг багасгаж, тагнуулын албадын талаарх мэдээллийг илүү нээлттэй болгох нь эргээд эдгээр албадад тустай юм. Мэдээллийг хэт нууцалсан нууцын тогтолцоонд итгэхэд бэрх, хэрэгжүүлэхэд хэцүү, зардал өндөртэй бөгөөд үр нөлөө багатай. Чухал бус мэдээллийг нууцлан хамгаалахад хэт их хугацаа, хүчин чармайлт зарцуулаад байвал үнэхээр ач холбогдолтой, эмзэг мэдээллийг хамгаалах нөөц бололцоо төдий чинээ хорогдоно.

Пентагоны баримт бичгүүд-ийн хэрэгтэй холбогдуулан 1971 онд АНУ-ын Дээд шүүхээс гаргасан алдартай тогтоолд шүүгч Поттер Стьюарт энэ талаар дараах зүйлийг тэмдэглэсэн байна. Үүнд:

*Бүх зүйлийг нууцлах нь юуг ч нууцлаагүйтэй адил. Ийм тогтолцоог эрээ цээргүй эсвэл хайнга нэг нь үл тоомсорлож, харин амиа хоохойлохыг хүссэн эсвэл ашиг хонжоо хайсан нэг нь урвуулан ашиглах боломжтой болно.*⁵

Танилцуулах бүлэгт дурдсанчлан тагнуулын албадын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх нь олон нийтийн эргэлзээ сэжиглэлийг бууруулж, итгэлийг өсгөнө. Ялангуяа, ардчилсан нийгэмд тагнуулын албад нь дарамт, айлган сүрдүүлэх аргаар бүс харин иргэдийн хамтын ажиллагаанд тулгуурлан мэдээлэл цуглуулах ёстой байдаг тул ингэх нь их чухал.

3. МЭДЭЭЛЛИЙГ ХАМГААЛАХ БОЛОН ТАНИЛЦАХ ЭРХИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ ТОГТООМЖ

Ардчилсан орнуудад тагнуулын нууцлал болон ил тод байдлын талаарх мэтгэлцээн өнөөг хүртэл эцэслэн шийдэгдээгүй байгаа. Нэн ялангуяа тагнуултай холбоотой дуулиан гарах үед энэ нь эцэс төгсгөлгүй маргаан мэтгэлцээний сэдэв болдог бөгөөд тухайн үеийн улс төр, аюулгүй байдлын нөхцөл байдал, тагнуулын албадын үйл ажиллагаа, гүйцэтгэх засаглал, парламент, олон нийтийн байр сууриас хамааран ил тод байдал эсвэл илүү нууцлалын аль нэг рүү дэнс хазайх боломжтой.

Гэхдээ уг мэтгэлцээнийг албан ёсоор нэг мөр болгоход төрийн нууцад нэвтрэх ба хамгаалах асуудлыг зохицуулсан хууль гол үүрэгтэй. Ийм хуульд дараах асуудлыг хамруулсан байна:

- Мэдээллийг нууцад хамруулах, нууцаас гаргах зарчим, шалгуур үзүүлэлтүүд
- Нууцад хамруулах, нууцаас гаргах эрх бүхий байгууллага, журам
- Нууцлалд тавих шүүхийн болон бусад дээд түвшний хяналт
- Иргэд, нийтийн эрх ашгийн төлөөх бүлгүүдийн төрийн нууцтай танилцах эрх
- Төрийн нууцтай танилцах эрх авахын төлөө болон олгохоос татгалзсан тохиолдолд давж заалдах эрх
- Мэдээллийг нууцад хамруулах, мэдээлэлтэй танилцах эрхийн талаарх маргааныг шийдвэрлэхэд шүүхийн гүйцэтгэх үүрэг
- Мэдээллийг хууль бусаар задруулбал хүлээх хариуцлага

Төрийн мэдэлд буй мэдээллийг нууцад хамруулж, нууц мэдээллийг хадгалж, хамгаалах тогтолцоог зохион байгуулж, ажиллуулах нь ихэвчлэн тагнуулын албадын үүрэг байдаг. Түүнчлэн, үүнтэй холбоотой хууль тогтоомжийн төслийг боловсруулахад ч тэд оролцох боломжтой. Тийм ч учир уг хууль нь хэт нууцлалыг дээдэлсэн шинжтэй болох эрсдэл бий. Нэгэнт ил тод байдлыг эсэргүүцэж, нууцлалыг эрхэмлэх нь тагнуулын албадын үйл ажиллагааны мөн чанартай салшгүй холбоотой зүйл тул хуулийн төсөл боловсруулах үүргийг хууль зүйн эсвэл Үндсэн хуулийн хэрэг эрхэлсэн яам байгууллагад хүлээлгэх нь зүйтэй.

Уг хуулийг ардчилсан хэм хэмжээнд нийцүүлэхэд парламент болон үндсэн хууль, тагнуулын асуудал эрхэлсэн байнгын хороод чухал үүрэгтэй. Тэд тухайн хуулийн хэрэгцээ шаардлага болон хуулийн төсөл дэх эргэлзээтэй зүйл заалтын талаар гүйцэтгэх засаглалаас тодруулга авах; улс төрийн намуудын хооронд нухацтай мэтгэлцээн өрнүүлэх; нээлттэй сонсгол зохион байгуулах замаар иргэд, хэвлэл мэдээлэл болон сонирхлын бусад бүлгийн санаа бодлыг сонсох, нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар тухайн хуулийн чанар, ардчилсан хэв шинжийг сайжруулах боломжтой. Эцэст нь хуулийг хэлэлцэн батлах эрхийг парламент эдэлдэг болно.

Шинэ тутам ардчилсан орны парламентчид олон улсын туршлагыг харьцуулан судлах замаар өөрт тохирох туршлагыг олж эзэмших нь хамгийн тохиромжтой.⁶ Мэдээлэлтэй танилцах эрх болон мэдээллийн нууцлалыг хангах асуудлыг зохицуулах хууль тогтоомжтой холбоотой дараах сайн туршлагыг дурдаж болно. Үүнд:

- Ил тод байдал, мэдээлэлтэй танилцах эрх бол ардчиллын чухал тулгуур зарчим мөн бөгөөд хүний эрх, эрх чөлөө, сайн засаглал, хариуцлагатай байдал, мэдээлэлд тулгуурласан мэтгэлцээн үүн дээр суурилдаг болохыг онцгойлон тэмдэглэсэн байх. Мэдээллийг нууцлах нь зөвхөн зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд хэрэглэгдэх онцгой арга хэмжээ болохыг хуульд тодорхой заах.
- Мэдээлэлтэй танилцах эрхийг зүй бусаар хязгаарлахаас урьдчилан сэргийлэх тодорхой зохицуулалтыг тусгасан байх (Тодруулга 1).
- Мэдээллийг нууцад хамруулах шалгуур үзүүлэлт нь тухайн мэдээллийг олон нийтэд ил болгосноор ноцтой хор хохирол үүсэх магадлал бодитойгоор оршин байгаа эсэхэд тулгуурлах нь зүйтэй. “Үндэсний аюулгүй байдал,” “үндэсний эрх ашиг” гэсэн бүрхэг үндэслэлээр мэдээллийг нууцлахыг хуулиар хориглох ёстой.
- Мэдээллийг нууцад хамруулах, нууцаас гаргах шалгуур нь тодорхой, энгийн байх нь холбогдох албан тушаалтнууд оновчтой, цэгцтэй шийдвэр гаргахад тустай бөгөөд төрийн мэдэлд буй мэдээлэлтэй танилцах эрхээ хэрхэн эдлэх асуудлыг иргэдэд ойлгомжтой болгодог.
- Нууц материалын зэрэглэлийг тодорхой хугацаанд (5 жил тутамд г.м) хянаж байх, үр дүнгийн талаар холбогдох албан тушаалтнууд олон нийтэд мэдээлдэг байх журмыг хуулиар тогтоох.
- Төрийн нууцтай танилцах иргэний хүсэлтэд татгалзсан тохиолдолд холбогдох албан тушаалтан уг шийдвэрийн үндэслэл, тухайн мэдээллийн нууцын зэргийн хугацааны талаар тодорхой хариу өгөх ёстой. Иргэд эсвэл хуулийн этгээд нь хувийн болон нийтийн эрх ашгийн үүднээс тухайн мэдээллийг нууцын зэрэглэлээс гаргах хүсэлтийг холбогдох албан тушаалтанд тавих эрхийг хуулиар хангасан байна. Хүсэлтийг нь зөвшөөрөөгүй тохиолдолд тухайн этгээд давж заалдах эрхтэй бөгөөд шийдвэрийг шүүх гаргах ёстой.

- Баримт бичгийг бус харин мэдээллийг нууцална гэдгийг хуульд тодорхой заах ёстой. Ингэснээр тухайн баримт бичгийг бүхэлд нь бус харин зөвхөн дотор нь агуулагдаж буй эмзэг мэдээллийг нууцалж, баримт бичгийг товчилсон хэлбэрээр олон нийтэд хүргэх боломжтой болно.
- Шүүх ажиллагаанд нууц мэдээлэл шаардлагатай тохиолдолд уг мэдээлэлтэй хаалттай эсвэл нээлттэй хурлаар танилцах шийдвэрийг гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтан бүс шүүгч өөрөө шийдэх ёстой.
- Нууц мэдээллийг хууль бусаар задруулсан хэрэгт буруутгагдаж буй этгээд эл үйлдлээ “олон нийтийн эрх ашгийн тулд” гэсэн үндэслэлээр өөрийн хамгаалалтад ашиглах эрхийг хуулиар олгох ёстой. Жишээ нь, тагнуулын алба чагнах төхөөрөмж хууль бусаар ашигласан талаар сонины газраас мэдээлжээ. Энэ тохиолдолд “олон нийтийн эрх ашгийн тулд” гэх өмгөөллийн үндэслэлийг хүлээж авах эсэхийг тухайн хэргийг хариуцсан шүүгч л шийднэ.
- Төрийн нууцад хамаарах мэдээлэл, үүний дотор тагнуулын албадтай холбоотой мэдээлэлтэй танилцах олон нийтийн эрхийг баталгаажуулахыг гүйцэтгэх засаглалд хуулиар үүрэг болгох ёстой.

Дээр дурдсан сайн туршлагүүд нь үйл ажиллагааны дэг журам болон агуулгын аль алийг нь хамаарч байгаа бөгөөд зөвхөн тагнуулын мэдээллээр хязгаарлалгүй төрийн мэдэлд буй бусад мэдээлэлд мөн адил хамаатай. Бүлгийн дараагийн хэсэгт хяналтын байгууллагуудад танилцуулах ёстой тагнуулын мэдээллийн агуулгын талаар өгүүлсэн болно.

Тодруулга 1: Мэдээллийг шаардлагагүйгээр нууцлахаас зайлсхийх нь

Төрийн нууцын талаарх АНУ-ын Ерөнхийлөгчийн тушаалаар хууль зөрчсөн үйлдэл, үр ашиггүй байдал, захиргааны алдаа дутагдлыг нуун далдлах; аливаа хүн, байгууллага, агентлагийг зохисгүй байдалд оруулахаас сэргийлэх; эсвэл нууцлалыг хамгаалах нь үндэсний аюулгүй байдлын эрх ашигт нөлөөгүй атал уг мэдээллийг ил болгохоос зайлсхийх эсвэл хойшлуулах зорилгоор тухайн мэдээллийг нууцлахыг хориглодог. Үүний нэгэн адил, гэмт хэрэгтэй холбоотой мэдээллийг нууцлахыг Нууц мэдээллийг хамгаалах тухай Словени улсын хуулиар хориглосон байдаг. Хүний эрх, олон улсын хууль тогтоомжийг зөрчсөнтэй холбоотой мэдээллийг нууцын зэрэгт хамруулахыг Мексик, Перу Улсад хуулиар хоригложээ.⁷

4. ПАРЛАМЕНТАД ШААРДЛАГАТАЙ МЭДЭЭЛЭЛ

Ардчилсан оронд гүйцэтгэх засаглал, яамдын үйл ажиллагаанд хяналт

тавих гол үүргийг парламент хүлээдэг. Тагнуулын албадыг хянах үүргээ гүйцэтгэхийн тулд парламент нь тагнуулын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэл; тагнуулын талаарх гүйцэтгэх засаглалын бодлого, дүрэм журам, авсан арга хэмжээ; тагнуулын төсөв санхүүгийн тайлан; тагнуулын төсвийн талаарх АЕГ-ын тайлан; тагнуулын хяналтын мэргэшсэн бүтцүүдийн үйл ажиллагааны мэдээлэл болон тайлан; тагнуулын байгууллагатай холбоотой хийгдэж буй аливаа шалгалтын тухай мэдээлэлтэй танилцах шаардлагатай. Энэ хэсэгт тагнуулын хяналтын тусгай хорооны бус харин нийт парламентад чухам ямар мэдээлэл хэрэгцээтэй болохыг авч үзэх юм.

4.1 ҮНДЭСНИЙ ТАГНУУЛЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ТЭРГҮҮЛЭХ ЧИГЛЭЛҮҮД

Тодорхой хугацаанд, ихэвчлэн жил тутам, тагнуулын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлүүдийг гүйцэтгэх засаглалаас тогтоодог. Учир нь тагнуулын албад өөрөө өөртөө даалгавар өгч ажиллах ёсгүй бөгөөд аюул занал ба тагнуулын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлийн эрэмбийг тогтоох нь дээд түвшний бодлогын асуудал юм. Гүйцэтгэх засаглалаас тогтоосон тагнуулын тэргүүлэх чиглэлүүд нь тагнуулын албадын үлс төрийн чиг баримжаа агаад төлөвлөлт, төсөв, хүч бололцоо, үйл ажиллагаа, үүрэг хариуцлагын үндэс болдог.

Гүйцэтгэх засаглалаас тогтоосон үндэсний тагнуулын тэргүүлэх чиглэлүүд (ТТЧ) нууц байх ёсгүй. Уг асуудлаар парламентын хэлэлцүүлэг өрнүүлэх нь хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлж, ард иргэдийн аюулгүй байдалд чухал нөлөөтэй уг асуудлаарх шийдвэр ардчилсан зарчмаар гарахад тустай. ТТЧ-ийг парламентаар хэлэлцүүлэхдээ тодорхой этгээд, байгууллагын нэрийг дурдалгүйгээр “зохион байгуулалттай гэмт хэрэг,” “терроризм,” “цөмийн зэвсгийн тархалт” зэргээр ангилах боломжтой тул үндэсний аюулгүй байдалд сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.

ТТЧ-ийг парламентад өргөн мэдүүлэхдээ эмзэг мэдээллийг хасч, харин тагнуулын хяналтын асуудал эрхэлсэн тусгай хороогоор хэлэлцүүлэхдээ бүрэн эхээр оруулах боломжтой.

4.2 ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛЫН БОДЛОГО, ЖУРАМ, ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

Ардчилал бэхэжсэн орнуудад ч тагнуулын талаарх гүйцэтгэх засгийн бодлого, дүрэм журам нууцын зэрэгтэй байх нь илүүтэй. Гэвч ингэх нь хариуцлагатай байдлын тулгуур зарчмыг зөрчиж байгаа тул хэвийн, хүсүүштэй зүйл биш. Тагнуулын албадын үйл ажиллагааг зохицуулж буй гол дүрэм журам, нэн ялангуяа үндсэн хуулиар олгосон эрхийг зөрчиж буй мөрдөн шалгах арга хэрэгсэлтэй холбоотой зохицуулалтуудыг парламент хянан үзэж, мэтгэлцдэг байх ёстой. Ажиллагааны арга хэрэгслийн нарийн ширийнийг задруулах

эрсдэлтэй тагнуулын албадын дүрэм журмыг нууцлах шаардлагатай байдаг бол харин гүйцэтгэх засаглалаас баримталж буй бодлого, зохицуулалт нь ардчилсан засаглалын салшгүй хэсэг мөн бөгөөд олон нийтэд нээлттэй байх ёстой гэдгийг ялгаж зааглах хэрэгтэй.

Гүйцэтгэх засаглал нь тагнуулын тухай хууль тогтоомжид үндэслэн дараах чиглэлээр бодлого, дүрэм журмаа парламентад танилцуулж, хэлэлцүүлэх ёстой. Үүнд:

- Тагнуулын алба тус бүрийн чиг үүрэг, эрх мэдэл, үүний дотор Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх, эрх чөлөөг зөрчих эрх;
- Тагнуулын ажиллагааны бодлого, ингэхдээ нууцлах шаардлагатай хэсгийг хассан байх;
- Сайдын түвшний хяналт, тагнуулын албад болон улсын тэргүүн, засгийн газар, тагнуулын асуудал эрхэлсэн сайд хоорондын харилцаа;
- Тагнуулын албад хоорондын чиг үүргийн хуваарилалт, тагнуулын албадын уялдаа холбоо, үндэсний хэмжээнд тагнуулын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах аливаа механизм;
- Гадаад улс орны тагнуулын албадтай харилцах харилцаа, гадаад улс орны засгийн газартай мэдээлэл солилцоход тавигдах шалгуур, дүрэм журам;
- Тагнуулын албадын сахилга батын тогтолцоо, Үндсэн хууль болон хуулийн засаглалыг дээдлэхэд чиглэсэн дотоод хяналтын тогтолцоо.

Парламент нь гүйцэтгэх засаглал болон төрийн байгууллагуудад хяналт тавих үүрэгтэй. Тиймээс ч тагнуулын талаар гүйцэтгэх засаглалаас авч хэрэгжүүлсэн томоохон арга хэмжээний талаарх мэдээллийг авах эрхтэй. Тухайлбал, тагнуулын удирдах албан тушаалтны томилгоо, өөрчлөлт, удирдах албан тушаалтанд авсан сахилгын арга хэмжээ, хүний эрхэнд халдсан арга хэрэгсэл ашиглах зөвшөөрлийг сайдаас өгөх (Тавдугаар бүлгийг үзнэ үү), тагнуулын албадын тогтолцоо, ажиллагааны томоохон өөрчлөлт шинэчлэл хийх зэргийг дурдаж болно. Олон нийтэд ил болгох боломжгүй мэдээллийг тагнуулын хяналтын асуудал эрхэлсэн парламентын хороогоор хэлэлцүүлэх ёстой.

4.3 ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН ЖИЛ ТУТМЫН ТАЙЛАН

Ардчилсан орны яам, төрийн бусад байгууллага жил тутмын ажлын тайлангаа нийтлэх нь тэд парламент болон ерөнхийдөө олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээх нэг чухал арга хэрэгсэл мөн. Уг тайланг үндэслэн парламент тухайн байгууллагын үйл ажиллагаа нь засгийн газрын тэргүүлэх чиглэл, бодлогын дагуу явагдсан эсэх, татвар төлөгчийн мөнгийг үр ашигтайгаар зарцуулж буй эсэхэд хяналт тавих боломжтой. Энэ нь тагнуулын албадад ч зайлшгүй хамаатай. Голландын Тагнуул, аюулгүй байдлын ерөнхий албанаас жил тутам гаргадаг тайлан нь үндэсний аюулгүй байдалд эрсдэл учруулалгүйгээр

хэрэгцээтэй, цогц мэдээллээр хэрхэн хангаж болдгийн сайн жишээ юм.⁸

Тагнуулын албадын жилийн тайланд дараах мэдээллийг багтаана (эмзэг мэдээллийг ил болгохгүйгээр): албаны тухайн жилийн зорилтууд болон тэргүүлэх чиглэл; гол аюул заналын үнэлгээ; тагнуулын бодлого, тогтолцоо, ажиллагаанд орсон томоохон өөрчлөлт; тайлагнах, хариуцлагатай байдлыг бэхжүүлэх чиглэлээр хүлээсэн үүргийн биелэлт; мэдээллийн эрх чөлөөг хангах хууль тогтоомжийн дагуу мэдээллээр хангах үүргийн биелэлт.

4.4 ТАГНУУЛЫН ҮНЭЛГЭЭ

Олон тохиолдолд тагнуулын ажиллагаа, эрүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагааны нууцыг ил гаргах эрсдэлтэй байдаг тул байгууллага, хувь хүний талаарх тагнуулын байгууллагын үнэлгээг парламентад шууд танилцуулах нь зохимжгүй байдаг. Харин аюулгүй байдал, аюул заналын төрөлтэй холбоотой тагнуулын үнэлгээг хэвлэн нийтлэх нь аюулгүй байдалд ямар нэг хор хохирол учруулах эрсдэл үгүй.

Жишээлбэл, Канад улсын Аюулгүй байдлын тагнуулын алба нь эдийн засгийн аюулгүй байдал, цөмийн зэвсгийн тархалт, терроризм зэрэг асуудлаар сэдэвчилсэн материал; тус улсын аюулгүй байдлын асуудлаарх «*Commentary*» нэртэй сэтгүүл; нээлттэй эх сурвалжуудын мэдээлэл дээр тулгуурласан судалгааны тайлан зэргийг хэвлэн гаргадаг байна.⁹ Голландын Тагнуул, аюулгүй байдлын ерөнхий газрын жилийн тайланд радикал болон террорист байгууллагуудыг тодорхой нэрлэн заасан тайлбар мэдээлэл хүртэл нийтлэгддэг байна.¹⁰

Ийм үнэлгээ, дүгнэлтийг парламент болон парламентын тагнуулын хяналтын хороонд хүргүүлэх нь хариуцлагатай байдлыг хангах нэгэн чухал хэлбэр бөгөөд тагнуулын албадын улс төр, аюулгүй байдлын төлөвийг парламентын гишүүд, судлаачид, төрийн бус байгууллагууд авч хэлэлцэхэд тустай. Ийнхүү үнэн зөв мэдээлэлд суурилсан парламент болон олон нийтийн хэлэлцүүлэг нь тагнуулын албадын үйл ажиллагааг цаашид улам сайжруулахад дэмтэй байдаг.

4.5 ТӨСӨВ, САНХҮҮГИЙН ТАЙЛАН, АУДИТЫН ЕРӨНХИЙ ГАЗРЫН ТАЙЛАН

Ардчилсан орнуудын парламент засгийн газрын харьяа байгууллагуудын жил бүрийн төсвийн төсөл, санхүүгийн тайланг хүлээн авч, хэлэлцдэг. Энэ нь төсвийг хууль, засгийн газрын бодлого, парламентын тогтоосон чиглэл, ач холбогдлын дарааллын дагуу зарцуулж буй эсэхэд хяналт тавих боломж олгох хариуцлагын орлуулшгүй чухал хэлбэр юм. Харин тагнуулын албадын төсөв, санхүүгийн тайланг бүрэн эхээр нь нийт парламентад бус зөвхөн тагнуулын хяналтын хороонд нууц горимоор танилцуулдаг (Бүлэг 8-ыг үзнэ үү).

Гадаадын тагнуулын албадад давуу тал олгоно гэх үндэслэлээр тагнуулын албад өөрийн төсвийн мэдээллийг олон нийтэд ил болгохыг эсэргүүцдэг. Гэхдээ энэ үндэслэл хэт сүржин юм. Аливаа улс тагнуулын байгууллагууддаа хэдий хэмжээний мөнгө зарцуулдгийг олж мэдэх нь бусад улсын тагнуулын албадад онц ач холбогдолгүй. Тэр ч атугай бие бүрэлдэхүүн, үйл ажиллагаа, хөрөнгийн гэх мэт зардлын задаргааны талаарх мэдээлэл ч ямар нэг давуу эсвэл сөрөг тал өгөхгүй. Зөвхөн тагнуулын үйл ажиллагааны бай, арга барил, эх сурвалж, ажиллагааны үр дүн, хязгаарлалтууд зэрэг илүү нарийвчилсан түвшний мэдээллийг ил болгох нь аюулгүй байдалд нөлөөлөх боломжтой (Тодруулга 2-ыг үзнэ үү).

Тодруулга 2: Тагнуулын төсвийн мэдээлэл, санхүүгийн тайлан

Өмнөд Африкийн Тагнуул хяналтын асуудлаарх Сайдын комисс 2006 онд тагнуулын албадаас парламентын тагнуулын хяналтын хороонд жил бүр өргөн барьдаг төсвийн нууц төсөл, санхүүгийн тайлан, стратегийн төлөвлөгөөг хянаж үзээд уг мэдээллийг нийтэд ил болгосноор тагнуулын үйл ажиллагаа, үндэсний аюулгүй байдалд аливаа сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй гэж дүгнэсэн байна. Түүнчлэн тагнуулын төсөв, санхүүгийн тайланг парламентад нээлттэй танилцуулж байх ёстой гэсэн Сангийн яамны байр суурийг комиссоос хүлээн зөвшөөрчээ. Тагнуулын хяналтын хорооны хаалттай хуралдаанаар хэлэлцүүлэх ёстой баримт бичгүүдийг л нууц мэдээлэлд хамруулах нь зүйтэй гэж үзсэн байна¹¹.

Түүний нэгэн адил УАГ-аас тагнуулын албадын талаар гаргах тайлан нь парламентад танилцуулах нийтэд зориулсан хувилбар болон зөвхөн парламентын холбогдох хороонд танилцуулах илүү дэлгэрэнгүй, нууц хувилбар гэсэн хоёр төрөл байх нь зүйтэй. Ерөнхий аудиторын тайланг зохицуулсан хууль тогтоомжид нууц мэдээллийг хамгаалах зохицуулалтыг тусгасан байх ёстой (Тодруулга 3-ыг үзнэ үү).

Тодруулга 3: Санхүүгийн аудитын явцад нууц мэдээллийг хамгаалах нь

Өмнөд Африкийн Аудитын тухай хуульд эмзэг мэдээллийг хамгаалах тухай хэд хэдэн заалт орсон байдаг. Ерөнхий аудитор нь аудит хийх явцад нууц мэдээлэл алдагдахаас сэргийлсэн арга хэмжээг авах ёстой. Нууц данстай холбоотой тайлан гаргах үедээ Ерөнхий аудитор “тухайн дансны өвөрмөц чанарыг харгалзан үзэж, холбогдох сайдын бичгээр ирүүлсэн зөвлөмжийн дагуу, үндэсний эрх ашгийг тулгуур болгон аудитын тайлангаас шаардлагатай нууц мэдээллийг хасаж болох бөгөөд тайландаа тэдгээр мэдээллийг хассан гэдгээ дурдах ёстой” гэжээ.

4.6 ТАГНУУЛТАЙ ХОЛБООТОЙ ДУУЛИАНЫГ ЗОХИЦУУЛАХ НЬ

Парламент хяналтын чиг үүргээ биелүүлэхэд шаардагдах тагнуулын мэдээллийн талаар өмнөх хэсэгт авч үзсэн. Харин тагнуулын албадтай холбоотой дуулиан гарсан тохиолдолд (улс төрчдийг хууль бусаар тагнаж байсан нь илрэх г.м) парламент хянан шалгах тусгай хороо байгуулах буюу тагнуулын хяналтын мэргэшсэн байгууллагад хандан тийм хороо байгуулах хүсэлт тавьж болно. Уг хянан шалгах ажиллагааны тайланг парламентад хүлээлгэн өгч, нээлттэй хэлэлцүүлэх ёстой. Ингэж нээлттэй хэлэлцүүлээгүй тохиолдолд олон нийтийн зүгээс уг хянан шалгах ажиллагаанд итгэл үзүүлэхгүй бөгөөд хууль бус үйлдэлд зохих арга хэмжээ авсан эсэхэд эргэлзэх болно.

5. ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТЫН ТУСГАЙ БҮТЦЭД ШААРДЛАГАТАЙ МЭДЭЭЛЭЛ

Тагнуулын хяналтын тусгай бүтцүүд, түүний дотор парламентын тагнуулын хяналтын хороо, тагнуулын бие даасан ерөнхий хянан шалгагч, тагнуулын хяналтын тусгай байгууллага (Голландын аюулгүй байдлын тагнуулын албаны хяналтын хороо г.м)-ын мэдээллийн хэрэгцээ шаардлага нь юун түрүүнд тэдгээрийн чиг үүргийн цар хүрээ болон холбогдох эрх мэдлээс хамаарна. Энэхүү цар хүрээ, эрх мэдэл нь улс олон бүрт харилцан адилгүй боловч дараах нийтлэг зүйлсийг агуулдаг. Үүнд:

- Тагнуулын албад Үндсэн хууль, холбогдох бусад хууль тогтоомж, дүрэм журам, засгийн газрын бодлогыг сахин мөрдөж буй эсэх
- Тагнуулын албад хууль, засгийн газраас тогтоосон чиг үүрэг, тэргүүлэх чиглэлийн хүрээнд хүлээсэн үүргээ хэр үр нөлөөтэй, амжилттай биелүүлж байгаа
- Хууль бус, ёс зүйгүй үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх, олж илрүүлэх, таслан зогсоох дотоод тогтолцоо
- Санхүүгийн дотоод тогтолцоо, зарцуулалт

Хяналтын эдгээр чиг үүргийн хүрээнд парламентын тагнуулын хяналтын хороо, тагнуулын бие даасан ерөнхий хянан шалгагч болон омбудсмэн, шүүх байгууллагад ямар мэдээлэл хэрэгцээтэй байж болох талаар дараах хэсэгт авч үзэх болно. Улмаар санаандгүй болон санаатайгаар нууц мэдээлэл задруулах эрсдэлийг хязгаарлах талаар мөн оруулав.

5.1 ПАРЛАМЕНТЫН ТАГНУУЛЫН ХЯНАЛТЫН ХОРОО

Парламентад ирүүлж буй тагнуултай холбоотой бүх мэдээлэлтэй парламентын тагнуулын хяналтын хороо танилцах нь ойлгомжтой. Уг хороо мэдээлэлтэй

хамгийн түрүүнд танилцдаг тул парламентын хэлэлцүүлгээс өмнө нарийвчлан хэлэлцэж, тагнуулын болон гүйцэтгэх засаглалын холбогдох албан тушаалтнуудтай уулзаж ярилцах боломжоор хангагдсан байдаг. Ингэснээр тус хороо бүхэлдээ болон улс төрийн намын төлөөлөл болох уг хорооны гишүүд нь үнэн зөв мэдээлэлтэйгээр парламентын хэлэлцүүлэгт оролцох боломжтой болдог.

Түүнчлэн парламентад нийтэд нь ирүүлж буй мэдээллээс гадна тагнуулын хяналтын хороонд илүү дэлгэрэнгүй, эмзэг мэдээллийг нууц горимоор тусгайлан ирүүлдэг байх ёстой. Дэлгэрэнгүй мэдээлэл нь дараах асуудлыг хамарсан байна:

- Гүйцэтгэх засаглалаас тогтоосон тагнуулын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлүүд
- Тагнуултай холбогдуулан гүйцэтгэх засаглал хэрэгжүүлэх бодлого, журам, үйл ажиллагаа
- Тагнуулын албадын жил тутмын тайлан
- Тагнуулын албадын хийсэн аюулгүй байдал, аюул заналын үнэлгээ
- Тагнуулын албадын жилийн төсөв, санхүүгийн тайлан
- УАГ-аас тагнуулын албадад хийсэн аудитын тайлан
- Тагнуулын хяналтын мэргэшсэн байгууллагын үйл ажиллагаа, дүгнэлт (тийм байгууллага байдаг бол)

Энэ хүрээнд тавигдах ёстой нэн чухал бөгөөд ярвигтай асуулт бол хяналтын хороонд өгөх мэдээлэл хэр нарийвчлалтай, нууцын ямар зэрэгтэй байх ёстой вэ гэсэн асуулт юм. Нэг талаас, хорооны гишүүд нь нууц мэдээлэл хадгалах, хамгаалах талаар мэдлэг туршлагагүйн дээр улс төрийн намын харьяалал, итгэл үнэмшлийн зөрүүтэй байх нь дамжиггүй. Түүнчлэн, онолын үүднээс үзвэл, нууц мэдээллийг хэр олон хүн мэдэж байна, тухайн мэдээллийн нууцлал хангагдах магадлал төдий чинээ буурдаг. Тийм ч учир тагнуулын албад үйл ажиллагаа, арга хэрэгсэл, бие бүрэлдэхүүнийхээ талаар нарийн мэдээлэл өгөхөөс цааргалдаг. Нөгөө талаас, парламентын хяналтын хороо чиг үүргээ үр дүнтэй гүйцэтгэхийн тулд хангалттай мэдээлэл авах ёстой. Хэт их мэдээлэл нууцалж байгаа үед хяналт ор мөр төдий хийгдэж, алдаа дутагдал, буруутай үйлдэл, үр ашиггүй байдлыг илрүүлэх боломжгүй болно.

Хяналтын хороонд өгөх мэдээлэл хэр нарийвчлалтай, нууцын ямар зэрэгтэй байх талаар хуульд аль болох дэлгэрэнгүй заах нь парламент, тагнуулын албад буюу гүйцэтгэх засаглалын хооронд үл ойлголцол гарахаас сэргийлэх хамгийн үр дүнтэй арга юм. Эдгээр зохицуулалтыг улс орнууд хуульдаа харилцан адилгүйгээр тусгасан байдаг (зарим жишээг Тодруулга 4-өөс үзнэ үү).

Тодруулга 4: Румынд Парламентын хяналтын хорооны мэдээлэл авах эрхийг хуулиар зохицуулахдаа тухайн үед явагдаж буй ажиллагаа, тагнуулын ажилтны нэр, хувийн мэдээлэл, ажиллагааны арга техник, эх сурвалжийг илчлэх эрсдэлгүй тохиолдолд парламентын хяналтын хорооноос хүссэн мэдээллийг тагнуулын албад аль болох шуурхай гаргаж өгөх үүрэгтэй гэдгийг заасан байдаг. Парламентын хороо тагнуулын албаны байранд урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр очих, бие бүрэлдэхүүнтэй уулзах, мэдээлэл авах, барилга байгууламжид нэвтрэх эрх эдэлдэг¹³. Харин эсрэгээр Их Британид хяналтын хорооны чиг үүрэг нь тагнуул, аюулгүй байдлын албадын “зардал, бодлого, удирдлагад тавих хяналт”-аар хязгаарлагддаг бөгөөд тагнуулын үйл ажиллагаа үүнд хамаардаггүй тул мэдээлэл авах эрх нь мөн төдий чинээ хязгаарлагдана.¹⁴

Парламентын хяналтын хорооны мэдээлэл авах эрхийн асуудлаар гарсан маргааныг зохицуулах арга замыг мөн хуульд заасан байх ёстой. Тухайлбал, Өмнөд Африкт ийм маргааныг тагнуулын асуудал эрхэлсэн сайд, тагнуулын албаны дарга, тагнуулын хяналтын хорооны дарга, тагнуулын ерөнхий хянан шалгагчийн бүрэлдэхүүн бүхий түр хороо байгуулж шийднэ гэж холбогдох хуульд заажээ.

Парламентын хяналтын хорооны мэдээлэл авах эрх улс орнуудад харилцан адилгүй байдаг. Гэхдээ хороо нь тагнуулын асуудал эрхэлсэн сайд (нар), тагнуулын албад, УАГ, шүүх эсвэл хүний эрхэнд халдсан арга хэрэгсэл ашиглах зөвшөөрөл олгодог сайд, тагнуулын хяналтын мэргэшсэн байгууллага (байдаг бол) зэрэг этгээдээс мэдээлэл тогтмол авдаг байх ёстой. Мөн хороо нь эдгээрийн алинаас ч мэдээлэл хүсэх эрхтэй байна. Түүнээс гадна, парламентын хяналтын хороо нь хянан шалгах ажиллагаа явуулах, гэрчийг дуудаж ирүүлэх, тагнуулын албадын барилга байгууламжид шалгалт хийх эрхтэй байна.

5.2 ТАГНУУЛЫН ЕРӨНХИЙ ХЯНАН ШАЛГАГЧ БОЛОН ОМБУДСМЭНИЙ БУСАД БАЙГУУЛЛАГА

Тагнуулын хяналтыг үр дүнтэй явуулахад тагнуулын албадыг тойрсон нууцлал ихээхэн хүндрэл учруулдаг. Тусгай эрх бүхий тагнуулын хяналтын мэргэшсэн бүтэц байгуулах шаардлага үүнээс үүдэн гардаг байна. Ийм бүтцийн нэг жишээ нь тагнуулын асуудал эрхэлсэн ерөнхий хянан шалгагч мөн (ЕХШ).¹⁵ Нууцлал өндөртэй ийм орчинд хяналтын чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд ЕХШ нь дараах эрх, үүрэгтэй байна:

- Бүрэн эрхийн баталгаат хугацаа бүхий хараат бус албан тушаалтан байх
- Тагнуулын албад нь Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомж, засгийн газрын бодлогыг сахин мөрдөж байгаа эсэх, мөн тагнуулын албад зүй бус, хууль зөрчсөн, эрх мэдлээ урвуулан ашигласан аливаа үйлдэл гарсан талаарх гомдлыг хянан шалгах эрхтэй байх

- Хяналтын тайлангаа тагнуулын асуудал эрхэлсэн сайдаас гадна парламентын тагнуулын хяналтын хороонд танилцуулах, улмаар томоохон хэмжээний хянан шалгах ажиллагааны үр дүнг парламентад нийтэд нь тайлагнадаг байх
- ЕХШ болон ажилтнууд нь тагнуулын асуудлаар өндөр мэргэшил, дадлага туршлагатай байх

Түүнээс гадна, ЕХШ болон түүний ажлын албанд мэдээлэл өгөх, тагнуулын албадын мэдлийн барилга байгууламжид нэвтрүүлэхээс татгалзах ёсгүй бөгөөд ингэхийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцох заалтыг ЕХШ-ийн үйл ажиллагааг зохицуулж буй хуульд оруулах нь чухал. Нууц үйл ажиллагаа, тогтолцоог хянах бие даасан бүтэц ажиллаж байгаа бол эдгээр шаардлага чухал ач холбогдолтой.

ЕХШ байдаггүй орнуудын хүний эрхийн хорооны гишүүн зэрэг омбудсмэний бусад байгууллагад ч дээр дурдсан шаардлага мөн адил хамаарна. Тусгай ЕХШ-тай байхын давуу тал бол ЕХШ болон түүний ажлын алба нь тагнуулын асуудлаар мэргэшсэн байж, ингэснээр нууцлагдмал орчин нөхцөлд гарч болох буруутай үйлдлийг олж илрүүлэх, танилцуулсан нууц мэдээллийг зохистой хадгалж хамгаалах чадавхтай байхад оршино.

Тагнуулын албадын зардал, төсвийн хуваарилалт, орлого (байдаг бол) болон санхүүгийн тогтолцоонд аудит хийж буй ЯАГ нь нууц ажиллагаа, тэдгээртэй холбоотой нууц төсвийн бүхий л мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй байх ёстой (Бүлэг 8-ыг үзнэ үү). Тиймээс ЯАГ-ын бүтцэд нууц мэдээлэлтэй ажиллах тусгай сургалтад хамрагдаж, зохих баталгаа авсан баг ажиллаж байх ёстой. Тагнуулын албадын санхүүгийн аудитыг ЕХШ болон ЯАГ хамтран хийх хувилбар мөн байж болно.

5.3 ШҮҮХ

Тагнуулын алба, хууль сахиулах байгууллага хувь хүний харилцаа холбоонд нэвтрэх, нэгжлэг хийх зэрэг ажиллагаа нь хувь хүний нууцын эрхийг зөрчиж буй үйлдэл. Тиймээс ихэнх ардчилсан оронд ийм ажиллагаа явуулахын өмнө шүүхээс зөвшөөрөл авсан байх ёстой байдаг (Бүлэг 5-ыг үзнэ үү). Эл зөвшөөрлийг аль ч хамаагүй шүүгчээс авах эсвэл ийм арга хэрэгслийн ашиглалтыг тусгайлан хариуцсан шүүгчид хандаж авдаг эсэх нь үлс орон бүрт адилгүй.

Ийм зөвшөөрөл олгохын тулд шүүгчид ямар мэдээлэл шаардлагатай гэдгийг холбогдох хуульд нарийвчлан заасан байна. Зөвшөөрөл хүсэгч нь гэмт хэргийн талаар эсвэл үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн аюулгүй байдлыг хамгаалахад зайлшгүй шаардлагатай мэдээлэл олзворлохын тулд хувь хүний харилцаа холбоонд нэвтрэх зайлшгүй шаардлагатай гэсэн хангалттай

нотолгоог шүүгчид гаргаж өгөх ёстой. Харилцаа холбоонд нэвтрэх арга нь хамгийн эцсийн хувилбар байна гэж хуульд заасан бол бусад арга хэрэгсэл үр нөлөөгүй буюу тохиромжгүй гэсэн нотолгоог мөн гаргаж өгөх шаардлагатай.

Ийм зөвшөөрөл олгохоос гадна, тагнуулын албадтай холбоотой хэрэг, тухайлбал тагнуулын ажилтан хэрэгт холбогдсон эсвэл улс төрч өөрийн албан өрөөнд хууль бусаар чагнах төхөөрөмж суулгасан гэх гомдол гаргасан бол эрүүгийн болон иргэний хэргийн шүүх хурлаар авч хэлэлцэх шаардлагатай. Гүйцэтгэх засаглал нь ийм төрлийн зарим эсвэл бүх хэргийг хаалттай хуралдаанаар шүүх сонирхолтой байх магадлалтай бөгөөд ардчилсан орнуудад үүнийг харилцан адилгүйгээр шийдсэн байдаг. Тухайлбал, энэ асуудлыг хуулиар зохицуулсан жишээ байхад зарим улсад хурал даргалагч шүүгчийн мэдэлд үлдээсэн байх нь бий (Тодруулга 5).

Тодруулга 5: Шүүх хуралдааны үеэр нууц мэдээлэлтэй танилцах нь

Өмнөд Африкийн Үндсэн хуулийн шүүхээр 2008 онд шийдвэрлэсэн хэрэгт нэгэн сонины газраас Үндэсний тагнуулын газар (ҮТГ)-тай холбоотой шүүх хурлын протоколын нууц хэсгийг ил болгох нэхэмжлэл гаргасан байв. Нэхэмжлэлээ шүүх хурлыг нээлттэй явуулах эрхэд үндэслэсэн бөгөөд харин тагнуулын асуудал эрхэлсэн сайд уг нэхэмжлэлд үндэсний аюулгүй байдлын үндэслэлээр татгалзсан хариу өгчээ. Үндсэн хуулийн шүүхээс материалын зарим хэсгийг нууцлах аюулгүй байдлын бодит үндэслэл байхгүй гэж үзэн ил болгох, харин гадаадын тагнуулын албад, ҮТГ-ын шууд удирдлага, тусгай ажилтнуудтай холбоотой мэдээллийг нууц хэвээр үлдээх шийдвэр гаргасан байна. Зарим ажилтны нэрнээс бусад бүх мэдээллийг ил болгох ёстой гэсэн цөөн тооны санал мөн гарчээ.¹⁶

5.4 ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГУУДЫН ХАРИУЦЛАГАТАЙ БАЙДЛЫГ САЙЖРУУЛАХ НЬ

Ардчилсан орнуудын парламентын тагнуулын хяналтын хороо болон хяналтын бие даасан бүтцүүд харьцангуй хүчирхэг хэдий ч олон нийтийн өмнө хангалттай хариуцлага хүлээдэггүй байх нь бий. Өөрөөр хэлбэл, хяналтын байгууллагууд өөрсдөө хэт нууцлалтай байдаг бөгөөд энэ нь хянагчид болон тагнуулын албадын аль алинд үзүүлэх иргэдийн итгэлд сөргөөр нөлөөлдөг. Иймээс хяналтын байгууллагууд тайлангаа парламентад хүргүүлж, уг тайлан болон тагнуулын албадын тайланг цахим хуудсандаа нийтэлж байх зайлшгүй шаардлагатай юм. Үүний нэгэн сайн жишээ нь Нидерландын Тагнуул, аюулгүй байдлын албадын хяналтын хорооноос тухайн жил явуулсан мониторинг, хянан шалгах ажиллагааныхаа талаар гаргадаг жил тутмын тайлан юм¹⁷.

5.5 НУУЦ МЭДЭЭЛЭЛ ЗАДРУУЛАХ ЭРСДЭЛИЙГ БУУРУУЛАХ НЬ

Парламентын хяналтын хорооны гишүүд нь улс төрчид бөгөөд нууц мэдээлэл хадгалах сахилга бат, дадлагад сургаагүй байдаг тул тагнуулын албад мэдээлэл өгөхөөс цааргалдаг талаар өмнө дурдсан. Нууц мэдээллийг санаатай болон санамсаргүй задруулах эрсдэл хэзээд оршин байдаг бөгөөд энэ эрсдэлийг бууруулахад чиглэсэн дараах алхмуудыг хэрэгжүүлэх боломжтой:

- Мэдээллийн аюулгүй байдлын хууль тогтоомжид нууц мэдээллийг холбогдох зөвшөөрөлгүйгээр задруулах нь эрүүгийн гэмт хэрэг болохыг заах.
- Парламентын хяналтын хорооны гишүүдийг томилохын өмнө тагнуулын албадаас шалгадаг байх.¹⁸
- Хорооны хурал хаалттай хийгддэг байхаар хуульчлах.
- Хяналтын хорооны албан тасалгаа, компьютер, утас, баримт бичиг хадгалах системд нууцаар нэвтрэхээс хамгаалсан эсэхийг тагнуулын мэргэжилтнүүд хянаж, баталгаажуулах.
- Тагнуулын мэргэжилтнүүд хорооны гишүүд болон ажилтнуудад сургалт явуулах.
- Нууц мэдээллийг хүлээлцэх, хадгалах, ашиглах, үстгах журмыг хяналтын хороо болон тагнуулын албад хамтран боловсруулж, батлах.

Тагнуулын хяналтын бусад байгууллагын хувьд ч дээрх арга хэмжээ бүхэлдээ буюу хэсэгчлэн хамааралтай. Гэхдээ эдгээр байгууллагыг улс төрчид бус харин мэргэжилтнүүд бүрдүүлдэг тохиолдолд нууц мэдээллийг задруулах эрсдэл харьцангуй бага байна.

6. ЗӨВЛӨМЖ

- Төрийн мэдэлд буй мэдээлэлтэй танилцах эрх, мэдээллийн ил тод байдал нь ардчилсан засаглал, хүний эрхийг хамгаалах, эрх мэдэл урвуулан ашиглахаас урьдчилан сэргийлэхэд зайлшгүй шаардлагатай нөхцөл мөн. Иймд мэдээллийг зөвхөн онцгой нөхцөлд л нууцалдаг байх ёстой. Тагнуултай холбоотой мэдээллийн нууцлал нь уг мэдээллийг задруулснаар учирч болох бодитой, тодорхой хор хөнөөлийг иш үндэс болгоно. Өөрөөр хэлбэл, мэдээллийг ил болгох нь хэн нэгний амь нас, тагнуулын албад, төр засаг, улс оронд ноцтой хохирол учруулж болох тэр нөхцөлд л мэдээллийг нууцлах ёстой. Түүнчлэн мэдээлэл задруулснаар учрах хор хөнөөлөл, мэдээллийг ил болгосноор хангагдах нийтийн эрх ашигтай харьцуулж үзэх шаардлагатай байж болно.
- Мэдээлэлтэй танилцах эрх болон мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах хуулийн төслийг боловсруулах үүргийг тагнуулын албад бус хууль зүйн яам

эсвэл Үндсэн хуулийн шүүхэд ногдуулах нь зүйтэй. Уг хууль нь ардчилсан хэм хэмжээнд нийцэж байгаа эсэхэд парламент хяналт тавина.

- Уг хуульд мэдээлэлтэй танилцах эрх болон ил тод байдал нь ардчиллын үндсэн зарчим бөгөөд мэдээллийг зөвхөн онцгой тохиолдолд л нууцална гэдгийг заасан байх ёстой. Мэдээллийг нууцад хамруулах шалгуур нь задруулснаар хор хохирол учрах магадлал болон хохирлын ноцтой байдлын түвшинг агуулсан байна. Мөн хуулиар нууц мэдээлэл хууль бусаар задруулсан хэрэгт бүрүүтгагдаж буй этгээдэд олон нийтийн эрх ашгийг иш татаж өөрийгөө өмгөөлөх эрхийг олгох нь зүйтэй. Гүйцэтгэх засаглал нь төрийн мэдэлд буй мэдээлэлтэй, түүний дотор тагнуулын албадтай холбоотой мэдээлэлд нэвтрэх эрхийг иргэдэд олгох, дэмжих үүрэгтэй байна.
- Парламент дараах мэдээллийг авах эрхтэй байна. Үүнд: тагнуулын тэргүүлэх чиглэлүүд; гүйцэтгэх засаглалаас тагнуулын чиглэлээр баримтлах бодлого, дүрэм журам, үйл ажиллагаа; тагнуулын албадын хийсэн дүн шинжилгээ, төсөв, санхүүгийн тайлан; тагнуулын албадад ҮАГ-аас хийсэн аудитын тайлан; тагнуулын хяналтын мэргэшсэн байгууллагын үйл ажиллагаа, тайлан; тагнуулын албадын үйл ажиллагаатай холбогдуулан хийсэн хянан шалгах ажиллагаа. Парламентын тагнуулын хяналтын хороо нь эдгээр сэдвийн дагуу илүү дэлгэрэнгүй, нарийвчилсан мэдээллийг нууц горимоор тогтмол хүлээн авдаг байх, уг мэдээлэл нь тус хороо хяналтын чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд хангалттай байх ёстой. Эдгээрийг хуулиар зохицуулна.
- Тагнуулын асуудал эрхэлсэн ерөнхий хянан шалгагч эсвэл хяналтын мэргэшсэн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан хуульд уг байгууллага болон түүний ажлын алба тагнуулын аливаа мэдээлэл, тагнуулын байгууллагын мэдлийн барилга, байгууламжид нэвтрэх эрхтэйг заахын сацуу уг эрхийг зөрчих нь эрүүгийн гэмт хэрэг болохыг тусгайлан тэмдэглэсэн байх ёстой.
- Тагнуулын албатай холбоотой эрүүгийн болон иргэний хэрэг гарсан тохиолдолд шүүх хурлыг хаалттай явуулах эсэхийг хурал даргалагч шүүгч шийднэ.
- Хяналтын байгууллагууд тайлангаа парламентад танилцуулж, өөрийн болон тагнуулын албадын тайланг цахим хуудсандаа нийтэлж байх шаардлагатай.
- Парламентын тагнуулын хяналтын хорооны гишүүд нууц мэдээллийг санаатай болон санамсаргүйгээр задруулах эрсдэлийг бууруулахад чиглэсэн дараах алхмуудыг хэрэгжүүлэх боломжтой. Үүнд: хорооны гишүүдийг тагнуулын албанаас урьдчилан шалгах; нууц мэдээллийн хадгалалт, хамгаалалтын талаар сургалтад хамруулах; хорооны албан тасалгаа, компьютер, утас, баримт бичиг хадгалах системд нууцаар нэвтрэхээс хамгаалсан эсэхийг хянаж, баталгаажуулах.

ЭХ СУРВАЛЖ, АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

(Уншигч цааш дэлгэрүүлж судлах, уншиж ашиглахад дөхөм байлгах үүднээс эх сурвалж, зохиогчдын нэр, гарчгуудыг англи хэлнээ оруулав)

1. Зохиогч миний бие энэ бүлгийг боловсруулахдаа 2006 онд Өмнөд Африкийн Тагнуулын албадад хянан шалгах ажиллагаа явуулах Сайдын комиссын гишүүнээр ажиллаж байсан өөрийн туршлагад тулгуурласан юм. Түүнчлэн L. Nathan зохиогчтой *Lighting up the Intelligence Community: A Democratic Approach to Intelligence Secrecy and Openness*, Policy Paper (Birmingham, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2009) бодлогын өгүүллийг мөн ашигласан болно.
2. For a detailed discussion of this point, see A. Wolfers, "'National Security' as an Ambiguous Symbol," *Political Science Quarterly* Vol. 67, No. 4 (1952), pp. 481–502.
3. American Civil Liberties Union, *The Torture Report* web site (available at www.thetorturereport.org).
4. *New York Times Co vs United States* 403 US 713 (1971) at 719.
5. *New York Times Co vs United States* 403 US 713 (1971).
6. For an example of such a review, see D. Banisar, "Public Oversight and National Security: Comparative Approaches to Freedom of Information," in *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, eds. H. Born and M. Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), pp. 217–235.
7. The information in this box is drawn from Banisar, "Public Oversight."
8. These reports can be found on the web site of the Dutch General Intelligence and Security Service (available at <https://www.aivd.nl/english/>). For the 2010 report, see <https://www.aivd.nl/english/publications-press/@2827/annual-report-2010/>.
9. See the web site of the Canadian Security Intelligence Service (available at www.csis-scrs.gc.ca).
10. See Banisar, "Public Oversight."
11. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, *Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP* (10 September 2008) (available at www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852).
12. South Africa, Intelligence Services Oversight Act, Act No. 40 of 1994, Section 4(2)(b).
13. C. Matei, "Romania's Transition to Democracy and the Role of the Press in Intelligence Reform," in *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, eds. T. Bruneau and S. Boraz (Austin: University of Texas Press, 2007), p. 227.
14. P. Gill, "Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and the 'War on Terror,'" *Intelligence and National Security* Vol. 22, No. 1 (February 2007), pp. 14–37.
15. Австрали, Шинэ Зеланд, Өмнөд Африк зэрэг улсад байдаг хөндлөнгийн хараат бүс бүтэц болох Тагнуулын асуудал эрхэлсэн Ерөнхий хянан шалгагч болон АНУ-ын ТТГ-ын бүтцэд байдаг Ерөнхий хянан шалгагчийг ялгаж салгаж харах нь зүйтэй.
16. *Independent Newspapers (Pty) Ltd vs Minister for Intelligence Services* CCT 38/07 [2008] ZACC 6 (South Africa).
17. The annual reports of this committee can be viewed at <http://www.ctivd.nl/>.
18. For more information on the vetting of members of parliamentary oversight committees, see H. Born and I. Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005), pp. 88–90.

БҮЛЭГ 4

**ХЯНАЛТЫГ
ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НЬ**

Моника дэн Бозр

4

Хяналтыг хэрэгжүүлэх нь

Моника дэн Боэр

1. ТАНИЛЦУУЛГА

Тагнуулын үйл ажиллагаа ба ардчиллын зарим үнэт зүйлс, тухайлбал нээлттэй, ил тод байдал угаас зөрчилддөг тул тагнуулын албадад үр дүнтэй хяналт тавих нь шинэ залуу ардчилсан орнуудын хувьд нэн чухал. Тагнуулын албадад хараат бус, иргэний хяналт тогтоохыг зорьж байгаа бол эн тэргүүнд иргэд тагнуулын ажлын талаар мэдлэгтэй байх ёстой. Эс бөгөөс энэ салбарт тагнуулын байгууллагын мэргэжилтнүүд хол давуу эрх эдэлсээр байх болно. Түүнчлэн ардчилсан нийгэм дэх тагнуулын байгууллагын хууль ёсны ажил үүргийг дэмжихийн зэрэгцээ эрх мэдлээ урвуулан ашиглахаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн улс төрийн шинэ соёлыг бий болгох нь мөн чухал.

Энэ бүлэгт хяналтын байгууллагууд тагнуулын албадын үйл ажиллагаанд хэрхэн хяналт тавьдаг талаар тайлбарласан болно. Ингэхдээ тодорхой асуудлаарх нэг удаагийн шалгалтаас урт хугацааны асуулга хүртэлх хяналтын байж болох бүх төрлийг өргөн хүрээтэйгээр авч үзэх юм. Түүнээс гадна, зарим орон хяналтын чиг үүрэгтэй байнгын ажиллагаа бүхий хэд хэдэн бүтэцтэй байдаг бол зарим улсад эсрэгээр хяналтын байнгын байгууллага байдаггүй

тул түр бүтэц байгуулж ажиллуулах шаардлагатай байдаг талаар мөн өгүүлэх юм.

Энэ бүлэгт тагнуулын хяналтыг хэрхэн хийх практик чиглэлийг харуулахыг зорьсон. Дэлхийн өнцөг булан бүрт хяналтын байгууллагуудад нийтлэг төстэй сорилтууд тулгардаг бөгөөд шинээр байгуулагдаж буй хяналтын байгууллагууд хяналтын үндсэн аргачлалыг ойлгох замаар элбэг тохиолддог алдаа дутагдлаас зайлсхийж, үр нөлөөгөө дээшлүүлэх боломжтой.

2. ТАГНУУЛД ХЯНАЛТ ТАВИХЫН ШАЛТГААН

Тагнуулын хариуцлагатай байдал олон үе давхаргаас бүрддэг. Зарим нь тагнуулын байгууллагын холбогдох ажилтнуудын хэрэгжүүлдэг дотоод хяналт, мөн гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтнуудын хэрэгжүүлдэг хөндлөнгийн хяналттай холбоотой бол нөгөө нь парламент, шүүх, хяналтын мэргэшсэн байгууллагуудын хяналтад хамаарна (Бүлэг 1-ийг үзнэ үү). Тагнуулын хяналтын үндсэн зорилго нь тагнуулын албадын зүгээс аливаа буруутай үйлдэл гаргахаас сэргийлэх явдал мөн. Байгууллагын шууд удирдлагаас хэрэгжүүлдэг хяналтаас ялгаатай нь парламент зэрэг тагнуулын хяналтын байгууллагуудын “хяналт”-д мониторинг, үнэлгээ, шалгалт, тайлан зэрэг ажиллагаа багтдаг. Тагнуулын хяналтын байгууллагууд нээлттэй, ил тод байдлыг дэмжих замаар тагнуулын албад эрх мэдлээ хэтрүүлэх хандлагыг хязгаарлахын зэрэгцээ парламент болон засгийн газрын гишүүдийг (болон хяналтын чиг үүрэг хэрэгжүүлэгч бусад этгээдэд) хэрэгцээтэй мэдээллээр ханган мэргэжлийн түслалцаа үзүүлдэг юм.

2.1 ХҮНИЙ ЭРХИЙН ЗӨРЧИЛ

Тагнуулын албад хүний эрх зөрчсөн эсэх асуудал байнга олон нийтийн анхаарлын төвд байсаар ирсэн. Тухайлбал 1960-1970 онуудад АНУ-д иргэний эрхийн төлөө болон дайныг эсэргүүцсэн хөдөлгөөний эсрэг Засгийн газрын агентлагууд тагнуулын нууц түрэмгий ажиллагаа явуулж байв. Сүүлийн үед, терроризмтой тэмцэх хамтын ажиллагааны нэр доор тагнуулын албад сэжигтнийг хил давуулан нууцаар хулгайлах, нууц шорон ажиллуулах, эрүүдэн тамлах аргаар олж авсан мэдээллийг ашиглаж байв. Хүний эрхийг ноцтойгоор зөрчиж буй эдгээр бүх ажиллагаа нь хяналтад зүй ёсоор хамаарах асуудал мөн.

Хүний эрхийн *Human Rights Watch*, Эмнести Интернэшнл зэрэг төрийн бус байгууллагуудын мэдээллийн мөрөөр хэвлэл мэдээлэл, нэн ялангуяа эрэн сурвалжлах сэтгүүлчид энэ мэт зүй бус, хууль бус ажиллагааг илрүүлж, хяналтын байгууллагуудын анхааралд хүргэсээр иржээ. Марина Капаринигийн хэлсэнчлэн,

*"Хэвлэл нь хувь хүмүүсийг төр засагтай холбодог амьд холбоос бөгөөд олон нийтийн санаа бодол, бодлогын сонголт дахь өөрчлөлтийг дамжуулахад нэн чухал үүрэгтэй... Чөлөөт хэвлэлийн ачаар л олон нийт мэдээлэлтэй байж, олон нийтийн хяналтаар дамжуулан төр өөрийн шийдвэр, үйлдэл, эрх мэдэл урвуулан ашигласан явдлын өмнөөс хариуцлага хүлээх боломжтой болдог."*¹

2.2 ПАРЛАМЕНТЫН АСУУЛГА

Хяналтын тусгай хорооны гишүүн биш ч гэсэн парламентын гишүүд тагнуулын үйл ажиллагааны талаар асуулга тавих эрхтэй. Энэ асуулга нь аюул заналын түвшин, тагнуулын тэргүүлэх чиглэл зэрэг ерөнхий сэдвээс эхлээд тусгай арга хэрэгсэл, тодорхой бүлгүүдтэй хэрхэн харилцаж байгаа зэрэг нарийвчилсан асуудлыг хамарч болно. Зарим тохиолдолд эдгээр асуулганы шинэ ажиллагааны хэрэгжилттэй холбогдуулан хуулиар хараахан зохицуулж амжаагүй байгаа хяналтын цоорхойг олж илрүүлэхэд түс болдог байна. Тухайлбал, 2003 онд Нидерланд Улсын парламентын гишүүд Саддам Хуссейны засгийн газар үй олноор хөнөөх зэвсэг эзэмшиж байна гэсэн хардлагын талаар тагнуулын мэдээлэл цуглуулах тухай асуулга тавьсан бөгөөд үүний үр дүнд Иракийн асуудлаар шалгалт явуулах Нидерландын хороог байгуулсан ажээ.²

3. ХЯНАЛТЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭ, ЧИГ ҮҮРГИЙН ХАМРАХ ХҮРЭЭ

Тагнуулын албад хууль болон засгийн газраас гаргасан бодлого, чиглэл, зөвшөөрлийг сахин мөрдөх ёстой.³ Үүний нэгэн адил тагнуулын хяналтын байгууллагууд ч үйл ажиллагааг нь зохицуулж, эрх үүргийг нь тогтоож буй хууль тогтоомжийг дээдэлж ажиллах ёстой. Ихэнхдээ хяналтын хамрах хүрээг улс төрийн зөрчил үүсгэхгүйн үүднээс аль болох төв байдлаар тодорхойлсон байдаг. Нэн ялангуяа тодорхой хэргийн мөрөөр шалгалт хийх зорилгоор байгуулагдсан түр ажиллагаатай хяналтын бүтцэд энэ нь ихээхэн чухал. Хяналтын хамрах хүрээ ойлгомжтой, тодорхой байх ёстой бөгөөд хяналтын байгууллагын эрх мэдэл, арга барил, хяналтад хамрагдах албадын нөөц бололцоо зэргийг нарийвчлан дурдсан байх ёстой.

Хяналтын байгууллагуудын чиг үүрэг бие биеэ харилцан нөхсөн эсвэл давхацсан байж болно. Хяналтын нэг бүтэц ихэнхдээ хангалтгүй байдаг учир давхар ажиллахыг илүүд үзэх нь бий. Энэ шалтгааны улмаас, Итали Улс тагнуулын хяналтын тогтолцоогоо саяхан шинэчилж, Үндсэн хуулийн шүүхийн дангаараа гүйцэтгэдэг байсан экс-пост хяналтыг өргөжүүлэн, дотоод захиргааны нэгж (Ерөнхий хянан шалгагчийн алба) болон хөндлөнгийн улс төрийн нэгж (Бүгд найрамдах улсын аюулгүй байдлын асуудлаарх Парламентын хороо [COPASIR]) гэсэн хоёр шинэ бүтцийг байгуулжээ.⁴ Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын албанд хяналт тавих үүрэгтэй дөрвөн бүтэц бий бөгөөд эдгээр нь

ажиллагаанд баримтлах бодлогыг мөрдөж буй эсэхэд хяналт тавьдаг Ерөнхий хянан шалгагч; КАБТА-ны үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, гомдлын дагуу шалгалт явуулдаг Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хороо (Бүлэг 2-ыг үзнэ үү); тагнуулын тусгай арга хэрэгсэл ашиглах зөвшөөрөл олгох эрх бүхий цорын ганц этгээд болох Канадын Холбооны шүүх;⁵ Нийтийн аюулгүй байдлын сайдын Үндэсний аюулгүй байдлын асуудлаарх жил тутмын мэдэгдэл болон КАБТА-ны олон нийтэд хандсан тайлангаар дамжин хэрэгждэг олон нийтийн хяналт болно.⁶

Италийн *COPASIR* мэт парламентын хяналтын хорооны чиг үүрэг нь улсынхаа тагнуулын бүхий л албыг хамрах ёстой бөгөөд үүнд туслах үүрэгтэй оролцдог яамд, албан тушаалтнууд ч мөн багтана.⁷ Ийм хорооны эрх хэмжээ нь тагнуулын албад хуулийн дагуу ажиллаж буй эсэх, үр нөлөө, ашигт байдалд бүхэлд нь хяналт тавихын зэрэгцээ төсөв санхүүгийн ажиллагаа, хүний эрхийн хэм хэмжээ болон бодлогын бусад шаардлагыг сахин биелүүлж буй эсэхийг хянахад шаардагдах эрх мэдлийг агуулсан байх ёстой. Хэрэв хорооны эрх хэмжээнд чиг үүргээ биелүүлэхэд шаардлагатай эрх мэдэл багтаагүй бол түүнийг өөрчлөх нь зүйтэй. Жишээ нь, Австралийн Засгийн газраас явуулсан шалгалтын дүнд тус улсын Батлан хамгаалахын Орон зайн тагнуулын байгууллагын үйл ажиллагаанд парламентын хяналтын хорооноос хяналт тавих эрх мэдэл хязгаарлагдмал байгаагаас үүдэн зохих хариуцлага тооцох боломжгүй байгааг тогтоосон бөгөөд парламентын уг хорооны чиг үүргийг өргөжүүлж, тус улсын тагнуулын бүх албадыг хамруулах зөвлөмж гаргажээ. Мөн зөвлөмжид Тагнуул, аюулгүй байдлын асуудал хариуцсан Ерөнхий хянан шалгагчийн чиг үүргийг мөн өргөжүүлж, Батлан хамгаалахын орон зайн тагнуулыг нэмж хамруулахаар заасан байна. (Бүлэг 1-ийг үзнэ үү).⁸

3.1 ЭРХ ХЭМЖЭЭ, ЧИГ ҮҮРГИЙН ТӨРЛҮҮД

Хяналтын байгууллагын эрх хэмжээ, чиг үүргийн хамрах хүрээ нь өргөн эсвэл хязгаарлагдмал байдаг. Тухайлбал, хяналтын нэг байгууллагын чиг үүрэг нь тагнуулын зөвхөн ганц албаны үйл ажиллагаанд хяналт тавихаар хязгаарлагдсан байж болно. Харин өөр нэг байгууллага нь тагнуулын хэд хэдэн албаны үр дүнтэй ажиллагаа, холбогдох албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаа, төсвийн үйл явцад хяналт тавьдаг байх жишээтэй. Хяналтын чиг үүргийг өргөн хүрээтэй тогтоох нь хяналт хэсэг бусад, бүрэн бус байдлаар явагдахаас сэргийлэх ач холбогдолтой.

Зарим тохиолдолд хяналтын байгууллагын эрх хэмжээ нь тагнуулын үйл ажиллагааны үр дүнд мониторинг хийх гэсэн үндсэн үүргээс хальсан байдаг. Тухайлбал, хяналтын байгууллага нь баривчлах буюу шүүх хурлын өмнө саатуулах, үхлийн аюултай хүч хэрэглэх эрх зэрэгт хяналт тавих эрхтэй байж болно. Түүнчлэн, гадаадын тагнуулын байгууллагатай хийх мэдээлэл солилцоог хянах, тагнуулын удирдах албан тушаалтны томилгоонд зөвшөөрөл

өгөх зэргийг мөн хамарч болох юм.⁹

Нууц ажиллагаа, нэн ялангуяа хувийн мэдээлэл цуглуулах тусгай ажиллагаанд хамаарах хяналтын механизм нь урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр идэвхтэй эрх мэдэл эдэлдэг болно. Жишээ нь, Бельги улсын Тагнуулын тухай хуулиар Тагнуулын албадын хяналтын байнгын хороо (I-р Хороо буюу хяналтын мэргэшсэн бүтэц)-нд мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгслийг ашиглахтай холбогдуулан тагнуулын албадад зөвлөмж өгөх эрхийг олгосон байдаг. Зөвлөмж нь сөрөг байдлаар гарсан буюу тийм арга хэрэгсэл ашиглахыг эсэргүүцсэн бол тагнуулын албад түүнийг нь даган мөрдөх үүрэгтэй. Түүгээр ч зогсохгүй, тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтыг хянах үед хууль бус үйлдэл илрүүлбэл цаашид үргэлжлүүлэн ашиглахыг хориглох эрхтэй байдаг байна.¹⁰

Хяналтын хамрах хүрээнд тагнуулын албадын төсөв мөн багтаж болно. Тухайлбал, Их Британийн тагнуулын албадын төсөв санхүүд Үндэсний аудитын алба аудит хийж, парламентын Тагнуул, аюулгүй байдлын хороо хяналт тавьдаг бөгөөд тус хорооны жил тутмын тайланд тагнуулын албадын санхүүжилт, зарцуулалтын талаарх хэсэгчилсэн мэдээллийг олон нийтэд зориулан гаргадаг байна.¹¹ Үүний нэгэн адил Өмнөд Африкийн улсын Тагнуулын хамтарсан хороо нь тус улсын тагнуулын албадын санхүүгийн удирдлагад хяналт тавьдаг¹² бол Польш улсад парламентын хяналтын хороо тагнуулын төсвийн төслийг хэлэлцэж, гүйцэтгэлийг хянадаг. Түүгээр ч үл барам, Аргентин улсын Тагнуулын албад, үйл ажиллагааг хянах парламентын дээд, доод танхимын хамтарсан хороо болон АНУ-ын Конгрессын тагнуулын хяналтын хороо зэрэг зарим улсын хяналтын байгууллага төсвийн хяналтын эрх эдэлдэг байна.

3.2 ЭРХ ХЭМЖЭЭ, ЧИГ ҮҮРГИЙН ЦАР ХҮРЭЭ ӨӨРЧЛӨГДӨХ

Тагнуулын хяналтын байгууллагуудын чиг үүргийн хамрах хүрээ нь өөрчлөгдөшгүй зүйл биш. Жишээ нь, тагнуулын албаны чиг үүрэгт өөрчлөлт ороход түүнийг хянагч байгууллагын чиг үүрэг ч мөн өөрчлөгдөх ёстой болно.¹³

Улс төрийн ноцтой үр дагавар дагуулсан стратегийн чанартай үйл явдал тохиолдох, ялангуяа эдгээр үйл явдал нь тагнуулын салбарын бүтэлгүйтэлтэй холбоотой байх нь тагнуулын хяналтын байгууллагуудын чиг үүргийг өөрчлөх мөн нэг шалтгаан болдог. Жишээ нь, АНУ-ын тагнуулын байгууллагууд 9 дүгээр сарын 11-ний халдлагыг урьдчилан мэдэж, сэргийлж чадаагүй нь тагнуулын мэдээлэл солилцооны тогтолцоог өөрчлөхөд хүргэсэн бөгөөд тогтолцооны тэдгээр өөрчлөлт хяналтын байгууллагуудын ажилд дам нөлөөлж, чиг үүргийг нь шинэчлэх хэрэгцээг бий болгож байв.

Зарим тохиолдолд хяналтын байгууллагууд ажил үүргээ гүйцэтгэх явцдаа чиг үүргээ өөрчлөх зайлшгүй үндэслэлийг олж хардаг. Чухам энэ зорилгоор

хяналтын зарим байгууллага үйл ажиллагаандаа стратегийн үнэлгээ тогтмол хийж, шаардлагатай өөрчлөлтүүдийг тухай бүр санал болгож явдаг. Ингэснээр хяналтын байгууллагууд дутагдлыг эерэг, бүтээлч санаачилга болгон хувиргаж, тагнуулын салбарыг бүхэлд нь боловсронгуй болгоход хувь нэмэр оруулдаг байна.

4. ХЯНАЛТЫН ЭРХ МЭДЛҮҮД

Хяналтын байгууллагуудын эрх мэдэл харилцан адилгүй бөгөөд энэ хэсэгт хамгийн нийтлэг зарим эрх мэдлээс дурдав. Гэхдээ хяналтын эрх мэдэл үүгээр хязгаарлагдахгүй. Тухайлбал, хяналтын байгууллага нь олж тогтоосон зүй бус үйлдэлд сахилгын арга хэмжээ авах үүргийг дотоод нэгж (Ерөнхий хянан шалгагч г.м)-д, харин эрүүгийн шийтгэл ногдуулах үүргийг хөндлөнгийн бүтцэд шилжүүлэх эрхтэй байж болно.

Хяналтын байгууллага нь мөн Ил болгох эрхийг эдэлдэг бөгөөд энэ нь дүрэм журам зөрчсөн, хууль бус, буруу ташаа шийдвэрлэсэн үйлдлийг ерөнхий хянан шалгагчид мэдэгдээд зогсохгүй АНУ-ын Ерөнхий прокурор эсвэл тухайн муж улсын хууль сахиулах хамгийн дээд түвшний эрх мэдэлтэнд мэдэгдэх эрх юм.

4.1 МЭДЭЭЛЭЛТЭЙ ТАНИЛЦАХ ЭРХ

Хяналтын бүтцэд мэдээлэл, баримт бичигтэй танилцах боломж нь мэдээлэлтэй танилцах эрх дээр суурилах бөгөөд уг эрх нь идэвхтэй болон идэвхгүй хэлбэртэй байж болно. Мэдээлэлтэй танилцах идэвхгүй эрх бүхий хяналтын байгууллага нь тагнуулын үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг бичгээр болон шуурхай мэдээ хэлбэрээр авах боломжтой. Шуурхай мэдээлэл цаг үеийн асуудлыг бүрэн тусгасан байх ёстой хэдий ч тухайн улсын хууль тогтоомжоос хамаараад төсөв, нууц ажиллагааны талаарх эмзэг мэдээллийг оруулаагүй байж болох юм. Ийм идэвхгүй эрхтэй хяналтын байгууллага нь мэдээллийн цар хүрээ, үнэн зөв байдлын хувьд өөрсдийн хяналтад буй тагнуулын албадаас бүрэн хамааралтай байдаг. Тийм ч учир тагнуулын хяналтын байгууллага мэдээлэлтэй танилцах идэвхтэй болон идэвхгүй эрхийн аль алиныг эдэлдэг байх нь тохиромжтой. Идэвхтэй эрх бүхий хяналтын байгууллага нь өөрт хэрэгцээтэй мэдээллийг шаардаж гаргуулах, тодруулбал холбогдох албан тушаалтанд үүрэг өгөх буюу урьдчилан мэдэгдэлгүй тагнуулын албаны байр, байгууламжид нэвтрэх зэргээр мэдээлэл авах эрхтэй байдаг.

