



Нээлтэй
Нийгэм
Форум

БОДЛОГЫН СУДАЛГААНЫ ТЭТГЭЛЭГТ ХӨТӨЛБӨР

ТӨРИЙН НУУЦЫН ТУХАЙ ӨНӨӨГИЙН
ХАНДЛАГЫГ ӨӨРЧЛӨХ ЗАМААР
**ИРГЭДИЙН МЭДЭХ ЭРХИЙГ
ХАНГАХ НЬ**

Улаанбаатар хот, 2010



Нээлттэй
Нийгэм
Форум

ТӨРИЙН НУУЦЫН ТУХАЙ ӨНӨӨГИЙН ХАНДЛАГЫГ ӨӨРЧЛӨХ ЗАМААР ИРГЭДИЙН МЭДЭХ ЭРХИЙГ ХАНГАХ НЬ

Судлаач: Ч. Өнөрбаяр, LL.M

Б. Тэмүүлэн, PhD

Зөвлөх: Ж. Баярцэцэг, LL.M

Энэхүү судалгаагаар гаргасан үнэлэлт, дүгнэлт нь Нээлттэй Нийгэм Форумын байр суурийг илэрхийлэхгүй ба уг судалгааг хийж гүйцэтгэсэн судлаачийн үзэл бодлыг илэрхийлнэ.

© Нээлттэй Нийгэм Форум

Судалгааны тайланг хувийн хэрэгцээнээс бусад зорилгоор хэсэгчлэн болон бүтнээр нь хувилж олшруулахыг хүсвэл доорхи хаягаар хандаж зохих зөвшөөрөл авна уу.

Жамъян гүний гудамж-5/1
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-48,
Монгол Улс

DDC
342.0662
Ө-83

Утас: 976-11-313207

Факс: 976-11-324857

Вэб: <http://www.forum.mn>

И-мэйл: osf@forum.mn

ISBN 978-99929-64-42-1

Гарчиг

Хураангуй.....	5
Судалгааны зорилго.....	8
Судалгааны арга зүй.....	9
Тайлангийн бүтэц.....	10
Асуудал дэвшүүлэх нь.....	10
1. Эрх зүйн зохицуулалтын зөрчилдөөн, харилцан уялдаагүй байдал.....	14
1.1. Нууцын холбогдолтой хуулиудын хэт ерөнхий зохицуулалт, харилцан уялдаагүй байдал.....	14
1.2. Мэдээллийн эрх чөлөөний эрх зүйн орчин.....	18
1.3. Нууцын тухай хуулийн нууцлах шаардлагагүй мэдээлэл.....	21
2. Төрийн нууцын тухай ойлголтын судлагдсан байдал.....	22
3. Төрийн нууцын талаарх хандлага.....	27
3.1. Төрийн нууцын тухай сонгодог хандлага.....	27
3.2. Төрийн нууцын тухай цогц үзэл баримтлал.....	29
4. Төрийн нууцын тухай ойлголтыг тодорхойлох шалгуур.....	31
4.1. Төрийн нууцын ойлголт.....	31
4.2. Хууль бус нууцын ойлголт.....	33
4.4. Төрийн байгууллагын нууцын тухай ойлголт.....	36
4.5. Байгууллагын нууцад хамаарахгүй мэдээлэл.....	39
4.3. Илчлэгдсэн мэдээллийг ил болгох асуудал.....	41
4.6. Мэдээллийг нууцлахад оролцогчид.....	41
4.7. Нууцалж болохгүй мэдээлэл.....	35

5. Дүгнэлт.....	44
6. Зөвлөмж.....	45
7. Ном зүй.....	47

Хураангуй

Иргэдийн мэдэх эрхийг хангах нь ардчилсан төрийн ил тод байдлын гол шалгуур үзүүлэлт бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд Монгол Улсын иргэд “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй” хэмээн энэхүү эрхийг баталгаажуулжээ. Нэгэнт Үндсэн хуулиар хангаж өгсөн иргэний энэхүү эрхийг дээдэлж ажиллах нь ардчилсан төрийн үүрэг юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 2-т “...эрх чөлөөг дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” гээд мөн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 1-д “Төр хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц...хууль зүйн баталгааг бүрдүүлэх...үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна” гэж заасан боловч өнөөдрийг хүртэл Улсын Их Хурлаас Мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тухай хууль батлагдан гараагүй байна. Тиймээс бодит байдал дээр Үндсэн хуульд заасан иргэдийн мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөг хангаж хамгаалах хууль зүйн баталгаа бүрдэж чадаагүй байна.

Мэдээллийн технологи эрчимтэй хөгжиж буй орчин үед мэдээллийн хүртээмж эрс нэмэгдэж, аливаа мэдээлэл солилцоход шаардлагатай цаг хугацаа багасч байна. Мэдээллийн хүртээмжийн орчин ийнхүү өөрчлөгдөн хүмүүс өөрт хэрэгтэй мэдээллийг чөлөөтэй эрж хайх боломжтой болсон байхад төрөөс мэдээлэл нууцлахтай холбоотой зарим ойлголт, хандлагууд өөрчлөгдөхгүй үлдэж, аль хэдийнэ олон нийтэд ил тод болсон зарим мэдээлэл төрийн нууц хэвээр байна. Жишээлбэл,

Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулийн 32 дугаар зүйлд: “1:100000-аас илүү нарийвчлалтай масштабын байр зүйн зургийг төрийн нууцад хамааруулан, хугацааг нь байнга...” хэмээн заасан.

Зарим улсад зөвхөн цэрэг, дайны зориулалттай байр зүйн зургийг төрийн нууцад хамааруулдаг.

Өнөөдрийг хүртэл байгууллагын нууц нэрийн дор төрийн зарим байгууллага, албан тушаалтан иргэдэд шаардлагатай мэдээллийг өгдөггүй, таны хүссэн мэдээлэл төрийн нууцад хамаарна, манайх иргэдэд үйлчилдэггүй тусгай статустай байгууллага, өмнө нь энэ мэдээллийг өгсөн учир дахиж өгөх боломжгүй зэрэг үндэслэлээр мэдээлэл авахыг

хүссэн иргэд, төрийн бус байгууллагад татгалзсан хариу өгөх явдал түгээмэл байдаг. Иймд иргэдийн мэдэх эрхийг хангах зорилгоор юуны өмнө “төрийн нууц”-ын тухай өнөөгийн хандлага, үзэл баримтлалыг ардчилсан нийгмийн шаардлагад нийцүүлэн өөрчлөх нь зүйтэй байна.

Ардчилсан нийгэмд төрийн аль нэг байгууллага иргэдээс нууцлах мэдээллийн жагсаалтыг батлан гаргах ёсгүй бөгөөд үүнийг зөвхөн хуулийн хүрээнд шийдвэрлэдэг. Гэтэл Байгууллагын нууцын тухай хуульд: “байгууллагын албан үйл ажиллагааны онцлогтой холбоотой...нууцыг тухайн байгууллага өөрөө тогтооно” гэсэн нь төрийн байгууллагын дарга, төрийн өмчийн аж ахуйн нэгжийн захирал хамгийн энгийн мэдээллийг ч иргэдээс нууцлах боломжийг нээжээ. Түүнчлэн Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 2-т: “Зөвлөлийн дэргэдэх Мэдээллийн нэгдсэн сан нь төрийн холбогдох байгууллагууд, иргэд, гадаадын эх сурвалжаас ирүүлсэн бүх төрлийн мэдээллээс бүрдэнэ” гээд 10.3-т: “Зөвлөлийн дэргэдэх мэдээллийн нэгдсэн сан нь төрийн нууцад хамаарах бөгөөд тусгай хамгаалалтад байна” гэж заажээ. Эндээс үзэхэд иргэдээс Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлд ирүүлсэн бүх төрлийн мэдээлэл, хилийн чанадад болсон үйл явдлын тойм зэрэг нь төрийн нууцад хамаарах болж байна. Гэтэл ийм төрлийн мэдээлэл нь гадаад, дотоодын мэдээллийн хэрэгслээр цацагдсан, интернэт, мэдээллийн сайтуудад тавигдсан байх нь түгээмэл байдаг.

Энэ бүгдээс үзэхэд Монголд “төрийн нууц”-ын тухай тогтсон үзэл баримтлал байхгүй, одоогийн хандлага нь ардчилсан нийгмийн нээлттэй байх зарчмын шаардлагад нийцэхгүй байгааг харуулж байна. Үүнд голлох нөлөө үзүүлж байгаа хүчин зүйл нь Төрийн нууцын тухай, Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулиуд юм. Тухайлбал, Төрийн нууцын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2-т: “...төрийн эрх бүхий байгууллагаас хэрэгжүүлж байгаа тодорхой үйл ажиллагааг төрийн нууцад хамааруулж болно” гэж заасан нь төрийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас иргэд, олон нийтэд ил тод байх шаардлагатай олон төрлийн мэдээ, мэдээллийг нууцлах боломжийг бүрдүүлж байна. Гэтэл бусад улсад эсрэгээр төрийн байгууллага, албан тушаалтны нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтыг хуульчилсан байдаг.

Нууцлахыг хориглосон мэдээллийн жагсаалт хүснэгтээр:

АНУ	Туркменистан	ХБНГУ
Төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэр, үйл ажиллагаатай холбогдсон мэдээлэл	Хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхол, түүнчлэн хувь хүний аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд нь аюул учруулж болохуйц мэдээлэл	Үндсэн хуульт байгуулалт, хүний эрх, эрх чөлөө, ардчилсан институцийн эсрэг чиглэсэн агуулгатай мэдээлэл

Ардчилсан төрийн тогтолцоотой улсуудад аливаа мэдээллийг “төрийн нууц”-д тооцох шалгуур үзүүлэлт нь ихэвчлэн тухайн улсын гадаад аюулгүй байдал, тусгаар тогтнол, бүрэн эрх байдалтай холбогдож, цөөн тооны этгээд мэдэх эрхтэй байхаар хуульчлагдсан байдаг. Гэтэл Монгол Улсад үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах, тагнуул, сөрөг тагнуул, гүйцэтгэх ажлын хүрээний мэдээллийн “нууцалбал зохих хэсэг”-ийг төрийн нууцад хамааруулахаар заасан байх бөгөөд уг ойлголтын агуулгыг хуулиар тайлбарлаагүй байна.

Мэдээллийн эрх чөлөөний хуулийн хувьд жишиг болохуйц АНУ гэхэд л Засгийн газраас шинээр нууцалсан мэдээллийн тоог жил бүр өмнөх онуудтай харьцуулсан байдлаар гаргаж, мэдээллийг нууцлахад зарцуулагдсан төсвийн хэмжээг нийтэд ил болгодог байна. Энэ нь иргэд, төрийн бус байгууллага, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн мэдэх эрхийг хангасан чухал зохицуулалт юм.

Хэдийгээр Үндсэн хуулиар Монгол Улсын иргэдийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн боловч түүнийг хэрэгжүүлэх баталгаа болсон “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль” өнөөг хүртэл батлагдан гараагүй байна. Нууцын холбогдолтой Монгол Улсын хуулиудын хуучинсаг үзэл баримтлал, хэт ерөнхий оновчгүй зохицуулалт, харилцан уялдаагүй байдлаас болж төрийн байгууллага, албан тушаалтнууд “иргэдэд ил тод болгох мэдээлэл” болон “зайлшгүй нууцлах ёстой мэдээлэл”-ийн хязгаарыг тодорхойлж чаддаггүй байна.

Иймд ардчилсан нийгмийн нээлттэй байдлын зарчимд нийцүүлэн “төрийн нууц”, “байгууллагын нууц” гэх ойлголтын агуулгыг өөрчилж, илчлэгдсэн болон цаг үеэсээ хоцорсон мэдээллийг төрийн нууцын жагсаалтаас нэндаруй хасах, Засгийн газар шинээр нууцалсан мэдээллийн жагсаалтыг жил бүр шинэчилж нийтлүүлж байх, энэ чиглэлд иргэд, төрийн бус байгууллагуудын оролцоог хангах асуудал хурцаар тавигдаж байна.

Судалгааны зорилго

Хуулийн зохицуулалтууд хэт ерөнхий, хоорондоо зөрчилдсөн юмуу харилцан уялдаагүйгээс болж хийдэл (хуулийн цоорхой) үүсч улмаар хууль хэрэгжихгүйд хүрч, хүний эрх, эрх чөлөө хамгаалалтгүй болдог. Энэхүү судалгааны зорилго нь Монгол Улсад иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хангахад саад болж буй төрийн нууцын тухай ойлголт, хандлагыг (ялангуяа Төрийн болон Байгууллагын нууцын тухай хуулийн үзэл санаанд туссан) тодорхойлж, “төрийн нууц”, “байгууллагын нууц” хэмээх ойлголтыг тодорхойлоход ашиглаж болох шалгуур үзүүлэлтийг боловсруулахад чиглэгдэж байна.

Судалгааны зорилгыг хангах үүднээс дараахь зорилтыг дэвшүүллээ:

- Иргэдийн мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөг хангахад саад болж буй эрх зүйн зохицуулалт, хүчин зүйлсийг тодорхойлох;
- Төрийн нууцын талаарх бусад орны сайн туршлагыг судалж, Монгол Улсад хэрэгжүүлж болохуйц шалгуур үзүүлэлтийг боловсруулах;
- “Төрийн нууц”, “Байгууллагын нууц” гэх ойлголтыг шинээр тодорхойлсон бодлогын зөвлөмж боловсруулах зэрэг болно.

Судалгааны арга зүй

Судалгааны зорилго, зорилтуудыг хангах үүднээс төрийн нууцын хандлагыг судлахдаа дараахь арга зүйг ашиглав.

Нэг. Харьцуулалтын арга зүй. Энэ бол энэхүү бодлогын судалгааны үндсэн арга зүй юм. Харьцуулалтын арга зүйгээр хоёр буюу түүнээс дээш улс орнуудын нууцын холбогдолтой хууль тогтоомжийг зэрэгцүүлэн судлах замаар Монголын нөхцөлд тохиромжтой бодлогын хувилбар боловсруулахыг зорьлоо. Харьцуулалт хийх улс орнуудад ардчиллыг шинээр болон сэргээн тогтоосон улс орнууд, Монголтой ижил Эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой ХБНГУ багтсан болно. Түүнчлэн эрх зүйт төрийг төлөвшүүлж чадсан АНУ-ын нийтлэг жишгийг харгалзав.