Хэдийгээр хяналтын байгууллагууд чиг үүргээ гүйцэтгэхэд шаардлагатай мэдээллийг аливаа хязгаарлалтгүйгээр авч байх ёстой ч бодит амьдрал дээр тийм байх нь ховор. Тухайлбал дийлэнх хяналтын байгууллагууд

нууц мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй байдаг бол нөгөө хэсэг нь ийм эрх эдэлдэггүй. Нөгөө талаас, эх сурвалжтай холбоотой мэдээллийг нууцлах гэх мэт зарим хязгаарлалт зайлшгүй шаардлагатай. Ийм хязгаарлалт Өмнөд Африкийн Парламентын Тагнуулын хамтарсан байнгын хороонд үйлчилдэг бол харин Аргентин, Канад, АНУ-ын хяналтын зарим байгууллага аливаа хязгаарлалтгүйгээр мэдээлэлтэй танилцах эрх эдэлдэг байна.

4.2 ХЯНАН ШАЛГАХ ЭРХ

Хяналтын байгууллагууд нь ирүүлсэн мэдээллийг хянах төдий бус өөрийн санаачилгаар хянан шалгах ажиллагаа явуулах эрхтэй байх ёстой. Жишээлбэл, Нидерландын Тагнуул, аюулгүй байдлын албадыг хянах хороо нь тагнуулын албатай холбоотойгоор ирүүлсэн гомдлын мөрөөр шалгалт явуулах эрхтэй. Зарим хяналтын байгууллага заавал гомдолд суурилах бус өөрийн санаачилгаар хянан шалгах ажиллагаа явуулах эрхтэй байдаг. Энэ эрхийн бас нэг төрөл нь холбогдох албан тушаалтнуудыг дуудаж, хариулт авахыг хүсэх буюу үүрэг болгох эрх юм.

4.3 ЗӨВШӨӨРӨЛ ӨГӨХ ЭРХ

Хяналтын зарим бүтэц тагнуулын стратегийн төлөвлөгөө, төсөв, удирдах түвшний албан тушаалын томилгоог зөвшөөрөх буюу батлах эрхтэй байдаг. Хяналтын байгууллага энэхүү эрхээ ашиглан тагнуулын албаны хяналтыг зохих ёсоор хэрэгжүүлэх, нэн ялангуяа тагнуулын тэргүүлэх чиглэлийг тогтооход оролцох боломжтой юм. Тухайлбал, АНУ-ын Конгрессын тагнуулын хороодын хэрэгжүүлдэг “хэтэвчний эрх мэдэл” нь төсвийн хуваарилалтаар дамжуулан тагнуулын албадын бодлогын тэргүүлэх чиглэлийг тогтоох боломжийг тус хороодод олгодог тул ихээхэн нөлөө бүхий хэрэгсэл гэж тооцогддог.

5. ХЯНАЛТЫН АРГА ХЭЛБЭРҮҮД

Хяналтын байгууллагын чиг үүргийг тодорхойлохдоо зөвхөн дагалдах эрх мэдлийг бус ашиглаж болох арга хэрэгслүүдийг мөн тусгах шаардлагатай. Хамгийн нийтлэг хэрэглэгддэг аргын хэрэгслэлд шалгалт явуулах, сонсгол хийх, баримт бичгийг хянан шалгах зэрэг орно. Түүнчлэн ярилцлага, гэрчийн мэдүүлэг, мэдээллийн санд шууд нэвтрэх эрх (Бельги, Дани улсад түгээмэл хэрэглэгддэг) зэрэг аргууд мөн бий. Хяналтыг хэрэгжүүлэхийн тулд эдгээр арга хэрэгслийг дангаар нь, хоршуулан, эсвэл угсруулан хэрэглэх боломжтой.

5.1 ГАЗАР ДЭЭР НЬ ШАЛГАЛТ ХИЙХ

Хяналтын зарим бүтэц тагнуулын албадын байр, байгууламжид жил, улирал эсвэл сар бүр тогтмол шалгалт хийдэг. Ихэнхдээ хяналтын байгууллага шалгалтын талаар тагнуулын албанд урьдчилан мэдэгддэг боловч ингэж мэдэгдэлгүйгээр ч шалгалт хийх эрхтэй. Шалгалтын үеэр хяналтын

байгууллагын гишүүд тагнуулын албаны ажилтнуудтай ярилцлага хийж, эсвэл санамсаргүй түүврийн аргаар цахим мэдээллийн санг шалгаж болно. Норвеги улсын парламентын тагнуулын хяналтын хороо (*EOS* хороо гэгддэг) болон Нидерланд улсын *CTIVD* хороо нь жил бүр тогтмол хэд хэдэн удаагийн шалгалт хийх эрхтэй байдаг. Шинэ Зеланд улсын Тагнуул, аюулгүй байдлын ерөнхий хянан шалгагч зөвхөн урьдчилан мэдэгдсэний дагуу тагнуулын албадын байр, байгууламжид нэвтрэх эрхтэй байдаг.¹⁴

5.2 СОНСГОЛ

Тагнуулын байгууллагын албан тушаалтнууд, хөндлөнгийн шинжээчид болон бусад этгээдээс мэдээлэл авахад түгээмэл хэрэглэгддэг нэгэн арга нь сонсгол юм. Цаг их шаарддаг, нухацтай бодож боловсруулах шаардлагатай байдаг хэдий ч сонсгол нь баримт нотолгоо сул эсвэл тодорхойгүй үйл явдлын талаар олж мэдэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх боломжтой. Түүнчлэн сонсголоор дамжуулан тагнуулын болон бусад албан тушаалтны гаргасан шийдвэртэй холбогдуулан үлс төрийн болон/эсвэл гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой хариуцлага ногдуулж болно. Тухайлбал, Иракийн дайн дахь Их Британийн оролцооны талаарх Сэр Жон Чилкотын даргалсан хэд хэдэн удаагийн нийтийн сонсголыг мэдээллийн хэрэгслээр шүүд дамжуулжээ.¹⁵ Иракийн асуудлаар шалгалт явуулах Нидерландын хороо мөн адил сонсгол зохион байгуулсан ч тэр нь хаалттай явагдсан байна.

5.3 БАРИМТ БИЧГИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Хяналтын байгууллагууд тагнуулын албадаас тэдэнд ирүүлдэг нууц болон бусад баримт бичигтэй тогтмол танилцаж, хяналт тавьдаг. Эдгээр баримт бичигт чухал мэдээлэл агуулагдаж, зарим асуултын хариултыг өгч болох хэдий ч өөр бусад аргаар хариултыг нь олох шаардлагатай олон асуулт тэндээс урган гарч болно. Тийм ч учир хяналтын байгууллагын шалгалт зөвхөн тагнуулын албанаас ирүүлсэн баримт бичгээр хязгаарлагддаггүй. Тухайлбал, өмнө дурдсан Иракийн асуудлаарх Нидерландын хороо нь хяналтын ажиллагаанд хэрэг болж болохуйц баримтуудыг цуглуулах зорилго бүхий олон нийтийн цахим хуудас ажиллуулж байжээ.

6. ХЯНАЛТЫН ХУГАЦАА

Хяналтыг тагнуулын бодлого, ажиллагаатай холбоотой шийдвэр гарахаас өмнө, хэрэгжиж байх үед нь эсвэл хэрэгжиж дууссаны дараа тавьж болно. Хяналтын хугацаа нь хяналтын байгууллагын чиг үүргийн хамрах хүрээнээс хамаарч харилцан ялгаатай байдаг (Бүлэг 1-ийг үзнэ үү).

6.1 “ЭКС ПОСТ” ХЯНАЛТ

Хяналтын хамгийн нийтлэг хэлбэр нь «экс пост» хяналт мөн. «Экс пост» хяналтын гол зарчим нь хяналтын байгууллага тагнуулын албадын шийдвэрт хөндлөнгөөс оролцолгүйгээр хяналт тавихад оршино¹⁶. Хяналтын энэхүү хэлбэрт хэрэгжиж байгаа болон хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж байгаа ажиллагааны талаар мэдээлэл авахыг тухайлан хориглоогүй хэдий ч өнгөрсөн ажиллагаануудын талаар авч үзэж, хяналт явуулахыг илүүд үздэг.

6.2 “ЭКС АНТЭ” ХЯНАЛТ

Тагнуулын хяналтын зарим бүтэц «экс антэ» хяналт хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй байдаг. «Экс антэ» хяналт нь тагнуулын ажиллагааг хэрэгжүүлэхийн өмнө хяналт тавих болон зөвшөөрөл өгөх эрх бөгөөд хяналтын байгууллагын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх нэг арга мөн. “Идэвхтэй чиг үүрэг” гэж заримдаа нэрлэгддэг хяналт энэ хэлбэр нь “тагнуулын байгууллага тухайн бодлого, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж эхлэхээс өмнө татгалзах эсвэл өөрчлөлт оруулах эрхийг хяналтын байгууллагад олгодог.”¹⁷ Хяналтын цөөнгүй бүтэц тагнуулын албадын бодлого, стратегид хяналт тавих эрхтэй байдаг бөгөөд ингэхдээ тагнуулын эсвэл нууц ажиллагааг эхлэхийн өмнө урьдчилан шалгалт явуулахыг дотоод шалгалтын нэгжээс хүсэх эсвэл үүрэг болгох боломжтой.

Терроризмтой тэмцэхэд хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах асуудлаарх НҮБ-ын Тусгай илтгэгч тагнуулын албадын зүгээс явуулж буй терроризмтой тэмцэх ажиллагааны үеэр хүний эрх зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэхэд экс антэ хяналт ихээхэн дөхөм үзүүлнэ хэмээн зөвлөсөн байна. Үүний нэгэн адил, тагнуулын албад гадаад улсын тагнуулын албатай хамтын ажиллагааны гэрээ байгуулах гэж байгаа тохиолдолд гэрээнд гарын үсэг зурахын өмнө экс антэ хяналт тавих нь зүйтэй (Бүлэг 7-г үзнэ үү).¹⁸

Нөгөө талаас, «экс антэ» хяналт хэрэгжүүлэгч байгууллага хэрэгжүүлэхээс нь өмнө хянаж, зөвшөөрөл өгсөн тагнуулын ажиллагаа бүтэлгүйтсэн, хууль бус ажиллагаа илэрсэн тохиолдолд хариуцлага хүлээх нь бий. Мөн «экс антэ» хяналтын үед гадаад улсын тагнуулын байгууллага хяналтын байгууллагад мэдээлэл өгөхийг хүсээгүйн улмаас тухайн гадаад хамтын ажиллагаа хэрэгжих боломжгүй болж болох юм.¹⁹

Тагнуулын ажиллагааны мэдээллийг хяналтын байгууллагад өгөх, ялангуяа уг байгууллагын бүрэлдэхүүнд парламентын гишүүд багтаж байгаа тохиолдолд, урьдчилан задлахаас тагнуулын албад цааргалах нь элбэг. Энэ шалтгааны улмаас парламентын тагнуулын хяналтын хорооны бүрэлдэхүүнд багтдаг гишүүдийг урьдчилан шалгах түгээмэл жишиг бий. Гэхдээ зарим тохиолдолд ингэж шалгах нь мөн хангалтгүй гэж үздэг байна.

6.3 ТОГТМОЛ ШАЛГАЛТ

Хяналт тавих хугацаа нь ажиллагааны өмнө, хойно, эсвэл тогтмол давтамжтай байж болно. Тагнуулын албаны удирдлага үйл ажиллагааныхаа талаар гүйцэтгэх засаг болон парламентад тогтмол (ихэнхдээ жил тутам) тайлагнах чиг үүрэгтэй байх нь элбэг. Үүний нэгэн адил тагнуулын хяналтын байгууллагууд ч үйл ажиллагаагаа хаа нэгтээ бүс, харин урьдчилан төлөвлөсөн мөчлөгийн дагуу явуулах ёстой. Тухайлбал, Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хороо нь өөрийн хязгаарлагдмал нөөц бололцооны хүрээнд тагнуулын албадын үйл ажиллагааны бүхий л талыг хамарсан цогц хяналт явуулах 3-5 жилийн мөчлөг бүхий төлөвлөгөө боловсруулж хэрэгжүүлдэг. Австралийн тагнуулын албадын үйл ажиллагаанд хийсэн нэгэн шалгалтын тайланд (өмнө дурдсан) тагнуулын хяналтыг 5-7 жилийн давтамжтай хийж байхыг зөвлөсөн байна.²⁰

7. ХЯНАН ШАЛГАХ АЖИЛЛАГАА

Хянан шалгах ажиллагаа эхлүүлэх төрөл бүрийн үндэслэл бий. Тухайлбал, парламентын эсвэл засгийн газрын гишүүн албан ёсоор хүсэлт гаргах, эсвэл хэвлэл мэдээллийн нөлөөгөөр байж болно. Бельги, Канад зэрэг зарим оронд иргэний гаргасан гомдлын мөрөөр шалгалт эхлүүлж болдог. Гэхдээ ихэнх тохиолдолд хяналтын байгууллага нь тухайн шалгалтыг эхлүүлэх эсэх шийдвэрийг өөрөө гаргадаг байна.

7.1 НЭГ АСУУДЛААР ДАГНАСАН ХЯНАН ШАЛГАХ АЖИЛЛАГАА

Хяналтын байгууллагын зүгээс иргэний гомдол эсвэл парламентын гишүүний хүсэлт, хэвлэл мэдээллийн гаргасан сэжүүрийн мөрөөр нэг асуудлаар дагнасан хянан шалгах ажиллагаа эхлүүлж болно. Ингэхдээ тагнуулын албадтай холбоотой үйл явдал, сэжиг таамгийг үндэслэж болох ба шалгалтыг хяналтын байгууллага өөрөө санаачлан эхлүүлэх боломжтой. Тагнуулын албад холбогдох дүрэм журмын дагуу шалгалтад шаардлагатай мэдээлэл, тухайлбал хууль бүс ажиллагаа, аюулгүй байдалд заналхийлсэн үйл явдал, нууц мэдээллийн алдагдал зэрэг ноцтой асуудлын талаарх тайлан мэдээллийг хяналтын бүтцэд хүргүүлнэ. Энэ тайлан нь нэг удаагийн, эсвэл тогтмол гардаг байж болно. Махер Арарын хэрэг дэх Канадын албан тушаалтнуудын үүрэг оролцооны асуудлыг шалгах комисст зориулан Хатан хааны морьт цагдаагийн алба (ХХМЦА)-наас ийм тайлан гаргаж өгч байжээ. Уг шалгалтаар ХХМЦА нь хувь хүний талаарх мэдээллийг тагнуулын бусад албадад дамжуулахын өмнө учир холбогдол, үнэн зөв байдлыг нь нягтлан үзэх бодлогоо зөрчсөн болохыг олж илрүүлсэн. Эцэст нь уг комиссоос 23 зөвлөмж гаргасны дотор ХХМЦА-нд зөвхөн цагдаагийн алба гэсэн чиг үүргийнхээ хүрээнд ажиллахыг хатуу анхааруулсан байна.²¹

7.2 СЭДЭВЧИЛСЭН ШАЛГАЛТ

Сэдэвчилсэн шалгалтыг тодорхой асуудал, хэргээс илүүтэй өргөн хүрээ хамарсан асуудлаар хийдэг. Заримдаа тодорхой хэргээр явуулж буй асуулгын явцад илүү ноцтой асуудлын сэжүүр илэрч, сэдэвчилсэн шалгалт явуулах үндэслэл болдог байна.

Тодруулга 1: Нидерландын парламентаас зохион байгуулсан мөрдөн шалгах тусгай арга хэмжээний талаарх асуулга: Сэдэвчилсэн судалгаа

Мансууруулах бодис наймаалагчдын талаар мэдээлэл цуглуулах даалгавар бүхий Нидерландын муж хоорондын мөрдөн байцаах баг 1993 онд үүрэг гүйцэтгэхдээ тусгай арга хэрэгсэл ашигласан байна. Ингэхдээ, тодорхой хэмжээний мансууруулах бодисыг хяналттайгаар худалдсан хууль бус ажиллагаа явуулсан гэж бүрүүтгагджээ. Эл үйлдлийн улмаас уг багийг татан буулгасан бөгөөд 1994 оны 4 дүгээр сард тус улсын парламентаас мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгсэл ашиглалтын талаар албан ёсны асуулга явуулсан байна.²²

Уг асуулга нь баримтын дүн шинжилгээ, улс төрчид болон тагнуулын мэргэжилтнүүдтэй хийх ярилцлагаас эхэлсэн байна. Түүнээс гадна, судлаачдад даалгавар өгч Нидерланд дахь зохион байгуулалттай гэмт хэргийн түвшин, өнөөгийн байдал ба Мөрдөн байцаах тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтыг зохицуулсан олон улсын хууль тогтоомжийн харьцуулсан судалгаа гэсэн хоёр төрлийн илтгэл бэлдүүлжээ.

Үүнтэй зэрэгцэн, асуулга зохион байгуулагчид (тус бүрийг урьдчилан шалгаж, баталгаажуулсан) зургаан сарын түрш хаалттай сонсгол хийж, Нидерланд дахь мөрдөн байцаах тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтын талаар мэдээлэл цуглуулсан байна. Эдгээр хаалттай сонсгол нь хожмоо хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр шууд дамжуулсан хэд хэдэн нээлттэй сонсголын бэлтгэл ажил болжээ.

Уг асуулга 1996 онд дуусгавар болж, 6700 хуудас, 129 зөвлөмж бүхий дэлгэрэнгүй тайлан гаргасан. Түүнээс хойш хоёр жилийн дараа Парламентаас эдгээр зөвлөмжийн хэрэгжилтийг үнэлэх түр хороо байгуулсан бөгөөд энэхүү хороо нь цагдаа, гаалийн албыг хамарсан мансууруулах бодисын наймаатай холбоотой авлигын хэрэг зэрэг олон асуудал олж илрүүлсэн байна. Улмаар тус улсын Хууль зүйн сайд Бэнк Корталс албан тушаалаасаа огцрох дөхөж, парламентын нэн ярвигтай хэлэлцүүлгийг давж гарсан байна.

8. ХЯНАЛТЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ ЗОХИОН БАЙГУУЛАХ НЬ

Зохион байгуулалттай хяналт хамгийн үр дүнтэй байдаг тул хяналтын үйл ажиллагааг цэгцтэй, тодорхой, дэс дараа бүхий үе шатад хуваах нь зүйтэй.

8.1 АСУУДЛЫГ ОЛЖ ТОГТООХ

Тагнуулын ажил бол цогц, эрчимтэй өрнөлт бүхий үйл явц бөгөөд олон тоглогч, дүрэм журам, бодлогыг хамаардаг тул тагнуулын хяналтын хамрах асуудал ч өргөн хүрээтэй байдаг. Хяналтыг эхлүүлэх хамгийн зөв арга нь байж болох бүх асуудлын жагсаалтыг гаргаж, тухайн хяналтын байгууллагын хуулиар хүлээсэн чиг үүрэгтэй нь харьцуулж үзэх явдал юм. Энэхүү хоёр жагсаалтын давхцаж байгаа хэсгүүд нь хяналтад хамрагдах ёстой гэсэн үг.

8.2 НУУЦ МЭДЭЭЛЭЛТЭЙ ХАРЬЦАХ ЭРХ АВАХ

Хяналтын байгууллагын гишүүд, ажилтнууд нууц мэдээлэлтэй харьцах эрх авахын тулд урьдчилан шалгуулсан байх шаардлагатай. Харин парламентын хяналтын хорооны гишүүд хувийн амьдралаа ингэж шалгуулахыг эсэргүүцэх нь элбэг бөгөөд нэн ялангуяа тэдний хянах ёстой тагнуулын албад энэ шалгалтыг гүйцэтгэж байгаад таатай ханддаггүй. Гэхдээ улс төрчдийг энэ шалгалтад хамруулахгүй байх нь ихээхэн эргэлзээ дагуулсан асуудал юм.

8.3 АЛБАН БАЙРНЫ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫГ ХАНГАХ

Хяналтын байгууллагын ажиллах байр сайтар хамгаалагдсан байх ёстой. Тухайлбал, нууц ажиглалтын төхөөрөмж суулгасан эсэхийг тогтмол шалгадаг байна. Түүнээс гадна, компьютер болон мэдээллийн технологийн бусад төхөөрөмжийг нууц үгээр хамгаалсан байх нь чухал. Мөн уг байранд нэвтрэх эрхтэй бүх хүн (нарийн бичиг, орчуулагч, цэвэрлэгч, үйлчилгээний ажилтнууд г.м)-ийг шалгадаг байх ёстой.

8.4 БАРИМТ БИЧИГ БОЛОН БУСАД МАТЕРИАЛЫГ ХАМГААЛАХ

Хяналтын байгууллагын гишүүд, ажилтнууд баримт бичигтэй ажиллахдаа маш няхуур байх ёстой. Ажлын ширээн дээр баримт бичиг үлдээхгүй байх, нууц баримт бичгийг сейфт хадгалах журмыг хатуу баримтлах нь чухал. Нууц материалыг цаасан, цахим аль ч хэлбэрээр зохих зөвшөөрөлгүй гаргахыг хатуу хориглоно. Нууц эх сурвалж, гэрч, бусад онц чухал харилцагчдын нэрсийг холбогдох дотоод баримт бичгүүдэд дурдалгүй нууцлах ёстой. Эцэст нь энэ бүх шаардлагыг үйл ажиллагааны дотоод журамд тусгаж албажуулсан байна.

8.5 ТӨЛӨВЛӨХ

Хяналтын зарим бүтэц хяналтын ажиллагаагаа эхлэхийн өмнө тухайн ажиллагаанд баримтлах удирдамж, журам эсвэл бүр дэлгэрэнгүй төлөвлөгөө

боловсруулж батлуулдаг. Үүний зорилго нь хяналтын байгууллага болон хяналтад хамрагдах тагнуулын албаны эрх, үүргийн талаар ямарваа үл ойлголцол үүсэхээс сэргийлэх явдал юм. Ийм баримт бичигт дор хаяж хяналтад хамрагдах нэгж эсвэл ажиллагааны нэр, ашиглагдах технологи, шалгах баримт бичиг зэргийг заасан байх ёстой.

Тодруулга 2. Шалгалтын энгийн төлөвлөгөөний агуулга

- Шалгалт эхлэх, дуусах огноо
- Шалгалт явуулах хууль зүйн үндэслэл
- Шалгалтын зорилго
- Шалгалтын зорилтууд
- Шалгалтыг хэрэгжүүлэх ажилтнуудын нэр
- Шалгалтад хамрагдах нэгжийн нэр
- Ярилцлагад хамрагдагсдын нэрс
- Ярилцлагад тавигдах шаардлага
- Шалгалт хийх баримт бичгийн жагсаалт
- Шалгалтын өмнө урьдчилж танилцах баримт бичгийн хүсэлт
- Төсөв, нөөц
- Удирдлагын дэмжлэг
- Тайлангийн хуваарь²³

Тодруулга 3. Шалгалтын дэлгэрэнгүй төлөвлөгөөнд шаардлагатай нэмэлт бүрэлдэхүүн хэсгүүд

- Шалгалтын цаг хугацааны хуваарь гаргах.
- Ярилцлагад хамрагдагсдын жагсаалт гаргах.
- Ярилцлагад хамрагдах хүмүүст явуулах урилгын төсөл, ярилцлагад хамрагдагсдын шууд удирдлагад явуулах албан бичгийн төсөл боловсруулах.
- Дипломат статус бүхий албан тушаалтантай ярилцлага хийхэд баримтлах дэг боловсруулах (онц эрх болон халдашгүй байдал).
- Ярилцлагын төрлийг тогтох (нууц, нэр нууцалсан, бичлэгтэй г.м).
- Ярилцлагын үеэр баримтлах дэг боловсруулж, дараах асуудлыг тодорхой болгох: Ярилцлагад орох хүн асуултуудтай урьдчилж танилцах боломжтой юу? Асуултад хариулахдаа баримт бичиг, бусад материал ашиглаж болох уу? Ярилцлагад орсон хүн ярилцлагын протоколтой танилцаж, засвар оруулах эрхтэй байх уу?
- Нууц эх сурвалж, мэдээлэлтэй харьцах дэг боловсруулах.

- Протокол хөтлөх, орчуулга хийх ажилтнуудыг зохион байгуулах.
- Ярилцлагын үеэр цуглуулсан мэдээллийг олон нийтэд ил болгохтой холбоотой журам боловсруулах.

Бодит амьдрал дээр хяналтын ажиллагааг хэрэгжүүлэх ихээхэн ярвигтай байдаг тул албан ёсоор шаардаагүй ч гэсэн хяналтын ажиллагаа эхлэхийн өмнө ажиллагаа явуулах төлөвлөгөө боловсруулж, батлах нь ихээхэн нэмэртэй байдаг. Нэн ялангуяа шалгалтыг дэлгэрэнгүй төлөвлөгөөний дагуу явуулах нь холбогдох этгээд тухайн шалгалтыг чухалчилж үзэхэд нөлөөлдөг. Түүгээр ч зогсохгүй, нарийн тодорхой дэг журам урьдчилан боловсруулж, яв цав баримтлах нь шалгалтын зохион байгуулалтад бус агуулгад анхаарах боломжийг олгодог байна.

9. ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН МЭРГЭЖЛИЙН ЧАДАВХ БА ИТГЭЛ ДААХ БАЙДАЛ

Ардчилсан орны ард иргэд төрийн байгууллагуудыг хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулна, улмаар хууль зөрчсөн бол хяналтын байгууллагын өмнө хариуцлага хүлээх ёстой гэсэн хүлээлттэй байдаг. Тагнуулын албад хүний эрхийг хязгаарлах буюу зөрчих онцгой эрх мэдэл эдэлдэг тул тэднийг хянадаг хяналтын байгууллагууд ч мөн адил онцгой үүрэг хариуцлага үүрдэг гэсэн үг. Тиймээс хяналтын байгууллагуудын ажил, дүр төрх нь үлгэр жишээч бөгөөд мэргэжлийн хамгийн өндөр түвшний байх нь зүйд нийцнэ. Эс тэгвэл, хяналтын ажиллагааны итгэл хүлээх чадвар алдагдаж, төрийн байгууллагуудад олон нийтийн үзүүлэх итгэл суларна гэсэн үг.

9.1 ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХАРААТ БУС БАЙДАЛ

Хэрэв хяналтын байгууллагын бие даасан, хараат бус байдлыг хуулиар баталгаажуулаагүй бол түүнийг мэргэжлийн гэж үзэхэд хэцүү. Мэргэжлийн байхын тулд улс төрийн нам, түүгээр ч зогсохгүй гүйцэтгэх засаглалын хэт оролцоо, хэвлэл мэдээллийн дарамт, нөлөөллөөс ангид байх ёстой. Бодит амьдрал дээр улс төр, хэвлэл мэдээллийн дарамтаас хамгаалах хамгийн тохиромжтой арга бол сэрэмжтэй байх явдал. Тиймээс хяналтын байгууллагын гишүүд, ажилтнуудыг хэвлэлийн сургалтад хамруулах нь сэтгүүлчид, улс төрчдийн гэнэтийн асуултад хариулахад бэлэн байхад нь тусалдаг. Ийм сургалт нь асуултад хариулахдаа санамсаргүй ам алдаж, нууц мэдээллийг задруулах гэх мэт явдлаас урьдчилан сэргийлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

9.2 ХЯНАЛТЫН АЖИЛТНУУДЫН МЭРГЭШИЛ

Хяналтын байгууллагын гишүүд, ажилтнууд аюулгүй байдлын албад, түүний дотор цэрэг, цагдаа болон гадаад, дотоод тагнуулын албадын талаар туршлага, мэргэшилтэй байх нь чухал. Харин туршлагагүй гишүүд,

ажилтнуудыг аль болох яаравчлан сургалтад хамруулах, явцын дунд тогтмол үргэлжлүүлэн суралцах, холбогдох дүрэм журамтай танилцах боломжоор хангах шаардлагатай.

9.3 НУУЦ МЭДЭЭЛЭЛ

Хяналтын байгууллагын гишүүд, ажилтнуудад тулгардаг хамгийн төвөгтэй асуудлын нэг нь нууцлал ба ил тод байдлын оновчтой тэнцвэрийг хангах явдал юм (Бүлэг 3-ыг үзнэ үү). Зарим нууц мэдээллийг задруулах нь үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учруулах бодит эрсдэлийг дагуулдаг учир тийм мэдээллийг олон нийтээс нууцлах зүй ёсны эрх төрд бий. Тиймээс хяналтын байгууллагын ажилтнууд нууц мэдээлэлтэй харьцаж эхлэхийн өмнө урьдчилан шалгалтад хамрагдаж, нууцын эрх авсан байх шаардлагатай. Гэхдээ хэт нууцлал нь улс төрийн ичгэвтэр хэргүүдийг далдлахад (тухайлбал, АНУ нууц шорон байгуулж, сэжигтнүүдийг эрүүдэн шүүж, хилийн чанадаас хулгайлж авчирдаг байсан г.м) ашиглагдаж болох тул аль болох зайлсхийх шаардлагатай. Төрийн нууцын тухай хууль тогтоомжийг зүй бусаар ашиглах нь иргэдийн төрд итгэх итгэлийг бууруулж, улмаар төрийн байгууллагуудын хүлээн зөвшөөрөгдөх «легитим» буюу хуульт ёсны чанарыг алдагдуулаад зогсохгүй үр дүнтэй хяналтад саад учруулдаг. (Зарим оронд энэ асуудлыг шийдэхийн тулд тухайн мэдээллийг нууцад хамруулах бодит шаардлага байсан эсэхийг хянаж үзэх эрхийг шүүхэд хуулиар өгсөн байдаг.)

10. ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЁС ЗҮЙ

Хяналтын байгууллагууд үйл ажиллагаагаа хэрхэн явуулж байгаагаас түүний үр дүн ихээхэн хамаарна. Хэрэв хяналтын байгууллага өөрөө ил тод, тогтвортой байдал зэрэг үнэт зүйлсийг эрхэмлэдэггүй бол тагнуулын албадад ийм шаардлага тавих эрхгүй гэсэн үг.

10.1 ИЛ ТОД БАЙДАЛ

Хяналтын байгууллагын ил тод байдал хэдий чинээ сайн байна, ажлынх нь үр нөлөө төдий чинээ өндөр байдаг. Нэн ялангуяа, хяналтын байгууллага өмнө нь хэлэлцэж баталсан стандарт, хэм хэмжээний дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг байх нь чухал бөгөөд ингэснээрээ шаардлагатай үед өөрийн үйлдлээ тайлбарлаж, улмаар өөрсдийн хяналтад буй тагнуулын албадад хариуцлагатай байдлын үлгэр дуурайл үзүүлж чадна. Хяналтын байгууллагууд тайландаа эх сурвалжууд болон ажлын даалгаврын талаарх мэдээллийг оруулдаг байх нь өөрсдийн ил тод байдлыг сайжруулахад тустай.

10.2 ТУУШТАЙ БАЙДАЛ

Тагнуулын албадтай холбоотой дуулиан гарах үед тагнуулыг сонирхох сонирхол нэгхэсэг огцом нэмэгдэж, түүнийг дагасан хяналт шалгалт эрчимждэг.

Гэхдээ тагнуулын хяналт нэгэнт гарсан асуудалд үзүүлэх хариу үйлдэл төдий хэлбэрээр биш харин тогтмол хийгдэж байх ёстой гэдгийг ойлгох нь чухал. Хяналтын байгууллагууд мониторинг, шалгалтын ажиллагаагаа тодорхой хэлбэр загварт оруулах нь хяналтыг түүштай хэрэгжүүлэхэд тустай. Ингэснээр хайнга байдал, хяналтын ажиллагаанд гарч болзошгүй алдаа дутагдлаас сэргийлэх боломжтой болж, тагнуулын ажиллагаанд нэг ижил алдаа олон давтагдах магадлалыг бууруулна.²⁴

10.3 ТАГНУУЛЫН АЛБАДТАЙ ХАРИЛЦАХ

Хэдий өнгөц харахад тагнуулын албад хаалттай, дотогшоо чиглэсэн хүнд суртлын байгууллага мэт харагдаж болов ч ихэнх нь алдаа дутагдлаасаа суралцах, залруулах сонирхолтой байдаг. Тиймээс хяналтын байгууллагууд тагнуулын албадтай тогтоох харилцаагаа таатай, цаг үеэ олсон, бүтээлч байлгах хэрэгтэй. Тухайлбал, алдаа дутагдлыг залруулах зөвлөмж гаргахдаа тагнуулын албад түүнийг нь байгууллагын дотоод орчиндоо тохируулан тодорхой заавар, дүрэм журам, хугацаатай төлөвлөгөө болгож буулгахад тохиромжтой хэлбэрээр гаргах хэрэгтэй.

Түүнчлэн, хяналтын байгууллагын ажилтнууд тэдний олж мэдсэн сөрөг мэдээлэл нь тагнуулын ажилтан сахилгын арга хэмжээ хүлээх, улмаар ажлаасаа чөлөөлөгдөх үндэслэл ч болох боломжтой гэдгийг бодолцдог байх нь чухал. Тиймээс энэ мэт үр дагавар дагуулж болзошгүй мэдээллийг тайланд оруулахын өмнө тухайн албаны удирдлагатай тусгайлан зөвлөлдөх нь зүйтэй.

11. ТАЙЛАГНАХ

Тагнуулын хяналтын байгууллагууд тайлантай холбоотой төрөл бүрийн дэг горим баримталдаг хэдий ч, шалгалтын ажлынхаа үр дүнг ямар нэг хэлбэрээр зайлшгүй мэдээлэх үүрэгтэй. Ихэнх тохиолдолд хяналтын байгууллага тогтмол буюу жил тутам тайлан тавих үүргийг хуулиар хүлээсэн байдаг. Тайланд тухайн жилд явуулсан хянан шалгах ажиллагааны талаар болон хэрэв хяналтын чиг үүрэгт нь багтдаг бол төсвийн дүн шинжилгээг оруулсан байна. Мөн тагнуулын албадад болон гүйцэтгэх засаглалд хандан тагнуулын албадын хариуцлагатай байдал, ил тод байдал, үр нөлөө, хууль журмыг сайжруулахтай холбоотой зөвлөмжүүдийг гаргаж болно.

Хяналтын байгууллага нь жилийн дундуур аливаа нэг асуудал эсвэл тодорхой хянан шалгах ажиллагааны үр дүнтэй холбогдуулан тусгай тайлан гаргаж болдог. Жишээ нь, тагнуулын зүй бүс ажиллагааны талаар олж мэдсэн тохиолдолд хяналтын байгууллага нь эрх бүхий албан тушаалтанд зохих журмын дагуу мэдээлэх үүрэгтэй байдаг.

Эйдан Уилсоны дурдсанчлан, “Хяналтын байгууллагын тайлан ихэвчлэн хоёр хувилбартай байдаг. Нэг нь нууц мэдээлэл агуулсан бөгөөд гүйцэтгэх засаглал, тагнуулын албадад зориулсан; харин нөгөө нь олон нийтэд зориулсан бөгөөд нууц мэдээллийг хассан байна. Олон нийтэд зориулсан тайланг гаргахын өмнө хяналтын байгууллага нь гүйцэтгэх засаглал, тагнуулын албатай зөвлөлдөнө. Ингэх нь тухайн тайланд агуулагдсан зарим эмзэг мэдээллийн талаар байр сууриа илэрхийлэх боломжийг тагнуулын албадад олгох зорилготой.”²⁵

11.1 ТАЙЛАН ХҮРГҮҮЛЭХ

Хяналтын тайланг хүргүүлэх үйл явц орон бүрт харилцан адилгүй. Бельгийн I-р Хороо жилийн тайлангаа парламентын дээд, доод танхимын Ерөнхийлөгчдөд болон салбар хариуцсан сайдад хүргүүлдэг. Харин тусгай тайланг эхлээд хариуцсан сайдад хүргүүлсний дараа Парламентын дээд танхимын Ерөнхийлөгчид хүргүүлдэг аж.²⁶ Түүнчлэн, Парламентад хүргүүлж буй тайлангаас нууц мэдээллийг хасдаг байна. Харин Канад улсад тайлан хүргүүлэх журам нь ялгаатай. Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хороо жилийн тайлангаа гүйцэтгэх засаглалд хүргүүлэх бөгөөд гүйцэтгэх засаглал нь 15 хоногийн дотор тайланг парламентад танилцуулдаг байна. Тайлангаа олон нийтэд ил болгохын өмнө АБТХХ нь КАБТА-ны захиралтай зөвлөлдөх ёстой.

11.2 ТАЙЛАНТАЙ ХОЛБООТОЙ ЭРХ МЭДЭЛ

Хяналтын байгууллага нь агуулга, хугацаа зэрэг өөрийн тайлантай холбоотой бүх эрхийг эдэлнэ. Зарим тохиолдолд тайланд агуулагдаж буй нууц мэдээллийг хэрхэх, ямар хугацааны дараа тайланг олон нийтэд танилцуулж болохыг хууль, журамд тодорхой заасан байна. Тухайлбал, Нидерландын *CTIVD* хороо нь хариуцсан сайдад 6 долоо хоногийн хугацаа өгөх бөгөөд энэ хугацаанд багтан албан ёсоор хариу өгөөгүй тохиолдолд хяналтын тайланг албан ёсоор нийтэлдэг байна.

11.3 УЛС ТӨРИЙН ХҮЧИН ЗҮЙЛС

Улс төрийн ярвигтай асуудалтай холбоотой тагнуулын ажиллагаа ихээхэн маргаан дагуулдаг. Тухайлбал, гадаад улс оронд тагнуулын мэдээлэл олзворлох, хүний эрхийг зөрчсөн тусгай арга хэрэгсэл ашиглах зэргийг дурдаж болно. Тиймээс хяналтын ажиллагааны дүнд олж мэдсэн мэдээллийг улс төрийн явцуу зорилгоор ашиглах сонирхол улс төрчдийн дунд өндөр байдаг. Ийм дарамтыг хөнгөвчлөх хамгийн сайн арга бол бэлэн байдал мөн. Тухайлбал, өөрийн орны улс төрийн хуанли хийгээд түүнийг дагасан сэтгүүлчдийн идэвхжилд соргог хандах хэрэгтэй. Хяналтын тайланг дагалдан үүсч болзошгүй улс төрийн үр дагаврыг урьдчилан тооцоолох нь бэлтгэлээ хангахад тустай. Нөгөө талаас, тайланг нийтлэх ажиллагааг хэт ээдрээтэй болгох нь тухайн хяналтын байгууллагын бие даасан төрхийг алдагдуулж,

хуйвалдааны нэг хэсэг мэт харагдуулах эрсдэлтэй.

11.4 ТАЙЛАНГИЙН ХЭРЭГЖИЛТ

Тайлан гаргах нь ажил дууслаа гэсэн үг биш бөгөөд тайланд хөндсөн асуудлуудыг парламент, засгийн газар болон бусад түвшинд хэлэлцэж, шийдэл хайдаг байх ёстой. Ингэж байж л тайланд багтсан зөвлөмжүүд бодитоор хэрэгжих боломжтой болно.

Хяналтын тайлан тогтмол эсвэл тусгайлан гарсан гэдгээс үл хамааран тодорхой дүгнэлт, зөвлөмж гаргаж, жагсаасан байх ёстой.

Түүнээс гадна тайланг холбогдох албан тушаалтанд хүлээлгэж өгсний дараа хяналтын байгууллагууд тухайн албан тушаалтантай эргэх холбоо тогтоон, хэрэгжилтийн хуваарь гаргаж ажиллах нь зүйтэй. Улмаар, тагнуулын албадад өгсөн зөвлөмжийн хэрэгжилтэд үнэлгээ өгсөн дагалдах тайлан гаргах ёстой.

11.5 ТАЙЛАНТАЙ ТАНИЛЦАХ

Интернэт зэрэг орчин үеийн технологийн тусламжтайгаар хяналтын байгууллагууд тайлангаа олон нийтэд өргөнөөр хүргэх боломжтой. Иракийн дайн дахь Их Британийн үүрэг оролцооны талаарх асуулгыг зохион байгуулагчид нь (Чилкотын асуулга) асуулгын тэмдэглэлүүд, гэрчийн мэдүүлэг болон нууцад хамаарахгүй бусад мэдээллийг өөрийн цахим хуудаснаа нийтэлж, тайлангаа эцэслэн гаргахаар бэлтгэж байна.

Хяналтын байгууллагын тайланг яам, парламент зэрэг түүний удирдлагад үл хамаарах байгууллагуудын цахим хуудсанд байршуулах боломжтой. Энэ тохиолдолд, тайланг цахим хуудаснаас устгах талаар хяналтын байгууллагад урьдчилан мэдэгдэхээр тохиролцох ёстой бөгөөд ингэснээр тайланг олон нийтэд нээлттэй хэвээр байлгах боломж бүрдэнэ. Мөн ийм шалтгааны улмаас хяналтын байгууллагууд өөрийн гэсэн цахим хуудас ажиллуулж, тайлан болон бусад баримт бичигтэй нээлттэй танилцах боломжийг олон нийтэд олгож байх нь зүйтэй.

12. ХЯНАЛТААР ИЛЭРЧ БОЛОХ АСУУДЛУУД

Тагнуулын хяналтын байгууллагууд тагнуулын албадын хууль эрх зүйн орчин зэрэг ерөнхий асуудлаас эхлээд нэг асуудлаар дагнасан хянан шалгах ажиллагаа явуулах хүртэл өргөн хүрээтэй чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Тагнуулын хянан шалгах ажиллагааны дүнд илэрч болох гурван асуудал болон тус бүрийг

хэрхэн засаж залруулж болох талаарх зөвлөмжүүдийг дор жишээ болгов.

12.1 ГАДААДЫН ТҮНШ БАЙГУУЛЛАГААС ӨГСӨН МЭДЭЭЛЛИЙГ ЗОХИХ ЁСООР ШАЛГААГҮЙ

Гадаад улсын түнш байгууллагуудтай хамтран ажиллахдаа гадаад эх сурвалжаас авсан мэдээллийг зохих ёсоор нягтлан баталгаажуулаагүй байх алдаа тагнуулын байгууллагад түгээмэл тохиодог. Тухайлбал, 2009 онд Нидерландын Тагнуул, аюулгүй байдлын ерөнхий газрын (ТАБЕГ) гадаад тагнуулын мэдээлэл ашиглалтад *CTIVD* хорооноос шалгалт хийсэн бөгөөд ТАБЕГ нь хамтын ажиллагаа тогтооход тавигдах хуулийн шалгууруудыг гадаад улсын тагнуулын байгууллага хангаж байгаа эсэхийг тэр болгон зохих ёсоор тодорхойлдоггүй байсныг олж тогтоожээ. Тус хорооны эцсийн тайланд дүрдсанаар “шийдвэр гаргах дэс дараатай журам мөрдөөгүй,” “шийдвэрүүдийг ихэвчлэн тухайн үед нь яаран гаргадаг” байсан нь “хуумгай” бөгөөд “үндэслэл муутай” шийдвэр гарахад хүргэдэг байсныг шүүмжилсэн байна. Тиймээс шинээр гадаад хамтын ажиллагаа тогтоох асуудалд нухацтай хандахаас гадна өмнө тогтоосон хамтын ажиллагаандаа ул суурьтай дүн шинжилгээ хийхийг ТАБЕГ-т зөвлөсөн байна.²⁷

Нэн ялангуяа гадаад улсын тагнуулын байгууллагаас эрүүдэн шүүх аргаар олж авсан байж болзошгүй мэдээлэл авсан бол түүнийг ашиглахын өмнө дүн шинжилгээ хийх нь чухал. Энэ шалтгааны улмаас, Махер Араарын хэрэгт Канадын албан тушаалтнуудын гүйцэтгэсэн үүрэг оролцооны асуудлыг шалгах хорооны тайланд тагнуулын шугамаар байгуулах гадаад хамтын ажиллагааны бүх гэрээг хяналтын байгууллагуудаар тогтмол хянуулж байх журам тогтоохыг зөвлөмж болгожээ.²⁸ Улс орнууд тагнуулын мэдээлэл солилцооны гэрээгээ тус тусын хяналтын бүтцээр хянуулж байх, мөн эдгээр бүтэц нь өөрийн болон хоёр талын үйл ажиллагааг үнэлэх асуудлаар хамтран ажиллах эрхтэй гэсэн заалтыг уг гэрээнд оруулахыг НҮБ-ын Тусгай илтгэгч мөн зөвлөсөн байна.²⁹ (Мэдээлэл солилцооны талаар Бүлэг 7-оос дэлгэрүүлж үзнэ үү).

12.2 ТАГНУУЛЫН АЛБА ЭРХ МЭДЛЭЭ ХЭТРҮҮЛЭХ

Тагнуулын алба өөрт хуулиар олгогдсон эрх мэдлийг хэтрүүлсэн эсэх, ялангуяа мэдээлэл олзворлох тусгай эрх мэдлээ хэтрүүлсэн эсэхийг хяналтын байгууллага тогтмол хянаж байх ёстой (Бүлэг 5-ыг үзнэ үү). Хэрэв тагнуулын алба үнэхээр эрх мэдлээ хэтрүүлсэн нь тогтоогдвол хуулийн дагуу зохих хариуцлага хүлээх ба ингэхдээ зөрчлийг эрх бүхий албан тушаалтанд мэдэгдэх, эсвэл хяналтын байгууллага өөрт олгосон эрхийн хүрээнд тухайн тагнуулын албаны тусгай эрх (эрхүүд)-ийг цуцлах арга хэмжээ авч болно. Өмнөх бүлгүүдэд гарсан Араарын хорооноос Хатан хааны морьт цагдаагийн алба эрх мэдлээ хэтрүүлснийг тогтоосны дараа Канадын тагнуулын салбарын хүрээнд КАБТА-ны эдлэх эрх, хүлээх тусгай үүрэгт хүндэтгэлтэй хандахыг

морьт цагдаагийн албанд анхааруулсан байна.³⁰

12.3 ТАГНУУЛЫН МЭДЭЭГ УЛС ТӨРЖҮҮЛЭХ

Тагнуулын мэдээг улс төржүүлэх олон арга байж болох бөгөөд үүнд тухайн мэдээллийг анх боловсруулсан тагнуулын алба хамааралгүй ч байж болно. Үүний хамгийн түгээмэл тохиолддог хэлбэр нь гүйцэтгэх засаглал, тагнуулын албан тушаалтнуудын хэт ойр харилцааны улмаас тагнуулын албан тушаалтнууд гүйцэтгэх засаглалын байр суурийг хамгаалах зорилгоор санаатай болон санамсаргүйгээр тагнуулын мэдээллийг засварлах явдал болно (“таалалд нийцүүлсэн мэдээлэл”). Тагнуулыг улс төржүүлдэг үүнтэй төстэй өөр нэг хэлбэр бол засгийн газрын албан тушаалтнууд тагнуулын албыг ашиглан улс төрийн өрсөлдөгчдийнхөө талаар сөрөг мэдээлэл цуглуулах явдал юм. Улс төржилт тагнуулын албаны дотроос ч мөн үүсч болох бөгөөд өөрийн албан тушаалыг ахиулах зорилгоор тагнуулын ажилтнууд өөр хоорондоо мэдээллээр өрсөлдөх хэлбэрээр илэрч болно.

Хяналтын байгууллага тагнуулын улс төржилт байгааг олж тогтоосон тохиолдолд гадаад бодлого болон батлан хамгаалах бодлогын зохистой зорилтуудыг парламентаар нээлттэй хэлэлцүүлэхийг зөвлөх нь зүйтэй. Түүнчлэн цаашид тагнуулыг улс төрийн хэрэгсэл болгон ашиглахаас сэргийлэх хамгаалалтын ямар арга хэмжээ байж болохыг авч үзэх ёстой.³¹

13. ЗӨВЛӨМЖ

- Тагнуулын хяналтын байгууллагын чиг үүргийг албан ёсоор, дэлгэрэнгүй байдлаар тагнуулын хяналтыг бүхэлд нь хамарсан цогц хуулийн нэг хэсэг болгон оруулах нь зүйтэй.
- Тагнуулын албаны чиг үүрэг өөрчлөгдвөл, түүнийг хянадаг хяналтын байгууллагын чиг үүрэг мөн шинэчлэгдэх ёстой.
- Тагнуулын хяналтын байгууллагуудын чиг үүргийг цогцоор нь авч үзвэл тагнуулын бүх албадыг иргэний болон цэргийн гэж ялгалгүйгээр хамруулахаас гадна холбогдох яамд, албан тушаалтнуудыг мөн багтаасан байх ёстой.
- Хяналтын байгууллагын тагнуулын мэдээлэлтэй танилцах, барилга байгууламжид нэвтрэх, шалгалт хийх, зөвшөөрөл өгөх зэрэг эрх мэдэл нь тухайн бүтцийн хяналтад байдаг тагнуулын албаны эрх мэдэлтэй тэнцвэртэй байх ёстой.
- Тагнуулын хяналтын байгууллага нь барилга байгууламжид шалгалт хийх, нээлттэй болон хаалттай сонсгол зохион байгуулах, цахим файл, мэдээллийн сан, баримт бичиг дэх нууц мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй байх ёстой.

- Тагнуулын хяналтын байгууллага нь «экс пост» хяналт хийх эрхтэй байх ёстой. «Экс антэ» хяналт хэрэгжүүлэх эрхтэй хяналтын байгууллагын гишүүдийг аюулгүй байдлын албанаас урьдчилан шалгаж, эх сурвалжийн нэр, хувийн мэдээлэл болон ажиллагааны бусад мэдээллийн нууцлалыг хангана.
- Ажлаа үр дүнтэйгээр зохион байгуулж, талуудын идэвхтэй оролцоог хангахын тулд хяналтын байгууллага нь хяналтын ажиллагааны төлөвлөгөө гаргаж, батлах нь зүйтэй.
- Тагнуулын хяналтын байгууллага мэргэжлийн өндөр түвшинд ажиллах ёстой. Энэ зөвхөн тухайн хяналтын байгууллагын бус мөн түүний хяналтад байдаг тагнуулын албаны хууль ёсны «легитим» байдлыг бэхжүүлэхэд түстэй.
- Тагнуулын хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаа ил тод, тогтвортой, хариуцлагатай байх ёстой.
- Тагнуулын хяналтын байгууллага өөрийн үйл ажиллагааны тайланг тогтмол давтамжтайгаар (жил бүр) гаргадаг байх ёстой. Мөн шаардлагатай үед тодорхой асуудлаар явуулсан хянан шалгах ажиллагааны тайланг тухай бүр нийтэлнэ.
- Тагнуулын хяналтын байгууллагын тайлантай олон нийт нээлттэй танилцах боломжтой байна. Хяналтын байгууллага тайлангийн төслөө тагнуулын албаны удирдлагад урьдчилан хүргүүлж, хуулиар заасан хугацаанд хариу өгөх боломж олгодог байх нь зүйтэй.
- Тагнуулын хяналтын байгууллагын тайлан нь тухайн тагнуулын албанд хандсан, хэрэгжүүлж болохуйц зөвлөмжийг агуулсан байх ёстой.
- Тагнуулын хяналтын байгууллага өөрийн зөвлөмжийн хэрэгжилтэд идэвхтэй хяналт тавьж ажиллахын зэрэгцээ хэрэгжилтийг үнэлсэн дагалдах тайланг мөн гаргах нь зүйтэй.

ЭХ СУРВАЛЖ, АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

(Уншигч цааш дэлгэрүүлж судлах, уншиж ашиглахад дөхөм байлгах үүднээс эх сурвалж, зохиогчдын нэр, гарчгуудыг англи хэлнээ оруулав)

1. Marina Caparini, "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States," in *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), p. 12.
2. Committee on Foreign Affairs, 26 September 2003, 03-BuZa-61.
3. Тагнуулын албадын нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөх легитим чанарыг хадгалах үүднээс тагнуулын албадын үйл ажиллагаа олон нийтийн эрх ашигтай нийцэж байх ёстой. Тодруулбал, тэд үндэслэлгүй, тэнцвэргүй болон/эсвэл хууль бус үндэслэлээр хувь хүний нууцад халдах ёсгүй юм.
4. Tommaso F. Giupponi and Federico Fabbrini, "Intelligence agencies and the State secret privilege: the Italian experience," *International Constitutional Law Journal* Vol. 4, No. 3 (Fall 2010), pp. 443–466 (available at http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/53_c4319b67f44d52a392c-655f17245a3/Giupponi_Fabbrini.pdf; accessed 19 July 2011).
5. Мөрдөн шалгах тусгай хэрэгсэл гэдэгт харилцаа холбоонд нэвтрэх, мэдээлэгч болон түршүүл ажиллуулах, халхавч ашиглах зэрэг орно.
6. Canadian Security Intelligence Service web site, "Accountability and Review" (available at <http://www.csis-scrs.gc.ca/bts/ccnt-blit-eng.asp>; accessed 17 August 2011).
7. Аливаа улсын тагнуулын нийгэмлэг бүхэлдээ дор хаяж нэг парламентын хорооны хяналтад байх ёстой гэж зөвлөдөг.
8. Australian Department of the Prime Minister and Cabinet web site, *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies*, Chapter 4 (available at http://www.dpmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/chapter4/oversight.htm; accessed 17 August 2011).
9. Hans Born, "Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices," *Quarterly Journal* Vol. 3, No. 4 (December 2004), p. 6 (available at <http://www.pfpconsortium.org/file/1645/view>; accessed 19 July 2011).
10. Guy Rapaille, "Le Comité permanent R dans un rôle d'organe juridictionnel: Le nouveau rôle du Comité belge dans le cadre du contrôle des méthodes particulières de recueil de données" (speech at the 6th Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and Security Services of the European Union Member States, Brussels, 30 September–1 October 2010) (available at <http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-10kt-Thema0-Guy-Rapaille.pdf>; accessed 18 July 2011).
11. For example, see United Kingdom, Intelligence and Security Committee, *Annual Report 2010–2011*, Cm 8114 (2011) (available at <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/isc-annual-report1011.pdf>; accessed 13 October 2011).
12. Sandy Africa, "The South African Intelligence Services: A Historical Perspective," in *Changing Intelligence Dynamics in Africa*, eds. S. Africa and J. Kwadjo (Birmingham, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform/African Security Network, 2009), pp. 61–94.
13. For a discussion of this point, see Paul Robinson, *Eyes on the Spies: Reforming Intelligence Oversight in Canada*, Centre for International Policy Studies (CIPS) Policy Brief No. 1 (Ottawa: CIPS, University of Ottawa, November 2008) (available at http://www.sciencesociales.uottawa.ca/cepi-cips/eng/documents/CIPS_PolicyBrief_Robinson_Nov2008.pdf; accessed 17 August 2011).
14. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006), p. 351 (available at http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; accessed 17 August 2011).
15. Iraq Inquiry web site, "About the Inquiry" (available at <http://www.iraqinquiry.org.uk/about.aspx>; accessed 18 August 2011).
16. For a discussion of the Norwegian system of intelligence oversight, which takes this approach, see Trygve Harvold, "Norwegian Parliamentary Oversight: an 'effective remedy'?" (speech at the 6th Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and Security Services of the

- European Union Member States, Brussels, 30 September–1 October 2010) (available at <http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-10kt-Thema1-Trygve%20Harvold.pdf>; accessed 18 July 2011).
17. Hans Born, "Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices," *Quarterly Journal* Vol. 3, No. 4 (December 2004), p. 9 (available at <http://www.pfpconsortium.org/file/1645/view>; accessed 19 July 2011).
 18. United Nations Human Rights Council, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, United Nations Document A/HRC/10/3 (4 February 2009), p. 24 (available at <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf>; accessed 18 August 2011).
 19. Hans Born, "Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices," *Quarterly Journal* Vol. 3, No. 4 (December 2004), p. 3 (available at <http://www.pfpconsortium.org/file/1645/view>; accessed 19 July 2011).
 20. Australian Department of the Prime Minister and Cabinet web site, *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies*, Chapter 8, Recommendation 22 (available at http://www.dpmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/chapter8/1_findings.htm; accessed 17 August 2011).
 21. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations* (2006), Chapter 9 (available at http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rec-eng.pdf; accessed 19 October 2011).
 22. For a discussion of this inquiry, see Parlement & Politiek web site, "Parlementaire enquête opsporingsmethoden, IRT (1994-1996)" (available at <http://www.parlement.com/9291000/modules/g8pdkcx4>; accessed 19 July 2011).
 23. This summary is derived from a sample plan presented in United States Army Inspector General School, *Intelligence Oversight Guide* (February 2008), Appendix D (available at <http://www.fas.org/irp/doddir/army/iogu-ide.pdf>; accessed 15 July 2011).
 24. Loch K. Johnson, *Secret Spy Agencies and a Shock Theory of Accountability*, Department of International Affairs Occasional Papers (University of Georgia, School of International and Public Affairs, 2006) p. 2.
 25. Aidan Wills, *Guidebook: Understanding Intelligence Oversight*, Toolkit—Legislating for the Security Sector (Geneva: DCAF, 2010), p. 40.
 26. Мөн тэнд., p. 37.
 27. Bert van Delden, "Partners in Business?" (speech at the 6th Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and Security Services of the European Union Member States, Brussels, 30 September–1 October 2010), p. 4 (available at <http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-10kt-Thema3-Bert%20Van%20Delden.pdf>; accessed 18 July 2011).
 28. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006) (available at http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; accessed 17 August 2011).
 29. United Nations Human Rights Council, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, United Nations Document A/HRC/10/3 (4 February 2009), p. 21 (available at <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf>; accessed 18 August 2011). In reference to C. Forcese, *The Collateral Casualties of Collaboration: the Consequence for Civil and Human Rights of Transnational Intelligence Sharing* (conference paper for the DCAF workshop on accountability of international intelligence cooperation, Oslo, 17 October 2008).
 30. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006), p. 312 (available at http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; accessed 17 August 2011).
 31. For a further discussion, see Monica den Boer, "Keeping 'Spies & Spooks' on the Right Track: Ethics in the Post 9/11 Intelligence Era," in *Ethics and Security*, eds. Monica den Boer and Emile Kolthoff (The Hague: Eleven, 2010), pp. 57–83.

БҮЛЭГ 5

**МЭДЭЭЛЭЛ
ОЛЗВОРЛОЛТЫГ ХЯНАХ НЬ**

Лорен Хаттон

5

Мэдээлэл олзворлолтыг хянах нь

Лорен Хаттон

1. ТАНИЛЦУУЛГА

Энэ бүлэгт тагнуулын албадын мэдээлэл олзворлолтод тагнуулын хяналтын байгууллагууд хэрхэн хяналт тавьдгийг авч үзэх болно. Тагнуулын мэдээлэл боловсруулах ажиллагаа нь үүрэг даалгавар өгөхөөс эхлээд төлөвлөх, мэдээлэл цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх, түгээх гэсэн олон шат алхмаас бүрддэг. Гэсэн хэдий ч эдгээр алхмын дотроос мэдээлэл цуглуулах, ялангуяа нууц аргаар мэдээлэл олзворлох ажиллагаа нь тагнуулын албаны гол шинж төрх мөн гэж хүмүүс ойлгодог. Мэдээлэл олзворлолт нь тагнуулын ажлын хамгийн ээдрээтэй асуудлуудын нэг бөгөөд ардчилсан үнэт зүйлсийг сахин хамгаалах үүрэг хүлээсэн хяналтын байгууллагуудад өвөрмөц ярвигтай сорилтуудыг дагуулдаг юм.

Энэхүү бүлгийн эхний хэсэгт тагнуулын албад мэдээлэл цуглуулахдаа ашигладаг арга хэрэгслүүдийн талаар авч үзнэ. Улмаар мэдээлэл олзворлох тусгай арга хэрэгсэл ашиглаж байгаа үед ардчилсан орнууд хууль тогтоомж, зөвшөөрөл, хяналтын тусламжтайгаар хүний эрх зөрчигдөхөөс хэрхэн хамгаалдаг талаар хэлэлцэх болно.

2. МЭДЭЭЛЭЛ ОЛЗВОРЛОХ ЭХ СУРВАЛЖ, АРГА ХЭРЭГСЛҮҮД

Тагнуулын мэдээллийн суурийг олон төрлийн эх сурвалжаас цуглуулсан мэдээлэл бүрдүүлдэг. Тодорхой нэг асуудлыг бүрэн дүүрэн ойлгоход ганц эх сурвалжаас авсан мэдээлэл хангалтгүй тул үйл явдлын дүр зургийг нарийвчлан гаргахын тулд тагнуулын албад олон ялгаатай эх сурвалж ашигладаг. Тэдгээр эх сурвалжийн төрлийг дараах байдлаар ангилж болно:

- Хүн эх сурвалж (мэдээлэгчид г.м) – *Human Intelligence (HUMINT)*
- Холбооны сурвалж (харилцаа холбоонд нэвтрэх г.м) – *Signals Intelligence (SIGINT)*
- Нээлттэй эх сурвалж (хэвлэл мэдээлэл г.м) – *Open Source Intelligence (OSINT)*
- Дүрс мэдээллийн эх сурвалж (хиймэл дагуулаас авсан зураг г.м) – *Imagery Intelligence (IMINT)*

Мэдээлэл цуглуулах арга хэрэгсэл нууц болон ил байж болно. Нээлттэй эх сурвалжийн мэдээлэл нь олон нийтэд нээлттэй байдаг тул эл арга хэрэгслийг ихэвчлэн ашигладаг. Харин нууц арга хэрэгсэл нь сэжигтэн этгээдэд мэдэгдэлгүйгээр түүний талаар мэдээлэл цуглуулах зорилготой байдаг бөгөөд мэдээлэгч, ажиглалтын цахим хэрэгсэл ашиглах, харилцаа холбоонд нэвтрэх, биечлэн ажиглах, зайнаас дүрс мэдээлэл цуглуулах зэрэг хэлбэрээр хийгдэж болно. Эдгээр арга хэрэгслийг ашиглан хувь хүний нууцад халдаж буй тохиолдолд тэдгээрийг “мөрдөн шалгалтын тусгай арга” гэж нэрлэх бөгөөд эдгээр арга техникийг “мөрдөн шалгах тусгай арга хэмжээ” буюу “мөрдөн шалгах тусгай арга техник” гэнэ.

Европын зөвлөлөөс мөрдөн шалгах тусгай арга техник гэж “эрх бүхий байгууллагаас эрүүгийн ноцтой гэмт хэрэг, сэжигтнийг олж тогтоох, мөрдөн шалгах зорилгоор тухайн этгээдэд мэдэгдэлгүйгээр мэдээлэл цуглуулахад ашигладаг арга техникийг хэлнэ” гэжээ.¹ Энэ тодорхойлолтод эрх бүхий байгууллага гэж тагнуулын албад буюу хууль сахиулах албадыг хэлсэн болно. Олон орны тагнуулын албад ийм арга хэмжээг зөвхөн эрүүгийн хэрэгтэй холбоотойгоор бус, урьдчилан сэргийлэх болон үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой мөрдөн шалгах ажиллагаанд мөн ашигладаг гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох ерөнхий зарчим нь олзворлох ёстой мэдээллийн төрөл, мэдээлэл цуглуулах ажиллагааны зорилго болон тагнуулын албадын ажиллаж буй үйл ажиллагааны, хууль зүйн, үлс төрийн орчин нөхцөлд суурилдаг.

3. МЭДЭЭЛЭЛ ОЛЗВОРЛОЛТ ХҮНИЙ ЭРХЭНД НӨЛӨӨЛӨХ НЬ

Тагнуулын албадын мэдээлэл цуглуулах гол зорилго нь гүйцэтгэх засаглалд

бодлого боловсруулах, стратегийн болон үйл ажиллагааны шийдвэр гаргахад туслалцаа үзүүлэх байдаг. Гэхдээ тагнуулын албадын мэдээлэл цуглуулахдаа ашиглаж буй арга хэрэгсэл нь тэдний оршин буй нийгмийн үнэт зүйлс, тэргүүлэх чиглэлтэй нийцэж байх ёстой.² Ардчилсан орны тагнуулын албад хүний эрх, хуулийн засаглалыг дээдлэхийн зэрэгцээ хариуцлагатай, ил тод байдал, оролцоонд тулгуурлаж шийдвэр гаргах зэрэг ардчиллын суурь зарчмуудыг баримталдаг байх ёстой. Үүрэг даалгавар өгөхөөс эхлээд тагнуулын мэдээллийг түгээх хүртэлх тагнуулын бүхий л ажиллагаа эдгээр хэм хэмжээний хүрээнд явагдах ёстой.

Аюулгүй байдалд тулгарч болох аюул заналын талаар мэдээлэл цуглуулах ажиллагаа нь хүний суурь эрх, эрх чөлөөнд шууд нөлөөлж болно.³ Өмнөд Африкийн Тагнуулын хяналтын асуудлаарх сайд нарын хорооноос Үндэсний тагнуулын газар эрх мэдлээ урвуулан ашигласан байж болзошгүй нэгэн хэрэгтэй холбогдуулан 2008 онд гаргасан илтгэлд дурдсанаар “мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгсэл нь эрүүгийн хэрэг, түүнтэй холбоотой үйл ажиллагааг илрүүлэхэд нэн чухал үүрэг гүйцэтгэдэг хэдий ч ардчилсан үйл явцыг урвуулах, хууль ёсны улс төр, нийгмийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, зарим улс төрчид болон намуудад шударга бус давуу талыг бий болгоход буруугаар ашиглагдах боломжтой” гэжээ.⁴

Төр засаг мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгсэл ашиглах нь Үндсэн хууль болоод улс төрийн хувьд эмзэг асуудал байсаар ирсэн бөгөөд тэр тусмаа тагнуулын албад мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгсэл ашиглах асуудалд ихээхэн няхуур болгоомжтой хандах нь чухал. Дээр дурдсан сайд нарын хорооны тайланд дурдсанчлан ингэж болгоомжтой хандах нь дараах учир шалтгаантай аж. Үүнд:⁵

- Мөрдөн шалгах ажиллагааны объект нь тусгай арга хэрэгсэл ашиглаж байгааг хэзээ ч олж мэдэхгүй байх магадлалтай тул тийм арга хэрэгсэл ашиглахыг эсэргүүцэх, ашиглах нь зөв эсэх талаар өөрийн тайлбар, үндэслэлийг шүүхэд гаргах боломжгүй.
- Тусгай арга хэрэгслийн ашиглалт өндөр нууцлалтай байдаг тул хяналтын байгууллагууд тэдгээрийн хэрэглээг хянах, зүй бус үйлдлийг олж тогтоох магадлал бага.
- Тусгай арга хэрэгсэл ашиглан хувь хүний нууцад халдсан хэм хэмжээ нь зайлшгүй шаардлагатай эсвэл төлөвлөсөн хэмжээнээс хэтэрсэн байж болно.
- Тусгай арга хэрэгсэл нь объектын хувийн нууцад халдаад зогсохгүй, мөрдлөгийн объект биш хэдий ч тухайн этгээдтэй харилцсан бүх хүний эрхэнд мөн адил халдаж байдаг.
- Объект болон түүнтэй харьцсан хүмүүсийн талаар тусгай арга хэрэгсэл ашиглан цуглуулсан хувийн мэдээллийг тагнуулын албад хуулан

авч, тухайн мөрдөн шалгах ажиллагааны хугацаа дууссан ч устгалгүй хадгалах, улмаар өөр зорилгоор ашиглах тохиолдол байдаг.

Тусгай арга хэрэгслийн дотоод болон хилийн чанад дахь ашиглалтыг ялгаж зааглах шаардлага заримдаа гардаг. Учир нь дотоодод харилцаа холбоонд нэвтрэх олзворлосон мэдээллийг гүйцэтгэх засаглал улс төрийн зорилгоор, тухайлбал өрсөлдөгчийнхөө үйл ажиллагааг тагнахад ашиглах эрсдэл бий. Харин гадаад харилцаа холбоонд нэвтрэх нь дотоодын ардчилсан байгуулалд заналхийлэх нь бага.

Ардчилсан орны тагнуулын хяналтын байгууллага нь тагнуулын албад үндсэн хуульт ёсны дагуу үйл ажиллагаа явуулж байгаа эсэхэд хяналт тавих хууль ёсны эрх, нөгөө талаас эрхэм үүргийг хүлээдэг. Тагнуулын хяналтын байгууллагууд тагнуулын ажиллагааг бүхэлд нь хамарсан өргөн хүрээтэй үүрэг хариуцлагыг хүлээдэг хэдий ч тусгай арга хэрэгсэл ашиглан мэдээлэл олзворлох нь ардчилсан үнэт зүйлсэд харш тул түүнд онцгойлон анхаарал хандуулах шаардлагатай. Тодруулбал, хяналтын байгууллагууд бүх төрлийн тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтыг нарийвчлан хянах замаар тагнуулын албад хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байгаа эсэхийг нягтлах ёстой.

3.1 ХУВЬ ХҮНИЙ НУУЦЫГ ХАМГААЛАХ НЬ

Тагнуулын албадын үйл ажиллагааны улмаас хамгийн ихээр зөрчигддөг эрх бол хувь хүний нууцтай байх эрх юм. Тиймээс ч тагнуулын хяналтын байгууллагуудын гол үүргийн нэг нь тагнуулын албадын мэдээлэл цуглуулах ажиллагаа хувь хүний нууцын тухай дотоодын болон олон улсын хууль тогтоомжид нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавих явдал мөн.

Терроризмтой тэмцэхэд хүний эрх, суурь эрх чөлөөг хамгаалах асуудлаарх НҮБ-ын Тусгай илтгэгч хувь хүн нууцтай байх эрхийг “хувь хүн нь төрийн оролцоо болон бусад этгээдийн хүсээгүй оролцооноос ангид, бусадтай харилцах харилцааг хамарсан буюу хамраагүй өөрийн гэсэн орон зай, харилцаа холбоо, эрх чөлөөтэй байх явдал” гэж тодорхойлжээ.⁶

Үүний нэгэн адил, Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын 17 дугаар зүйлд зааснаар:

1. Хэний ч хувийн болон гэр бүлийн амьдралд хөндлөнгөөс дур мэдэн буюу хууль бусаар оролцох, орон байранд нь буюу захидал харилцааных нь нууцад дур мэдэн буюу хууль бусаар халдах, эсхүл нэр төр, алдар хүндэд нь хууль бусаар халдахыг хориглоно.
2. Хүн бүр тийм оролцоо, халдлагаас хуулиар хамгаалуулах эрхтэй.

Нийт 167 оролцогч бүхий «Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пакт» нь хувь хүний нууцтай холбоотой олон улсын хууль тогтоомжийн суурийг бүрдүүлдэг юм. Уг пактын дагуу хувь хүний нууц нь хүний суурь эрх бөгөөд

түүнийг хязгаарласан засгийн газрын аливаа үйл ажиллагаа нь хууль ёсны тодорхой зорилгын үүднээс үндэсний хууль тогтоомжоор зөвшөөрөгдсөн байх ёстой.

Европын Хүний эрхийн шүүхээс үндэсний аюулгүй байдлыг сахин хамгаалах нь дээр дурдсан зүй ёсны зорилго мөн гэж тогтоосон. Гэхдээ уг шүүхийн тогтоосноор хувь хүний нууцтай байх эрхийг ийнхүү хязгаарлах ажиллагааг үндэсний хууль тогтоомжийн дагуухийх ёстой бөгөөд хуульд энэ хязгаарлалтыг үрвүүлэн ашиглахаас сэргийлсэн, мөн үрвүүлэн ашигласан тохиолдолд авах хариу арга хэмжээг тусгасан байх ёстой⁷ гэсэн байна.

Тагнуулын албад тусгай арга хэрэгсэл ашиглан мэдээлэл олзворлосноор хувь хүний нууцад халддаг тул хуулийн дагуу зөвшөөрөл олгож, зөвхөн тодорхой заасан, зүй ёсны зорилгын хүрээнд хэрэглэх ёстой. Өмнөд Африкийн Тагнуулын асуудлаарх ерөнхий хянан шалгагч асан уг зарчмыг дараах байдлаар тайлбарлажээ:

*Үндэсний аюулгүй байдалд учрах аюул заналыг үндэслэн хүний эрхийг хязгаарлаж болно. Ингэж хязгаарлахдаа тухайн эрхийн мөн чанар болон эрхийг хязгаарлах үндэслэлийн ач холбогдлын тэнцвэрт байдлыг хадгалах нь чухал. Тиймээс үндсэн хуулиар олгогдсон иргэний эрхийг хамгаалах, нээлттэй, ардчилсан нийгмийг цогцлоохын тулд мэдээлэл олзворлолтын чадавхтай дүйцэхүйц хүчтэй хамгаалалт оршин байх ёстой.*⁸

3.2 МЭДЭЭЛЭЛ ОЛЗВОРЛОЛТОД ТЕХНОЛОГИЙН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ

Орчин үеийн мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн тусламжтайгаар хүмүүс бие биетэйгээ түргэн шуурхай харилцах, мэдээлэл богино хугацаанд асар их орон зай туулах боломжтой болсон. Нөгөө талаар, улс орнуудын засгийн газрын ажиглалт тандалт явуулах чадавх урьд өмнө байгаагүй хэмжээгээр өсжээ. Тагнуулын албад орчин үеийн нарийн техник технологи ашиглан өргөн хүрээ хамарсан мэдээлэл олзворлолт явуулж, мөн өөрсдийн дүн шинжилгээ хийж, боловсруулах чадавхаас хол давсан хэмжээтэй мэдээлэл цуглуулах боломжтой болсон. Мэдээлэл олзворлолтын нэгэн гол чанар нь хэнийг ч ялгалгүйгээр хамардаг оршдог бөгөөд хүний эрх зөрчих эрсдэлийг байнга дагуулдаг тул хувь хүний нууцыг хамгаалсан хууль эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд л уг аргыг ашигладаг байх ёстой.

Үүний нэг жишээ нь Харилцаа холбоонд нэвтрэх *ECHELON* систем юм. АНУ, Их Британи, Австрали, Канад, Шинэ Зеланд зэрэг орнууд хамтран ажиллуулдаг уг систем нь аюулгүй байдлын хамтын ажиллагааны нэг хэсэг бөгөөд дэлхийг тойрсон хиймэл дагуулуудаар дамжиж буй дохионд нэвтэрдэг аж. Европын холбоо (ЕХ)-ны хуульд заасан хувь хүний эрхэнд *ECHELON* системийн үзүүлж буй нөлөөг тогтоох түр хороог Европын парламентаас

2000 онд байгуулсан. Уг хорооны эцсийн тайланд *ECHELON* болон түүнтэй төстэй өргөн хүрээний мэдээлэл олзворлолтын системүүд нь тусгай арга хэрэгсэл ашиглахад тавигддаг тэнцвэртэй байдлын зарчимд захирагддаггүй учир хувь хүний нууцтай байх эрхэд халдах магадлалтай гэж дүгнэжээ. Мөн тайланд дурдсанаар ийм системийн ашиглалтыг үндэсний аюулгүй байдлын үндэслэлээр зөвтгөж болох хэдий ч ЕХ-ны гишүүн орнууд үүний ашиглалтыг зохицуулсан нарийн тодорхой хууль тогтоомжтой байх, улмаар нягт няхуур хяналт тавьдаг байх ёстой гэжээ.⁹

4. МЭДЭЭЛЭЛ ОЛЗВОРЛОЛТЫН ХУУЛЬ ЗҮЙН ОРЧИН

Ихэнх ардчилсан оронд тагнуулын албадын мэдээлэл олзворлолтыг зохицуулахдаа хариуцлагатай, ил тод байдлыг эрхэмлэсэн хууль тогтоомжийг ашигладаг. Ингэхдээ зөвшөөрөл өгөх, хяналт тавих чиг үүргийг гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдлээс гаргаж, парламент, шүүх болон гүйцэтгэх засаглалд холбоогүй бусад бүтцийн хооронд (харилцан адилгүй байдлаар) хуваарилдаг байна.

Олон улсын хууль тогтоомж дотоодын хууль тогтоомжийн хөгжилд түлхэц өгч болно. Жишээ нь, Европын зөвлөлөөс 2005 онд эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгахад тусгай арга хэрэгсэл ашиглах асуудлыг зохицуулсан дотоодын хууль боловсруулах талаар дараах зөвлөмжийг гаргаж байв. Үүнд:¹⁰

1. *Хүний эрхийн Европын конвенц (ETS No. 5)-ийн шаардлагын дагуу, Гишүүн орнууд нь эрх бүхий байгууллагын зүгээс мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгсэл ашиглаж болох нөхцөлүүдийг тус тусын хуульд тодорхойлж оруулах ёстой.*
2. *Нэгдүгээр зүйлд заасны дагуу, Гишүүн орнууд эрх бүхий этгээдийн мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгсэл ашиглалтыг ардчилсан нийгэмд хэрэгцээтэй хийгээд эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгаж, яллахад тохирох хэмжээнд байлгахад чиглэсэн хууль зүйн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх ёстой.*
3. *Гишүүн орнууд тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтын зөвшөөрөл урьдчилан олгох, мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад болон «экс пост» хэлбэрээр зохих хяналт тавих эрхийг шүүх эсвэл хөндлөнгийн бусад этгээдэд олгох хууль зүйн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх ёстой.*

Ерөнхийдөө мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтыг зохицуулсан үндэсний хууль тогтоомжид дараах асуудлыг тусгасан байх ёстой. Үүнд:

- тусгай арга хэрэгслийг хэзээ ашиглаж болох.
- сэжиглэх үндэслэл ямар шалгуурыг давсан байх ёстой.
- ашиглалтад ямар хориг, хязгаарлалт тавигдах.

- ямар зөвшөөрөл авах шаардлагатай.

Мэдээлэл олзворлолтын тусгай арга хэрэгсэл ашиглах асуудлыг тусгайлан зохицуулсан үндэсний хууль тогтоомжийн жишээ болгон Австрали Улсын «Цахилгаан холбоонд нэвтрэх тухай хууль», «Хууль сахиулах ажиллагаанд харилцаа холбооны түслалцаа үзүүлэх тухай хууль», АНУ-ын «Гадаад тагнуулын ажиглалтын тухай хууль», Их Британийн «Мөрдөн шалгах эрхийг зохицуулах тухай хууль» зэргийг дурдаж болно. Эдгээртэй төстэй ямар ч хуульд дараах гурван гол асуудлыг заавал оруулсан байх ёстой. Үүнд:

- зөвшөөрөгдөх зорилтууд
- тэнцвэртэй байдал
- зөвшөөрөл ба хяналт

Өөрөөр хэлбэл, эрх бүхий байгууллага нь тусгай арга хэрэгсэл ашигласнаар зорьсон мэдээллээ олж авна гэсэн хангалттай итгэлтэй байхыг ийм хуулиар шаардах ёстой.

4.1 ЗӨВШӨӨРӨХ ЗОРИЛТУУД

Мэдээлэл олзворлолтын тусгай арга хэрэгсэл ашиглахад зөвшөөрөх зорилтууд орон бүрт харилцан адилгүй байдаг. Европын зөвлөлөөс санал болгосны дагуу, зарим улсад эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгахыг зөвшөөрөх зорилт гэж үздэг.¹¹ Харин өөр бусад улсад үндэсний аюулгүй байдал, ардчилсан байгууллыг хамгаалахыг зөвшөөрөх зорилт гэж үздэг байна. Германы Харилцаа холбоо, шуудан, цахилгаан холбооны хувийн нууцыг хязгаарлах тухай хуулийн 3(1) дэх зүйлийн дагуу тус улсын засгийн газарт (өөрөөр хэлбэл, цагдаа, тагнуул зэрэг аюулгүй байдлын албадад) “сэжигтэн этгээд дараах зүйлсийн эсрэг гэмт хэрэг үйлдсэн, үлдэж буй, үйлдэхээр төлөвлөж байгаа гэж сэжиглэх бодитой үндэслэл байгаа” тохиолдолд тухайн этгээдийн хувийн нууцтай байх эрхийг хязгаарлахыг зөвшөөрдөг байна. Үүнд:

- энх тайван
- ардчилсан байгуулал
- үндэсний аюулгүй байдал
- Герман Улсын нутаг дэвсгэр дээр байрлаж буй цэргийн бие бүрэлдэхүүний аюулгүй байдал

Өөрөөр хэлбэл дээр дурдсан бодитой үндэслэл гэх нэр томьёо нь тусгай арга хэрэгсэл ашиглахын өмнө хангах ёстой өндөр босгыг тогтоодог бөгөөд мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгсэл ашиглах ноцтой шалтгаан байгаа гэдгийг нотлохын тулд ашиглалтын зөвшөөрөл авах хүсэлтэд үндэслэлээ зөвтгөсөн баримт хавсаргах ёстой байдаг.

4.2 ТЭНЦВЭРТЭЙ БАЙДАЛ

Мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтыг зохицуулж буй хууль

тогтоомжид хувь хүний нууцад халдах хэмжээ нь мөрдөн шалгах ажиллагааны зорилготойгоо тэнцвэртэй байна гэсэн шаардлагыг оруулах ёстой. Үүнтэй холбогдуулан, Европын зөвлөлөөс мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгслийг зөвхөн дараах нөхцөлд ашиглахыг зөвлөмж болгожээ. Үүнд:

- ноцтой гэмт хэрэг үйлдсэн буюу үйлдэхээр төлөвлөж буй гэж үзэх бодит үндэслэл байх.
- “мөрдөн шалгах ажиллагааны зорилго болон тусгай арга хэрэгсэл ашиглалтын үр нөлөө хоёрын тэнцвэртэй байдал”-ыг зохих ёсоор харгалзан үзсэн байх.¹²

Хүний эрхийг аль болох бага зөрчих арга хэрэгсэл ашиглан “түхайн гэмт хэргийг үр дүнтэйгээр олж илрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох” боломжтой үед тийм арга хэрэгсэл ашиглахыг эрхэмлэхийг мөн зөвлөлөөс санал болгосон байна.¹³ Энэ мэт зөвлөмж нь тусгай арга хэрэгслийг зөвхөн зүй ёсны зорилгын дагуу ашиглахын сацуу хүний эрхийн зөрчлийг боломжит хамгийн бага хэмжээнд байлгахад чиглэсэн байдаг.

Харин тэнцвэртэй байдлын зарчмыг үндэсний аюулгүй байдалд учирч болзошгүй аюул заналын хүрээнд авч үзэхэд харьцангуй төвөгтэй байдаг. Тиймээс энэ үед тавих гол зорилго нь боломжтой үед тусгай арга хэрэгслийн оронд хүний эрх бага зөрчих арга хэрэгсэл ашиглах болон тусгай арга хэрэгсэл ашиглан зорьсон мэдээллээ авч чадах явдал болно. Жишээ нь, Германд хувь хүний нууцад халдсан арга хэрэгсэл ашиглах зөвшөөрлийг зөвхөн “өөр арга хэрэгсэл ашиглах нь үр дүнгүй, эсвэл мөрдөн шалгах ажиллагааг ихээхэн хүндрүүлэх тохиолдолд” л олгодог байна.¹⁴

4.3 ЗӨВШӨӨРӨЛ БА ХЯНАЛТ

Мэдээлэл олзворлох нууц, тусгай арга хэрэгслийг зүй бусаар ашиглахаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд холбогдох хууль зүйн зохицуулалтад тусгай арга хэрэгсэл ашиглах зөвшөөрөл олгох (тагнуулын албадын удирдлага болон шүүхийг оролцуулсан) болон хяналтын тогтолцоог (парламент болон мэргэшсэн хөндлөнгийн бүтцийг оролцуулсан) хамтад нь оруулсан байх хэрэгтэй. Зөвшөөрөл олгох болон хяналт тавих оновчтой тогтолцооны талаар дараагийн хоёр хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзэх болно. Энэ хоёр тогтолцоо нь харилцан бие биеэ үгүйсгэдэггүй бөгөөд ил тод, хариуцлагатай байдлын цогц тогтолцоо нь зөвшөөрөл болон хяналтын нэгээс илүү давхаргаас бүрддэг байх боломжтой.

5. МЭДЭЭЛЭЛ ОЛЗВОРЛОХ АЖИЛЛАГААНЫ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОХ

Мэдээлэл олзворлох ажиллагааны зөвшөөрөл нь ажиллагааны төрлөөс хамаарч харилцан адилгүй байна. Жишээ нь, биечлэн ажиглалт хийх ажиллагаа

хэдийгээр нууц ч хүний эрх зөрчих нь харьцангуй бага тул тагнуулын албаны дотоод зөвшөөрөл байхад хангалттай. Харин утсан болон шуудан холбоонд нэвтрэх зэрэг ажиллагаа нь хувь хүний нууцын тогтсон хэм хэмжээг зөрчдөг тул зөвшөөрлийг илүү өндөр төвшинд буюу хариуцсан сайд эвсэл шүүгчээс олгох нь тохиромжтой. Ажиллагааны зөвшөөрлийг шинэчлэх буюу сунгахад анх зөвшөөрөл олгодогтой адил журмаар явагдах ёстой.

5.1 ДОТООД ЗӨВШӨӨРӨЛ

Тусгай арга хэрэгсэл ашиглах зөвшөөрөл олгох эрхийг тагнуулын албаны удирдах албан тушаалтанд хүлээлгэх нь байгууллагын дотоод хариуцлагыг сайжруулж, зүй бүс үйлдэл гарахгүй байх чухал нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Тусгай арга хэрэгслийг зүй бүсээр ашиглах явдлаас сэргийлэхэд энэ шаардлага дангаараа хангалтгүй хэдий ч хувь хүний нууцад халдах шийдвэр нь амаргүй, нухацтай бодож гаргах шийдвэр гэдгийг онцолж байдаг юм. Тагнуулын албаны дотоод зөвшөөрөл олгох тогтолцоог зохион байгуулахдаа хувь хүний нууцад халдах байдал ихсэх тусам зөвшөөрөл өгөх албан тушаалтны түвшин мөн адил ахидаг байхад анхаарах нь зүйтэй.

5.2 ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛЫН ЗӨВШӨӨРӨЛ

Тагнуулын албадыг гүйцэтгэх засаглал хариуцах бөгөөд тагнуулын тэргүүлэх чиглэлийг тогтоож, үйл ажиллагааны удирдлагаар хангадаг. Энэ ажлыг ихэвчлэн тагнуулын асуудал эрхэлсэн сайд хариуцан гүйцэтгэх бөгөөд уг сайд мэдээлэл олзворлолтын зарим төрлийн ажиллагааны зөвшөөрлийг олгодог байж болно. Дотоод зөвшөөрлийн тогтолцоо нь тагнуулын удирдах албан тушаалтнууд тусгай арга хэрэгсэл ашигласныхаа төлөө хариуцлага хүлээх зарчмыг баталгаажуулдагийн нэгэн адил тодорхой зарим арга хэмжээний зөвшөөрлийг сайд олгох нь гүйцэтгэх засаглалд мөн хариуцлага ногдуулдаг байна.

Сайдын түвшинд эрх мэдлээ урвуулан ашиглах хамгийн түгээмэл хэлбэр нь ихэвчлэн эрх баригчдын улс төрийн өрсөлдөгчийн талаар нууц мэдээлэл цуглуулахад тагнуулын мэдээлэл олзворлох механизмыг ашиглах байдлаар илэрдэг. Чухам энэ шалтгааны улмаас тусгай арга хэрэгслийг дотоодод ашиглахтай холбоотой хууль тогтоомжид зөвшөөрөл олгох журмын талаар дараах заалтуудыг оруулах нь оновчтой. Үүнд:

- сайдаас тагнуулын албадад өгч болох үүрэг даалгаврын төрлийг хязгаарлах.
- мэдээлэл олзворлолтын тусгай арга хэрэгсэл ашиглах сайдын зөвшөөрлийн сацуу шүүхээс зөвшөөрөл авсан байхыг шаардах.
- тагнуулын албан хаагчид зүй бүс үйлдлийн талаар мэдээлэх тогтолцоог бий болгох.

- тусгай арга хэрэгсэл ашигласан ажиллагааг хянах үүрэг бүхий бие даасан хяналтын бүтэц байгуулах эсвэл энэ үүргийг хяналтын байгууллагад тусгайлах оноох.

5.3 ШҮҮХИЙН ЗӨВШӨӨРӨЛ

Дийлэнх ардчилсан оронд шүүх байгууллагын уламжлалт үүрэг нь хувь хүний эрхийг хамгаалах явдал байдаг. Тийм ч учир тагнуулын албадын мэдээлэл олзворлох хэрэгцээ шаардлагыг сөргүүлэн хүний эрхийг хамгаалах асуудлыг шүүгчдэд хариуцуулж болох юм. Олон оронд хувь хүний нууцад халдах арга хэрэгсэл ашиглахын өмнө шүүхээс зөвшөөрөл (ихэвчлэн шүүхийн тогтоол хэлбэрээр) авдаг байхаар хуульчилсан байдгийн учир нь энэ. Ийм зөвшөөрөл нь хараат бус дүгнэлт дээр тулгуурласан байдаг учир эрх мэдлээ урвуулан ашиглах эрсдэлийг бууруулагч чухал хүчин зүйл гэж тооцогддог.¹⁵ Аюулгүй байдлын албадын ардчилсан хяналтын талаарх Венецийн комиссоос гаргасан илтгэлд дурдсанаар шүүхээс зөвшөөрөл авах нь аюулгүй байдлын асуудлыг хуулийн хүрээнд авч үздэг тул хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлдэг байна.¹⁶

Мөн холбогдох хууль тогтоомжид шүүхээс зөвшөөрөл авах шаардлагатай ажиллагааны төрлүүд болон уг ажиллагааны цар хүрээ, үргэлжлэх хугацаа, ажиллагааны байг хязгаарлахтай холбогдуулан шүүгчийн эдлэх эрх мэдлийг тодорхой заавал зохино. Мөн хуульд зөвшөөрөл хүсэхэд тавигдах зайлшгүй шаардлагуудыг заасан байх шаардлагатай (Тодруулга 1-ийг үзнэ үү).

Тодруулга 1: Канад улсын шүүхийн зөвшөөрөл хүсэхэд тавигддаг шаардлага

Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын албаны тухай хуульд харилцаа холбоонд нэвтрэх зөвшөөрөл шүүхээс хүссэн хүсэлтэд дараах мэдээллийг багтаасан байх ёстой гэж заажээ.¹⁷ Үүнд:

- үндэсний аюулгүй байдалд аюул занал учирч буй гэх үндэслэлийг нотлох баримтууд
- өмнө нь хувь хүний нууцад халдаагүй арга хэрэгсэл ашигласан нь амжилтгүй болсон гэдгийг нотолсон баримт, эсвэл тийм арга хэрэгсэл ашиглах нь зохих үр дүнд хүргэхгүй гэдгийг нотолсон үндэслэлүүд
- мэдээлэл олзворлолтын үеэр нэвтрэх харилцаа холбооны хэлбэр
- олзворлох мэдээллийн төрөл
- мөрдөн шалгах ажиллагааны объект болох хувь хүн, бүлэг этгээдийн нэр, холбогдох мэдээлэл
- харилцаа холбоонд нь нэвтрэх хүмүүсийн нэр (тухайн үед тодорхой байгаа бол)

- зөвшөөрлийн үйлчлэх байршлын ерөнхий мэдээлэл (тухайн үед тодорхой байгаа бол)
- зөвшөөрлийн хүчинтэй байх хугацаа
- тухайн объектод холбогдуулах өмнө нь зөвшөөрөл хүсэж байсан бол тэр зөвшөөрлийн огноо, зөвшөөрөл хүссэн шүүгчийн нэр, зөвшөөрөл өгсөн эсэх зэрэг мэдээлэл

Олон оронд харилцаа холбоонд нэвтрэхийн тулд шүүхээс зөвшөөрөл авах шаардлагатай байдаг. Жишээ нь, Аргентины Үндэсний тагнуулын тухай хуулиар тус улсын тагнуулын албад хувийн харилцаа холбооны ямар ч хэлбэрт нэвтрэхийн өмнө шүүхээс зөвшөөрөл авсан байх шаардлага тавьдаг байна.¹⁸

Зөвшөөрлийн асуудлыг зохицуулсан зарим хуульд тагнуулын албад уг асуудлаар мэргэшсэн тусгай шүүгчдэд хандах шаардлага тавьдаг. Канад, Франц, Өмнөд Африк, Испани зэрэг оронд энэ жишгийг дагадаг байна. Түүнчлэн зарим улсад зөвшөөрлийн асуудал хариуцсан тусгай шүүх хүртэл байгуулсан байдаг. АНУ-ын Гадаад тагнуулын ажиглалтын тухай хуулийн (1978 онд батлагдсан) дагуу байгуулагдсан Гадаад тагнуулын ажиглалтын шүүх гэж байдаг. Уг шүүхийн бүрэлдэхүүнд холбооны 11 муж улсын шүүгч багтдаг бөгөөд долоогоос илүүгүй жилийн хугацаагаар, дахин сонгогдох эрхгүйгээр ээлжлэн ажиллаж үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой асуудлаар зөвшөөрөл өгдөг байна. Мөн уг хуулийн дагуу Холбооны засгийн газраас Гадаад тагнуулын ажиглалтын шүүхийн шийдвэрийг давж заалдсан нэхэмжлэлийг авч хэлэлцдэг Гадаад тагнуулын ажиглалтын хяналтын шатны шүүхийг байгуулсан байна.¹⁹

Зарим тохиолдолд эдгээр шүүх нь тусгай арга хэрэгсэл ашиглан мэдээлэл олзворлох ажиллагааны явцад хяналт тавих эрхтэй байдаг. Өмнөд Африкийн Харилцаа холбоонд нэвтрэх ажиллагааг зохицуулалт, мэдээллээр хангах тухай хуулиар (2002 онд батлагдсан) зөвшөөрөлд дүрдсэн зорилтын биелэлтийн явцын тайланг бичгээр авах эрхийг шүүгчид өгчээ.²⁰ Ингэснээр уг ажиллагаанд холбогдолгүй этгээдийн хувийн нууцад халдах, тусгай арга хэрэгслийг шаардлагатай хугацаанаас хэтрүүлэн ашиглах эрсдэлийг хязгаарлах боломжтой юм.

6. МЭДЭЭЛЭЛ ОЛЗВОРЛОХ АЖИЛЛАГААНЫ ХЯНАЛТ

Зөвшөөрлөөс дутахгүй ач холбогдол бүхий асуудал бол хяналт бөгөөд энэ нь тагнуулын албад зохих ёсоор зөвшөөрөл авсан эсэхийг хянахад оршино. Зөвшөөрөл болон хяналт гэсэн хоёр ажиллагаа хослон хийгдэж байж л мэдээлэл олзворлолтын зохицуулалт үр нөлөөтэй байдаг. (Тагнуулын албадын талаар гаргасан гомдлыг хяналтын байгууллагууд хэрхэн авч хэлэлцдэг талаар Бүлэг 9-өөс дэлгэрүүлж үзнэ үү.)

Хяналтыг олон төрлийн бүтэц хэрэгжүүлж болно. Үндэсний аудитын газар, омбудсмен зэрэг байгууллагууд өргөн хүрээтэй чиг үүргийнхээ нэг хэсэг болгож хэрэгжүүлдэг бол ерөнхий хянан шалгагч, хяналтын мэргэшсэн бусад бүтэц нь зөвхөн тагнуулын хяналтын чиг үүргээр мэргэшсэн байдаг. Дийлэнх оронд тагнуулын хяналтыг харилцан адилгүй эрх мэдэл бүхий хэд хэдэн бүтцэд хуваан хариуцуулсан байдаг.

6.1 ПАРЛАМЕНТЫН ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГА

Засаглалын ардчилсан тогтолцоо бүхий орнуудад засгийн газрын харьяа байгууллагуудын үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн орчинг тодорхойлох үүргийг парламент хүлээдэг. Үүний зэрэгцээ эдгээр байгууллагын үйл ажиллагаа батлагдсан хууль тогтоомжид нийцэж байгаа эсэхэд мөн парламент хяналт тавьдаг. Тиймээс тагнуулын албад засгийн газрын харьяа байгууллагын хувьд мөн адил хариуцлага үүрдэг байна.

Гэхдээ тагнуулын албад засгийн газрын харьяа бусад байгууллагаас эрс ялгаатай тул парламент тагнуулын албадын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, холбогдох хууль тогтоомжид шаардлагатай өөрчлөлтийг тухай бүрт оруулж байх зорилго бүхий тусгай хороо байгуулан ажиллуулах жишиг бий. Эдгээр хороод нь мэдээлэл олзворлолттой холбоотой дараах нийтлэг чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Үүнд:

- тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтад хяналт тавих
- төсвийн үйл ажиллагаа, зарцуулалтад хяналт тавих
- хууль эрх зүйн зохицуулалт нь хүний эрхийг хангалттай хамгаалж чадаж байгаа эсэхэд тогтмол хяналт тавих
- тагнуулын албад хууль тогтоомжийг сахин мөрдөж байгаа эсэхэд хяналт тавих

Түүнээс гадна мэдээлэл олзворлох тусгай арга хэрэгсэл ашигласан ажиллагаанд хяналт тавих эрхийг парламентын хороодод хуулиар олгож болно. Тусгай арга хэрэгсэл ашиглах зөвшөөрлийг зохих ёсоор авсан эсэхийг хянахад ийм парламентын хороод чухал үүрэг гүйцэтгэх боломжтой. Жишээлбэл, Аргентины Үндэсний тагнуулын тухай хуулиар Тагнуулын албад, тагнуулын үйл ажиллагааны хяналтын хамтарсан хороо нь “харилцаа холбоонд нэвтэрсэн, нууцаар чагнасан аливаа ажиллагаа”-г жагсаан гаргасан тайланг бэлдүүлэх, түүнтэй танилцах эрхтэй байдаг.²¹ Ингэснээр уг хороо нь энэхүү жагсаалтын дагуу тусгай арга хэрэгслийг анх авсан зөвшөөрлийн дагуу ашигласан эсэхийг шалгаж, зөвшөөрөл өгөх ажиллагаа зохих ёсоор явагдаж байгаа эсэхэд хяналт тавих боломжтой болдог аж (Тодруулга 2-оос дэлгэрүүлж үзнэ үү).

Тодруулга 2: Мэдээлэл олзворлолтод тавих Германы парламентын хяналт

Герман Улсад мэдээлэл олзворлох тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтыг Парламентын хяналтын хороо хянадаг. Хуулийн дагуу Засгийн газар тус хороонд тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтын талаарх тайланг “зургаан сараас илүүгүй хугацааны давтамжтайгаар” хүргүүлэх ёстой. Хороо нь эдгээр тайланд тулгуурлан Бундестагт тусгай арга хэрэгсэл ашигласан ажиллагаа, түүний хамрах хүрээний талаарх тайланг жил бүр гаргаж өгдөг байна.²²

Тус хороо хяналтын энэ чиг үүргийн зэрэгцээ зөвшөөрөл олгох эрхийг мөн хуулиар эдэлдэг. Холбооны тагнуулын алба (гадаад тагнуулын алба) нь олон улсын цахилгаан холбооны сүлжээгээр “багцлан” дамжуулж буй, Герман Улс болон Германы иргэдтэй холбоотой байж болох мэдээлэлд нэвтрэхийн тулд тус хорооноос зөвшөөрөл авах ёстой. Энэ нь хэн нэгний харилцаа холбоонд тусгайлан чиглээгүй, харин түлхүүр үг ашиглан нийт мэдээллийг шүүж үзэх хэлбэр юм.²³

Парламентын хяналтын хорооны гишүүн тагнуулын ажлын талаар туршлагатай байх ёстой гэсэн хатуу шаардлага байхгүй. Гэсэн хэдий ч АНУ-ын Конгрессын нэгэн гишүүний тэмдэглэснээр, оновчтой дүгнэлт гаргахын тулд хорооны гишүүд нь боловсруулсан тагнуулын мэдээлэл болон үг мэдээллийг боловсруулахад ашигладаг арга хэрэгслийн талаар мэдлэгтэй байх ёстой юм.²⁴

6.2 ХЯНАЛТЫН МЭРГЭШСЭН БҮТЭЦ

Тагнуулын хяналтын мэргэшсэн бүтэц гэдэг нь гишүүд, ажилтнууд нь тагнуулын чиглэлээр мэргэшсэн, бие даасан байгууллага юм (Бүлэг 1-ийг үзнэ үү). Хяналтын мэргэшсэн бүтцийн хамгийн нийтлэг жишээ нь ерөнхий хянан шалгагч мөн. Ерөнхий хянан шалгагчдын чиг үүрэг улс орон бүрт харилцан адилгүй хэдий ч тагнуулын албадын үйл ажиллагаа хуулийн дагуу явагдаж байгаа эсэхтэй холбоотой гомдол хүлээн авч, шалгах нийтлэг үүрэгтэй байдаг бөгөөд мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтад хяналт тавих чиг үүрэг мөн хүлээдэг. АНУ, Канад зэрэг зарим оронд ерөнхий хянан шалгагч нь тагнуулын албаны бүтцэд багтдаг бол Өмнөд Африк зэрэг бусад оронд тагнуулын албадаас тусдаа байдаг байна.

Өмнөд Африкийн Ерөнхий хянан шалгагч хяналтын дараах үндсэн чиг үүрэгтэй. Үүнд:²⁵

- тагнуулын албадын үйл ажиллагаа хуулийн дагуу, үр нөлөөтэй явагдаж байгаа эсэхэд хяналт тавих
- тагнуулын албадын үйл ажиллагаа хуулийн дагуу явагдаж байгаа гэдгийг Өмнөд Африкийн гүйцэтгэх засаг, ард иргэдийн өмнө баталгаажуулах

- засгийн газрын албан тушаалтнууд, иргэдээс тагнуулын албадтай холбогдуулан гаргасан гомдлыг авч хэлэлцэх омбудсмэний байгууллагын үүрэг гүйцэтгэх

Харин эсрэгээр, Бельги (Тодруулга 3), Герман (Тодруулга 4), Норвеги, Нидерланд зэрэг орнуудад тагнуулын хяналтын чиг үүргийг мэргэшсэн байгууллагад ногдуулсан байдаг. Эдгээр байгууллага нь мэдээлэл олзворлолтын ажиллагаатай холбогдуулан дараах чиг үүргийг хүлээдэг байна. Үүнд:

- холбогдох хууль тогтоомж, албадын дотоод дүрэм журам, гүйцэтгэх засгийн бодлогод нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавих
- ажиллагааны үр нөлөөнд хяналт тавьж, түүнийг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөгөө өгөх
- мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгслийг хууль бусаар ашигласан талаар засгийн газрын албан тушаалтнууд, иргэдээс гаргасан гомдлыг хүлээн авч, шалгах

Тодруулга 3: Бельги улсын Тагнуулын албадын хяналтын байнгын хороо

Хяналтын мэргэшсэн бүтцийн нэг жишээ нь Бельгийн Цагдаа, тагнуулын албад болон Аюул заналын үнэлгээний үйлдээг хангах нэгжийн хяналтын тухай хуулийн дагуу байгуулагдсан Тагнуулын албадын хяналтын байнгын хороо юм. Уг хорооны чиг үүрэг нь Бельгийн тагнуулын хоёр албаны болон Аюул заналын үнэлгээний үйлдээг хангах нэгжийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих юм. Хорооны хяналт голчлон тагнуулын албадын үйл ажиллагаа болон тагнуул, аюулгүй байдлын салбарын үйлдээг хангах үйл ажиллагааны хуульд нийцэх байдал, үр нөлөөнд чиглэсэн байдаг. Эдгээр чиг үүргээ зохих ёсоор биелүүлэхийн тулд уг хороо “тагнуулын албадын үйл ажиллагаа, арга хэрэгслийг хянан шалгах” эрхтэй байдаг бөгөөд үүнд тагнуулын албадын мэдээлэл цуглуулах арга хэлбэр мөн багтана.²⁶

Тус байнгын хороонд тагнуулын албадын мэдэлд шинээр бий болсон мэдээлэл олзворлолтын тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтад хяналт тавих үүргийг 2010 онд хүлээлгэсэн байна. Уг ажлын хүрээнд тус хороо ажиглалтын тусгай ажиллагаанд нэг бүрчлэн үнэлгээ хийж, хуульд нийцээгүй гэж үзсэн тохиолдолд цуцлах (мөн олзворлосон мэдээллийг устгах)-ыг үүрэг болгох эрхтэй.²⁷ Үүний зэрэгцээ, хороо нь “тагнуулын албадын үйл ажиллагаа, арга хэлбэр, аливаа үйлдэл болон эс үйлдэлтэй холбоотой санал гомдол”-ыг хүлээн авч, арга хэмжээ авах эрхтэй байдаг.²⁸

Тодруулга 4: Германы G10 комисс

Германд мэдээлэл олзворлолтын ажиллагаанд G10 комисс хяналт тавьдаг. Уг комисс нь дөрвөн гишүүнтэй, тэдний нэг нь шүүгч байх ёстой бөгөөд парламентын гишүүнийг оролцуулж болно. Комиссын гишүүдийг парламентын хяналтын хорооноос томилдог хэдий ч хараат бус байдлыг нь хуулиар тусгайлан баталгаажуулсан байдаг. Хорооны нэг гол үүрэг бол тагнуулын албадын зүгээс мэдээлэл олзворлох тусгай арга хэрэгсэл ашиглах нь хуулиар зөвшөөрөгдсөн хийгээд зайлшгүй шаардлагатай эсэхийг тогтоох явдал юм. Энэ хүрээнд Германы Засгийн газар уг хороонд тухайн сард тусгай арга хэрэгсэл ашиглан явагдах ажиллагаануудын мэдээллийг сар тутам хүргүүлэх үүргийг хуулиар хүлээдэг аж. Улмаар хорооноос тэдгээр арга хэрэгслийн аль нэгийг шаардлагагүй буюу хуульд нийцэхгүй гэж тогтоосон тохиолдолд Засгийн газар ажиллагаа явуулах шийдвэрээ цуцлах ёстой.²⁹

G10 комисс нь мөн гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх чиг үүрэг гүйцэтгэдэг. Тодруулбал, мэдээлэл олзворлолтын тусгай арга хэрэгсэлтэй холбоотой гомдлыг хүлээн авч, уг гомдол уг арга хэрэгслийн ашиглалтыг хязгаарлах үндэслэл болох эсэхийг тогтоодог байна.³⁰

Мэдээлэл олзворлох ажиллагаанд үр дүнтэй хяналт тавихын тулд хяналтын мэргэшсэн бүтэц идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулахад шаардагдах эрх мэдлээр хангагдсан байх нь чухал. Тодруулбал, өөрийн санаачилгаар хянан шалгах ажиллагаа явуулах болон өргөн цар хүрээ бүхий тагнуулын албадын нууц мэдээлэлд нэвтрэх эрхтэй байх ёстой. Үүний зэрэгцээ, эдгээр бүтэц нь эрхээ зөрчигдсөн гэж үзэж буй иргэнийг шаардлагатай мэдээлэл, зөвлөгөөгөөр хангахын сацуу парламентад тайлангаа тогтмол хүргүүлдэг байх ёстой. (Ил тод байдлыг дэмжих зорилгоор энэ тайлангийн хураангуй хувилбарыг олон нийтэд нээлттэй байлгах нь зүйтэй.)

7. ДҮГНЭЛТ

Энэ бүлэгт тагнуулын албад аюулгүй байдлыг хангах зорилтууддаа хүрэхийн тулд хүний эрхийг ямар үед, хэрхэн хязгаарлах ёстой вэ гэдгийг авч үзсэн. Өөрөөр хэлбэл, энэ бүлэг “Ямар үед улсын хөрөнгө нөөцийг ашиглан хувь хүний эрх чөлөөг хязгаарлаж болох вэ?” гэсэн асуултад хариулахыг зорьсон болно. Энэ асуултын гол цөм нь иргэд ба засгийн газар хоорондын харилцаанд оршино. Гэхдээ нийгэм энэ асуултад хэрхэн хариулснаас үл хамааран, тагнуулын албадын үйл ажиллагаа хуулиар тогтоосон хэм хэмжээний хүрээнд явагдаж буйг баталгаажуулахад зөвшөөрөл, хяналтын нарийн нягт, яв цав тогтолцоо чухал.

Ардчилсан орнуудад тагнуулын мэдээлэл цуглуулах ажиллагааны үр дүнтэй байдал нь институцийн хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал, итгэл

хүлээхүйц засаглал, улмаар олон нийтийн итгэл дээр тогтож байдаг тул мэдээлэл олзворлох ажиллагаанд тавих хяналт онцгой ач холбогдолтой. Харин эдгээр нөхцөл тагнуулын албадын үйл ажиллагааг зохицуулагч хууль эрх зүйн орчин нь хүний эрхийг хамгаалсан, нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай байдал гэсэн ардчиллын суурь зарчмуудад тулгуурласан байх үед л биелэх боломжтой юм. Зөвхөн эдгээр нөхцөл биелсэн үед л мэдээлэл олзворлолтын тусгай арга хэрэгслийг зүй ёсны дагуу ашиглана гэсэн итгэлтэй байж болно.

8. ЗӨВЛӨМЖ

- Хүний эрхийг хязгаарлах мөрдөн шалгах арга хэрэгсэл ашиглахыг зөвшөөрөх үндэслэлүүдийг тагнуулын холбогдох хууль тогтоомжид нарийвчлан заасан байх ёстой.
- Холбогдох хууль тогтоомжид мэдээлэл олзворлох тусгай арга хэрэгсэл ашиглах зүй ёсны үндэслэлүүд болон тийм арга хэрэгслийн төрлүүдийг тодорхой заасан байна. Үүний зэрэгцээ тусгай арга хэрэгслийг хүрэхээр төлөвлөж буй зорилттойгоо тэнцвэртэй, өөр арга хэрэгсэл ашиглах боломжгүй нөхцөлд л ашиглах ёстой гэдгийг мөн заана.
- Холбогдох хууль тогтоомжид мэдээлэл олзворлолтын тусгай арга хэрэгсэл ашиглах зөвшөөрөл олгох үйл явцыг нарийвчлан зохицуулсан байх ёстой. Тусгай арга хэрэгслийн хүний эрхийг хязгаарлах түвшин нэмэгдэхтэй зэрэгцэн зөвшөөрлийг илүү өндөр түвшний албан тушаалтан олгодог байвал зохино.
- Мэдээлэл олзворлох тусгай арга хэрэгсэл дотооддоо ашиглах тохиолдолд шүүхээс зөвшөөрөл авах заалтыг хуульд оруулах нь зүйтэй. Түүнчлэн, ийм зөвшөөрөл олгох эрх бүхий шүүгчдийн томилгооны үйл явцыг зохицуулсан заалтыг хуульд оруулж, засгийн газар тусгай арга хэрэгсэл ашиглах зөвшөөрөл хүссэн тохиолдолд тавих шалгууруудыг мөн заасан байна.
- Мэдээлэл олзворлох тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтад хяналт тавих бүтцийг холбогдох хууль тогтоомжид зааж, парламентын хяналтын хороо, хяналтын мэргэшсэн бүтэц эсвэл аль алиныг нь байгуулж, ажиллуулахыг хуулиар тодорхойлох ёстой.

ЭХ СУРВАЛЖ, АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

(Уншигч цааш дэлгэрүүлж судлах, уншиж ашиглахад дөхөм байлгах үүднээс эх сурвалж, зохиогчдын нэр, гарчгуудыг англи хэлнээ оруулав)

1. Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation Rec(2005)10 of the Committee of Ministers to member states on "special investigation techniques" in relation to serious crimes including acts of terrorism* (20 April 2005), Rec(2005)10, Chapter I (available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM>).
2. For a fuller discussion of this point, see Ronnie Kasrils, "To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa," in *To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa*, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009), pp. 9–22.
3. For a fuller discussion of this point, see Marina Caparini, "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States," in *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), pp. 3–24.
4. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, *Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP* (10 September 2008) (available at http://www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852; accessed 11 July 2011).
5. Мөн тэнд., pp. 158–159.
6. United Nations Human Rights Council, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, United Nations Document A/HRC/10/3 (4 February 2009), p. 6–7 (available at <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf>; accessed 14 February 2012).
7. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the democratic oversight of the security services*, CDL-AD(2007)016 (2007) (available at <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29016-e.asp>; accessed 22 October 2011).
8. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, *Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP* (10 September 2008), p. 157 (available at www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852).
9. European Parliament, Temporary Committee on the ECHELON Interception System, *Draft document on the existence of a global system for intercepting private and commercial communications (ECHELON interception system)* (2001) (available at <http://cryptome.org/echelon-ep.htm>; accessed 16 July 2011).
10. Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation Rec(2005)10 of the Committee of Ministers to member states on "special investigative techniques" in relation to serious crimes including acts of terrorism* (20 April 2005), Rec(2005)10, Chapter II (a) (available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM>; accessed 2 February 2012).
11. Мөн тэнд., Chapter II (b) (4).
12. Мөн тэнд., Chapter II (b) (5).
13. Мөн тэнд., Chapter II (b) (6).
14. Germany, Act Restricting the Privacy of Correspondence, Posts and Telecommunications (June 26, 2001), *Federal Law Gazette I*, p. 1254, revised 2298, last amended by Article 1 of the Act of July 31, 2009, *Federal Law Gazette I*, p. 2499, Section 3 (2).
15. For a fuller discussion of this point, see Gregory Rose and Diana Nestorovska, "Terrorism and National Security Intelligence Laws: Assessing Australian Reforms" in *LAWASIA Journal* (2005), pp. 127–155.
16. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the democratic oversight of the security services*, CDL-

- AD(2007)016 (2007), pp. 44–45 (available at <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29016-e.asp>; accessed 22 October 2011).
17. Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., 1985, Chapter C-23, Section 21 (2) (available at <http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp>).
 18. Argentina, National Intelligence Law, Law 25520 of 2001, Title VI, Article 18.
 19. Federal Judicial Center web site, “Foreign Intelligence Surveillance Court” (available at http://www.fjc.gov/history/home.nsf/page/courts_special_fisc.html).
 20. South Africa, Regulation of Interception of Communications and Provision of Communication- Related Information Act, Act No. 70 of 2002, *Government Gazette*, Vol. 451, No. 24286 (22 January 2003), Section 24 (available at www.info.gov.za/gazette/acts/2002/a70-02.pdf; accessed 2 February 2012).
 21. Argentina, National Intelligence Law, Law 25520 of 2001, Title VI, Article 34II.
 22. Germany, Act Restricting the Privacy of Correspondence, Posts and Telecommunications (June 26, 2001), *Federal Law Gazette I*, p. 1254, revised 2298, last amended by Article 1 of the Act of July 31, 2009, *Federal Law Gazette I*, p. 2499, Section 14.
 23. Мөн тэнд., Section 5.
 24. L. Britt Snyder, *Sharing Secrets with Lawmakers: Congress as a User of Intelligence* (Washington: Central Intelligence Agency, February 1997) p. 49 (available at <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/sharing-secrets-with-lawmakers-congress-as-a-user-of-intelligence/toc.htm>; accessed 14 February 2012).
 25. Imtiaz Fazel, “Who shall guard the guards? Civilian oversight and the Inspector General of Intelligence,” in *To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa*, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009), pp. 35–36.
 26. Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991); See also the Belgian Standing Intelligence Agencies Review Committee web site (available at www.comiteri.be).
 27. Belgium, Loi relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité (4 février 2010).
 28. Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Article 34.
 29. Мөн тэнд., Section 15.
 30. Germany, Act Restricting the Privacy of Correspondence, Posts and Telecommunications (G10 Act), (June 26, 2001), *Federal Law Gazette I*, p. 1254, revised 2298, last amended by Article 1 of the Act of July 31, 2009, *Federal Law Gazette I*, p. 2499, Section 15.

БҮЛЭГ 6

**МЭДЭЭЛЭЛ
ОЛЗВОРЛОЛТЫГ ХЯНАХ
НЬ**

Лорен Хаттон

6

Хувь хүний мэдээлэл ашиглалтыг хянах нь

Иан Лэй

1. ТАНИЛЦУУЛГА

Энэ бүлэгт тагнуулын албад хувь хүний мэдээллийг хуулийн дагуу ашиглаж байгаа эсэхэд тагнуулын хяналтын байгууллагууд хэрхэн хяналт тавьдаг талаар авч үзнэ. Ингэхдээ тагнуулын албад хувь хүний мэдээлэлд хэрхэн нэвтэрч, хадгалж, дамжуулж байгаад хяналтын байгууллагуудын тавьж буй хяналтын талаар хэлэлцэх бөгөөд хувь хүний мэдээлэл олзворлолт (Бүлэг 5) болон дотоод, гадаадын түнш байгууллагуудтай хувь хүний мэдээллийг солилцох (Бүлэг 7) талаар оруулаагүй болно.

Энэ бүлэгт тагнуулын албад хувь хүний мэдээлэл ашигласнаас үүдэх эрсдэлүүд, ашиглалтыг зохицуулах эрх зүйн оновчтой зохицуулалт зэрэг сэдвүүдийг хамруулсан. Мөн бүлгийн төгсгөлд тагнуулын албадын хувь хүний мэдээлэл ашиглалтыг зохицуулсан хууль тогтоомжийн суурь зарчмуудыг тоймлон оруулав.

Мөн олон улсын эрх зүйн нийтлэг жишгийн дагуу, энэ бүлгийн хүрээнд хувь

хүний мэдээлэл гэж “тухайн этгээд-(‘мэдээллийн субъект’)-ийн талаар олж тогтоосон буюу олж тогтоох боломжтой аливаа мэдээлэл”-ийг ойлгох болно.¹

2. ТАГНУУЛЫН АЛБАД ХУВЬ ХҮНИЙ МЭДЭЭЛЭЛ АШИГЛАСНААС ҮҮДЭХ ЭРСДЭЛҮҮД

Тагнуулын албад хуулиар хүлээсэн чиг үүрэгтэйгээ холбоотойгоор хувь хүний мэдээллийг цуглуулах, хадгалах, боловсруулах, ил болгох хууль ёсны эрхтэй. Тухайн мэдээлэлтэй холбоотой этгээд нь хорлон сүйтгэх ажиллагаа эсвэл терроризмтой холбоотой мөрдөн шалгах ажиллагааны сэжигтэн этгээд байж болно. Энэ мэт мэдээлэл цуглуулах хэрэгцээ шаардлага нь албадын хуулиар хүлээсэн чиг үүргээс шалтгаалан орон бүрт, тагнуулын алба бүрт харилцан адилгүй.

Гэхдээ хувь хүний мэдээллийг хэрэгцээ шаардлагаас хэтрүүлэн цуглуулах эрсдэл ямагт оршино. Тухайлбал, сэжигтэн этгээд террорист үйл ажиллагаанд оролцсон эсэхийг тогтоох зорилгоор цуглуулсан мэдээлэл нь эсрэг дүгнэлтэд хүргэж болно. Ийм үед мэдээлэл олзворлох анхан шатны ажиллагаа шаардлагатай байдаг хэдий ч тагнуулын алба тухайн этгээдийг холбогдолгүй гэдгийг тогтоосны дараа мэдээлэл цуглуулах ажиллагаагаа үргэлжлүүлэх (түүгээр ч зогсохгүй, өмнө нь цуглуулсан мэдээллээ хадгалж, ашиглах) ёсгүй. Эс бөгөөс тагнуулын албадын мэдээлэл цуглуулах сонирхол, үндэслэл улам өргөжиж, жишээ нь сэжигтэн этгээдийн харилцсан хүмүүс болон тэдний харьяалагдах төрийн бус байгууллагын талаар мэдээлэл цуглуулах зэрэг ажиллагаа явуулах эрсдэл үүснэ. Ингэснээр айдас болгоомжлолын уур амьсгал бий болж, хувь хүмүүс, үйлдвэрчний эвлэл, салан тусгаарлахыг дэмжигч үлс төрийн нам, байгаль орчны хамгаалалтын, цөмийн зэвсгийн эсрэг гэх мэт хууль ёсны төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаанд гар бие оролцохоос цэрвэдэг болох магадлалтай. Мөн зарим тохиолдолд шилжилтийн орнуудад тагнуулын албадын цуглуулсан хувийн мэдээллийг үлс төрийн өрсөлдөгчөө сүрдүүлэх, сэтгүүлчдийн амыг барих зорилгоор ашиглах эрсдэлтэй юм.

Тагнуулын албад мэдээллийг хадгалах, ангилах, дүн шинжилгээ хийх төдийд хор хөнөөл учрах эрсдэл байхгүй гэж нотлохыг оролдох нь бий. Бүлэг 5-д үзсэнээр, хувь хүний мэдээлэл олзворлох ажиллагааны аюул занал ил тод байдаг бол тийм мэдээллийг хадгалах нь хувь хүний хараат бус байдалтай шууд холбоотой бөгөөд бодит хохирол учруулах боломжтой. Засгийн газрын харьяа байгууллагууд хувийн мэдээллийг олон төрлийн эх сурвалжаас цуглуулах эрх эдэлдэг үед хувь хүн өөрийн амьдралтай холбоотой шийдвэр гаргах, нэн ялангуяа, өөрийн хувийн нууцтай холбоотой хийх сонголт (хэнтэй, хэдий хэмжээгээр, ямар зорилгоор мэдээллээ хуваалцах) үгүй болдог.

Тагнуулын албад хувь хүмүүсийн талаарх мэдээллийг олж авснаар тухайн

этгээдийг хянах чадавхтай болдог. Сөрөгөөр бодоход тагнуулын албадын мэдэлд буй хувийн мэдээллийг улс төрчид, сэтгүүлчдийг дарамтлахад зүй бусаар ашиглах боломжтой. Ямар нэгэн сөрөг, хор хохиролтой үр дагавар гараагүй ч гэсэн тагнуулын албанд өөрийнх нь мэдээлэл бий гэдгийг мэдэх нь хүнд сэтгэлзүйн дарамт үзүүлнэ. Улс төрийн, аж үйлдвэрийн, нийгмийн идэвхтнүүд, тэдгээрийн үйл ажиллагааны зарим тодорхой хэлбэрийн талаарх мэдээлэл нууц мэдээллийн санд хадгалж байгаа гэдгийг мэдэх нь иргэний нийгмийн идэвх оролцоонд мөн сөрөгөөр нөлөөлдөг.

Нууц мэдээллийг урт хугацааны туршид хадгалах шаардлагатай байдгийг харгалзан үзвэл энэ хугацаанд хувь хүмүүст учирч болох сөрөг нөлөөлөл нь олон арван жилээр ч тоологдож болно. Хожмын амьдралдаа үндэсний аюулгүй байдлын эрсдэлд тооцогдох үндэслэл дахин гаргаагүй хэдий ч залуу насандаа хийж байсан үйлдлүүдийнх нь талаарх мэдээлэл хүнийг насан өндөр болсон хойно ч хадгалагдсан хэвээр байх болно.

Түүгээр ч зогсохгүй, тагнуулын албадын мэдэлд буй мэдээлэл нь бүрэн бус, алдаатай, хоцрогдсон байж болно. Зарим тохиолдолд мэдээллийг тухайн хүнд хонзонтой буюу атаархсан этгээдээс нийлүүлсэн байх эрсдэл байдаг. Түүний нэгэн адил санхүүгийн ашиг хонжоо харсан этгээдүүд хүмүүсийн талаар мэдээлэл өгөхдөө дэгсдүүлэх, нэмж хачирлах нь ч бий.

Хувь хүний мэдээллийг хадгалахтай холбоотой бас нэгэн эрсдэл нь тагнуулын зарим албад тусгай эрхээ ашиглан хууль сахиулах бусад үйл ажиллагаа болон эрүүл мэндийн, татварын зэрэг мэдээллийн сангаас тухайн хүний талаарх мэдээлэл авах онцгой боломжтой байдаг оршино.

Ийм эрсдэлүүд зөвхөн мэдээллийг хадгалах, ангилах, дүн шинжилгээ хийх төдийгөөр хязгаарлагдахгүй бөгөөд мэдээллийг ашиглахтай холбоотойгоор ч үүсэж болно. Мэдээллийг ашиглагч зарим этгээдийн зорилго хууль ёсных байдаг бол (аюулгүй байдлын г.м) зарим нь тийм биш ч байж болно (арьс өнгө, шашнаар ялгаварлах, эсвэл нууцаар дарамт шахалт үзүүлэх г.м). Жишээ нь, эх сурвалж тодорхойгүй мэдээллийг хэвлэлээр цацсаны улмаас тухайн мэдээлэлтэй холбоотой этгээдэд хохирол учрах, алдагдсан боломжийн зардал, хохирол амсах гэх мэт эрсдэлтэй. Тухайлбал, тухайн хүний талаар нууцын баталгаа өгөхөөс татгалзсан эсвэл баталгааг нь хүчингүй болгосноор уг хүний мэргэжлийн нэр хүнд унах, нийгмийн байр суурь алдагдах гэх мэт үр дагавар гарч болохоос гадна ерөнхий нэр төрд нь сөрөгөөр нөлөөлж болно. Үүний нэгэн адил баталгаагүй, алдаатай мэдээллийг бусад улсын төрийн байгууллагад дамжуулснаар тухайн улсад зорчих эрхээ алдах, эсвэл түүнээс ч дор зүйл тохиолдож болно (Бүлэг 7-г үзнэ үү).

Тагнуулын албадад хууль ёсны объектод холбоотой мэдээллээ үнэн зөв, оновчтой, цаг үеийн байлгах зүй ёсны сонирхол бий. Учир нь хоцрогдсон,

бүрэн бус, алдаатай мэдээллийг дэлгэх, эсвэл түүнд тулгуурлан зөвлөгөө өгч, ажиллагаа явуулснаар тухайн албаны үйл ажиллагааны үр нөлөө, нэр хүнд унана. Гэхдээ тагнуулын албадын үйл ажиллагааны мөн чанартай холбоотой тодорхой, бодит эрсдэлүүд нь мэдээлэлтэй харьцах үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн хяналт тавих зайлшгүй шаардлагыг харуулдаг. Нэн ялангуяа тагнуулын албад болзошгүй аюул заналыг угтсан бэлтгэлтэй байх ихээхэн дарамт дор ажилладаг тул мэдээлэл хэтрүүлэн цуглуулж, сэжигтний тоо, хамрах цар хүрээг улам өргөсгөх эрсдэл оршин байдаг. Технологийн өөрчлөлт дэвшлийн ачаар мэдээлэл олзворлолтын нөөц бололцоо өсөж байгаа нь хувийн мэдээлэл маш өргөн хүрээгээр цуглуулах, тухайлбал цахим шуудан, вэбийн хайлтын түүх, нислэгийн захиалга, санхүүгийн гүйлгээ зэрэг мэдээллийг олзворлож, хадгалах сэдлийг цаашид ч даамжруулах боломжтой.

3. ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН ХУВЬ ХҮНИЙ МЭДЭЭЛЭЛ АШИГЛАЛТЫГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

Хувь хүний нууцыг олон улсын томоохон гэрээ хэлэлцээрүүдийн дагуу хүний эрхийн хууль тогтоомжоор хамгаалдаг.² Уялдаа холбоо, практик ач холбогдлыг нь харгалзан энэ бүлэгт Европт хэрэглэгддэг, тэр дундаас Хүний эрхийн Европын конвенц (ХЭЕК)-д багтсан зарчмуудыг авч үзсэн болно. Энэ бүлэгт хувь хүний нууцын асуудалд голлон анхаарсан хэдий ч тагнуулын албад хувийн мэдээлэл цуглуулж, ашиглах нь хүний бусад эрх, тухайлбал үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх зэрэг эрхэд шүүд бусаар нөлөөлөх боломжтой гэдгийг анхаарах ёстой.

Европын зөвлөлийн гишүүн 47 оронд үйлчилдэг ХЭЕК-ийн 8 дугаар зүйлд зааснаар:

1. *Хүн бүр хувийн болон гэр бүлийн амьдрал, орон байр, захидал харилцааны мэдээллээ нууцлах эрхтэй.* [Европын Хүний эрхийн шүүх (ЕХЭШ)-ээс энэ заалтад утасан харилцаа болон цахим хэлбэрийн бусад харилцаа холбоог хамруулж ойлгохоор тайлбарласан.]
2. Төрийн байгууллага зөвхөн хуульд заасан үндэслэлийн дагуу, ардчилсан нийгэм дэх үндэсний аюулгүй байдал, олон нийтийн аюулгүй байдал, улс орны эдийн засгийн хөгжил, гэмт хэрэг болон эмх замбараагүй байдлаас урьдчилан сэргийлэх, бусдын эрүүл мэнд, ёс суртахуун, эрх, эрх чөлөөг хамгаалах эрх ашгийн үүднээс хувь хүний нууцад нэвтрэхийг зөвшөөрнө.

Европын холбооны гишүүн орнуудын сахин мөрдөх үүрэг хүлээдэг Европын холбооны Хүний суурь эрхийн дүрэм хувь хүний мэдээллийг хамгаалахад мөн чухал үүрэгтэй. Уг дүрмийн 8 дугаар зүйлд зааснаар:

1. Хүн бүр өөртэй нь холбоотой хувийн мэдээллийг хамгаалах эрхтэй.
2. Хувийн нууцтай зөвхөн тодорхой зорилгоор, тухайн хүний зөвшөөрөл эсвэл хууль ёсны бусад үндэслэлээр танилцаж болно. Хүн бүр өөрийнх нь талаар цуглуулсан мэдээлэлтэй танилцах, шаардлагатай тохиолдолд залруулах эрхтэй.
3. Эдгээр дүрмийг даган мөрдөж байгаа эсэхэд хөндлөнгийн байгууллага хяналт тавина.

Мөн уг дүрмийн 52.1-д зааснаар:

Энэ дүрэмд заасан аливаа эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах үндэслэлийг хуулиар тогтоох ба ингэхдээ эдгээр эрх, эрх чөлөөний мөн чанарыг хүндэтгэн үзсэн байна. Мөн уг хязгаарлалт нь тэнцвэртэй байдлын зарчимд захирагдаж, зөвхөн зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд тус Холбооноос хүлээн зөвшөөрсөн нийтлэг эрх ашиг эсвэл бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах зорилтуудтай нийцэж байгаа тохиолдолд хэрэглэнэ.

Гэхдээ Европын Холбооны Хүний суурь эрхийн дүрэм нь хуулийн хэмжээнд хараахан хүрээгүй байгаа бөгөөд энэ бүлэгт ЕХЭШ-ийн ажиллагаанд голлон анхаарал хандуулсан болно.

ЕХЭШ-ийн үзэж байгаагаар хувь хүний мэдээллийг агуулах засгийн газрын нууц мэдээллийн сан нь ЕХЭШ-ийн 8 дугаар зүйлийн дагуу хамгаалагдах хувь хүний нууцын хүрээнд хамрагдах ажээ. Мөн шүүхээс хувь хүний мэдээллийг олзворлосон, хадгалсан, задруулсан хэд хэдэн удаагийн хэрэг нь зөвхөн 8.2 дугаар зүйлд заасан хатуу шаардлагын дагуу танилцахыг зөвшөөрсөн хувь хүний нууцад “халдсан” тохиолдол байсныг тогтоожээ. Шүүхийн энэхүү дүгнэлт зөвхөн төрийн байгууллага хооронд мэдээлэл дамжуулахтай холбогдоод зогсохгүй мэдээллийг дотоод хяналт, аюулгүй байдлын шалгалтад ашигласан асуудлыг мөн хамруулсан байна.³ Тухайлбал, ЕХЭШ Румын улсын тагнуулын албадын мэдэлд байсан нууц баримтуудтай холбоотой Ротаругийн гэх хэргийг (2000 он) шийдвэрлэхдээ дараах дүгнэлтийг гаргасан. Үүнд:

*Хувь хүний амьдралтай холбоотой мэдээллийг төрийн байгууллага хадгалсан, ашигласан, уг мэдээллийг залруулах боломж олгохоос татгалзсан нь Конвенцын 8.1 дүгээр зүйлээр хамгаалагдсан хувь хүний нууцад халдсан хэрэг мөн.*⁴

3.1 ХУВЬ ХҮНИЙ НУУЦАА ХАМГААЛАХ, ХАМГААЛУУЛАХ ЭРХИЙН ХУУЛЬ ЁСНЫ ХЯЗГААРЛАЛТУУД

Тагнуулын албадын хувь хүний мэдээллийг хадгалах, ашиглах ажиллагаа нь ЕХЭШ-ийн шаардлагад нийцэж байхын тулд Конвенцийн 8.2 дугаар заалтад заасан шалгууруудыг хангах ёстой. Өөрөөр хэлбэл хувь хүний мэдээлэл ашиглалт нь “хуулийн дагуу,” “ардчилсан нийгэмд зайлшгүй шаардлагатай” бөгөөд “үндэсний аюулгүй байдлын эрх ашгийн төлөө” байх ёстой.

“Хуулийн дагуу” байх нь өндөр босго бүхий шалгуур мөн. Уг шалгуурыг хангаагүй л бол цаана нь илүү том эрх ашиг байсан ч 8 дугаар зүйлийг зөрчсөн гэж үзнэ.

Тиймээс тагнуулын албад хувь хүний мэдээлэл ашиглах явдлыг зохицуулсан хууль эрх зүйн баттай суурийг парламентын гишүүд тавих ёстой гэдгийг энэхүү шаардлага харуулж байна.

ЕХЭШ-ийн тайлбарласнаар, “хуулийн дагуу” гэдэг нь хувь хүний нууцаа хамгаалах, хамгаалуулах эрхийн аливаа хязгаарлалт нь “дотоодын холбогдох хууль тогтоомжид суурилсан байх”-ын зэрэгцээ “хуулийн чанар”-ын шаардлагыг хангасан байх буюу тус шүүхийн тайлбарласнаар “холбогдох хүн танилцах, улмаар өөртөө хамаарах үр дагаврыг урьдчилан таамаглах боломжтой байхын зэрэгцээ хуулийн засаглалын зарчимд нийцсэн байх” ёстой.⁵

ЕХЭШ эдгээр шалгуурын дагуу үнэлгээ хийсэн бөгөөд тагнуулын албадын үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомж байхгүй, тийм хууль байгаа ч хувь хүний мэдээллийн олзворлолт, хадгалалтын асуудлыг оруулаагүй зэрэг 8 дугаар зүйлийг зөрчсөн тохиолдлуудыг олж тогтоосон байна.⁶ Түүнчлэн, “хуулийн чанар”-ын шаардлагын дагуу ийм хууль нь “үг хуулийг ямар нөхцөлд ашиглаж болох талаар ойлголтыг иргэдэд өгөхүйц” байх ёстой.⁷ Мөн “захидал харилцааг нууцаар хянах тусгай арга хэрэгслийн ашиглалтад холбогдогч этгээд болон олон нийтийн зүгээс хяналт тавих боломжгүй” байдаг тул хувь хүний мэдээлэл олзворлолтыг зохицуулсан хуульд “гүйцэтгэх засаглал буюу шүүгчийн зөвшөөрөл өгөх эрхийг аливаа хязгаарлалтгүйгээр томьёолох”-ыг хориглох, улмаар “мэдээлэл олзворлолтыг дүр мэдэн хэрэгжүүлэхээс хувь хүнийг зохих ёсоор хамгаалахуйц тодорхой, ойлгомжтой байдлаар зөвшөөрлийн хамрах хүрээг заасан байх” ёстой гэжээ.⁸

Шүүхээс эдгээр хуулийг авч үзэхдээ, цуглуулсан мэдээллийг шалгах, ашиглах, хадгалах үед баримтлах дүрэм журам, үг мэдээллийг бусад этгээдэд дамжуулахдаа болгоомжлох асуудлууд, ажиглалтаар олж авсан мэдээллийг хэрхэн устгаж болох буюу устгах ёстой талаар үг хуульд ойлгомжтой, тодорхой заасан эсэхийг тусгайлан шалгана.⁹

ОХУ-ын Засгийн газартай холбоотой саяхны нэг хэрэг энэ зарчмыг тод томруун харуулсан байна.¹⁰ Тодруулбал, хүний эрхийн идэвхтнийг нууц ажиглалтын мэдээллийн санд бүртгэсэн нь ХЭК-ийн 8 дугаар зүйлийг зөрчсөн гэж шүүхээс тогтоожээ. Уг мэдээллийн санг байгуулах эрх зүйн үндэслэл болсон сайдын тушаал нь хаана ч нийтлэгдэж байгаагүй бөгөөд олон нийтээс далд байсан тул иргэд зарим нэг хүнийг яагаад уг мэдээллийн санд бүртгэсэн, ямар мэдээллийг яаж, ямар хугацаагаар хадгалж, хэрхэн ашиглаж байсан талаар болон энэ бүхнийг хэн хариуцаж байсныг мэдэх боломжгүй байв.

Гэхдээ “хуулийн чанар”-ын шалгуур нь аюулгүй байдлын зүй ёсны эрсдэлүүдийг харгалзан үздэг. Жишээлбэл, “таамаглах боломж”-ийн хувьд аюулгүйн урьдчилсан шалгалтын явцыг оролцогч бүрэн хэмжээгээр урьдчилан таамаглах боломжгүй (үгүй бол шалгалтыг угтан бэлдэж, хялбар тэнцэх боломжтой) байх ёстой. Үүний оронд, холбогдох хууль тогтоомжид шалгалтыг ерөнхий байдлаар дүрслэх нь зүйтэй.¹¹

Тодруулга 1: “Хуулийн чанар”-ын шалгуурын бодит хэрэглээ

Европын Хүний эрхийн шүүх Ротаругийн¹² хэргийг шийдвэрлэхдээ төрийн мэдэлд байсан нууц мэдээллийн хадгалалтыг зохицуулсан Румын улсын хуулийг тусгайлан авч үзжээ. Уг хуулийг ямар тохиолдолд хэрэглэх, тодруулбал, хувийн мэдээллийг ямар зориулалтаар ашиглах болон ашиглалтыг хянах ямар тогтолцоо байхыг тухайн хуульд тодорхой заагаагүйг шүүх тогтоосон байна.

Мөн хуульд Румын улсын Засгийн газрын эрх мэдлийн цар хүрээг зохих хэмжээнд тодорхойлоогүй тул уг хууль учир дутагдалтай гэж шүүх үзсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, хуулиар хувийн мэдээллийг цуглуулах, бүртгэх, хадгалахтай холбоотой Засгийн газрын эрх мэдэлд ямар нэг хязгаарлалт тогтоогоогүй. Ялангуяа, ямар төрлийн мэдээллийг олзворлох, ямар төрлийн этгээдийн эсрэг ажиглалт явуулах, ямар тохиолдолд ийм арга хэмжээг хэрэгжүүлж болох болон энэ үед мөрдөх ёстой дүрэм журмыг хуулиар тодорхой заагаагүй байна. Мөн цуглуулсан мэдээллийг хадгалах хугацааг ч хязгаарлаагүй байна.¹³

Хувьсгалаас өмнө тагнуулын албадын архивд хадгалагдаж байсан мэдээлэлтэй танилцахыг хуулиар зөвшөөрсөн хэдий ч “мэдээлэлтэй танилцах эрх бүхий этгээд, мэдээллийн агуулга, баримтлах дүрэм журам болон мэдээллийг ямар зориулалтаар ашиглаж болох талаар нарийвчилсан, дэлгэрэнгүй” зохицуулалт оруулаагүй.¹⁴

ЕХЭШ-ээс “Хуулийн чанарын” шалгуурын хүрээнд хууль тогтоомж нь тодорхой байх, нээлттэй байх, таамаглах боломж гэсэн гурван шаардлагыг хангасан гэж үзсэн тохиолдолд дараагийн алхам болгож хүний хувийн амьдралд нэвтрэх зорилго, шаардлагыг хянан үзнэ. Үүний дараа тэнцвэртэй байдлыг үнэлэх бөгөөд уг ажиллагаа нь үндэсний аюулгүй байдлыг сахин хамгаалах хууль ёсны зорилгын дагуу хийгдсэн хэдий ч хувь хүний нууцад хэтрүүлж халдаагүй эсэхийг шалгадаг байна. Жишээ нь, саяхан ЕХЭШ-ээс Швед улсын Засгийн газар хувь хүний мэдээллийг 30 жилээс илүү хугацаагаар хадгалсан нь ЕХЭК-ийн 8 дугаар зүйлийг зөрчсөн гэж тогтоожээ. Шүүхээс уг мэдээллийн агуулга, хугацааг харгалзан үзсэний эцэст уг мэдээллийг үргэлжлүүлэн хадгалах нь үндэсний аюулгүй байдлыг сахин хамгаалахад ач холбогдолтой гэх хангалттай үндэслэл байхгүй хэмээн үзэж, хариуцагч талын тайлбарыг хүлээж аваагүй байна.¹⁵

Хүний хувийн амьдралд нэвтрэх нь “ардчилсан нийгэмд зайлшгүй хэрэгцээтэй”

эсэхийг шүүхээс тогтоохдоо хувь хүний мэдээллийн хадгалалт, ашиглалтыг хянах аливаа хамгаалалтын тогтолцоо байгаа эсэх, тэр дундаас хараат бус байгууллагын оролцоо бүхий хяналтын тогтолцоо байгаа эсэхийг онцгойлон харгалзаж үздэг.¹⁶ Хэрэв хувь хүний нууцыг хамгаалахад чиглэсэн хяналтын тогтолцоо байхгүй бол 8 дугаар зүйлийг зөрчсөн гэж үздэг. Тухайлбал, *Туркийн* (2006) гэх хэргийн нэхэмжлэгч өөрийг нь хуучнаар Чехословак Улсын коммунист тагнуулын албатай хамтран ажилладаг гэж бүртгэсэн, улмаар энэ бүртгэлийн эсрэг гаргасан гомдлыг нь хүлээж аваагүй гэх гомдол гаргасан бөгөөд шүүхээс аливаа хүн хувийн нууцаа хамгаалах талаар хүсэлт гаргах механизм байхгүй байгаа нь 8 дугаар зүйлийг зөрчсөн хэрэг мөн хэмээн тогтоожээ¹⁷.

Хуульд хамгаалалтын механизмын талаар заасан байсан ч мэдээлэлтэй танилцах иргэдийн хүсэлтэд хариу өгөлгүй удаашруулахыг мөн зөрчил гэж үзэх боломжтой. Жишээ нь, Хараламбиегийн (2009) гэх хэргийн үеэр тагнуулын албанд хадгалагдаж байгаа хуучин коммунист дэглэмийн үеийн мэдээлэлтэйгээ танилцах хүсэлтэд хариу өгөлгүй зургаан жил болсон нь ХЭЕК-ийн 8 дугаар зүйлд заасан эрхийг зөрчсөн гэж дүгнэжээ.¹⁸

Иймээс тагнуулын албадын хувь хүний мэдээлэл цуглуулах, ашиглах ажиллагаанд хуулиар тодорхой хязгаарлалт тавих шаардлагатай бөгөөд тагнуулын албад хуулийн шаардлагыг сахин биелүүлж буй эсэхийг холбогдох бүтцүүд мөн хянадаг байх ёстой. Терроризмтой тэмцэхэд хүний эрх, суурь эрх чөлөөг хамгаалах асуудлаарх НҮБ-ын Түсгай илтгэгч 2010 онд НҮБ-ын Хүний эрхийн комиссод тавьсан илтгэлдээ энэ хэрэгцээ шаардлагыг мөн онцолсон байдаг:

*Тагнуулын албадын цуглуулж, хадгалж болох мэдээллийн төрөл болон эдгээр мэдээллийг ашиглах, хадгалах, устгах, ил болгоход тавигдах тодорхой шаардлагуудыг олон нийтэд нээлттэй хууль тогтоомжид заана. Тагнуулын албад нь зөвхөн хуулиар заасан чиг үүргээ гүйцэтгэхэд шаардлагатай хувийн мэдээллийг хадгалах эрхтэй байна.*¹⁹

3.2 МЭДЭЭЛЭЛ ХАМГААЛЛЫН ЗАРЧМУУД

Европын зөвлөлөөс гаргасан Хувийн мэдээллийг автоматаар боловсруулахтай холбогдуулан хувь хүнийг хамгаалах тухай конвенц²⁰ (“Мэдээлэл хамгааллын конвенц”)-д мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангахад баримтлах суурь зарчмуудыг заажээ (Хүснэгт 1-ийг үзнэ үү). Мэдээлэл хамгааллын конвенцийн дагуу гишүүн улс бүр “мэдээлэл хамгааллын суурь зарчмуудыг хэрэгжүүлэх хүрээнд тус тусын хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах”²¹ мөн “мэдээлэл хамгааллын суурь зарчмуудын хэрэгжилтийг хангах зорилготой дотоодын хууль тогтоомжийн зүйл заалтыг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага, зөрчлийг арилгах арга хэмжээг бий болгож, хэрэгжүүлэх”²² амлалт авдаг.

Түүнээс гадна эдгээр зарчимтай холбоотой хэрэг бүртгэл, мэдээллийн субъектийн зөвшөөрөл, хууль ёсны эрх мэдэл, мэдээллийн субъект өөрийн мэдээлэлтэй танилцах, залруулах эрх зэрэг асуудлыг Хүний суурь эрхийн тухай Европын холбооны дүрмийн 8.2 дугаар зүйлд мөн заасан байдаг.

ХҮСНЭГТ 1. ЕВРОПЫН ЗӨВЛӨЛИЙН МЭДЭЭЛЭЛ ХАМГААЛЛЫН ЗАРЧМУУД

Мэдээлэл хамгааллын зарчим	Тавигдах шаардлагууд
Мэдээллийн чанар (5 дугаар зүйл)	Автомат боловсруулалтад орж буй хувийн мэдээлэл нь дараах шаардлагыг хангасан байна: a. мэдээллийг хуулийн хүрээнд, шударгаар олж авч, боловсруулсан байх; b. тодорхой, хууль ёсны зорилгын хүрээнд хадгалж, эдгээр зорилгод нийцэхгүй бусад байдлаар ашиглагдаагүй байх; c. хадгалж буй зорилгыг биелүүлэхэд хангалттай, ач холбогдолтой, уг зорилгоос хэтрээгүй байх; d. үнэн зөв бөгөөд шаардлагатай үед шинэчлэгдэж байх; e. ажиглалтын субъектийн хэн гэдгийг таних боломжтой хэлбэрээр, тухайн мэдээллийг хадгалж буй зорилгод хүрэхэд шаардлагатай хугацааны туршид хадгалах.
Мэдээллийн аюулгүй байдал (7 дугаар зүйл)	Мэдээллийн автомат хавтаснуудыг санаатай болон санамсаргүйгээр устгах, алга болгох, тэдгээрт нэвтрэх, өөрчлөх, тараах зэргээс хамгаалах аюулгүй байдлын зохих арга хэмжээг авсан байх.
Хувийн мэдээллийн хавтаст хэрэг оршин байгаа гэдгийг тогтоох эрх (8 дугаар зүйл)	Аливаа этгээд нь: хувийн мэдээллийн автомат хавтас оршин байгаа гэдгийг болон түүнийг хадгалж буй зорилгыг тогтоох, улмаар тухайн мэдээллийг хадгалж буй байршил буюу мэдээллийн хадгалалтыг хаана байрлах, ямар этгээд хариуцаж байгааг олж мэдэх эрхтэй.
Мэдээлэлтэй танилцах эрх (8 дугаар зүйл)	Аливаа этгээд нь дараах эрхээр хангагдсан байна: • өөрийн хувийн мэдээллийг автомат хавтаст хэрэгт хадгалагдаж байгаа эсэхийг ямар нэг төлбөргүйгээр, удаан хүлээлгүйгээр, тодорхой давтамжтайгаар шалгах, улмаар өөрт ойлгомжтой хэлбэрээр хариуг авч байх. • Конвенцийн 5 болон 6 дугаар зүйлд заасан суурь зарчмуудад хамааралтай дотоодын хууль тогтоомжийг зөрчин уг хувийн мэдээллийг цуглуулсан бол түүнийг залруулах буюу устгуулах.
Шаардлагатай арга хэмжээг авхуулах эрх (8 дугаар зүйл)	Аливаа этгээд нь дараах эрхээр хангагдсан байна: энэхүү зүйлийн “b” болон “c” хэсэгт заасанчлан мэдээлэл оршин байгааг баталгаажуулах, өөрт нь ирүүлэх, залруулах, устгах хүсэлтийг хүлээн аваагүй тохиолдолд шаардлагатай арга хэмжээг авахуулах эрхтэй байна.

Мэдээлэл хамгааллын конвенц (11 дүгээр зүйл)-д тусгасан зарчмууд нь хамгийн наад захын стандарт бөгөөд хамгаалалтын илүү өргөн хүрээтэй арга хэмжээгээр баяжуулах боломжтой аж.

Уг конвенцэд заасан мэдээлэл хамгааллын дээрх зарчмуудыг хязгаарлаж болох нөхцөлүүдийг ХЭЕК хувь хүний нууцад тавих хязгаарлалтуудын асуудалтай нэг адил шийдэх ёстой (өмнө дурдсан). Ингэхдээ уг хязгаарлалтыг “[гишүүн орны] хуулиар зохицуулах” бөгөөд үндэсний аюулгүй байдал, мэдээллийн субъектийн эрх гэх мэт хууль ёсны эрх ашгийг хамгаалахын тулд “ардчилсан нийгэмд зайлшгүй шаардлагатай арга хэмжээ”²³ байх ёстой.²⁴

3.3 ҮНДЭСНИЙ ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН УЯЛДАА

Тагнуулын албад хувь хүний мэдээллийг олзворлох, боловсруулах, ил болгох явцад хүний эрхийн ноцтой зөрчил гарах эрсдэлтэй тул эдгээр ажиллагааг зохицуулсан зохицуулалтыг олон нийтэд нээлттэй хууль тогтоомжид ардчилсан байдлаар оруулж, баталсан байх шаардлагатай. Ингэх нь тагнуулын албаны үйл ажиллагааны цар хүрээний талаар улс төрийн нүхэцтэй хэлэлцүүлэг өрнүүлэх боломж олгож, шийдвэр гаргах эрхийг гүйцэтгэх буюу тагнуулын албанаас салгахын зэрэгцээ хүний эрх зөрчиж болох үйл ажиллагааны цар хүрээг тагнуулын албадад тодорхой болгож өгөх гэсэн хэд хэдэн давуу талтай.