Хоёр. Норматив арга зүй. Монголд өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж буй нууцын холбогдолтой хууль тогтоомж, УИХ-д өргөн баригдсан Мэдээллийн эрх чөлөөний хуулийн төслийг судлахад энэхүү арга зүйг голчлон ашигласан агаад хууль тогтоомжийн үзэл баримтлал болон зохицуулалтын зөрчилдөөнийг илрүүлэхэд тустай байв.

Гурав. Дискриптив арга зүй. Нууцын холбогдолтой хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилтийг судлах зорилгоор дискриптив арга зүйг мөн хэрэглэв. Иерингийн томъёолсон “Субъектив эрх нь ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэгддэг” гэсэн үзэл бодлыг энэхүү судалгааны арга зүйн үндсэн чиглэл болголоо.¹ Учир нь мэдээллийг нууцлах асуудал нь нэг талаас нийтийн ашиг сонирхол, түүний илрэл болсон үндэсний аюулгүй байдалтай шууд холбогддог. Нөгөө талаас иргэдийн мэдээлэл авах хэрэгцээ шаардлага, түүний илрэл болох хувийн ашиг сонирхол нийгэмд бодитойгоор оршиж байдаг. Харин эдгээр ашиг сонирхлыг тэнцвэржүүлэх нь ардчилсан төрийн үндсэн үүрэг байдаг. Иймд нийтийн ба хувь хүний ашиг сонирхол, нийтийн ашиг сонирхол болон үндэсний аюулгүй байдлын харилцан хамаарлыг гаргаж ирэх үүднээс энэхүү онолыг ашигласан болно.

¹ Geist des Roemischen Rechts auf verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, 3. Aufl., Leipzig, 1877, 3. Teil, §60., S. 327.

Тайлангийн бүтэц

Тайлангийн эхний хэсэгт төрийн нууцын талаарх өнөөгийн чиг хандлага, түүнийг тойрсон бэрхшээлийг тодорхойлсны үндсэн дээр өдгөө үйлчилж буй нууцын холбогдолтой хууль тогтоомжид дүн шинжилгээ хийлээ. Мөн төрийн нууцын асуудлаар хийгдсэн бодлогын судалгааны тайлан, бусад эх сурвалжийн агуулгыг тоймлон харуулав. Тайлангийн удаах хэсэгт төрийн нууцийн талаарх ялгаатай хоёр хандлага болох сонгодог болон цогц үзэл баримтлалын хандлагыг харьцуулж дүгнэн, төрийн нууцыг тогтоох шалгуур үзүүлэлтийг гаргав. Тайлангийн төгсгөлд судалгааны дүгнэлт, зөвлөмжийг тусгалаа.

Удиртгал буюу Төрөөс мэдээлэл нууцлахтай холбоотой эрх зүйн орчинг шинэчлэх хэрэгцээ, шаардлага

Ардчилсан нийгмийн иргэд төр засаг, төрийн байгууллагад байгаа өөрт хамааралтай мэдээллийг авч үзэх боломжтой байх ёстой. Мөн иргэд өөртэй нь шууд холбоогүй ч өөрийн сонгож байгуулсан төр, татвараараа дамжуулан санхүүжүүлж буй төрийн байгууллага, албан тушаалтны гаргасан шийдвэрт холбогдох бүхий л мэдээллийг олж авахыг хүсдэг. Мэдээлэлтэй байснаар иргэд өөрийн сонголтоор байгуулсан төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, бодлого шийдвэрт оролцох боломжтой болох бөгөөд хариуцлагатай, төлөөллийн төрийн тогтолцоо жинхэнэ утгаараа ийнхүү төлөвшиж, ардчилал бэхжих юм. Иргэний мэдээлэл авах хүсэлтийг ханган баталгаажуулах нь төр, засгийн ивээл бус харин тэдний хүсэл зоргоор байгуулагдан, татвараар нь санхүүжиж байгаа төрийн үүрэг юм. Ард түмэн төр засгаа юу хийж байгааг мэддэг, төр засгийн албан ёсны байр суурийг хянах боломжтой байвал аливаа төр, засаг олон нийтийн өмнө хариуцлагатай байж чадна. Иргэд мэдээлэлтэй байснаар төрийг удирдах хэрэгт оролцох, түүний үйл ажиллагаанд хяналт тавих, үзэл бодол санал, шүүмжээ төр засагт илэрхийлэх зэрэг ардчилсан нийгмийн зарчмууд хэрэгжих боломжтой болно.

Хэдийгээр аль 1924 оны Үндсэн хуульд иргэдийн хэвлэн нийтлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг тунхагласан боловч намын шийдвэрээр хязгаарлах явдал түгээмэл байв. Тухайлбал, 1935 онд Сайднарын зөвлөлийн 521 дүгээр тогтоолоор “Хэвлэлд нийтлэх ба радиогоор нэвтрүүлэхийг шууд хориглох зүйлүүдийн дэлгэрэнгүй жагсаалт” батлагдаж байжээ. Уг жагсаалтад 1) улс төр-үзэл суртлын шинж чанартай мэдээ баримт,

2) цэргийн чанартай мэдээ баримт, 3) хүн амын тухай мэдээ баримт, 4) эдийн засгийн чанартай мэдээ баримт, 5) бусад мэдээ, баримтыг хэвлэн нийтлэх, радиогоор нэвтрүүлэхийг хоригложээ. Энэ шийдвэр нь манай нийгмийн бүхий л салбарыг хамруулж болох өргөн хүрээтэй мэдээллийг төрийн нэрийн өмнөөс нууцлах, улмаар иргэдийг мэдээлэлгүй байлгах хандлагын суурийг тавьсан бололтой. Тухайлбал, хүн амын тухай мэдээ, баримтад “...ажилчин ангийн тоо, багш, сурагчдын дотор үзэгдсэн ёс суртахуунд харштай жигшүүртэй явдал, аймаг, хот, улсын хэмжээгээр бага, дунд сургуулиудад суралцаж байгаа эрэгтэй, эмэгтэй хүүхдийн тоо...” зэргийг багтаан нууц байлгахгаар шийдэж байжээ. Өнөөдөр харахад нууцлах шаардлагагүй энэ болон бусад олон төрлийн мэдээлэл тухайн үед төрийн нууцад багтах болсон нь тухайн үеийн түүхэн нөхцөл байдал, бусад нөлөөлөлтэй холбоотой байсан байж болох ч энэ тухай мэдээлэл бидэнд алга.

Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа нууц мэдээллийн талаарх ойлголт, хандлагад өөрчлөлт орж эхэлсэн байна. 1945 оны 7 дугаар сарын 27-ны өдрийн БНМАУ-ын Сайд нарын зөвлөлийн 51 дүгээр тогтоолоор “Улсын нууц болж, тусгайлан хамгаалагдах мэдээнүүдийн жагсаалт”-ыг шинэчлэн баталжээ. БНМАУ-ын Сайд нарын зөвлөлийн 1955 оны 12 дугаар сарын 8-ны өдрийн “Улсын нууц мэдээ баримтын жагсаалтыг тогтоох тухай” 521 дүгээр тогтоолоор нууцлах мэдээллийн хамрах хүрээг хумьж, 1) цэргийн шинж чанартай мэдээ баримт, 2) эдийн засгийн чанартай мэдээ баримт, 3) бусад төрлийн мэдээ баримт гэсэн гурван хүрээнд мэдээлэл нууцалж байхаар тогтоожээ. 1964 онд нууц мэдээллийн эрх зүйд нарийвчилсан зохицуулалт хийх анхны оролдлого гарч, Сайд нарын зөвлөлийн 1964 оны 5 дугаар сарын 22-ны өдрийн 258 дугаар тогтоол улсын нууцад хамаарах мэдээллийг “маш нууц-онц чухал”, “маш нууц”, “нууц” гэсэн зэрэглэлтэй болгожээ. Харин нууцын зэрэглэлийг дагаад мэдээллийн хадгалалт, хамгаалалт, ил болгох зэрэгтэй холбоотой нөхцлүүдийг ялгавартай тогтоож өгөөгүй дутагдалтай тал ажиглагдаж байна. Уг тогтоол нь 1992 онд Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулийг батлах хүртэл үйлчилсэн юм.

1990 оноос олон ургалч үзлийг хүлээн зөвшөөрч, улмаар иргэдийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрх, эрх чөлөөг Үндсэн хуулиар баталгаажуулснаар ардчилсан нийгмийн иргэн хүний энэхүү үндсэн эрх хэрэгжих хууль зүйн баталгаа бүрдсэн гэж үзэж болно. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 17-д “Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг

хуулиар тогтоон хамгаална” хэмээн заасны дагуу УИХ-аас “Төрийн нууцын тухай”, “Байгууллагын нууцын тухай”, “Хувь хүний нууцын тухай” хуулиудыг батлан гаргажээ. Нөгөө талаас, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө болон иргэдийн мэдээлэл эрж хайх эрх чөлөөг хангахад чиглэсэн эрх зүйн санаачилгууд гараад байна. Үүнээс харахад 1992 оноос хойш төрийн болон байгууллагын зүгээс мэдээлэл нууцлах асуудлыг иргэний мэдэх эрхтэй уялдуулах эрх зүйн хандлага төлөвшиж байна гэж хэлж болох юм.

Гэвч төрийн байгууллага, албан тушаалтнуудын дунд мэдээллийг иргэд, олон нийт болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдэд хүртээмжтэй байлгах хандлага хэвшээгүй л байна. Үүнийг сүүлийн үеийн судалгаанууд² тодорхой харуулж байгаа бөгөөд иргэдийн хүссэн мэдээллийг гаргаж өгөхөөс татгалзаж буйгаа төрийн зарим байгууллага, албан тушаалтнууд “байгууллагын нууц” юмуу “төрийн нууц”, “иргэдэд үйлчилдэггүй тусгай статустай байгууллага”, “өмнө нь энэ мэдээллийг өгсөн учир дахиж өгөх боломжгүй” зэрэг үндэслэлээр тайлбарладаг байна. Үүний цаана мэдээллийг нуун далдлах замаар хөндлөнгийн хяналтгүй байх, гаргасан алдаа, буруу үйлдлээ нуух, шүүмжлэлээс зайлсхийх зорилго агуулагдаж байгаа гэсэн хардлага сэрдлэг ч нийгэмд үүсээд байна. Иймээс тоталитар тогтолцооны үзэл суртлын хүчтэй хяналтын нөхцөлд бүрэлдсэн төрийн нууцын тухай ойлголт, хандлагаа эргэн харж, иргэний мэдэх эрхийг баталгаажуулах замаар ардчилсан нийгмийн нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай, хяналттай байх зарчмуудыг хангасан шинэ үзэл баримтлал, хандлага боловсруулан мөрдөх хэрэгтэй болж байна.

Нийгмийн тогтолцооны өөрчлөлтийг дагаад эрх зүйн орчин өөрчлөгдөж байгаа нь Монголын дотоод хүчин зүйл юм. Харин үүний зэрэгцээ бидний сонголт, шийдвэрээс хамаарахгүй дэлхий нийтийн шинжтэй өөрчлөлтүүд ч мөн энэ салбарт нөлөөлж буйг анхаарах цаг болжээ. Мэдээлэл, харилцааны технологийн үсрэнгүй хөгжилд суурилсан орчин үеийн нийгэмд иргэд интернэт ашиглан хэрэгтэй мэдээллээ богино хугацаанд олж авч буй юм. Интернэтээр олон нийтэд ил болсон зарим мэдээллийг төрийн нууцад хадгалсан хэвээр байгаагаас үзэхэд өнөөдөр Монголд “төрийн нууц”-ын тухай үзэл баримтлал хуучирч, мэдээллийн хүртээмжийн бодит байдлыг тусгасан шинэ хандлага хэрэгтэй болжээ.³

² Глоб Интернэшнл. “Мэдээллийн эрх чөлөө. Хууль боловсруулагч, тогтоогчдод зориулсан гарын авлага”. УБ.,2009. Мөн Нээлттэй Нийгэм Форум, Глоб Интернэшнл. “Төрийн байгууллагын мэдээллийн нээлттэй, ил тод байдал. Мониторингийн тайлан”. УБ,2008

³ М.Мөнхмандах. Иргэний мэдэх эрх ба төрийн нууцын зохицуулалт. Судалгааны тайлан. Нээлттэй Нийгэм Форум. УБ.,2010 дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Дээрх үндэслэлээр төрийн нууцын тухай ойлголт, хандлага, үзэл баримтлалыг судлахаар энэхүү бодлогын судалгааг гүйцэтгэлээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1.2-т “...хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” гэж томъёолсон тул төрийн нууцын талаарх төрийн байгууллага, албан тушаалтнуудын хандлагыг өөрчлөхийн тулд хууль эрх зүйн зохицуулалтаа сайжруулахаас эхлэх ёстой гэж бид үзэж байна.

НЭГ. Эрх зүйн зохицуулалтын зөрчилдөөн, харилцан уялдаагүй байдал

Монгол Улсын Үндсэн хуульд Монголын төр ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөөг дээдлэн ажиллахыг 1 дүгээр зүйлийн 2-т тунхаглаад, 16 дугаар зүйлийн 17-д Монгол Улсын иргэд “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална”⁴ гэж заасан.

Үндсэн хуулийн дээрх заалтуудад нийцүүлэн УИХ-аас “Төрийн нууцын тухай” (1995), “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай” (2004), “Байгууллагын нууцын тухай” (1995), “Хувь хүний нууцын тухай” (1995) хуулиудыг батлан гаргасан байна.⁵ Гэвч иргэдийн мэдээлэл авах эрх болон төрийн зүгээс мэдээлэл нууцлахтай холбогдолтой эрх зүйн орчинд хэд хэдэн бэрхшээл байна.

1.1. Нууцын холбогдолтой хуулиуд нь хэт ерөнхий зохицуулалттай, харилцан уялдаагүй байна

- Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хамгаалж байгаа гол хууль болох “Төрийн нууцын тухай” хууль нь улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлын хууль зүйн баталгаа байх ёстой. Нөгөө талаар иргэдийн мэдээлэл авах, хүлээн авах эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах үндэслэлийг тогтоодог болохын хувьдуг хуулийн үзэл баримтлал, зүйл, заалт Үндсэн хуульд нийцсэн, хоёрдмол утгагүй, тодорхой байх ёстой. Гэвч ардчилсан тогтолцоотой бусад улс оронтой харьцуулахад Монгол Улсад төрийн нууцыг маш өргөн хүрээтэй ойлгодог нь ажиглагдаж байна. Тухайлбал, Төрийн нууцын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1-д “Төрийн нууц гэж Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу төрийн нууцад хамааруулсан, тус улсын гадаад бодлого, эдийн засаг, шинжлэх

⁴ Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992. Төрийн мэдээлэл.