Тагнуулын албадын хувь хүний мэдээлэл ашиглалтыг зохицуулсан хууль тогтоомжид дараах асуудлаас заримыг нь эсвэл нийтэд нь тусгаж болно. Үүнд:

- хувь хүний мэдээллийг боловсруулах зөвшөөрөгдөх болон үл зөвшөөрөгдөх үндэслэлүүд
- хувь хүний мэдээллийг ил болгоход тавигдах хязгаарлалтууд
- хадгалагдаж буй мэдээллийн төрлүүдийг олон нийтэд ил болгох
- мэдээллийн субъект өөрийн мэдээлэлтэй танилцах эрх
- хувь хүний мэдээллийг цуглуулсан талаар мэдэгдэх
- хувь хүний мэдээллийг хянаж үзэх, засварлах, устгах

3.3.1 Хувь хүний мэдээллийг боловсруулах зөвшөөрөгдөх болон үл зөвшөөрөгдөх үндэслэлүүд

Хууль тогтоомжид тагнуулын албадын цуглуулж болох хувь хүний мэдээллийн төрлүүд болон хувь хүний мэдээллийн хавтсыг ямар тохиолдолд нээх талаар зааж болно (Тодруулга 2-ыг үзнэ үү). Тухайлбал, Герман улсын холбогдох хууль тогтоомжид тэнцвэртэй байдлын зарчмыг чанд баримталж, хувь хүний нууцад халдах хэрэгцээ шаардлага нь холбогдох аюул заналын ноцтой байдлын цар хүрээтэй уялдсан байх ёстой гэж заажээ. Тодруулбал,

тус улсын дотоод тагнуулын алба (Үндсэн хуулийг хамгаалах Холбооны алба) нь шаардлагатай мэдээллийг нээлттэй эх үүсвэрээс цуглуулах эсвэл хувь хүний нууцад харьцангуй бага халдах өөр бусад арга хэрэгсэл ашиглан олж авах боломжтой эсэхийг²⁵ судалж үзэх шаардлагыг хуулиар тавьдаг. Үүний зэрэгцээ, энэ хуулиар арьс өнгө, шашин шүтлэг, улс төрийн итгэл үнэмшлийнх нь улмаас хувь хүнийг сонгон мэдээлэл цуглуулах зэрэг зарим тодорхой ажиллагааг хориглосноор хүний эрхийг зөрчих эрсдэлийг бууруулдаг байна.

Тодруулга 2: Зарим оронд хувь хүний мэдээллийг боловсруулахад тавьдаг хязгаарлалтууд

Энэ тодруулгад Нидерланд болон Аргентин улсуудын хууль тогтоомжийн дагуу “үл зөвшөөрөгдөх үндэслэл”-ээр тагнуулын албад хувь хүний мэдээллийг боловсруулахад тавьсан хязгаарлалтуудыг харуулсан болно.

Нидерланд²⁶

"Тагнуул, аюулгүй байдлын ерөнхий алба зөвхөн дараах этгээдийн хувийн мэдээллийг боловсруулж болно. Үүнд:

- a. улсын аюулгүй байдал, хуулийн ардчилсан тогтолцоо, амин чухал бусад эрх ашигт аюул занал учруулж болзошгүй ноцтой сэжиг төрүүлсэн этгээд;
- b. аюулгүй байдлын урьдчилсан шалгалтад хамрагдахаар зөвшөөрөл өгсөн этгээд;
- c. бусад улс оронтой холбоотой мөрдөн шалгах ажиллагааны хүрээнд зайлшгүй шалгах шаардлагатай этгээд;
- d. тагнуулын эсвэл аюулгүй байдлын бусад албанаас мэдээллийг нь ирүүлсэн этгээд;
- e. тухайн алба чиг үүргээ биелүүлэхэд мэдээлэл нь зайлшгүй шаардлагатай байгаа этгээд;
- f. тухайн албанд алба хашиж байгаа эсвэл ажилд орж буй этгээд;
- g. Хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2“e” хэсэгт заасан аюул заналын үнэлгээг гүйцэтгэхэд зайлшгүй холбогдох этгээд.”

Аргентин²⁷

"Тагнуулын байгууллага хувь хүний арьс өнгө, шашин шүтлэг, хувийн үйл ажиллагаа, улс төрийн үзэл баримтлал эсвэл улс төрийн, нийгмийн, эвлэлийн, олон нийтийн, хамтралын, тусламжийн, соёлын болон хөдөлмөрийн байгууллагын гишүүнчлэл, эсвэл аливаа салбарт явуулсан хууль ёсны үйл ажиллагааны үндсэн дээр ... хувь хүний мэдээллийг цуглуулж, хадгалахыг хориглоно.”

3.3.2 Хувь хүний мэдээллийг ил болгоход тавигдах хязгаарлалтууд

Хувь хүний мэдээллийг ил болгоход хуулиар тодорхой хязгаарлалт тавих нь ялангуяа улс төрийн зорилгоор мэдээлэл задруулахаас урьдчилан сэргийлэхэд чухал үүрэгтэй. Тэр тусмаа аюулгүй байдлын албадын хараат бус байдалд итгэх итгэлийг бүрэлдүүлэх амаргүй зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нэг талыг баримталсан үйлдэл ноцтой хохирол учруулах боломжтой шилжилтийн улс орнуудад хуулийн ийм хязгаарлалт байх нь бүр ч чухал. Олон оронд тагнуулын албаны ажилтан тагнуулын ажилтай холбоотой мэдээлэл, түүний дотор хувь хүний мэдээллийг хуульд зааснаас өөр зорилгоор, зөвшөөрөлгүй задруулсан тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээдэг (Тодруулга 3-ыг үзнэ үү).

Тодруулга 3: Румын улсад хувийн мэдээллийг хууль бусаар задруулсан тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага

Тагнуулын албаны ажилтан хувийн мэдээллийг хууль бусаар задруулахаас хэрхэн сэргийлж болохыг хуулийн доорх заалт харуулж байна:

"Үндэсний аюулгүй байдлыг сахин хамгаалахад шаардлагатай мэдээллийг цуглуулж байх үед олж мэдсэн хүний хувийн амьдрал, нэр төр, нэр хүндтэй холбоотой мэдээллийг нийтэд задруулахыг хориглоно. Нэгдүгээр хэсэгт заасан мэдээллийг тагнуулын албаны ажилтан хууль бусаар задруулах буюу ашигласан бол эрүүгийн гэмт хэрэг гэж үзэх бөгөөд 2-7 жилийн хорих ялаар шийтгэнэ."²⁸

3.3.3 Хадгалагдаж буй мэдээллийн төрлийг олон нийтэд ил болгох

Зарим орны мэдээлэл хамгааллын хуулиар тагнуулын албадад өөрийн мэдэлд буй хувь хүний мэдээллийн төрөл, тэдгээрийг цуглуулсан зорилго болон ил болгох зорилго, тэднийг хадгалж буй мэдээллийн сан болон мэдээллийн санд тавигдах нөхцөл, хяналтын талаарх мэдээллийг олон нийтэд ил байлгах үүрэг ногдуулсан байдаг. Энэ нь ил тод, хариуцлагатай байдлыг бэхжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд өөрийн мэдээлэлтэй танилцах, залруулах хүсэлтэй хүмүүс төрийн аль байгууллагад өөрийнх нь тухай мэдээлэл байгаа, тухайн мэдээллийн цар хүрээ, зориулалтын талаар олж мэдэх боломжтой болдог.

Зарчмын хувьд тагнуулын албадад ийм үүрэг ногдуулах нь тухайн албаны хууль ёсны легитим чанар, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг нэмэгдүүлж, тагнуулын ажлын талаарх өрөөсгөл ойлголтыг залруулахад ихээхэн нэмэртэй. Өөрийнх нь талаарх мэдээлэл тагнуулын албанд хадгалагдаж байгааг тухайн этгээдэд мэдэгдэхгүй байх үндэсний аюулгүй байдлын зайлшгүй шаардлага байгаа үед ч мэдээллийг ийн ил байлгах нь тустай бөгөөд энэ тохиолдолд мэдээлэл эзэмшиж байгаа талаараа тагнуулын алба "хүлээн зөвшөөрөх эсвэл үгүйсгэх шаардлагагүй".

Тодруулга 4: Мэдээллийн сан дахь мэдээллийг ил болгох үүргийн тухай Канад улсын хуулийн заалт

Канадын холбогдох хууль тогтоомжид хувь хүний мэдээллийн сантай холбоотой мэдээллийг ил болгох ерөнхий үүрэгтэй холбоотой дараах заалтыг оруулжээ. Үүнд:

"Төрийн байгууллагын дарга нь хувь хүний мэдээллийн санд тухайн байгууллагын мэдэлд буй дараах төрлийн мэдээллийг заавал оруулах үүрэг хүлээнэ. Үүнд: (а) захиргааны ажлын зориулалтаар ашиглагдсан, ашиглагдаж байгаа болон ашиглагдах боломжтой; эсвэл (b) тухайн этгээдийн нэр буюу дугаар, тэмдэгт болон тухайн этгээдэд оноосон бусад ялгах тэмдгийн дагуу ангилагдсан буюу түүний дагуу татаж үзэх боломжтой мэдээлэл."²⁹

3.3.4 Мэдээллийн субъект өөрийн мэдээлэлтэй танилцах эрх

Олон орны мэдээлэл хамгааллын буюу хувь хүний нууцыг хамгаалах тухай хуулиар засгийн газрын мэдэлд буй өөрийн мэдээлэлтэй танилцах мэдээллийн субъектийн эрхийг баталгаажуулсан байдаг (Тодруулга 5-ыг үзнэ үү). Түүнчлэн, мэдээлэл хамгааллын зарим хууль тогтоомжид мэдээллийн субъект өөрийн мэдээллийг залруулах, мэдээллийн үнэн зөв байдлын талаар өөрийн байр суурийг бичгээр хавсаргах, эсвэл тухайн мэдээллийг устгуулах эрхтэй гэж заасан байна. Ингэхдээ үндэсний аюулгүй байдлын учир шалтгаанд суурилан тагнуулын албадын мэдэл дэх хувь хүний мэдээллийн талаар тусгай заалтуудыг холбогдох хууль тогтоомжид оруулах нь элбэг бөгөөд эдгээр заалт нь хэлбэрийн хувьд харилцан адилгүй байдаг.

Зарим оронд тагнуулын албадад хадгалагдаж буй мэдээллийг мэдээлэл хамгааллын хуулийн үйлчлэлээс гаргасан байдаг. Ийм тохиолдолд мэдээллийн субъект өөрийн мэдээлэлтэй танилцах эрхгүй байна. Хэдийгээр энэ хандлагыг ашиглах нь үйл явцыг энгийн байлгах давуу талтай ч тагнуулын албад үндэсний аюулгүй байдлын чухам ямар хэрэгцээ шаардлагын улмаас хувь хүний мэдээллийг хадгалж байгаа талаар тайлбар өгөх шаардлагагүй болдог тул хэт ерөнхий юм. Улмаар хөндлөнгийн хяналтыг хэвийн явуулахад саад учруулах, жишээлбэл, хувь хүний нууцын асуудал хариуцсан комиссарын үйл ажиллагааг хязгаарлах эрсдэлтэй.

Энэ хандлагын бас нэг хувилбар нь тагнуулын албадыг зөвхөн мэдээллийн эрх чөлөөний хуулийн үйлчлэлээс гаргах явдал юм. Энэ тохиолдолд мэдээлэл хамгааллын хуулиуд ядаж л зарчмын хувьд үйлчилсэн (мэдээллийн субъектийн өөрийн мэдээлэлтэй танилцах эрх хамаарна) хэвээр байх хэдий ч бодит байдал дээр мэдээлэлтэй танилцах хүсэлтэд хариу өгөхдөө нэг бүрчлэн хянаж үздэг байна.

Тодруулга 5: Нидерланд улсын хууль тогтоомжид тагнуулын албадын мэдэлд буй хувийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг тусгасан нь

Нидерландын холбогдох хууль тогтоомжид тагнуулын албаны мэдэлд буй хувийн мэдээлэлтэйгээ танилцах зүй ёсны хүсэлтийн талаар дараах заалтыг оруулжээ. Үүнд:³⁰

“47 дугаар зүйл

1. Хувь хүн хүсэлт гаргасан тохиолдолд, холбогдох сайд тухайн хүний талаарх хувийн мэдээллийг тагнуулын алба буюу тус албаны нэрийн өмнөөс цуглуулж, боловсруулж байсан эсэх, хэрэв тийм бол ямар мэдээлэл байсан талаарх хариуг аль болох шуурхай, дээд тал нь гурван сарын хугацаанд мэдэгдэнэ.”

“48 дугаар зүйл

1. Хувь хүн 47 дугаар зүйлд заасанчлан тагнуулын алба буюу тус албаны нэрийн өмнөөс цуглуулж, боловсруулж байсан хувийн мэдээлэлтэйгээ танилцсаны дараа энэ талаар бичгээр мэдэгдэл гаргах эрхтэй. Уг мэдэгдлийг түүний хувийн мэдээллийн хавтаст хавсаргана.”

“53 дугаар зүйл

1. 47 дугаар зүйлд заасан хүсэлтийг дараах тохиолдолд хүлээж авахгүй. Үүнд:
а. доор дурдсанаас бусад тохиолдолд, хүсэлт гаргасан хувь хүнтэй холбоотой хийгдсэн мөрдөн шалгах ажиллагааны хүрээнд мэдээлэл цуглуулж, боловсруулж байсан бол. Үүнд:

- i. тухайн мэдээллийг боловсруулснаас хойш таван жилээс илүү хугацаа өнгөрсөн бол,
- ii. өмнөх мэдээллийг цуглуулсан мөрдөн шалгах ажиллагааны хүрээнд хүсэлт гаргасан хувь хүнтэй холбоотой шинэ мэдээлэл цуглуулж боловсруулаагүй бөгөөд мэдээлэл нь одоо хийж буй мөрдөн шалгах аливаа ажиллагаатай холбогдолгүй бол;

b. хүсэлт гаргасан хүний хувийн мэдээллийг цуглуулж, боловсруулж байсан удаагүй бол.”

Харин бусад улсын мэдээлэл хамгааллын хууль тогтоомжид үндэсний аюулгүй байдлын хэрэгцээ шаардлагаас үүдэлтэй онцгой тохиолдлуудыг заасан байдаг. Мэдээлэл хамгааллын хуульд заасан хувь хүний эрхийг хязгаарлах ямар үндэслэл байгааг нэг бүрчлэн тайлбарлах үүргийг тагнуулын албадад хүлээлгэсэн байдаг тул эдгээр нь хуулийн үйлчлэлээс гаргах тухай заалтуудаас илүү нарийн, тодорхой байдаг.

Эдгээр хуулиар хувь хүмүүс холбогдох хяналтын байгууллагад хандан хүсэлт гаргаж өөрийн мэдээлэлтэйгээ шууд танилцах буюу *prima facie* эрхийг олгосон байдаг хэдий ч явцын дунд буй мөрдөн шалгах ажиллагаа, эх сурвалж, арга

хэрэгслийн нууцыг хамгаалах үүднээс зарим нэг хязгаарлалт тавьж болно.³¹ (Хязгаарлалтууд нь холбогдох хууль тогтоомжид нийцсэн байхын зэрэгцээ болзошгүй аюул заналын хэмжээнд тэнцвэртэй, хөндлөнгийн хяналтад хамрагддаг байх ёстой.³²) Энэ хандлагыг ашигласнаар хүний эрхийн зөрчлийг бууруулахаас гадна авлига, удирдлагын үр ашиггүй байдлаас сэргийлэх боломжтой.

Түүнчлэн, энэ зохицуулалт нь хуурамч эсвэл тагнуулын албадад буй мэдээллийг тандах зорилго агуулсан хүсэлтүүдэд “батлах ч үгүй, үгүйсгэх ч үгүй” хариу өгөх боломжийг холбогдох албадад олгож байгаараа давуу талтай.

Гэхдээ амьдрал дээр хувь хүмүүсийн мэдээлэлтэйгээ танилцах дийлэнх хүсэлтэд эдгээр хязгаарлалтыг ашиглан татгалзсан хариу өгөх явдал гарч болзошгүй. Энэ үед хуулийн үйлчлэлийг хязгаарлах зохицуулалт болон хуулийн үйлчлэлээс гаргах зохицуулалтын үр дүнгийн зөрүү тийм ч ихгүй байх магадлалтай. Гэхдээ энэ хоёр хандлагын хамгийн гол ялгаа нь хуулийн үйлчлэлийг хязгаарлах зохицуулалтын үед мэдээлэлтэй танилцах эрхийг дэмжсэн хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэхгүй байх үндэслэлээ батлахыг тагнуулын албадаас шаарддаг гэдэгт оршино. Түүнээс гадна, хуулийн үйлчлэлийг хязгаарлах зохицуулалтын хэрэглээг эрх бүхий хөндлөнгийн этгээд хянаж болдог гэдгээр хуулийн үйлчлэлээс гаргах зохицуулалтаас ялгаатай. Канадын Мэдээлэлтэй танилцах эрхийн тухай хууль (1982) болон Хувь хүний нууцын тухай хууль (1982)-ийн үйлчлэлд хийсэн эмпирик судалгааны үр дүн тагнуулын албадын мэдээлэл боловсруулалттай холбоотой ажиллагаанд хараат бус байгууллага хөндлөнгийн хяналт тавихын олон давуу талыг баталгаажуулсан бөгөөд үүний дотор мэдээлэл, хувь хүний нууцын хамгааллын ач холбогдлыг дотооддоо илүү сайн анхаарахад тус дөхөм үзүүлжээ.³³

Уг зохицуулалтыг улам нарийвчилж, зөвхөн зарим мэдээллийн санг “хуулийн үйлчлэлээс гадуур” хэмээн нэр цохон заах боломжтой бөгөөд ингэснээр тэдгээр нь зарчмын хувьд хяналтын өөр өөр бүтцүүдийн харьяалалд очих боловч бодит байдал дээр хүсэлт нэг бүрт дэлгэрэнгүй хариулт өгөх үүргээс тагнуулын албадыг чөлөөлдөг байна. Чухам ийм загварыг Канад Улс хуулийн үйлчлэлийг хязгаарлах тогтолцоотой хоршуулан ашигладаг аж.

Энэ хандлагын өөр нэг хувилбар бол хуулийн үйлчлэлээс гаргах ерөнхий зөвшөөрөл олгох эрхийг асуудал эрхэлсэн сайдад нь хуулиар өгөх (үүний нэг жишээгээр Их Британийн Мэдээлэл хамгааллын тухай хуулийг дурдаж болно³⁴). Ингэснээр нэг талаас холбоотнууд болон мэдээлэгчдэд хохирол учруулсан зохисгүй байдлаар мэдээллийг задруулахгүй байх баталгааг тагнуулын албадад өгдөг. Гэсэн хэдий ч, нөгөө талаас ийм зөвшөөрөл хэт өргөн хүрээтэй, хөндлөнгийн хяналт тавих боломжгүй байдаг тул тагнуулын албадад иргэдийн зүгээс үзүүлэх итгэлийг үгүй хийх сөрөг үр дагавартай. Иймээс мэдээллийн аюулгүй байдлын зүй ёсны эрсдэлүүдийн хүрээнд,

зарим тодорхой асуудлуудад нарийвчилсан хязгаарлалт тавих нь нийтэд нь хуулийн үйлчлэлээс гаргаснаас илүү үр дүнтэй гэж үздэг байна. Мэдээллийн субъектийн мэдээлэлтэйгээ танилцах, залруулах эрхээс гадна мэдээллийн чанар, аюулгүй байдалтай холбоотой мэдээлэл хамгааллын бусад зарчмууд ч мөн тагнуулын албадын үйл ажиллагаатай уялддаг тул энэ нь тагнуулын албаныг мэдээлэл хамгааллын хуулийн үйлчлэлээс нэг мөр гаргахгүй байх бас нэг томоохон үндэслэл болдог.

Тодруулга 6: Тагнуулын албанд байгаа хувь хүний талаарх мэдээлэлтэй танилцах эрх: НҮБ-ын Тусгай илтгэгчийн цохон тэмдэглэсэн зарим сайн туршлагаас

“Аливаа хүн тагнуулын албанд байгаа өөрийн мэдээлэлтэй танилцах хүсэлт гаргах эрхтэй. Энэ эрхээ эдлэхдээ эрх бүхий байгууллагад эсвэл мэдээлэл хамгааллын буюу хяналтын хараат бүс байгууллагад хүсэлт гаргаж болно. Тэд мөн өөрийн мэдээлэл дэх алдааг залруулах эрхтэй. Эдгээр ерөнхий эрхэнд тавих аливаа хязгаарлалтыг хуулиар заасан байх ба эдгээр хязгаарлалт нь тагнуулын албад чиг үүргээ гүйцэтгэхэд зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд хамрах хүрээ нь тэнцвэртэй байх ёстой. Тагнуулын албад нь хувь хүний мэдээллийг танилцуулахаас татгалзах аливаа үндэслэлийг хараат бүс хяналтын байгууллагад тайлагнах үүргийг заавал хүлээнэ.”³⁵

3.3.5 Хувь хүний талаарх мэдээллийг цуглуулсан тухай мэдэгдэх

Зарим оронд (Нидерланд³⁶, Герман³⁷ г.м) мэдээллийн субъектэд өөрийнх нь хувийн мэдээллийг цуглуулсан талаар (нэн ялангуяа нууц арга хэрэгсэл ашигласан бол) экс пост мэдэгдэл хүргүүлэх ёстой гэж үздэг (Тодруулга 7-г үзнэ үү). Онолын хувьд энэ жишиг нь өмнө хэрэгжсэн ажиллагаанууд болон аливаа этгээдийн нэр дээр хавтаст хэрэг нээх тагнуулын албаны шийдвэрийг эргэн нягтлах боломжийг олгодог. Гэвч заримдаа явцын дунд буй мөрдөн шалгах ажиллагаа болон мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах үүднээс мэдэгдэл илгээх үүрэгт хязгаарлалт тавьсан байдаг. Чухам энэ шалтгааны улмаас Нидерланд Улс мэдэгдэл хүргүүлэх зохицуулалтыг эргэн харж байгаа аж.³⁸

Харин ингэж мэдэгдэл хүргүүлэх болон мэдээллийг залруулах эрх олгоогүй нөхцөлд тагнуулын албад хувь хүний талаарх мэдээллийг хэтрүүлэн ашиглах эрсдэл өсөх бөгөөд эдгээрийг нөхөх хяналтын бусад хэлбэр зайлшгүй шаардлагатай болдог.

Тодруулга 7: Мэдээллийн субьектэд мэдэгдэл хүргүүлэх үүргийн тухай Германы хуулийн заалт

Германы хуульд мэдэгдэл хүргүүлэх зарчмыг дараах байдлаар тусгажээ:

"Гурав дугаар хэсэгт заасан эрх хязгаарлах арга хэмжээг хэрэгжүүлж дууссаны дараа энэ талаар мэдээллийн субьектэд мэдэгдэнэ. Мэдэгдэл хүргүүлэх нь тухайн хязгаарлалтыг авч хэрэгжүүлсэн зорилгод харшилж байгаа, эсвэл Холбооны Улс болон муж улсын нийтлэг эрх ашигт сөргөөр нөлөөлж болзошгүй байгаа бол мэдэгдлийг илгээхгүй. Хязгаарлалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлж дууссанаас хойш 12 сараас доошгүй хугацаа өнгөрсний дараа мэдэгдлийг түдгэлзүүлсэн (өмнөх өгүүлбэрт дурдсанчлан) хэвээр байгаа тохиолдолд G10 хорооноос зөвшөөрөл авах шаардлагатай. Мэдэгдлийг үргэлжлүүлэн түдгэлзүүлэх хугацааг тус хороо тогтооно."³⁹

"Мэдээлэл олзворлолтыг захидал харилцаа, цахилгаан холбооны нууцад нэвтрэх замаар, ялангуяа нууц арга хэрэгсэл ашиглан хувийн яриаг нууцаар чагнах, бичлэг хийх хэлбэрээр 1 болон 2 дугаар дэд хэсэгт заасны дагуу явуулах зайлшгүй шаардлагатай үед:

1. тухайн арга хэмжээний зорилгод учрах эрсдэл байхгүй бол хувийн нууцад нэвтрэх арга хэмжээг зогсоосны дараа мэдээллийн субьектэд энэ талаар мэдээлнэ,
2. Парламентын Хяналтын хороонд мэдэгдэнэ."⁴⁰

3.3.6 Хувийн мэдээллийг хянах, залруулах, устгах

Мэдээлэл хамгааллын зарчмуудын хэрэгжилтийг хангах бас нэг арга бол мэдээллийн сан дахь мэдээллийг үнэн зөв, шинэ, ач холбогдолтой хэвээр байгаа гэдэгт тогтмол хяналт тавих үүргийг тагнуулын албадад ногдуулах явдал юм.⁴¹ Зарим оронд энэ үүргийг алдаатай⁴² эсвэл ач холбогдлоо алдсан⁴³ мэдээллийг устгах үүрэгтэй холбогдуулан хэрэгжүүлдэг.

Дүн шинжилгээнийхээ үнэн зөв байдлыг харгалзан үзсэн ч тагнуулын албад өөрсдийн ашиглаж буй хувь хүний талаарх мэдээллийг сүүлийн үеийн, бүрэн бүтэн байгаа эсэхэд хяналт тавьж, шаардлагатай өөрчлөлтийг тогтмол тусгадаг байх нь чухал (энэ нь тагнуулын албадын ажиллагаа хуулийн хүрээнд явагдахад тустай). Хуучирч ач холбогдлоо алдсан мэдээлэл ашиглах нь төөрөгдөл үүсгээд зогсохгүй түүнээс ч илүү аюул дагуулж болно. Мэдээллийн субьектийн байр сууринаас авч үзвэл, үнэн зөв, хамгийн сүүлийн үеийн мэдээлэл ашиглагдаж байгаа үед аюулгүй байдлын урьдчилсан шалгалтад шударга бусаар тэнцүүлэхгүй байх, цагаачлах хүсэлтэд татгалзах зэрэг зүй бус явдал гарах магадлал эрс буурдаг.

Тодруулга 8: Тагнуулын албадад буй мэдээллийг тогтмол хянах нь: НҮБ-ын Тусгай илтгэгчийн цохон тэмдэглэсэн зарим сайн туршлагаас

“Тагнуулын албад өөрт буй хувь хүний мэдээллийн үнэн зөв байдал, ач холбогдолд тогтмол үнэлгээ хийнэ. Алдаатай буюу тагнуулын албад, хяналтын байгууллагууд чиг үүргээ гүйцэтгэхэд ач холбогдлоо алдсан, шүүн таслах болзошгүй ажиллагаанд ашиглагдахгүй мэдээллийг устгах буюу шинэчлэх үүргийг тагнуулын албадад хуулиар ногдуулна.”⁴⁴

Тагнуулын албадын аюул заналын үнэлгээ нь урьдчилан сэргийлэх, таамаглах шинжтэй байдаг. Тиймээс зарим хүний талаар нэмэлт мэдээлэл цуглуулах, цаашид ажиглах шаардлагагүй гэдгийг тогтоохын өмнө тэдгээрт зүй ёсоор анхаарал хандуулж, шалгах тохиолдол бий. Жишээлбэл, сэжигтний үгсэн хуйвалдагч биш энгийн хамтран ажиллагчид, эсвэл зүгээр л сэжигтэнтэй төстэй нэртэй хүмүүсийг энд дурдаж болно. Эдгээр хүмүүсийн талаарх хавтаст хэргийг хаах шаардлагыг тагнуулын албадад тавьдаг байх нь хүний эрхийн болзошгүй зөрчлөөс сэргийлэхэд тусалдаг.

Үүний нэгэн адил, ажиллагаа дуусгавар болсны дараа ажиллагааны үеэр цуглуулсан ач холбогдолгүй мэдээллийг устгах ёстой. Германы Үндсэн хуулийг хамгаалах холбооны албаны үйл ажиллагааг зохицуулсан хуульд чухам энэ асуудлыг хөндсөн хэд хэдэн заалт бий. Тухайлбал, “мэдээлэл олзворлох ажиллагаа зорилгодоо хүрсэн гэж үзсэн даруйд буюу эдгээр арга хэрэгслийг ашиглан хүрэх боломжгүй гэсэн шинж тэмдэг илэрсэн даруйд тус ажиллагааг зогсооно” гэжээ.⁴⁵ Мөн хуульд өмнө цуглуулсан мэдээллийг тогтмол (таван жил тутам) хянан үзэж, алдаа мэдгийг залруулах (холбогдох баримтуудад алдаатай эсвэл эргэлзээтэй гэж тэмдэглэгдсэн мэдээллийн⁴⁶), ач холбогдлоо алдсан мэдээллийг устгах (Тодруулга 9-ийг үзнэ үү) үүргийг ногдуулсан байдаг. Эдгээр нь мэдээллийн субъектийн эрхийг хамгаалаад зогсохгүй хяналтын байгууллагын ажилд мөн дэм болдог байна.

Тодруулга 9: Хувь хүний мэдээллийг хянах, залруулах, устгах үүргийн тухай Германы хуулийн заалт

Германы хуульд мэдээллийг хянах, залруулах, устгах зарчмыг дараах байдлаар тусгажээ. Үүнд:

“(1) Үндсэн хуулийг хамгаалах холбооны алба нь хувь хүний мэдээлэл дэх алдааг залруулна.

(2) Хувь хүний мэдээллийг зохих зөвшөөрөлгүйгээр хадгалсан эсвэл чиг үүргээ гүйцэтгэхэд нь тэдгээр мэдээлэл ач холбогдолгүй болсон үед Үндсэн хуулийг хамгаалах холбооны алба нь уг мэдээллийг устгана. Харин

мэдээллийг устгах нь мэдээллийн субъектийн хууль ёсны эрхийг хөндөнө гэж үзэх үндэслэл байгаа тохиолдолд уг мэдээллийг устгахыг хориглох ба уг мэдээллийг лацдаж, зөвхөн мэдээллийн субъектийн зөвшөөрлөөр л цааш дамжуулна.

(3) Үндсэн хуулийг хамгаалах холбооны албанаас зарим тодорхой хэргийг авч үзэхдээ дээд тал нь таван жилийн давтамжтайгаар хяналтын ажиллагаа явуулж, холбогдох мэдээллийг залруулах эсвэл устгах шаардлагатай эсэхийг үнэлнэ.”⁴⁷

4. ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГУУДЫН ҮҮРЭГ

Энэ хэсэгт хяналтын байгууллагууд хувь хүний мэдээллийг тагнуулын албад хэрхэн ашиглаж байгааг хянах арга замын талаар авч үзнэ. Ингэхдээ хөндлөнгийн хяналтад түлхүү анхаарсан хэдий ч энэ нь дотоод хяналтын тогтолцооны ач холбогдлыг дутуу үнэлэх үндэслэл биш билээ. Үүнд, мэдээллийн хавтаст хэргийг ямар үед нээх, ямар үед хаах, аль ажилтнууд танилцах эрхтэй байх, мэдээллийн агуулгыг ямар үед хянаж үзэх, мэдээллийн аюулгүй байдлыг хэрхэн хангах зэрэгтэй холбоотой дүрэм журмууд багтана.

Нөгөө талаас, хууль ёсны зохих эрх мэдэл эдэлдэг, чиг үүргээ гүйцэтгэх хангалттай нөөц бололцоо бүхий хяналтын хараат бус байгууллагууд байгаа эсэхээс хөндлөнгийн хяналтын үр дүн ихээхэн хамаардаг (Хүснэгт 2-ыг үзнэ үү). НҮБ-ын Тусгай илтгэгч “тагнуулын албадын мэдэл дэх нийт мэдээлэлтэй танилцах, холбогдох этгээдийн талаарх мэдээллийг шаардан гаргуулах, устгуулах эрх бүхий” хараат бус байгууллага байх хэрэгцээ шаардлагыг цохон тэмдэглэсэн байдаг.⁴⁸ Хүний суурь эрхийн тухай Европын холбооны дүрэмд мэдээлэл хамгааллын дүрмийг сахин биелүүлж байгаа эсэхийг “хараат бус байгууллагаас хянадаг байх ёстой” гэж мөн заажээ.⁴⁹ Швед улсад Аюулгүй байдал, бүрэн эрхт байдлыг сахин хамгаалах хорооны бүрэн эрх, нөөц бололцоог үндэсний хэмжээнд хуулиар баталгаажуулсан байдаг бол⁵⁰ Унгарын холбогдох хуулиар хувь хүний мэдээлэл ашиглалтын асуудлаар хяналтын байгууллагуудтай хамтран ажиллах үүргийг тагнуулын албадад тусгайлан оноосон байдаг.⁵¹

ХҮСНЭГТ 2: ХАРААТ БУС, ХӨНДЛӨНГИЙН ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ШИНЖ				
Байгууллага	Хараат бус байдал	Хамаарах асуудал	Арга барил	Үр дүн
Омбудсмэний байгууллага	Бие даасан	Иргэний гомдол	Мөрдөн шалгах ажиллагаа	Зөвлөмж
байгууллага				
Мэдээлэл	Бие даасан	Мэдээлэл Мэдээлэл with	Мөрдөн шалгах	Тайлан, удирдамж
хамгааллын комиссар		хамгааллын хуулийн хэрэгжилт	ажиллагаа, түүвэрлэн шалгах	
Шүүх	Бие даасан	Иргэний	Зөрчлийг шүүн	Заавал биелүүлэх
		нэхэмжлэл	таслах ажиллагаа	шийдвэр
Парламентын хороо	Улс төрийн намаас хамааралтай	Лавлагаа, өөрийн санаачилгаар тайлагнах	Парламентын сонсгол	Тайлан

Шилжилтийн болон зөрчлийн дараах орнуудад өмнөх дэглэмийн үед хуримтлагдсан аюулгүй байдлын асар их мэдээлэл бүхий архив шинээр ардчилагдсан албадын мэдэлд ирэх нь олонтаа. Нэн ялангуяа аюулгүй байдал, тагнуулын салбарын хэмжээг ихээхэн багасгасан (зөв зүйтэй ардчилсан шалтгаанаар) үед эдгээр мэдээллийг хэрхэн удирдах вэ гэдэг нь урьд өмнө тулгарч байгаагүй өвөрмөц сорилтуудыг бий болгодог. Чухам энэ үед мэдээллийн удирдлагыг олон төрлийн аргаар хэрэгжүүлэхэд хараат бус хяналтын байгууллагууд ихээхэн үүрэг гүйцэтгэнэ.

Ерөнхийдөө хувь хүний мэдээлэлтэй холбогдуулан хүлээх хараат бус хяналтын байгууллагын чиг үүрэг хүний эрхийн хууль тогтоомжид захирагддаг. «Post hoc» буюу буруутай үр дагавар гарсны дараа шалтгааныг нь залруулах арга хэмжээ дагалдуулж авах жишигтэй холбогдуулан ХЭЕК-ийн 13 дугаар зүйлд “Аливаа этгээдийн эрх, эрх чөлөө... зөрчигдсөн тохиолдолд эрх бүхий төрийн байгууллагаас түүнийг залруулах арга хэмжээг авна” гэсэн шаардлага тавьжээ. ЕХЭШ-ээс Сигерштад-Уибергийн эсрэг Швед улс гэх хэргийг шийдэхдээ (2006) ХЭЕК-ийн 13 дугаар зүйл дэх шалгуур нь 8 дугаар зүйлд заасан “хуулийн дагуу байх” болон “ардчилсан нийгэмд зайлшгүй шаардлагатай байх” гэсэн шалгууруудад суурилан хэрэглэгдэх хэдий ч дотоодын хууль тогтоомжид залруулах арга хэмжээний талаар тодорхой заалт оруулаагүй байх нь уг конвенцийг зөрчихөд хүргэж болзошгүй гэж үзжээ. Түүгээр ч зогсохгүй, үндэсний аюулгүй байдлын үүднээс авч үзвэл, 13 дугаар зүйлд заасан энэхүү

залруулах арга хэмжээ нь хуульд тусгагдаад зогсохгүй, амьдрал дээр мөн хэрэгждэг байх ёстой хэмээн онцолсон байна.⁵²

Уг шүүх 13 дугаар зүйл болон 8 дугаар зүйлийн аль алиныг зөрчсөн талаарх Европын интеграци, хүний эрхийн холбооны эсрэг Болгар улс хэргийг шүүн хэлэлцэхдээ, конвенцийн шаардлагыг хангахуйц залруулгын бие даасан хэд хэдэн арга хэмжээ байгааг сайшаан дурдсан байна. Үүнд, Герман улсын Үндсэн хуулийн шүүхэд болон хөндлөнгийн хяналтын мэргэшсэн бүтцэд (*G10* хороо) гомдол гаргах эрх, Люксембургийн вант улсын Төрийн зөвлөлд хандах эрх, Их Британи улсад тусгай шүүхэд хандан нэхэмжлэл гаргах эрх, Норвеги улсын хяналтын мэргэшсэн байгууллагад гомдол гаргах эрх зэргийг жишээ болгон дурджээ.⁵³ (Гомдлыг хянан шийдвэрлэх талаар Бүлэг 9-өөс дэлгэрүүлж үз).

Тагнуулын албадын хувь хүний мэдээлэл ашиглалтад тавих хяналт нь хуулийн хэм хэмжээтэй ижил буюу энэ бүлгийн эхэнд дурдсан мэдээлэл олзворлолт, хадгалалт, мэдээллийн субъектийн эрх, мэдэгдэл, хяналт, залруулга, үстгал зэрэг өргөн хүрээтэй сэдвийг хамардаг. Тийм ч учир хяналтын байгууллагын чиг үүрэг, эрх мэдэл мөн адил өргөн хүрээтэй байх ёстой. Жишээ нь, Германы *G10* хорооны эрх мэдэл нь “Холбооны улсын тагнуулын албадаас энэ хуулийн дагуу цуглуулсан мэдээллийн олзворлолт, боловсруулалт, ашиглалт хүртэлх бүхий л явцыг хамрах ба үүнд мэдээллийн субьектэд мэдэгдэл хүргүүлэх асуудал мөн хамаарна” гэж заажээ.⁵⁴

Хувь хүний мэдээлэлтэй холбоотой дээр дурдсан хэм хэмжээг тагнуулын албад сахин биелүүлж байгаа эсэхийг хянахад хяналтын энэ мэт тогтолцоо нэн чухал. Нэн ялангуяа, тагнуулын албадын ажиллагааны нууцлагдмал чанарыг харгалзан үзвэл ийм хяналтын үр нөлөө, нэр хүнд өндөр байхын тулд ганц нэг удаагийн гомдол, зөрчилд хариу үзүүлэх байдлаар биш харин тасралтгүй үргэлжилдэг (эсвэл наад зах нь улирал тутам хийгддэг) байх ёстой гэдгийг санах нь зүйтэй. Тиймээс хэд хэдэн оронд тагнуулын албадад хяналт тавьдаг бүтцийн чиг үүрэгт үргэлжилсэн хяналт тавих асуудлыг багтаасан байдаг. Жишээлбэл, Норвеги улсын Парламентын Тагнуулын хяналтын хороо (хяналтын мэргэшсэн бүтэц) нь жил бүр тус улсын Цагдаа, аюулгүй байдлын албанд зургаан удаагийн шалгалт хийх үүргийг хуулиар хүлээдэг байна. Ингэхдээ арваас цөөнгүй удаа архивын гэнэтийн шалгалт хийх, нууц ажиглалтын арга хэрэгсэл ашигласан нийт ажиллагаанд хоёр жилд нэгээс доошгүй удаа шалгалт хийх ёстой байдаг.⁵⁵ Дани улсын Цагдаа, цэргийн тагнуулын албадыг хянах хороо (хорооны анхны дарга А. М. Уамбергийн нэрэмжит) мөн адил үүрэг хүлээдэг байна (Тодруулга 10-ыг үзнэ үү).

Тодруулга 10: Дани улсын Цагдаа, аюулгүй байдлын албадыг хянах хороо (Уамбергийн хороо)

Уамбергийн хорооны үндсэн үүрэг нь Дани улсын Аюулгүй байдал, тагнуулын алба (АБТА)-наас хувь хүний мэдээллийг бүртгэх, тараах ажиллагаанд хяналт тавих явдал юм. Хувь хүн буюу байгууллага дээр тагнуулын мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах үед АБТА тэдний нэр дээр мэдээллийн хавтас нээж болно. Данийн иргэд болон тус улсын нутаг дэвсгэр дээр оршин суугаа гадаадын иргэдийн нэр дээр ийм хавтас шинээр нээх зөвшөөрлийг Уамбергийн хороо өгч, хяналт тавьдаг.

Хороо нь дарга, гурван гишүүнээс бүрдэх ба тэдний томилгоо улс төрийн нөлөөллөөс ангид хийгддэг. Хорооны гишүүдийн хувьд олон нийтээс үзүүлж буй итгэл, хүндлэл нь уг хороонд ажиллах гол хөшүүрэг болдог байна.

Уамбергийн хороо жилд 6-10 удаа АБТА-ны байранд хуралдах ба мэдээллийн хавтаснуудыг хянан үзэж, хавтас нээхэд тавигдах шаардлагыг хангасан эсэхийг авч хэлэлцдэг. Үүний зэрэгцээ, хороо нь өмнө нээгдсэн хавтаснуудаас тохиолдлын аргаар сонгон шалгаж, устгал хийх хугацааг мөрдөж байгаа эсэхэд хяналт тавьдаг. Түүнчлэн хороо нь мэдээллийн хавтас нээхэд баримтлах зарчмуудыг Хууль зүйн яамтай тогтмол шүүн хэлэлцэнэ.

Хэд хэдэн оронд тагнуулын албадын хувийн мэдээлэл ашиглалттай холбоотой гомдол бүхий иргэд тагнуулын албадын мэдээлэлтэй танилцах, тэр гомдлыг нь хүлээн авч, мөрдөн шалгах, улмаар хувийн мэдээллийг зохисгүй байдлаар ашигласан эсэх талаар бие даан дүгнэлт гаргах эрх бүхий хараат бус бүтцэд хандах эрхтэй байдаг (Бүлэг 9-ийг үзнэ үү). Жишээлбэл, Швед улсын холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу «Аюулгүй байдал, ёс зүйг сахин хамгаалах хороо» аливаа гомдлыг шийдвэрлэх хүрээнд тагнуулын албадын хувь хүний мэдээлэл ашиглалт хуульд нийцсэн эсэхэд хяналт тавих эрхтэй байдаг (Тодруулга 11-ийг үзнэ үү). Уг хороо нь цагдаагийн болон аюулгүй байдлын бүртгэлийн бусад системээс хувь хүний мэдээллийг ил болгохдоо Үндсэн хууль болон холбогдох хууль тогтоомж, түүнчлэн хүний эрхийн хэм хэмжээ болон тэнцвэртэй байдлын зарчмыг баримталсан эсэхийг мөн хянадаг байна.⁵⁶

Тодруулга 11: Швед улсын Аюулгүй байдал, ёс зүйг сахин хамгаалах хороо

Шведийн холбогдох хууль тогтоомжид «Аюулгүй байдал, ёс зүйг сахин хамгаалах хороо»-ны чиг үүрийг дараах байдлаар тусгасан байдаг:

“1. Аюулгүй байдал, ёс зүйг сахин хамгаалах хороо (Хороо) нь гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын нууц ажиглалтын арга хэрэгсэл, халхавч нэрийн ашиглалт болон холбогдох бусад үйл ажиллагаанд хяналт тавина.

Хороо нь Шведийн Аюулгүй байдлын мэдээлэл хамгааллын хуулийн хүрээнд, ялангуяа уг хуулийн 5 дугаар хэсэгт заасны дагуу Аюулгүй байдлын албанаас явуулж буй мэдээлэл боловсруулалтын ажиллагаанд мөн хяналт тавина.

Хяналтын гол зорилго нь Нэг болон Хоёр дахь хэсэгт дурдсан үйл ажиллагаа холбогдох хууль, дүрэм журамд нийцэж байгаа эсэхийг хянахад оршино.

2. Хороо нь хяналтын чиг үүргээ шалгалт болон мөрдөн шалгах бусад арга хэрэгсэл ашиглан хэрэгжүүлнэ. Хороо нь тогтсон жишгийн талаар байр сууриа илэрхийлэхээс гадна хууль тогтоомж дахь алдаа мэдгийг залруулахад шаардлагатай өөрчлөлтийг санал болгож болно.

3. Хувь хүнээс гаргасан хүсэлтийн дагуу Хороо нь шалгалт хийж, тухайн этгээд Нэг дэх хэсэгт заасан нууц ажиглалт болон хувийн мэдээлэл боловсруулах ажиллагаанд хамрагдаж байсан эсэх, хэрэв тийм бол уг ажиллагаа нь холбогдох хууль тогтоомжид нийцэж байсан эсэхийг тогтооно. Хороо нь шалгалт явуулж дууссан талаар хүсэлт гаргасан этгээдэд мэдэгдэнэ.”⁵⁷

5. ЗӨВЛӨМЖ

Энэ бүлэгт тагнуулын албадын хувийн мэдээлэл ашиглалтыг хүний эрхийн хэм хэмжээтэй нийцүүлэн зохицуулах хууль эрх зүйн үр дүнтэй орчин бий болгож, төлөвшүүлэхийг хүссэн хэн бүхэн, тэр дундаа парламентын гишүүдэд зориулагдсан зарчмуудыг оруулсан болно.

- Тагнуулын алба бүрийн чиг үүрэг, эрх мэдлийг хуулиар тогтоохдоо хувь хүний талаарх мэдээллийг цуглуулах, хавтаст хэрэг нээх хууль ёсны үндэслэлүүдийг дэлгэрэнгүй заах ёстой.
- Тагнуулын албадын үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомжид хувь хүний мэдээллийг хэрхэн ашиглах, ямар хугацаагаар хадгалахыг тодорхой заана. Эдгээр заалт нь олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн мэдээлэл хамгааллын зарчмуудтай нийцэх ёстой. Мөн хяналтыг үр дүнтэй байлгахын тулд хараат бус (өөрөөр хэлбэл, тагнуулын салбараас гадна) ажилтнуудын явуулах шалгалтуудыг мөн хуульд багтаана.
- Тагнуулын албадын үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомж нь тэдгээр албадыг хувь хүний нууц, мэдээлэл хамгааллын дотоодын хуулиудын үйлчлэлээс гаргах ёсгүй. Харин оронд нь чиг үүрэгтэйгээ холбогдуулан үндэсний аюулгүй байдлын хязгаарлагдмал ойлголтын хүрээнд хуулийн үйлчлэлийг хязгаарлах эрхийг тагнуулын албадад олгох нь зүйтэй.

- Хуулийн үйлчлэлийн хязгаарлалтыг зохистойгоор ашигласан эсэхэд хараат бус бүтэц хяналт тавих ба уг бүтэц нь тагнуулын албадын мэдэл дэх мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй байх ёстой.
- Аливаа этгээд тагнуулын алба хувийн нууцад нь хууль бусаар нэвтэрч, хадгалах, ашиглах ажиллагаа явуулсан гэж үзэж байгаа тохиолдолд хараат бус байгууллагад хандан шалгуулж, залруулах арга хэмжээ авхуулах эрхтэй байна.
- Тагнуулын албадын хувь хүний мэдээллийг хадгалах шийдвэр, мэдээллийн субъектийн хувийн мэдээлэлтэйгээ танилцах хүсэлт болон хувь хүний мэдээллийг хадгалах, дамжуулах, устгах зэрэг шийдвэрүүдийг хараат бус бүтэц хянадаг байх ёстой.

ЭХ СУРВАЛЖ, АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

(Уншигч цааш дэлгэрүүлж судлах, уншиж ашиглахад дөхөм байлгах үүднээс эх сурвалж, зохиогчдын нэр, гарчгуудыг англи хэлнээ оруулав)

1. This definition appears in Article 2(a) of the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data and Section 1(b) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data. A similar definition appears in Article 2(a) of European Union Directive 95/46/EC; however that directive does not apply to state security activities (see Article 3.2).
2. Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights states that “1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation. 2. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.” Article 12 of the Universal Declaration of Human Rights states that “No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.”
3. *Leander v. Sweden*, No. 9248/81, European Court of Human Rights (ECHR), 1987.
4. *Rotaru v. Romania*, No. 28341/95, ECHR, 2000, Paragraph 46.
5. *Weber and Saravia v. Germany*, No. 54934/00, ECHR, 2006, Paragraph 84.
6. *R. V. v. The Netherlands*, No. 14084/88, ECHR, 1991.
7. *Weber and Saravia v. Germany*, No. 54934/00, ECHR, 2006, Paragraph 93.
8. *Ibid.*, Paragraph 94.
9. See, for example, the detailed analysis of the German G10 law in *Weber and Saravia v. Germany*, admissibility decision, No. 54934/00, ECHR, 2006.
10. *Shimovolov v. Russia*, No. 30194/09, ECHR, 2011.
11. *Leander v. Sweden*, No. 9248/81, ECHR, 1987.
12. *Rotaru v. Romania*, No. 28341/95, ECHR, 2000.
13. Мөн тэнд., Paragraph 57.
14. Мөн тэнд.
15. *Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden*, No. 62332/00, ECHR, 2006.
16. *Leander v. Sweden*, No. 9248/81, ECHR, 1987, Paragraphs 52–57; see also *Rotaru v. Romania*, No. 28341/95, ECHR, 2000, Paragraph 59.
17. *Turek v. Slovakia*, No. 57986/00, ECHR, 2006.
18. *Haralambie v. Romania*, No. 21737/03, ECHR, 2009.
19. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight*, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 21 (Practice 23).
20. Council of Europe, Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, ETS No. 108 (Strasbourg, 28.I.1981). The Convention builds on the widely influential OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (23 September 1980) (available at http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html#part2). The OECD Guidelines established eight basic data protection principles concerning collection limitation, data quality, purpose specification, use limitation, security safeguards, openness, individual participation, and accountability.
21. Мөн тэнд., Article 4.
22. Мөн тэнд., Article 10.
23. Шаардлагатай арга хэмжээ гэх нэр томьёог Хүний суурь эрхийн тухай

- Европын холбооны дүрэмд заасан тэнцвэрт байдлын зарчимд нийцүүлэн ойлгох нь зүйтэй.
24. Council of Europe, Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, ETS No. 108 (Strasbourg, 28.I.1981), Article 9.
 25. Germany, Federal Act on Protection of the Constitution (20 December 1990), *Federal Law Gazette I*, p. 2954, 2970, last amended by Article 1a of the Act of 31 July 2009, *Federal Law Gazette I*, p. 2499, 2502, Section 9.
 26. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act 2002, Article 13.
 27. Argentina, National Intelligence Law 2001, No. 25520, Article 4.
 28. Law on the National Security of Romania, Article 21.
 29. Canada, Privacy Act, R.S.C., 1985, Chapter P-21, Section 10. An overview of the personal information databanks maintained by the Canadian Security and Intelligence Services can be found at <http://www.infosource.gc.ca/inst/csi/fed07-eng.asp>.
 30. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act 2002.
 31. For example, see the Netherlands, Intelligence and Security Services Act 2002, Article 47; Sweden, Act on Supervision of Certain Crime-Fighting Activities, Article 3; Switzerland, Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, Article 18 (1).
 32. See for example, the Netherlands, Intelligence and Security Services Act, Articles 53–56; Croatia, Act on the Security Intelligence System, Article 40 (2) (3).
 33. Ian Leigh, “Legal Access to Security Files: the Canadian Experience,” *Intelligence and National Security* Vol. 12, No. 2 (1997), p. 126. For this study, interviews were conducted with officials of the Canadian Security Intelligence Service, the Information and Privacy Commissioners and their staff, users of the legislation, federal court judges, and other experts.
 34. United Kingdom, Data Protection Act 1998, Section 28.
 35. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight*, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 23 (Practice 26).
 36. Under Article 34 of the Intelligence and Security Services Act 2002, beginning five years after an intelligence service has exercised a special investigative power (and annually thereafter), “the relevant Minister will examine whether a report of the event can be submitted to the person with regard to whom one of these special powers has been exercised. If this is possible, this will take place as soon as possible.”
 37. Germany, Federal Act on Protection of the Constitution, Section 9.3.
 38. The Netherlands, Review Committee on the Intelligence and Security Services (CTIVD), *Annual Report 2010–2011*, Chapter 4.
 39. Germany, Act Restricting the Privacy of Correspondence, Posts and Telecommunications (G10 Act), (June 26, 2001), *Federal Law Gazette I*, p. 1254, revised 2298, last amended by Article 1 of the Act of July 31, 2009, *Federal Law Gazette I*, p. 2499, Section 12.1.
 40. Germany, Federal Act on Protection of the Constitution, Section 9.3.
 41. For example, see Germany, Federal Act on Protection of the Constitution, Section 14.2; Germany, G10 Act, Sections 4.1 and 5; Switzerland, Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, Article 15 (1) (5).
 42. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act 2002, Article 43; Croatia, Act on the Security Intelligence System, Article 41(1).
 43. Germany, Federal Act on Protection of the Constitution, Section 12.2.
 44. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of*

- good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight*, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 22 (Practice 24).
45. Germany, Federal Act on Protection of the Constitution, Section 9.1.
 46. Мөн тэнд., Section 13.
 47. Мөн тэнд., Section 12.
 48. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight*, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 22 (Practice 25).
 49. European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 8.3.
 50. Sweden, Ordinance containing instructions for the Swedish Commission on Security and Integrity Protection, Sections 4–8 (on management and decision making) and 12–13 (on resources and support).
 51. Hungary, Act on the National Security Services, Section 52.
 52. *Al-Nashif v. Bulgaria*, No. 50963/99, ECHR, 2002, Paragraph 136.
 53. *Association for European Integration and Human Rights v. Bulgaria*, No. 62540/00, ECHR, Paragraph 100.
 54. Hans De With and Erhard Kathmann, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Germany,” in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Aidan Wills and Mathias Vermeulen (Brussels: European Parliament, 2011), Annex A, p. 220.
 55. Norway, Instructions for Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, Sections 11.1 (c) and 11.2 (d).
 56. Iain Cameron, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Activities in Sweden,” in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Aidan Wills and Mathias Vermeulen (Brussels: European Parliament, 2011), Annex A pp. 279–81.
 57. Sweden, Act on Supervision of Certain Crime-Fighting Activities (2007); see also Sweden, Ordinance containing instructions for the Swedish Commission on Security and Integrity Protection (2007) Section 2 (available at http://www.sakint.se/dokument/english/ordinance_instruction_scsip.pdf).

БҮЛЭГ 7

МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООГ
ХЯНАХ НЬ

Кэнт Рөүч

7

Мэдээлэл солилцоог хянах нь

Кэнт Рөүч

1. ТАНИЛЦУУЛГА

Мэдээлэл солилцоо улам бүр өргөжиж буй өнөө үед тагнуулын хяналтын байгууллагууд болон мэдээлэл цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх, тараах чиг үүрэг бүхий засгийн газрын харьяа бусад байгууллагуудад ямар шинэ сорилтууд тулгарч буй талаар энэхүү бүлэгт авч үзнэ.¹ Ингэхдээ Мэдээлэл солилцоо гэх нэр томъёог тагнуулын албадын хооронд болон тагнуулын албадын гадаад, дотоодын түнш байгууллагуудтайгаа солилцож буй мэдээлэлд хамруулан үзсэн болно. Хэдийгээр энэ бүлэгт хяналтын байгууллагуудын талаар голчлон авч үзсэн боловч хүний эрх, хувь хүний нууцад мэдээлэл солилцооны үзүүлэх нөлөөллийг орхигдуулаагүй тул шүүх, засгийн газрын зарим байгууллага, хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгмийн хувьд мөн ач холбогдолтой байж болох юм.

Тагнуулын албад цуглуулсан мэдээллээ хуваалцах нь тэдний чиг үүргийн салшгүй хэсэг байсаар ирсэн. Харин 2001 оны 09 дүгээр сарын 11-ний халдлагаас хойш тагнуулын албад өөр хоорондоо болон олон улсын түвшинд хийх мэдээлэл солилцоонд өгөх ач холбогдол өсчээ. Мэдээлэл солилцоо

өргөжиж, мэдээлэл солилцоонд оролцогч талуудын тоо өсөхийн хэрээр түүнийг дагалдах асуудлууд төдий чинээ нэмэгдсэн нь мэдээж. Хүлээн авсан мэдээлэл алдаатай байвал хүлээн авагч нь үнэт нөөц бололцоогоо буруу зүйлд үрэхэд хүрнэ. Түүнээс гадна хүлээн авагч байгууллага мэдээллийг зохисгүйгээр ашиглах, зарим ноцтой тохиолдолд тагнуулын албад тухайн мэдээллийг илгээсэн эсвэл хүлээн авсан талын үйлдсэн эрүүдэн шүүлт болон хүний эрхийн бусад зөрчлийн хамсаатан болох эрсдэлтэй.

Мэдээлэл солилцооны муу жишиг тухайн мэдээллийг илгээгч орны нэр хүндэд хэрхэн нөлөөлдгийг Ливи, АНУ, Их Британи улсын тагнуулын албадтай холбоотой сая болсон жишээ харуулсан билээ.² Хамгийн ноцтой нь мэдээллийн зохисгүй солилцоо хувь хүний нэр төрд ихээхэн хохирол учруулж болзошгүй байдаг. Солилцож буй мэдээлэл ихэнхдээ нууц байдаг бөгөөд чухам энэ шалтгааны улмаас мэдээлэл солилцоонд үр дүнтэй хяналт тавих нь нэн чухал юм. Мэдээлэл солилцоо ихэнхдээ далд явагдаж, шүүх, хэвлэл мэдээллийн хараанд ховор өртдөг тул түүнд тавих хяналт чухал ач холбогдолтой. Мэдээлэл солилцооны улмаас хохирсон этгээд үүнийгээ мэдэхгүй байж ч болох ба ингэснээр шүүхэд гомдол гаргах боломжгүй болдог. Ерөнхийдөө хяналтын байгууллагууд солилцож буй мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй байх ёстой бөгөөд ийм эрхгүй бол тагнуулын албаны мэдээлэл солилцоонд үр дүнтэй хяналт тавих боломжгүй болно. Гэхдээ сүүлийн жилүүдэд мэдээлэл солилцоо эрчимжиж, солилцож буй мэдээллийн нууцлал өссөн тул хяналтын байгууллагуудад амаргүй сорилт тулгарах болжээ.

Энэ бүлгийн эхэнд 09 дүгээр сарын 11-ний халдлагаас хойш мэдээлэл солилцоонд гарсан өөрчлөлтийн талаар товч өгүүлнэ. Бүлгийн үндсэн хэсэгт олон улсын болон дотоодын мэдээлэл солилцоо, түүний дотор мэдээлэл хүлээн авах буюу шилжүүлэхэд учирч болох сорилтуудын талаар оруулсан. Эцэст нь мэдээлэл солилцоонд тавих хяналтыг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмжүүдийг өгсөн болно. Уг зөвлөмжид бодлого, удирдлага зохион байгуулалтын асуудлаас гадна мэдээлэл солилцоог илүү үр дүнтэй зохицуулах хууль эрх зүйн орчны талаар мөн орууллаа.

2. МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦОО

2.1 МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦОХ ХЭРЭГЦЭЭ ШААРДЛАГА

Гадаад, дотоод тагнуулын албадын аль аль нь аюулгүй байдлын нарийн төвөгтэй аюул заналын эсрэг үр нөлөөтэй ажиллахын тулд мэдээлэл солилцох зайлшгүй шаардлагатай нь мэдээж. Ялангуяа, өнөөгийн шилжилтийн нөхцөл байдалд мэдээлэл солилцоог улам өргөжүүлэх хэрэгцээ шаардлага улам хурцаар тавигдах болжээ. Тухайлбал, НҮБ-ын Аюулгүйн зөвлөлийн 1373 (2001 оны 9 дүгээр сарын 28-ны өдрийн) тоот тогтоолд гишүүн орнуудын

хооронд мэдээлэл солилцоог идэвхжүүлэхийг онцгойлон уриалсан байна. Европт гэхэд Европол, Бернийн клуб, Европын холбооны онц байдлын төв зэрэг байгууллагууд мөн л мэдээлэл солилцоог эрчимжүүлэхийг дэмжиж ирсэн.³ Ингэснээр өөр хоорондоо соёлын асар том ялгаатай, аюулгүй байдлын ажиллагаа хамтран явуулах дүр сонирхол багатай байсан орнууд өнөөдөр зөвхөн терроризмын эсрэг төдийгүй цэргийн болон энхийг сахиулах ажиллагааны, зэвсгийн хяналт шалгалт, дайны гэмт хэргийг шүүн таслахтай холбоотой мэдээлэл солилцоход бэлэн болжээ.

Одоогоор мэдээлэл солилцооны хамрах хүрээг нарийвчлан тогтоох боломжгүй байгаа бөгөөд үүний шалтгаан нь тэдгээр мэдээлэл, түүнийг дагалдах зохицуулалтуудын аль аль нь нууцлагдаж байдаг оршино. Харин ил мэдээлэлд тулгуурлан зарим нэг дүгнэлтийг хийж болох юм. Тухайлбал, Канад, Австрали зэрэг улсуудын дотоод тагнуулын албад тус бүр гадаадын 250 орчим байгууллагатай мэдээлэл солилцдог бол АНУ-ын Тагнуулын төв газар (ТТГ) дэлхий даяар 400 гаруй байгууллагатай холбоотой ажилладаг.⁴ Мэдээлэл солилцооны эдгээр ажиллагаа нь албан болон албан бус хэлбэрээр явагддаг гэдгийг дурдах хэрэгтэй.

Өнөөгийн аюул занал олон талт шинж чанартай болсны улмаас хүний эрхийг дээдлэгч улс орнууд хүний эрхийн нөхцөл тааруу орнуудтай мэдээлэл солилцохоос өөр аргагүй байдалд орж болно. Тухайлбал, мэдээллийг хүлээн авагч улс хүний эрхийн зөрчил гаргаж байсан түүхтэй хэдий ч тус улсын хилээр алан хядагч нэвтэрсэн буюу нэвтрэхээр төлөвлөж байгаа талаар тагнуулын алба мэдэгдэхээр шийдэж болно. Түүнээс гадна, мэдээлэл дамжуулсан тал нь мэдээлэл илгээснийхээ хариуд хүлээн авагч талаас ямар нэг зүйл хүсэж болох юм.

Олон орны засгийн газар 09 дүгээр сарын 11-ний халдлагаас хойш аюулгүй байдал, тагнуулын чиг үүрэг бүхий дотоодын байгууллагууд хоорондын мэдээлэл солилцоонд учирч болох зохион байгуулалт, хууль эрх зүйн саадүүдыг арилгахыг зорьж, үүнд шаардлагатай арга хэмжээг авчээ. Ялангуяа АНУ-д тагнуул, аюулгүй байдлын албад хоорондын хаалтууд нь 09 дүгээр сарын 11-ний халдлагыг үйлдсэн зарим этгээдийг олж тогтооход саад учруулсан байж болзошгүй гэж Засгийн газрын хорооноос дүгнэсэнтэй холбогдуулан энэ асуудалд онцгой анхаарал хандуулсан.⁵ Энэхүү ажлын үр дүнд бий болсон мэдээлэл солилцооны шинэ соёл нь зөвхөн терроризмтой тэмцэх асуудлыг бус, хил хамгаалал, цагаачлал, хил дамнасан хууль бус наймаа, тагнан түрших ажиллагаа зэрэг хууль сахиулах өргөн хүрээтэй үйл ажиллагааг мөн хамрах болсон юм.

2.2 МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООНООС ҮҮДЭЖ БОЛЗОШГҮЙ АСУУДЛУУД

Аюулгүй байдлыг илүү сайн сахин хамгаалахад мэдээлэл солилцоо зайлшгүй

шаардлагатай гэсэн ерөнхий ойлголт байдаг ч мэдээлэл солилцоо сүүлийн жилүүдэд ихээхэн өргөжиж байгаа нь мэдээлэл солилцооны удирдлага зохион байгуулалт, хяналттай холбоотой тодорхой асуудлыг бий болгожээ. Жишээлбэл, хууль сахиулах албад баттай бүс мэдээлэл дээр тулгуурлан хүч хэрэглэх арга хэмжээ авах магадлал өссөн. Түүгээр ч зогсохгүй, тагнуулын албадын шилжүүлсэн мэдээлэл шүүх хурлын үеэр задрах эрсдэл ч мөн нэмэгджээ. Хувь хүмүүсийн эрх зөрчигдөх, ялангуяа хувийн нууцад нь халдах тохиолдолд ихэссэн бөгөөд тэдгээр хүмүүс өөрсдийнх нь мэдээлэл алдагдсан гэдгийг ихэвчлэн мэддэггүй тул солилцож буй мэдээлэлтэй танилцах, үнэн зөв эсэх талаар нь тайлбар хийх боломжгүй байдаг.

Олон орны тагнуулын албад цагдаа болон хууль сахиулах бусад байгууллагатай мэдээлэл солилцохдоо хойрго байсаар ирсэн. Чухам энэ байдал нь 1985 онд Энэтхэгийн агаарын тээврийн онгоцыг дэлбэлсэн хэрэг гарахад болон уг хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааны үр дүнд нөлөөлсөн гэж Канадад байгуулагдсан асуулгын хорооноос дүгнэжээ.⁶ Мэдээлэл хуваалцах нь уг мэдээллийг нэн даруй ил болгож, улмаар чухал эх сурвалж, арга барилыг задруулан ирээдүйд мэдээлэл цуглуулах чадавхад нь сөргөөр нөлөөлнө хэмээн тагнуулын албад эмээдэг учир мэдээллээ чандлан нууцлахыг эрмэлздэг. Түүгээр ч зогсохгүй, тухайн мэдээллийг цуглуулахдаа шүүх хуралд нотлох баримт болгон ашиглах боломжгүй арга барил ашигласан бол түүнийг хууль сахиулах байгууллагынхантай хуваалцахад бүр ч төвөгтэй болно. Мэдээлэл солилцоонд тагнуулыг бодвол харьцангуй нээлттэй ханддаг цагдаагийн алба хүртэл мэдээлэл солилцсоноор аюулгүй байдлын аюул заналыг мөрдөн шалгах, шүүн таслах чадавх нь буурч болзошгүй гэж үздэг.

Энэ бүгдээс үзвэл хамгаас хэцүү хариуцлага тагнуулын албадыг хянагчдад ногдож байна гэхэд болно. Хяналтын эдгээр бүтэц нь солилцоонд орж буй асар өргөн хүрээтэй мэдээллээс хоцрохгүй байхыг чармайх ёстой бөгөөд тэр мэдээлэл зөвхөн нэг хэсгийг нь шалгахад аудитын туслалцаа авахаас өөр аргагүй тийм их хэмжээтэй байдаг. Мөн ихэнх хяналтын байгууллагад нийтлэг тохиолддог бэрхшээл нь солилцоонд орсон нууц мэдээлэлтэй танилцах, тийм мэдээллийн сэжүүрийг алдалгүй хөөх явдал юм. Жишээ нь, цагдаагийн байгууллагын хяналтыг хариуцсан бүтэц тагнуулын байгууллагаас цагдаад шилжүүлсэн мэдээллийг хэрхэн цуглуулсан гэдгийг олж тогтоох эрх мэдэл дутаж болно. Ялангуяа мэдээллийг гадаад орны байгууллага илгээсэн тохиолдолд энэ нь бүр ч төвөгтэй.

Олон оронд тагнуул, аюулгүй байдлын албадын төв сүлжээ (“синтезийн төв” гэж нэрлэх нь ч бий) нь дотоод болон гадаад эх сурвалжаас ирүүлсэн аюул заналын мэдээллийг нэгтгэн зангиддаг. Зарим ийм сүлжээг ашиглан гадаадын байгууллагууд ч хоорондоо мэдээлэл солилцох боломжтой байдаг. Дотоодын хяналтын байгууллагууд тагнуулын албадын талаар, ялангуяа бүс нутгийн, үндэсний, олон улсын байгууллагуудаас мэдээлэл авдаг албадын талаар

бүрэн ойлголттой байхын тулд эдгээр сүлжээгээр дамжиж буй мэдээлэлд мөн нэвтрэх эрхтэй байх ёстой.

Гадаадын байгууллагуудтай болон дотоодын байгууллага хооронд хийх мэдээлэл солилцоо ийн өргөжиж байгаа үед авч болох нэг арга хэмжээ нь олон талт мэдээлэл солилцоог хянах тусгай чиг үүрэг бүхий түр бүтэц байгуулах явдал юм. Тодруулга 1 болон Тодруулга 2-т Канад болон Их Британи Улсад ийм түр бүтэц байгуулж ажилласан жишээг авч үзсэн болно.

Тагнуулын албад гадаад, дотоодын түнш байгууллагуудтайгаа мэдээлэл солилцох зайлшгүй шаардлага бий. Цуглуулсан мэдээллээ солилцдоггүй ямар ч алба болзошгүй аюул заналын талаар анхааруулах үндсэн үүргээ гүйцэтгэж чадахгүй гэсэн үг. Өнөөгийн болзошгүй аюул заналын ихэнх нь үндэстэн дамнасан шинжтэй байдаг тул дотооддоо болон олон улсын хэмжээнд мэдээлэл солилцоог өргөжүүлэх шаардлагатай болж байна.

Гэвч мэдээлэл солилцоо ийнхүү өргөжиж байгаа нь өөрийн гэсэн сөрөг үр дагаврыг дагуулж байдаг. Тухайлбал, хувь хүний нууц, хүний эрхийг хууль бус болон ёс бус аргаар зөрчихөд хүргэж болно. Түүнчлэн эмзэг эх сурвалжаас авсан нууц мэдээлэл задрах эрсдэл бий.

Мэдээллийг дотоодын болон олон улсын төв сүлжээгээр (синтезийн төв) дамжуулан солилцох нь хариуцлагыг саармагжуулах буюу гажуудуулж болзошгүй. Тагнуулын ганц албанд хяналт тавих үүрэг хүлээсэн парламентын болон мэргэшсэн хяналтын байгууллагууд ихэвчлэн тухайн албаны оролцдог олон талт сүлжээнд нэвтрэх эрхгүй байдаг нь тэднийг хяналтын чиг үүргээ биелүүлэхэд ноцтой саад учруулдаг.

Хил дамнасан мэдээлэл солилцооны улмаас бодлогын зөрчил үүсэх, тухайлбал хүний эрхийг дээдэлдэг орнууд хүний эрхийн зөрчил удаа дараа гаргадаг орнуудтай мэдээлэл солилцохоос өөр аргагүй байдалд орох зэрэг тохиолдол гарч болно. Ингэж мэдээлэл солилцох нь тухайн орныг мэдээлэл нийлүүлэгч орны үйлдсэн эрүүдэн шүүлт гэх мэт хүний эрхийн зөрчлийн хамсаатан болгож болзошгүй.

Товчхондоо тагнуулын алба мэдээлэл солилцохгүйгээр өөрийн үүргийг гүйцэтгэж чадахгүй хэдий ч мэдээлэл солилцоо сүүлийн үед ихээхэн өргөжиж байгаа нь олон тооны эрсдэл дагуулах болсон. Хувь хүнд учирч болох эрсдэл гэвэл хүний эрхийн зөрчил, ялангуяа хувь хүний нууцад халдах явдал юм. Тагнуулын албадын хувьд учирч болох эрсдэл нь найдваргүй болон/эсвэл зохисгүй байдлаар олж авсан мэдээллийг хэрэглэх, улмаар тухайн албаны нэр хүнд унах, үнэт нөөц бололцоог шаардлагагүй зүйлд зарцуулах зэрэг байж болно. Хяналтын байгууллагуудын хувьд чухам ямар мэдээллийг, хэрхэн солилцож байгааг олж мэдэх чадавх нь хязгаарлагдах эрсдэл бий.

Тодруулга 1: Түр бүтэц байгуулан мэдээлэл солилцоог хянах Канад улсын туршлагаас

Олон шатлалт хянан шалгах ажиллагаа явуулсан Канадын хоёр хорооны тайланд (Махэр Арарын хэрэг дэх Канадын албан тушаалтнуудын үүрэг оролцоог хянан шалгах ажиллагаа болон Абдулла Алмалки, Ахмад Абу-Эемати, Муаед Нуреддин нарын хэрэгтэй холбогдуулан явуулсан дотоод хянан шалгах ажиллагаа) тус улсын цагдаа, тагнуулын албаны мэдээлэл солилцоо нь терроризмын хэрэгт сэжиглэгдэн Сири, Египет Улсуудад саатуулагдаад байсан Канадын иргэдийг эрүүдэн шүүсэн хэрэгт шууд бусаар нөлөөлсөн хэмээн дүгнэжээ.⁷ Эдгээр хороод нь олны анхаарлыг татсан дуулиант хэргийн мөрөөр Засгийн газрын байгуулсан түр бүтэц байсан. Байнгын ажиллагаатай хяналтын байгууллагууд тус бүр хариуцсан тагнуулын албатай, хуулиар заасан хязгаарлагдмал үүрэг хариуцлагатай бөгөөд олон улсын хэмжээний томоохон дуулиант хэрэгтэй холбогдуулан Засгийн газрын үйл ажиллагааг бүхэлд нь хамарсан шалгалт хийх эрх, үүрэг дутмаг байсан нь ийм түр бүтэц байгуулах бас нэг үндэслэл болжээ.

Эдгээр хороодоос АНУ, Египет, Сирийн Засгийн газарт хандан хамтран ажиллах хүсэлт явуулсан бөгөөд тэдгээрийн аль нь ч уг хүсэлтэд хариу өгөөгүй байна. Түүгээр ч зогсохгүй Канадын Засгийн газраас уг хороодын олж мэдсэн нууц мэдээллээ нийтэд ил болгох эрхийг хязгаарласан байв. Гэхдээ шүүх уг хязгаарлалтыг хянан үзэх эрхтэй байсан тул шүүхэд нэхэмжлэл гарган байр сууриа амжилттай хамгаалах замаар, эсвэл ийм нэхэмжлэл гаргах боломжтой гэсэн байр сууриа Засгийн газарт уламжлах замаар заримдаа Засгийн газрын хүссэнээс ч илүү хэмжээний мэдээллийг ил болгож чадаж байжээ. Хороод нь Канадын талаас АНУ, Сири, Египетийн албан тушаалтнуудтай солилцсон мэдээллийг нэг бүрчлэн шалгаж үзсэн бөгөөд үүнд Канад Улсын нэр бүхий иргэд террорист бүлэглэлүүдтэй холбоотой талаарх тагнуулын мэдээллүүд ч багтаж байв. Тодруулбал, терроризмын хэрэгт сэжиглэгдэн саатуулагдсан Канадын иргэдээс асуулгахаар Канадын албан тушаалтнуудаас Сири, Египетийн тал руу асуултын жагсаалт явуулж байжээ.

Хороод эдгээр орнуудаас мэдээлэл хүлээн авч, Канад улсын дотоодод тараахын зэрэгцээ дор хаяж нэг удаа шүүх хуралд ашиглагдсан мэдээлэлд давхар шалгалт хийсэн байна. Шалгалтын явцад цагдаа, аюулгүй байдал, хил гааль, гадаад хэргийн яамны ажилтнууд хоорондын дотоод мэдээлэл солилцоо төдийгүй гадаадын байгууллагуудтай хийсэн мэдээлэл солилцоонд ч мөн алдаа дутагдал байсан гэж дүгнэжээ.

Хянан шалгах энэ хоёр ажиллагаа нь мэдээлэл солилцооны зохист байдал, ялангуяа мэдээлэл солилцооны улмаас хувь хүний нууц, эрүү шүүлтээс ангид байх хүний эрхэд учир болзошгүй эрсдэлийг хянан үзэхийг зорьж байв. Гэхдээ энэ хоёр хороог мэдээлэл солилцооны эсрэг байсан гэж дүгнэх нь

учир дутагдалтай бөгөөд тэд зөвхөн мэдээлэл солилцоог дагалдах хяналт, хариуцлагыг сайжруулахыг зорьж байсан юм. Арарын хорооноос гаргасан дүгнэлтэд “мэдээлэл солилцоо зайлшгүй шаардлагатай хэдий ч түүнийг найдвартай, хариуцлагатай байдлаар хэрэгжүүлэх ёстой. Мэдээлэл солилцох хэрэгцээ шаардлага байна гэдэг нь мэдээллийг хяналт, шалгуураас гадуур солилцож болно гэсэн үг биш. Тэр тусмаа мэдээллийн үнэн бодит байдал, ач холбогдлыг харгалзан үзэлгүйгээр хүний эрх, хувь хүний нууцын хууль тогтоомжийг үл хайхрах нь байж болшгүй зүйл” хэмээжээ.⁸

Энэтхэгийн агаарын тээврийн онгоцыг дэлбэлсэн 1985 оны хэргийн мөрөөр Канадын явуулсан гурав дахь хянан шалгах ажиллагаа нь мэдээлэл солилцоог арай өөр байр сууринаас авч үзжээ. Уг хорооноос мэдээлэл солилцооны үр нөлөөг (зохистой эсэхийг бус) үнэлсэн бөгөөд тагнуулын албад цагдаа, хууль сахиулах бусад албатай мэдээлэл солилцохоос цааргалах хандлагатай байдгийг засч залруулахад чиглэсэн зөвлөмж гаргажээ.

“Мэдээлэл солилцоог хэт хязгаарлах нь аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлдөг бол мэдээлэл солилцоог хэтрүүлэх, нэн ялангуяа сахилга батгүйгээр хэрэгжүүлэх нь хүний эрхэнд заналхийлнэ” гэсэн хоёр талтай асуудал байдгийг дээрх гурван хороод бүгд хүлээн зөвшөөрсөн байна.

Тодруулга 2: Мэдээлэл солилцоонд хяналт тавих түр хороо байгуулж ажилласан Их Британи улсын туршлагаас

Бусад улс оронд саатуулагдсан хүмүүстэй зүй бусаар харилцсан явдалд Их Британи ямар үүрэг оролцоотой байсан талаар тус улсын Засгийн газар 2010 онд албан ёсны хянан шалгах ажиллагаа (Түр саатуулагсдын асуудлыг хянан шалгах ажиллагаа) явуулсан байна.

Уг хянан шалгах ажиллагааг эхлэхийн өмнө хүчин төгөлдөр үйлчилж буй нууцлалын хэм хэмжээг зөрчөөгүй л бол шаардлагатай бүх мэдээллийг хянан шалгах ажиллагаанд зориулан гаргаж өгөх үүргийг Засгийн газарт хүлээлгэсэн протоколыг байгуулжээ.⁹ Уг протоколд чухам аль материалыг ил болгох талаарх эцсийн шийдвэрийг Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын дарга гаргана гэж заасан байв. Үүний зорилго нь үндэсний аюулгүй байдал, олон улсын харилцаа, батлан хамгаалах, эдийн засагтай холбоотой мэдээллийг шаардлагагүйгээр задруулж, нийтийн эрх ашгийг хохироохоос урьдчилан сэргийлэх явдал байв. Гэхдээ Засгийн газар аливаа мэдээллийг ил болгохоос татгалзсан тохиолдолд уг шийдвэрийг шүүхээс хянан үзэх тухай заалт байгаагүйгээрээ Канадад хийгдсэн гурван шалгалтаас эрс ялгаатай юм. Эдгээр болон бусад хязгаарлалтын улмаас хүний эрхийн хэд хэдэн байгууллага уг хянан шалгах ажиллагаанд оролцохоос татгалзсан байна.

Хянан шалгах ажиллагаа эхлэхийн өмнө уг ажиллагаанд хамрагдах хэд хэдэн хэрэгтэй холбоотой эрүүгийн мөрдөн байцаалт дуусч, дүгнэлт гарах ёстой

байсан бөгөөд түүнийг хүлээсээр хянан шалгах ажиллагаа ихээхэн хугацаа алдаж байсан тул Британийн Засгийн газар 2012 оны 1-р сард шалгалтыг зогсоожээ. Өргөн хүрээ хамарсан энэхүү ажиллагаа хяналтын нэгэн гойд жишээ болж үлдэх боломжтой байсан ч тус улсын Засгийн газар энэ мэт үзэмжийн шинжтэй, түр арга хэмжээнд дулдуйдаж байсан нь байнгын ажиллагаатай хяналтын байгууллагын сул талуудыг харуулж байна.

3.ГАДААД ОРНУУДАЙ ХИЙХ МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООГ ХЯНАХ НЬ

Гадаадын байгууллагуудтай хийх мэдээлэл солилцоо нь хяналтын байгууллагуудад хамгийн том сорилт авчрахын зэрэгцээ хүний эрхэнд хамгийн том эрсдэл учруулдаг. Гадаадын байгууллага гэдэгт аливаа улсын тагнуулын алба, цагдаагийн алба болон харилцаа холбооны дипломат сүвгийг ашиглах эрхтэй засгийн газрын харьяа бусад байгууллага орно. Үүнд мөн хоёроос дээш ийм байгууллагыг хамарсан олон улсын сүлжээ багтдаг. Нэгэн ажиглагч олон улсын мэдээлэл солилцоог төвлөрсөн удирдлагын дор ажилладаг дотоодын мэдээлэл солилцоотой харьцуулахдаа “эмх замбараагүй олон улсын орчинд... бүх улс орон хувь хүний нууц, хүний суурь эрхийг хамгаалах нийтлэг хэм хэмжээнд захирагддаггүй. Тиймээс хувь хүний нууцын аюулгүй байдал үг сүлжээнд багтаж буй тагнуулын алба тус бүрийн үзэмжээс хамаарна.”^{10г}

Мэдээлэл солилцооны улмаас эрсдэлд орж буй хүний эрхийн бас нэг жишээ нь эрүүдэн шүүх, харгис хэрцгий, хүний ёсноос гадуур хандах, гутаан доромжлохоос ангид байх эрх юм. Арадын хэргийг хянан шалгах хорооны дүгнэлтэд “Канад Улсад хийгдсэн мөрдөн шалгах ажиллагааны мэдээллийг бусад орнуудтай хуваалцсанаар Канадын хилийг халин ‘давалгаалах үзэгдэл’ үүсэж, Канадын дотоодоос хянах боломжгүй үр дагаврыг бий болгож болзошгүй” гэжээ.¹¹ Хамгийн муугаар төсөөлөхөд гадаадын тагнуулын албад руу илгээсэн мэдээллийг тухайн алба шүүхээс гадуур саатуулан хорих, эрүүдэн шүүх, хүний амь нас хөнөөхөд ч ашиглах боломжтой. Үүний нэгэн адил гадаадын тагнуулын алба нь явуулсан мэдээллээ эрүүдэн шүүх эсвэл өөр бусад зүй бүс аргаар олж авсан байж болно.

Гадаадын албад тухайн мэдээллийг олж авахдаа ашигласан арга хэрэгслийн талаарх мэдээлэл тагнуул, цагдаагийн албадад дутмаг байдаг. Мэдээллийг олж авсан эх сурвалж, арга хэрэгсэл нь тухайн мэдээллийн найдвартай байдал, хүлээн авагчийн хүний эрхийг дээдлэх үүрэг хариуцлагын аль алинд нь нөлөөлдөг тул энэ нь томоохон асуудал мөн. Үүний нэг адил мэдээлэл илгээгч нь мэдээллийг хүлээн авсан гадаадын алба чухам ямар зориулалтаар ашиглах гэж байгааг тодорхой мэдэхгүй байх нь олонтаа. Мэдээллийг нийлүүлэхдээ түүний ашиглалтыг хязгаарласан шаардлага тавих жишиг байдаг ч хүлээн авагч тухайн шаардлагыг даган биелүүлнэ гэсэн баталгаа байхгүй. Зарим тохиолдолд олон улсын мэдээлэл солилцоонд тавих хяналтад тухайн улсын

бүрэн эрхт байдал болон тагнуулын эх сурвалж, арга барил, ашиглалтыг нууцлах хэрэгцээ шаардлага нөлөөлдөг. Дотоодын хяналтын байгууллагууд мэдээлэл илгээгч эсвэл хүлээн авагч байгууллагын аль нэгийг хянаж болох ч тэдний нэг нь гадаад улсынх бол хяналт тавих боломжгүй. Тиймээс бодит амьдрал дээр хяналтын аль нэг тал заавал орхигдож байдаг.

3.1 ОЛОН УЛСЫН МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООНЫ МУУ ТУРШЛАГААС

Сүүлийн жилүүдэд гарсан олон улсын мэдээлэл солилцооны муу туршлагын хамгийн том жишээгээр Махер Арарын хэргийг дурдаж болно. 09 дүгээр сарын 11-ний халдлагын дараа Канадын хатан хааны морьт цагдаагийн алба (КХХМЦА) мөрдөн шалгах ажиллагааны мэдээллийн сангаа АНУ-ын Засгийн газартай хуваалцсан. Мэдээллийн сан дахь аль ч мэдээллийн үнэн зөв байдал, ач холбогдлыг урьдчилан шалгаагүй бөгөөд тухайн мэдээллийн ашиглалтад КХХМЦА-ны зүгээс ямар нэг хязгаарлалт тавиагүй байна. Уг хэргийн мөрөөр байгуулагдсан хянан шалгах хорооноос чухам энэ мэдээлэл л ноён Арарыг АНУ-д саатуулж, улмаар Сири Улс руу шилжүүлж, эрүүдэн шүүсэн хэрэгт гол нөлөө үзүүлсэн гэж дүгнэжээ. АНУ болон Сирийн Засгийн газар уг хороотой хамтран ажиллаагүй тул хянан шалгах ажиллагааны нэгдсэн дүгнэлт гараагүй юм. Нэгэнт энэ нь гадаад улсын бүрэн эрхийн асуудал болсон тул олон улсын нууц мэдээлэл солилцооны талаар хийж чадах зүйл хяналтын бүтцэд хомс. Гэсэн хэдий ч КХХМЦА болон Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын албанаас Сири, Египет Улсад саатуулагдаад байсан Канадын өөр гурван иргэнд тавих асуултын жагсаалтыг тэдгээр улс руу илгээсэн нь тэдгээр иргэдийг эрүүдэн шүүхэд хувь нэмэр оруулсан гэдгийг Арарын хорооны шалгалт болон тухайн асуудлаар хийсэн бусад хянан шалгах ажиллагааны явцад олж тогтоосон байна.

Энэ мэт дүгнэлт чухам юуг хийхгүй байх талаар гашуун сургамж болдог. Тухайлбал, хэдий онц яаралтай нөхцөл байдал үүссэн ч тагнуулын албад гадаадын байгууллага руу илгээх мэдээллээ заавал шалгаж баталгаажуулах нь чухал. Түүнчлэн, тэдгээр мэдээллийг дагалдан тавих шалгууруудыг тогтоож, мэдээллийн ашиглалтад тодорхой хязгаарлалт тавих ёстой. Цаашилбал, эрүүдэн шүүх болон хүний эрх зөрчсөн мөрдөн байцаах арга барил бүхий гадаад улс руу явуулсан мэдээллийн хойноос мөрдөн шалгах нэмэлт хүсэлт (асуултуудын жагсаалт г.м) явуулахаас татгалзах нь зүйтэй.

3.2 ОЛОН УЛСЫН МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООНЫ САЙН ТУРШЛАГААС

Олон улсын мэдээлэл солилцооны ямар сайн туршлага байж болох вэ? Юуны өмнө мэдээлэл солилцоо хийхээр завдаж буй байгууллага харилцагч байгууллагынхаа талаар сайн мэдээлэлтэй байх нь чухал. Терроризмтой тэмцэхэд хүний эрх, суурь эрх чөлөөг хамгаалах асуудлаарх НҮБ-ын Тусгай илтгэгч “тагнуулын мэдээлэл солилцох байнгын эсвэл түр гэрээ хэлцэл

байгуулахын өмнө тагнуулын алба нь харилцагч байгууллагынхаа хүний эрх, мэдээлэл хамгааллын түүх болон холбогдох хууль эрх зүйн зохицуулалт, байгууллагын дотоод хяналтын талаар судалж үзэх ёстой. Түүнчлэн, мэдээллийг шилжүүлэхийн өмнө тухайн мэдээлэл нь хүлээн авагч байгууллагын чиг үүрэгт ач холбогдолтой эсэх, дагалдах шалгуур, шаардлагын дагуу ашиглаж, хүний эрхийг зөрчихөд ашиглахгүй гэдгийг шалгаж баталгаажуулах хэрэгтэй” хэмээн зөвлөжээ.¹² Тусгай илтгэгчийн энэхүү зөвлөмж хэдий тагнуулын албад руу чиглэсэн ч сайн түршлагыг даган биелүүлж, аливаа алдаа дутагдлыг засаж залруулж байгаа эсэхэд хяналт тавих үүрэгтэй хяналтын байгууллагуудад ч мөн адил хамааралтай юм.

КХХМЦА нь Сири болон Египет улсын аюулгүй байдлын албадтай мэдээлэл солилцоходоо тэдний талаар хангалттай мэдээлэлгүй байсан гэдгийг Арарын хороо тогтоосон. Ерөнхийдөө олон улсын мэдээлэл солилцоонд ордог байгууллагууд дотроос харилцагч талынхаа талаар мэдээлэл хамгийн дутмаг байдаг нь цагдаагийн алба гэхэд болно. Тиймээс гадаадын байгууллагуудтай мэдээлэл солилцдог аюулгүй байдлын албад гадаад харилцагчдынхаа талаарх мэдээллийн санг дотооддоо үүсгэж, ашиглах нь зохистой. Ингэснээр мэдээлэл солилцоо хийх шийдвэрийг бодит мэдээлэл дээр тулгуурлан гаргах боломжтой болно. Энэ нь зөвхөн мэдээлэл илгээхэд бус мөн хүлээж авсан мэдээллийг үнэлж дүгнэхэд ч тустай. Өмнө дурдсан Канадын жишээнүүдийн хувьд харгис хэрцгий байцаалтаар олж авсан мэдээллийг хууль сахиулах байгууллага, тагнуулын алба, гадаад бодлогын албан тушаалтнуудын дунд өргөн хүрээтэй тараасан байв. Үүний зэрэгцээ, Арарын хорооноос дүгнэсэнээр “гадаад улсын засгийн газраас хүлээн авсан мэдээллийг дотоодын байгууллагууд дор бүрнээ харилцан адилгүй дүгнэж, түүн дээрээ үндэслэн үйл ажиллагаа явуулах нь утгагүй хэрэг мөн.”¹³

Тагнуулын албад гадаадын байгууллага руу явуулах мэдээллээ дагалдуулан шаардлага тавьж, мэдээлэл ашиглалтад тодорхой хязгаарлалт тогтоох нь нэн чухал гэдгийг өмнө дурдсан. Хэдийгээр харилцагч байгууллага нь уг шаардлагыг даган биелүүлэх баталгаа байхгүй ч, шаардлагыг албан ёсоор тавьснаар уг шаардлагыг биелүүлэх магадлалыг өсгөж, биелүүлээгүй тохиолдолд гарах зөрчлийг залруулах чухал эхлэл болдог байна. Арарын хорооноос чухам энэ талаар хэд хэдэн зөвлөмж гаргасан байдаг. Юуны өмнө дагалдах шаардлагыг аль болох товч бөгөөд тодорхой томъёолох хэрэгтэй. Жишээ нь, хүлээн авагч талд тухайн мэдээллийг “тагнуулын салбар”-ын хүрээнд солилцож, ашиглах зөвшөөрөл олгох нь энэхүү ерөнхий нэр томъёонд хамруулж болох олон байгууллагыг багтаасан хэт өргөн эрх мэдлийг олгож буй хэрэг болно. Хоёрдугаарт, хүлээн авагч тал нь тухайн мэдээллийг шүүх хуралд, түүний дотор эрүүгийн болон цагаачлалын хэргийг шүүх хурал, эсвэл гадаад улсаас хувь хүнийг шилжүүлэн авчрахтай холбоотой хуралд ашиглахгүй байх шаардлага тавих нь нийтлэг. Түүнчлэн мэдээлэл солилцоонд тавигдах шаардлагын хэрэгжилтийг хариуцах эзнийг зааж, тэдгээрт өөрчлөлт оруулах

болон зөрчил гарсан тохиолдолд хүлээн авагч тал нь илгээгч талын тодорхой албан тушаалтантай харьцдаг байх заалтыг заавал оруулах ёстой. Ингэснээр илгээгч байгууллага буюу илгээгч засгийн газар гэсэн хэт ерөнхий нэр томьёо ашигладаг буруу жишгийг халж, хувь хүний хариуцлагыг өндөржүүлэх боломжтой болох юм. Арарын хорооны дүгнэснээр “мэдээллийг дагалдах шалгуур нь тухайн мэдээллийн ашиглалт, түгээлттэй холбоотой харилцааны зохист сувгийг тодорхой, ойлгомжтой болгодог”¹⁴ аж. Эцэст нь, хүлээн авагч тал нь илгээгч улсын хувь хүний мэдээллийг хамгаалсан хууль тогтоомж болон дотоодын хууль тогтоомжид заасан хяналтын тогтолцоог хүндэтгэн үзэх шаардлагыг зайлшгүй оруулах хэрэгтэй.¹⁵

Тагнуулын буюу аюулгүй байдлын алба өөрийн тавьсан шаардлагыг зөрчсөн талаар олж мэдсэн даруйдаа харилцагч талд албан ёсоор гомдол гаргах ёстой. Тухайн зөрчил хэр ноцтой гэдгээс хамаарч, илгээгч тал нь мэдээлэл солилцооны гэрээг эргэн харах асуудлыг авч үзэх магадлалтай. Үүний зэрэгцээ гарсан зөрчил нэг бүр болон түүнд хариуд илгээгч талын авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний талаар хяналтын байгууллагууд мэдэж байх ёстой. Учир нь тагнуулын албад өөрсдийн тавьсан нөхцөлийг хүндэтгэн үзэх, сахин мөрдөх, улмаар шаардлагатай бол гарсан зөрчлийг залруулахыг хүлээн авагч талаас шаарддаг болоход тагнуулын албадыг хянагч байгууллага чухал үүрэг гүйцэтгэх боломжтой.

Гадаадын албад руу асуулт явуулах нь мөрдөн байцаалтын харгис хатуу арга хэрэгсэл ашиглах шалтаг болоод зогсохгүй, гадаадын албад тэдгээр асуултыг цаашид хянах боломж бүр ч бага, илүү ноцтой хэлбэрээр ашиглаж болзошгүй тул явуулах эсэхийг нухацтай судалж үзэх ёстой гэж Арарын хорооны дүгнэлтэд дурджээ. “Явуулах мэдээлэл нь эрүүдэн шүүх шалтаг болох эсвэл эрүүдэн шүүхэд түлхэц болох бодит эрсдэл бүхий улс руу уг мэдээллийг хэзээ ч шилжүүлж болохгүй”¹⁶ хэмээн уг хороо тэмдэглэсэн байна. НҮБ-ын тусгай илтгэгч мөн үүнтэй төстэй зөвлөмж гаргаж, хүний эрхийг зөрчиж болзошгүй үйл ажиллагаанд хяналтын байгууллагууд тусгайлан анхаарал хандуулах ёстой гэсний дээр хүний эрхийн хэм хэмжээг зөрчсөн үйл ажиллагаанд оролцох үүрэг авсан тагнуулын ажилтнууд уг тушаалыг биелүүлэхээс татгалзах, хяналтын бүтцэд гомдол гаргах эрхтэй байх ёстой гэжээ.¹⁷

Холбогдох эрсдэлийг бууруулах, дагалдах хяналт шалгалтыг сайжруулах үүднээс гадаадын харилцагч байгууллагуудтай хийх мэдээлэл солилцоог сайтар бүртгэж баримтжуулдаг байх ёстой. Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын албаны тухай хуулийн 17 дугаар зүйлд зааснаар гадаадын тагнуулын алба, засгийн газартай хамтын ажиллагааны гэрээ байгуулах эрхийг олон нийтийн аюулгүй байдлын сайдад (гадаад хэргийн сайдтай зөвшилцсөнөөр) өгсөн. Ийм гэрээ байгуулаагүй бол КАБТА гадаадын этгээдэд хууль ёсны дагуу мэдээлэл өгөх боломжгүй (гэхдээ мэдээлэл хүлээж авах боломжтой) байдаг.¹⁸

Уг хуулийг дагалдаж гарах сайдын тушаалд КХХМЦА нь мэдээлэл солилцохын тулд тодорхой гэрээг бичгээр байгуулахыг үүрэг болгосон байдаг. Эл гэрээ нь хууль эрх зүйн болон хэрэв гадаадын байгууллагуудтай байгуулж байгаа бол гадаад бодлогын талаарх зөвлөмжөөр баталгаажсан байх ёстой. Гэсэн хэдий ч Араын хорооноос КХХМЦА өдөр тутмын мэдээлэл солилцоондоо уг шаардлагыг даган биелүүлээгүй гэдгийг тогтоосон байна. Түүнчлэн бичгэн гэрээ нь “хэт албархуу эсвэл нуршуу” байх шаардлагагүй ч ийм гэрээ байгуулснаар харилцагч талууд мэдээлэл солилцохдоо баримтлах шаардлагууд болон хүний эрхийг хүндэтгэн үзэх байдлыг нэмэгдүүлэх боломжтой хэмээн дүгнэжээ.¹⁹

Тагнуулын алба хүний эрхийн асуудал бүхий этгээдтэй мэдээлэл солилцооны гэрээ байгуулах гэж байгаа бол аудитын хянан шалгалт нэн чухал. Ийм харилцагчид мэдээлэл шилжүүлсэн тохиолдолд илгээгч тал нь шилжүүлсэн мэдээллийг бүртгэж, мэдээлэл шилжүүлсэн үндэслэлийг бичгээр тайлбарлаж хавсаргадаг байхыг Араын хорооноос зөвлөжээ.²⁰ Хүний эрхийн асуудал бүхий этгээдээс мэдээлэл хүлээж авахдаа мөн адил зарчим баримтлахыг анхааруулсан байна:

*Хариуцлагатай байдлын үүднээс, шийдвэр гаргах үйл явцыг бичгээр тодорхой дүрсэлж, шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээдүүдийг заасан байх нь чухал. Улмаар хүний эрхийн асуудалтай орнуудаас мэдээлэл хүлээж авах шийдвэрийг зохих бүтэц хянан үздэг байх ёстой.*²¹

3.3 БАЙГУУЛЛАГА ХООРОНДЫН ОЛОН УЛСЫН МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООГ ХЯНАХ САЙН ТУРШЛАГААС

Хяналтын байгууллагууд чиг үүргээ үр дүнтэй гүйцэтгэхийн тулд тагнуулын албадын солилцож буй мэдээлэлтэй нууцад хамаарах эсэхээс нь үл хамааран танилцах эрхтэй байх нь чухал. НҮБ-ын тусгай илтгэгчийн санал болгосон нэгэн зөвлөмж нь “хяналтын хараат бус байгууллагууд мэдээлэл солилцооны гэрээ хэлцэл болон тагнуулын албадаас гадаадын этгээд рүү шилжүүлж буй мэдээллийг хянаж үзэх эрхтэй байх” явдал юм.²² Бүр тодруулбал, НҮБ-ын тусгай илтгэгчийн хэлснээр “тагнуулын мэдээлэл солилцооны талаар хяналтын хараат бус байгууллагуудад тайлагнаж байх үүргийг дотоодын хууль тогтоомжоор тагнуулын албадад оноох нь сайн туршлага мөн”²³ юм.

Харин хяналтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд учирч болох нэгэн бэрхшээл нь гуравдагч этгээдийн дүрэм буюу солилцсон мэдээллийг бусад этгээд (гуравдагч)-д задруулахыг хориглодог явдал юм. Герман зэрэг зарим оронд хяналтын байгууллагуудыг гуравдагч этгээд гэж үздэг тул солилцсон мэдээлэлтэй танилцахыг хориглодог байна.

Гуравдагч этгээдийн дүрмийг ийн тайлбарлаж байгаа үед хяналтын байгууллагуудын зүгээс сөргүүлэн хэрэглэж болох нэгэн арга нь олон улсын

мэдээлэл солилцоонд өөрсдийгөө тагнуулын албаны нэгэн хэсэг гэж тооцох шаардлага тавих явдал юм. Хэрэв ингэвэл гадаадын албад өөрсөдтэй нь мэдээлэл хуваалцах хүсэлгүй болно хэмээн тагнуулын албад эсэргүүцэж магад. Гэхдээ тагнуулын байгууллагууд хяналтын байгууллагуудтай хамтран ажиллах үүрэг хариуцлагынхаа талаар гадаадын харилцагч байгууллагуудад ойлгуулахыг хичээж болох бөгөөд хүлээн авагч тал ч мөн адил дүрэм журамд захирагддаг байх магадлал бий.

Мөн түүнчлэн тагнуулын албад мэдээлэл солилцоог дотоодын хязгаарлалтаас зайлсхийхаргазам болгонашиглах боломжтой гэдгийг хяналтын байгууллагууд анхаарах нь зүйтэй. Европын Парламентаас дохион мэдээллийн *ECHELON* системийн хяналтын талаар гаргасан тайланд суурилсан сайн туршлага нь энэ асуудлыг шийдэх оновчтой шийдэл мөн хэмээн НҮБ-ын тусгай илтгэгч санал болгожээ. Тодруулбал “тагнуулын албад өөрийн үйл ажиллагаатай холбоотой дотоодын хуулийн хэм хэмжээ, хяналтаас зайлсхийх зорилгоор гадаадын тагнуулын албаны туслалцаа авахыг чандлан хориглоно” гэжээ.²⁴

Эцэст нь дурдахад хяналтын байгууллагууд тагнуулын албадад хэрэгжүүлэхийг зөвлөж буй мэдээлэл солилцооны сайн туршлагуудаа өөрсдөө мөн хэрэгжүүлдэг байх ёстой. Жишээ нь, өөрийн харилцдаг гадаадын байгууллагын хүний эрхийн түүхийг судалж мэдэхийн зэрэгцээ, өөрийн хянадаг байгууллагууддаа гадаадын байгууллагатай мэдээлэл солилцохдоо заавал бичгээр гэрээ байгуулах шаардлага тавих ёстой.

Тодруулга 3: Нидерланд улсын Тагнуул, аюулгүй байдлын албаны хяналтын хорооноос гадаад мэдээлэл солилцоонд тавих хяналтын талаар

Нидерландын Засгийн газар 2002 онд тагнуулын хэд хэдэн албаны үйл ажиллагааг хамарсан, нууц мэдээ мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй, өргөн хүрээтэй чиг үүрэг бүхий хяналтын байнгын бүтэц байгуулсан. Энэхүү Тагнуул, аюулгүй байдлын албадын хяналтын хороо нь тагнуулын нэг албаны 2002 оны дунд үеэс 2005 оны мөн үе хүртэлх үйл ажиллагаанд тулгуурлан тус улсын тагнуулын гадаад хамтын ажиллагааны дэлгэрэнгүй тайланг 2009 онд гаргасан байна.

Нидерландын тагнуулын албад болон гадаад хэргийн яам гадаадын түншүүдийнхээ талаар олж мэдэхэд хангалттай анхаарахгүй, тухайлбал хүний эрхийн тааруу түүхтэй орнууд мэдээлэл солилцооны зохих шаардлагыг хангаж байгаа эсэхэд хяналт тавихгүй байна гэж уг тайланд дүгнэжээ. Мөн тайланд дурдсанаар, тус улсын тагнуулын албад гадаадын харилцагчид руу мэдээлэл явуулахдаа хууль зөрчсөн тохиолдол гарч байжээ. Мэдээллийг хууль бүс зорилгоор ашиглана хэмээн сэжиглэж буй гадаадын байгууллагатай мэдээлэл солилцоог зогсоохыг зөвлөмж болгосон²⁵ бөгөөд гадаадын

байгууллагатай мэдээлэл солилцооны гэрээ байгуулах эсэх шийдвэр гаргах тодорхой тогтолцоотой болохыг зөвлөсөн. Мөн өмнө нь байгуулсан мэдээлэл солилцооны гэрээнд тогтмол шалгалт хийж, хувь хүний мэдээллийг солилцсон талаар бүртгэл, холбогдох мэдээллийг бичгээр үйлдэж хавсаргахыг үүрэг болгосон байна.²⁶

3.4 СҮЛЖЭЭГЭЭР ДАМЖСАН ОЛОН УЛСЫН МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООГ ХЯНАХ САЙН ТУРШЛАГААС

Олон улсын мэдээлэл солилцоо нь олон талт болон хоёр талт хамтын ажиллагааны хүрээнд хийгдэх боломжтой тул хяналтын байгууллагууд мэдээллийг сүлжээгээр дамжуулахтай холбогдон үүсэх хүндрэлийг хамгийн доод хэмжээнд, харин боломжийг хамгийн дээд хэмжээнд байлгах байдлаар үйл ажиллагаагаа зохион байгуулах шаардлагатай. Жишээ нь, мэдээлэл солилцооны сүлжээнээс хүний эрхийн зөрчлийн талаар гишүүн байгууллагадаа өгсөн үнэлгээ нь энэ талаар аль нэг гишүүн байгууллагын өгсөн үнэлгээнээс илүү найдвартай байна. Мөн хүний эрх, хувь хүний нүүцтэй холбоотой хэм хэмжээг сахин мөрдөхийг сүлжээгээр дамжуулан гишүүн байгууллагаас шаардах нь харьцангуй өндөр үр дүнтэй байдаг.²⁷ Эцэст нь, мэдээллийн үнэн зөв, найдвартай байдал, мэдээлэл солилцоонд тавих хяналттай холбоотой нэг гишүүний сайн туршлагыг сүлжээгээр дамжуулан бусад гишүүдэд түгээн дэлгэрүүлэх боломжтой.

Европол болон Берний клубээс ажиллуулдаг Европын зарим мэдээлэл солилцооны сүлжээ стандарт өндөртэй бөгөөд тэр хэрээрээ үр дүнтэй байдаг. Гэхдээ эдгээр сүлжээ нь зарим орнуудтай илүү албан бус байдлаар хоёр талт мэдээлэл солилцоо хийх (тодорхой хэрэг тус бүрээр)-ийг дэмжих байр суурьтай байх нь бий.²⁸ Энэ нөхцөлд оновчтой зохицож ажиллахын тулд хяналтын байгууллага хоёр үрсгалт бодлого баримтлах нь зүйтэй бөгөөд нэг талаас олон талт сүлжээгээр мэдээлэл хуваалцахын ашиг тусыг онцлохын сацуу нөгөө талаас харьцангуй ил тод бус, хоёр талт гэрээ хэлцлийн хүрээнд хийгдэж буй мэдээлэл солилцоонд онцгой анхаарал хандуулах хэрэгтэй. Тухайн орны тагнуулын албатай мэдээлэл солилцдог гадаадын байгууллагын талаар мэдээлэл олж авах төвөгтэй хэдий ч, хяналтын байгууллагууд уг мэдээллийг зайлшгүй авч, гадаад мэдээлэл солилцооны гэрээ хэлцэл, түүний хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг байх шаардлагатай.

Хөгжиж буй орнуудын хувьд мэдээлэл солилцооны олон улсын сүлжээний гишүүнээр элссэнээр олж авдаг олон давуу тал, нөөц боломж нь гишүүдэд тавьдаг шаардлагууд, үүний дотор хүний эрхийн зарим тодорхой хэм хэмжээг хүлээн зөвшөөрч, сахин биелүүлэх үндэслэл болж байдаг. Хяналтын байгууллагууд гишүүнчлэлийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг судлан үзэх, улмаар тагнуулын албадыг гишүүнээр элсэхийг дэмжихэд чухал үүрэг гүйцэтгэх боломжтой.

4. ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН ДОТООДЫН БАЙГУУЛЛАГУУДАЙ ХИЙХ МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООГ ХЯНАХ НЬ

Өмнө дурдсанаар, 09 дүгээр сарын 11-ний халдлагаас хойш дэлхийн олон орны засгийн газар ирээдүйд гарч болзошгүй энэ мэт террорист халдлагаас урьдчилан сэргийлэх үүднээс тагнуул, цагдаа, хил, гааль, зам тээврийн асуудал хариуцсан дотоодын байгууллага хоорондын мэдээлэл солилцоог эрчимжүүлэх арга хэмжээ авсан юм. Жишээ нь, Их Британийн Терроризмын эсрэг хуулийн 19 дүгээр зүйлээр тус улсын тагнуулын албадад мэдээлэл солилцооны өргөн хүрээтэй эрх мэдэл өгчээ. Уг хуулийн дагуу тагнуулын албадад ямар ч этгээд мэдээлэл өгч болох ба тагнуулын албад чиг үүргээ зохих ёсоор гүйцэтгэх, онц ноцтой гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, олж илрүүлэх, эрүүгийн шүүн таслах ажиллагааг цаашид үргэлжлүүлэхэд шаардлагатай мэдээллийг ил болгох эрхийг мөн өгсөн байна. Мэдээлэл солилцоог эрчимжүүлэх хэрэгцээ шаардлага нь ийнхүү аюулгүй байдлын болзошгүй аюул заналтай холбоотой төдийгүй, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах зорилгоор мэдээллийг ил болгох нөхцөлийг бүрдүүлэх болсон юм.

4.1 ДОТООДЫН МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООНД УЧИРЧ БОЛОХ СОРИЛТУУД

Хяналтын үүднээс авч үзвэл дотоодын байгууллагуудтай мэдээлэл солилцоход тулгардаг бэрхшээлүүд нь олон улсын мэдээлэл солилцоонд тулгардаг сорилтуудтай ихэнхдээ төстэй байдаг. Гэхдээ зөвхөн дотоод мэдээлэл солилцоонд учирч болох зарим тодорхой асуудлууд бас бий. Эдний дотроос хамгийн чухал нь хяналтын байгууллагуудын хуулиар тогтоосон чиг үүрэг мэдээлэл солилцоонд оролцож буй дотоодын албадыг бүхэлд нь хамарч чадахгүйн улмаас мэдээлэл солилцоонд нэгдмэл, цогц байдлаар, үр нөлөөтэй хяналт тавих боломжгүй байх эрсдэл юм. Хяналтын эрх мэдэл энэ мэтээр дутмаг байх нь хариуцлагыг саармагжуулж, зохих хяналтгүйгээр мэдээлэл солилцох сиймхийг үүсгэж байдаг.

Аливаа улсын тагнуулын албад тусгай эрх, арга хэрэгсэл ашиглах эрхтэй байдаг тул хууль сахиулах байгууллагуудаас илүү чанд хатуу хяналт дор байлгахыг засгийн газар эрмэлздэг. Харин хариуцлагатай байдлын хийдэл үүссэнээр энэхүү хатуу хараа хяналтын үр нөлөө сулардаг. Жишээ нь, Махер Арар болон Канадын нэр бүхий зарим иргэдийг Сири, Египет улсуудад хорьж, эрүүдэн шүүсэн хэрэг дэх Канадын албан тушаалтнуудын оролцоог хянан шалгах ажиллагаа явуулсан Аюулгүй байдлын тагнуулын байнгын хорооны чиг үүрэгт Сири болон Египетэд мэдээлэл дамжуулахад оролцсон цагдаа, гааль, гадаад хэрэг, цагаачлалын албаны албан тушаалтнууд хамаардаггүй. Тиймээс хариуцлага тооцож чадаагүй энэхүү хийдлийг нөхөх үүднээс хянан шалгах түр хороо байгуулж ажиллах шаардлагатай болсон аж.

Холбооны улсуудад хариуцлагатай байдлын хийдэл үүсэх магадлал

мөн өндөр байдаг. Тухайлбал, 09 дүгээр сарын 11-ний халдлагын дараа АНУ-д холбооны, муж улсын, хотын төвшний албад хоорондын мэдээлэл солилцоог эрчимжүүлэх зорилгоор мэдээлэл, дүн шинжилгээний хэд хэдэн төвийг байгуулсан. Мэдээлэл, дүн шинжилгээний төвд хамрагдсан алба түс бүрийг хянадаг хяналтын байгууллагууд бэлэн байгаа тул шинээр хяналтын байгууллага тусгайлан байгуулах шаардлагагүй гэж зарим нь үзэж байв. Гэхдээ энэ байр суурь нь бодит амьдрал дээр нэг байгууллагыг хамаарсан хяналтын бүтцэд засгийн газрын бусад төвшний байгууллагуудын үйл ажиллагааг хянах эрх мэдэл дутмаг байдаг гэдгийг харгалзаж үзээгүйгээрээ учир дутагдалтай байв.²⁹

4.2 ДОТООДЫН МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООНЫ МУУ ТУРШЛАГААС

09 дүгээр сарын 11-нээс хойш гарсан дотоодын мэдээлэл солилцооны нэгэн муу туршлага бол тайван замаар эсэргүүцлээ илэрхийлэгчдийг терроризмын хэргийн сэжигтнээр андуурах байдал газар авсан явдал байв. АНУ-д л гэхэд мэдээлэл, дүн шинжилгээний хэд хэдэн төвд ийм алдаа гарч байжээ. Ийм алдаа холбооны, муж улсын болон орон нутгийн албадын террорист аюул занал, эмзэг байдлын талаарх стратегийн мэдээллийн санг нэгтгэсний дараа гарсан тул холбогдох байгууллагууд эл алдааг өөрөөсөө зайлуулах, эсвэл бусдад тохох нь нийтлэг байв. Мэдээлэл, дүн шинжилгээний зарим төв мэдээлэл цуглуулсан арга хэрэгслийн талаар хяналтын байгууллагуудад тайлбар өгөхөөс татгалзаж байсан нь улам нэрмээс болж байсан.³⁰ Энэ мэт хүчин зүйлсийн улмаас мэдээлэл, дүн шинжилгээний төв болон түүнд хамрагдах албадад тодорхой хариуцлага тооцоход ихээхэн хүндрэлтэй байдаг байна.

Ерөнхийдөө мэдээллийн сүлжээ болон түүнд багтдаг албад баталгаагүй мэдээллийг аливаа хязгаарлалтгүй солилцдог явдлыг бууруулах шаардлагатай. Канадад л гэхэд гадаадын байгууллагаас хүлээж авсан мэдээллийг урьдчилан шалгаж баталгаажуулалгүйгээр дотоодын тагнуул, хууль сахиулах албад руу илгээж, улмаар нэгжлэг хийх зөвшөөрөл авах үндэслэл болгож ашигласан тохиолдол гарч байв. Үүнээс үзэхэд дотоод мэдээлэл солилцооны муу туршлага гадаад мэдээлэл солилцоог дагасан аюулыг хэд дахин өсгөх эрсдэлтэй байдаг аж.

4.3 ДОТООДЫН МЭДЭЭЛЭЛ СОЛИЛЦООНЫ САЙН ТУРШЛАГААС

Дотоодын мэдээлэл солилцооны сайн туршлага нь мэдээлэл, дүн шинжилгээний төвүүдэд хадгалагдаж, тэдгээрээр дамжин солилцож буй мэдээллийг бүртгэгдүүлэхээс эхэлнэ. Ийм бүртгэл болон түүний мөрөөр явуулдаг аудитын баримтгүйгээр дотоод мэдээлэл солилцоог хянахад хүндрэлтэй эсвэл бүр боломжгүй юм.

Олон улсын мэдээлэл солилцооны нэгэн адил дотоод мэдээлэл солилцоонд

тодорхой шаардлага тавих шаардлагатай бөгөөд ялангуяа тухайн мэдээллийг хууль сахиулах ажиллагаанд ашиглах тохиолдолд ийм шаардлага нэн чухал. Мэдээлэл илгээгч тал нь тухайн мэдээллийг хууль сахиулах ажиллагаанд ашиглаж болохуйц баталгаатай эсэх, мөн ийм зориулалтаар мэдээлэл нийлүүлэх хууль ёсны эрхтэй эсэхээ сайтар судлах хэрэгтэй. Дотоод мэдээлэл солилцооны хууль эрх зүйн үндсийг тодорхой болгох хэрэгцээ шаардлагыг НҮБ-ын тусгай илтгэгч удаа дараа онцолсон байдаг. Үүний нэг жишээ нь Их Британид 2008 батлагдсан Терроризмын эсрэг хуулийг 19 дүгээр зүйл мөн.

Хууль тогтоогчдын хувьд мэдээлэл солилцооны хууль эрх зүйн үндсийг тодорхой болгох нь одоо хэрэглэгдэж буй хяналтын байгууллагыг цаашид хэвээр ашиглахад тохиромжтой эсэх, эсвэл өөрчлөлт оруулж шинэчлэх шаардлагатай эсэхийг үнэлж дүгнэх боломж олгодог юм. Жишээ нь, Арарын хороо Канад Улсын хяналтын тогтолцооны хууль эрх зүйн үндсийг судлан үзээд, хяналтын байгууллагууд өөр хоорондоо нүүц мэдээлэл солилцож, үндэсний аюулгүй байдлын үйл ажиллагаанд хамтран хяналт тавих боломжийг бий болгох “хуулийн гарц”-уудыг бий болгохыг хууль тогтоогчдод зөвлөсөн байна. Хяналт нь хянаж буй ажиллагаатай дүйцэх ёстой гэсэн энгийн бөгөөд зөв зарчимд уг зөвлөмж тулгуурласан байв. Өөрөөр хэлбэл, мэдээлэл солилцооны эрх мэдлийг өсгөж байгаа бол түүнийг дагалдах хяналтын эрх мэдлийг ч нэмэх ёстой гэсэн үг юм.

Хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаа дотоод мэдээлэл солилцооны сүлжээний хурдацтай өсөлтөөс хоцрохгүйн тулд “сүлжээний хариуцлагатай байдал” гэх хяналтын өвөрмөц төрлийг хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай гэж зарим судлаачид үздэг. Энэ хүрээнд сүлжээгээр дамжин хуваалцсан бүх мэдээллийг бүртгэж, хувийг хадгалах (өөрчилж засварлаагүй баримтуудыг цуглуулах боломж хяналтын байгууллагуудад олгох үүднээс), мэдээллийг эзэнжүүлэх тогтолцоог мэдээлэл, дүн шинжилгээний төвүүдэд нэвтрүүлэх (алдаатай буюу хувь хүний нүүцэд халдсан мэдээллийг залруулах боломж олгох үүднээс) зэрэг зөвлөмжийг мөн гаргасан байдаг.³¹ Түүнчлэн, хяналтын байгууллагууд тус тусын харьяа тагнуулын албаны мэдээлэл солилцооны ажиллагаанд хамтарсан шалгалт хийхийн тулд, ялангуяа АНУ-д, ерөнхий хянан шалгагч шаардлагатай гэж зарим судлаач үздэг.³² 09 дүгээр сарын 11-ний халдлагаас хойш аюулгүй байдлын үүрэг хариуцлага хүлээх болсон шинэ байгууллагуудыг хяналтын байгууллагуудын чиг үүрэгт хамруулахыг Арарын хороо мөн адил санал болгожээ.³³ Бельги Улсад л гэхэд цагдаа, тагнуулын албыг тус тус хянадаг хоёр бүтэц хоорондоо мэдээлэл солилцох эрхтэй бөгөөд хэд хэдэн удаа хамтарсан хянан шалгах ажиллагаа явуулж байжээ.³⁴

Хяналтын ийм өргөн хүрээтэй зохицуулалт байхгүй үед дотоодын хэд хэдэн байгууллага оролцсон аюулгүй байдлын мэдээлэл солилцоог хянахдаа Арарын хороотой ижил хянан шалгах түр хороо байгуулах нь тохиромжтой. Учир нь өмнө нь байгуулагдсан хяналтын байгууллагын алинд нь ч хэд хэдэн

албаны үйл ажиллагааг дамнан шалгах хангалттай эрх мэдэл байхгүй. Ийнхүү түр бүтэц байгуулж ажиллах нь онцгой нөхцөлд хэрэглэх уян хатан арга хэмжээ хэдий ч нухацтай хяналт тавьдаг, байнгын ажиллагаатай хяналтын байгууллагыг орлож чадахгүй гэдгийг мартаж ёсгүй. Иймээс байнгын ажиллагаатай хяналтын байгууллагуудын чиг үүрэг, эрх мэдлийг өргөжүүлж, хэд хэдэн байгууллага дамнасан аюулгүй байдлын мэдээлэл солилцоог хянах боломж олгохыг Арарын хорооноос зөвлөж байв. Харамсалтай нь энэ зөвлөмж болон хамтарсан хянан шалгах ажиллагаа явуулах “гарц”-ыг холбогдох хууль тогтоомжид суулгах талаар 2006 онд гаргасан зөвлөмж одоо хүртэл хэрэгжээгүй байгаа юм.³⁵

АНУ-д аюулгүй байдлын мэдээлэл солилцоонд шинээр оролцох болсон дотоодын хэд хэдэн байгууллагыг дамнасан хяналт тавих байнгын ажиллагаатай бүтэц байгуулах тал дээр зарим нэг ахиц дэвшил гарсан. Үүний нэг жишээ нь шүүхийн зөвшөөрөлгүйгээр утсан холбоо чагнасан хэргийн мөрөөр Батлан хамгаалах яам, Хууль зүйн яам, Тагнуулын төв газар, Үндэсний аюулгүй байдлын газар болон Үндэсний тагнуулын захирлын Ажлын албаны Ерөнхий хянан шалгагч нарын хийсэн хамтарсан хянан шалгах ажиллагаа юм.³⁶

Тодруулга 4: Австралийн тагнуулын албадыг хянан шалгах ажлын хүрээнд дотоодын мэдээлэл солилцоонд хийсэн шалгалт

Австрали Улс тагнуулын хяналтын тогтолцоогоо “эрх мэдэл, хариуцлагыг цогц байдлаар” гэх аюулгүй байдал, мэдээлэл солилцооны шинэ чиг хандлагатай үйлдүүлэн өөрчлөх тал дээр ихээхэн ахиц дэвшил гаргасан юм. Тус улсын тагнуулын албадын үйл ажиллагаанд 2006 онд хийсэн хянан шалгах ажиллагаагаар ерөнхий хянан шалгагч, хяналтын мэргэшсэн бүтэц, парламентын холбогдох хамтарсан хорооны чиг үүрэг, эрх мэдлийг өргөжүүлж, дотоодын тагнуулын бүх албадыг үйл ажиллагаанд хяналт тавих боломж олгохыг зөвлөсөн.³⁷

Уг зөвлөмжид дотоодын тагнуулын албад хоорондын мэдээлэл солилцоо өргөжин тэлж буйг хүлээн зөвшөөрсөн хэдий ч, дотоодын тагнуулын алба болон засгийн газрын харьяа бусад байгууллага хоорондын мэдээлэл солилцоонд дорвитой анхаарал хандуулаагүй байв. Эл дутагдлыг 2010 онд тус улсын парламентаас баталсан хуулиар залруулж, ерөнхий хянан шалгагчид холбооны аль ч яам, байгууллагын аюулгүй байдал, тагнуултай холбоотой асуудалд хяналт тавих эрхийг олгосон байна.³⁸ Гэвч уг хуульд нэг учир дутагдалтай заалт байжээ. Тодруулбал, НҮБ-ын тусгай илтгэгчийн зөвлөмжид хяналтын байгууллагууд өөрийн санаачилгаар хянан шалгах ажиллагаа хийх эрхтэй байхын ач холбогдлыг удаа дараа цохон тэмдэглэсэн хэдий ч уг хуульд ерөнхий хянан шалгагч энэхүү шинэ эрхээ эдлэхийн тулд Ерөнхий сайдаас заавал зөвшөөрөл авдаг байхаар оруулсан байв.³⁹

Үүний зэрэгцээ, тус улсын парламентад үндэсний аюулгүй байдал, мэдээлэл солилцооны ажиллагаанд оролцдог хууль сахиулах байгууллагуудын үйл ажиллагааг хянах хороодыг шинээр байгуулсан бөгөөд тагнуулын хяналтын асуудал хариуцсан парламентын хамтарсан хороог мөн өргөжүүлэн зохион байгуулжээ.

5. ЗӨВЛӨМЖ

Дараах зөвлөмжүүдийг дотоод, гадаад мэдээлэл солилцоонд тавих хяналтын үр нөлөөг нэмэгдүүлэх зорилготой боловсруулсан болно. Ингэхдээ зөвхөн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын бүрэлдэхүүнд байдаг хяналтын байгууллагууд бус тэдгээрийн хяналт дор байдаг тагнуулын албад, мөн түүнчлэн аюулгүй байдлын эрсдэлүүдэд хариу үйлдэл үзүүлэх “эрх мэдэл, хариуцлагыг цогц байдлаар” гэх шинэ хандлагад оролцогч бүх байгууллагуудад хандаж боловсруулсан болно.

Мэдээлэл солилцоо зайлшгүй бөгөөд харин түүнийг хууль ёсны дагуу зөвшөөрөгдсөн, хүний эрх, хувь хүний нууцыг хүндлэн үзсэн арга хэлбэрээр хэрэгжүүлэх ёстой. Ингэхийн тулд 09 дүгээр сарын 11-ний халдлагаас хойших өнөөгийн ертөнцөд явагдаж буй дотоод, гадаад мэдээлэл солилцооны хурд, цар хүрээг гүйцэж ажиллаж чадахуйц хууль эрх зүйн болон бусад нөөц бололцоог хяналтын байгууллагуудад хангалттай олгох нь нэн чухал юм.

Мэдээлэл солилцооны дотоод журам боловсруулах

Тагнуулын алба мэдээлэл солилцоонд баримтлах зарчмуудаа тогтоож, хэрэгжүүлэх шаардлагатай бөгөөд тэдгээр зарчмыг бичгээр үйлдэж, хууль эсвэл бодлогод оруулсан байх ёстой. Ингэхдээ зарчмуудыг дараах шалгуурын дагуу боловсруулна. Үүнд:

- Хүний эрх (үүнд, эрүүдэн шүүх ажиллагаанд оролцохоос татгалзах эрх багтана) болон хувь хүний нууцыг хамгаалсан хууль тогтоомжид (үүнд, хувь хүний мэдээллийг солилцох асуудлыг мөн хамруулна) хүндэтгэлтэй хандах. Нэн ялангуяа, тухайн мэдээлэл нь эрүүдэн шүүлтийн шалтгаан болох буюу эрүүдэн шүүлтэд хувь нэмэр оруулж болзошгүй бодит эрсдэл байгаа тохиолдолд мэдээлэл солилцохыг уг зарчмаар хориглох ёстой.
- Солилцож буй мэдээллийн ач холбогдол, найдвартай, үнэн зөв байдал болон хувь хүний нууц, хүний эрхэнд үзүүлэх нөлөөллийг шалгаж баталгаажуулах (илгээсэн болон хүлээж авсан мэдээллийн аль алинд хамаарна).
- Илгээсэн мэдээллийг зохисгүй байдлаар буюу дотоодын болон олон улсын хууль тогтоомжийг зөрчсөн байдлаар ашиглахаас урьдчилан

сэргийлэх зорилгоор мэдээллийг дагалдах нөхцөл шаардлагуудыг тодорхой заах, нөгөө талаас тухайн байгууллага өөрөө бусад этгээдээс хүлээж авсан мэдээллийг дагалдуулж тавьсан шаардлагыг хүндэтгэн үзэж, биелүүлэх.

- Бусад байгууллага руу алдаатай мэдээлэл илгээсэн бол залруулах, мөн бусад байгууллагаас хүлээж авсан мэдээллийг тогтмол шалган баталгаажуулах үүрэг хариуцлагаа ухамсарлах.
- Эдгээр зарчим нь мэдээлэл солилцоонд оролцож буй тагнуулын алба болон хяналтын холбогдох бүтцийн хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн байх. Өөрөөр хэлбэл, солилцсон мэдээллийг бичгээр бүртгүүлж, мэдээлэл солилцох зөвшөөрлийг хэрхэн яаж олгосон, дагалдаж арга хэмжээ авсан эсэх талаар аудитын баримтад тэмдэглэж үлдээнэ. Хэрэв уг мэдээлэл солилцоог зохих зөвшөөрөлгүйгээр, жишээ нь ажиллагааны талбар дээр эсвэл онц яаралтай нөхцөл үүссэний улмаас хийсэн бол эдгээр үндэслэлийг бичгээр тодорхой тайлбарлаж, аль болох яаралтай хавсаргах ёстой.

Тагнуулын албад эдгээр зарчмыг тус тусын сургалтын хөтөлбөрт суулгаж, хяналтын байгууллагуудад мэдэгдэхийн зэрэгцээ үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой нууцлалыг зөрчихгүй хэлбэрээр олон нийтэд мөн мэдээлэх нь зүйтэй. Харин тагнуулын алба ямар нэг шалтгаанаар эдгээр зарчмыг боловсруулаагүй тохиолдолд хяналтын байгууллага өөрийн санаачилгаар боловсруулж, үйл ажиллагаандаа баримтална.

Мэдээлэлд суурилсан мэдээлэл солилцооны чиг хандлагыг тагнуулын албанд нэвтрүүлэх

Тагнуулын алба мэдээлэл солилцдог орнуудынхаа хүний эрхийн зөрчлийн түүхийн талаар мэдээллийн сан үүсгэж, тогтмол шинэчлэх ба мэдээллийн сан нь дараах шаардлагыг хангасан байна. Үүнд:

- Олон улсын болон бүс нутгийн хүний эрхийн байгууллагууд болон нэр хүнд бүхий иргэний нийгмийн бүлгүүдээс гаргасан хүний эрхийн зөрчлийн мэдээлэл гэх мэт зэрэг өргөн цар хүрээ бүхий нээлттэй мэдээллийг агуулах.
- Гадаад хэргийн яамтай хамтран боловсруулсан байх.
- Тагнуулын бие бүрэлдэхүүний сургалтад ашиглагдах.
- Үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой нууцлалыг зөрчихгүй хэлбэрээр олон нийтэд ил болгох.

Хяналтын байгууллагууд энэ мэдээллийн санд нэвтрэх, хяналт тавих, шаардлагатай тохиолдолд баяжуулах, шинэчлэх эрхтэй байна. Тагнуулын алба ямар нэг шалтгаанаар ийм мэдээллийн сан үүсгээгүй тохиолдолд, хяналтын байгууллага санаачилгыг гартаа авч, мэдээллийн сан үүсгэж ажиллах ёстой.

Олон улсын мэдээлэл солилцооны гэрээ байгуулах

Тагнуулын албад гадаадын түнш байгууллагуудтай мэдээлэл солилцохдоо уг асуудлыг зохицуулсан гэрээг бичгээр байгуулж албажуулах ёстой. Ийм гэрээнд хүний эрхтэй холбогдуулан мэдээлэл илгээгч, хүлээн авагч талуудын хүлээх үүргийг тодорхой заахын зэрэгцээ хүлээн авагч байгууллага өөрийг нь хянадаг бүтцэд (болон нууцлалын шаардлагыг хүлээн зөвшөөрсөн хяналтын бусад бүтцүүдэд) тухайн мэдээллийг танилцуулна гэсэн суурь заалт заавал оруулах нь зөв. Түүнчлэн, тагнуулын алба гэрээг боловсруулахдаа холбогдох байгууллагуудаас хууль зүйн болон гадаад бодлогын түслалцаа авах ёстой.

Гэрээнд гарын үсэг зурж албажуулсан даруйд хяналтын бүтцэд гэрээний хувийг өгөх ба гэрээнд өөрчлөлт орох бүрт мэдэгдэж байх ёстой. Хяналтын байгууллага нь мэдээлэл солилцооны бүх гэрээнд хяналт тавихын зэрэгцээ, боломжтой бол тохиолдлын аргаар сонгон авч, хэрэгжилтийг нь үнэлдэг байвал зохино. Ингэж шалгах нь өмнөх туршлага дээр тулгуурлан, тухайн гэрээнд өөрчлөлт оруулах шаардлагатай эсэхийг тогтооход түстай юм.

Мэдээллийг дагалдах шаардлагыг зөрчсөн тохиолдлыг мэдээлэх, хариу арга хэмжээ авах

Мэдээлэл солилцооны гэрээнд тухайн мэдээллийг дагалдах шаардлагыг зөрчсөн тохиолдлыг хэрхэн мэдээлэх, зөрчлөөс үүдэлтэй маргааныг хэрхэн шийдвэрлэх талаар дэлгэрэнгүй оруулах ёстой. Мэдээлэл илгээгч тал ийм зөрчлийн талаар мэдсэн даруйдаа хүлээн авагч талд эсэргүүцлээ албан ёсоор гаргахын сацуу үүнтэй холбогдуулан хүчин төгөлдөр үйлчилж буй мэдээлэл солилцооны гэрээг эргэж харах, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай эсэхийг үнэлж дүгнэх ёстой. Түүгээр ч зогсохгүй, үүнийг мэдээллийг залруулах буюу шинэчлэх, улмаар зарим тодорхой тохиолдолд эсвэл урт хугацаандаа мэдээллийг дагалдах шаардлагыг өөрчлөхөд ашиглаж болох юм.

Шаардлагыг зөрчсөн (эсвэл зөрчсөн хэмээн сэжиглэж буй) тохиолдолд тагнуулын алба өөрийн хяналтын бүтцэд энэ тухай мэдэгдэнэ. Ингэж мэдэгдэхдээ тухайн зөрчлийг арилгах талаар авсан буюу авахаар төлөвлөж буй арга хэмжээний жагсаалтыг мөн хавсаргах шаардлагатай. Хяналтын байгууллага тэдгээр арга хэмжээтэй танилцаж, саналаа танилцуулахын зэрэгцээ энэ зөрчил нь зөрчигч талтай хийх цаашдын мэдээлэл солилцоонд хэрхэн нөлөөлж болох талаар мөн байр сууриа илэрхийлнэ.

Мэдээллийг хууль бусаар ашигласан талаар мэдээлэх, хариу арга хэмжээ авах

Илгээсэн мэдээллийг хууль бусаар олж авсан буюу ашигласан (эсвэл тэгсэн хэмээн сэжиглэж буй) тохиолдолд, нэн ялангуяа энэ нь хүний эрхийн зөрчилтэй холбоотой бол тагнуулын алба энэ талаар өөрийн хяналтын бүтцэд

нэн даруй мэдэгдэх шаардлагатай. Ингэж мэдэгдэхдээ тухайн зөрчлийг арилгах талаар авсан буюу авахаар төлөвлөж буй арга хэмжээний жагсаалтыг мөн хавсаргана. Хяналтын байгууллага тэдгээр арга хэмжээтэй танилцаж, саналаа мэдэгдэхийн зэрэгцээ энэхүү хууль бус ажиллагаа нь зөрчигч талтай хийх цаашдын мэдээлэл солилцоонд хэрхэн нөлөөлж болох талаар байр сууриа мөн илэрхийлэх ёстой.

Дотоод мэдээлэл солилцооны гэрээ боловсруулах

Тагнуулын албад дотоодын түнш байгууллагуудтай мэдээлэл солилцохдоо уг асуудлыг зохицуулсан гэрээг бичгээр байгуулж албажуулах ёстой. Гэрээ нь дараах шалгуурыг хангасан байна:

- Хуулиар олгосон хэм хэмжээг тодорхой заасан байх.
- Мэдээллийг дагалдах шаардлагууд болон хүний эрхийн хэм хэмжээг дурдах.
- Мэдээлэл солилцоог баталгаажуулсан аудитын тодорхой баримтуудыг заасан байх (солилцсон бүх мэдээллийн бүртгэл, мэдээлэл илгээсэн болон хүлээн авсан талын зөвшөөрөл г.м).
- Холбогдох хяналтын байгууллагууд дотоод мэдээлэл солилцоонд хэрхэн хяналт тавихыг заасан байх.

Тагнуулын албад ийм гэрээг боловсруулахдаа хууль зүйн зөвлөгөө авах нь зүйтэй бөгөөд нэн ялангуяа хувь хүний нууц болон мэдээлэл солилцоонд тавигдах бусад хязгаарлалтыг сайтар судалж үзэх ёстой. Хууль зүйн зөвлөгөө нь мөн тухайн албыг хянагч бүтцийн чиг үүрэг, эрх мэдэлд мэдээлэл солилцоо багтаж буй эсэхийг хамарсан байна.

Уг гэрээгээр хариуцлагатай байдлын асуудлыг зохицуулахын тулд юуны өмнө мэдээллийг илгээгч болон хүлээн авагч талуудад өөр өөр бүтэц хяналт тавьдаг байж болно гэдгийг харгалзан үзэх шаардлагатай. Мэдээлэл солилцоонд үр дүнтэй хяналт тавихад шаардлагатай бүх мэдээлэлд нэвтрэх эрхийг хяналтын байгууллагуудад аль болох олгох чиг баримтлах хэрэгтэй. Үүний тулд, дотоодын хяналтын байгууллагуудын чиг үүргийг өргөтгөж, хамтарсан хянан шалгах ажиллагаа явуулах, өөр хоорондоо мэдээлэл солилцох эрх олгох шаардлагатай. Үүнийг дагалдан, хяналтын байгууллагуудад аюулгүй байдал, нууцлалын илүү чанд хатуу хэм хэмжээг баримтлах шаардлага тавигдах ёстой.

ЭХ СУРВАЛЖ, АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

(Уншигч цааш дэлгэрүүлж судлах, уншиж ашиглахад дөхөм байлгах үүднээс эх сурвалж, зохиогчдын нэр, гарчгуудыг англи хэлнээ оруулав)

1. Энэхүү бүлэгт тагнуулын алба гэж үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой мэдээллийг цуглуулан, дүн шинжилгээ хийж, шийдвэр гаргагчдад хүргэх үндсэн үүрэг бүхий засгийн газрын харьяа байгууллагыг хэлэв. Эл тодорхойлолтыг Aidan Wills зохиогчтой *Guidebook: Understanding Intelligence Oversight*, Toolkit—Legislating for the Security Sector (Geneva: DCAF, 2010) номын 10 дугаар хуудсаас авсан болно.
2. BBC News, “Libya: Gaddafi regime’s US-UK spy links revealed,” September 3, 2011 (available at <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14774533>).
3. James Walsh, “Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough,” *Journal of Common Market Studies* Vol. 44, Issue 3 (September 2006), pp. 625–643.
4. Elizabeth Sepper, “Democracy, Human Rights and Intelligence Sharing,” *Texas International Law Journal* Vol. 46 (2010), p. 155.
5. Ernest R. May (ed.), *The 9/11 Commission Report* (New York: St. Martins Press, 2007), Section 3.2.
6. Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182, *Air India Flight 182: A Canadian Tragedy* (2010).
7. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations* (2006); and Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin, *Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin* (2008).
8. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations* (2006), p. 331.
9. Detainee Inquiry, “Protocol for the Detainee Inquiry” (2011) (available at <http://www.detaineeinquiry.org.uk/key-documents/protocol/>).
10. Francesca Bignami, “Toward a Right to Privacy in Transnational Intelligence Networks,” *Michigan Journal of International Law* Vol. 28, No. 3 (Spring 2007), p. 674.
11. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP’s National Security Activities* (2006), p. 431.
12. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight*, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 46. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations* (2006), p. 349.
13. Мөн тэнд., p. 342.
14. Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies* (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005), p. 45.
15. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations* (2006), p. 345.
16. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for hu-*

- man rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight*, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010).
17. Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin, *Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin* (2008), p. 82.
 18. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations* (2006), p. 322.
 19. Мөн тэнд., p. 347.
 20. Мөн тэнд., p. 348.
 21. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight*, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 48.
 22. Мөн тэнд., p. 49.
 23. Мөн тэнд., pp. 49–50.
 24. The Netherlands, Review Committee on the Intelligence and Security Services (CTIVD), *Review Report on the cooperation of the GISS with foreign intelligence and/or security services*, CTIVD No. 22A (12 August 2009) (available at <http://www.ctivd.nl/?English>), Section 14.2.
 25. Мөн тэнд., Sections 14.6 and 14.15.
 26. Francesca Bignami, "Toward a Right to Privacy in Transnational Intelligence Networks," *Michigan Journal of International Law* Vol. 28, No. 3 (Spring 2007), pp. 683–684.
 27. Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin, *Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin* (2008), p. 68.
 28. Danielle Citron and Frank Pasquale, "Network Accountability for the Domestic Intelligence Apparatus," *Hastings Law Journal* Vol. 62 (2011), p.1441.
 29. Мөн тэнд.
 30. Мөн тэнд.
 31. Philip Heymann and Juliette Kayyem, *Preserving Liberty in the Face of Terror* (Boston: MIT Press, 2005); Kent Roach, "Review and Oversight of National Security Activities and Some Reflections on Canada's Arar Inquiry," *Cardozo Law Review* Vol. 29, Issue 1 (October 2007), pp. 53–84.
 32. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006).
 33. Мөн тэнд., pp. 333–334.
 34. Kent Roach, *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pp. 416–420 and 455–459.
 35. Offices of Inspectors General of the Department of Defense, Department of Justice, Central Intelligence Agency, National Security Agency, and Office of the Director of National Intelligence, *Unclassified Report on the President's Surveillance Program* (10 July 2009).
 36. Philip Flood, *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies* (Canberra: Government of Australia, 2004).
 37. Australia, National Security Legislation Amendment Act No. 127 of 2010, schedule 9; see also Kent Roach, *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pp. 354–356.
 38. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight*, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010)

БҮЛЭГ 8

**ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН
САНХҮҮГИЙН ХЯНАЛТ**

Эйдэн Уиллс

8

Тагнуулын албадын санхүүгийн хяналт

Эйдэн Уиллс¹

1. ТАНИЛЦУУЛГА

Ардчилсан орнуудад төрийн байгууллагууд үйл ажиллагаа явуулж, хуулиар хүлээсэн чиг үүргээ гүйцэтгэхэд зориулж парламентаас төсөв хуваарилдаг. Үүний дараа парламент хяналтын бусад бүтэцтэй хамтран тухайн төсвийн гүйцэтгэлд хяналт тавьж, хуулийн дагуу, үр дүнтэй зарцуулж чадсан эсэхийг үнэлж дүгнэдэг. Тагнуулын албадыг оролцуулан төрийн бүхий л байгууллага энэ ёс журмыг дагах ёстой.

Энэ бүлэгт тагнуулын албадын төсвийн төслийг боловсруулахаас эхлээд зарцуулалтын экс пост хяналт хүртэлх төсөв санхүүд ардчилсан институтууд хэрхэн хяналт тавьдаг талаар тоймлон авч үзсэн болно. Ингэхдээ сайн туршлагуудыг онцгойлон авч үзэхийг зорьсон бөгөөд дараах зургаан хэсгээс бүрдэнэ. Үүнд:

- *Тагнуулын албадын санхүүгийн хяналтын ач холбогдол*

Хөндлөнгийн хяналт яагаад чухал болохыг тайлбарласан

- *Тагнуулын төсөв*

Тагнуулын төсвийн төслийг боловсруулах харилцан адилгүй хандлагуудыг авч үзсэн

- *Санхүүгийн дотоод хяналт болон аудитын механизм*

Хөндлөнгийн хяналтыг илүү үр дүнтэй болгоход чиглэсэн хяналт, механизмууд

- *Парламентын хяналт*

Тагнуулын төсвийн төслийг боловсруулах, гүйцэтгэлийг хянах, зарцуулалтын хуульд нийцэх байдал, үр нөлөөнд хяналт тавихад парламентын гишүүдийн гүйцэтгэх үүрэг

- *Аудитын дээд байгууллага*

Тагнуулын албадын санхүүд аудит хийхэд аудитын дээд байгууллага (АДБ)-ын гүйцэтгэх үүрэг

- *Зөвлөмж*

Тагнуулын албадын санхүүгийн хяналтын сайн туршлагууд

Товчлох үүднээс энэ бүлэгт тагнуулын албадын санхүүгийн хяналтад гүйцэтгэх засаг, ерөнхий хянан шалгагч, прокурор, шүүх байгууллагын гүйцэтгэх үүргийг оруулаагүй болно.

Энэ бүлэгт “санхүүгийн хяналт” гэсэн ойлголтод санхүүгийн ажиллагааны өмнө, явцын дунд, дараа нь хэрэгжүүлэх “хяналт”-ыг хамруулан өргөн хүрээтэйгээр авч үзсэн гэдгийг дурдах нь зүйтэй.

2. ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН САНХҮҮГИЙН ХЯНАЛТЫН АЧ ХОЛБОГДОЛ

Тагнуулын албадын санхүүгийн хөндлөнгийн хяналт яагаад чухал болохыг харуулсан дөрвөн гол үндэслэл бий. Үүнд:

- Төсвийн мөнгийг хэрхэн хуваарилж, зарцуулж буйд нарийн хяналт тавих нь ардчилсан засаглалын үндсэн зарчмын нэг мөн.
- Санхүүгийн тайлан, баримтаар дамжуулан тагнуулын албадын үйл ажиллагаа, үр дүнг дүгнэх боломжтой.
- Тагнуулын албадын нууцлал нь тэдгээрийн үйл ажиллагаанд олон нийтийн зүгээс хяналт тавих боломжийг хязгаарладаг.
- Тагнуулын албадын үйл ажиллагааны онцлогийн улмаас санхүүгийн эрсдэл үүсэх, үүний дотор төсвийг зүй бусаар зарцуулах эрсдэл өндөр байдаг.

2.1 АРДЧИЛСАН ЗАСАГЛАЛ БА ТӨСВИЙН МӨНГӨНИЙ ЗАРЦУУЛАЛТ

Төсвийг ард түмнийг төлөөлөхөөр сонгогдсон төлөөлөгчид, өөрөөр хэлбэл парламент хуваарилах ёстой бөгөөд учир нь төсөв бол ард түмний мөнгө билээ. Парламент төсвийн эрх мэдлээрээ дамжуулан засгийн газрын

бодлого, тэргүүлэх чиглэлийг ард түмний хүсэл зоригийн дагуу тогтоодог. Үүнтэй эн тэнцүү ач холбогдолтой бас нэг зарчим бол төсвийн зарцуулалтад парламентаас гадна хараат бус бүтцүүд (АДБ г.м) «экс пост» буюу гүйцэтгэлийн хяналт тавьдаг байх явдал юм. «Экс пост» хяналтад дараах асуудал хамрагдана. Үүнд:

- Төсвийг анх тогтоосон зориулалтын дагуу зарцуулсан эсэх.
- Зарцуулалт нь холбогдох хууль тогтоомжид нийцсэн эсэх (үүнд, төсвийн удирдлагын тухай, худалдан авалтын тухай, авлигын эсрэг хуулиуд болон тухайн албаны үйл ажиллагааг зохицуулсан, тухайлбал тагнуулын албаны тухай г.м хуулиуд багтана).
- Зарцуулалт нь засгийн газрын бодлогод нийцсэн эсэх.
- Зарцуулалт нь үр ашигтай байсан буюу тавьсан зорилтуудыг үр дүнтэй хэрэгжүүлсэн эсэх.

Эдгээр зарчим нь засгийн газрын харьяа бүх байгууллагуудад ижил үйлчлэх хэдий ч зарим оронд тагнуулын албадыг төсвийн зарцуулалттай холбоотой зарим хууль тогтоомжийн үйлчлэлээс гаргасан байдаг. Үүний нэг жишээ нь АНУ-ын Тагнуулын төв газар (ТТГ) юм.² Энэ тохиолдолд чанд нарийн хяналт онцгой ач холбогдолтой.

2.2 САНХҮҮГИЙН ТАЙЛАН, БАРИМТААР ДАМЖУУЛАН ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН ТӨЛӨВ ХАНДЛАГА, ҮР НӨЛӨӨГ ДҮГНЭХ НЬ

Төрийн байгууллагын санхүүгээр дамжуулан үйл ажиллагаа, үр нөлөөнийх нь талаар ихийг олж мэдэх боломжтой. Аливаа байгууллага мөнгө зарцуулалгүй ямар нэг ажиллагаа явуулах боломж нэн хомс. Тиймээс ямар нэг далд, магадгүй хууль бус үйл ажиллагааны үл мөр байгууллагын санхүүгийн тайлан, баримтад үлддэг. Тагнуулын албадын тухайд, саатуулан хорих байр нууцаар ажиллуулах, дотоодын улс төрийн намуудыг санхүүжүүлэх зэрэг хууль бус ажиллагаа нь тухайн албаны санхүүгийн баримтаар илэрч болно. Үүний нэгэн адил, байгууллагын төсвийн үзүүлэлтийн шугам хэт өндөр байна гэдэг нь тухайн байгууллагын үйл ажиллагааны үр нөлөө муу байгааг харуулж болно. Тиймээс хяналтын байгууллагууд тагнуулын албаны санхүүгийн тайлан, баримтыг шалгаснаар цааш нь гүнзгийрүүлж шалгах шаардлагатай үйл ажиллагааг олж тогтоох боломжтой.