⁵ Эдгээр хуулийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулалтын талаар дэлгэрэнгүй мэдэхийг хүсвэл Глоб интернэшнл. Мэдээллийн эрх чөлөө. Хууль боловсруулагч, тогтоогчдод зориулсан гарын авлага. УБ., 2009, М.Мөнхмандах. Иргэний мэдэх эрх ба төрийн нууцын зохицуулалт. Нээлттэй Нийгэм Форум. УБ., 2010. Судалгааны тайланг үзнэ үү.

ухаан, техник-технологи, батлан хамгаалах, тагнуул, сөрөг тагнуул, гүйцэтгэх ажилтай холбоотой бөгөөд задруулбал үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулахуйц мэдээллийг томъёолол, дүрс зураг, дохио тэмдэг, техник-технологийн шийдэл болон үйл ажиллагааны хэлбэрээр өөртөө агуулж байгаа мэдээ, баримт бичиг, эд зүйл, объект, үйл ажиллагааг хэлнэ” гэж заасан байна. Харьцуулбал, АНУ, ХБНГУ, Украин зэрэг улсад төрийн нууцын тухай ойлголтыг улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдалд хамаарах мэдээ, мэдээллийн хүрээгээр хязгаарласан байдаг бол манай улсад баримт бичиг, эд зүйл, объект, үйл ажиллагааг хамааруулж, нэг бүрчлэн тоочсон шинжтэй байгаа нь дэлхийн нийтлэг хандлагатай нийцэхгүй байна. Учир нь эрх зүйт нийгэмд хууль нь зориулалтын хувьд тоочсон жагсаалт төдий бус нийтлэг харилцааг зохицуулсан байх, бүтцийн хувьд хэмнэлттэй байх зарчимд үндэслэсэн байх ёстой.⁶

- Ардчилсан нийгэмд төрийн байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагаа олон нийтэд аль болох ил тод, нээлттэй, энэ талаарх мэдээлэл хүртгээмжтэй байх ёстой. Харин онцгой нөхцөл буюу нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах хэрэгцээ үүссэн тохиолдолд иргэний мэдэх эрхийг хуулиар хязгаарлаж болдог. Энэ нөхцлийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 17-д “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална” гэж хуульчилжээ. Үндсэн хуулийн дээрх заалтын дагуу нууцлах мэдээллийг зөвхөн хуулиар тогтоох замаар иргэний мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхийг хязгаарлаж болох нь харагдаж байна. Хүний эрхийг хязгаарлаж болох нөхцлийг хуулиар тогтоож өгөхдөө энэхүү хязгаарлалт нь иргэний үндсэн эрхийг хэдий хэмжээнд хөндөхөөр байгааг судалж тооцоолоод, зайлшгүй хязгаарлах хэрэгцээг үндэслэлтэйгээр тодорхойлж өгдөг. Гэтэл уг заалтыг зөрчсөн агуулгатай заалтыг УИХ 2001 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр Төрийн нууцын тухай хуульд оруулжээ. Тухайлбал, Төрийн нууцын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2-т “... төрийн эрх бүхий байгууллагаас хэрэгжүүлж байгаа тодорхой үйл ажиллагааг төрийн нууцад хамааруулж болно” гэж заасан нь төрийн

⁶ D. Neil MacCormick, ‘Rechtsstaat’ and Rule of Law, The Rule of Law, Edited by Josef Thesing, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997

эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас иргэд, олон нийтэд ил тод байх шаардлагатай олон төрлийн мэдээ, мэдээллийг өөрийн үзэмжээр нууцлах боломжийг бүрдүүлсэн байна. Гэтэл бусад улсад эсрэгээр төрийн байгууллага, албан тушаалтны нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтыг хуульчилсан (дэлгэрүүлж 4-р бүлгээс үзэх) байдаг бөгөөд энэ нь нэг ёсны төрийн үйл ажиллагааны ил тод байдлын наад захын стандарт болж, аливаа мэдээллийн нуух, далдлах сэтгэлгээнээс салахад тус болдог хандлага юм.

- “Төрийн нууцын тухай”, “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай” хуульд нууц мэдээллийн хамрах хүрээг өргөн, нууцлах хугацааг (зарим мэдээллийн хувьд) хэтэрхий урт тогтоож өгчээ. Нууцад тооцох нийт 59 төрлийн мэдээллийн 69.5 хувийг 40-60 жилээр, эсвэл байнгын хугацаагаар нууцалсан байна.⁷ Мөн “Төрийн нууцын тухай” хуулиар үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах, тагнуул, сөрөг тагнуул, гүйцэтгэх ажил зэрэг хүрээний мэдээллийг бүхэлд нь бус “нууцалбал зохих хэсэг”-ийг нууцлах талаар заасан ч уг ойлголтын агуулгыг хуулиар тайлбарлаагүй орхисон нь өөр өөрөөр тайлбарлан хэрэглэх боломжийг нээж өгсөн байна.

Энэ нь үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах зэрэг хүрээний “нууцалбал зохих мэдээлэл”, “олон нийтэд ил болгох мэдээлэл”-ийн тэнцвэрт харьцааг зөв тодорхойлоход бэрхшээл үүсгэж байна. Тухайлбал, “Төрийн нууцын тухай” хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1.1-д “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын нууцалбал зохих хэсэг”-ийг төрийн нууцад хамаарахаар зохицуулсан атлаа “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай” хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1-д Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал бүхэлдээ төрийн нууцад хамаарахаар заасан байна.

- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 17-д тунхагласнаар иргэний нэр төр, алдар хүндийг хамгаалах үүднээс иргэдийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхийг хязгаарлаж болох тухай заасан байдаг. Үүнийг олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчим, хэм хэмжээгээр хүлээн зөвшөөрдөг бөгөөд энэхүү хязгаарлалт нь ард түмнээс сонгогдсон улстөрч, гагцхүү нийтийн ашиг сонирхлын төлөө ажиллана хэмээн тангараг өргөсөн төрийн албан тушаалтанд хамаардаггүй байна. Гэтэл иргэдийн хувийн нууцыг хамгаалах

⁷ Глоб Интернэшнл. “Мэдээллийн эрх чөлөө. Хууль боловсруулагч, тогтоогчдод зориулсан гарын авлага”. УБ.,2009

зорилготой “Хувь хүний нууцын тухай” хуулиар сонгогдсон улстөрч, төрийн өндөр албан тушаалтан, албан хаагчдын үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг зааглалгүйгээр иргэний нэр төртэй адилтган ойлгож, нууцлах эрхийг нь нэг түвшинд хамгаалж байгаа нь бэрхшээл үүсгэж байна. Иргэний нэр төр болон улс төрийн болон төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийн зааг хязгаарыг тогтоолгүй адилтган авч үзэх хандлага бусад хуульд ч туссан байна. Тухайлбал, “Авлигын эсрэг” хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1-д “Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг нь хувь хүний нууцад хамаарна” гэсэн бөгөөд түүнийг ил болгох асуудлыг “Хувийн нууцын тухай” хуулиар зохицуулахаар хуульчилжээ. Энэ нь хууль тогтоогчид “иргэдэд ил тод болгох мэдээлэл” болон “зайлшгүй нууцлах ёстой мэдээлэл”-ийн хязгаарыг тодорхойлж чадахгүй байгаагийн тод илрэл юм.

- Ардчилсан нийгэмд төрийн аль нэг байгууллага иргэдээс нууцлах мэдээллийн жагсаалтыг батлан гаргах ёсгүй бөгөөд үүнийг зөвхөн хуулийн хүрээнд шийдвэрлэдэг. Гэтэл “Байгууллагын нууцын тухай” хуульд “байгууллагын албан үйл ажиллагааны онцлогтой холбоотой ...нууцыг тухайн байгууллага өөрөө тогтооно”⁸ гэсэн нь төрийн байгууллагын дарга, төрийн өмчийн аж ахуйн нэгжийн захирал хамгийн энгийн мэдээллийг ч иргэдээс нууцлах боломжийг нээжээ. Судалгааны зорилгоор иргэний хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлтэй холбоотой төрийн нууцад хамаарахгүй тоо баримт, мэдээлэл авахыг хүсэхэд “байгууллагын нууц” гэсэн үндэслэлээр мэдээлэл өгөхөөс татгалзсан тухай Нээлттэй Нийгэм Форумын дэмжлэгтэйгээр 2009 оны 9 дүгээр сарын 07-ны өдрөөс 2010 оны 06 дугаар сарын 01-ны хооронд хийсэн судалгааны тайланд дурджээ.⁹ Цаашилбал, эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд хамааралтай олон нийтээс нууцлах мэдээллийн жагсаалтыг Прокурорын байгууллага дангаар батлан гаргаж хэрэгжүүлж байгаа нь Эрүүгийн хуулийн хууль ёсны зарчимд¹⁰ харшилж байна. Зүй нь дээрх агуулгыг “Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль”-иар тодорхойлон гаргах ёстой

⁸ Байгууллагын нууцын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2, 4 дүгээр зүйлийн 2-ыг үзнэ үү.

⁹ Нээлттэй Нийгэм Форум. Иргэний шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн мониторингийн тайлан. УБ. 2010

¹⁰ МУ-ын Эрүүгийн хуулийн 3 дугаар зүйлд “Үйлдэл, эс үйлдэхгүйг гэмт хэрэгт тооцох, түүнд оногдуулах ял, эрүүгийн хариуцлагын бусад арга хэмжээг зөвхөн энэ хуулиар тодорхойлно” гэжээ.

бөгөөд бусад улс орны туршлагыг судлан үзэхэд¹¹ “мөрдөн байцаалтын шатанд хамгаалбал зохих мэдээллийг” хуулиндаа тусгайлан заадаг байна.

- “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай” хуулийн 10 дугаар зүйлийн 2-т “Зөвлөлийн дэргэдэх мэдээллийн нэгдсэн сан нь төрийн холбогдох байгууллагууд, иргэд, гадаадын эх сурвалжаас ирүүлсэн бүх төрлийн мэдээллээс бүрдэнэ” гээд 10.3-т “Зөвлөлийн дэргэдэх мэдээллийн нэгдсэн сан нь төрийн нууцад хамаарах бөгөөд тусгай хамгаалалтад байна” гэж заажээ. Эндээс үзэхэд иргэдээс Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлд ирүүлсэн бүх төрлийн мэдээлэл, хилийн чанадад болсон үйл явдлын тойм зэрэг нь төрийн нууцад хамаарахаар ойлгогдож байна. Гэтэл ийм төрлийн мэдээлэл нь гадаад, дотоодын мэдээллийн хэрэгслээр цацагдсан, интернэт, мэдээллийн сайтуудад тавигдах нь түгээмэл байдаг. Түүнчлэн “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай” хуулийн 1 дүгээр зүйлд “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зорилго, үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, чиг үүрэг, бүтэц, бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийг тогтоон түүнтэй холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулахад энэ хуулийн зорилт оршино” гэж заасан атал “төрийн нууцад хамаарах мэдээлэл”-ийг тогтоох асуудлыг зохицуулсан нь хуулийн зорилтоос хальсан хууль бус шийдэл болсон байна.

Монгол Улсын нууцын холбогдолтой хууль тогтоомжийн зөрчилдөөн, харилцан уялдаагүй байдал, хэт ерөнхий зохицуулалтууд нь эцэстээ төрийн нууцын тухай тогтсон үзэл баримтлалгүй, хандлагын хувьд ардчилсан нийгмийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцэхгүй байгааг нотолж байна.

1.2. Мэдээллийн эрх чөлөөний эрх зүйн орчин

Зарчмын хувьд ардчилал нь төрийн тогтолцооны хаана ч нууцлал байлгахын эсрэг байдаг. Ардчилсан төр нь иргэний нэрийн өмнөөстэдний хүсэл зоргоор бодлого, үйл ажиллагаагаа тодорхойлон хэрэгжүүлдэг тогтолцоо болох утгаараа хүний эрхийн баталгааг дээд зэргээр хангахын зэрэгцээ иргэд мэдлэг, мэдээлэлтэйгээр нийгмээ удирдан залах нөхцлийг бүрдүүлэх үүднээс мэдээллийг иргэдэд хүргэх, хүртээмжтэй байлгах

¹¹ Германы Мэдээллийн эрх чөлөөний хуульд “Хэрэв мэдээллийг задалсан нөхцөлд ... мөрдөн байцаалтын үйл ажиллагаа зэрэгт хохирол учрахаар байвал...” гэж ялган зааглажээ.

зарчмыг баримтлах ёстой. Хэдий тийм ч ардчилсан орнуудад нийгмийг гадны аюул занал, төрийн эрх мэдлийг үндсэн хуулийн бус аргаар авах гэсэн дотоодын зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, ардчиллын үйл явцыг түлхэн унагах гэсэн аливаа хуйвалдаан зэргээс хамгаалахад чиглэсэн далд үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай гэж үзэн, үүнтэй холбоотой мэдээллийг иргэд, олон нийтээс нууцалдаг байна. Ийм төрлийн үйл ажиллагааны хүндрэлтэй тал нь гэвэл энд хэрэглэж байгаа мөрдөн тагнах, чагнах хэрэгсэл тавих, захидал харилцааны нууцад халдах зэрэг арга нь ямагт хувь хүний эрхийг зөрчиж байдагт оршино. Мөн эдгээр ажиллагааг нууцаар хэрэгжүүлдэг учраас олон нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдөх зорилтот хүрэнээсээ хялбархан хальж, тухайн Засгийн газар, түүний бодлогыг шүүмжилсэн иргэн, байгууллага, улс төрийн намын эсрэг үйл ажиллагаа болж хувирах талтай. Нөгөө талаас, төрийн үйл ажиллагаатай холбоотой зарим мэдээллийг нууцлах хэрэгцээ, боломж нь Засгийн газар алдаатай шийдвэр, хууль зөрчсөн үйл ажиллагаагаа нууцлах арга зам болж хувирах нь түгээмэл байдаг. Тулгамдсан эдгээр асуудлыг Засгийн газрын бодлого, шийдвэр, үйл ажиллагааг нээлттэй байлгах зарчим, түүнийг хэрэгжүүлэх процессуудыг хуульчилж чадахуйц “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль”-иар зохицуулах боломж бий.