2.3 НУУЦЛАЛ БА ОЛОН НИЙТИЙН ХЯНАЛТЫГ ХЯЗГААРЛАХ НЬ

Тагнуулын ажиллагаанд өндөр түвшний нууцлал шаардлагатай байдаг тул тагнуулын албадын төсвийг засгийн газрын харьяа бусад байгууллагатай адилаар тайлагнадаггүй. Төрийн мэдээлэлд нэвтрэх эрхийг зохицуулсан хуулийн үйлчлэлээс тагнуулын албадыг гаргаснаар тагнуулын албадын бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ худалдан авах тендерийн ажиллагаа нууц³ болдог бөгөөд хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгмийн зүгээс олж авах мэдээлэл

хязгаарлагддаг. Олон нийтийн хяналтад учрах энэ мэт хязгаарлалтуудыг харгалзан үзвэл нууц мэдээлэлд нэвтрэх тусгай эрх бүхий хөндлөнгийн хяналтын байгууллагууд тагнуулын албадын санхүүд хатуу чанд хяналт тавьдаг байх нь нэн чухал.

2.4 ТАГНУУЛЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ САНХҮҮГИЙН ЭРСДЭЛИЙН УДИРДЛАГА

Тагнуулын үйл ажиллагааны зарим тодорхой чиглэлд төсвийн мөнгийг үр дүнгүй буюу зохисгүй байдлаар ашиглах эрсдэл харьцангуй өндөр байдаг. Чухамхүү эдгээр чиглэл нь тагнуулын ажиллагаанд тавих хяналтыг туйлын амаргүй болгодог юм.

2.4.1 Тодорхойгүй үр дүн

Тагнуулын албад үндэсний аюулгүй байдлыг сахин хамгаалахад шаардлагатай мэдээллээр бодлого боловсруулагчдыг хангадаг. Энэ чиг үүргээ гүйцэтгэхийн тулд тагнуулын албадад тодорхой төсөв мөнгө шаардлагатай, гэхдээ уг мөнгийг зарцуулснаар хүсэн хүлээсэн мэдээллээ баттай олж авна гэсэн баталгаа гаргах боломжгүй. Тухайлбал, гадаадаас мэдээлэгч олж авахад ихээхэн зардал гаргасны дараа тухайн этгээдэд чухал мэдээлэл бараг байхгүй гэдгийг олж мэдэж болно. Хэдийгээр тагнуулын үйл ажиллагаанд ийм эрсдэл байж болох ч дотоод болон гадаад хяналтын хүрээнд тэдгээр эрсдэлийг удирдаж, төсвийн мөнгөний үр дүнгүй зарцуулалтыг бууруулах боломжтой юм.

2.4.2 Биет бус ашиг тус

Тагнуулын ажиллагааны зардал ихэнхдээ бодитоор гардаг ч түүний үр дүн биет бус хэлбэртэй байх нь олонтаа. Канад улсын Ерөнхий аудиторын дүгнэлтээр “Тагнуулын мэдээлэл олзворлох, дүн шинжилгээ хийх, тайлагнах үйл ажиллагааны үр дүн, эцсийн үр нөлөөг хэмжихэд нэн хэцүү.”⁴ Ялангуяа, тухайн ажиллагааны зорилго нь аливаа нэг үйл явдал, тухайлбал, террорист халдлага гарахаас урьдчилан сэргийлэх явдал бол улам түвэгтэй болно гэсэн үг. Тиймээс зөвхөн хангалттай мэдлэг, түршлага бүхий хяналтын байгууллага л тагнуулын ажиллагааны биет бус ашиг тусыг үнэлж, төсвийн зарцуулалт үр нөлөөтэй болсон эсэхийг тогтоож чадна.

2.4.3 Нууцлал ба төсвийн зохисгүй зарцуулалт

Тагнуулын албад ажиллагааны тодорхой хэсэг, эх сурвалжийн нэр зэрэг эмзэг мэдээллийг нууцлахыг эрмэлзэх нь зүйн хэрэг. Энэ хүрээнд тагнуулын албад мэдээллийг хэсэглэн жиргэж, байгууллага дотроо хүртэл аль болох цөөн тооны хүн мэддэг байхаар зохион байгуулдаг. Гэвч нөгөө талаас, тухайн мэдээллийг мэдэх хүн цөөн байх тусам төвийн мөнгийг зүй бусаар зарцуулах

эрсдэл өсөж байдаг. Жишээ нь, мэдээлэгчийн талаарх мэдээлэл түүнтэй харьцаж буй ажилтанд хомс байгаа тохиолдолд тухайн ажилтан “хуурамч” мэдээлэгч үүсгэн, түүний нэр дээр мөнгө завших боломжтой. Мэдээлэгчид үнэхээр бодитойгоор оршин байлаа ч гэсэн тагнуулын ажилтнууд нууцлалын дүрэм журмыг ашиглан тэдний нэр дээр хуваарилагдсан мөнгийг хувьдаа завшихад ядах юмгүй.

2.4.4 Ашиг сонирхлын зөрчил

Зарим үед тагнуулын ажилтнууд оноосон даалгаврыг биелүүлэх хүрээнд мэдээлэл худалдаж авах, эсвэл хэн нэгний байшин, орон сууцыг ашигласны төлөө мөнгө төлөх зэрэг нууц зардал гаргадаг бөгөөд хэнд, хэдий хэмжээний мөнгө төлөх нь ихэвчлэн тухайн ажилтны (болон зарим тохиолдолд түүнийг шууд удирдах албан тушаалтны) эрх мэдлийн асуудал байдаг. Энэ үед тагнуулын ажилтны шийдвэр нь зөвхөн тухайн мэдээлэл, үйлчилгээг нийлүүлэгчийн давуу талд бус, харин хувийн харилцаа, итгэлцэл зэргээс хамаарах магадлал өндөр байдаг тул чухам энд ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх эрсдэл ихээхэн нэмэгддэг байна. Ингэснээр зүгээр л таньдаг хүнээ илүүд үзсэний улмаас шийдвэр гаргах, эсвэл бүр танил тал харж, хэт өндөр төлбөр төлөх тохиолдол ч гарах магадлалтай. Тагнуулын ажилтан энэ бүхнээс өөрөө ашиг хонжоо олсон удаа ч бий (Тодруулга 1-ийг үзнэ үү).

Тодруулга 1: Кайл Фоггогийн хэрэг

Кайл Фогго бол АНУ-ын ТТГ-т ахлах мэргэжилтэн асан нэгэн. Тэрбээр маш нууц ажиллагаанд шаардагдах бараа, бүтээгдэхүүн худалдан авах, мөн хилийн чанадад хорих байр барих зэрэг ажиллагааг хариуцдаг байжээ. Фогго эдгээр хорих байранд эд материалын ханган нийлүүлэх гэрээг өөрийн дотнын найзтай холбоотой компанитай хийлгэхээр зохион байгуулдаг байв. Энэ мэтээр хэд хэдэн удаагийн гэрээг уг компанитай хийсэн бөгөөд бараа, үйлчилгээг хэт өндөр үнээр худалдан авдаг байсныг хожим прокуророос тогтоожээ. Фогго үүнийхээ хариуд олон тооны ашиг хүртэж байсан бөгөөд тухайлбал, өндөр үнэтэй тансаг аялалд явах, цаашид ажлын байраар хангуулах амлалт зэргийг дурдаж болно. Тэрбээр хамтран ажиллагсдаасаа энэ мэт харилцаагаа нууцалдаг байсан ба бараа үйлчилгээг найдвартай ханган нийлүүлэгчээс авч, худалдан авалтын стандарт ажиллагааны хүнд суртлаас зайлсхийхийг хүссэн хэмээн өөрийгөө зөвтгөхийг оролдсон. Гэвч эцэст нь Фогго авлигын зүйл ангиар хэргээ хүлээсэн бөгөөд хорих ял эдэлсэн байна.⁵

2.4.5 Нэг удаагийн хэрэглээний эд зүйл болон орлоготой холбоотой эрсдэлүүд

Тагнуулын албад ажиллагааныхаа хүрээнд олон тооны нэг удаагийн хэрэглээний эд зүйл худалдан авдаг. Жишээ нь, тусгай ажилтан чинээлэг

субъект дээр ажиллагаа явуулахын тулд үнэтэй машин худалдаж авах, эсвэл үнэтэй зочид буудалд буудаллах шаардлага гарах тохиолдол бий. Өндөр үнэтэй энэ мэт хөрөнгийг ажиллагааны зориулалтаар ашиглаж дууссаны дараа тагнуулын ажилтнууд хувийн хэрэглээндээ авч үлдэх, танил талдаа дамжуулах, эсвэл бүсдад зарж, ашгийг өөртөө завших гэх мэт үйлдэл гаргах боломжтой. Эдгээр хөрөнгийг нууцаар худалдаж авсан байдаг нь энэ мэт эрсдэлийг улам өсгөж байдаг. Үүний нэгэн адил зарим тагнуулын алба тусгай үйл ажиллагаагаа халхлах “халхавч” компани үүсгэн байгуулдаг. Холбогдох тагнуулын ажилтнууд ийм компанийн үйл ажиллагаанаас орж ирсэн орлогыг хууль бусаар завших эрсдэл бий. Энэ мэт эрсдэлүүдийн улмаас хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаа нь тагнуулын албадын зардлыг хамраад зогсохгүй хөрөнгө, орлогыг мөн адил шалгадаг байх ёстой.

2.4.6 Тагнуулын албыг улс төрийн зорилгоор ашиглах

Тагнуулын албаныг хариуцсан сайд, дарга нарын зүгээс тагнуулын албаны төсвийг зүй бусаар зарцуулах явдал гардаг. Эдгээр албан тушаалтнууд хууль бүс улс төрийн зорилгоор тагнуулын албадын нөөц бололцоог ашигладаг бөгөөд үүний дотор төсвийн мөнгийг зарцуулдаг байна. Тиймээс хяналтын байгууллагууд зөвхөн тагнуулын ажилтнууд бүс гүйцэтгэх засагтай харилцах тэдний харилцаанд мөн анхаарал хандуулах шаардлагатай.

3. ТАГНУУЛЫН ТӨСӨВ

Төсөв нь тодорхой хугацаанд, гол төлөв нэг жилд төлөвлөж буй орлого ба зардлыг төрөл зүйлийн дагуу ангилж бичсэн баримт бичиг. Төрийн байгууллагууд үйл ажиллагаа явуулахын тулд санхүүжилт хэрэгтэй байдаг тул төсөв нь нэг ёсондоо тухайн байгууллагын үйл ажиллагааг чиглүүлэх, хянах арга хэрэгсэл гэхэд болно. Ардчилсан орнуудад төсвийг ихэвчлэн парламент нь хууль болгож баталдаг.

Зарим оронд тагнуулын байгууллага бие даасан, тусдаа төсөвтэй байдаг. Харин зарим оронд тагнуулын алба нь тодорхой яамны бүрэлдэхүүнд, тухайлбал Францад дотоодын тагнуулын алба (la Direction Centrale du Renseignement Interieur) нь дотоод яамны бүрэлдэхүүнд байдаг тул бие даасан төсөвгүй байдаг. Тиймээс тагнуулын төсөв гэх ойлголт ээдрээтэй бөгөөд зарим тохиолдолд ганц албаны төсөв, зарим тохиолдолд нэг яаманд харьяалагдах хэд хэдэн албаны төсөвт хамаарах нь бий. Уг ойлголт нь мөн хэд хэдэн яамыг дамнасан, тагнуулын бүхэл бүтэн салбарын төсвийг заасан байх ч боломжтой. Түүнчлэн зарим оронд тагнуулын албатай холбоотой зарим зардал тагнуулын төсөвт ордоггүй. Тухайлбал, тэтгэврийн болон бичиг хэргийн гэх мэт зарим зардлыг улсын төсвийн өөр бусад хэсэгт багтаасан байх магадлалтай. Ингэснээр тагнуулын төсвийн нийт хэмжээг тооцож гаргахад амаргүй болдог.

Тухайн албаны статус нь түүний төсөв санхүүгийн хяналтад нөлөөлдөг учир ихээхэн ач холбогдолтой юм. Ерөнхийдөө бие даасан байгууллагын статустай албадын төсөв санхүүд хөндлөнгийн хяналтын байгууллагууд илүү үр дүнтэй хяналт тавих боломжтой. Учир нь тухайн албаны төсөв нь яамны харьяа бусад байгууллагын төсөвтэй холилдоогүй байдаг.

Тухайн байгууллага тагнуулын ажиллагаа явуулдаг эсэхээс үл хамааран төсөв нь “цогц” байх ёстой. Дэлхийн банк энэхүү ойлголтыг тайлбарлахдаа “төсөв нь санхүүгийн бүх үйл ажиллагааг чиглүүлэх ёстой”⁶ гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, засгийн газрын харьяа байгууллагын төсөв нь тухайн байгууллагатай холбоотой санхүүгийн бүх үйл ажиллагааг хамарсан байх ёстой.⁷ Зарим тагнуулын албад авсан санхүүжилтээ хуулиар зөвшөөрөөгүй үйл ажиллагаанд зарцуулж байсан тохиолдол байдаг тул энэ шаардлага тагнуулын байгууллагуудад зайлшгүй хамааралтай. Үүний нэг жишээ нь 1980-аад онд ТТГ Ираны зэвсгийн наймаанаас олсон орлогоороо Никарагуа улсын сөрөг хүчний армийг санхүүжүүлж байсан хэрэг мөн.

3.1 ТӨСВИЙН МӨЧЛӨГ

Төсвийн мөчлөг гэж төсвийн санал явуулах, хуваарилах, зарцуулах (зарцуулалтын дараах хяналт мөн орно) бүх ажиллагааг агуулсан иж бүрэн үйл явцыг хэлдэг. Төсвийн мөчлөгт дараах дөрвөн үндсэн үе шат багтдаг. Үүнд:

- Төсвийн төсөл боловсруулах буюу холбогдох яам, агентлаг, байгууллагууд төлөвлөсөн орлого болон зарлагын тооцоог гаргах
- Хэлэлцэж батлах буюу парламент төсвийн төслийг хэлэлцэн, шаардлагатай өөрчлөлт оруулж, батлах
- Хэрэгжүүлэх буюу тухайн байгууллага төсвийг төлөвлөсний дагуу зарцуулах
- *«Экс пост» хяналт буюу холбогдох хяналтын байгууллагаас төсвийн гүйцэтгэлд хяналт тавих. Үүнийг дагалдан парламент “хүлээн зөвшөөрөх” санал хураалт явуулах буюу засгийн газрын тухайн жилийн төсвийн гүйцэтгэлийг хүлээн зөвшөөрч, хаах ажиллагаа мөн хийгдэж болно.*⁸

Хэдийгээр тагнуулын албадын төсвийн төслийг засгийн газрын харьяа бусад байгууллагатай ижил байдлаар боловсруулдаг ч түүнийг хэлэлцэн батлах, хэрэгжүүлэх, «экс пост» хяналт тавих ажиллагаа (энэ бүлгийн 5-6 хэсэгт авч үзнэ) ялгаатай байдаг.

3.2 ТӨСВИЙН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН АРГУУД

Заалтуудыг жагсаах төсвийн төлөвлөлтийн уламжлалт аргачлалаар зардал буюу төсвийн шугамд тодорхой хөрөнгө мөнгийг /орц/ аливаа бодлогын

зорилт, үр дүнтэй холболгүйгээр шууд хуваарилан тавьдаг. Үүний эсрэгээр, бодлогын зорилт болон үр дүнд зориулан шаардлагатай санхүүжилтийг хуваарилах “гүйцэтгэлд суурилсан төсөв”-ийн аргыг өнөөдөр дэлхийн олон оронд (Франц г.м) ашиглаж байна.⁹ Төсөв төлөвлөхөд ашигласан арга нь «экс пост» хяналтын хэрэгжилтэд ихээхэн нөлөөтэй. Үр дүнд суурилсан төсвийн арга нь зарлага, үр дүн хоорондын уялдаа холбоог тодорхой харуулдаг учир төсвийн гүйцэтгэлийг үнэлж, ашигт байдал, үр нөлөөг дүгнэхэд тустай. Зүйл-заалтын төсөв нь эсрэгээрээ төсвийн гүйцэтгэлийг хянах боломж хязгаарлагдмал байна.

3.3 ТАГНУУЛЫН ТӨСВИЙГ НИЙТЛЭХ

Энэ бүлгийг зохиогчийн мэдэж байгаагаар тагнуулын албадынхаа төсвийг бүхэлд нь нийтэлж ил болгодог засгийн газар хаа ч байдаггүй. Ихэнх оронд төсвийн нууц хэсгүүдийг олон нийтээс төдийгүй, нууц мэдээлэлтэй танилцах эрх бүхий парламентын хорооны гишүүдээс бусад бүх гишүүдээс нууцалдаг.

Тагнуулын төсвийг тойрсон нууцлалын ард төсвийн мэдээллийг нийтэлснээр сөргөлдөгч талуудад нь давуу тал олгож болзошгүй гэх тагнуулын албадын болгоомжлол байдаг. Гэхдээ энэ эрсдэл нь нийтлэгдсэн мэдээлэлд ажиллагааны объект, арга барил, мэдээллийн эх сурвалжийн талаар тодорхой мэдээлэл орсон тохиолдолд л үүсэж болзошгүй. Ихэнхдээ өнөөгийнхөөс хавьгүй их мэдээллийг үндэсний аюулгүй байдалд эрсдэл учруулалгүйгээр нийтэлж, ил тод байдлыг ихээхэн нэмэгдүүлэх боломжтой юм.

Ерөнхийдөө ардчилсан орнууд тагнуулын төсвийг нийтлэх гурван арга хэлбэрээс сонголтоо хийдэг. Зарим оронд (Их Британи¹⁰ г.м) тагнуулын салбарт бүхэлд нь хуваарилсан нийт төсвийн хэмжээг нийтэлдэг. Харин бусад оронд (Герман г.м) тагнуулын алба бүрт оноосон нийт төсвийн хэмжээг ил болгодог. Энэ хоёр аргын аль аль нь хуваарилсан хөрөнгө ба бодлогын тодорхой зорилт хоорондын уялдаа холбоог ил болгодоггүй – харин олон нийтийн хэлэлцүүлэгт чухамхүү энэ төрлийн мэдээлэл л хэрэгтэй билээ. Гурав дахь хэлбэрийг хэрэглэдэг орнуудад (Австрали, Франц г.м) тодорхой зорилго бүрт хуваарилсан төсвийг ил болгодог байна. Жишээ нь, Францын Гадаад тагнуулын ерөнхий газар (ГТЕГ) төсвөө нийтлэхдээ бие бүрэлдэхүүн, үйл ажиллагаа, хөрөнгө оруулалтын зардлыг тус тусад нь, харин тусгай ажиллагааны төсвийг нийтэд нь дурддаг байна.

Гүйцэтгэлд суурилсан төсвийн аргыг ашигладаг орнуудад (Австрали, Францын аль аль нь багтана) бодлогын зорилтууд болон хүлээгдэж буй үр дүнг мөн нийтэлж болох бөгөөд ингэснээр уялдаа холбоог нь олон нийт өөрсдөө олж харах боломжтой болдог.¹¹ Жишээ нь, ГТЕГ-ын 2010 оны төсвийн олон нийтэд ил хувилбарт “ГТЕГ-ын тагнуулын мэдээлэл олзворлож, дүн шинжилгээ хийх чадавхыг сайжруулах”-ыг бодлогын гол зорилт болгон тавьсан бөгөөд энэ

зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд 2009-2015 оны хооронд 690 ажилтан нэмж авна хэмээн заасан байв.¹²

Тагнуулын төсвийн талаар аль болох ахиу мэдээллийг ил болгох нь нийгэмд хэд хэдэн шалтгааны улмаас тустай. Юуны өмнө, хэдий хэр мөнгө зарцуулж байгааг мэдэх олон нийтийн эрхийг хангана. Хоёрдугаарт, ил тод байдлыг нэмэгдүүлж, нууц мэдээлэлтэй танилцах эрх бүхий хороодын гишүүнээс бусад парламентын гишүүд болон хэвлэл мэдээлэл, иргэд ч тэр тагнуулын албадын санхүүжилт, бодлого, тэргүүлэх чиглэлийн талаарх хэлэлцүүлэгт оролцох боломжтой болдог. Олон нийтийн дунд ийм бүтээлч хэлэлцүүлэг өрнүүлэх нь засгийн газарт төсвийн зарцуулалтын тэргүүлэх чиглэлүүдээ үндэслэлтэйгээр тогтоож, төсвийн мөнгийг илүү үр дүнтэйгээр зарцуулах шахалт болж өгдөг. Эцэст нь, олон нийтийн нээлттэй хэлэлцүүлэг нь иргэдийн зүгээс тагнуулын албанд үзүүлэх итгэлийг нэмэгдүүлж, тагнуулын албадын төсвийн зарцуулалтын талаарх үндэслэлгүй цуу яриаг няцаахын сацуу тагнуулын төсвийг нэмэгдүүлэхэд тус дөхөм үзүүлэх магадлалтай.

Тагнуулын төсвийн талаар хэр их мэдээлэл нийтлэх шийдвэрийг ганц гүйцэтгэх засагт даатган үлдээх нь тохиромжгүй. Парламент хууль тогтоох замаар санхүүгийн чухам аль мэдээллийг нууцалж болох, болохгүй гэдгийг зохицуулах ёстой. Олон нийтэд хэр их мэдээлэл ил болгосноос үл хамааран, тагнуулын төсвийг хэлэлцэх, өөрчлөлт оруулах, батлах эрх бүхий парламентын хороод холбогдох мэдээлэл, түүний дотор төсвийн нууц хэсгүүдтэй танилцах эрхтэй байх ёстой (5.1 дэх хэсгийг үзнэ үү)¹³

4. САНХҮҮГИЙН ДОТООД ХЯНАЛТ БОЛОН АУДИТЫН МЕХАНИЗМ

Хэдийгээр энэ бүлэгт тагнуулын албадын хяналтад хөндлөнгийн хяналтын байгууллагын гүйцэтгэх үүргийн талаар голлон авч үзэхийг зорьсон ч тагнуулын албадын дотоодод ашигладаг санхүүгийн хяналтыг орхигдуулж болохгүй билээ. Хяналтын дотоод механизмгүйгээр хөндлөнгийн хяналт үр дүнтэй байж чадахгүй.

4.1 НЯГТЛАН БОДОХ БҮРТГЭЛ

Төрийн бүх байгууллага, түүний дотор тагнуулын албадад санхүүгийн тайлан тооцоог эмх журамтай, цэгцтэй, холбогдох хууль журмын дагуу байлгах асуудлыг хариуцсан албан тушаалтан байх ёстой гэж хуулиар тогтоосон байдаг (Тодруулга 2-ыг үзнэ үү). Ихэнхдээ энэ албан тушаалтан нь байгууллагын дарга байх ба түүнийг энэ чиг үүргээ биелүүлэхэд нь тус байгууллагын санхүүгийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг бүртгэж, тайлагнаж байдаг санхүүгийн хэлтэс дэмжлэг үзүүлдэг. Санхүүгийн хэлтэс нь нөөцийг үр дүнтэй ашиглаж байгаа эсэхэд хяналт тавих санхүүгийн хяналтыг тогтоож, хэрэгжүүлнэ.

Тодруулга 2: Нягтлан бодох бүртгэлийн ажилтны тухай Өмнөд Африкийн улсын хууль

Энэ тодруулгад засгийн газрын харьяа байгууллагуудын (үүний дотор тагнуулын албадын) санхүүгийн дотоод хяналтыг зохицуулах зорилгоор 1999 онд батлагдсан «Улсын санхүүгийн удирдлагын тухай» Өмнөд Африкийн хуулийн тодорхой заалтуудын талаар оруулсан юм. Уг хуулийн дагуу Өмнөд Африкийн төрийн байгууллагуудын санхүүгийн ажилтан нь тус тусын байгууллагад санхүүгийн сайн түршлагыг нэвтрүүлэхэд чиглэсэн өргөн хүрээтэй үүрэг хариуцлага хүлээдэг байна.

Өмнөд Африкийн Засгийн газрын харьяа байгууллага бүр нягтлан бодох бүртгэлийн ажилтантай байх ба тэр нь дараах үүрэг хариуцлагыг хүлээнэ. Үүнд:

1. Яам, агентлагуудад санхүүгийн эрсдэлийн өндөр үр нөлөөтэй, өгөөжтэй, ил тод удирдлагын тогтолцоо болон холбогдох хууль дүрмийн дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг аудитын хорооны хяналтад байх дотоод аудитын тогтолцоог бий болгож, бэхжүүлэх ажлыг зохион байгуулах
2. Байгууллагын нөөцийг үр нөлөө, өгөөж, хэмнэлттэй, ил тод байдлаар зарцуулах
3. Хөрөнгө, өр төлбөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх, үүний дотор байгууллагын хөрөнгийг хэмнэн хамгаалах
4. Байгууллагын зардал төсвийн холбогдох хууль тогтоомжтой нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавих

Мөн зохих зөвшөөрөлгүй, хэвийн бус, үрэлгэн зардал гаргахаас урьдчилан сэргийлэх, улмаар шаардлагатай тохиолдолд хариу арга хэмжээ авах хариуцлагыг нягтлан бодох бүртгэлийн ажилтанд уг хуулиар ноогдуулсан байна. Тийм зардал гарсан нь тогтоогдвол тухайн ажилтан төрийн санд бичгээр заавал мэдэгдэх ёстой бөгөөд ингэхдээ тус зардлын талаар дэлгэрэнгүй мэдээллийг оруулж, хэрэв тухайн зардал нь бараа үйлчилгээ худалдан авахтай холбогдон гарсан бол тендер шалгаруулах хороонд энэ талаар мэдэгдэх ёстой. Үүний зэрэгцээ, байгууллагын санхүүгийн удирдлагын тогтолцоог бүснүүлсэн, зөвшөөрөлгүй, хэвийн бус, үрэлгэн зардал гаргасан (эсвэл гаргахыг зөвшөөрсөн) аливаа албан тушаалтанд сахилгын зохих арга хэмжээ авах үүрэгтэй.

Уг ажилтан санхүүгийн бүртгэлийг бүрэн бүтэн, үнэн зөв хөтлөх ба холбогдох хэм хэмжээ, дүрэм журмыг баримтлах ёстой.

Байгууллагын нягтлан бодох бүртгэлийг зохих ёсоор явуулах нь хөндлөнгийн хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагаанд зайлшгүй чухал бөгөөд учир нь үүнгүйгээр САИС болон энэ төрлийн бусад байгууллага санхүүгийн гүйлгээ

болон холбогдох үйл ажиллагааны зураглалыг гаргахад хүндрэлтэй учирна. Ерөнхийдөө тагнуулын албаны нягтлан бодох бүртгэлийн чанар нь түүний санхүүгийн бүртгэл үнэн зөв явагдсан эсэхийг харуулах нэгэн гол шинж тэмдэг юм.

4.2 САНХҮҮГИЙН УДИРДЛАГЫН ЖУРАМ

Засгийн газрын харьяа бүхий л байгууллагын нэгэн адил тагнуулын алба өөрийн санхүүгийн удирдлага болон нягтлан бодох бүртгэлийн албан ёсны дүрэм журамтай байна. Албаны дарга буюу гүйцэтгэх засаглалын холбогдох албан тушаалтны тушаалаар батлан, хөндлөнгийн хяналтын байгууллагаар үнэлүүлсэн энэхүү журам нь тухайн албаны ажилтнуудын үйл ажиллагааг үнэлэх цар хүрээний нэг хэсэг болж байна.

Санхүүгийн удирдлагын журамд дараах ерөнхий асуудлыг хамруулна. Үүнд:

- Орлого төвлөрүүлэх, зарлага гаргах ажиллагааг хэн, ямар шат дарааллаар зөвшөөрөх бэ? Энэ асуултад хариулахын тулд уг журам нь санхүүгийн гүйлгээ хийх үүрэг хариуцлагын тогтолцоог тодорхой заасан байх ёстой.
- Тагнуулын албадын төсвийг ямар зориулалтаар зарцуулж болох вэ? Энэ асуултын хариу нь холбогдох хууль тогтоомжид нийцсэн байх ёстой.
- Санхүүгийн гүйлгээг хэрхэн явуулах вэ? Жишээлбэл, ажилтнууд бэлэн мөнгөөр эсвэл цахим хэрэгслийн алинаар гүйлгээ хийх ёстойг уг журам заасан байна.
- Санхүүгийн ямар баримтуудыг хадгалж үлдэх вэ? Хожим нь хийх аудитад ашиглагдах баримт болдог тул нягтлан бодох бүртгэлийг зохих ёсоор хийх нь чухал. Гэхдээ АНУ зэрэг зарим оронд тагнуулын албад нууц ажиллагаа (гадаад тагнуулын г.м) явуулахдаа “баримтжуулаагүй данс” (зөвхөн хариуцсан сайдын зөвшөөрлөөр, заавал баримт бүрдүүлэх шаардлагагүйгээр ашиглаж болдог)-наас зарцуулахыг хуулиар зөвшөөрсөн байдаг.¹⁴

4.3 САНХҮҮГИЙН ТАЙЛАН

Тагнуулын албадыг оруулаад төрийн бүхий л байгууллага жил тутам санхүүгийн дэлгэрэнгүй тайлан гаргах үүрэгтэй.¹⁵ Ийм тайлангүйгээр хөндлөнгийн хяналтын байгууллагууд тагнуулын албаны төсөв санхүүг хянах боломжгүй.

Ихэнхдээ тагнуулын албад энэ тайлангаа гүйцэтгэх засаг, АДБ болон парламентад хүргүүлдэг. Харин тагнуулын төсвийн хувьд санхүүгийн тайланд оруулсан мэдээлэл харилцан адилгүй байх нь бий.

Төсвийн аль мэдээллийг ил болгох, алийг нууцлах шийдвэрийг дан гүйцэтгэх засаглалд даатгаж үлдээдэггүйн нэгэн адил санхүүгийн тайланд ямар мэдээлэл оруулахыг шийдэх эрхийг гүйцэтгэх засаглалд дангаар нь олгох ёсгүй. Үүний

оронд энэ асуудлыг зохицуулсан нарийн тодорхой хуулийг парламентаар хэлэлцэн батлах шаардлагатай (тодруулга 3-ыг үзнэ үү).

Тагнуулын төсвийн хувьд Австрали, Францыг сайн туршлага болгон дурдаж болно. Эдгээр орны тагнуулын албад нийтэд ил болгох санхүүгийн тайландаа харьцангуй дэлгэрэнгүй мэдээлэл оруулдаг байна. Тухайлбал, Австрали улсын «Аюулгүй байдал, тагнуулын байгууллага (ААБТБ)»-ын ил тайланд бие бүрэлдэхүүн, хангамж (бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг оруулна), элэгдэл хорогдлын гэх мэт зардлын төрөл тус бүрээр нийт дүнг харуулдаг бөгөөд орлогыг мөн адил өөрийн эх үүсвэрийн орлого, эд хөрөнгө борлуулсны, Засгийн газрын орлого зэрэг төрлүүдээр ангилан харуулдаг байна.¹⁶ Франц улсын холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу тагнуулын албадын санхүүгийн тайланд ажиллагаа тус бүрийн талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл оруулах ба ингэхдээ зөвхөн санхүүгийн мэдээллийг оруулаад зогсохгүй төсвийн мөчлөг эхлэхэд тогтоосон бодлогын зорилт, хүрэх үр дүн зэргийн хэрэгжилтийг мөн үнэлсэн байдаг.¹⁷

Тодруулга 3: Санхүүгийн тайлангийн талаарх Шинэ Зеланд улсын хууль тогтоомж

Энэ тодруулгад тус улсын тагнуулын албадын санхүүгийн тайлангийн ажиллагааг зохицуулсан гол хуулиуд болох 1984 онд батлагдсан Улсын төсвийн тухай хууль болон 1969 онд батлагдсан «Аюулгүй байдал, тагнуулын албаны тухай» хуулийн холбогдох заалтуудын талаар оруулсан болно. Ингэхдээ төрийн байгууллагуудад тавьдаг нийтлэг шаардлагыг тагнуулын албадынхтай харьцуулан дүгнэсэн юм.

Шинэ Зеландын төрийн байгууллагууд санхүүгийн жил дууссаны дараа аль болох яаралтай санхүүгийн тайлангаа бэлдэж, хариуцсан сайдад хүргүүлдэг. Уг тайланд тухайн байгууллагын үйл ажиллагааны үр нөлөөг дүгнэхэд зориулан санхүүгийн нийт мэдээлэл болон байгууллагын үр дүнгийн талаарх мэдээллийг оруулсан байна. Ерөнхийдөө энэ тайлан нь өнгөрөгч санхүүгийн жилд тухайн байгууллагаас авч хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагааг жилийн эхэнд тогтоосон зорилтууд, үзүүлэлтүүд, стандарттай холбогдуулан бодитойгоор үнэлж дүгнэхэд хангалттай бүх мэдээллийг агуулсан байх ёстой.

Ихэнх төрийн байгууллагуудын хувьд санхүүгийн тайланг хариуцсан сайд нь хүлээж авсан даруйдаа парламентад тайлагнаад, дараа нь аль болох шуурхай нийтлэх үүргийг хуулиар хүлээсэн байдаг. Харин тагнуулын албадын хувьд зохицуулалт нь харьцангуй ялгаатай. Хариуцсан сайд нь тагнуулын албаны санхүүгийн тайланг бүхэлд нь парламентын ерөнхий хуралдаанд танилцуулалгүй зөвхөн Тагнуул, аюулгүй байдлын хороонд өгдөг ба хорооны гишүүд нь нууц мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй байдаг. Сайд нь парламентын ерөнхий хуралдаанд зориулж санхүүгийн тайлангийн хураангуйлсан хувилбарыг бэлтгэх ба үүнд нийт зардлын хэмжээг дурдсан байна. Чухам энэ хураангуй тайланг сайд дараа нь олон нийтэд ил болгодог аж.

Төсвийн мэдээлэлтэй холбогдуулан өмнө дурдсантай нэгэн адил шалтгаанаар (3.3 дахь хэсгийг үзнэ үү) тагнуулын албадын олон нийтэд ил болгосон санхүүгийн тайлан нь үйл ажиллагааны нууцлалыг нь эрсдэлд оруулж, үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлэхгүй хэмжээнд аль болох дэлгэрэнгүй байх ёстой.

5. ПАРЛАМЕНТЫН ХЯНАЛТ

Энэ хэсэгт төсвийн мөчлөгийн төгсгөлийн гурван үе шат буюу төсвийг хэлэлцэн батлах, хэрэгжүүлэх, экс пост хяналт тавих үед парламентын гүйцэтгэдэг хяналтын чиг үүргийн талаар авч үзэх болно. Тагнуулын албадын үйл ажиллагаа нууц асуудлыг хамардаг хэдий ч парламентаас төрийн бусад байгууллагын төсөв санхүүд тавьдагтай нэгэн адил хяналтыг тагнуулын албадын төсөв санхүүд мөн тавих ёстой.

Тагнуулын албадыг хянах парламентын үйл ажиллагаа нь зайлшгүй хэрэгцээ шаардлагын улмаас хаалттай хөшигний цаана явагддаг. Гэхдээ парламентын гишүүд тайлан, нээлттэй сонсгол зэрэг арга хэрэгслийг ашиглан олон нийтийг тагнуулын хяналтын үйл ажиллагааны талаарх мэдээллээр хангадаг байх нь чухал (Бүлэг 3-ыг үзнэ үү). Ил тод байдал нь зөвхөн парламентын хяналт төдийгүй тагнуулын албадын үйл ажиллагаанд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэхэд тус дөхөм үзүүлнэ.

5.1 ТӨСВИЙН ТӨСЛИЙГ ХЭЛЭЛЦЭН БАТЛАХ

Дийлэнх ардчилсан улс оронд парламент нь гүйцэтгэх засаглалаас ирүүлсэн харьяа байгууллагуудынх нь төсвийг хэлэлцэх, шаардлагатай өөрчлөлтийг оруулах, батлах эрхийг эдэлдэг. Тагнуулын албадын төсвийг энэ ажиллагааны гадна үлдээх шалтгаан байхгүй.

Нууц мэдээллийг хамгаалахын тулд парламент төсвийн нууц хэсэгтэй танилцаж, хянах тусгай механизмыг байгуулан ашигладаг. Ямар механизм ашиглаж байгаагаас үл хамааран тагнуулын албадад хуваарилагдсан төсвийг засгийн газрын төсвийн нэгэн хэсэг болгож парламентын чуулганаар санал хурааж баталдаг байна. Гэхдээ энэ санал хураалт нь төсвийн хороо, тагнуулын хяналтын хороо, тусгай хорооны аль нэгний буюу аль алианаас нь хоршин тавих хяналтыг орлох бус харин дагалдах хэлбэрээр ашиглагдах ёстой юм.¹⁸

5.1.1 Төсвийн хороо

Зарим орны парламент төсвийн (эсвэл төсвийн хуваарилалтын) үндсэн хороогоор дамжуулан тагнуулын албадын төсөв санхүүг хянадаг. Энэ хороо нь “илтгэгч” гэх тусгай гишүүдийг томилон, тодорхой нэг алба, яам эсвэл

ажиллагааг хариуцан ажиллах үүрэг өгч болдог. Илтгэгчид нь хариуцсан асуудлаараа зөвлөмж бүхий тайлан гаргах ба үүнд нь тулгуурлан хороо бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ тагнуулын албаны төсвийг хэлэлцэж, шаардлагатай өөрчлөлтийг оруулан баталдаг байна.

Төсвийн хороо нь тагнуулын албадын төсвийг нийт гүйцэтгэх засгийн төсвийн нэгэн хэсэг болгож дүгнэх боломжтой байдаг. Гэхдээ хорооны гишүүд мэргэшсэн илтгэгч байхгүйгээр тагнуулын албадын төсөвт хяналт тавих цаг хугацаа, мэргэжлийн нарийн мэдлэг, туршлага дутдаг. Түүнээс гадна төсвийн хорооны гишүүд нууц мэдээлэлтэй танилцах эрхгүй байдаг тул тагнуулын албадын төсвийг хянах чадавх улам буурдаг.

5.1.2 Тагнуулын хяналтын хороо

Тагнуулын хяналтын хороод парламентын бусад гишүүдийн нэвтрэх эрхгүй мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй байх нь нийтлэг (Бүлэг 2, Бүлэг 3-ыг үзнэ үү). Эдгээр хороод нь тагнуулын үйл ажиллагаа, санхүүд экс пост хяналт тавихад илүү төвлөрч ажилладаг. Харин зарим оронд тэдний чиг үүрэг төсвийг хянах, хэлэлцэн батлах үйл ажиллагааг мөн хамаардаг байна. Унгар улсын парламентын Үндэсний аюулгүй байдлын хороо нь тагнуулын албадын төсвийн төсөлд хяналт тавьж, санал хүргүүлдэг бөгөөд үүнд парламентын бусад гишүүдийн танилцах эрхгүй төсвийн нууц хэсгүүд мөн багтдаг.¹⁹ АНУ-ын Конгрессын мөн ажиллагаа харьцангуй нарийн бөгөөд Тодруулга 4-т энэ талаар дэлгэрэнгүй оруулсан болно. Бусад оронд (Герман г.м. Тодруулга 5-ыг үзнэ үү) тагнуулын хяналтын хороод туслах байдлаар оролцох ба төсөвт хяналт тавих үндсэн чиг үүрэг бүхий хороод (төсвийн буюу төсөвлөлтийн)-д зөвлөх үүрэг гүйцэтгэдэг байна.

Тагнуулын хяналтын хороод тагнуулын албадын үйл ажиллагаа, дүрэм журам, бодлогыг харьцангуй сайн мэдэх тул тагнуулын албадын төсвийг судалж ойлгох боломж илүүтэй. Гэхдээ ийм хяналтын үр дүн мөн дараах хүчин зүйлсээс хамаарна. Үүнд:

- Хорооны эрх мэдэл, нөөц бололцоо, нууц мэдээлэлтэй танилцах эрх
- Хорооны гишүүдэд хяналтад зарцуулах цаг хугацаа, мэргэшил туршлага, тусалцаа үзүүлэх ажилтнууд байгаа эсэх
- Хорооны гишүүдийн үүрэг хариуцлагаа биелүүлэх хүсэл эрмэлзэл
- Хороо төсвийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх чадвар (нэн ялангуяа зөвлөх үүрэгтэй оролцож байгаа үед)

Тодруулга 4: АНУ-ын тагнуулын албадын төсөвт Конгрессоос хяналт тавих, хэлэлцэн батлах²⁰

АНУ-ын Конгрессоос тагнуулын албадын төсвийг хянаж, хэлэлцэн батлах ажиллагаанд доод тал нь найман хороо, дэд хороо оролцдог. Уг ажиллагаа нь батлах, төсөвлөх гэсэн хоёр үндсэн хэсгээс бүрддэг юм.

Батлах (*Authorization*)

Засгийн газрын агентлагуудын үйл ажиллагаа, тэдгээрийн төсвийг Ерөнхийлөгч гарын үсэг зурсан «Төсөв батлах тухай» хуулиар (*Authorization Bill*) зохицуулдаг. Тагнуулын албадын төсвийн хувьд ийн батлах ажиллагаа нь Засгийн газар төсвийн төслийг Конгрессод өргөн мэдүүлснээр эхэлнэ. Төслийг Төлөөлөгчдийн танхимын Тагнуулын байнгын хороо болон Зэвсэгт хүчний хороо хянах ба Сенатад Тагнуулын хороо болон Зэвсэгт хүчний хороо хянадаг. Ингэхдээ эдгээр хороод төсөл дэх мөнгөн дүнг дотор нь дахин хуваарилах, тагнуулын тодорхой үйл ажиллагааг цуцлах болон шинээр санаачлах эрх эдэлдэг. Танхим тус бүрийн хороод хуулийг эцэслэн боловсруулсны дараа ерөнхий чуулганаар хэлэлцэн батлах ба Төлөөлөгчдийн танхим, Сенатын аль аль нь төсвийн төслийг баталсны дараа Ерөнхийлөгчөөр мутарлуулахаар илгээдэг байна.

Төсвийн төслийг баталсан хууль бүр үйл ажиллагааны төрөл, тагнуулын алба тус бүрт хуваарилагдсан төсвийн хэмжээ, зориулалтыг заасан дэлгэрэнгүй хавсралттай байдаг. Ингэснээр Төсвийн тухай хууль (Ерөнхийлөгч мутарласнаар) нь тагнуулын төсвийн зарцуулалтын хэм хэмжээг тогтоож өгдөг байна. Гэхдээ Төсвийн тухай хууль батлагдсан нь уг хуулиар зөвшөөрөгдсөн төсөл хөтөлбөрүүдэд санхүүжилт олгоно гэсэн үг биш бөгөөд эцсийн шийдвэрийг төсөвлөлтийн ажиллагааны үеэр хийдэг байна.

Төсөв хуваарилах (*Appropriation*)

«Төсөв хуваарилах тухай» хууль (*Appropriation Bill*) нь бусад орны Төсвийн тухай хуулийн нэгэн адил төсвийн мөнгийг аливаа байгууллага буюу төсөл хөтөлбөрт зориулан хуваарилах эрх зүйн хэрэгслийн үүргийг гүйцэтгэдэг. Төлөөлөгчдийн танхим, Сенатын аль алиных нь Төсөв хуваарилах хорооны бүрэлдэхүүнд АНУ-ын тагнуулын салбарыг бараг бүхэлд нь хамарсан батлан хамгаалахын дэд хороод байдаг. Гүйцэтгэх засаглалаас хүлээн авсан саналын дагуу эдгээр дэд хороо нь тагнуулын төсөв хуваарилах тухай хуулийн төслийг боловсруулдаг байна.

«Төсөв хуваарилах тухай» хууль нь холбогдох үйл ажиллагааг зохицуулсан «Төсөв батлах тухай» хуультай нийцэж байх ёстой ч тагнуулын тодорхой төсөл хөтөлбөрт ногдох санхүүжилтийн хэмжээг өсгөх буюу бууруулах боломжтой байдгаараа онцлог. Хэрэв төсөв батлах тухай ийм хууль байхгүй бол төсөв

хуваарилах тухай хуульд тагнуулын бүх үйл ажиллагааг хамарсан ерөнхий зөвшөөрлийн хэсгийг оруулах боломжтой.

«Төсвийн тухай хуулийн» нэгэн адил «Төсөв хуваарилах тухай» хуулийг батлах ажиллагаа нарийн байдаг. Хуулийн төслийг эхлээд дэд хороод, дараа нь байнгын хороод батлах ба үүний дараа Конгрессын танхим тус бүрээр хэлэлцүүлнэ. Хэлэлцүүлгийн дагуу төсөлд дахин шаардлагатай өөрчлөлтийг хийсний дараа танхим тус бүр эцсийн хэлэлцүүлэг хийж батлаад, төгсгөлд нь Ерөнхийлөгчөөр мутарлуулахаар хүргүүлдэг байна.

Тагнуулын хяналтын хорооны ажлын нөхцөл тохиромжтой байгаа үед (холбогдох бусад хороодтой хамтран) төсөв батлах эрхээрээ дамжуулан тагнуулын албаны үр нөлөө, ашигт байдлыг дээшлүүлэх, хууль дагаж мөрдөх талаар өмнө нь уг хорооноос гаргаж байсан санал зөвлөмжид төсвийн төсөл нийцсэн эсэхийг хянах боломжтой юм.

5.1.3 Тусгай нууц хороо

Парламент заримдаа тагнуулын төсөвт хяналт тавих гуравдагч механизм буюу тусгай итгэмжлэгдсэн хороог ашиглах нь бий. Үүний нэгэн оновчтой жишээ нь Германы Бундестагаас байгуулж ажиллуулдаг Итгэмжлэгдсэн хороо юм (Тодруулга 5-ыг үзнэ үү).

Тодруулга 5: Германы Бундестагийн итгэмжлэгдсэн хороо²¹

Германы парламентын доод танхим болох Бундестаг нь холбооны тагнуулын гурван албаны төсөвтэй холбоотой асуудлыг тусгай Итгэмжлэгдсэн хороо байгуулж даалгадаг. Уг хороо нь Бундестагийн Төсөв, нийтийн аудитын хорооноос төрийн бусад яамд, агентлагийн төсөв санхүүтэй холбоотойгоор гүйцэтгэдэг чиг үүрэгтэй ижил төстэй үүрэг гүйцэтгэдэг. Тодруулбал уг хороо нь гүйцэтгэх засаглалын оруулж ирсэн төсвийн төслийг хэлэлцэж, өөрчлөлт оруулах бөгөөд гүйцэтгэлд хяналт тавьдаг аж. Энэхүү тодруулгад уг хорооны тагнуулын төсвийг хэлэлцэж, батлах ажиллагааг онцлон авч үзсэн болно.

Хорооны гишүүдийг сонгох

Итгэмжлэгдсэн хороо нь нийт 10 гишүүнтэй бөгөөд парламентад суудалтай намын суудлын харьцаагаар гишүүдийг сонгож ажиллуулдаг. Хорооны гишүүнд нэр дэвшигчдэд аюулгүй байдлын урьдчилсан шалгалт явуулах шаардлагагүй ч “канцлерын олонх” буюу Бундестагийн олонх гишүүдийн дэмжлэгтэйгээр парламентын итгэлийг хүлээж сонгогддог байна.

Тагнуулын төсвийг хэлэлцэж батлах

Хороо тагнуулын төсвийг дараах журмаар хэлэлцэн баталдаг. Үүнд:

1. Гүйцэтгэх засаглалаас тагнуулын алба тус бүрийн төсвийн дэлгэрэнгүй төслийг хороонд ирүүлнэ.
2. Хороо яамны холбогдох албан тушаалтнууд болон тагнуулын албаны удирдлагуудтай уулзалт хийж, төсвийн төслийн талаар санал солилцоно.
3. Хороо Бундестагийн тагнуулын хяналтын хороотой зөвлөлдөнө.
4. Хороо шаардлагатай гэж үзсэн өөрчлөлтүүдийг төсөлд тусгаж, гүйцэтгэх засаглалд буцаан хүргүүлнэ. Гүйцэтгэх засаглал тэдгээр өөрчлөлтийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх нь нэн ховор.
5. Тагнуулын алба тус бүрт хуваарилагдсан төсвийн нийт дүнг Төсвийн хороонд мэдэгдэнэ. Улмаар Төсвийн хороо уг дүнг хэлэлцэлгүйгээр шууд нийт төсвийн саналд суулгана.
6. Парламент Засгийн газрын нийт төсвөөр санал хураана.

Хянан шалгах, мэдээлэлтэй танилцах эрх

Уг хороо нь хуулийн дагуу хянан шалгах ажиллагаа явуулах, нууц мэдээлэлтэй танилцах, тагнуулын албадын байр байгууламжид нэвтрэх өргөн хүрээтэй эрх мэдэл эдэлдэг. Түүнчлэн, тагнуулын болон гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтнууд, ажилтан, албан хаагчдыг дуудаж хариулт авах, хөндлөнгийн шинжээч томилж, шаардлагатай туслалцаа авах эрхийг мөн эдэлдэг байна.

5.2 ТӨСВИЙН ГҮЙЦЭТГЭЛИЙГ ҮНЭЛЭХ

Төрийн байгууллагын төсвийг хэлэлцэн баталсны дараа парламент төсвийн гүйцэтгэл зохих ёсоор хийгдэж буй эсэхэд хяналт тавих үүрэгтэй. Тагнуулын албадын төсвийн хувьд энэ хяналтыг голдуу парламентын тагнуулын хяналтын хороо (эсвэл тусгай нууц хороо) хийж гүйцэтгэдэг ба уг хорооны гишүүд нууц мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй байдаг. Гэхдээ бодит амьдрал дээр тагнуулын хяналтын хороо тагнуулын аливаа хөтөлбөр, үйл ажиллагаатай холбоотой зүй бус үйлдлийн талаар мэдээлэл авсан тохиолдолд л санхүүгийн мэдээллийг нь тусгайлан гаргуулж авч, танилцдаг. Учир нь парламентын ихэнх гишүүд бүтэн жилийн туршид санхүүгийн нүсэр их мэдээллийг нэг бүрчлэн шалгах цаг хугацаа, нөөц бололцоо дутмаг байдаг.

Иймээс парламентаас төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналт ихэвчлэн тагнуулын алба болон гүйцэтгэх засаглалаас сайн дураараа гаргаж өгсөн мэдээлэлд тулгуурлан хийгддэг. Ер нь нэлээд олон ардчилсан орны хуулиар тагнуулын албадын санхүүгийн мэдээллийг тодорхой давтамжтайгаар, тогтмол хүргүүлж байх үүргийг тагнуулын албадад ба/буюу гүйцэтгэх засагт үүрэг болгодог байна.²² Тухайлбал Итали Улсын Ерөнхий сайд зургаан сар тутам тагнуулын төсвийн гүйцэтгэлийн талаар парламентын Бүгд найрамдах улсын аюулгүй байдлын хороо (COPASIR)-нд тайлагнах ёстой.²³

Үүний зэрэгцээ, парламент төсвийн жилийн дундуур нэмэлт санхүүжилт хүссэн хүсэлтийг авч хэлэлцэх шаардлага гарч болно. Тагнуулын албадын зүгээс террорист халдлага зэрэг урьдчилан таамаглах боломжгүй үйл явдалтай холбогдуулан уг хүсэлтийг гаргах боломжтой бөгөөд тэдгээр хүсэлтийг голдуу парламентын тагнуулын хяналтын хороо хариуцан хэлэлцдэг. Тухайлбал, Испанид нэмэлт санхүүжилтийн хүсэлтийг Нууц төсвийн хороо авч хэлэлцэх бөгөөд санал дүгнэлт боловсруулж, парламентаар санал хураалгадаг байна.²⁴

5.3 САНХҮҮГИЙН ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН ХЯНАЛТ

Төрийн аливаа байгууллагын санхүүд тавих гүйцэтгэлийн хяналт нь ихэвчлэн тус байгууллагын дотоод аудитын тогтолцоо (4-р хэсгийг үзнэ үү) болон тус улсын АДБ-ын чиг үүрэгт багтдаг (6-р хэсгийг үзнэ үү). Гэсэн хэдий ч энэ ажиллагаанд парламент өөрийн гэсэн үүргийг гүйцэтгэдэг бөгөөд аудиторчуудын гаргасан дүгнэлтийг хянан хэлэлцэж, өөрийн гэсэн хянан шалгах ажиллагаа явуулах боломжтой. Энэ ажиллагааны төгсгөлд зарим орны парламент төсвийн гүйцэтгэлийг “хаах” хууль батлах санал хураалт явуулдаг (өөрөөр хэлбэл, тухайн санхүүгийн жилд засгийн газраас хэрэгжүүлсэн төсвийн гүйцэтгэлийг хүлээн зөвшөөрлөө гэсэн үг).

5.3.1 Гүйцэтгэлийн хяналт хэрэгжүүлэх парламентын механизмууд

Тагнуулын албадын төсөв санхүү нууц байдаг учир төрийн байгууллагуудын төсөв санхүүд *гүйцэтгэлийн* хяналт тавих үүрэгтэй парламентын нийтийн төсвийн буюу нийтийн аудитын хороод (НАХ)-ын чиг үүрэгт багтахгүй байх нь нийтлэг. Ихэнх орны парламент үүний оронд тагнуулын албадын төсвийг хянах тусгай зохицуулалт хийдэг байна. Тухайлбал, Их Британийн тагнуулын албадын санхүүгийн талаарх Үндэсний аудитын газрын (тус улсын АДБ) тайлан, санал дүгнэлттэй зөвхөн парламентын Нийтийн төсвийн хорооны дарга л танилцах эрхтэй.²⁵ Харин түүнийг хянах үндсэн үүргийг Тагнуул, аюулгүй байдлын хороо хүлээх бөгөөд учир нь тус хорооны чиг үүрэгт тагнуулын албадын төсөв санхүүд «*экс пост* буюу *гүйцэтгэлийн*» хяналт тавих явдал багтдаг байна (Тодруулга 5-г үзнэ үү). Харин Герман зэрэг бусад оронд (Тодруулга 5-ыг үзнэ үү) төсвийн нууц хэсгүүдэд хяналт тавих ажлыг тусгай хороо хариуцан гүйцэтгэдэг.

Тодруулга 6: “Экс пост” хяналтад Их Британи улсын Тагнуул, аюулгүй байдлын хорооны гүйцэтгэх үүрэг

Их Британийн парламентын Тагнуул, аюулгүй байдлын хороо (ТАБХ)-ны бүрэлдэхүүнд парламентын хоёр танхимын гишүүд багтах бөгөөд тагнуул, аюулгүй байдлын албадын “бодлого, удирдлага зохион байгуулалт, зарлагыг” хянах үүрэг хүлээдэг байна.²⁶

Энэ чиг үүргийнхээ дагуу ТАБХ нь Үндэсний аудитын газар (ҮАГ)-ын жил тутмын тайлан, санал зөвлөмжид тулгуурлан тагнуулын албадын төсөв санхүүд гүйцэтгэлийн хяналт тавьдаг. Уг ажиллагааны нэгэн хэсэг болгож, тус хороо нь ҮАГ-ын төлөөлөл болон тагнуулын албадын удирдлагыг оролцуулсан сонсгол зохион байгуулдаг байна.

ТАБХ тагнуулын албадын төсөв санхүүд дүн шинжилгээ хийж, жилийн тайландаа оруулдаг.²⁷ Тус хороо тайлангаа эхлээд Ерөнхий сайдад хүргүүлж, дараа нь олон нийтийн хүртээл болдог байна.²⁸ Түүнээс гадна, ТАБХ-ын ажлын албанд орон тооны хянан шалгагч ажиллаж, санхүүгийн чухал үр дагавар бүхий тагнуулын бүхий л үйл ажиллагааг ямар ч үед хянах үүрэг хүлээдэг аж.²⁹

5.3.2 Гүйцэтгэлийн хяналтын ажиллагаа, түүний зорилго

Тагнуулын албадын төсөв санхүүд тавих гүйцэтгэлийн хяналт голдуу АДБ-ын тайланд суурилж хийгддэг. Гүйцэтгэлийн хяналт тавих үүрэг бүхий парламентын гишүүд тагнуулын албадаас бэлдэж хүргүүлдэг жил тутмын санхүүгийн тайлан болон санхүүгийн баримт бичгийг хүлээн авч танилцдаг.³⁰ Түүнчлэн АДБ-ын аудиторүүд, тагнуулын албадын удирдлага оролцож, гишүүдийн асуултад тайлбар өгдөг сонсгол зохион байгуулдаг нь мөн гүйцэтгэлийн хяналтын ажиллагаанд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.

Гүйцэтгэлийн хяналтын үндсэн зорилго нь тагнуулын албадын үйл ажиллагаа дараах зарчмын дагуу явагдсан эсэхэд хяналт тавих явдал юм. Үүнд:³¹

- Төсвийн мөчлөгийн эхэнд парламентаас тогтоосон зориулалтын дагуу төсвөө зарцуулсан эсэх.
- Төсвийн мөнгийг зарцуулахдаа холбогдох хууль тогтоомж, бодлогыг баримталсан эсэх.
- Үр нөлөө, бүтээмжтэйгээр үйл ажиллагаа явуулсан эсэх.
- Төсвийн мөчлөгийн эхэнд тогтоосон бодлогын зорилтуудыг биелүүлсэн эсэх (гүйцэтгэлд тулгуурласан төсөвлөлтийн арга ашиглаж байгаа үед).

Хяналтын ажиллагааны төгсгөлд хяналт явуулсан гишүүдийн зүгээс тухайн албаны санхүүгийн үйл ажиллагаа, хяналтын механизмыг сайжруулахад чиглэсэн санал зөвлөмж бүхий тайлан гаргаж болно. Төсвийн гүйцэтгэлийг парламентын нийт танхим хүлээн авч, хаах шаардлагыг хуулиар тавьсан орнуудын хувьд (Франц, Герман г.м) ийм тайлан нь санал хураалтын дүнд нөлөөлөх боломжтой.

Гүйцэтгэлийн хяналт нь парламентаас дараа дараагийн жилийн төсвийг батлахад хэрэг болдог. Өөрөөр хэлбэл, парламентын гишүүд төсвийн урьдчилсан «экс антэ» эрх мэдлээрээ дамжуулан гүйцэтгэлийн хяналтын дүнд хүргүүлсэн санал зөвлөмжөө хэрэгжүүлэхийг гүйцэтгэх засаглал болон тагнуулын албадаас шаардах боломжтой. Нэн ялангуяа, төсөв батлах «экс

антэ» эрх мэдэл болон төсвийн гүйцэтгэлийн «экс пост» хяналтын хоорондоо нягт уялдаа холбоотой үед энэ арга өндөр үр дүнтэй байна. Тагнуулын албадтай холбогдуулан парламентын нэг хороонд энэ хоёр чиг үүргийг давхар хариуцуулах замаар үүнийг хийж болно (Германы жишээг Тодруулга 5-аас үзнэ үү). Эсвэл «экс пост» хяналт хариуцсан парламентын хороодын хамтарсан хурал болон мэдээлэл солилцооны бусад арга хэрэгслээр дамжуулан зохицуулалт, уялдаа холбоог сайжруулах хувилбар мөн байж болох юм.

5.3.3 АДБ-ын тайлантай танилцах хүсэлт

Зарим орны парламент (Франц, АНУ г.м) тагнуулын тодорхой нэг хөтөлбөр, зардал, эсвэл төсвийн тодорхой нэг хөрөнгө оруулалтын үр нөлөөнд шалгалт хийхийг АДБ-д үүрэг болгох эрхтэй байдаг.³² Парламентад энэ эрхийг олгох нь нэг талаас АДБ-ын үйл ажиллагаа парламентын хяналтын хорооны үйл ажиллагааг дэмжиж, ашиглагдахад түстэй байдаг бол нөгөө талаас АДБ-д хэт ачаалал өгч, үйл ажиллагааг нь улс төржүүлэх эрсдэлийг бий болгодог (жишээ нь, парламентын нөлөө бүхий гишүүд улс төрийн шалтгаанаар АДБ-д шалгалт захиалах г.м). Тиймээс, тухайлбал Франц Улсад, парламентаас гаргаж болох хүсэлтийн тоог хуулиар хязгаарласан бөгөөд Аудитын шүүх нэг буюу түүнээс дээш тооны хүсэлтэд татгалзах эрхийг эдэлдэг байна. Үүний нэгэн адил, Германы парламент шалгалт хийхийг Холбооны аудитын шүүхэд даалгах бус харин хүсэлт тавина гэж хуульчилсан нь тус шүүхийн хараат бус байдлыг тодорхой хэмжээнд баталгаажуулж чаджээ.³³

6. АУДИТЫН ДЭЭД БАЙГУУЛЛАГА

Бүх ардчилсан оронд төрийн байгууллагууд, түүний дотор тагнуулын албадад аудит хийх үүрэг бүхий бие даасан АДБ байдаг. Хэдийгээр АДБ засгийн газрын үйл ажиллагааны төсөв санхүүгийн хэсэгт илүүтэй анхаарал хандуулдаг боловч өөр бусад хэсгүүдийг ч мөн хамарч болно. Энэ бүлэгт АДБ-ын бүх төрлийг бүрэн хамрах боломжгүй хэдий ч юуны өмнө АДБ-ууд дараах хоёр ерөнхий ангилалд хуваагддаг гэдгийг тэмдэглэж болно. Үүнд, “шүүх”-ийн загвар (Францын Аудитын шүүх г.м) болон “газар”-ын загвар (Их Британийн Үндэсний аудитын газар, АНУ-ын Засгийн газрын хариуцлагын газар г.м) болно. Хэлбэр, зохион байгуулалтаасаа үл хамааран АДБ нь ихэнх тохиолдолд тагнуулын албадын төсөв санхүүд гүйцэтгэлийн хяналт тавих хөндлөнгийн гол байгууллага байдаг бөгөөд энэ бүлэгт агуулагдах санаанууд энэ хоёр төрлийн АДБ-ын аль алинд хамаатай юм.

6.1 ХАРААТ БУС БАЙДАЛ

АДБ чиг үүргээ үр дүнтэйгээр гүйцэтгэхийн тулд гүйцэтгэх засаглал болон

аудитад хамрагддаг бүх байгууллагаас бүрэн хараат бус байх ёстой. НҮБ-ын Ерөнхий ассамблейгаас АДБ-ын хараат бус байдлыг чухалчлан үзэж, тусгай тогтоол гаргаж байсан удаа ч бий.³⁴ Тодруулбал, АДБ хараат бус байхын тулд дараах нөхцөлөөр хангагдсан байх ёстой. Үүнд:

- *Байгууллагын хараат бус байдал*

АДБ-ыг өөрийн гэсэн төсөвтэй, бие даасан байгууллага болгож хуулиар байгуулсан байх.

- *Үйл ажиллагааны хараат бус байдал*

АДБ нь хаана, хэзээ, юунд, хэрхэн аудит хийх шийдвэрээ бие даан гаргадаг байхаас гадна аудитын үр дүндээ тулгуурлан ямар дүгнэлт, санал зөвлөмж гаргаа ч мөн бие даан шийддэг байх ёстой. Аудиторын ажилд өөр ямар ч байгууллага хөндлөнгөөс оролцохыг хориглоно.

- *Хувийн хараат бус байдал*

Хувийн хараат бус байдал аудиторруудад хамаарна. АДБ-ын удирдах албан тушаалтнуудыг томилохдоо зохих мэргэжил, мэргэшил, дадлага түршлага бүхий, аудиторын албан үүрэгт харшлах харилцаа холбоо, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид хүнийг сонгох ёстой. Ингэхийн тулд томилгооны үйл явц нь ил тод, эрх тэгш, чадварт суурилсан байх ёстой бөгөөд нэр дэвшигчид парламент, гүйцэтгэх засаглалын аль алинаар хүлээн зөвшөөрөгдсөн байна. Нэгэнт томилогдсон аудиторууд нь бүрэн эрхийн хугацаа болон хуулийн бусад арга хэрэгслээр эрх баригч засгийн газрын нөлөөллөөс хамгаалагдсан байна. Эцэст нь, ахлах түвшний аудиторууд өөрийн хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлөх буюу ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэж болзошгүй улс төр, бизнесийн үйл ажиллагаанаас зайлсхийх ёстой.

6.2 ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

АДБ дараах үндсэн чиг үүрэгтэй. Үүнд:

- Санхүүгийн удирдлага нь хууль журамд нийцсэн, үр нөлөөтэй, үр дүнтэй хэрэгжсэн болон тогтсон хэм хэмжээнээс гажсан эсэхийг хянаж, асуудал байвал олж илрүүлэх
- Санхүүгийн удирдлага, түүний дотор дотоод хяналт, эрсдэлийн удирдлага, нягтлан бодох бүртгэлийн системийг сайжруулахад чиглэсэн санал зөвлөмж гаргах
- Засгийн газрын төсөв санхүүгийн үйл ажиллагаа үнэн зөв, тасалдалгүй явагдаж байгаа эсэхийг парламентын өмнө хариуцан баталгаажуулах, улмаар гүйцэтгэх засаглал парламентын хүсэл зоригийг даган биелүүлж буй эсэхийг хянахад туслалцаа үзүүлэх

- Төсвийн мөнгийг хууль ёсны дагуу, зохистой, үр дүнтэй, ашигтай байдлаар зарцуулж байгаа эсэхийг олон нийтийн өмнө хариуцан баталгаажуулах
- Төсвийн мөнгөний зарцуулалттай холбогдуулан төрийн байгууллагатай хариуцлага тооцох

Дээрх чиг үүргийн дийлэнх нь «экс пост» буюу санхүүгийн үйл ажиллагааг авч хэрэгжүүлсний дараа тавих хяналттай холбоотой хэдий ч АДБ-үүд мөн «экс антэ» буюу урьдчилсан хяналтын чиг үүрэг гүйцэтгэх боломжтой. Тодруулбал, АБД-д төсвийн төсөлд санал өгөх эрхийг хуулиар олгож болох бөгөөд (жишээ болгож Герман улсын Холбооны аудитын шүүхийн талаар Тодруулга 7-оос үзнэ үү)³⁵ энэ нь санхүүгийн асуудал үүсэхээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн чиг үүрэг болно. Жишээ нь, АДБ-ын дүгнэлтээр тодорхой нэг ажиллагаа буюу зарлагын төрөлд хэтрүүлэн зарцуулалт удаа дараа гарч байсан үед түүнд зориулан нэмэлт санхүүжилт төлөвлөхийг АДБ-аас санал болгож болно.

Хэдийгээр төсвийн мөнгө шамшигдуулсан, авлигын хэргийг олж илрүүлэх нь АДБ-ын үүрэг биш ч, тийм хэргийн үл мөр илэрсэн тохиолдолд хариуцсан сайд болон/эсвэл хууль сахиулах албанд зайлшгүй мэдэгдэх ёстой.

6.3 ТАГНУУЛЫН АЛБАДАД АУДИТ ХИЙХ

АДБ-аас тагнуулын албадад аудит хийхдээ төрийн бусад байгууллагуудад баримталдаг хэм хэмжээгээ мөн адил баримтлах бөгөөд АДБ-ын эрх мэдэл, чиг үүргийг өргөн хүрээтэйгээр тогтоож, тагнуулын албадын санхүүгийн бүхий л ажиллагааг хамруулсан байх ёстой. Гүйцэтгэх засаглал тагнуулын ямар ч үйл ажиллагааг санхүүгийн хөндлөнгийн хяналтаас чөлөөлөх ёсгүй бөгөөд учир нь ингэснээр АДБ-ын хараат бус байдалд нөлөөлөхийн зэрэгцээ төсвийн мөнгийг хууль бус эсвэл зүй бусаар зарцуулсан хэргийг нуун далдлах эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг юм.³⁶

Зарим оронд (Франц, АНУ г.м) тагнуулын албадын ажиллагааны зарим зардлыг АДБ-ын аудитаас чөлөөлсөн байдаг. Ийм үед, хяналтад хамрагдаагүй зардал, гүйлгээнд аудит хийх үүргийг өөр нэг хөндлөнгийн бүтцэд даалгаж өгөх нь зүйтэй. Франц улсад ийм зардалд аудит хийх үүргийг парламентын гишүүд болон аудиторуудаас бүрдсэн «Тусгай зардлын хороо» гэх холимог бүтэц хүлээдэг байна.³⁷ Харин АНУ-д “баримтжуулаагүй зардал”-д (холбогдох сайд баталгаа гаргасан байхад хангалттай) Засгийн газрын хариуцлагыг асуудлыг хариуцсан алба биш, харин Конгрессын тагнуулын хяналтын хороод аудит хийдэг аж.³⁸

Хяналтыг хэрхэн хэрэгжүүлэхээс үл хамааран тагнуулын албадын санхүүгийн бүхий л үйл ажиллагааг тагнуулын салбар, гүйцэтгэх засаглалын аль алинаас хараат бус, хөндлөнгийн бүтэц хянадаг байх нь чухал. Ерөнхийдөө ийм аудит хийхэд хамгийн тохиромжтой байгууллага бол АДБ гэж үздэг.

Тодруулга 7: Герман улсын Холбооны аудитын шүүх

Тус улсын Холбооны аудитын шүүх (ХАШ) нь төрийн бүх байгууллага, түүний дотор тагнуулын албадын төсөв санхүүд аудит хийх үүрэг хүлээдэг.⁵²

Үйл ажиллагаа

Холбооны засгийн газрын харьяа байгууллагатай холбогдуулан ХАШ дараах чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Үүнд:

- Орлого, зарлага, хөрөнгө, өр төлбөрт аудит хийж, санхүүгийн үр дагавар дагуулсан байж болзошгүй бүхий л үйл ажиллагаанд шалгалт хийх.
- Төрийн байгууллагын төсвийг батлах чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь парламентад шаардлагатай туслалцаа үзүүлж, төсвийн төслийн талаар санал зөвлөмж хүргүүлэх.
- Гүйцэтгэх засаглалын төсвийн гүйцэтгэлийн тайланг хүлээн авч, хаах эсэх шийдвэр гаргахад нь парламентад шаардлагатай туслалцаа үзүүлэх⁵³

Аудитын хамрах хүрээ

Тус шүүхийн үйл ажиллагааг зохицуулсан хуулиар үйл ажиллагаанд ямар нэг хязгаарлалт тогтоогоогүй байдаг. Тиймээс ХАШ аль байгууллагад, хэзээ, хэрхэн аудит хийхээ бие даан шийддэг. Парламент буюу Бундестагийн нууц хороо ХАШ-д аудит хийлгэх хүсэлт тавьж болох ч түүнийг үүрэг болгох боломжгүй. ХАШ-ийн аудит төрийн байгууллагууд санхүүгийн үйл ажиллагаандаа холбогдох дүрэм журмыг баримталсан эсэхийг тогтоох зорилготой. Тодруулбал, дараах асуудлыг тогтоохыг зорьдог байна. Үүнд:

- Төсвийн тухай хуулийн зүйл заалтыг сахин биелүүлсэн эсэх.
- Тухайн байгууллагын орлого, зарлага, өр төлбөрийн бүртгэл, баримт бичиг эмх цэгцтэй, дагалдах баримтаар баталгаажсан эсэх.
- Төсвийн мөнгийг үр ашигтай зарцуулсан эсэх.
- Өгсөн үүрэг даалгаврыг үр дүнтэй биелүүлсэн эсэх.

Тагнуулын албадтай холбогдуулан ХАШ-ээс гаргаж тавьсан асуудлуудыг Бундестагийн тусгай итгэмжлэгдсэн хороо (Тодруулга 5) хэлэлцэх бөгөөд энэ нь төсвийн гүйцэтгэлийг хүлээн авч, хаахад болон дараа жилийн төсвийн хэлэлцүүлгийн үеэр ашиглагддаг байна. Үүнтэй холбогдуулан, Тусгай итгэмжлэгдсэн хорооны хуралдаанд ХАШ-ийн төлөөлөл оролцох нь нийтлэг бөгөөд ингэснээр аудитын ажиллагаа болон төсөвлөлтийн хооронд нэн шаардлагатай эргэх холбоо үүсдэг байна.⁵⁴

Бүрэлдэхүүн

ХАШ-ийг ерөнхийлөгч болон дэд ерөнхийлөгч удирдах бөгөөд аль алиныг

нь гүйцэтгэх засаглалаас нэр дэвшүүлж, парламентаас сонгоно. Бүрэн эрхийн хугацаа 12 хүртэл жил байна. ХАШ-ийн бүтцийг дотор нь хэлтсүүдэд хувааж, хэсгийг дарга буюу дэд дарга удирддаг. Тэднийг нийтэд нь “шүүхийн бүрэлдэхүүн” гэж үзэх тул шүүхийн нэгэн адил хараат бүс байна. Аудиттай холбоотой аливаа шийдвэрийг хоёр хүний бүрэлдэхүүнтэй “коллеги” (холбогдох албаны дарга болон хэлтсийн дарга) гаргах бөгөөд шийдвэрт хүрч чадаагүй тохиолдолд ХАШ-ийн Ерөнхийлөгч нэмэгдэж, гурван хүний бүрэлдэхүүнээр шийдвэр гаргадаг байна.⁵⁵

Мэдээлэлтэй танилцах эрх

Хуулийн дагуу засгийн газрын харьяа бүх байгууллага, түүний дотор тагнуулын албад ХАШ-ийг чиг үүргээ биелүүлэхэд нь шаардлагатай бүх мэдээллийг гаргаж өгөх үүрэг хүлээнэ. Энэ үүргийг биелүүлэхэд тавигдах хязгаарлалт байхгүй.⁵⁶

Тайлан

Хэдийгээр ХАШ-ийн дийлэнх тайланг олон нийтэд нээлттэйгээр хэвлэн гаргадаг ч тагнуулын албадад хийсэн аудитын тайланг олон нийтэд ил болголгүйгээр тусгай Нууц хороо, Бундестагийн тагнуулын хяналтын хороо болон гүйцэтгэх засаглалын холбогдох албан тушаалтнуудад хүргүүлдэг байна.⁵⁷

6.4 АУДИТЫН ТӨРЛҮҮД

Улс орнуудад хийдэг аудитууд харилцан адилгүй хэдий ч дараах гурван нийтлэг төрөлд хувааж болно. Үүнд:

- *Санхүүгийн аудит*

Төрийн байгууллагуудын санхүүгийн тайлан тооцоо үнэн зөв эсэхийг шалгаж тогтооно.

- *Нийцлийн аудит*

Тухайн байгууллагын орлого, зарлага нь холбогдох хууль тогтоомж, дүрэм журам, түүний дотор тухайн жилийн төсвийн тухай хуульд нийцэж байгаа эсэхийг шалган тогтооно.

- *Үр ашгийн аудит*

Тухайн байгууллага чиг үүргээ биелүүлэхдээ үр ашигтайгаар ажиллаж чадсан эсэхийг буюу нэг үгээр хэлбэл, тухайн байгууллагад нийтийн хөрөнгөөр хийсэн хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг татвар төлөгчид хүртэж чадсан эсэхийг шалгаж тогтооно.