Хэдийгээр Монгол Улсын Үндсэн хуульд Монгол Улсын иргэд ...мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй (16 дугаар зүйлийн 17) болохыг заагаад, хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц хууль зүйн баталгааг бүрдүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө төр хариуцах ёстой болохыг (19 дүгээр зүйлийн 1) хуульчилсан боловч хэрэгжилтийг нь хангах хууль алга байна. Өнөөг хүртэл иргэдийн мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон харилцааг “Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргах журмын тухай хууль”-иар зохицуулсаар байна. Гэтэл уг хуулийн зорилго нь иргэдийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах Үндсэн хуулийн эрхийг хангах бус, харин иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд хандаж өргөдөл, гомдол гаргасан тохиолдолд түүний дагуу арга хэмжээ авах, эргэж мэдээлэх зэрэг харьцангуй явцуу хүрээний процессыг журамлаж өгөхөд чиглэж байгаа нь нэрнээсээ ч тодорхой харагдаж байна. Үүсээд байгаа энэ нөхцөл байдлыг засч залруулах зорилгоор Монголын төрийн бус байгууллагууд ХЗДХЯ-тай хамтран “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай” хуулийн төслийг боловсруулж 2005 онд УИХ-д өргөн барьсан боловч одоог хүртэл батлагдаагүй байна.¹²

¹² 2005 онд “Мэдээллийн эрх, эрх чөлөөний тухай” хуулийн төслийг УИХ-д өргөн барьсан боловч өнөөг хүртэл батлагдаагүй байна.

Тиймээс бодит байдал дээр Үндсэн хуульд заасан иргэдийн мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон заалтууд хэрэгжих эрх зүйн орчин бүрдээгүй байна. Эрх зүйн энэ хомсдолт байдал нь зөвхөн улс төрийн болон төрийн албан хаагчдын төдийгүй иргэд, олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор хяналт, шалгалт хэрэгжүүлдэг байгууллагын ажилтнуудын олон нийттэй харьцах харилцаанд нөлөөлж байна. Жишээлбэл, Глоб интернэшнл ТББ АНУ-ын Элчин сайдын яамны дэмжлэгтэйгээр “Иргэдийн мэдээлэл олжавах нөхцөл боломж” судалгааны хүрээнд Улсын мэргэжлийн хяналтын газарт хандан хүн амын хүнсний аюулгүй байдалд нөлөөлөх бараа бүтээгдэхүүн, ажил үйлчилгээнд хийсэн сүүлийн үеийн шалгалтын материалтай танилцах хүсэлт тавихад “төрийн нууц” гээд мэдээлэл өгөхөөс татгалзсан байна. Хүн амын хүнсний хэрэглээтэй холбоотой энэхүү шалгалтын дүнг олон нийтэд мэдээлж болохгүй байх үндэслэл, шалтгаан нь ойлгомжгүй байна.

Иргэдэд мэдээлэл өгөх төрийн байгууллагын үүрэг, нөгөө талаас төр тодорхой мэдээллийг тодорхой үндэслэлээр нууцлах хэрэгцээ хоёрын зохист харьцааг тогтоож өгсөн хуульгүй байгаа нь талаар төрийн байгууллага, албан тушаалтнууд иргэдээс аливаа мэдээллийг нууцлах хандлагыг лавшруулах, нөгөө талаас дан ганц нууцын холбогдолтой хууль тогтоомжийн зүйл, заалтыг үндэслэн хүний эрхийг хязгаарлах нөхцлийг бүрдүүлж байна.¹³ Тиймээс Монгол Улсын иргэн төрд байгаа мэдээллийг эрх хайх, авахтай холбоотой харилцааг зохицуулсан хуулийг гаргах тулгамдсан хэрэгцээ байна.

Монгол Улсын хуулиудад төрийн нууцын тухай ойлголтыг тодорхой, нэг мөр ойлгогдохоор тодорхойлж өгөөгүй, ямар мэдээлэл ил байх, алийг нь нууцлах заагийг тодорхойлж чадаагүйн улмаас Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөл батлагдахгүй байгаа ажээ. Үүний зэрэгцээ УИХ-д өргөн баригдаад буй “Мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тухай” хуулийн төсөлд ч мөн өнөөгийн төрийн нууцын ойлголт, хандлагын үүднээс харж найруулсан зүйл заалтууд ч байна. Тухайлбал, 3 дугаар зүйлийн 3.1-д “Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу төр, байгууллага, хувь хүний нууцад хамааруулсан мэдээлэл авахад энэ хууль хамаарахгүй”

¹³ Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл гомдол гаргах журмын тухай хуульд: “иргэдийн өргөдөл, гомдолд 30 хоногийн дотор хариу өгнө” гэж заасны дагуу мэдээлэл авахыг хүссэн иргэдийг хугацаа алдуулж чирэгдүүлэх, улмаар төрийн нууцад хамааралтай мэдээлэл байна гэсэн үндэслэлээр тодорхойгүй хариу өгөх явдал байдаг гэж судалгаанд оролцсон иргэд, судлаачид үзсэн байна. Глоб интернэшнл. Иргэний мэдээлэл олж авах боломж. Судалгааны тайлан. УБ., 2006

гэсэн нь үндсэндээ өнөөгийн эрх зүйн орчинг байгаа чигээр нь хүлээн зөвшөөрч, иргэний мэдэх эрхийг энэ эрх зүйгээр хязгаарлах хандлагыг баримталсан нь харагдаж байна. Тэр ч бүү хэл иргэний нийгмийн маш их шүүмжилж буй төрийн байгууллага өөрийн үзэмжээр мэдээллээ нууцлах боломж ч нээлттэй хэвээр байхаар болж байна. Улмаар энэ төсөл хууль болж батлагдлаа ч иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хангахад саад болж буй нууцын холбогдолтой хууль тогтоомжийн бэрхшээлийг шийдвэрлэж чадахгүй байх магадлалтай болоод байна. Иймд иргэдийн Үндсэн хуульд заасан мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхийг хангахын тулд юуны өмнө “төрийн нууц”, “байгууллагын нууц” гэсэн ойлголтуудын агуулга, үзэл баримтлалыг шинээр тодорхойлж, нууцын тухай хуулиуддаа нэг мөр ойлгогдох байдлаар найруулан тодорхойлж өгөх шаардлага үүсч байгаа юм.

1.3. Нууцлах шаардлагагүй мэдээлэл

Орчин үеийн мэдээлэлжсэн нийгэмд иргэд олон янзын эх сурвалжаар мэдээлэлд чөлөөтэй нэвтэрч, хүссэн бүх мэдээллээ бараг авч байна. Интернэтэд суурилсан мэдээлэл, харилцааны техник, технологи сайжрахын хэрээр олдож болох мэдээллийн хэмжээ өсч, хүмүүсийн хоорондоо мэдээлэл солилцох хугацаа багасан хурд нэмэгдэж байна. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалтаас үл хамааран мэдээллийн олдоц эрс нэмэгдэж буй энэхүү даяар нөлөөллийг бид өөрчилж чадахгүй, харин энэ бодит байдлыг эрх зүйдээ тусган ёстой. Биднээс үл хамаарах хүчин зүйлийн бодит нөлөөллийг тусгаж чадаагүй эрх зүйн зохицуулалт нь тухайн хуулийн ач холбогдлыг алдагдуулж, улмаар эрх зүйт төрийн хуульд захирагдах зарчмыг эрсдэлд оруулж ч мэднэ.

“Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай” хуулиар нууцалсан мэдээллийн дотор аль эрт олон нийтэд ил болсон мэдээлэл явж байх тохиолдол цөөнгүй байна. Тухайлбал, хуулийн 32 дугаар зүйлд “1:100000-аас илүү нарийвчлалтай масштабын байр зүйн зургийг төрийн нууцад хамааруулан, хугацааг нь байнга” гэсэн заалт хэвээр мөрдөгдөж байгаа ч ийм зургийг интернэтийн google earth сайтаас шууд татаж авах, эсвэл интернэт худалгааны сайтаас хямд үнээр худалдаж авах боломж нээлттэй байна. Энэ жишээ нь төрийн нууцын тухай ойлголт, хандлагаа өнөөгийн технологийн дэвшилд нийцүүлэн өөрчлөх шаардлагатайг харуулж байгаа юм.

ХОЁР. Төрийн нууцын тухай ойлголт, хандлагатай холбоотой судалгааны тойм

Энэхүү бодлогын судалгаа нь Монголд өнөөдөр төрийн нууцад хамаарах мэдээлэлтэй холбогдон үүсч буй асуудалд эрх зүйн орчны шинжилгээ хийж, улмаар төрийн нууцын талаарх хандлага, үзэл баримтлалыг ардчилсан нийгмийн шалгуурт нийцүүлэн тодорхойлох зорилготой юм. Энэ зорилтын хүрээнд асуудлын хамрах хүрээг тодорхойлох үүднээс судлаач бид мэдээллийн эрх чөлөөтэй холбоотой бүтээлүүд, төрийн нууцын талаарх хууль тогтоомж, тэдгээрийг тайлбарласан бодлогын судалгааны тайлангуудыг судалсан болно.

Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээллийн эрх чөлөөний тэнцвэрт харьцаа, мэдээллийн ангилал, төрийн нууцын хандлага, хууль эрх зүйн зохицуулалтыг ХБНГУ-ын Эрүүгийн хуулийн тайлбарын¹⁴ төрийн нууцтай холбогдох хэсэг, АНУ-ын Холбооны Засгийн газрын тусгай шинжээчийн Конгрессын гишүүдэд зориулан гаргасан судалгааны тайланд¹⁵ тодорхой тайлбарласан байдаг.

ХБНГУ-ын Эрүүгийн хуулийн 93-р зүйлд “Төрийн нууцыг бусдын буюу гадны эрх мэдэлд орохоос хамгаалагдсан, нууц байх ёстой, гадны эрх мэдэлд орсон тохиолдолд улс орны гадаад аюулгүй байдлын эсрэг хэрэглэгдэж болохуйц, зөвхөн тодорхой тооны этгээдүүд мэдэх эрхтэй мэдээ, мэдээлэл, нөхцөл байдал, эд зүйлс” хэмээн тодорхойлжээ. Төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг бусад төрлийн мэдээллээс ялган ангилахад ашиглах хэд хэдэн шалгуур гаргаж тавьсан бөгөөд үндсэн шалгуур нь бусад улсын төр, засгийн зүгээс тухайн улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдалд аюул занал учруулах нөхцөл байдалтай холбон хязгаарласан байна. Харин төрийн нууцын тухай ойлголтод дипломат нууц, дипломат мэдээллийг багтаадаггүй байна. Дипломат болон бусад мэдээллийг төрийн нууцад шууд буюу автоматаар хамруулж ойлгодоггүй бөгөөд энэ мэдээлэл нь улс орны гадаад аюулгүй байдалд хохирол учруулахуйц байвал л төрийн нууцад хамааруулж болох шалгуур тавьдаг байна.¹⁶

¹⁴ de.wikipedia.org/wiki/Staatsgeheimnis

¹⁵ Harold C. Relyea. Security classified and Controlled Information: History, Status and Emerging Management Issues. CRS Report for Congress. 2008

¹⁶ Troedler/Fischer, Strafgesetz und Nebengesetze, Kommentar, 2006

Дэвид Бийтхам, Кевин Бойел нар АНУ, Швед улсуудын мэдээллийн эрх чөлөөний хуулийг бусад улс оронд туршлага болж чадахуйц хэм хэмжээг тогтоосон үлгэр жишээ хууль болсон гэж “Ардчиллыг танилцуулахуй” бүтээлдээ үнэлжээ. Эдгээр хуулиар өөрт байгаа мэдээллийг нээлттэй болгох төрийн үүрэг, төрийн байгууллагуудын баримт бичгүүдтэй танилцах олон нийтийн эрх, төрийн байгууллагуудын хуралдааныг нээлттэй явуулах зарчим, түүнчлэн төрийн албан хаагчийн хууль бус үйлдэл, ажиллагааг баримтаар нотолсон “шүгэл үлээгчид”-ийг хамгаалах асуудал зэргийг сайтар зохицуулсан байдаг ажээ. Нөгөө талаас аливаа ардчилалд хуулийн дагуу нууцлахыг хүлээн зөвшөөрдөг тодорхой нийтлэг мэдээллийн төрлүүд байдаг бөгөөд үүнд үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах, ардчилсан тогтолцооны аюулгүй байдал болон хувь хүний амь нас, аюулгүй байдалд хор хөнөөл учруулахуйц мэдээлэл багтдаг тухай судлаачид сануулсан байна. Харин мэдээллийн нээлттэй байдлыг зарчимд үл хамаарах эдгээр тохиолдлыг тайлбарлах эрхийг Засгийн газарт бус хараат бус шүүхэд олгосон байдаг онцлогтой ажээ.¹⁷

Төрийн нууцтай холбоотойгоор Эрүүгийн хуулийн 93-р зүйлийг хэрэглэхдээ ХБНГУ-ын шүүх төрийн нууцын тухай ойлголтыг шийдвэртээ дурдан, энэхүү ойлголтын агуулгыг ямар хүрээгээр хязгаарлан хэрэглэж байгаагаа тайлбарласан байдаг байна. Тухайлбал, уг тохиолдолд улс орны гадаад аюулгүй байдал, халдашгүй байдлыг хангах хэрэгцээний үүднээс, эсвэл үндэсний аюулгүй байдлыг хангах чиг үүрэг бүхий тусгай албадын үйл ажиллагааны хүрээнд төрийн нууцын тухай ойлголтыг хэрэглэсэн тухай дурдана.¹⁸ Хэдийгээр Монгол Улсад гадаад бодлого, батлан хамгаалах, тагнуул, сөрөг тагнуул, гүйцэтгэх ажилтай холбоотой бөгөөд задруулбал үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулахуйц мэдээллийг төрийн нууцад тооцдог боловч түүний агуулгын илэрхийлэл болсон шалгуур үзүүлэлтийг тогтооход шүүх эрх мэдлийн байгууллагын оролцоо байхгүй, гагцхүү Засгийн газрын байгууллага болох Тагнуулын ерөнхий газрын бүрэн эрхийн асуудал байхаар хуульчилжээ. Энэ нь төрийн нууцын холбогдолтой хэрэг маргааныг шүүхээр шийдвэрлэхэд дан ганц Засгийн газрын байр суурь, бодлого давамгайлах нөхцлийг бүрдүүлж байгаа юм.

¹⁷ Дэвид Бийтхам, Кевин Бойел. Ардчиллыг танилцуулахуй. Юнеско 1995., 67 дахь тал.

¹⁸ BGN 05.06.1996 – 3Str 534/95., www.anwalt.24.de

АНУ-ын Засгийн газрын тусгай шинжээч нь үндэсний аюулгүй байдлын үүднээс нууцлах мэдээлэл, төрийн холбогдох байгууллагын хяналтад байх мэдээллийг салгаж нарийвчлан авч үзээд АНУ-ын үндэсний аюулгүй байдалд сүүлийн 66 жилд гарч буй эерэг болон сөрөг өөрчлөлтүүдийг нийгмийн хөгжлийн үүднээс судалж дүгнэн, цаашдын чиг хандлагыг төрийн нууцад хамааруулах мэдээллийн ангилалтай холбон тайлбарлахыг оролджээ. Тэрбээр мэдээллийг нууцлахдаа ардчилсан төрийн нээлттэй байдлын зарчмыг эн тэргүүнд тавих ёстойг чухалчлаад, 2001 оны 9-р сарын 11-ний террорист халдлагаас хойш төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа илүү хаалттай, мэдээлэл нь далд болж байгааг шүүмжилсэн байна. Төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг тогтоох ажлыг дан ганц Засгийн газрын байгууллага эрхлэн гүйцэтгэх нь оновчгүй гэж үзээд уг асуудалд Конгрессын оролцоог өргөжүүлэхийг зөвлөжээ.

АНУ-д 2001 онд 8 сая мэдээлэл шинээр нууцлагддаг байсан бол энэ тоо 2005 он гэхэд 14 саяд хүрч нэмэгдсэн байхад харин нууцын зэрэглэлээс хасагдаж ил болсон мэдээлэл 2001 онд 100 сая байснаасаа эрс буурч 2004 онд 29 сая болсон байна. Мэдээллийг нууцлахтай холбоотой зардал ч мөн эрс нэмэгдэж, 2001 онд 4.5 тэрбум доллар байсан бол 2004 онд 7.1 тэрбум болсон аж. Саяхан Засгийн газрын зарим агентлаг нь нийтэд ил байгаа зарим мэдээллийг нууцлах оролдого хийсэн нь олон нийтэд илчлэгдсэн бөгөөд энэ асуудалд Мэдээллийн аюулгүй байдлын хяналтын газар шүүмлэлтэй хандаж, Холбооны засгийн газарт агентлаг хоорондын ажлын уялдаа холбоог сайжруулах шаардлага тавьж, ийм асуудалд Конгрессын хяналтын үүрэг оролцоог нэмэгдүүлэхийг уриалсан байна.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад чиглэсэн бодлого болон иргэдийн мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тэнцвэрт харьцааг хангах асуудал¹⁹ ч мөн судалгааны нэгэн чухал сэдэв болдог. Мэдээллийг хянахын эсрэг үндэсний эвсэл байгууллага (National Coalition Against Censorship)²⁰ нь жил бүр Америкийн төрийн байгууллагуудаас нууцалсан мэдээллийн тоо, мэдээлэл авах иргэдийн хүсэлт болон хүсэлтийн дагуу олгосон мэдээллийн тоо, мэдээллийг нууцлах, хадгалах, хамгаалахад зарцуулсан төсвийн мөнгөний хэмжээг нийтэд ил болгож, 2001 оноос хойш жил бүр иргэдэд Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн дагуу олгосон мэдээллийн тоо буурсаар 2007 онд хамгийн доод цэгтээ хүрснийг

¹⁹ Charles Herrick, Homeland security and citizen response to emergency situations: a perspective on the need for a policy approach to information access

²⁰ www.ncac.org/Government_Secrecy

анхааруулж, төрийн бодлогод хүний эрх болон ардчилсан үнэт зүйлсийг дээдлэх хандлагыг хүндэтгэхийг шаардсан байна.²¹

2010 онд хэвлэгдсэн “Нууцтай холбогдсон тайлан” (Secrecy report card) тайланд Ж.Бушийн засаглалын сүүлийн 3 сар болон Б.Обамагийн засаглалын эхний 9 сарын хугацааг хамруулан засаглалын нээлттэй ба нууцлагдмал байдлын үзүүлэлтүүдийг харьцуулсан шинжилгээний дүнг танилцуулсан бөгөөд энэ шинжилгээгээр “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай” хуулийн дагуу мэдээлэл хүссэн өргөдлийн тоо 2009 онд өмнөх жилээсээ 8 хувиар багассан дүн гарчээ. Харин 2008 онд нууцалсан нийт материалын тоо 203541 байсан бол 2009 онд 183224 болж багассан байжээ. 2008 онд уг материалын 15 хувь нь нууц, 70 хувь нь маш нууц, 15 хувь нь онц чухал-маш нууц зэрэглэлтэй байсан бол 2009 онд 10 хувь нь нууц, 55 хувь нь маш нууц, 35 хувь нь онц чухал-маш нууц зэрэглэлтэй болж өөрчлөгдсөн байна. Монголд нууцалсан мэдээллийн тоог мөн нууцалдаг тул одоогоор ийм харьцуулалт хийх боломжгүй байгаа юм.

2009 онд Глоб Интерэншнл ТББ иргэдийн мэдээлэл авах эрх хэрхэн хэрэгжиж буйг судалгааны тоо баримтаар харуулах замаар мэдээллийн эрх чөлөөний Монгол дахь нөхцөл байдалд дүгнэлт өгч, олон улсын хэмжээнд мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулахад баримталдаг зарчмуудыг тодорхойлон, төрийн нууцын тухай загвар хуулийн төсөл боловсруулснаа “Мэдээллийн эрх чөлөө: Хууль боловсруулагч, тогтоогчдод зориулсан гарын авлага” болгон хэвлэжээ. “Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө” эмхтгэлд “Төрийн нууцын тухай” хууль болон “Төрийн нууцын жагсаалтын тухай” хууль “цаг үеэсээ хоцорсон, хүний эрхийг илүүцээр хязгаарласан” гэж дүгнэсний үндсэн дээр “ижил төстэй орчин нөхцөл бүхий болон дэвшилтэт зохицуулалттай улс орнуудын хуультай харьцуулан судалж, Монголд төрийн нууцын хууль тогтоомжийн шинэтгэл хийх хэрэгцээ шаардлага²²” байгааг тодорхойлжээ. Уг эмхэтгэлд ОХУ, Киргиз, Таджикистан, Туркменистан, Украин, Гүрж, Казахстан, Солонгос, ХБНГУ зэрэг улсын нууцын тухай хуулийг харьцуулан судалсан нь анхаарал татаж байна. Тухайлбал, манай хуулиар масштабас хамаараад газрын зураг бүгд нууцад хамаарахаар байгаа бол Казахстан, Таджикистан, Украины хуульд газрын зургийн нууцлалтай холбоотой заалтууд орсон нь зөвхөн цэрэг, дайны зориулалтаар ашиглах тохиолдол буюу эсвэл эдийн засгийн мэдээлэл агуулсан үед газрын зургийн

²¹ www.ncac.org/Government_Secrecy, www.openthegovernment.org

²² Глоб Интерэншнл. Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө. УБ., 2006

өгөгдлүүдийг нууцлахаар зохицуулсан байна. Харин Гүржийн “Төрийн нууцын тухай” хуульд “цэргийн зориулалттай тусгай газрын зургаас бусад” газрын зургийг нууцад хамааруулахыг хоригложээ. Төрийн нууцад хамаарахгүй боловч чухал гэж үзсэн мэдээллийг нууцлах сонирхол, хандлага, төрийн байгууллагуудад хүчтэй хэвээр байгаа нь мэдээлэл олж авах эрхийг хязгаарлаж буй хамгийн гол шалтгаан болж байгааг энэхүү бүтээлд онцолсон байна. Гэвч дээрх судалгааны бүтээлүүд мэдээллийн шинжтэй бөгөөд сэтгүүл зүйн чиглэлээр бичигдсэн болохыг онцолж байна.

“Транспэрэнси Интернэшнл” олон улсын байгууллагаас орчуулан хэвлүүлсэн “Авилгалын эсрэг сурвалж бичиг” бүтээлийн 14 дүгээр бүлэгт хэвлэл мэдээллийн бие даасан байдал ба төрийн нууцын асуудлын харилцан хамаарлыг товч тайлбарласан байна. Төр, засгийн удирдлага олон арван жилийн турш асуудалд “нууц”, “маш нууц” гэсэн хаяг зүүж, мэдээллийг олон нийтэд дэлгэхийн эсрэг хүчтэй сэтгэл зүйн саад бий болгон, үндэсний аюулгүй байдлаар шалтаглан мэдээллийг нийтэд ил тод болгохгүй байхыг ямагт оролддог гэж шүүмжлээд, Засгийн газар нууцлалыг ноцтой бөгөөд зайлшгүй гэсэн үндэслэл гаргаснаас бусад тохиолдолд төр засгийн бүх мэдээлэл олон нийтэд хүртээмжтэй байх зарчмыг баримтлах ёстой гэж үзжээ.

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл, Тагнуулын ерөнхий газраас төрийн нууцын асуудлаар хийсэн судалгааны тайлан, гарын авлага байхгүй байна. Тагнуулын ерөнхий газрын харъяа Үндэсний тагнуулын дээд сургуулийн оюутны төрийн нууцын асуудлаар хамгаалсан магистрын дипломын ажил нууцын зэрэгтэйгээр сургуулийнхаа номын санд хадгалагдаж байдаг гэсэн мэдээллийг холбогдох хүнээс авав.

ГУРАВ. Төрийн нууцын талаарх хандлага

Дэлхий ертөнцөд өнөөдөр ч цэрэг дайны аюул занал оршсон хэвээр төдийгүй даяаршил, мэдээллийн технологийн хөгжил, улс орнуудын харилцан хамаарал гүнзгийрэхийн хэрээр тэдний өмнө эдийн засаг санхүүгийн эмзэг байдал, экологийн доройтол, терроризм, шашинсоёлын зөрчил, халдварт өвчний тархалт, үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг зэрэг уламжлалт бус олон шинэ аюул, сорилт тулгарах болов. Нөгөө талаар дэлхийн дэг журмыг тодорхойлогч гол хүчин зүйл болсон их гүрнүүдийн харилцааны түүхэнд томоохон өөрчлөлт гарч эхэлж байна. Үүнийг харгалзан сүүлийн жилүүдэд олон улс орон аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлого, гадаад бодлогын үзэл баримтлалдаа шинэчлэл, өөрчлөлтүүдийг хийж эхлээд байна. Эдгээр хүчин зүйл нь заримдаа төрийн нууцын тухай үзэл баримтлалаа шинээр тодорхойлоход ч хүргэж байгаа юм.

Гэвч төрийн нууцын тухай ойлголтын агуулга, үзэл баримтлал цаг үеэ даган өөрчлөгдөж байдаг нь тухайн улс орны аюулгүй байдлын гадаад, дотоод орчин нөхцөл цаг ямагт хувьсан өөрчлөгдөж байдагтай холбоотой. Дэлхийн улс орнуудын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай нь холбоотой “төрийн нууц”-ын талаарх хандлагуудыг бид дараахь байдлаар тоймлов.

Төрийн нууцын тухай сонгодог буюу уламжлалт хандлага

Сонгодог хандлага нь төрийн нууцын тухай ойлголтыг улс орны тусгаар тогтнол, хилийн халдашгүй байдлыг хамгаалах, цэрэг - батлан хамгаалах болон гадаад бодлого (*hard security*)-ын хүрээнд хязгаарлан тодорхойлдог тул үндсэн хуульт байгуулал, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, экологийн аюулгүй байдалтай холбогдсон мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулдаггүй байна. Уг хандлагаар аливаа мэдээллийг нууцлах үндсэн шалгуур нь тухайн мэдээлэл алдагдсанаас үндэсний аюулгүй байдалд бусад улсын зүгээс аюул занал учруулах магадлал байдаг. Сүүлийн жилүүдэд даяаршил, мэдээллийн технологийн хөгжил, эдийн засгийн хямрал болон экологийн сүйрэл, дэлхийн нийтийг хамарсан ардчилах үйл явцтай холбогдон төрийн нууцын тухай сонгодог хандлагад өөрчлөлт орох зүй тогтол ажиглагдах боллоо. Төрийн нууцыг тогтоох уламжлалт шалгуур (цэрэг-батлан хамгаалах) дээр мэдээллийн аюулгүй байдал (*smart security*), эдийн засгийн аюулгүй байдал (*soft security*) зэрэг

асуудлуудыг нэмж авч үзэх хандлага хүчтэй илэрч байна. Эдгээр төрлийн мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулахдаа бусад улсын зүгээс тухайн улсад аюул занал үүсгэж байгаа эсэх шалгуурыг ашигладаг.

Сонгодог хандлагыг баримталдаг АНУ-д сүүлийн 66 жилийн турш нууцлагдсан мэдээллийн хамрах хүрээг хумих, мэдээллийг олон нийтэд аль болох ил тод, нээлттэй болгох чиглэлийг баримталж ирсэн бөгөөд энэ нь Засгийн газрын хариуцлага, иргэдийн өмнө хүлээсэн үүрэг, ардчиллыг бэхжүүлэх чухал алхам гэж үзэж тооцогддог байв. Гэвч 2001 оны 09 сарын 11-ны үйл явдлаас хойш нууцлах болон хяналттай тараах мэдээллийн талаарх асуудал хурцаар тавигдаж эхэлсэн бөгөөд 2001-2005 онд нууцалсан мэдээллийн тоо бараг хоёр дахин нэмэгдсэн байхад нууцаас хасч ил болгосон мэдээллийн тоо 2001-2004 оны хооронд дөрөв гаруй дахин буурч, мэдээллийг нууцлахтай холбоотой зардал хоёр дахин шахуу өссөн байна. Энэ байдлыг иргэд, төрийн бус байгууллагууд Америк ардчиллын зарчмаас ухарч байгаагийн илрэл гэж дүгнэн шүүмжлэх болжээ.²³ Гэсэн хэдий ч АНУ-ын Засгийн газраас шинээр нууцалсан мэдээллийн тоог өмнөх онуудтай харьцуулан нийтэлж, энэ үйл ажиллагаанд зарцуулсан хөрөнгийн хэмжээг олон нийтэд тогтмол мэдээлдэг нь ардчилсан нийгмийн ил тод байдлын зарчим хэрэгжиж байгаатай шууд холбоотой бөгөөд энэ нь уг асуудлаар нийгэмд нээлттэй хэлэлцүүлэг өрнүүлэхэд чухал эх сурвалж болж байна. Харин Монгол Улсад нууцлагдсан мэдээллийн тоо, түүнд зарцуулах Засгийн газрын зардлыг олон нийтэд мэдээлэх ажил тун хангалтгүй байна.