Тагнуулын албадын хувьд АДБ ихэвчлэн санхүүгийн дотоод хяналт, эрсдэлийн удирдлага, нягтлан бодох бүртгэлийн системийг хамарсан санхүүгийн болон хуулийн аудитыг хийдэг.

АДБ-ууд тухайн албанаас хийсэн санхүүгийн гүйлгээ болгоныг нэг бүрчлэн шалгах боломжгүй тул ихэвчлэн эрсдэлд суурилсан арга ашиглан үр дүнгээ баталгаажуулдаг. Өөрөөр хэлбэл, тагнуулын албадаас ирүүлсэн санхүүгийн тайлан алдаатай байх эрсдэлийг үнэлдэг гэсэн үг. Ингэхдээ тухайн албаны нягтлан бодох бүртгэлийн болон тайлагнах тогтолцоог үнэлж, дотоод хяналтын тогтолцоонд аливаа сул тал байгаа эсэх болон өөрсдийнхөө ажиллагаанд сул тал байгаа эсэхийг үнэлэх замаар хийдэг байна.

Тагнуулын албадад үр дүнгийн аудит хийх нь энэ бүлгийн хоёр дахь хэсэгт дурдсан шалтгаан, нэн ялангуяа үр дүнгийн тодорхойгүй байдал болон тагнуулын ажлын ашиг тусын биет бус шинж чанарын улмаас ихээхэн төвөгтэй байдаг. Тухайлбал, амжилттай болсон эсвэл болоогүйг нь тоон хэлбэрт шилжүүлж илэрхийлэхэд төвөгтэй байдаг тагнуулын ажиллагааны (агент ажиллуулах, ажиглалт явуулах г.м) үнэ цэнийг тогтооход АДБ-д хүндрэлтэй байж болно. Тиймээс зарим АДБ-ууд энэ чиглэлээр явуулсан ажиллагааны үр нөлөөг тогтоохоос татгалздаг байна.

Гэхдээ үр дүнгийн аудит нь санхүүгийн болон хуулийн аудитаар илрүүлэх боломжгүй асуудлыг гаргаж ирэх боломжтой байдаг. Жишээ нь, хөрөнгийн томоохон төсөл буюу өргөн хүрээтэй худалдан авах ажиллагааны хөтөлбөрийн санхүүгийн тайлан тооцоо үнэн зөв, холбогдох хууль тогтоомжид нийцэж байсан учир санхүүгийн болон хуулийн шалгуурыг давлаа гэж бодъё. Гэхдээ зарцуулсан мөнгөний хариуд орж ирэх үр нөлөө хангалтгүй байгаа эсэхийг зөвхөн үр дүнгийн аудитаар л олж тогтоох боломжтой.

АДБ тагнуулын албадад үр дүнгийн аудит хийхдээ мэдээллийн технологийн систем, аюулгүй байдлын урьдчилсан шалгалт зэрэг тодорхой асуудал буюу хэд хэдэн алба дамнасан сэдэвчлэн асуудлын хүрээнд төвлөрч хийдэг (Тодруулга 8-ыг үзнэ үү).

Тодруулга 8: Канад улсын үр дүнгийн аудитын жишээнээс

Канадын Ерөнхий аудитор 2004 онд Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын алба болон тагнуулын бусад албадад үр дүнгийн аудит хийсэн. Уг аудитаар “Нийтийн аюулгүй байдал болон Терроризмын эсрэг санаачилгын ерөнхий удирдлага, зохион байгуулалт болон яам, агентлагуудын хоорондох уялдаа холбоо, тэдгээр байгууллагын зүгээс хэрэгжилтийг ханган ажиллаж буй бие бүрэлдэхүүнийг шаардлагатай мэдээллээр хангах чадавх”-д үнэлгээ хийжээ.³⁹ Уг аудитыг тус улсын Засгийн газраас 09 дүгээр сарын 11-ний халдлагатай

холбогдуулан терроризмын эсрэг ажиллагаанд ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийж эхэлсэнтэй зэрэгцэн явуулсан байна.

Аудитын эцсийн тайланд нийтлэгдсэн Ерөнхий аудиторын дүгнэлтэд “хөрөнгө оруулалт, менежмент, хөгжлийн шийдвэрүүд гаргахад удирдлага болгох, бие даасан агентлагуудын хооронд харилцан уялдаатай үйл ажиллагаагаар хангах менежментийн тогтолцоо Засгийн газарт байхгүй байна” гэжээ.⁴⁰ Улмаар Ерөнхий аудиторын тэмдэглэснээр “Засгийн газар бүхэлдээ аюулгүй байдлын мэдээллийн бие даасан системүүдийн харилцан ажиллах чадавхыг сайжруулах арга хэмжээ авч чадаагүй”⁴¹ байна. Улмаар “Засгийн газрын хэмжээнд тагнуулын үйл ажиллагааг удирдаж буй арга барил учир дутагдалтай байна” гэсэн ерөнхий дүгнэлтийг тэрбээр хийжээ.⁴²

6.5 МЭДЭЭЛЭЛТЭЙ ТАНИЛЦАХ ЭРХ

АДБ-ын үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг хангахаас гадна аудитыг чанарын өндөр түвшинд гүйцэтгэх урьдчилсан нөхцөл болгож мэдээлэлтэй танилцах өргөн хүрээтэй эрх мэдлийг олгох ёстой. Нууц мэдээллийг зүй бусаар задруулахаас хамгаалах тагнуулын албаны хүсэл сонирхол нь АДБ-ын хэрэгцээ шаардлагыг үл хайхрах үндэслэл болох ёсгүй билээ. Тийм ч учир хуулиар АДБ-ыг чиг үүргээ гүйцэтгэхэд шаардлагатай бүх баримт бичигтэй танилцах, албан тушаалтнаас мэдээлэл авах, барилга байгууламжид нэвтрэх эрхийг олгох нь зүйтэй. Өмнөд Африкт чухам энэ жишгийг баримталдаг (Тодруулга 9-ийг үзнэ үү), Германд ч мөн адил (Тодруулга 7-г үзнэ үү) бөгөөд явцын дунд буй тагнуулын ажиллагааны мэдээлэлтэй ч мөн танилцах эрхтэй байдаг байна. Мэдээлэлтэй танилцах эрхийг АДБ-ын үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомжид оруулж баталгаажуулах нь зайлшгүй чухал хэдий ч дангаараа хангалтгүй. Тагнуулын албад болон нууц мэдээллийн тухай хууль тогтоомж нь АДБ-ын мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй зөрчилдөх зүйл заалт агуулаагүй байхын зэрэгцээ энэ эрхийг нь баталгаажуулсан байхад хууль тогтоогчид онцгой анхаарах шаардлагатай. Ингэхдээ зарлан дуудах хуудас явуулах, нэгжлэг хийх, эд мөрийн баримт хурааж авах, тангараг буюу баталгааны дор мэдүүлэг авах зэрэг эрхийг олгох боломжтой юм (Тодруулга 9-ийг үзнэ үү).

Зарим улсад АДБ-ын мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хуулиар хязгаарласан байдаг. Тухайлбал, Их Британийн Үндэсний аудитын газар нь тагнуулын мэдээллийн эх сурвалж, ажиллагааны арга барилтай холбоотой мэдээлэлтэй танилцах эрхгүй байдаг. Гэхдээ уг хязгаарлалт нь явцуу бөгөөд тодорхой тул УАГ-ын үйл ажиллагаанд саад учруулдаггүй гэж үздэг. Харин зарим оронд АДБ-ын мэдээлэлтэй танилцах эрхэнд хамаагүй өргөн хүрээтэй хязгаарлалт тогтоосон байдаг. Жишээ нь, АНУ-д тагнуулын албад Засгийн газрын хариуцлагын газар (ЗГХГ)-т чухам ямар мэдээлэл өгөхөө асуудал бүрээр нэг бүрчлэн шийдэх өргөн хүрээтэй эрх мэдлийг эдэлдэг. Цаашилбал, ЗГХГ нь

“баримтжуулаагүй гүйлгээ”-тэй холбоотой эх сурвалж, арга барил, нууц ажиллагааны мэдээлэлтэй танилцах эрхгүй байдаг.⁴⁶ Мэдээлэлтэй танилцах эрхийг ийн хязгаарлах нь ЗГХГ болон хамтын ажиллагаа бүхий бусад улсын мөн ижил байгууллагуудын үйл ажиллагаанд саад учруулахын зэрэгцээ хараат бус санхүүгийн хяналтын ажиллагааны цогц байдал, үр нөлөөг бууруулах үр дагавартай юм.

Хуулиар АДБ-уудад мэдээлэлтэй танилцах, хэрэгжилтийг хангах хүчтэй эрх мэдэл өгөхөөр заасан ч энэ нь шаардлагатай бүх мэдээлэлд нэвтрэхэд хангалтгүй байх нь бий. Тагнуулын ажлын нууцлал бүхий шинж чанарын улмаас АДБ зарим тодорхой мэдээлэлтэй танилцахад амьдрал дээр томоохон саад бэрхшээл тулгарч байдаг. Тодруулбал, хөлсний мэдээлэгчидтэй ярилцах, нууц ажиллагаатай холбоотой мэдээлэл олж авах, нууц ажилтнуудын ашигладаг эд хөрөнгийг баталгаажуулахад ихээхэн хүндрэлтэй байдаг байна.

Тодруулга 9: Өмнөд Африкийн улсын Ерөнхий аудиторын эрх мэдэл⁴³

Өмнөд Африкийн Ерөнхий аудитор (ЕА) нь шаардлагатай мэдээлэлтэй танилцах өргөн хүрээтэй эрх мэдлийг эдэлдэг. Энэ тодруулгад тэдгээр эрх мэдлийн талаар тоймлон өгүүлсэн. Гэхдээ бодит амьдрал дээр ЕА-ын эрх мэдлийг хуульд заасан гэдэг нь тагнуулын албад мэдээллийг бүрэн хэмжээнд гаргаж өгдөг гэсэн үг биш болохыг энд мөн онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй.⁴⁴

Мэдээлэлтэй танилцах эрх

Хуулиар ЕА-т аудит хийх явцад мэдээлэлтэй танилцах, холбогдох албан тушаалтантай харьцах дараах эрхийг аливаа хязгаарлалтгүйгээр, бүрэн хэмжээгээр олгосон байдаг. Үүнд:

- Бичгийн болон цахим хэлбэртэй аливаа баримт бичиг буюу аудитад хамрагдагчийн мэдэлд буй бизнес, санхүүгийн үйл ажиллагаа, санхүүгийн байр суурь болон үр ашигтай холбоотой бусад төрлийн мэдээлэл
- Аудитад хамрагдагчийн мэдлийн аливаа өмч хөрөнгө
- Аудитад хамрагдагч байгууллагын төлөөлөл буюу түүний аливаа ажилтан, албан хаагч

Аудитын эрх мэдэл

Аудит хийх явцад ЕА нь дараах эрхийг эдэлнэ. Үүнд:

- Аудит явуулахад ач холбогдолтой мэдээлэл, түүний дотор нууц

мэдээллийг ч тангаргийн дор эсвэл баталгааны дагуу амаар эсвэл бичгээр гаргах өгөхийг үүрэг болгох.

- Дээрх мэдээлэлтэй холбогдуулан аливаа этгээдээс мэдүүлэг авах. Түүнээс гадна, аудитын явцад ЕА нь шүүхээс дараах зөвшөөрлийг гаргуулан авах боломжтой. Үүнд:
- Ач холбогдол бүхий мэдээллийг хадгалж байж болзошгүй гэж үзэх үндэслэл бүхий орон байр, барилга байгууламж, тээврийн хэрэгсэлд нэвтрэх.
- Ач холбогдол бүхий мэдээллийг хадгалж байж болзошгүй гэж үзэх үндэслэл бүхий орон байр, барилга байгууламж, тээврийн хэрэгсэл болон тэдгээр дэх аливаа этгээдийг нэгжих.
- Аудитыг эцэслэн гүйцэтгэхэд шаардлагатай аливаа мэдээллийг хураан авах.

Ерөнхийдөө ЕА-ын мэдээлэлтэй танилцах эрх нь тагнуулын албадын нууцлал хангах үүргээс давуу үйлчлэлтэй байдаг. Жишээ нь, тагнуулын аливаа асуудалтай холбоотой мэдээллийг нууцлах үүрэг хүлээсэн этгээд тэр үүргээсээ үл хамааран ЕА-т шаардлагатай мэдээллийг гаргаж өгөх үүргийг хүлээдэг байж болно. Ийм тохиолдолд, ЕА-ын шаардлагыг биелүүлэх нь тухайн этгээд үүрэг хариуцлагаа хөсөрдүүлсэнд тооцогдохгүй.

Аудитын үр дүнд хууль эрх зүйн болон бодит хязгаарлалтуудын үзүүлэх нөлөө нь тухайн аудитын төрлөөс болон тагнуулын албадын хамтран ажиллах хүсэл зоригоос хамаарна. Мэдээлэлтэй танилцах эрх хязгаарлагдмал байх нь зарим тохиолдолд АДБ-ын чиг үүргээ гүйцэтгэх чадавх, аудитын ил тод байдлыг ноцтойгоор сулруулснаар аудитын ажиллагааны үр дүнгийн бодитой, итгэл хүлээх байдлыг бууруулдаг. Дүгнэлтийг нь өөрчилж болохуйц мэдээллийг аудиторүүд мэдэхгүй байна гэдэг үнэхээр ноцтой хэрэг мөн. Шаардлагатай бүх мэдээлэлд үндэслээгүй дүгнэлт нь бүрэн бус байх ба хариуцлагатай, итгэж болохуйц байдлын хий хоосон төсөөллийг бий болгох аюултай.

Энэ мэт асуудал нь АДБ-ын эрх мэдэл, хараат бус байдлыг бүрэн баталгаажуулаагүй болон/эсвэл АДБ нь тагнуулын албадтай сөргөлддөг харилцаатай орнуудад тохиолдох магадлал өндөр. Мэдээлэлтэй танилцах эрхэнд нь тавьсан аливаа хязгаарлалт үнэн бодит дүгнэлт гаргах чадавхад нь сөргөөр нөлөөлсөн гэдгийг олж тогтоосон тохиолдолд тухайн АДБ-аас олон улсын аудитын стандартын дагуу албан ёсны санал дүгнэлт гаргах ёстой. Мэргэжлийн энэхүү үүргээ биелүүлснээр тухайн байгууллагаас гаргасан аудитын аливаа дүгнэлттэй танилцахдаа мэдээлэлтэй танилцах эрхэд тавигдах хууль эрх зүйн болон бодит хязгаарлалтуудыг харгалзан үзэх боломжтой бодог.

6.6 МЭДЭЭЛЛИЙГ ХАМГААЛАХ

Тагнуулын албад болон гүйцэтгэх засаглалын өмнө мэдээллийн нууцлалын

баталгааг хангахын тулд АДБ нь тагнуулын аудит хийх чиг үүрэг бүхий тусгай нэгж байгуулж, ажлын байр, өрөө тасалгааны аюулгүй байдлыг хангахын зэрэгцээ албан хаагчдыг аюулгүй байдлын урьдчилсан шалгалтад хамруулах зэрэг арга хэмжээ авах жишиг түгээмэл байдаг. (Тагнуулын аливаа баримт бичигт аудит хийж буй АДБ-ын ажилтнууд тэдгээр баримт бичигтэй танилцах эрх бүхий тагнуулын албаны ажилтнуудтай нэгэн ижил аюулгүй байдлын шалгууруудыг хангасан байх, түүний дотор тухайн баримт бичгийн нууцлалыг хамгаалах үүргийг хуулиар хүлээсэн байх ёстой.⁴⁷) Нууц мэдээлэлтэй мэргэжлийн түвшинд харьцаж, хамгаалах нь АДБ болон тагнуулын албад хоорондын итгэлцлийг бэхжүүлэхийн зэрэгцээ ирээдүйд шаардлагатай мэдээллийг цааргалалгүй хуваалцах магадлалыг өсгөдөг.

6.7 ТАЙЛАН

Аудиторуудын хувьд шалгалтын үр дүн, санал зөвлөмжөө хүргэх гол арга нь аудитын тайлан мөн. Аудитын тайлангийн гол хэрэглэгч нь тагнуулын албадын удирдлага, гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтнууд, парламентын гишүүд болон олон нийт юм. Тэд АДБ-ын тайланд тулгуурлан зохих арга хэмжээг авдаг бөгөөд түүний дотор хамгийн чухал нь парламентын гишүүд тагнуулын албадын төсөв санхүүг хянахдаа АДБ-ын тайланг ашигладаг явдал мөн. Үнэхээр АДБ-ын тайлангийн тагнуулын албад, улмаар гүйцэтгэх засаглалд үзүүлэх гол нөлөө нь парламентын төсөв батлах эрх мэдлээр дамжин илэрдэг байна.

6.7.1 Нууцлал

Тагнуулын албадад хийсэн аудитын тайланд нууц мэдээ, мэдээлэл мөн багтсан байдаг тул тайлангийн дэлгэрэнгүй хувилбарыг олон нийт, тэр ч байтугай парламентын дийлэнх гишүүдэд ч ил болгохгүй байх нь олонтаа. Хуульд зааснаар буюу тогтсон жаягийн дагуу тайлангийн дэлгэрэнгүй (нууц) хувилбартай зөвхөн тагнуулын албадын дээд түвшний удирдлага, гүйцэтгэх засаглалын ахлах албан тушаалтнууд, парламентын хяналтын хороодын гишүүд болон зарим тохиолдолд парламентын санхүү/төсвийн хорооны гишүүд л танилцах эрхтэй.

Хэдий АДБ-ын тайлан дахь үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой мэдээ мэдээллийг нууцлах нь зүйн хэрэг ч, олон нийтийн хүртээл болгох боломжтой, болгох ч ёстой олон мэдээлэл бий. Энэ талаар Өмнөд Африкийн Ерөнхий аудитор өөрийн тайланд дурдахдаа, тагнуулын албадад хийсэн аудитын тайланг ил болгосноор тухайн албаны нэр хүндэд сөргөөр нөлөөлөх, улс орны аюулгүй байдлыг эрсдэлд оруулах зүйл огт байхгүй тул тайланг олон нийтийн хүртээл болгох нь зүйтэй гэжээ.⁴⁸

Тагнуулын албадын аудитын тайланг хэвлэхийг нийтэд нь хориглох, тайлангийн агуулгыг нууцлах зэрэг нь ардчиллын суурь зарчмууд болох ил тод байдал, нээлттэй засаглал, мэдээллийн эрх чөлөөтэй зөрчилдөнө. Өмнөд Африкийн Үндсэн хууль дахь энэ асуудлыг зохицуулсан заалт харьцангуй дэвшилттэй бөгөөд Ерөнхий аудиторын бэлдсэн бүх тайлан, түүний дотор тагнуулын албадад хийсэн аудитын тайлангаас нууц хэсгүүдийг хассан хэлбэрээр хэвлэж, олны хүртээл болгох шаардлагыг тавьсан байдаг.⁴⁹ Ерөнхийд нь дүгнэвэл, хэвлэн нийтлэх нийтлэг зарчмыг зөвхөн үндэсний аюулгүй байдлын зүй ёсны эрх ашгийг хамгаалахад чиглэсэн нууцлалыг хангах зорилгоор маш явцуу хүрээнд хязгаарлах ёстой.

Ямар ч тохиолдолд, тагнуулын алба болон гүйцэтгэх засаглалын зүгээс нууцлалын эдгээр зүйл заалтыг төсвийн мөнгийг хууль бусаар зарцуулсан үйлдлийг нуун далдлах зорилгоор үрвүүлэн ашиглах ёсгүй. Иймд холбогдох хууль тогтоомжид хууль бүс үйлдлийг илчлэх зорилгоор нууц мэдээллийг ил болгохыг зөвшөөрсөн зүйл заалтыг тусгайлан оруулах сайн жишиг бий. Чухам ийм зүйл заалтыг хэрхэн томъёолж оруулсныг Өмнөд Африкийн Нийтийн аудитын хуулиас харж болно. Үүнд:

- (1) *Ерөнхий аудитор нь нууц мэдээллийг алдахаас урьдчилан сэргийлэхэд шаардлагатай арга хэмжээг авах үүрэгтэй.*
- (2) *(1) дэх хэсэгт заасан арга хэмжээ нь Ерөнхий аудитор буюу эрх бүхий аудиторын зүгээс олж илрүүлсэн зөвшөөрөлгүй зарлага, хэвийн бус зарлага, үр ашиггүй зарлага ... болон хэвийн бус, гэмт хэргийн шинжтэй бусад үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг ил болгоход үйлчлэхгүй бөгөөд ингэхдээ үндэсний эрх ашигт харшлах баримт мэдээллийг ил болгохыг хориглоно.*⁵⁰

6.7.2 Мэдээллийг ил болгох

АДБ-ын зүгээс тагнуулын албадад хийсэн аудит, шалгалттай холбоотой /наад зах нь/ дараах мэдээллийг олон нийтэд ил болгох зүйтэй. Үүнд:

- *АДБ-ын хийсэн болон хийхээр төлөвлөж буй аудитын ажиллагааны жагсаалт*

Жагсаалтад шалгалтын нэр, товч агуулга төдийг оруулахад хангалттай.⁵¹

- *Тухайн албаны санхүүгийн тайланг дүгнэсэн аудитын ерөнхий дүгнэлт*

Уг ерөнхий дүгнэлт нь ихэвчлэн богино хэмжээтэй байх ба маш бага мэдээлэл өгөх ч, тухайн албатай холбоотой ямар нэг ажиллагаа явагдсан гэдгийн нотолгоо болдог.

- *Нууц тайлангийн олон нийтэд зориулсан хувилбар*

АДБ-үүд тайлангаа олон нийтэд зориулсан хувилбараар давхар гаргадаг байх ёстой бөгөөд үүнд, тагнуулын албадад хийсэн тогтмол болон гүйцэтгэлийн аудитын тайлангийн талаар оруулах ёстой (жишээ болгож Тодруулга 8-ыг үзнэ үү). Ингэхдээ тайлан дахь нууц мэдээллийг дахин найруулах (хасах) буюу нууцлагдсан хавсралтад оруулах замаар олон нийтэд зориулсан хувилбарыг гаргах боломжтой. Тагнуулын хяналт хэрэгжүүлдэг парламентын болон хөндлөнгийн мэргэшсэн хяналтын байгууллагууд тайлангаа олон нийтэд зориулсан хувилбараар гаргах жишиг түгээмэл байдаг ч АДБ-уудын хувьд энэ нь тийм ч нийтлэг биш байна.

6.8 АДБ-ЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ИЛ ТОД БАЙДЛЫГ ХАНГАХЫН АЧ ХОЛБОГДОЛ

АДБ-ын үйл ажиллагаа, тагнуулын албадад хийсэн аудитын тайлантай холбоотойгоор тавигдах нууцлалын зайлшгүй шаардлагуудыг харгалзан үзэхийн сацуу олон нийтийн мэдлэг мэдээллийг аль болгох өндөр байлгах нь ардчилсан засаглалын зарчмыг хангахад нэн чухал. Тагнуулын албадын талаар олон нийтийг мэдээллээр хангах нь тагнуулын алба болон АДБ-д итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой. Тагнуулын албад зохих ёсны хяналт дор байгаа гэсэн олон нийтийн итгэлийг баталгаажуулах нь тагнуулын албад мэргэжлийн түвшинд ажиллаж, төсвийн мөнгийг зохистой зарцуулж, хуулийн хэм хэмжээний хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байгаа гэсэн ойлголтыг бэхжүүлдэг.

Түүгээр ч зогсохгүй, ил тод байдал нь тагнуулын албадын талаар нийтлэг байдаг ташаа ойлголтыг, түүний дотор төсвийн мөнгийг хэрхэн зарцуулдаг талаарх ойлголтыг залруулахад тустай. Нэн ялангуяа тагнуулын албадын нэр хүнд тааруу, өмнө нь төсвийн мөнгө шамшигдуулсан хэрэг гарч байсан орнуудын хувьд энэ нь ихээхэн чухал юм. Түүнчлэн, ил тод байдал нь тагнуулын албадын зүй ёсны үүрэг оролцооны талаар олон нийтийн дунд хэлэлцүүлэг өрнүүлэх хөшүүрэг болж болох бөгөөд төсвийн ихээхэн алдагдалтай, засгийн газраас төрийн байгууллагын зардлыг танах шийдвэр гаргах шаардлагатай байгаа үед ач холбогдолтой байж болно.

7. ЗӨВЛӨМЖ

Хэдийгээр тагнуулын албадын төсөв санхүүг хянах цор ганц “шилдэг” туршлага байхгүй ч, орон орны хууль, институцийн загвар, туршлагаас шүүн цуглуулсан дараах зөвлөмжүүд нь хууль эрх зүйн болон институцийн харилцан адилгүй

орчинд тохируулан хэрэглэж болох сайн туршлагууд юм. Дараах зөвлөмжийн ихэнх нь төсөвлөлт болон аудитын хууль эрх зүйн орчин, институцийн бүтэц байгаа гэсэн урьдчилсан нөхцөлд суурилсан бөгөөд төсвийн мөнгийг удирдан зарцуулах хууль эрх зүйн орчинг хэдийн бүрдүүлсэн хэмээн үзсэн болно.

Төсөвлөлт, санхүүгийн тайлантай холбоотой зөвлөмжүүд

- Тагнуулын албадын төсөв “цогц” байх бөгөөд энэ нь тухайн албаны санхүүгийн бүхий л үйл ажиллагааг хамарсан байна гэсэн үг. Тагнуулын албад төсвөөс гадуур санхүүгийн үйл ажиллагаанд оролцохыг хуулиар тусгайлан хориглох нь зүйтэй.
- Засгийн газар олон нийтийн аюулгүй байдал, үндэсний аюулгүй байдлыг эрсдэлд оруулалгүйгээр тагнуулын албадтай холбоотой аль болох их мэдээллийг ил болгодог байх ёстой. Ингэхдээ дор хаяж тагнуулын албанд хуваарилагдсан нийт төсвийн хэмжээ, дэд зүйл заалт бүрийн хэмжээ, зарим тодорхой зарлагатай холбоотой зорилтуудыг оруулах хэрэгтэй. Төсвийн мэдээллийг зөвхөн үндэсний аюулгүй байдлын зүй ёсны эрх ашгийг хамгаалахад шаардлагатай үед л нууцална.
- Парламентаас санхүүгийн альчухал мэдээллийг (төсөв болон санхүүгийн тайланг оруулаад) ил болгох, аль мэдээллийг нууцлах, алийг нь нягтлан бодох бүртгэлийн болон аудитын үйл ажиллагаанд хамруулах зэргийг тодорхой заасан хуулийг батлан гаргах ёстой.
- Тагнуулын албад санхүүгийн тайлангийнхаа олон нийтэд зориулсан, аль болох ахиу мэдээлэл агуулсан хувилбарыг нийтлэн гаргадаг байх ёстой.

Санхүүгийн дотоод хяналттай холбоотой зөвлөмжүүд

- Тагнуулын албадыг санхүүгийн дотоод хяналт болон төрийн байгууллагын аудитын тогтолцоог зохицуулсан хуулийн үйлчлэлээс гаргах ёсгүй.
- Зарим тохиолдолд, төсвийн удирдлага, зарцуулалтын тухай хуулийн үйлчлэлээс тагнуулын албыг гаргах шаардлагатай бол ингэх эрх мэдлийг хуульд суулгасан байх ёстой.

Санхүүгийн гадаад хяналттай холбоотой зөвлөмжүүд

- Тагнуулын албадын санхүүгийн тайлан үнэн зөв эсэх, санхүүгийн гүйлгээ нь холбогдох хууль, дүрэм журамд нийцэж буй эсэх, төсвийн мөнгийг үр нөлөөтэйгөөр зарцуулсан эсэхэд хяналт тавих үүргийг хуулиар АДБ-д ногдуулах ёстой. Эдгээр зорилтыг биелүүлэхийн тулд АДБ нь тагнуулын албадын үйл ажиллагааны бүхий л бүрэлдэхүүн хэсэгт аудит хийх эрхтэй байх ёстой бөгөөд үүнд тагнуулын нууц болон тусгай ажиллагаа мөн багтана.

- Парламент болон АДБ нь төрийн бусад байгууллагад тавьдаг санхүүгийн хяналт шалгалттай нэгэн адил хяналтыг тагнуулын албадад тавих ёстой. Хяналт нь төсвийн мөчлөгийн бүхий л үе шатыг хамрах ба үүнд төсвийн төсөл дэх нууц хэсгүүдийг хянахаас эхлээд тагнуулын албадын санхүүгийн тайланд «экс пост» хяналт тавьж, аудит хийх хүртэлх бүхий л үйл ажиллагаа багтана.
- Аудитаар шалгуулж буй тагнуулын алба, эсвэл өөр төрийн байгууллага тухайн мэдээллийг эзэмшиж буйгаас үл хамааран хяналтын хөндлөнгийн бүтцүүдэд чиг үүргээ биелүүлэхэд нь шаардлагатай бүхий л мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хуулиар олгох ёстой. Ингэхдээ уг эрхийг дагалдуулан шаардлагатай мэдээллийг гаргуулж авахад хангалттай хянан шалгах эрхийг мөн өгнө.
- Нууц мэдээлэлтэй танилцах эрх бүхий парламент, АДБ-ууд нь тухайн мэдээллийг алдагдахаас сэргийлэх арга хэмжээ авах үүрэгтэй. Эдгээр арга хэмжээ нь нууц мэдээлэлтэй зөвхөн зайлшгүй шаардлагатай албан тушаалтан танилцах эрхтэй байх, мэдээллийн аюулгүй байдлыг биетээр болон технологийн хувьд хангасан байх, мэдээллийг хууль бусаар задруулахаас сэргийлсэн хуулийн хариуцлагыг баталсан байх зэрэгт чиглэсэн байна.
- Тагнуулын албадад санхүүгийн хяналт тавих үүрэг бүхий парламентын хороодын гишүүд нь тагнуулын албадын төсөв санхүүг ойлгож, хяналтыг зохих ёсоор хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хүний нөөцийн болон технологийн бололцоогоор хангагдсан байх ёстой.
- Парламент чиг үүргээ зохих ёсоор биелүүлэхэд шаардлагатай нөөц бололцоог АДБ-д олгох ёстой. Түүгээр ч зогсохгүй, парламент нь АДБ-ын санал зөвлөмжийг тагнуулын албад хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж, уриалан дууддаг байна.
- Парламент нь тагнуулын албадын төсөв санхүүд хийсэн «экс пост» хяналт, аудитын үр дүнг дараа жилийн төсвийн хэлэлцүүлэгт ашиглах зорилгоор хөндлөнгийн хяналтын байгууллагуудын хооронд зохих уялдаа холбоогоор хангах ёстой.
- Тагнуулын албадад санхүүгийн хяналт тавих чиг үүрэг бүхий парламентын хороод нь АДБ-тай идэвхтэй хамтран ажиллах ёстой. Үүнд, аудитын тайлантай танилцах, тайлангийн мөрөөр шаардлагатай уулзалтуудыг зохион байгуулах, АДБ-ыг тагнуулын албадад хяналт тавихад шаардлагатай эрх мэдэл, нөөц бололцоогоор хангах зэрэг багтана.
- Парламент болон АДБ нь тагнуулын албадад тавьж буй хяналтынхаа талаар олон нийтийг мэдээллээр хангах үүрэгтэй. Иймд, хяналтын үр дүнгийн тайланг олон нийтэд зориулсан хувилбараар бэлдэх болон үйл ажиллагааны тайлангаа тогтмол нийтэлдэг байх ёстой.

ЭХ СУРВАЛЖ, АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

(Уншигч цааш дэлгэрүүлж судлах, уншиж ашиглахад дөхөм байлгах үүднээс эх сурвалж, зохиогчдын нэр, гарчгуудыг англи хэлнээ оруулав)

1. Энэхүү бүлгийг тагнуулын албадын санхүүгийн хяналттай холбогдуулан ЗХАХТЖТ-өөс зохион байгуулсан арга хэмжээ, бичгээр ирүүлсэн саналуудад тулгуурлан боловсруулсан. Энэ арга хэмжээнд хэд хэдэн орны АДБ-ын ахлах албан тушаалтнууд, парламентын төлөөлөл, тагнуулын байгууллагад ажиллаж байсан хүмүүс болон судлаачид оролцсон болно. Бүх ажиллагааг албан бүс байдлаар зохион байгуулсан бөгөөд шууд ишлэл хийгээгүй. Түүнчлэн эдгээр арга хэмжээнд оролцогчид нь энэхүү бүлгийг боловсруулахад түс болох санал зөвлөгөө өгсөн юм. Зохиогчийн зүгээс энэ багийн нийт гишүүд болон ЗХАХТЖТ-ийн хамтрагчид болох Hans Born, Benjamin S. Buckland, Gabriel Geisler Mesevage нар гүн талархал илэрхийлж байна.
2. "Value for money" refers to the economy, efficiency, and effectiveness with which an organization uses its resources in carrying out its responsibilities; see "Performance Audit" in: International Organization of Supreme Audit Institutions, Financial Audit Guideline – Glossary of Terms to the INTO-SAI Financial Audit Guidelines.
3. United States, Central Intelligence Agency; appropriations; expenditures, U.S. Code 50 §403j (available at <http://us-code.vlex.com/vid/central-intelligence-agency-expenditures-19266900>).
4. For examples of such exceptions, see United Kingdom, The Defence and Security Public Contracts Regulations 2011, No. 1848, Section 7 (available at <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1848/made>).
5. Auditor General of Canada, *Report of the Auditor General of Canada* (1996), "Chapter 27—The Canadian Intelligence Community—Control and Accountability," Section 27.107 (available at http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199611_27_e_5058.html).
6. For more detailed information, see David Johnston and Mark Mazzetti, "A Window Into C.I.A.'s Embrace of Secret Jails," *New York Times*, August 12, 2009; David Johnston, "Ex-C.I.A. Official Admits Corruption," *New York Times*, September 29, 2008; Matthew Barakat, "Feds: Misconduct by CIA's Foggo spanned decades," *Associated Press*, February 25, 2009; and U.S. v. *Foggo and Wilkes*, U.S. District Court of Southern California, Grand Jury Indictment, June 2005.
7. The World Bank, *Public Expenditure Management Handbook* (Washington: The World Bank, 1998), "Code of Practices on Fiscal Transparency," Annex J.
8. Todor Tagarev, (ed.), *Building Transparency and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Geneva: NATO/DCAF, 2010), p. 64. For an example from national law, see South African Public Finance Management Act, No. 1 of 1999, Section 38(2).
9. For a more detailed discussion of different approaches to budgeting see The World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, pp. 12–16; Tagarev, *Building Transparency*, p. 59; and Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Performance Budgeting: A User's Guide," Policy Brief (March 2008).
10. Их Британийн Тагнуулын төвлөрсөн санд иргэний тагнуулын гурван байгууллагын төсвийг нэгтгэсэн байдаг.
11. For a more detailed discussion, see Nicolas Masson and Lena Andersson, *Guidebook: Strengthening Financial Oversight in the Security Sector* (Geneva: DCAF, 2012).
12. France, Mission Ministérielle Projets Annuels de Performances, "Annexe au projet de loi de finance pour Défense" (2010), pp. 36–37.
13. On the importance of decision makers having access to all budgetary information, see: The World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, pp. 1–2.
14. United States General Accounting Office (GAO), "Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information

- on CIA Programs and Activities,” GAO-01-975T (July 2001), p. 10; and United States, Central Intelligence Agency; appropriations; expenditures, U.S. Code 50 §403j.
15. See for example, Australia, Financial Management and Accountability Act 1997, Section 49.
 16. Australian Security Intelligence Organisation, Financial Statements, in *Annual Report 2010–11* (Canberra: 2011), pp. 133–151 (available at <http://www.asio.gov.au/img/files/Report-to-Parliament-2010-11.pdf>).
 17. France, Loi organique n°2001–692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), Article 54.
 18. For a discussion of the Italian model in which the parliament votes on an aggregate amount, leaving the specific allocation of funds to the discretion of the executive, see Federico Fabbrini and Tomasso Giupponi, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Italy,” in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Aidan Wills and Mathias Vermeulen (Brussels: European Parliament, 2011), Annex A, p. 245.
 19. Hungary, Act CXXV of 1995 on the National Security Services, Article 14(g).
 20. Richard Best, *The Intelligence Appropriations Process: Issues for Congress* (Washington: Congressional Research Service, October 27, 2011); see also Richard Best and Elizabeth Bazan, *Intelligence Spending: Public Disclosure Issues* (Washington: Congressional Research Service, February 15, 2007), p. 5; Frederick Kaiser, Walter Oleszeck, and Todd Tatelman, *Congressional Oversight Manual, Congressional Research Service* (Washington: Congressional Research Service, June 2011), pp. 16–19; Eric Rosenbach and Aki Peritz, *Confrontation or Collaboration? Congress and the Intelligence Community* (Cambridge, MA: Harvard, 2009), pp. 24–28; and James Saturno, *The Congressional Budget Process: A Brief Overview* (Washington: Congressional Research Service, 2004).
 21. German Federal Budget Code, Article 10(a). See also Hans De With and Erhard Kathmann, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Germany,” in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Wills and Vermeulen, Annex A, pp. 225–226.
 22. For a more detailed discussion, see Wills and Vermeulen, pp. 129–131.
 23. Italy, Law 124/2007, Articles 33(8) and 29(2).
 24. Spain, Ley 11/1995, Article, 2.2. See also Susana Sanchez Ferro, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain,” in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Wills and Vermeulen, Annex A, p. 271.
 25. The chair of the Public Accounts Committee is always a member of the opposition.
 26. United Kingdom, Intelligence Services Act 1994, Section 10 (1).
 27. See for example, United Kingdom, Intelligence and Security Committee, *Annual Report 2010–2011*, CM 8114 (2011), pp. 12–16.
 28. Ian Leigh, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in the United Kingdom,” in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Wills and Vermeulen, Annex A p. 298.
 29. Мөн тэнд., p. 297; examples of the Investigator’s work are discussed in United Kingdom, Intelligence and Security Committee, *Annual Report 2010–2011*, pp. 7, 16, 17, and 79.
 30. OECD, “Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees,” Sigma Papers, No. 33 (Paris: OECD Publishing, January 2002), pp. 19–20.
 31. Зарим улсын парламентын экс пост шалгалт нь АДБ аудитаа зохих ёсоор хийсэн эсэхийг мөн тогтоодог.
 32. France, Ministry of Budget, Public Accounts and Civil Service, “Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts” (2008) p. 32; France, LOLF, Article 54 and Article 58; United States, Government Accountability Office web site (available at <http://www.gao.gov/about/index.html>).
 33. German Federal Ministry of Finance, “The Budget System of the Federal Republic of Germany” (Berlin: 2008) p. 47.
 34. UN General Assembly Resolution, “Promoting the efficiency, accountability, ef-

- fectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions," United Nations Document A/RES/66/209 (15 March 2012),.
35. Мөн тэнд., p. 18.
 36. This remains the case in the US, where the GAO's authority to audit several areas of the CIA's work are restricted both in practice and in law. See Intelligence Community Directive, No. 114, June 30, 2011; Gene Dorado (US Comptroller General), Letter to Director of National Intelligence James Clapper regarding "GAO Comments on Intelligence Community Directive Number 114: Comptroller General Access to Intelligence Community Information," 28 April 2011; and US GAO, "Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities," GAO-01-975T (July 2001), pp. 4–8.
 37. France, Loi n° 2001–1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, Article 154; France, L'Assemblée Nationale, "Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2012: Annexe n° 12, direction de l'action du gouvernement publications officielles et information administrative" (14 October 2009), pp. 25–27.
 38. United States, Auditing Expenditures Approved Without Vouchers, U.S. Code 31 §3524.
 39. Office of the Auditor General of Canada, *March 2004 Report of the Auditor General of Canada* (2004), Section 3.2.
 40. Мөн тэнд., Section 3.3.
 41. Мөн тэнд., Section 3.4.
 42. Мөн тэнд., Section 3.5.
 43. South Africa, Public Audit Act, No. 25 of 2004, Sections 15–16.
 44. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, *Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP* (10 September 2008), pp. 226–227.
 45. Intelligence Community Directive, No. 114; and Gene Dorado, Letter to Director of National Intelligence James Clapper, 28 April 2011.
 46. United States GAO, "Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities," pp. 4–8; Intelligence Community Directive, No. 114; and Frederick M. Kaiser, "GAO Versus the CIA: Uphill Battles against an Overpowering Force," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* Vol. 15, No. 3 (Fall 2002): pp. 345–353.
 47. See, for example, Australian Auditor General Act 1997, Section 36; 31 U.S.C. 716; and OECD, "The audit of secret and politically sensitive subjects, comparative audit practices," Sigma Papers, No. 6 (Paris: OECD Publishing, 1996), p. 12.
 48. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, *Intelligence in a Constitutional Democracy* (10 September 2008), p. 229.
 49. Constitution of the Republic of South Africa, No. 108, 1996, Article 188(3).
 50. South Africa, Public Audit Act, Section 18.
 51. The Australian National Audit Office follows this practice. An example of an NAO audit plan can be found at http://www.anao.gov.au/~media/Files/Audit%20Work%20Programs/2011_Audit_Work_Plan.PDF. An example of a NAO audit-in-progress outline can be found at <http://www.anao.gov.au/Publications/Audits-in-Progress>.
 52. German Basic Law, Article 114(2); Germany, Federal Budget Code of 19 August 1969, *Federal Law Gazette I*, p. 1284, as most recently amended by Article 4 of the Act of 31 July 2009, *Federal Law Gazette I*, p. 2580, Section 10a (3); Section 88.
 53. German Basic Law, Article 114(2); Audit Rules of the Bundesrechnungshof (Germany's Federal Court of Audit), last amended by Senate decisions on 29/30 August 2005, Articles 3, 56–57.
 54. Germany, Federal Budget Code, Section 10a (3) and Sections 89–90; Audit Rules of the Bundesrechnungshof, Articles 4–5; The Budget System of the Federal Republic of Germany, pp. 49 and 51.
 55. German Federal Court of Audit Act of 11 July 1985 (BGBl. I 1985, p. 1445) as last amended by article 17, Act of 9 July 2001 (BGBl. I, p. 1510), Sections 3, 5, 6, 9 and 19.
 56. Germany, Federal Budget Code, Sections 10a (3) and 95.
 57. Germany, Federal Budget Code, Section 10a (3); Audit Rules of the Bundesrechnungshof, Article 50.

БҮЛЭГ 9

**ТАГНУУЛЫН АЛБАДЫН
ТАЛААРХ ГОМДЛЫГ
ШИЙДВЭРЛЭХ НЬ**

Крэйг Форчез

9

Тагнуулын албадын талаарх гомдлыг шийдвэрлэх нь

Крэйг Форчез

1. ТАНИЦЛУУЛГА

Энэ бүлэгт тагнуулын албадын талаар ирүүлсэн иргэдийн өргөдөл гомдол болон тагнуулын албан хаагчдаас гаргасан гомдлыг шийдвэрлэхэд хяналтын бүтцүүдийн гүйцэтгэх үүргийн талаар авч үзэх юм. Ялангуяа тагнуулын албад нь “ажиглалт хийх, аюулгүй байдлын урьдчилсан шалгалт явуулах зэрэг тусгай эрх эдэлдэг бөгөөд эдгээр эрхээ санаатай эсвэл санаандгүйгээр зүй бусаар ашигласан тохиолдолд хувь хүнд ноцтой хохирол учруулах эрсдэлтэй” байдаг тул гомдол шийдвэрлэх тогтолцоо зайлшгүй шаардлагатай.¹ Гэхдээ гомдол шийдвэрлэх тогтолцооны ач холбогдлыг зөвхөн хүний эрхийн зөрчлийг авч хэлэлцэх төдийгөөр хязгаарлах нь учир дутагдалтай. Энэ тогтолцоо нь “удирдлагын алдаа дутагдлыг ил болгон, өмнөх алдаанаас суралцах боломж олгодгоороо хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг”².

Энэ мэт шалтгааны улмаас өргөдөл гомдол шийдвэрлэх тогтолцоог тагнуулын засаглалын салшгүй хэсэг хэмээн үздэг бөгөөд НҮБ-ын Тусгай илтгэгчээс

эмхлэн гаргасан тагнуулын албад болон тагнуулын албадад тавих хяналттай³ холбоотой “сайн туршлагууд” дотор хувь хүн өөрийн эрхийг зөрчигдсөн гэж үзвэл “омбудсмэн, хүний эрхийн комиссар буюу өөрийн орны хүний эрхийн байгууллагад хандан гомдол гаргах” тогтолцоо оршин байх ёстой гэдгийг чухалчлан заасан байдаг. Улмаар хууль бус үйлдлийн улмаас хохирогчид нь “учирсан хохирлоо барагдуулах, түүний дотор бүрэн нөхөн төлбөр олгох чадамж бүхий байгууллагад хандах” боломжтой байх ёстой.⁴ Хүний эрхийн зөрчлийн талаар гомдол мэдүүлж, шийдвэрлүүлэх энэхүү эрхийг олон улсын хүний эрхийн хууль тогтоомжид суулгасан байдаг ба тэдгээр хуулиар хохирогч этгээд нь хохирлоо “үр дүнтэйгээр барагдуулах арга хэмжээ авахуулах” эрхтэй гэдгийг мөн баталгаажуулсан байдаг.⁵ Гэхдээ энд “хохирлыг үр дүнтэйгээр барагдуулах” гэдэгт зөвхөн хүний эрхийн зөрчлийг олж тогтоон, нөхөн олговор олгох бус харин эрхийн зөрчил үнэхээр гарсан эсэхийг олж тогтоон, мэдэгдэх эрх бүхий байгууллагад хандах эрхийг мөн агуулж байдаг юм.⁶

НҮБ-ын Тусгай илтгэгчийн тайланд, иргэдийн гомдлыг авч хэлэлцэх, шийдвэрлэх эрх бүхий байгууллагууд нь тагнуулын албад болон гүйцэтгэх засаглалаас хараат бус байх бөгөөд “холбогдох бүхий л мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй, хянан шалгах ажиллагаа явуулахад шаардлагатай мэргэжлийн болон бусад нөөц бололцоогоор хангагдсан, заавал даган биелүүлэх эрх зүйн чадамж бүхий тушаал шийдвэр гаргах эрхтэй байх ёстой” гэдгийг мөн чухалчлан заасан⁷ бөгөөд чухамдаа эдгээр асуудал л хамгийн нарийн төвөгтэй бэрхшээлийг дагуулдаг байна.

Тагнуулын албадын талаар гаргасан өргөдөл гомдлыг хүлээн авч, шийдвэрлэх эрх бүхий байгууллагуудын бүтэц зохион байгуулалт, цар хүрээний талаарх харьцуулсан судалгаа мэдээлэл өнөө үед харьцангуй элбэг болжээ. Хэдийгээр ганц энэ номын хүрээнд эдгээр байгууллагуудын үйл ажиллагааг нарийн дэлгэрэнгүй авч үзэх боломжгүй ч, тэдгээрийн бүтэц, цар хүрээ, эрх мэдлийн талаар зарим тодорхой дүгнэлтүүдийг хийх боломжтой юм. Түүнчлэн, гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх тогтолцооны хэрэгцээ шаардлага илэрхий ч үр дүнтэй тогтолцоог хэрхэн бий болгож, хөгжүүлэх вэ гэдэг илүү төвөгтэй. Энэ чиг үүргийг шүүхэд шилжүүлэх, эсвэл өргөдөл гомдол хариуцсан тусгай бүтэц байгуулж хэрэгжүүлэх эсэхээ улс орнууд дор бүрнээ шийдэх ёстой. Хэрэв тусгай бүтэц байгуулахаар шийдсэн бол тагнуулын албадын талаар гаргасан өргөдөл гомдолтой холбоотой нууцлал, аюулгүй байдлын асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн мэдээллийн дэглэмийг тусгайлан бий болгож, хөгжүүлэх шаардлагатай болно. Үүний зэрэгцээ, гомдлыг асуудал хариуцсан тусгай чиг үүрэг бүхий байгууллагуудтай холбоотойгоор хуулиар хүлээсэн эрх мэдэл, чиг үүрэг, бүрэлдэхүүн, нөхөн төлбөр олгох эрх мэдэл зэрэг зохион байгуулалт, бүтцийн олон асуудлыг шийдэх шаардлага давхар үүсэх магадлалтай.

Дээр дурдсан асуудлуудыг энэхүү бүлэгт авч үзэхдээ гомдол гаргах, гомдол

гаргах газар, гомдол гаргах үйл явц болон мэдээллийн хяналт, гомдол хэлбэрүүд зэрэг хэд хэдэн хэсэгт хуваасан болно.

2. ГОМДОЛ ГАРГАХ НЬ

Тагнуулын албадын талаар гомдол гаргах эрх бүхий этгээдийг тодорхой дүрэм журмын дагуу тогтоосон байдаг. Гомдлыг ангилахдаа дотроос болон олон нийтээс ирүүлсэн гэх хоёр төрөлд хувааж болох бөгөөд энэхүү бүлэгт “дотроос гаргасан” гомдол гэдэгт тагнуулын албаны үйл ажиллагаанаас болж хохирсон тагнуулын алба болон гүйцэтгэх засаглалын ажилтан, албан хаагчдаас ирүүлсэн гомдлыг хэлэх бол “олон нийтээс ирүүлсэн” гомдолд тагнуулын алба буюу засгийн газартай ямарваа нэгэн холбоогүй иргэнээс ирүүлсэн гомдлыг хамруулан авч үзэх болно.

2.1 ДОТРООС ГАРГАСАН ГОМДОЛ

Зарим улсад тагнуулын албаны эсвэл засгийн газрын бусад ажилтнууд тагнуулын албаны эсрэг гомдол мэдүүлж болдог. Эдгээр гомдол нь тагнуулын алба гомдол гаргагчид хэрхэн хандсантай холбоотой байдаг. Тухайлбал, Канад улсын Засгийн газрын ажилтнуудад аюулгүй байдлын зөвшөөрөл олгох зорилготой аюулгүй байдлын урьдчилсан шалгалтын дийлэнхийг Канадын аюулгүй байдлын тагнуулын алба хийдэг бөгөөд тухайн шалгалтын үр дүнтэй санал нийлэхгүй байгаа ажилтан Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хороо гэх хараат бус бүтэц (хяналтын мэргэшсэн бүтэц ч гэж болох)-д хандан гомдол гаргах эрхтэй байдаг.⁸ Зарим тохиолдолд, “дотроос гаргасан” гомдол нь илүү ерөнхий бөгөөд тагнуулын албаны хийсэн буруутай үйлдэл, алдаа дутагдлыг мэдээлэх зорилготой байдаг. Жишээ нь, Бельги улсын Тагнуулын албадын хяналтын байнгын хороо (Хороо I) нь хянан шалгах ажиллагааныхаа хүрээнд дараах эрх мэдлийг эдэлдэг. Үүнд:

Тагнуулын албаны үй ажиллагааны шууд нөлөөллийн улмаас хохирсон хувь хүмүүсийн гомдол, шүүмжлэлийг хүлээн авч, шалгах... Өөрт нь хамаарах тушаал, шийдвэр, холбогдох дүрэм журам болон үйл ажиллагаа, түүний арга барилын талаар эргэлзэж байгаа төрийн албан хаагч, олон нийтийн албан тушаал хашиж буй аливаа этгээд болон зэвсэгт хүчний албан хаагч нь ... удирдлагаасаа зөвшөөрөл авалгүйгээр гомдол гаргах эрхтэй байна.⁹

АНУ-ын холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу ТТГ-ын ажилтан болон гэрээт этгээд нь Конгрессын хяналтын хороодод гомдол гаргахын өмнө дагаж мөрдөх дотоод дүрэм журам бий. Мөн уг хуулийн дагуу “нэн яаралтай шалтгааны улмаас Конгресст гомдол гаргахыг завдагч этгээд нь тухайн гомдол эсвэл мэдээллийг Ерөнхий хянан шалгагчид хандан гаргах боломжтой”¹⁰ гэжээ.

Үүнд “Нэн яаралтай шалтгаан” гэдэгт дараахыг хамруулжээ:

- Ноцтой буюу өргөн цар хүрээг хамарсан асуудал, хууль буюу Ерөнхийлөгчийн тушаалыг гуйвуулсан, зөрчсөн, эсвэл нууц мэдээ мэдээлэлтэй холбоотой тагнуулын үйл ажиллагааны санхүүжилт, удирдлага зохион байгуулалт, ажиллагаатай холбоотой алдаа дутагдал (үүнд, төрийн бодлоготой холбоотой үзэл бодлын ялгааг оруулж үзэхгүй),
- Конгресст тагнуулын үйл ажиллагааны санхүүжилт, удирдлага зохион байгуулалт, хэрэгжилттэй холбоотойгоор худал мэдүүлэх эсвэл мэдээллийг санаатайгаар нуун дарагдуулах.¹¹

Дотроос гаргасан энэ мэт санал гомдол нь “шүгэл үлээх” нэг хэлбэр мөн бөгөөд тагнуулын албаны удирдлагын хэвийн шатлалаас гадуурх зүй бус үйлдэл, алдаа дутагдлыг ил болгодог хэдий ч нууц мэдээллийг засгийн газрын агентлагууд болон эрх бүхий хяналтын бүтцүүдийн хүрээнээс илүү гаргаж задруулдаггүйгээрээ давуу талтай юм. Гомдол гаргах ийм тогтолцоо нь тухайн ажилтан хэвлэл мэдээлэлд хандах зэрэг цөхөрсөн арга хэрэглэх эрсдэлийг мөн бууруулдаг.

Иймээс зарим улсад “шүгэл үлээх” энэхүү арга хэлбэрийг хөхиүлэн дэмждэг. Мөн заримд нь албан ёсны сувгаар дамжуулан гомдол гаргасан ажилтан, албан хаагчдыг хамгаалалтад авдаг байна. Тухайлбал, Шинэ Зеланд улсад “тагнуул, аюулгүй байдлын аливаа албаны ажилтан өөрийн итгэл үнэмшлээр Тагнуул, аюулгүй байдлын асуудлаарх Хянан шалгагчид хандан санал гомдол гаргасан тохиолдолд энэ шалтгааны улмаас тагнуул, аюулгүй байдлын албанаас тухайн ажилтанд шийтгэл ногдуулах, аливаа байдлаар ялгаварлан гадуурхахыг хориглоно” гэжээ.¹² АНУ-д “Тагнуулын газар тухайн гомдолд агуулсан мэдээлэл худал гэдгийг мэдэж байсан эсвэл тухайн мэдээллийн үнэн худлыг санаатайгаар үл тоомсорлосноос бусад тохиолдолд ТГ-ын эрх бүхий албан тушаалтан нь гомдол гаргасантай нь холбогдуулан аливаа ажилтны эсрэг хариу арга хэмжээ авах эсвэл тэгэхээр заналхийлэхийг хориглоно”¹³ гэсэн байна.

Зарим улсад олон нийтийг хамруулан, гадаад орчинд «шүгэл үлээх»-ээс өмнө дотооддоо шүгэл үлээж мэдэгдэх дүрэм журамтай байдаг. Тухайлбал, Канад улсад гомдол гаргагч санал гомдол гаргах дотоод сувгийг алгасах нь нууц мэдээллийг зохих зөвшөөрөлгүйгээр, хууль бусаар задруулсантай холбоотой эрүүгийн ял хүлээх нөхцөлийг бүрдүүлдэг байна.¹⁴

2.2 ОЛОН НИЙТЭЭС ИРҮҮЛСЭН ГОМДОЛ

Олон нийтээс ирүүлсэн гомдол гэж засгийн газартай холбоогүй аливаа этгээдээс ирүүлсэн гомдлыг хэлдэг. Олон нийтээс ирүүлсэн гомдол нь дотроос

гаргасан гомдлоос ихээхэн ялгаатай. Тухайлбал, олон нийтийн дундаас гомдол гаргаж буй этгээд нь тухайн асуудлын зах зүх төдийг л гадарлаж байж болно. Зүй бусаар ажиглалтад өртсөн хүн л гэхэд зөвхөн тохиолдлоор үүнийг олж мэдсэн байх боломжтой бөгөөд ингэхдээ ч тухайн ажиглалтыг чухам аль байгууллагаас хэрэгжүүлж буйг тодорхой мэдэхгүй байж болно. Энэ мэт шалтгааны улмаас тухайн хүнд гомдол гаргахад үндэслэл болгох тодорхой мэдээлэл хангалтгүй байж болох юм. Үүний дээр тухайн хүн гомдол гаргахаас болгоомжилдог, гомдол гаргасан хүнийг нүд үзүүрлэдэг нийгэм, үндэс угсаатан болон шашны бүлгээс гаралтай, эсвэл өөр бусад шалтгааны улмаас гомдол гаргах хүсэлгүй байж болно. Ийм хүний сонгодог жишээ нь тухайн улсын институцийн тогтолцоо, нийгмийн ёс жаягтай танил бус, шинэ цагаач байж болно.

Тиймээс гомдол гаргах аливаа тогтолцоо нь тодорхойгүй асуултад хариулахад бэлэн, хэнд ч нээлттэй байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, олон нийтийн зүгээс гомдол гаргаж болох үндэслэл шалтгааныг өргөн хүрээтэй тогтоосон байх ёстой бөгөөд эдгээр гомдлын дагуу хянан шалгах ажиллагаа эхлүүлэх босго нам байх ёстой.

Зарим улсад дээрх зарчмыг хэрэгжүүлэхдээ гомдол гаргах эрх бүхий этгээдэд тавигдах шаардлагыг тэглэж, гомдол гаргах өргөн хүрээтэй үндэслэлийг зөвшөөрсөн байдаг. Тухайлбал, Нидерланд улсад аливаа этгээд нь эхлээд холбогдох сайдад хандаж өөрийн байр суурийг мэдэгдсэний дараа аюулгүй байдлын албад өөрийн үйл ажиллагааг зохицуулсан хуулийг хэрхэн хэрэгжүүлж буйтай холбоотой гомдлыг үндэсний омбудсмэний байгууллагад хандан гаргах эрхтэй.¹⁵ Ирланд улсын Гарда Хороо (*Garda Commission*) нь “Цагдаагийн байгууллага (*Garda Sfochana*)-ын албан хаагчдын үйл ажиллагаа, ёс зүйтэй холбоотой гомдлыг хүлээн авах” эрхтэй байдаг.¹⁶ Үүний нэгэн адил, Канад улсад олон нийтийн зүгээс аюулгүй байдлын тагнуулын албаны эсрэг гомдол гаргах хамгийн нийтлэг үндэслэл нь “тухайн албаны хийсэн зүйл, үйл ажиллагаа”-тай холбоотой байж болно.¹⁷ Эцэст нь, АНУ-д ТТГ-ын Ерөнхий хянан шалгагч нь “хууль, дүрэм журам зөрчсөн, төсвийн алдаатай удирдлага, үрэлгэн байдал, эрх мэдлээ урвуулан ашигласан тохиолдол, олон нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд ноцтой бөгөөд тодорхой аюул учруулсан талаар аливаа этгээдээс ирүүлсэн гомдлыг хүлээн авах, хянан шалгах эрхтэй” байдаг байна.¹⁸

Хэрэв өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх загвараар дамжуулан тагнуулын албадын үйл ажиллагааны хууль ёсны, зөв зүйтэй байдлыг зохицуулах өөр нэг арга хэрэгслийг бий болгохоор зорьж байгаа бол олон нийтийн өргөдөл гомдлын энэхүү өргөн цар хүрээтэй хэлбэр илүү зохимжтой. Гэсэн хэдий ч өөр бусад улс оронд олон нийтийн зүгээс гомдол гаргах гэсэн ойлголтыг дэмждэггүй бөгөөд, гомдол гаргах эрхийг “аливаа этгээд” гэсэн хүрээнд хязгаарласан байдаг. Эдгээр хязгаарлалтын зарим нь бүрхэг, хамрах хүрээ нь тодорхойгүй

байна. Тухайлбал, Кени улсын «Гомдол хүлээн авах хороо» нь тагнуулын алба эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх буюу чиг үүргээ гүйцэтгэх үед “хохирсон аливаа этгээд”-ээс гаргасан гомдлыг хүлээн авах эрхтэй байдаг¹⁹ бол Өмнөд Африкийн улсын Тагнуулын хамтарсан байнгын хороонд “тагнуулын алба өөрт нь болон өмч хөрөнгөд нь хохирол учруулсан гэж үзсэн ямар ч этгээд” гомдол гаргах боломжтой байдаг.²⁰

Эдгээр хандлагын аль аль нь тагнуулын албаны үйл ажиллагааны туршлага дээр тулгуурлан, гомдол гарч болох үндэслэлийг урьдчилан таамаглахыг оролдсон байна. Жишээ нь, тагнуулын мөрдөн шалгах ажиллагаанд тухайн үндэстэн ястан өртсөн болохыг таамаглаж байгаа үндэстний холбоо энэ талаар гомдол гаргах чадваргүй, энэ чиглэлээр туршлагажсан төлөөлөгч байхгүй байж болно. Хэрэв гомдол гаргах тогтолцооны зорилго нь үнэхээр хууль ёсыг сахиулах, тагнуулын албадын ёс зүйг хангах явдал мөн бол дээр дурдсан хязгаарлалтууд чухам ямар үр өгөөжтэй нь тодорхойгүй байна. Улс орнууд гомдол гаргах эрхийг иргэний харьяаллаар хязгаарлаж, энэ асуудлыг улам төвөгтэй болгох нь бий. Тухайлбал, Шинэ Зеланд улсын Тагнуул, аюулгүй байдлын асуудал эрхэлсэн Ерөнхий хянан шалгагч нь зөвхөн “Шинэ Зеланд хүн”-ээс (тус улсын иргэн буюу байнгын оршин суугч) эсвэл тагнуулын албадад ажилладаг эсвэл ажиллаж байсан этгээдээс гомдол хүлээн авах эрхтэй²¹ бол Австрали улсын Тагнуул, аюулгүй байдлын асуудал эрхэлсэн Ерөнхий хянан шалгагч нь “Австралийн иргэн эсвэл байнгын оршин суугч”-аас гаргасан гомдлыг хүлээн авах эрхтэй байдаг²² (гэхдээ иргэншлийн эдгээр хязгаарлалт нь Австралийн сөрөх тагнуулын байгууллагуудад хамаардаггүй болно.)

Иргэншлийн (эсвэл иргэншил/оршин суугаа орны) энэ мэт дүрэм журам нь аливаа гомдолд тавих зохиомол саад мөн. Үүний зорилго нь тагнуулын үйл ажиллагаанд өртөх хамгийн өндөр магадлалтай бүлгүүд болох дүрвэгсэд, иргэн эсвэл байнгын оршин суугч хараахан болоогүй этгээдүүдээс тагнуулын албаны үйл ажиллагааны талаар ирүүлэх санал гомдлыг хязгаарлахад оршино. Өмнө дурдсанаар, эдгээр гомдол нь зүй бус үйлдэл, алдаа дутагдлын зөвхөн сэжүүр төдийг илэрхийлдэг учир тэднийг хязгаарласнаар ямар тодорхой үр өгөөж гарч буйг хэлэхэд бэрх юм.

3. ГОМДОЛ ГАРГАХ ГАЗАР

Гомдол хүлээн авагч байгууллагууд харилцан адилгүй байдаг ба ерөнхий чиг үүрэг бүхий болон тусгай чиг үүрэг бүхий гэсэн ерөнхий хоёр ангилалд хуваагддаг. Энэ номын хүрээнд “ерөнхий чиг үүрэг бүхий” байгууллага гэдэгт аюулгүй байдал, тагнуулын хяналтын тусгай эрх эдэлдэггүй байгууллагыг хэлсэн бөгөөд үүний жишээ болгож шүүх, омбудсмэний байгууллагууд, хүний эрхийн үндэсний хороо болон мэдээллийн комиссар зэрэг зохицуулагч бүтцүүдийг авч үзсэн. Харин “тусгай чиг үүрэг бүхий” байгууллага гэдэг нь

аюулгүй байдал, тагнуулын асуудалтай холбоотой тусгай чиг үүрэг хүлээсэн байгууллагыг хэлэх ба үүний жишээ болгож Бельги улсын I-р Хороо болон Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хороо зэргийг дурдаж болно.

3.1 ЕРӨНХИЙ ЧИГ ҮҮРЭГ БҮХИЙ БАЙГУУЛЛАГА

3.1.1. Шүүх

Зарим улсад иргэний хэргийн шүүх нь иргэний хэргийн нэхэмжлэх хэлбэрээр гаргасан (төрөл бүрийн хууль бус үйлдлийг хамруулсан байж болно) тагнуулын албадтай холбоотой гомдлыг хүлээн авч хэлэлцэх эрхтэй байдаг. Харин зарим оронд захиргааны хэргийн шүүх өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд (захиргааны тухай хуулийн дагуу г.м) тагнуулын албадын үйл ажиллагаатай холбоотой хэргийг хэлэлцэн шийдвэрлэх эрхтэй байдаг байна.²³

Ерөнхийдөө ихэнх улс орны тагнуулын хяналтын мэргэшсэн байгууллага гомдол хүлээн авах эрхгүй бөгөөд тийм гомдлыг хүлээн авах цорын ганц газар нь шүүх байгууллага байх нь элбэг.²⁴ Тухайн гомдолд тохирсон оновчтой арга хэмжээ авахаар шийдвэрлэх эрх шүүхэд бий хэдий ч амьдрал дээр нэхэмжлэгч нь тийм шийдвэр гаргуулж авах боломж тун бага байдагт энэ аргын сул тал оршино. Өөрөөр хэлбэл, энэ арга нь тагнуулын албадын талаарх өвөрмөгц нэхэмжлэл, гомдлыг шүүхийн эрхлэх асуудлын уламжлалт хүрээнд явцуу байдлаар хамруулах (иргэний нэхэмжлэл хэлбэрээр г.м), эс бөгөөс огт авч хэлэлцэхгүй байх нь бий.

3.1.2. Уламжлалт зохицуулагч бүтцүүд

Засгийн газрын харьяа бусад байгууллагын нэгэн адил тагнуулын албад ч мөн төрийн байгууллагуудын талаарх өргөдөл гомдол хүлээн авах ерөнхий чиг үүрэг бүхий байгууллагууд болон тагнуулын албадтай холбоогүй ч бусад тусгайлсан асуудлаар гомдол хүлээн авах эрхтэй байгууллагуудын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамрагддаг гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Эдгээр бүтцийн тоонд омбудсмэний байгууллагууд, мэдээллийн аюулгүй байдлын хороо, хүний эрхийн хороо зэрэг байгууллагууд орно. Өөрөөр хэлбэл эдгээр бүтэц нь тагнуулын албадын мэдээллийн ашиглалт, эсвэл хүний эрхийн ерөнхий асуудлаар ирүүлсэн гомдлыг хүлээн авах боломжтой гэсэн үг. Жишээлбэл, Нидерланд улсад холбогдох сайд нар, Тагнуул, аюулгүй байдлын ерөнхий алба, Батлан хамгаалахын тагнуул, аюулгүй байдлын алба зэрэг байгууллагын дарга, албан хаагчидтай холбоотой гомдлыг үндэсний омбудсмэний байгууллагад гаргах боломжтой байдаг.²⁵ Үүний нэгэн адил Финланд, Швед улсуудад парламентын омбудсмэний бүтцэд хандан аюулгүй байдлын цагдаагийн байгууллагатай холбоотой гомдол гаргаж болдог.²⁶ Бельги, Финланд, Канад зэрэг орнуудад хувийн мэдээллийн асуудал хариуцсан

комиссар нь тагнуулын албадын хувийн мэдээлэл ашиглалттай холбоотой гомдлыг хүлээн авах эрхтэй байдаг байна.²⁷

Зарим улсад тодорхой асуудлаар тусгай чиг үүрэг хүлээсэн зохицуулагч бүтцүүд нь тагнуулын албадтай буюу үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой гомдол хүлээн авсан тохиолдолд тагнуулын хяналт, гомдол хүлээн авах мэргэшсэн бүтэцтэй зөвлөлдөх үүргийг хуулиар хүлээсэн байдаг. Тухайлбал, Канадын Хүний эрхийн хороо нь “Канад Улсын аюулгүй байдалтай холбоотой” гомдлуудыг Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хороо руу шилжүүлэх үүрэг хүлээдэг байна. Улмаар Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хорооноос уг гомдлын дагуу хянан шалгах ажиллагаа явуулж, Хүний эрхийн хороо руу эргүүлэн тайлагнах ба уг хороо нь гомдлыг цаашид үргэлжлүүлэн авч хэлэлцэх эсэхийг шийддэг аж.²⁸ Чиг үүргийг ийнхүү хуваарилах нь нэг талаас ажиллагааг илүү төвөгтэй болгодог хэдий ч, нууц мэдээллийг цөөн хүний гар дээр төвлөрүүлдгээрээ давуу талтай юм. Үүний зэрэгцээ, энэ арга нь тагнуулын албад уламжлалт зохицуулагч бүтцүүдтэй нууц мэдээлэл хуваалцахаас цааргалсны улмаас гомдлыг хянан шийдэх ажиллагаанд саад учрах магадлалыг мөн бууруулдаг байна.

3.1.3. Ерөнхий чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын сүл тал

Шүүх, уламжлалт зохицуулагч бүтцийн аль нь байхаас үл хамааран ерөнхий чиг үүрэг бүхий байгууллагуудад учирдаг нийтлэг бэрхшээл нь нууц мэдээлэлтэй танилцах эрх юм. Зарим улсын иргэний хэргийн шүүхээс тагнуулын албадын буруутай үйл ажиллагаанаас болж хохирсон нэхэмжлэгчийн талд шийдвэр гаргах нь бий ч, мэдээллийн нууцлалыг хадгалах засгийн газрын эрмэлзлийн улмаас ердийн шүүхээр иргэний хэргийн шийдвэр ингэж гарах нь ерөнхийдөө ховор байдаг. Нэн ялангуяа, нэхэмжлэгч тал нь хариуцагч талынхаа гэм буруутайг нотлох ёстой байдаг тул холбогдох баримт, мэдээлэл сэлт засгийн газрын мэдэлд байгаа тохиолдолд иргэний хэрэг амжилттайгаар шийдэгдэх боломж байхгүй гэхэд болно.²⁹ Үүний нэгэн адил, тагнуулын албад, аюулгүй байдлын асуудлаар тусгайлан чиг үүрэг хүлээдэггүй уламжлалт зохицуулагч бүтцүүдийн хувьд тагнуулын албадтай холбоотой гомдлын дагуу хянан шалгах ажиллагаа явуулахдаа нууц мэдээлэлтэй танилцах боломж байхгүйтэй адил. Жишээ нь, Канад улсын үндэсний цагдаагийн хүчин болох Хатан хааны морьт цагдаагийн албатай холбоотой гомдлыг хүлээн авдаг байгууллагын зүгээс мэдээллийн нууцлалын улмаас тус албаны үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой үйл ажиллагаанд хяналт шалгалт хийх боломжгүй байгаа талаараа удаа дараа асуудал дэвшүүлж байв.³⁰

Түүнчлэн нөгөө талаас, ерөнхий чиг үүрэг бүхий байгууллагууд нь үнэхээр “ерөнхий” буюу аюулгүй байдал, тагнуулын асуудлыг авч үзэхэд шаардлагатай мэргэшил, чадавх дутмаг байх нь бий. Үүний улмаас эдгээр байгууллага

нь аюулгүй байдал, тагнуулын хяналтын үрт хугацааны туршлага бүхий мэргэшсэн байгууллагатай харьцуулахад мэдээллийн нууцлал зэрэг тусгай нөхцөл байдлын улмаас үйл ажиллагаа нь хязгаарлагдах магадлал илүү байж болох юм.

Эцэст нь дурдахад тагнуулын албадын талаарх гомдлын онцлог чанарын улмаас тэдгээрийг зохих ёсоор шийдэхэд хангалттай чадавх, нөөц бололцоо шүүх болон уламжлалт зохицуулагч бүтцүүдэд байхгүй байж болно. Нэхэмжлэгчид нь ихэнх тохиолдолд хууль зөрчсөн талаарх болон ёс зүйтэй холбоотой өөрийн гомдлыг иргэний хэргийн энгийн үндэслэлийн дагуу томъёолж гаргах хэрэгтэй болдог. Ингэснээр тагнуулын албадын талаарх эргэлзээ төрүүлсэн асуудлыг гаргаж тавьж чадаагүйдээ биш, харин уг асуудлыг тухайн ерөнхий чиг үүрэг бүхий байгууллагын хэрэглэдэг хууль эрх зүйн нийтлэг хэллэгээр илэрхийлж чадаагүйн улмаас зайлшгүй авч хэлэлцэх ёстой гомдлыг хэрэгсэхгүй болгох эрсдэл дагуулдаг байна. Тухайлбал, хууль бусаар ажиглалт явуулсан гэх хэргийг иргэний нэхэмжлэл гаргах үндэслэл биш, улмаар шүүхийн эрх мэдлийн асуудал биш гэж үзэх тохиолдол зарим улсад бий.

3.2 ТУСГАЙ ЧИГ ҮҮРЭГ БҮХИЙ БАЙГУУЛЛАГА

Ерөнхий чиг үүрэг бүхий байгууллагын дутагдлыг залруулах хамгийн энгийн арга нь тагнуулын албадын талаарх гомдлыг хариуцсан тусгай чиг үүрэг бүхий байгууллага байгуулах явдал юм. Тусгай чиг үүрэг бүхий байгууллагыг нэгдүгээрт, гүйцэтгэх засаглалын бүтцэд багтаан байгуулах (Ерөнхий хянан шалгагч г.м), хоёрдугаарт, гүйцэтгэх засаглал, парламентын аль алинаас нь хараат бус байдлаар байгуулах, гуравдугаарт, парламентын бүтцэд байгуулах боломжтой.