Сонгодог хандлагаар төрийн нууцыг задруулах асуудлыг албан мэдээллийг олон нийтэд тараах гэсэн ойлголтоос ялган зааглан авч үздэг. Төрийн байгууллагын бодлого шийдвэр, үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлаар иргэдийн мэдэхийг хүссэн мэдээлэл, төрийн байгууллагын зүгээс иргэд, олон нийтэд тайлагнадаг мэдээлэл зэрэг нь албан мэдээллийг тараах, түгээх гэсэн ойлголтод багтана. Харин албан үүргийн дагуу олж мэдсэн төрийн нууцыг санаатай болон болгоомжгүйгээр бусдад тараасан тохиолдолд нууцыг задруулсан гэх ойлголт үүсдэг бөгөөд уг этгээдэд Эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг байна. Энэхүү ойлголтуудын зааг ялгааг Монголд авч хэрэглэвэл төрийн бодлогын хэрэгжилт болон хяналт, төрийн үйлчилгээг хүргэх зэрэгтэй холбоотой олон мэдээллийг иргэд авч үзэх боломжтой болж, аливаа асуудлаар “төрийн нууц” гэсэн шалтгаанаар мэдээлэл өгөхөөс татгалзах хандлага арилах эерэг үр дүн гарах юм.

²³ Harold C. Relyea. Security classified and Controlled Information: History, Status and Emerging Management Issues. CRS Report for Congress. 2008

Сонгодог хандлагаар мөн иргэд, хэвлэл мэдээллийн байгууллага нэгэнт илчлэгдсэн мэдээллийг бусдад түгээх, нийтлэх боломжийг хангаж өгсөн байдаг бөгөөд энэ тохиолдолд хуулийн хариуцлага оноох асуудал яригддаггүй байна.

Үүнээс дүгнэхэд, сонгодог хандлагын гол онцлог нь төрийн зүгээс мэдээлэл нууцлахдаа улсын аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор хязгаарлан ойлгодогт оршиж байна. Алдагдсан тохиолдолд тухайн улсын төр, засгийн чадавхи суларч, үндэсний аюулгүй байдалд бодитой аюул занал бий болох мэдээллийг л нууцлах ёстой гэж үздэг уг хандлагын давуу тал нь төрийн нууцыг явцуу хүрээнд тодорхойлдоогоороо ач холбогдолтой боловч либерал ардчиллын үнэт зүйлс, ялангуяа хүний эрх, эрх чөлөөг асуудлын гадна үлдээдэг сул талтай ажээ.

Төрийн нууцын тухай цогц үзэл баримтлал

Уг хандлага нь ХХ зууны дунд үеэс аюулгүй байдлын олон талт үзэл баримтлалын зарчимтай холбогдон гарч ирсэн байна. Цогц үзэл баримтлал гарч ирэхэд дараахь хүчин зүйл нөлөөлсөн гэж судлаачид үздэг:

- Дэлхийн хоёр дайн, ялангуяа хүн төрөлхтний түүхэнд урьд хожид байгаагүй сүйрлийг авчирсан Хоёрдугаар дайны сургамж, олон улсын эрх зүйн тогтсон зохицуулалтгүй анархи загвартай дэглэмүүд ямар үр дагавар авчирч болохыг харуулсан сургамж.
- Мөнөөх дайны үед хүнийг арьс өнгө, угсаа гарвал, шашин шүтлэгээр ялгаварлах үзэл дээр суурилсан төрлөөр устгах гэмт хэрэг үйлдэгдсэн нь хүний наад захын эрх, эрх чөлөөг зөрчихийн сацуу олон сая хүний амьдралын баталгааг үгүй хийжээ. Түүнчлэн дайны өмнөхөн өрнөдийн орнуудад нүүрлэсэн эдийн засгийн хямрал нь дэлхийн улс төрийн бодлогын гол цөм нь улсаас иргэн рүү, хүн рүү чиглэн өөрчлөгдөх ёстой гэсэн ухаарлыг бий болгосон байна.
- Даяаршил, нээлттэй хил хязгаар, үзэл санааны конвергенц (нэгдэн нягтрах үйл явц), үндэстэн дамнасан аж ахуйн үйл ажиллагаа, нөгөө талаас орчны бохирдол, үндэстэн дамнасан гэмт хэрэг, аюул нь тодорхой улс гэхээсээ илүүтэй тодорхой улс орноос хамааралгүй хувь хүн, үндэстэн дамнасан корпораци, олон улсын байгууллага зэрэг субъектуудаас үүдэлтэй болох нь ихэсч, тэдгээрийн үйл ажиллагаа олон улсын түвшинд нөлөөлж эхэлсэн байна.

Эдгээр хүчин зүйлийн нөлөөгөөр цогц аюулгүй байдлын хандлага бүрэлдэн, хүрээндээ “соёлын аюулгүй байдал”, “эдийн засгийн аюулгүй

байдал”, “мэдээллийн аюулгүй байдал”, “хүний аюулгүй байдал” зэрэг шинэ ойлголтуудыг багтаах болж, төрийн нууцыг тодорхойлох уламжлалт хандлагыг өөрчлөх шаардлага гарч ирсэн байна.

Эдүгээ үндэсний аюулгүй байдлын олон талт үзэл баримтлалын зарчмын дагуу улс орны аюулгүй байдалд оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал, гадаад бодлого, эдийн засгийн аюулгүй байдал, шашин-экологийн аюулгүй байдал, хүний аюулгүй байдал, үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдал зэрэг өргөн хүрээтэй салбарыг авч үздэг болжээ. Цогц үзэл баримтлалын хандлагыг дэмжигчид анхаарлын төвд төр улсыг биш, хүнийг тавих шаардлага буюу үндэслэлийг дэвшүүлж, энэхүү байр суурь нь либерал ардчиллын үнэт зүйлстэй бүрэн нийцнэ гэж үздэг.

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь цогц хандлагын дагуу боловсруулагдсан боловч нууцын холбогдолтой хууль тогтоомжтой уялдуулж өгөөгүйгээс болж төрийн нууцын тухай ойлголт маш өргөн хүрээг хамарч, улмаар нууцын тухай тогтсон үзэл баримтлалгүй болоход хүргэжээ. Тухайлбал, “Төрийн нууцын тухай” хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1.1-д “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон мэдээ, баримт бичиг, бусад зүйлийн нууцалбал зохих хэсэг” төрийн нууц байхаар хуульчилсан байна. Гэвч уг хуулиар “*нууцалбал зохих хэсэг*” гэснийг тайлбарлаагүйгээс энэ нь нэг талаар төрийн нууцыг хадгалах, хамгаалах үйл ажиллагаа эрхлэх төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өөрийн үзэмжээр дээрх ойлголтыг тайлбарлах нөхцлийг бүрдүүлж байна. Нөгөө талаар, бусад улс оронд байдаг шиг Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд тусгагдсан боловч төрийн нууцад хамааруулахыг хориглосон буюу хязгаарласан зүйлийн жагсаалтыг хуулиар тогтоож өгөөгүй тул энэхүү үзэл баримтлалд дурдсан бүхий л чиглэлд хамаарах мэдээллийг төрийн нууц гэж ойлгож болохоор байна.

Үүнээс дүгнэж үзвэл, цогц үзэл баримтлалын хандлага нь нууцын шалгуурыг тогтоохдоо төр улсын аюулгүй байдлаас илүүтэй хувь хүний аюулгүй байдлыг чухалчилж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, нууцлагдсан мэдээлэл алдагдвал тухайн улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлаас илүүтэй иргэдийн эрх, эрх чөлөөнд аюул учирна гэж үздэг байна. Уг хандлагын давуу тал нь хүний эрх, эрх чөлөө, либерал ардчиллыг хүндэтгэхэд төвлөрдөг боловч нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтыг хуулиар тогтоож өгөхгүй бол нууцын ойлголтыг хэт өргөн хүрээтэй тодорхойлоход хүргэж, улмаар либерал нийгмийн үнэт зүйл болох мэдээллийн эрх чөлөөний зарчмыг хязгаарлахад хүргэж мэдэх нэг гол хүчин зүйл болдог байна.

ДӨРӨВ. Төрийн нууцын тухай ойлголтыг тодорхойлох шалгуур

Төрийн нууцын тухай ойлголт

Төрийн нууцыг бусад төрлийн мэдээллээс ялгахдаа хуулиар тогтоож өгсөнтодорхойлох шалгууруудыг ашиглах нь зүйтэй бөгөөд энэ нь хуулиар хэт ерөнхий бөгөөд маш өргөн хүрээтэй мэдээллийн жагсаалтыг батлах, албан хаагчид энэхүү ерөнхий жагсаалтад хамрах болон хамрахгүй мэдээллийг өөрийн үзэмжээр тогтоох зэрэг хүндрэл бэрхшээлээс сэргийлэх арга зам болох юм. Эдгээр шалгуурыг боловсруулахын тулд юуны өмнө Монгол Улсын “Төрийн нууцын тухай” хуулийн холбогдох заалтад төрөөс нууцлах ёстой мэдээлэлд тавигдаж байгаа шалгууруудыг тодруулж, бусад улс орнуудын туршлагатай харьцуулахыг зорьлоо.

Монгол Улсын “Төрийн нууцын тухай” хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1-д заасан төрийн нууцын тодорхойлолтыг шинжлэхэд дараахь шалгуурыг удирдлага болгож буй нь анзаарагдаж байна. Үүнд:

- Тухайн мэдээллийг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу төрийн нууцад хамааруулсан байх;
- Тухайн мэдээлэл нь задарснаар үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулахуйц байх;
- Үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулж болзошгүй мэдээлэл нь улсын гадаад бодлого, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, техник технологи, батлан хамгаалах, тагнуул, гүйцэтгэх ажиллагаатай холбоотой байх;

Тэгвэл ХБНГУ-ын Эрүүгийн хуулийн 93-р зүйлд төрийн нууцын тухай ойлголтыг тодорхойлохдоо дараахь шалгуурыг удирдлага болгожээ.²⁴ Үүнд:

- Тус улсын гадаад аюулгүй байдлыг хамгаалахад чиглэгдсэн байх;
- Гадны эрх мэдэлд орохоос хамгаалагдсан байх;
- Зөвхөн цөөн тооны этгээд мэдэх эрхтэй байх;

²⁴ ХБНГУ-д төрийн нууцын асуудлыг тусгай хуулиар зохицуулдаггүй, харин “Эрүүгийн хууль”-ийн 93 дугаар зүйлд тодорхойлсон байдаг.

АНУ–ын Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах нууц мэдээллийн тухай Ерөнхийлөгчийн тогтоолын дагуу нууц мэдээллийг тогтоохын тулд дараахь шалгуурыг баримталдаг байна. Үүнд:

- Тухайн мэдээллийг нууцлах эрх бүхий байгууллага нууцын зэрэглэлд хамааруулсан байх;
- Тухайн мэдээллийг Америкийн Засгийн газраас эсвэл Засгийн газарт зориулж бэлтгэсэн буюу Засгийн газрын эзэмшил, хяналтад байх;
- Тухайн мэдээлэл хуулиар тогтоосон нууцалбал зохих мэдээллийн төрөл буюу ангилалд багтсан байх;
- Тухайн мэдээллийг албан ёсны зөвшөөрөлгүйгээр задруулсан тохиолдолд үндэсний аюулгүй байдал, олон улсын терроризмаас хамгаалах үйл ажиллагаанд бодитой хохирол учирч болзошгүй бөгөөд тэрхүү учирсан хохирлыг анх нууцалсан байгууллага тогтоон тодорхойлох боломжтой байх;

Төрийн нууцад хамаарагдах мэдээллийг зөвхөн хуулиар тогтоох нь дэлхийн улс орнуудын хувьд нийтлэг хандлага болсон байна. Энэ нь мэдээллийг нууцлах эсэхийг шийдэхэд хэрэглэх шалгуур биш боловч төрийн нууц тогтоох үйл явцын хамгийн чухал нөхцөл гэж тооцогддог. Учир нь төрийн аль нэг байгууллага тодорхой мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах нь зарчмын хувьд зөв мэт санагдавч байгууллага болгон өөрийн шалгуураар мэдээллийг нууцлах эрсдэл дагуулах талтай. Өөрөөр хэлбэл, төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтыг гаргаж баталдаг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан мөн чанарын хувьд төрийн нууцад хамаарахгүй мэдээллийг өөрийн үзэмжээр төрийн нууцад хамруулж болох нөхцөл үүсэх юм.

Дараагийн шалгуур нь тухайн мэдээллийг задруулснаар улс орны үндэсний аюулгүй байдал, гадаад аюулгүй байдалд аюул занал учрах магадлалбайгаа эсэхийг тодорхойлох асуудал юм. Улс орны гадаад аюулгүй байдлыг юуны өмнө гадаадын халдлага, зэвсэгт дайралтаас хамгаалах хэмээн ойлгожирсэн ч энэхүү уламжлалт хандлага өнөө үеийн олон улсын харилцаа, даяаршлын үйл явц, дэлхийн тавцан дахь улс төрийн байдал зэрэг хүчин зүйлийг харгалзаагүй өрөөсгөл ойлголт болж хувираад байна. Хүйтэн дайны үе дууссанаар, даяаршлын үйл явц эхэлснээр улс орны гадаад аюулгүй байдлын ойлголтыг агуулгын хувьд өөрчлөх шаардлага бий болжээ. Улс орны гадаад аюулгүй байдал ба үндэсний аюулгүй байдал гэх ойлголтууд ялгаатай боловч харилцан хамаарал бүхий салшгүй ойлголт юм. Үндэсний аюулгүй байдал гэдэгт хүн ам, нийгэм, улс орныг дотоодын

аюул, эрсдэлээс хамгаалахыг ойлгодог бол гадаад аюулгүй байдал гэдэгт орчин үед олон улсын терроризм, олон улсын зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, хууль бус хил миграци, эдийн засгийн тагнуул, гаднаас үүдэлтэй байгаль орчны бохирдол, халдварт өвчний тархалт, байгалийн нөөцийн хомсдол зэрэг эрсдэл аюулаас хамгаалах арга хэмжээ хэмээн ойлгож болох юм.²⁵

Үндэсний аюулгүй байдалд аюул учруулж болзошгүй гэсэн ерөнхий зарчмыг мэдээлэл нууцлах эсэхийг тодорхойлох шалгуур болгож ашиглахдаа болгоомжтой хандах хэрэгтэй. Улс орон, нийгмийн дотроос нийгэмд, хүмүүст аюул учруулж болзошгүй эрсдэлээс хамгаалахтай холбоотой мэдээллийг нийгмээс, хүмүүсээс нууцлах нь төр иргэддээ итгэхгүй байгаагийн илрэл болох бөгөөд энэ нь эрх зүйт төр, ардчиллын зарчмуудтай шууд болон шууд бус байдлаар зөрчилдөх магадлалтай. Төрд ард түмнээс нуух юм гэж үгүй, харин ч төрийн үйл ажиллагаа нээлттэй ил тод байж, сонгож байгуулсан төр нь ард түмэнд үйлчлэх үүрэгтэй. Энэ нь улс орны дотоод аюулгүй байдал, үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах гэсэн нэрийн дор нууц биш мэдээллийг “төрийн нууц” гэх ангилалд багтаан, олон нийтэд задруулахгүй байх, улмаар мэдээлэл авах иргэний эрхийг хязгаарлах үндэслэл бий болгож байна. Төр ард иргэдээс өөрийн хийсэн зөрчил, дутагдлыг нуудаггүй юм бол нууцлах юу байна гэх асуултыг жирийн хүмүүс нэг бус удаа асууж байсан нь тодорхой. Үүнийг эсэргүүцэж гэмт явдал, дотоодын аюултай үзэгдэлтэй тэмцэхэд нууцлал шаардлагатай учир энэ тухай мэдээллийг төрийн нууцад хамруулах нь зүйтэй гэх үндэслэл гаргаж болох юм. Энэ тохиолдолд энэ мэдээлэл нь төрийн нууцад бус, харин гүйцэтгэх ажиллагаа, гэмт явдалтай тэмцэх ажиллагааг хэрэгжүүлж буй албан тушаалтнуудын албан тушаалтай хамаатай нууцлал, мэдээлэл гэж тайлбарлах нь илүү оновчтой болох юм.

Хууль бус нууцын тухай ойлголт

Дээр дурдсанчлан төрийн нууцын ойлголтоос гадна хууль бус нууц гэсэн ойлголт байдаг бөгөөд албан ёсоор төрийн нууцад хамааруулан хуульчлах боломжгүй эдгээр зүйлсийг хууль бус нууц гэж томъёолох нь зөв эсэх талаар судлаачдын дунд ойлголтын болон нэр томъёоны маргаан хүчтэй өрнөсөөр байна. ХБНГУ-ын Эрүүгийн хуулийн 93.2-р зүйлийн дагуу эрх чөлөөт ардчилсан ёс, дэглэмийн эсрэг чиглэгдсэн, эсхүл ХБНГУ болон бусад улсын хооронд байгуулсан олон улсын зэвсэглэлийг хязгаарлах

²⁵ de.wikipedia.org/wiki/Staatsgeheimnis

тухай хэлэлцээрийг зөрчин нуун дарагдуулсан мэдээлэл нь төрийн нууцад хамаарахгүй харин хууль бус нууцад хамаарахаар тодорхойлжээ. Үүний цаана Үндсэн хуулийг зөрчсөн нөхцөл байдал, түүнтэй холбоотой мэдээ, мэдээллийг төр хэзээ ч “нууц” болгон хамгаалалтад авахгүй гэсэн үзэл баримтлал оршиж байна.

Хууль бус нууцын тухай ойлголтыг тодруулах үүднээс 1960-аад онд ХБНГУ-ын Холбооны Дээд Шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хууль бус нууцтай холбоотой Пэтчийн кейс буюу хэргийг авч үзье.

1957 онд ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийг хамгаалах байгууллагын нэгэн ажилтан нууц ажиллагааг хянах явцдаа уг байгууллага нь үндэслэлгүйгээр дотоодын болон гадаадын иргэдийн утасны яриаг чагнах, шуудан, харилцааг шалгах зэрэг үйл ажиллагаа явуулсан тухай олж мэдсэний зэрэгцээ Үндсэн хуулийг хамгаалах байгууллагад нацист үзэлтэй, Гитлерийн үед нацист байсан хүмүүс бүлэглэл үүсгэн ажиллаж байна гэсэн таамаг төржээ. Өөрийн бодол, дүгнэлтийг өмгөөлөгчтэй хэлэлцэж байх үед тэнд байсан сэтгүүлчдээр дамжин уг мэдээлэл олон нийтэд цацагджээ. Үндсэн хуулийг хамгаалах байгууллагын ажилтан төрийн нууц задруулсан эсэх талаарх шүүх хурлын тайлбарт иргэдийн утасны яриаг чагнах, захидал шууданг нээх нь үндсэн хуулиар олгогдсон хүний үндсэн эрхийг зөрчиж буй үйлдэл болохыг ХБНГУ-ын шүүх дурдсан ч шүүхийн шийдвэртээ Үндсэн хуульт ёс, ардчилсан ёс, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн тухай мэдээлэл нь тухайн улс орны гадаад аюулгүй байдалд хохирол учруулж болох магадлалтай талаар мөн дурдсан байна.

Өөр нэг жишээ дурдахад Энх тайваны Нобелийн шагналт Осситцки 1931 онд өөрийн эрхлэн гаргадаг “Дэлхийн тавцан” сэтгүүлд Германы Рейх Версалийн гэрээг зөрчин нууцаар зэвсэглэлээ сайжруулан эрчимжүүлж буй тухай нийтэлжээ. Энэ нь дахин дайн дэгдэхээс сэргийлэх зорилгоор хийсэн үйлдэл байсан ч Рейхийн шүүх цэргийн мэдээллийг дэлгэн эх орноос урвасан гэсэн үндэслэлээр Осситцкийн үйлдлийг буруутгасан ч 1951 онд уг маргааны улмаас Эрүүгийн хуулийн холбогдох хэсэгт “төрийн нууцад хамааруулсан боловч үндсэн хуульт ёс, эрх чөлөөт ёс, ардчилсан ёсны зарчимтай зөрчилдөж буй мэдээллийг Үндсэн хуульт ардчиллыг хамгаалах үүднээс эсхүл тийм үйлдэл гарахаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хэвлэн нийтлэх буюу олон нийтэд энэ талаар мэдээлсэн нь нууцыг задалж буй үйлдлийг зөвтгөх үндэслэл болох” тухай хуульчилжээ. Өөрөөр хэлбэл, үндсэн хуульт ардчиллын үнэт зүйл, зарчимтай зөрчилдсөн төрийн нууц нь угаас “хууль бус нууц” болох тухай хандлага бий болжээ.

Үндсэн хуульт байгуулал гэх ойлголтод юу багтах талаар Холбооны үндсэн хуулийн шүүх тайлбар өгсөн байна. Уг тайлбартаа Үндсэн хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг хүндлэх, ялангуяа амьд явах, хувь хүний хувьд хөгжих эрх, улс орны тусгаар тогтнол, засгийн газрын хариуцлагатай байдал, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, захиргаа хуульд захирагдаж үйл ажиллагаагаа явуулах ёс, шүүх эрх мэдлийн хараат бус, бие даасан байдал, олон намын тогтолцоо, улс төрийн намуудад адил тэгш боломж олгох зарчим зэрэг нь үндсэн хуульт байгуулалд багтана гэж үзжээ. Улмаар ардчилсан эрх зүйт төрт улсад эдгээр үнэт зүйлсийг зөрчиж буй мэдээ, мэдээлэл нь төрийн нууц биш, харин хууль бус нууцад хамаарах юм.

Үүнээс дүгнэн хууль бус нууцын тухай ойлголтыг тайлбарлавал, Үндсэн хуульт ёс, ардчилал, эрх чөлөөт зарчмыг зөрчиж буй үйлдлийн тухай мэдээлэл буюу үйлдэл нь өөрөө хууль бус юм. Гэвч хууль бус мэдээллийг гадны байгууллага, эрх бүхий этгээдэд задруулах нь нь тухайн улс орны гадаад аюулгүй байдалд хохирол учруулахаар байвал хууль бус нууцыг гадаадын этгээдэд задруулахаас хамгаалах ёстой гэж үздэг байна. Зарчмын хувьд хууль бус нууцыг олон нийтэд мэдээлсэн тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэггүй боловч хууль бус нууцыг гадаадын этгээдэд мэдээлснээс улс орны гадаад аюулгүй байдалд хүнд хор уршиг учруулахаар байвал Эрүүгийн хуулийн дагуу хариуцлага хүлээлгэнэ. Хууль бус нууцыг төрийн нууцад багтаахгүй ч гадаадын этгээдүүдэд задруулахаас хориглож буй нь тухайн улсын дотоод аюулгүй байдлыг хамгаалах зорилгын үүднээс хийж буй үйлдэл гэж үзэх нь бий.

Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомжид “хууль бус нууц”-ын ойлголт болон үүнтэй холбоотой харилцаа, хариуцлагын талаар зохицуулалт үгүй байна. Улмаар төсөөтэй зохицуулалтыг хуулиудад оруулах шаардлагатай бөгөөд оновчтой эсэх тухай асуудал зүй ёсоор тавигдана. Холбогдох эрх зүйн зохицуулалт бий болгох шаардлага, хэрэгцээний тухай саналыг юуны өмнө практикт гарч байгаа тохиолдол, хэрэг, маргаанууд дээр дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр дэвшүүлэх нь нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн сонгодог аргуудыг нэг юм. Энэхүү шалгуурыг өнөөгийн нийгмийн, улс төрийн амьдралд гарч буй тохиолдол, хэрэг, маргаануудын хувьд авч хэрэглэвэл холбогдох зохицуулалтыг зайлшгүй бий болгохыг шаардсан тохиолдлууд гарсныг Монгол Улсын иргэн болгон мэдэж байна. Тухайлбал, гэмт хэрэгт сэжиглэгдэж буй этгээдийг хилийн чанадаас хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчин нутагт нь авч ирсэн тухай мэдээллийг нэгэн сэтгүүлч хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан олон нийтийн хүртээл болгосныг төрийн нууц задруулсан

гэмт хэрэг хэмээн зүйлчилж, улмаар сэтгүүлчид эрүүгийн ял оноосон. Хэдэн жилийн дараа сэтгүүлч ял шийтгэлээ цагаатгуулахаар хандахад үүнийг гүйцэтгэн хэрэгжүүлэх эрх бүхий этгээд байхгүй тухай хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр хэлэлцэгдэж байсан болно.

Энэхүү тохиолдолд тулгуурлан дүгнэвэл, хүний үндсэн эрх, эрх чөлөө, хүнлэг болон ардчилсан ёсны зарчмуудыг зөрчсөн үйлдэл нь өөрөө хууль бус үйлдэл болох нь маргаангүй. Ардчилсан төрд Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд тунхагласан хүний үндсэн эрхүүдийг хамгаалж буй органик хуулиудын холбогдох заалтуудыг зөрчиж буй үйлдлийн тухай мэдээлэл нь нээлттэй, ил тод байх зарчим үйлчилдэг тухай иргэн бүр өнөөдөр мэдэж байна. Улмаар, энэхүү мэдээлэл нь хууль бус үйлдлийн тухай мэдээллийн ангилалд багтах нь маргаангүй. Харин энэхүү мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан ард иргэдийн хүртээл болгох нь зүйтэй юу гэх асуудал тавигдаж байна. Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй төрийн нууцын тухай хуулийн зохицуулалтаар уг мэдээллийг төрийн нууцын зэрэглэлд багтааж байгаа. Гэвч хууль тогтоомж зөрчсөн тухай мэдээллийг төрийн нууцын зэрэглэлд багтаан, ард иргэдээс нууцлах нь дээр дурдсанчлан эрх зүйт, ардчилсан төр ард иргэдээс нууцлах зүйл байх ёсгүй бөгөөд энэ үйлдэл нь өөрөө ардчилсан ёсны зарчмыг зөрчиж байгаа хэрэг юм. Харин энэ мэдээллийг гадаадын этгээдэд мэдээлснээс улс орны аюулгүй байдалд учрах хор хохирол, аюул заналыг шүүхийн байгууллага тогтоох ёстой.

Энэхүү хандлагыг хуульд тусган журамлах юм бол дээрхтэй ижил мэдээлэл нь төрийн нууцад багтахгүй агаад энэ мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр тараасан сэтгүүлчийг төрийн нууц задруулсан хэргээр яллахгүй бөгөөд улмаар хэсэг хугацааны дараа энэ нь үндэслэлгүй болсон ч гэсэн цагаатгах байгууллага, албан тушаалтан олдохгүй гэсэн хүндрэл үүсэхгүй юм.

Ирээдүйд төстэй нөхцөл байдал бий болгохгүйн тулд хууль бус үйлдлийн талаарх мэдээллийн тухай холбогдох зохицуулалтыг хууль тогтоомжид тусгах нь зүйтэй.

Төрийн байгууллагын нууцын тухай ойлголт

Улс орнуудын нууцын холбогдолтой хууль тогтоомжийг судалж үзэхэд “төрийн байгууллагын нууц” гэсэн тухайлсан ойлголт байхгүй байна. Учир нь төрийн байгууллагууд төрийн нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд нэгэнт төрийн нууц гэх ойлголтыг холбогдох

хууль тогтоомжуудаар зохицуулсан байдаг тул үүн дээр дахин төрийн байгууллагын нууцын тухай ойлголтыг давхардуулах шаардлагагүй юм. Төрийн нууц, төрийн байгууллагын тухай нууц гэсэн хоёр ойлголт байснаар нууцлах этгээд олон болж, нууц мэдээллийн тоо нэмэгдэн иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хангах бололцоо улам хумигдана. Үүнээс гадна энэ хандлага нь төрийн байгууллагыг төрөөс салангид авч үзэх үндэслэл болж байгаагаараа төрийн тогтолцооны нэгдмэл байдлыг алдагдуулах эрсдэл үүсгэж байна.

Өөр нэг үндэслэл нь ардчилсан эрх зүйт нийгэмд төр, түүний байгууллага гагцхүү нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс хуулийн дагуу үйл ажиллагаа явуулах ёстой бөгөөд олон нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх үүднээс мэдээллийг аль болох ил тод, хүртээмжтэй байлгах ёстой гэсэн зарчимд суурилна. Тийм ч учраас мэдээллийг нууцлахаас өөр аргагүй нөхцөлд төр энэ мэдээллийг тодорхой хугацаагаар нууц байлгах шийдвэр гаргадаг бөгөөд энэ нь үнэхээр зайлшгүй нөхцөл мөн эсэхийг тогтсон шалгууруудын дагуу үнэлж үздэг байна.