3.2.1 Гомдол хүлээн авах дотоод бүтэц

Зарим улсад гүйцэтгэх засаглалаас тагнуулын албадад тавих хяналтын нэгэн хэлбэр болгож гомдол хүлээн авах дотоод бүтцийг байгуулсан байдаг. Ингэхдээ уг чиг үүргийг холбогдох сайдад тусгайлан хариуцуулах буюу сайдын тушаалаар томилогдсон албан тушаалтан, өөрөөр хэлбэл Ерөнхий хянан шалгагчид хариуцуулж болно. Гэхдээ зарим орны хувьд Ерөнхий хянан шалгагч нь тогтмол хугацаагаар томилогддог, гүйцэтгэх засаглал болон тагнуулын албаны аль алинаас нь бүрэн хараат бус үйл ажиллагаа явуулдаг этгээд байдаг гэдгийг энд тэмдэглэх нь зүйтэй. Зарим тохиолдолд гомдол хүлээн авах дотоод бүтэц нь олон нийтээс гаргасан гомдлыг хүлээн авах эрхтэй байдаг.³¹ Гүйцэтгэх засаглалын байр сууринаас үзвэл энэ аргыг ашиглах нь нууц мэдээлэл хуваалцах шаардлагыг бууруулж, мэдээлэл задлах цар хүрээг байж болох хамгийн цомхон хэмжээнд байлгадаг давуу талтай. Гэвч нөгөө талаас, гомдол хүлээн авах дотоод бүтцийг тагнуулын

албадын үйл ажиллагааг хариуцсан бүтэц, албан тушаалтнаас хараат бус байх боломжийг хангахад төвөгтэй юм. Олон нийтийн зүгээс ийм дотоод бүтцийг ашиг сонирхлын зөрчилтэй, “чононд хонь хадгалуулснаас өөрцгүй” хэмээн үзэх, улмаар гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх ажиллагааны үнэн зөв байдалд эргэлзэх магадлалтай юм.

3.2.2 Гомдол хүлээн авах хараат бус бүтэц

Бүтэц

Хараат бус хэдий ч нарийвчлан тогтоосон чиг үүрэг бүхий гомдол хариуцсан бүтэц байгуулах нь нууц мэдээллийг задруулах цар хүрээг хязгаарлах, олон нийтийн итгэлийг хадгалах шаардлагыг нэгэн зэрэг хангах шийдэл юм. Хэд хэдэн улсад тагнуулын алба болон гүйцэтгэх засаглалаас хараат бус хүний нөөц, үйл ажиллагаа бүхий хяналтын мэргэшсэн бүтэц байгуулан ажиллуулж буй туршлага бий. Эдгээр бүтцийн үйл ажиллагаа хараат бус байдаг тул олон нийтийн итгэлийг хүлээхийн зэрэгцээ засгийн газартай хамтран ажиллаж чаддаг, итгэл хүлээсэн, нууц мэдээлэлтэй харьцах боломж бүхий бүрэлдэхүүнтэй байдаг байна. Нууц мэдээллийн үрсгалын талаарх тагнуулын албадын зовнилд хариулах үүднээс энэхүү туршлагыг хараат бус бүтцийн анхны жишээ болох Канад улсын Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хорооны үйл ажиллагааг зохицуулагч хуульд оруулжээ. Уг хорооны гишүүдийг гүйцэтгэх засаглалаас томилох ба ингэхдээ парламент дахь сөрөг хүчинтэй зөвшилцөх ёстой байдаг. Хорооны гишүүдийг таван жилийн хугацаатай томилдог бөгөөд уг хугацааг дахин сунгах боломжтой байдаг. Түүнчлэн Хороо нь Сангийн яамны зөвшөөрөлтэйгөөр өөрийн гэсэн ажлын албатай байж болно. Хорооны гишүүд нууцлалыг хадгалах тангараг өргөх ба Канадын нууцын тухай хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөх үүргийг хүлээдэг байна.³²

Канадад энэхүү албанд тусгайлан мэргэшсэн хүмүүсийг томилох шаардлага тавьдаггүй бол бусад улс орнуудад үүнээс ялгаатай арга барилыг баримталдаг. Тухайлбал, Кени Улсын тагнуулын албаны Өргөдөл гомдлын хороог шүүгч даргалдаг бөгөөд үлдсэн дөрвөн гишүүний нэг нь энэ чиглэлээр долоогоос багагүй жил үр бүтээлтэй ажилласан “идэвхтэн,” нөгөө нь “үндэсний хэмжээнд нэр хүнд бүхий шашны зүтгэлтэн” байх ёстой гэхчлэн заасан байх аж. Гишүүдийг тус улсын “Шүүхийн хороо”-ноос зөвлөсний дагуу, дахин хоёр удаа сунгах боломжтой “гурван жилийн хугацаагаар” Ерөнхийлөгч томилдог байна.³³ Бельги улсын I-р Хорооны гишүүдийг дахин нэг удаа сунгах боломжтой зургаан жилийн хугацаагаар Сенатаас томилох бөгөөд цагдаа, тагнуулын албан хаагч байж болохгүй, холбогдох хууль эрх зүйн мэдлэг, туршлагатай байх ёстой гэсэн шаардлага тавьдаг.³⁴

Хараат бус ийм тогтолцооны давуу талуудыг холоос олж харах төвөгтэй. Гэхдээ энэ тогтолцооны суурилсан зарчим нь гуйвшгүй юм. Мэргэжлийн үр чадвар,

дадлага туршлагад суурилсан томилгооны тогтолцоо нь уг ажилд томилогдон очих хүмүүсийн хязгаарлагдмал бүлгийг үүсгэхчигүй л бол ихээхэн найдвартай арга мөн. Томилгооны шалгуурыг дэндүү өндөр, хэт явцуу тогтоох нь зөвхөн тагнуулын ажлын туршлага бүхий хүмүүс л нэр дэвших боломжтой болгож, хяналтын бүтэц нь өөрийн хянах ёстой тагнуулын албаныхаа барьцаанд орсон мэт ойлголтыг (эсвэл бодитойгоор орох байдлыг) үүсгэнэ.

Их Британи улсын Мөрдөн шалгах эрхийн шүүхийн бүрэлдэхүүнд ороход мэргэжлийн тэс өөр шалгуурыг тавьдаг бөгөөд уг шүүхэд ажиллагсад нь бүхэлдээ арван жилээс доошгүй хугацаанд шүүхийн өндөр албан тушаалд эсвэл хуульчаар ажиллаж байсан хүмүүс байдаг.³⁵ Энэ мэт дан хуульч, шүүгчээр ажиллаж байсан хүмүүсээс бүрдсэн байх нь хэт явцуу байх магадлалтай. Олон нийтийн өргөн хүрээтэй эрх ашгийн төлөө ажиллах ийм бүтцэд харилцан адилгүй мэргэшил, туршлагатай хүмүүс ажиллах нь илүү тохиромжтой байж болно.

Канад улсын Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хороо нь чухам энэ зарчимд тулгуурласан мэт бөгөөд тус хорооны гишүүн болоход тавигдах мэргэжлийн хатуу шалгуур гэж үгүй. Харин гишүүд нь хууль тогтоох байгууллагад алба хашдаггүй, Хатан хааны дээд зөвлөлийн гишүүд байхад л хангалттай гэж үздэг. Бодит байдал дээр боломжит нэр дэвшигчид нь өмнө нь улс төрийн өндөр албан тушаал хашиж байсан хүмүүс, ахлах шүүгчид болон энэхүү нэр төртэй албан тушаалыг хашихад тохиромжтой гэж үзсэн “нэр хүнд бүхий” хүмүүс байдаг. Зөвхөн хяналтын хорооны гишүүн болохын тулд л Хатан хааны дээд зөвлөлийн гишүүнээр томилогдох нь ч бий. Өөрөөр хэлбэл Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хорооны гишүүнчлэл (дор хаяж зарчмын хувьд) хэнд ч нээлттэй байдаг нь уг хороонд олон нийтийн эрх ашгийг илэрхийлэх чадамжийг өгч байдаг юм.

Гэхдээ Канадын энэхүү хэт уян хатан арга барил зарим алдаа мэдгийг дагуулах нь бий. Хагас шүүхийн чиг үүрэг бүхий гомдол хариуцсан бүтцийн гишүүд дунд хуульч огт байхгүй байна гэдэг учир дутагдалтай бөгөөд өнөөгийн байдлаар чухам ийм үзэгдэл ажиглагдаж байгаа билээ. Гишүүд нь өөр бусад хэчнээн давуу чанартай гэдгээс үл хамааран хууль эрх зүйн мэргэшил, туршлага дутмаг байх нь тус байгууллагын хуулийн ажилтнуудаас хэт хамааралтай болох эрсдэлийг бий болгодог. Ингэснээр тэдгээр хуулийн ажилтнуудын цаашдын ажил, албан тушаалын чиглэл, засгийн газрын бусад байгууллага (түүний дотор тагнуулын албад) руу хийх шилжилт хөдөлгөөнийг хянуур ажиглах шаардлага гарна. Гомдол хариуцсан бүтцийн гишүүд гүйцэтгэх засаглалын байгууллага хооронд сэлгэн ажилладаг төрийн мэргэшсэн албан хаагчдаас хамааралтай болно гэдэг нь тус бүтцийн хараат бус байдлыг бууруулахад (эсвэл буурсан мэт сэтгэгдэл тархахад) хүргэж болзошгүй. Ийм ч учир, гомдол хариуцсан бүтцийн хамгийн оновчтой загвар нь харилцан адилгүй мэргэжил, мэргэшил бүхий гишүүдээс бүрдэх, гэхдээ уг гишүүдийн тодорхой хувь нь

хуульчийн мэргэжилтэй байх босгыг зааж өгөх явдал байж болох юм.

Чиг үүрэг

Зарим улсын хяналтын бүтэц нь зөвхөн гомдол хүлээн авч, хянан шалгах чиг үүрэгтэй байх нь бий. Тухайлбал, Их Британи улсын Мөрдөн шалгах эрх мэдлийн шүүх нь “Тагнуулын алба, Аюулгүй байдлын алба, Тагнуулын нууц алба, Засгийн газрын харилцаа холбооны төв албанаас болон түүний нэрийн өмнөөс гарсан байж болзошгүй аливаа үйлдлийн талаарх гомдлыг хянан шалгах” эрхтэй байдаг.³⁶

Өөр бусад тохиолдолд хяналтын мэргэшсэн эдгээр бүтцийн үндсэн чиг үүрэг нь тагнуулын албадын үйл ажиллагааны үр дүнг өөрийн санаачилгаар эсвэл парламентын гишүүн, сайдаас даалгасны дагуу хянаж үзэх явдал байдаг.³⁷ Мөн түүнчлэн хяналтын бүтцүүд нь өөрийн хяналтад байх тагнуулын албадын талаарх өргөдөл гомдлыг хүлээн авах (мөн хянан шалгах) эрхтэй байж болно.³⁸ Тухайлбал, Норвеги улсын Парламентын Тагнуулын хяналтын хорооны гишүүдийг парламент сонгодог хэдий ч институцийн хувьд парламентын харьяа байгууллага гэж үздэггүй. Тус хороо нь өөрийн санаачилгаар тагнуулын албадын үйл ажиллагааг хянан шалгахын зэрэгцээ иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл гомдлыг хүлээн авч, шийдвэрлэх эрхтэй байдаг.³⁹ Үүний нэгэн адил Бельгийн I-р Хороо нь “тагнуулын албад, Аюул заналыг үнэлэх зохицуулалтын нэгж болон холбогдох бусад албад, тэдгээрийн ажилтнуудын үйл ажиллагаа, арга хэмжээ, үйлдэл, эс үйлдлийн талаарх гомдолтой холбоотой чиг үүргийг хүлээдэг.”⁴⁰ Мөн адил чиг үүргийг Өмнөд Африкийн улсын гүйцэтгэх засаглалаас хараат бус, парламентын хяналтын хорооны өмнө хариуцлага хүлээдэг хяналтын бүтэц болох Тагнуулын ерөнхий хянан шалгагч гүйцэтгэдэг. Ерөнхий хянан шалгагч нь “тагнуулын албадын буруутай үйл ажиллагаа, эрх мэдлээ урвуулан ашигласан, Үндсэн хууль болон тагнуул, сөрөг тагнуултай холбоотой бусад хууль тогтоомж, бодлогыг зөрчсөн талаар болон авлига, зүй бусаар хөрөнгөжсөн талаар иргэд болон тагнуулын албадын ажилтнуудаас ирүүлсэн гомдлыг хүлээн авч, хянан шалгах” эрхтэй.⁴¹

Зарим улсад тагнуулын хяналтын бүтцэд гомдол гаргахын өмнө тагнуулын албадад урьдчилан мэдэгдсэн байх ёстой байдаг. Тухайлбал, Канад улсад аливаа иргэнээс ирүүлсэн гомдлыг юуны өмнө КАБТА-ны захиралд хүргүүлсэн ёстой. Уг гомдлыг үндэслэлтэй гэж үзсэн тохиолдолд КАБТА-ны захирал Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хорооноос хангалттай гэж үзсэн хугацаанд багтан уг гомдлын хариуд арга хэмжээ аваагүй буюу зохих хэмжээнд хариулаагүй бол хороо нь өөрөө гомдлын мөрөөр хянан шалгах ажиллагаа явуулдаг.⁴²

3.2.3 Гомдол хүлээн авах парламентын бүтцүүд

Тагнуул, аюулгүй байдлын албадад хяналт тавих үүрэг бүхий парламентын бүтэцтэй хэд хэдэн орон бий. Өмнө дурдсан тагнуулын хяналтын зарим бүтцийн нэгэн адил парламентын эдгээр хороо нь тагнуулын албадын үйл ажиллагаатай холбоотой гомдол хүлээн авах, хянан шалгах эрхтэй байж болно.⁴³ Тухайлбал, Германы парламентын хяналтын хороо нь гомдол хүлээн авах эрхтэй байдаг.⁴⁴ Өмнөд Африкийн парламентын Тагнуулын хамтарсан байнгын хороо (тагнуулын хяналтын чиг үүрэг гүйцэтгэдэг, парламентын 15 гишүүнээс бүрдсэн бүтэц) нь гомдлыг шууд хүлээн авч шалгадаггүй ч:

*Тухайн гомдлыг үндэслэлтэй гэж үзсэн тохиолдолд тус хороонд тагнуулын албаны үйл ажиллагааны улмаас иргэнд болон түүний өмч хөрөнгөд хохирол учирсан талаар ирүүлсэн гомдолтой холбогдуулан хянан шалгах үйл ажиллагаа явуулахыг тухайн [тагнуулын] албаны удирдлага эсвэл Ерөнхий хянан шалгагчид даалгаж, уг ажлын тайланг хүлээн авах эрхтэй байдаг.*⁴⁵

Парламентын хороонд тагнуулын хяналтын болон гомдол хүлээн авч, шалгах чиг үүргийг хавсран оноосноор аюулгүй байдалтай холбоотой мэргэшил нэг бүтцэд төвлөрөх боломжийг олгохын зэрэгцээ нууц мэдээлэл хуваалцах цар хүрээг хязгаарладгаараа давуу талтай хэдий ч үүнтэй зэрэгцэн хэд хэдэн сул талыг нэрлэж болно. Юуны өмнө парламентын гишүүдэд гомдлыг хүлээн авч шалгах, хор хохирлыг залруулах хангалттай хугацаа, дадлага туршлага байхгүй байж болно. Хоёрдугаарт, парламентын гишүүд нь улс төрийн намын харьяалалтай байдаг учир эрх барьж буй засгийн газрын үйл ажиллагаатай холбоотой гомдлыг хүлээн авч, зохих ёсоор шийдвэрлэхэд төвөгтэй байх магадлалтай. Гуравдугаарт, гомдол хүлээн авч шийдвэрлэх үйл явцад шударга, эрх тэгш байдал хангагдсан байх, тухайн гомдолтой холбоотой нарийн учрыг нухацтай судлахын зэрэгцээ нотлох баримттай холбогдуулан гэрчүүд итгэл хүлээхүйц байх зэрэг шаардлагууд тавигддаг тул хагас шүүхийн хэлбэртэй байгууллага байх нь илүү тохиромжтой байж болно. Эцэст нь, парламентын хороод ихэвчлэн өргөн хүрээтэй бүрэлдэхүүнтэй байдаг учир оролцоог зохих ёсоор хангасан хэлэлцүүлэг өрнүүлж, нарийн тодорхой шийдвэр гаргахад төвөгтэй байх магадлалтай.

4. ГОМДОЛ ХҮЛЭЭН АВЧ ШИЙДВЭРЛЭХ ҮЙЛ ЯВЦ, МЭДЭЭЛЛИЙН ХЯНАЛТ

Энэ товч хэсэгт гомдол хүлээн авч шийдвэрлэх үйл явцын талаар бүрэн хэмжээнд нарийвчлан тодорхойлох боломжгүй учир энэхүү үйл явцтай холбогдуулан анхаарах ёстой цөөн хэдэн ерөнхий зүйл болон нууц мэдээллийг хадгалахад баримталдаг дүрэм журмын талаар авч үзсэн болно. Илүү өргөн

хүрээтэй эрх мэдэл (өөрөөр хэлбэл тагнуулын албадтай холбоотой болон бусад) эдэлдэг байгууллагуудын хувьд гомдол хүлээн авч шийдвэрлэх үйл явц нь ихээхэн ялгаатай байдаг тул зөвхөн өмнөх 3.2 дахь хэсэгт дурдсан (тагнуул, үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой) гомдол хариуцсан мэргэшсэн бүтцүүдэд баримталдаг дүрэм журмыг тухайлан авч үзсэн болно.

4.1 ЕРӨНХИЙ ДҮРЭМ

Зарим оронд тагнуулын албадтай холбоотой гомдлыг заавал бичгээр гаргасан байх ёстой гэж үздэг.⁴⁶ Гомдол хариуцсан бүтцүүд нь үндэслэлгүй, бодит бус, хуурамч гэж үзсэн буюу хянан шалгах ажиллагаа явуулах босгыг хангаагүй аливаа гомдлыг авч хэлэлцэхгүй байх эрхтэй байж болно.⁴⁷ Энэ хязгаарлалт нь өргөн хүрээтэй дүрмийн үйлчлэлийг хязгаарлаж, шаардлага хангаагүй гомдлыг авч хэлэлцэхгүй байх боломжийг олгодог. Гэсэн хэдий ч энэ дүрмийг төвөгтэй хэргүүдээс зайлсхийх зорилгоор хэтрүүлэн хэрэглэх аваас гомдол хариуцсан бүтэц нь тагнуулын албадад хяналт тавих, гомдол шийдвэрлэх чиг үүргээ үр дүнтэйгээр гүйцэтгэх боломжгүй болно. Эдгээр дүрмийг зохистой хэрэглэх суурь баталгаа нь гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх бүтцийн хараат бус байдалд оршино. Няхуур, туршлагатай, мэргэшил бүхий хүний нөөцөөр хангагдсан, үйл ажиллагаа нь засгийн газраас хараат бус байгаа үед төвөгтэй буюу маргаан дагуулсан хэргийг шийдэхдээ дүрэм журмаар хаацайлж өнгөрүүлэх сонирхол бага байна.

Гомдол хариуцсан бүтэц “үндэслэлгүй, хуурамч” гомдлыг “холбогдох мэдээлэл дутмаг” гомдолтой хольж хутгахгүй байх нь нэн чухал. Өмнө дурдсанчлан үйл ажиллагаа нь далд явагддаг, нууцлал өндөртэй тагнуулын албадын эсрэг гаргасан гомдол мэдээлэл дутмаг байх нь зүйн хэрэг. Тийм ч учир “бодит бус” гэх үндэслэлийг төвөгтэй гомдлуудтай холбоотойгоор хэтрүүлэн ашиглах ёсгүй. Тагнуулын хүчирхэг албаны эсрэг гомдол гаргах нь ихээхэн зүрх зориг шаардсан хэрэг тул гомдол гаргагчид, түүний дотор «шүгэл үлээгчид»- ийн зан төлөвийн улмаас тэдний гаргасан гомдлын үнэн зөв эсэхэд эргэлзэх нь бий. Бодит баримт нотолгоог эргэлзээ төрүүлж болзошгүй хувь хүний зан төлөвөөс салган авч үзэхэд онцгойлон анхаарах ёстой.

Түүнчлэн гомдол хариуцсан бүтэц нь сонсгол, асуулга зохион байгуулахдаа уг үйл явцын үнэн зөв, эрх тэгш байдлын хэм хэмжээг тогтоосон, тухайлбал, аль нэг талын гэм бурууг тогтоосон шийдвэр гаргахын өмнө холбогдох бүх талын байр суурийг сонссон байх зэрэг дүрэм журмыг тогтоож, баримтлах ёстой.⁴⁸

4.2 ГОМДОЛ ХАРИУЦСАН БҮТЦИЙН ЭРХ МЭДЭЛ

Гомдол хариуцсан зарим бүтэц шаардлагатай баримт бичиг гаргуулж авах,

гэрчийг дуудуулж мэдүүлэг авах зэрэг эрхтэй байдаг.⁴⁹ Зарим тохиолдолд энэ эрх мэдлийн үйлчлэл ихээхэн өргөн хүрээтэй байх ба өмгөөлөгч-үйлчлүүлэгчийн харилцааны тусгай нөхцөлийг ч давж үйлчлэх нь бий.⁵⁰ Жишээлбэл, Канад улсын «Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хороо» нь Засгийн газрын хуралдааны тэмдэглэлээс бусад тагнуулын албадын мэдэл дэх мэдээлэл, баримт бичигтэй танилцах эрхтэй байдаг. АНУ-ын ТТГ-ын Ерөнхий хянан шалгагч нь «*өөрийн чиг үүргийг гүйцэтгэх хүрээнд ТТГ болон ТТГ-ын гэрээт байгууллагын аливаа ажилтныг дуудаж, мэдээлэл авах эрхтэй*».

*Түүнчлэн, Ерөнхий хянан шалгагч нь өөрийн чиг үүрэгтэй холбоотой үйл ажиллагаа, хөтөлбөрүүдийн талаарх бүх мэдээлэл, баримт бичигтэй танилцах эрхтэй байдаг... Ажилтан, гэрээт байгууллагын зүгээс Ерөнхий хянан шалгагчтай хамтран ажиллаагүй тохиолдолд ТТГ-ын захирал тухайн ажилтныг ажлаас халах, гэрээт байгууллагын гэрээг цуцлах хүртэл шаардлагатай арга хэмжээг авна.*⁵¹

Зарим орны гомдол хариуцсан бүтцийн мэдээлэлтэй танилцах эрх харьцангуй хязгаарлагдмал байдаг. Өмнөд Африкийн улсын хуулиар парламентын «Тагнуулын хамтарсан байнгын хороо»-г тагнуулын албаны мэдээлэгчдийн мэдээлэлтэй танилцахыг хориглодог⁵² (харин тус улсын Тагнуулын ерөнхий хянан шалгагчид тавих хязгаарлалт харьцангуй бага бөгөөд ямар ч нөхцөлд тагнуулын мэдээлэл, баримт бичигтэй танилцах, тагнуулын албадын байранд нэвтрүүлэх эрхтэй байдаг).⁵³ Гомдол хариуцсан бүтцийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хязгаарлах нь нууц мэдээлэл санаатай болон санамсаргүйгээр алдагдахаас сэргийлэх үндсэн зорилготой. Гэсэн хэдий ч эдгээр хязгаарлалт нь уг бүтцийн аливаа гомдлыг нарийвчлан судлах чадавхыг алдагдуулах эрсдэлтэй. Өөрөөр хэлбэл, ийм хязгаарлалт нь гомдол хариуцсан бүтцийн үндсэн зорилготой харшлах бөгөөд зохих ёсоор ажиллах боломжийг нь бууруулна гэсэн үг.

Энэ асуудлыг хэсэгчлэн шийдэх нэг арга нь гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх бүтцийн үйл ажиллагааг зохицуулсан дүрэмд нууц мэдээлэлтэй харьцахад баримтлах зарчмуудыг суулгах явдал юм.⁵⁴ Тухайлбал, Өмнөд Африкийн Тагнуулын ерөнхий хянан шалгагч нь “тагнуулын албадын ажилтнуудад тавигддаг нууцын бүх шаардлагыг даган биелүүлэх” ёстой байдаг.⁵⁵ Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хорооны гишүүд төрийн нууцын тухай хуульд захирагддаг бөгөөд нууц мэдээллийг задруулсан тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээдэг.⁵⁶

Түүнээс гадна, мэдээллийн биет урсгалыг хянах зохицуулалт мөн бий. Жишээлбэл, Канадын Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хорооны судлаачид нууц мэдээлэлтэй танилцахдаа КАБТА-ын байранд байх тус хорооны албан тасалгааг ашигладаг бөгөөд зарим тохиолдолд нууц мэдээллийг гадагш нь хорооны өөрийнх нь хамгаалалт бүхий байршилд аваачдаг. Нууц

мэдээллийн хөдөлгөөнтэй холбоотой энэ мэт дэд бүтцийг үүсгэхэд ихээхэн хөрөнгө оруулалт шаардагдах бөгөөд (Канад улсад зэрэг) томоохон газар нутагтай орнуудын хувьд гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх бүтэц үйл ажиллагаа явуулж болох байршлыг хязгаарлах боломжтой.

4.3 ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮНДЭСЛЭЛЭЭР МЭДЭЭЛЛИЙГ НУУЦЛАХ НЬ

Өмнө дурдсанаар үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой мэдээллийг мэргэжлийн түвшинд хадгалж, хамгаалах нь гомдол хариуцсан бүтцийн хувьд тэргүүлэх ач холбогдолтой. Олон оронд гомдол хариуцсан бүтцийн үйл ажиллагааг зохицуулсан хуульд асуулга, сонсголыг хаалттай явуулна гэж заасан байдаг.⁵⁷ Түүнээс гадна, гомдол хариуцсан бүтцийн шийдвэр, хянан шалгах ажиллагааны үр дүнг тараах хүрээг хязгаарлах буюу агуулгыг товчлох нь бий. Тухайлбал, Австрали улсын Тагнуул, аюулгүй байдлын асуудал эрхэлсэн ерөнхий хянан шалгагч нь “гомдлын хариуг хүргүүлснээр Австралийн аюулгүй байдал, батлан хамгаалах чадавх, Австралийн бусад улстай харилцах харилцааг эрсдэлд оруулахгүй хэмээн холбогдох тагнуулын албаны удирдлагатай санал нэгдэх”-ийн өмнө хянан шалгах ажиллагааны үр дүнг гомдол гаргагчид хүргүүлэх эрхгүй байдаг.⁵⁸ Өмнөд Африкт мөн адил Тагнуулын ерөнхий хянан шалгагч нь Засгийн газраас урьдчилан зөвшөөрөл авалгүйгээр нууц мэдээллийг задруулах эрхгүй байдаг.⁵⁹ Түүнчлэн, Кени улсад «Өргөдөл гомдлын хороо» нь чиг үүргээ гүйцэтгэхдээ “үндэсний аюулгүй байдлын шаардлагуудыг харгалзан үзэх” ёстой бөгөөд “үндэсний аюулгүй байдлын эрх ашгийн үүднээс зарим тодорхой мэдээллийг нууцлах нөхцөл байдал бий эсэхийг тогтоохдоо” Үндэсний аюулгүй байдлын тагнуулын алба (болон сайдын түвшний Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл)-тай зөвлөлддөг байна.⁶⁰ Норвеги улсад гомдол гаргагчид хүргүүлэх хариуг “нууц мэдээллийг задруулалгүйгээр байж болох хамгийн дэлгэрэнгүй байдлаар бэлдэх ёстой” аж.⁶¹

Нууцлалын улмаас гомдол гаргагч өөрийн гомдлыг зохих ёсоор тавьж чадахгүй үе байх тул зарим оронд гомдол гаргагчид туслалцаа үзүүлэх зорилгоор хаалттай сонсголын үеэр зарим тусгай журмыг баримтлах нь бий. Тухайлбал Канадад Аюулгүй байдлын тагнуулын хяналтын хорооны зөвлөх нь

*Хаалттай материал дахь мэдээллийг нууцлах шийдвэр үндэслэлтэй эсэхийг тодруулж баталгаажуулах, Засгийн газрын дуудсан гэрчүүдэд дахин баталгаажуулж шалгах асуулт тавих үүрэг хүлээдэг. ... Хорооны зөвлөх ажлын ачааллын улмаас хаалттай сонсголд оролцох боломжгүй үед Хөндлөнгийн зөвлөх (буюу Хуулийн төлөөлөгч)-ийг оролцуулах боломжтой. Түүнчлэн, тухайн хэрэгтэй холбогдуулан дахин баталгаажуулах ажиллагааг өргөн хүрээнд, нухацтай хийх шаардлагатай гэж хорооны зөвлөх үзсэн тохиолдолд хуулийн төлөөлөгчийг давхар байлцуулахаар шийдэх боломжтой байдаг.*⁶²

5. ХОХИРЛЫГ БАРАГДУУЛАХ

Гомдол гаргах аливаа тогтолцооны үндсэн зорилго нь “хохирлыг үр дүнтэйгээр барагдуулах” байдаг гэдгийг өмнө дурдсан билээ. Гэтэл тагнуулын албадтай гомдлын хохирлыг барагдуулах хамгийн түгээмэл арга хэлбэр нь учирсан хохирлыг барагдуулах арга хэлбэрийг заасан эрх зүйн чадамж бүхий баримт бичиг биш харин зөвлөмж төдий байх нь элбэг.⁶³ Энэ нь гомдол хариуцсан бүтцүүдийн эрх хэмжээ хоёр талтай байдагтай холбоотой. Өөрөөр хэлбэл, тагнуулын албадтай холбоотой гомдлыг хүлээн авч, шийдвэрлэж байгаа бүтэц нь тагнуулын албадын үйл ажиллагаанд хараат бус хяналт тавих чиг үүргийг мөн давхар хүлээдэг. Эдгээр бүтэц нь хяналтын чиг үүргийнхээ хүрээнд ихэнхдээ холбогдох тагнуулын алба болон гүйцэтгэх засаглалд хандан буруутай бодлого, үйл ажиллагааг залруулахад чиглэсэн зөвлөмж гаргадаг. Гомдол хариуцсан бүтцийн нэг үндсэн үүрэг нь тагнуулын хяналт мөн хэдий ч гомдлын дагуу хохирол барагдуулах албадлагын арга хэмжээ авах эрх мэдлийг давхар өгөх нь тагнуулын хяналтыг үр дүнтэй явуулахад шаардлагатай илүү зөөлөн мөн чанартай нь зөрчилдөнө гэж эдгээр бүтцийг байгуулсан хууль тогтоогчдын зүгээс үзсэн байх магадлалтай.

Гэхдээ бодит амьдрал дээр гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх бүтцийн чадамжийг зөвхөн зөвлөмж гаргах төдийгөөр хязгаарлах нь тагнуулын албадыг дуулгавартай байлгахын тулд шившиглэж ичээхээс өөр зүйл хийх боломжгүйд хүргэдэг. Гэхдээ өмнө дурдсанаар, гомдлын мөрөөр хийсэн хянан шалгах ажиллагааны үр дүнг нууцлах шаардлага тавьдаг нөхцөлд энэ аргыг хэрэглэх нь бүр ч хүндрэлтэй байж болох юм. Ийм ч учир, гомдол хариуцсан бүтэц нь олон нийтэд нээлттэй байдаг жил тутмын тайлангаараа дамжуулан буюу өөр бусад аргаар хянан шалгах ажиллагааныхаа үр дүнг түүвэрлэн мэдээлдэг байх нь зарим нэг давуу талтай. Гэхдээ энэ нь парламентын гишүүд, хэвлэл мэдээллийн анхаарлыг хангалттай хэмжээнд татахгүй байж болно. Тухайлбал, өмнө нь Канадын Аюулгүй байдлын хяналтын хорооноос гаргасан ноцтой дүгнэлтүүд зохих анхаарал татахгүй байсан зарим тохиолдолд гарч байв.

Илүү дор тохиолдолд, зөвхөн зөвлөмж гаргах эрхтэй байх нь гомдол хариуцсан бүтцийн өөр бусад давуу талуудыг хойш нь татаж болно. Гомдол гаргахыг хүссэн хэн боловч гомдол гаргаснаар шаардлагатай өөрчлөлт гарах буюу хохирлыг зохих ёсоор, бодитойгоор барагдуулна гэсэн итгэл үнэмшил байхгүй бол эдгээр бүтцэд хандах шалтгаан байхгүй болно. Улмаар гомдол гаргагчид нь тагнуултай холбоотой хэргийг авч үзэхэд тохиромжгүй жирийн шүүхэд хандах зэрэг өөр бусад сүвгийг эрэлхийлж, хариу үйлдэл авах зорилгоор хэвлэл мэдээлэлд хандах эсвэл гомдол гаргах хүслээ зүгээр л орхих болно. Энэ нь гомдол хариуцсан бүтэц байгуулах гол шалтгаан болох тагнуулын албадын буруутай ажиллагааг илрүүлж, зохих арга хэмжээ авах гэсэн зорилготой харшлах юм.

Гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх чиг үүргийг дангаараа гүйцэтгэдэг зарим бүтэц “шүүх эрх мэдэлтэй төстэй” эрхийг эдэлдэг. Үүний нэг болох Их Британийн Мөрдөн шалгах эрх мэдлийн шүүх зэрэг хагас-шүүхийн шинжтэй байгууллагууд “аливаа зөвшөөрлийг цуцлах, мэдээлэл устгах, нөхөн төлбөр олгох зэрэг хохирлыг барагдуулах албадлагын шинжтэй арга хэмжээ авах” эрхтэй байдаг байна.⁶⁴

6. ЗӨВЛӨМЖ

Гомдол хариуцсан бүтцийн талаарх энэхүү бүлгээс дараах зөвлөмжүүд гарсан бөгөөд хураангуйг “сайн туршлага” хэмээх Хүснэгт 1-д харуулав.

- Улс орнууд тагнуулын албад, гүйцэтгэх засаглалын дотроос болон олон нийтээс гаргасан гомдлын аль алийг хүлээн авч, шийдвэрлэх үүрэг бүхий бүтцүүдийг байгуулах ёстой.

Дотроос гаргасан гомдлыг хүлээн авч, шийдвэрлэх тогтолцоо нь “шүгэл үлээлт”-ийг албан тогтолцоонд оруулах замаар үндэслэл бүхий гомдолд зохих хариуг өгөхийн зэрэгцээ мэдээллийн нууцлалын талаарх засгийн газрын шаардлагыг хангаж чадахуйц арга болж байдаг. Гэхдээ энэхүү тогтолцоонд гомдол гаргагчдыг хамгаалах арга хэмжээг суулгасан байх ёстой.

- Дотроос гаргасан гомдлыг хүлээн авч, шийдвэрлэх үр дүнтэй тогтолцоо нь тагнуулын алба, гүйцэтгэх засаглалын ажилтнууд өөрийн итгэл үнэмшлийн дагуу эрх бүхий этгээдэд гомдол гаргасны хариуд удирдлагаас шийтгэл хүлээлгэхгүй байх баталгааг агуулсан байх ёстой.

Олон нийтээс гаргасан гомдлыг хариуцсан бүтэц харьцангуй өргөн хүрээтэй бөгөөд ямар ч хүн хандахад нээлттэй байдаг. Цөөн хэдэн орон иргэншлийн хязгаарлалт тавьдаг хэдий ч тэр нь ерөнхийдөө зөвхөн гадаад тагнуулын ажиллагаанд хамаардаг бөгөөд түүнээс ч цөөн оронд гомдол гаргагчид өөрт нь ямар нэг хохирол учирсан байх ёстой гэсэн шаардлага тавьдаг. Гэхдээ энэ мэт хязгаарлалт чухам ямар бодит давуу талтай гэдгийг олж харахад төвөгтэй юм.

- Гомдол хариуцсан бүтэц нь олон нийтээс гомдол хүлээн авах өргөн хүрээтэй эрх мэдэлтэй байх ёстой.

Гомдол гаргах эрх бүхий этгээдийг өргөн хүрээтэй тодорхойлсноор гомдол хариуцсан бүтцэд илүү олон гомдол ирэх боломжтой болохын зэрэгцээ дагалдах ачааллыг мөн нэмэгдүүлнэ гэсэн үг. Энэ асуудлыг шийдэхийн тулд зөвхөн үндэслэл бүхий, бодитой гомдлыг авч хэлэлцэнэ гэсэн хязгаарлалт тогтоож болох хэдий ч чухам ямар гомдлыг тэгж үзэх тодорхойлолтыг боловсруулахдаа нухацтай хандах шаардлагатай.

- Үндэслэлгүй, бодит бус гомдолд цаг хугацаа, нөөц бололцоо үрэхгүйн тулд ийм гомдлыг авч хэлэлцэхгүй байх эрхийг гомдол хариуцсан бүтцэд олгосон байдаг. Гэхдээ үүгээр шалтаглан ярвигтай, улс төрийн маргаан дагуулсан эсвэл хэцүү төвөгтэй хүмүүсээс мэдүүлсэн гомдлыг авч хэлэлцэхээс татгалзаж байгаа эсэхэд анхаарах шаардлагатай.

Улс орнууд тагнуулын албатай гомдлыг хүлээж авах чиг үүргийг энгийн шүүх, уламжлалтын хяналтын бүтцүүдэд ногдуулах нь оновчтой эсэхийг сайтар эргэцүүлэх нь зүйтэй. Бодит амьдрал дээр эдгээр байгууллагууд нь үндэсний аюулгүй байдлын болон тагнуулын нууц мэдээлэлтэй танилцах эрхгүй байх, улмаар гомдлыг зохих ёсоор шалгаж, үр дүнтэй ажиллах боломжгүй байх нь бий. Түүнчлэн, энэ мэт ерөнхий чиг үүрэгтэй байгууллагууд энэ чиглэлээр хянан шалгах ажиллагааг зохих ёсоор, няхуур явуулахад шаардагдах мэргэшил, туршлага дутмаг байх магадлалтай.

Түүнтэй харьцуулахад тагнуулын асуудлаар мэргэшсэн гомдол хариуцсан бүтцүүд нь нууц мэдээллийг хадгалахад шаардлагатай тогтолцоог нэвтрүүлсэн байдаг. Гэхдээ нууцлалын эдгээр шаардлага нь гомдол хариуцсан бүтэц чиг үүргээ биелүүлэхэд саад болох, улмаар үр чадварт нь сөргөөр нөлөөлөх ёсгүй юм. Ил тод байдлыг зайлшгүй хангаж, харин нууцлалыг зөвхөн шаардлагатай тохиолдолд л баримтлах нь зүйтэй. Түүгээр ч зогсохгүй засгийн газар болон гомдол гаргагчийн зүгээс уг хэргийн талаар танилцуулахдаа эн тэгш байр суурьтай байх ёстой. Засгийн газар өөрийн байр суурийг нууцлалаар халхавчилж болох ч, гомдол хариуцсан бүтэц өөрөө уг хэргийг мухарлан судалсан байх ёстой. Түүнчлэн, хяналтын бүтцийн гишүүд нууцлалын шаардлага хангасан, засгийн газар, тагнуулын албадын мэдэл дэх мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй байх ёстой юм.

- Ихэнх тохиолдолд тагнуултай холбоотой гомдлыг хянаж, шийдвэрлэхэд ерөнхий чиг үүрэг бүхий бүтцүүд бус энэ асуудлаар мэргэшсэн бүтцийг илүүд үздэг. Ийм бүтэц нь нууц мэдээлэлтэй танилцах ихээхэн өргөн хүрээтэй эрх мэдэл эдлэхийн зэрэгцээ нууц мэдээлэл санаатай болон санамсаргүйгээр алдагдахаас сэргийлсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээсэн байх ёстой. Үүнд, нууц мэдээлэлтэй харьцах тусгай дүрэм журмыг боловсруулж хэрэгжүүлэхээс гадна мэдээлэлтэй танилцах эрх олгох урьдчилсан шалгалт явуулах зэрэг багтана.

Гомдол хариуцсан бүтэц мэргэжлийн хүний нөөц болон бусад шаардлагатай нөөц бололцоогоор хангагдсан, үйл ажиллагаа нь засгийн газраас хараат бус байгаа үед л үр дүнтэй ажиллаж чадна. Гомдол хариуцсан бүтцийн гишүүд (зөвхөн хуульч байх гэх мэт) явцуу шаардлагад баригдах ёсгүй ч тодорхой тооны гишүүд нь хуулийн чиглэлээр мэргэшсэн байх нь зүйтэй. Хэнээс ч хараат бус хууль зүйн мэдлэгтэй байх нь хуульч мэргэжилтэй (хэдий ч хараат бус байдал нь хангагдаагүй байж болох) төрийн мэргэшсэн албан хаагчдаас хэт хамааралтай болох эрсдэлийг бууруулна.

- Гомдол хариуцсан бүтэц нь засгийн газраас хараат бус байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, гишүүдийг эрх баригч засгийн газар дангаараа сонгодоггүй, тогтоосон хугацаагаар томилдог, засгийн газраас хараат бусаар ажиллах эрх чөлөөгөөр хангасан байна гэсэн үг. Гомдлыг нягталж шийдэхдээ тагнуулын албадын ажилтнуудаас хэт хамааралтай ажиллахгүйн тулд гомдол хариуцсан бүтцийн гишүүдийн тодорхой хэсэг нь хуулийн чиглэлээр мэргэшсэн байх нь зүйтэй.

Хохирлыг барагдуулах нь гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх тогтолцооны хамгийн ярвигтай асуудал мөн. Ерөнхийдөө тагнуулын албадын буруутай үйлдлээс үүдэлтэй хохирлыг барагдуулах хамгийн өндөр чадамжтай бүтэц болох шүүх нь тагнуулын албадтай холбоотой гомдлыг авч хэлэлцэх, нууцлал, нууц мэдээлэлтэй харилцах зэрэг чадвар хамгийн дутмаг байдаг. Харин хяналтын мэргэшсэн бүтцүүд нь нууцлалын энэхүү босгыг давах чадвар харьцангуй өндөр хэдий ч зөвлөмж гаргахаас өөр арга хэмжээ авах чадамж дутмаг. Хяналтын мэргэшсэн бүтцүүд гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх чиг үүргийг хавсран гүйцэтгэдэг, хохирлыг барагдуулах хагас-шүүхийн эрх мэдэлтэй (хохилогчид нөхөн төлбөр олгох зэрэг) байх нь оновчтой эсэхийг улс орнууд нухацтай судалж үзэх нь зүйтэй.

- Гомдол хариуцсан бүтцийн чадамжийг зөвлөмж гаргах төдийгөөр хязгаарлах нь хангалтгүй бөгөөд “хохирлыг үр дүнтэй барагдуулах” арга хэрэгсэл болж чадахгүй. Оронд нь хохирлыг барагдуулах хагас-шүүхийн эрх мэдэл (хохилогчид нөхөн төлбөр олгох зэрэг) олгох шаардлагатай юм.

Төгсгөлд нь дурдахад улс орнууд тагнуулын албадын хариуцлагатай байдлыг хангахын тулд зөвхөн гомдолд суурилсан тогтолцоонд найдахаас зайлсхийх ёстой. Өргөдөл гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх ажиллагаа хяналтын нэгэн чухал хэсэг мөн хэдий ч гомдол хариуцсан бүтцэд энэ чиг үүргийг дангаар нь хариуцуулснаар үр дүнтэй байсан удаагүй. Канад улсад л гэхэд Хатан хааны морьт цагдаагийн албаны гүйцэтгэдэг үндэсний аюулгүй байдлын чиг үүрэгт хяналт тавих үүргийг гомдолд тулгуурласан, сүлхан хяналтын тогтолцоонд хариуцуулсан байх жишээтэй. 09 дүгээр сарын 11-ний халдлагын дараа Хатан хааны морьт цагдаагийн албаны терроризмтэй тэмцэх үйл ажиллагаанд хийсэн шүүхийн шалгалтын дүнд гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх, гүйцэтгэлийн үнэлгээний тогтолцоог нэвтрүүлэх шаардлагатай гэж зөвлөсөн байдаг. Уг зөвлөмжид дурдсанаар “Хатан хааны морьт цагдаагийн алба өөрийн хариуцсан үндэсний аюулгүй байдлын ихэнх чиг үүргийг нууц байдлаар гүйцэтгэдэг, түүнд нь шүүхийн хяналт бараг тавигддаггүй, улмаар энэхүү үйл ажиллагаа нь хувь хүний эрх, эрх чөлөөнд ноцтойгоор халдах боломжтой байдаг нь хяналтын бүтэц өөрийн санаачилгаар хянан шалгах ажиллагаа явуулах шаардлагатай гэдгийг тод харуулж байна” гэжээ.⁶⁵

Гомдолд тулгуурласан хяналтын тогтолцоог хэт шүтэх нь хариуцлагатай байдлын “өнгөц дүр зураг”-ийг болгож, энэ асуудлыг хариуцсан бүтэц байгаа учир хяналт-тэнцлийн зарчим хэрэгжиж байгаа мэт харагдуулдаг хэдий ч тагнуулын албадын үйл ажиллагааны нүүцлалын улмаас энэхүү тогтолцоо нь үр дүнтэй ажиллаж чаддаггүй байна. Түүнчлэн тагнуулын албадын үйл ажиллагааны энэ нүүцлалын улмаас хувь хүн өөрөө мэдээгүй байхад халдашгүй байдал нь зөрчигдөх эрсдэл бий болж байдаг. Чухам энэ шалтгааны улмаас тагнуулын албадын буруутай үйл ажиллагааг илрүүлэх хяналтын өөр арга хэлбэрийг агуулаагүй гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх дан тогтолцоо нь тагнуулын засаглалын ядмаг хэлбэрийн илрэл байдаг.

- Дан гомдолд суурилсан тагнуулын хяналтын тогтолцоог хэт шүтэх нь хангалтгүй учир үүнтэй зэрэгцэн хараат бус хяналтын тогтолцоо оршин байх ёстой.

ХҮСНЭГТ 1: ГОМДОЛ ХҮЛЭЭН АВЧ, ШИЙДВЭРЛЭХ САЙН ТУРШЛАГЫН ЖАГСААЛТ

Сайн туршлага	Сайн туршлагыг даган биелүүлээгүйгээс үүдэж болох үр дагавар
Гомдол хариуцсан байгууллага тухайн асуудлаар мэргэшсэн, хууль эрх зүйн дадлага туршлагатай эсэх	Хэрэв үгүй бол гомдлыг үр дүнтэй, итгэл хүлээхүйц байдлаар шийдвэрлэж чадах эсэх эргэлзээ үүсэх магадлалтай.
Гомдол хариуцсан байгууллага тагнуулын албадын мэдэл дэх нууц мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй эсэх	Хэрэв ийм эрх эдэлдэггүй бол тухайн гомдол хэр үндэслэлтэй эсэхийг тогтоож, тагнуулын албаны үйл ажиллагааны зохист байдлыг тодорхойлоход төвөгтэй болно
Гомдол хариуцсан байгууллага нь томилгоо, бүрэн эрхийн хугацаа, үйл ажиллагааны удирдлага, зохион байгуулалтын хувьд засгийн газар, тагнуулын албадаас хараат бус байж чаддаг эсэх	Хараат бус байдал баталгаажаагүй үед гомдол хариуцсан байгууллагын итгэл хүлээх чанар хангалтгүй, хараат бус шийдвэр гаргах чадвар дутмаг байх магадлалтай
Гомдол хариуцсан байгууллага нь дотоодоос болон олон нийтээс ирүүлсэн гомдлын аль алиныг хүлээн авах эрх зүйн чадамжтай эсэх	Хэрэв ийм эрх зүйн чадамжгүй бол гүйцэтгэх засаглал, тагнуулын байгууллагын дотоодоос гомдол гаргахыг хүсэгчид нь хэвлэл мэдээллээр “шүгэл үлээх” гэх мэт арга хэрэглэхээс өөр аргагүйд хүрч, харин олон нийтийн зүгээс гомдол гаргагчид нь шүүх буюу үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой асуудлыг хянан үзэх чадавх сул өөр бусад байгууллагад хандахад хүрнэ.

Өөрийн итгэл үнэмшлийн дагуу дотоодоос гомдол гаргасан албан тушаалтнуудад хариу арга хэмжээ авахаас сэргийлсэн хамгаалалтууд хөдөлмөр эрхлэлтийн тухай болон/ эсвэл төрийн нууцын тухай хууль тогтоомжид туссан уу?	Хэрэв үгүй бол дотоодоос гомдол гаргагчид нь гомдол хариуцсан байгууллагын дүрэм журмыг дагах, буруутай үйлдлийг илчлэх сонирхол нэг мөр үгүй болно.
Гомдол хариуцсан байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан хуулиар тагнуулын албаны бүхий л үйл ажиллагаатай холбоотой гомдол гаргах эрхийг иргэдэд өгсөн байдаг уу?	Хэрэв үгүй бол тагнуулын албадтай холбоотой бодитой гомдол, асуудлууд сөхөгдөхгүй өнгөрөх магадлалтай.
Үндэслэлгүй, бодит бус гомдлыг хэрэгсэхгүй болгох нь зүйтэй хэдий ч гомдол хариуцсан байгууллага энэхүү эрхээ эдлэхдээ няхуур хандаж, тухайн гомдлын улс төрийн үр дагавар, гомдол гаргагчийн хувийн зан араншин зэргээс үүдэлтэй нөлөөлөлд автдаггүй эсэх	Хэрэв үгүй бол бол тагнуулын албадтай холбоотой үндэслэл бүхий, бодитой гомдол, асуудлуудыг зохисгүй шалтагаар хэрэгсэхгүй болгох эрсдэлтэй
Гомдол хариуцсан байгууллага нь санхүүгийн нөхөн төлбөр зэрэг хагас-шүүхийн шинж бүхий шийдвэр гаргах эрхтэй юу?	Хэрэв үгүй бол гомдол хариуцсан байгууллагын шийдвэрийн тагнуулын албадын үйл ажиллагаа, соёлд үзүүлэх үр нөлөө бага байх бөгөөд гомдол гаргагчид нь гомдол гаргах сонирхолгүй болох, болгоомжлох зэрэг үр дагавар үүсч болно.

ЭХ СУРВАЛЖ, АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

(Уншигч цааш дэлгэрүүлж судлах, уншиж ашиглахад дөхөм байлгах үүднээс эх сурвалж, зохиогчдын нэр, гарчгуудыг англи хэлнээ оруулав)

1. Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway), p. 105.
2. Hans Born and Ian Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Policy Paper No. 19 (Geneva: DCAF, 2006) p. 17.
3. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight* (henceforth Scheinin Report), United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 10.
4. Scheinin Report, p. 10.
5. Scheinin Report, p.11 (citing Article 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights).
6. Klass v. FRG, A 28 (1979), 2 EHRR 214 at para. 64 (construing Art 13 of the ECHR).
7. Scheinin Report, p. 11.
8. Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 42 (available at <http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp>).
9. Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Co-ordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Articles 28 and 30 (available at <http://www.comiteri.be/images/pdf/engels/w.toezicht-1.contrle-engelse versie.pdf>).
10. United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (e) (2) (available at <http://codes.lp.findlaw.com/uscode/50/15/1/403q>).
11. United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (d)(5)(G).
12. New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 18 (available at <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0047/latest/whole.html-dlm392526>).
13. United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (e)(3)(B).
14. Canada, Security of Information Act (1985), R.S.C., Chapter O-5, Section 15 (available at <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/O-5/>).
15. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act (7 February 2002), Article 83 (as amended) (available at [http://www.cti-vd.nl/?download=WIV 2002 Engels.pdf](http://www.cti-vd.nl/?download=WIV%2002%20Engels.pdf)).
16. Ireland, Garda Síochána Act 2005, No. 20 of 2005, Section 67.
17. Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 41 (available at <http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp>).
18. United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (e)(3).
19. Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 24 (available at <http://www.nsis.go.ke/act.pdf>).
20. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 3 (1) (f) (available at http://www.acts.co.za/intelligence_services_oversight_act_1994.htm).
21. New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 11.
22. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 8 (available at <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2011C00349>).
23. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum*, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), p. 50 (discussing Finland).
24. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights*

- and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum*, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragraph 121 (naming the complaints mechanism for Benin as the constitutional court); Paragraph 294 (naming the chief complaints venue for Ecuador as the constitutional court); Paragraph 243 (same, in relation to Costa Rica); Paragraph 307 (naming courts as the chief complaints mechanism for a person aggrieved by surveillance by the security service); Paragraph 353 (discussing the role of courts in relation to civil wrongs committed by the intelligence services of Georgia, and of the chief prosecutor in relation to criminal wrongdoing), Paragraph 482 (discussing the system in Latvia); Paragraphs 556–557 (discussing the system in Madagascar).
25. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act, Article 83.
 26. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and freedoms while countering terrorism: Addendum*, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), p. 49 (discussing Finland); Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *International Models of Review of National Security Activities* (May 2005), p. 14 (available at http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/IntlModels_may26.pdf).
 27. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum*, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), Paragraphs 67, 75, and 82 (discussing Belgium); Paragraph 327 (discussing Finland); Paragraph 374 (describing the roles of the Greek ombuds institution); see also, Canada, Privacy Act (1985), R.S.C., Chapter P-21, Section 29 (available at <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/index.html>).
 28. Canadian Human Rights Act (1985), R.S.C., Chapter H-6, Sections 45–46 (available at <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-6/page-15.html>).
 29. For court cases in which governmental secrecy claims have impaired (or at least complicated) plaintiffs' capacity to obtain civil remedies, see *Mohamed v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, [2009] EWHC 152 (Admin) (UK); *Mohamed v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* [2009] EWHC 2549 (Admin) (UK); *Canada (Attorney General) v. Al Malki*, 2011, FCA 199 (Canada); *Mohamed v. Jeppesen Dataplan, Inc.*, 614 F.3d 1070 (9th Cir. Cal. 2010) (United States).
 30. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006), pp. 492–3 (available at http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/EnglishReport-Dec122006.pdf).
 31. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum*, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010), Paragraph 380 (describing the competency of the responsible Hungarian minister to receive complaints concerning the activities of the Hungarian security agencies); Paragraphs 521–523 (discussing the internal control system in Macedonia); and United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q.
 32. Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Sections 35–37.
 33. Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 25.
 34. Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Co-ordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Articles 28 and 30.
 35. United Kingdom, Investigatory Powers Tribunal web site (available at <http://www.ipt-uk.com/default.asp?sectionID=1>).
 36. United Kingdom, Investigatory Powers Tribunal web site, "About IPT: What the Tribunal can investigate" (available at <http://www.ipt-uk.com/sections.asp?sectionID=22&type=top>).

37. The Netherlands, Intelligence and Security Services Act, Articles 64 and 78.
38. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while counter- ing terrorism: Addendum*, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragraphs 270 and 271 (describing the functions of the Croatian Council for Civil Oversight of the Security Intelligence Agencies); Paragraph 279 (describing the functions of the Cypriot Independent Authority for the Investigation of Allegations and Complaints Against the Police); Paragraph 396 (describing the functions of the Irish Garda Síochána Ombudsman Commission); Paragraph 410 (describing the functions of the Japanese Prefectural Public Safety Commission); Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 8 (as amended).
39. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while counter- ing terrorism: Addendum*, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragraph 585; Norway, Act Relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance, and Security Services (3 February 1995), Section 3 (available at <http://www.eos-utvalget.no/filestore/EOSAct.pdf>).
40. Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Co-ordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Article 34.
41. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 7(7) (cA).
42. Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 41.
43. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while counter- ing terrorism: Addendum*, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragraph 270 (describing the role of the Croatian parliamentary Committee for Internal Policy and National Security); Paragraph 380 (describing the role of the Hungarian parliament's National Security Committee); and Paragraphs 609–611 (describing the Romanian joint parliamentary commissions, but suggesting it will investigate complaints only with the blessing of other parliamentary committees); Larry Watts, "Control and Oversight of Security Intelligence in Romania," in *Democratic Control of Intelligence Services*, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), p. 60 (discussing complaints heard by the Romanian parliamentary committees).
44. DCAF, Backgrounder: Parliamentary Oversight of Intelligence Services (2006) (noting that the German parliamentary "Control Panel" may hear citizen complaints); Germany, Control Panel Act (29 July 2009), *Federal Law Gazette I*, p. 2346, Section 8.
45. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 3(1) (f).
46. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 10 (as amended); New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 16.
47. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 11 (as amended); South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 3(1)(f); New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 17; Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Co-ordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Article 34.
48. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 19 (as amended).
49. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 18 (as amended); Norway, Act Relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance, and Security Services (3 February 1995), Sections 4 and 5; Germany, Control Panel Act (29 July 2009), *Federal Law Gazette I*, p. 2346, Section 5; New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Sections 20 and 23; Kenya, National Security Intelligence

- Service Act (31 December 1998), Section 26; Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Article 48.
50. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 18 (as amended).
 51. United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (e)(2). See, also, paragraphs (4) and (5).
 52. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 5.
 53. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 7.
 54. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 7; Germany, Control Panel Act (29 July 2009), *Federal Law Gazette I*, p. 2346, Section 10.
 55. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 7; See similar strictures in Norway, Act Relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance, and Security Services (3 February 1995), Section 9; New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 13.
 56. Canada, Security of Information Act (1985), R.S.C., Chapter O-5, schedule.
 57. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 17 (as amended); New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 19; Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 26.
 58. Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 23 (as amended).
 59. South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 5.
 60. Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 26.
 61. Norway, Instructions for Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services (EOS), Issued pursuant to section 1 of Act No. 7 of 3 February 1995 relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, Section 8; See also New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 25.
 62. Craig Forcese and Lorne Waldman, "Seeking Justice in an Unfair Process: Lessons from Canada, the United Kingdom, and New Zealand on the Use of 'Special Advocates' in National Security Proceedings" (study commissioned by the Canadian Centre for Intelligence and Security Studies, with the financial support of the Courts Administration Service) (August 2007), pp. 7–8.
 63. Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 52 (describing powers of SIRC); Netherlands, Intelligence and Security Services Act, Article 84 (describing powers of National Ombudsman); United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Addendum*, United Nations Document A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragraph 77 (describing the powers of the Belgian privacy commissioner); and Paragraph 585 (describing the powers of the Norwegian oversight committee); Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 24 (as amended); Norway, Instructions for Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services (EOS), Issued pursuant to section 1 of Act No. 7 of 3 February 1995 relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, Section 8; New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 25; Kenya, National Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 26.
 64. United Kingdom, Investigatory Powers Tribunal web site, "Complaints process: What happens to my complaint?" (<http://www.ipt-uk.com/sections.asp?section-ID=4&chapter=0&type=top>); United Kingdom, Regulation of Investigatory Powers Act 2000, Chapter 23, Section 67.
 65. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the National Security Activities* (2006), p. 18.

Зохиогчдын тухай

ХАНС БОРН нь ЗХАХТЖТ-ийн Ахлах судлаач бөгөөд тагнуулын хяналт болон аюулгүй байдлын салбарын засаглалд парламент, омбудсмэний байгууллагуудын гүйцэтгэх үүргийг голлон судалдаг юм. Зүүн өмнөд Ази (Камбож, Индонез, Филиппин, Тайланд)-ийн бүс нутгаар мэргэшсэн. Тэрбээр Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага, Европын зөвлөл, Европын парламент зэрэг олон байгууллагын захиалгаар хүний эрх, хариуцлагатай байдал, аюулгүй байдлын салбарын засаглалын асуудлаар бодлогын судалгаа хийж байсан туршлагатай. Түүнчлэн Ханс Борн нь Зүүн өмнөд Азийн Аюулгүй байдлын салбарын засаглалын асуудлаарх парламентын форум (www.ipf-ssg-sea.net) болон Зэвсэгт хүчний омбудсмэний байгууллагуудын олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлыг (www.icoaf.org) санаачлагсдын нэг юм. Аюулгүй байдлын салбарын шинэчлэл, засаглалын асуудлаарх түүний олон бүтээл хэвлэгдсэн гарсан бөгөөд хамгийн сүүлд *Тэсрэх бөмбөгийг засаглах нь: Цөмийн зэвсгийн ардчилсан хариуцлагатай байдал болон иргэний хяналт* (Oxford University Press, 2011), *Олон улсын тагнуулын хамтын ажиллагааны хариуцлагатай байдал* (Routledge 2011) болон *Аюулгүй байдлын салбар дахь парламентын хяналт: Баруун Африкийн орнуудын парламентын гишүүдэд зориулан БАОЭЗХН-ийн гишүүн орнуудын парламент болон ЗХАХТЖТ-ийн хамтран гаргасан зөвлөмж* (ECOWAS, 2011) зэрэг бүтээлүүдийг гаргаад байна. Тэрбээр Түэнтэгийн Их Сургуулиас (University of Twente) Нийтийн удирдлагын магистр, Тилбургийн Их сургуулиас (Нидерланд Улсын) Нийгмийн ухааны доктор зэрэг тус тус хүртсэн болно.

ЭЙДАН УИЛЛС нь ЗХАХТЖТ-ийн Судалгааны хэлтэст аюулгүй байдал, тагнуулын засаглалын чиглэлээр дагнасан төслийн зохицуулагчаар зургаан жил ажиллаж байна. Тэрбээр НҮБ-аас эмхлэн гаргасан тагнуулын албад болон

тэдгээрийн хяналтын сайн туршлагуудыг боловсруулахад тэргүүлэх зөвлөхөөр оролцож байсан. Эйдан саяхан Аюулгүй байдал, тагнуулын албадад тавих парламентын хяналт Европын холбоонд *номыг хамтран зохиосон ба Олон улсын тагнуулын хамтын ажиллагаа болон хариуцлагатай байдал номыг хянан тохиолдуулагчдын нэгээр ажилласан юм. Тэрбээр Европ, Ойрхи дорнодын олон орны тагнуул, аюулгүй байдлын хяналтын байгууллагуудад сургалт хийж байсан бөгөөд хууль эрх зүйн холбогдох ажиллагаануудад мөн оролцож байсан. Эйдан аюулгүй байдлын салбарын засаглал, хүний эрхийн асуудлаар Европын зөвлөл, Европын парламент болон НҮБ-ын Тусгай илтгэгч (хүний эрх, терроризмын эсрэг)-ийн зөвлөхөөр ажиллаж байсан туршлагатай нэгэн юм. Тэрбээр одоо Нээлттэй нийгэм сангийн санаачилгаар хэрэгжиж байгаа Үндэсний аюулгүй байдал болон Мэдээллийн ил тод байдлын дэлхийн нийтийн туршлагуудын эмхэтгэл төсөл дээр ажиллаж байна.*

МОНИКА ДЭН БОЭР нь Нидерланд улсын Цагдаагийн академид багшилдаг бөгөөд Олон улсын харилцааны зөвлөх зөвлөлийн Европын интеграцийн асуудлаарх хорооны гишүүн юм. Тэрбээр 1990 онд Европын их сургуульд докторын зэргээ хамгаалсан бөгөөд Эдинбургийн их сургууль, Нидерландын Гэмт хэрэг, хууль сахиулах судалгааны төв, Европын Нийтийн удирдлагын хүрээлэн, Тилбургийн их сургууль, Европын Хууль сахиулах хамтын ажиллагааны хүрээлэн зэрэг байгууллагуудад ажиллаж байсан. Түүнчлэн 2004 оны 3 дугаар сараас 2012 оны 1 дүгээр сар хүртэл Амстердамын Их сургуульд Нидерландын Цагдаагийн академийн нэрийн өмнөөс харьцуулсан нийтийн удирдлагаар багшилжээ. Моника 2009 онд Нидерландын Иракийн асуудлаарх хянан шалгах хорооны гишүүнээр, 2009-2010 онд Батлан хамгаалахын ирээдүйн судалгааны бүлэгт тус тус орж ажилласан байна. Тэрбээр Европын дотоод аюулгүй байдлын хамтын ажиллагааны асуудлаар олон бүтээл туурвисан бөгөөд багш, сургагчийн зэрэгцээ удирдлагын үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцдог нэгэн юм.

СТЬЮАРТ ФАРСОН нь Саймон Фрэйзерийн Их сургуульд улс төрийн шинжлэх ухааны туслах профессороор ажилладаг. Тэрбээр 1989-90 онд Канад улсын Аюулгүй байдлын тагнуулын тухай хуульд парламентаас хийсэн цорын ганц албан ёсны үнэлгээнд судалгааны захирлын үүрэгтэйгээр оролцож байжээ. Мөн тэрбээр Махер Арарын хэрэг дэх Канадын албан тушаалтнуудын үүрэг оролцооны талаар хянан шалгах ажиллагаа явуулах хорооны гэрч-экспертээр ажилласан юм. Стьюартын сүүлийн үеийн зарим ажлаас дурдвал Рэг Уайтэйкэртэй хамтран хэвлүүлсэн “Үндэсний аюулгүй байдал дахь болон үндэсний аюулгүй байдлын төлөөх хариуцлагатай байдал” (2009) бүтээлийг дурдаж болно. Түүнчлэн тэрбээр *Praeger* хэвлэлийн газраас эрхлэн гаргасан Хянан шалгах хороод болон Үндэсний аюулгүй байдал (2011), Дэлхий нийтийн аюулгүй байдал, тагнуул: Улс орнуудын хандлага (2008) номуудын хянан тохиолдуулагчдын нэгээр ажилласан юм.

КРЭЙГ ФОРЧЕЗ нь Оттавагийн Их сургуулийн Хуулийн факультетийн Дэд захирал бөгөөд туслах профессор юм. Тэрбээр олон улсын нийтийн хууль, үндэсний аюулгүй байдлын хууль, захиргааны хууль болон нийтийн хууль тогтоомжийн талаар заадаг бөгөөд өнөөдөр үндэсний аюулгүй байдал, хүний эрх, ардчилсан хариуцлагатай байдлын талаар голлон судалж байна. Крейг мөн Канадын Олон улсын хуулийн зөвлөлийн Ерөнхийлөгчийн үүргийг гүйцэтгэдэг ба *Үндэсний аюулгүй байдал: Олон улсын жишиг дэх Канадын туршлага* (Irwin Law, 2008) номыг зохиож, *Хүний эрх болон Терроризмын эсрэг ажиллагаа* (Irwin Law, 2008) номыг хянан тохиолдуулжээ.

ГАБРИЭЛЬ ГАЙЗЛЕР МЭЭЭВАЖ нь Олон улсын болон хөгжлийн судалгааны хүрээлэнгийн докторант бөгөөд туслах багш юм. Тэрбээр мөн уг хүрээлэнд судалгааны туслах ажилтнаар ажиллаж байсан ба хувийн хэвшил дэх авлигын асуудлыг судалж байсан. Габриель 2010-2011 онд ЗХАХТЖТ-ийн Судалгааны хэлтэст ажиллаж, цагдаа, тагнуулын албадын засаглалын асуудлаар судалгаа хийж байсан. ЗХАХТЖТ-д ажиллаж байх үедээ тэрээр Цагдаагийн ил тод, хариуцлагатай байдал гарын авлагын хөндлөнгийн хяналтын бүлгийг боловсруулахад гар бие оролцож байсан юм. Габриель Сэйнт Эндрьюсийн Их сургуулийг Олон улсын харилцаа, нийгмийн антропологийн чиглэлээр магистрын зэрэгтэй, Олон улсын болон хөгжлийн судалгааны хүрээлэнг Олон улс судлалын магистр зэрэгтэй тус тус дүүргэжээ.

ЛОРЕН ХАТТОН нь Африкийн орнууд дахь мөргөлдөөний дараах аюулгүй байдлын салбарын шинэчлэл, шилжилтийн асуудлаар дагнан судалдаг судлаач юм. Тэрбээр одоо Данийн минагүйжүүлэлтийн бүлэг болон Өмнөд Судан дахь Дүрвэгсдийн асуудлаарх Данийн Зөвлөлийн зөвлөхийн үүргийг гүйцэтгэдэг бөгөөд мөргөлдөөний мэдрэг чанарыг дээшлүүлэх, зэвсэгт хүчирхийллийг бууруулах чиглэлээр ажилладаг. Лорен өмнө нь *Saferworld* байгууллага болон Аюулгүй байдал судлалын хүрээлэн (*ISS*)-д ажиллаж байсан. Тэрбээр Аюулгүй байдал судлалын хүрээлэнд ажиллаж байхдаа Африк дахь тагнуулын ардчилсан засаглалын чиглэлээр төсөл санаачлан хэрэгжүүлсэн бөгөөд энэ төслийнхөө хүрээнд 2007 онд Өмнөд Африкийн тагнуулын хяналтын ажиллагаа, 2009 болон 2010 онд холбогдох хууль тогтоомжийн төслийг боловсруулах ажилд тус тус оролцож, улмаар өмнөд болон зүүн Африкийн орнуудын парламентын гишүүдэд тагнуулын хяналтын сэдвээр сургалт хийж байжээ. Түүнчлэн Лорен Өмнөд Африк дахь тагнуул, ардчиллын асуудлаарх «*Тагнах уу, эс тагнах уу*» номыг хянан тохиолдуулсан бөгөөд тагнуулын засаглалын сэдвээр хэд хэдэн эрдэм шинжилгээний өгүүлэл хэвлүүлсэн. Тэрбээр Баруун Кэйпийн Их сургуулийг (Өмнөд Африк) Улс төр судлалын магистр зэрэгтэй дүүргэсэн юм.

ИАН ЛЭЙ нь Дурхамын Их сургуулийн профессор бөгөөд Дурхамын Глобал аюулгүй байдлын хүрээлэнгийн гишүүн юм. Тэрбээр «*Үндэсний аюулгүй байдал ба Парламентын ардчилал*» (Oxford University Press, 1994) номыг

Лорений Ластгартентай хамтран, *«Тагнуулуудыг хэн манах вэ: Тагнуулын албаны хариуцлагатай байдлыг бий болгох нь»* (Potomac Books, 2005) номыг Ханс Борн, Лох Жонсон нартай хамтран, *Олон улсын тагнуулын хамтын ажиллагаа болон хариуцлагатай байдал* (Routledge, 2011) номыг Ханс Борн, Эйдан Уиллс нартай хамтран түс түс бүтээжээ. *Тагнуулыг хариуцлагажуулах нь гэх түүний бодлогын судалгааны өгүүлэл нь* (Ханс Борнтоой хамтран бичиж, Норвегийн Парламентын хэвлэлийн газраас эрхлэн гаргасан) дэлхийн 14 орны хэлнээ орчуулагдсан юм. Иан мөн ЕАБХАБ/ЗХАХЖТ-өөс хамтран гаргасан *Зэвсэгт хүчний бие бүрэлдэхүүний хүний эрх болон суурь эрх чөлөө гарын авлагыг* (Варшав, 2008) зохиогчдын нэг бөгөөд ЕАБХАБ-ын Ардчилсан байгуулал, хүний эрхийн байгууллага, Европын зөвлөлийн орнуудын аюулгүй байдал, тагнуулын байгууллагуудын ардчилсан удирдлагын асуудлаарх Венецийн комисс, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр зэрэг байгууллагуудад аюулгүй байдлын салбарын шинэчлэлийн зөвлөхөөр ажиллаж байсан юм.

ЛОРИ НЭЙТАН нь Преториагийн Их сургуулийн хүндэт профессор бөгөөд түс сургуулийн Сөргөлдөөнийг зохицуулах зуучлалын төвийн захирал юм. Тэрбээр мөн Кранфилдын Их сургуулийн зочин профессор бөгөөд тагнуулын шинэчлэлийн сэдвээр магистрын түвшинд хичээл заадаг байна. Түүний сүүлийн үеийн бүтээлүүдээс дурдвал *Аюул дагуулсан аюулгүй байдал: Өмнөд Африк дахь энх тайван, аюулгүй байдлын төлөөх Өмнөд Африкийн хөгжлийн нийгэмлэгийн тэмцэл* (2012) номыг нэрлэж болно. Тэрбээр Өмнөд Африкийн Тагнуулын албадад хянан шалгах ажиллагаа явуулах Сайдын комиссын гишүүнээр ажиллаж байсан (2006-2008) бөгөөд мөн түс улсын Батлан хамгаалахын цагаан номын эхийг боловсруулж байжээ (1996). Лори нь “Human Rights Watch” олон улсын байгууллагын Зэвсгийн хэлтсийн Зөвлөх хороо, Картер төвийн Сөргөлдөөнийг зохицуулах олон улсын зөвлөл болон НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн Ардчилсан засаглалын сүлжээний Экспертийн зөвлөх бүлгийн гишүүн. Түүнчлэн тэрбээр НҮБ-ын Сөргөлдөөнийг зохицуулах зуучлагчдын жагсаалт болон НҮБ-ын Аюулгүй байдлын салбарын шинэчлэлийн экспертүүдийн жагсаалтад багтдаг юм.

КЭНТ РӨҮЧ нь Торонтогийн Их сургуулийн хуулийн профессор юм. Тэрбээр Махер Арарын хэрэг дэх Канадын албан тушаалтнуудын үүрэг оролцооны талаархянан шалгах ажиллагаа явуулах хороонд зөвлөх үүрэг бүхий судалгааны багийн гишүүнээр ажилласан бөгөөд 1985 онд Энэтхэгийн агаарын тээврийн 182 дугаартай нислэгийн онгоцыг дэлбэлсэн хэргийг хянан шалгах хорооны судалгаа хариуцсан захирлаар ажиллаж байв. Түүний хамгийн сүүлд бичсэн *Есдүгээр сарын 11-ний нөлөө: Терроризмын эсрэг ажиллагааг харьцуулан судлах нь* номыг Кэмбриджийн хэвлэлийн газраас 2011 онд эрхлэн гаргажээ.

БЕРТ ВАН ДЭЭЛДЭН Нидерландын шүүхэд 1966 оноос эхлэн ажиллажээ. Тэрбээр Гаагийн дүүргийн шүүхийн Ерөнхийлөгчөөр 1990-2001 онд ажилласан бөгөөд улмаар Шүүхийн зөвлөлийн нэгдүгээр даргаар томилогдсон юм.

Берт шүүхээс тэтгэвэрт гарсныхаа дараа Нидерландын Тагнуул, аюулгүй байдлын албадын хяналтын хорооны гишүүнээр томилогдсон ба 2009 оноос хойш уг хорооны даргаар ажиллаж байна.

ТЕОДОР УЙНКЛЕР 2000 онд Швейцарийн Холбооны зөвлөлөөс Элчин сайдын зэргийг хүртэж, шинэхэн байгуулагдаад байсан Зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих Женевийн төв (ЗХАХТЖТ-DCAF)-ийн захирлаар томилогдсон бөгөөд өнөөг хүртэл уг албан тушаалд ажиллаж байна. Тэрбээр Швейцарийн Батлан хамгаалах яаманд 1981 оны сүүлчээс олон улсын аюулгүй байдлын шинжээчээр ажиллаж эхэлсэн бөгөөд 1985 онд улс төр-цэргийн хэргийг эрхлэх газрын даргын төлөөлөгч, 1995 онд шинээр байгуулагдаад байсан Олон улсын аюулгүй байдлын бодлогын хэлтсийн даргаар томилогдсон. Улмаар түүнийг Аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлого хариуцсан дэд дарга болгон тушаал дэвшүүлсэн юм. Уйнклер Женевийн Их сургууль, Харвардын Их сургууль болон Женев дэх Олон улс судлалын хүрээлэнд улс төрийн шинжлэх ухаан, олон улсын аюулгүй байдлын чиглэлээр суралцсан бөгөөд 1981 онд цөмийн зэвсгийн тархалтын асуудлаар улс төрийн шинжлэх ухааны докторын зэрэг хүртжээ.