Байгууллагын нууцын тухай ойлголтыг гол төлөв бизнесийн үйл ажиллагаанд хамааруулан шүүхийн практикаар хамрах хүрээг нь тодорхойлох хандлага нийтлэг байгаа бөгөөд дараахь шалгуур үзүүлэлтийг хангасан байхыг шаарддаг байна:

- Мэдээлэл нь тодорхой нэг хуулийн этгээд, ямар нэгэн бизнесийн байгууллагатай шууд холбоотой байх;
- Тухайн мэдээлэл нь нээлттэй биш байх, өөрөөр хэлбэл, хязгаарлагдмал тооны этгээдүүд мэдэж байх;
- Бизнесийн байгууллагын эзэмшигч нууц болгон хадгалах хүсэлт гаргасан байх;
- Бизнесийн байгууллага ажилтантай гэрээ байгуулан байгууллагын нууцыг задруулахгүй байх үүрэг хүлээлгэн, зохицуулалт хийх;

Тодорхой хуулийн этгээд буюу бизнесийн байгууллагатай шууд холбоотой мэдээлэл гэдэг нь төхөөрөмж угсрахтай холбоотой техникийн шинж чанартай агуулга, үйлдвэрлэлийн процессыг тайлбарласан, эсвэл техникийн үзүүлэлт, бүтээгдэхүүний загвар гэх мэт мэдээлэл байж болох ажээ. Түүнчлэн худалдаа, арилжааны тухай мэдээлэл, үйлчлүүлэгчдийн нэр, бүтээгдэхүүний үнийг тогтоох аргачлал, түншүүд болон бэлтгэн нийлүүлэгчид, төлөвлөгдсөн гэрээ байгуулах үйл явц, бусад хуулийн этгээдтэй нэгдэх, нийлэх юмуу хамтран ажиллах төлөвлөгөө гэх мэт мэдээлэл нь бизнесийн байгууллагын нууцад хамаарч болдог байна.

Монгол Улсын “Байгууллагын нууцын тухай” хуулийн зохицуулалт нь бусад улс орны бизнесийн байгууллагын нууцын зохицуулалттай ихэд төстэй, бүр тодруулбал зохицуулалтын зорилго, зарчим, зохицуулалтын арга зэрэг нь ижил төсөөтэй байна. Иймд уг хуулийн зохицуулалтыг төрийн байгууллагууд авч хэрэглэх нь зорилгод нийцээгүй, оновчгүй, хуулийг буруу ойлгож, хэрэглэж байгаагийн тод илрэл юм.

ХБНГУ-д төрийн байгууллагад ажилладаг албан тушаалтны хувьд гүйцэтгэж буй буюу эрхэлж буй албан тушаалтай нь уялдаатай “*албан тушаалын нууц*”-ын тухай ойлголт байсан ажээ. Албан тушаалтан гэсэн ойлголтод захиргааны болон улс төрийн албан тушаал хашиж буй хүнээс гадна дадлагажигчийг багтаах бөгөөд албан тушаалын нууц нь төрийн нууцын тухай ойлголттой адил утгатай биш юм. Албан тушаалын нууцыг задруулах үйлдлийг тухайн улсын гадаад аюулгүй байдлыг хамгаалахтай холбож бус, харин олон нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчих талаас нь харж хариуцлага тооцдог нь уг хоёр асуудал ялгаатай байгааг гэрчилнэ. Түүнчлэн, төрийн нууцыг зөвхөн тодорхой тооны эрх бүхий этгээд мэдэх зориулалттай байдгаараа албаны нууцаас ялгаатай байжээ. Эрхэлж буй албан тушаалын дагуу олж авсан нууц мэдээллийг эрх бүхий албан тушаалтан задруулахгүй байх үүрэгтэй бөгөөд зөрчсөн тохиолдолд сахилгын эсхүл эрүүгийн хариуцлага хүлээхээр хуульчилсан байв. Энэхүү зохицуулалтыг 2006 онд батлагдан мөн оноос үйлчилж эхэлсэн “Мэдээллийн эрх чөлөөт байдлын тухай хууль”-иар өөрчлөн, нарийвчилан зохицуулсан байна. Тухайлбал, захиргааны байгууллагын хувьд “албан тушаалын нууц”-ын тухай ойлголтыг халж, захиргааны соёл, сэтгэлгээнд өөрчлөлт оруулжээ. Бодлогын хувьд албан тушаалын нууцыг нууцлах зарчмаас татгалзаж, мэдээлэл нээлттэй байх зарчмыг хуульчилсан нь ард иргэдэд төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа, үйлчилгээг эерэгээр хүлээн авах суурийг бий болгожээ.

Харин энэ нь төрийн байгууллага үйл ажиллагааныхаа талаарх бүх мэдээллийг нээлттэй болгоно гэж ойлгож болохгүй. Хуульд нээлттэй байх зарчмаас гажих тохиолдлуудыг нарийвчилсан байдлаар тусгасан бөгөөд байгууллага мэдээллийг өгөхгүй байх тохиолдолд “албан тушаалын нууц” гэх үндэслэлээр биш, харин яагаад, юуны учир мэдээлэл өгөхөөс татгалзаж байгаагаа үндэслэж тайлбарлах шаардлагыг заажээ. Энэ нь ихэвчлэн олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд, санхүүгийн болон аудитын байгууллагын хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийг хангахын тулд, цэрэг зэвсэгт хүчинтэй холбоотой мэдээллийг хамгаалахад чиглэгддэг байна. Энэ тохиолдолд мэдээлэл өгөхөөс татгалзаж буй байгууллага нь

мэдээлэл авах ашиг сонирхол болон үүний эсрэг чиглэгдэж буй мэдээллийг нууцлах ашиг сонирхлыг хооронд нь харьцуулж үнэлсний үндсэн дээр аль ашиг сонирхлыг хамгаалсан нь оновчтой болох тухай шийдвэрээ гарган, энэхүү шийдвэрээ тайлбарладаг нь ардчилсан, эрх зүйт төрийн зарчмуудад нийцдэг байна. Нөгөө талаас энэ нь авилгаас урьдчилан сэргийлэх стратегийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд давхар чиглэгддэг.

АНУ-д 1972 оны 3 дугаар сард 1966 оны “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай” хуулийн хэрэгжилтийн талаар анх удаа нээлттэй сонсгол явуулах үед “төрийн нууц” гэх ойлголтоос гадна “албаны нууц” хэмээх ойлголт хөндөгджээ. Энэ үед Ерөнхийлөгч Никсоны засгийн газар, түүний харьяа агентлагийн ажилтнууд хуулиар төрийн нууцад хамруулаагүй боловч олон нийтэд ил болоогүй 58 төрлийн мэдээлэлд тусгай дардас дарж нууцалж байснаа хүлээн зөвшөөрсөн байна. Албаны нууцад тухайн агентлагийн зөвхөн албан хэрэгцээнд зориулагдсан баримт бичиг, тарааж үл болох бусад мэдээллийг оруулсан байна. Ийм төрлийн мэдээлэл нь хэдийгээр хуулиар төрийн нууцад хамаарахгүй боловч олон нийтэд ил болговол хувь хүн, аж ахуйн нэгж, байгууллага, тэдгээрийн Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан өмчлөх эрх, хууль ёсны бусад ашиг сонирхолд хохирол учирна гэж үзсэн байна.

Албаны нууцын асуудлыг цаашид Монгол Улсын “Төрийн албаны тухай” хуульд тусгах нь зүйтэй юу эсхүл нээлттэй байх зарчмыг хуульчлах уу гэх сонголт хийх асуудалтай тулгарч байна. Аль ч хувилбарыг сонгосон, энэ нь бидний үзэж байгаагаар төрийн байгууллагууд иргэдэд мэдээлэл өгөхдөө “төрийн нууц” гэх үндэслэлээр татгалзах боломжийг багасгах юм. Үүний тулд энэ төрлийн мэдээллийг ямар шалгуураар тогтоох, хэдий хугацаагаар нууцлах, албаны нууцыг задруулсан болон олон нийтэд ил байх ёстой мэдээллийг шаардлагагүйгээр нууцалсантай холбоотой хүлээлгэх хариуцлага зэрэг асуудлыг нарийвчлан хуульчлах хэрэгтэй бөгөөд ингээгүй тохиолдолд “төрийн нууц”, “албаны нууц” гэсэн шалтгаанаар мэдээлэл өгөхгүй байх явдал оршсоор байх, үүний цаана албан тушаалтны алдаа, хариуцлагагүй байдал даамжрах аюултай.

Байгууллагын нууцад хамаарахгүй мэдээлэл

Байгууллагын нууцад хамаарах мэдээлэл нь бизнесийн байгууллагын ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэгдсэн байдаг бол байгууллагын нууцад хамаарахгүй мэдээлэл нь гуравдагч этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэгдсэн байдаг. Гуравдагч этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд тухайн бизнесийн байгууллага жилийн эцсийн

тайлан, байгууллагын өнөөгийн байдлын тухай тайлан мэдээлэл болон байгууллагын хяналтын зөвлөл буюу төсөөтэй чиг үүрэгтэй нэгжийн тайланг түүнчлэн эдгээр тайлан, мэдээллийг хэрхэн ашиглах талаар төлөвлөгөөг нэн тэргүүнд бизнесийн байгууллагын гишүүдэд, үүний дараа бизнесийн байгууллага харъяалагдаж буй хяналтын эсхүл бүртгэлийн байгууллагад өгөх үүрэг хүлээдэг байна.

Нууцалж болохгүй мэдээллийн тухай ойлголт

Одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Төрийн нууцын тухай болон Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулиудад “нууцалж болохгүй мэдээлэл”-ийн талаар огт зохицуулалт байхгүй байгааг өмнөх бүлгүүдэд товч дурдсан билээ. Бусад улсад нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтыг нарийвчлан зохицуулсан байдаг төдийгүй ийм төрлийн мэдээллийг нууцлахыг оролдсон албан тушаалтанд хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэдэг байна. Тухайлбал, ОХУ-ын Төрийн нууцын тухай хуульд дараахь мэдээллийг оруулжээ:

- Онц байдал, хүн амын эрүүл мэндэд аюул учруулахуйц үйл явдал, байгалийн гамшиг, тэдгээрийн талаарх мэдээ, мэдээлэл;
- Хүрээлэн байгаа орчин, эрүүл мэнд, эрүүл ахуй, боловсрол, соёл, хөдөө аж ахуй салбарт хамаарах мэдээлэл;
- Хүний эрх, эрх чөлөөний зөрчлийн талаарх мэдээлэл, гэмт хэргийн тоо баримт;
- Онцгой эрх, төрөөс иргэд, төрийн албан хаагч, байгууллага, аж ахуйн нэгжид олгож буй хөнгөлөлт, нөхөн төлбөр;
- Холбооны улсын валютын нөөц, алтны нөөцийн хэмжээ;
- Төрийн өндөр албан тушаалтны эрүүл мэндийн байдал;
- Төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэр, үйл ажиллагаатай холбогдсон мэдээлэл;

Туркменистанд хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхол, түүнчлэн хувь хүний аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд нь аюул учруулж болох мэдээллийг нууцад хамааруулахыг хориглосон байдаг. Харин ХБНГУ-д үндсэн хуульт байгуулал, хүний эрх, эрх чөлөө, ардчилсан институцийн эсрэг чиглэсэн агуулгатай аливаа мэдээллийг “төрийн нууц”-ын ангилалд оруулдаггүй байна. АНУ, ХБНГУ, Казахстан, Польш, Унгарт төрийн

байгууллага, албан тушаалтны зүй бус шийдвэр, үйл ажиллагааг (өөрөөр хэлбэл, төрийн албаны хууль болон ёс зүйн дүрмээр хориглосон буюу хязгаарласан) нуун дарагдуулахыг хуулиар хориглосон байдаг.

Илчлэгдсэн мэдээллийг ил болгох асуудал

Төрийн нууцын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд “Төрийн нууцыг тогтоохдоо цаг үеэ олсон байх зарчмыг баримтална” гэж заасан боловч бодит байдал дээр уг хуулийн заалт хэрэгжихгүй байна. “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай” хуульд “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”, “Гадаад бодлогын үзэл баримтлал” нууц байна гэж заасан атал бодлогын эдгээр баримт бичиг нь хэвлэгдэн олон нийтийн хүртээл болсоор байна. Энэ нь манайд өнөөдөр мөрдөгдөж буй хууль журмыг цаг үеийн бодит байдал, хэрэгцээнд нийцүүлэн өөрчлөх шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Нөгөө талаас эдгээр тохиолдол нь илчлэгдсэн мэдээллийг нууцаас гаргах ажил Монголд хоцрогдож байгааг гэрчилж байна. Цаг үеийн өөрчлөлтөөс манай эрх зүй хоцорч явааг харуулсан дээрх тохиолдлуудаас гадна нууцалбал зохих мэдээлэл илчлэгдсэн тохиолдолд бусад улсад олон нийтийн хүртээл болсон нууц мэдээллийг төрийн холбогдох байгууллага албан ёсоор ил болгох ажлыг цаг алдалгүй авч хэрэгжүүлдэг. Илчлэгдсэн мэдээллийг олон нийтэд дэлгэсэн хэвлэл мэдээллийн байгууллага, иргэнд хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэдэггүй бол харин нууцыг задруулахгүй байх үүрэг хүлээсэн албан тушаалтанд Эрүүгийн хуулийн дагуу хариуцлага хүлээлгэдэг байна. БНСУ-д илчлэгдсэн мэдээллийг олон нийтэд ил болгох тусгай хууль байдаг бол бусад улсад “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай” хууль болон “Төрийн нууцын тухай” хуулиар уг харилцааг зохицуулдаг туршлага бий.

Монголд өнөөдрийн байдлаар олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр олон нийтийн хүртээл болсон нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг төрийн нууцын жагсаалтаас хассан тохиолдол гараагүй байна.

Мэдээллийг нууцлахад оролцогчид

“Төрийн нууцын тухай” хуулийн 9 дүгээр зүйлд заасны дагуу аливаа мэдээ, баримт бичиг, биет зүйлийг төрийн нууцын жагсаалтад хамааруулах талаарх байгууллага, албан тушаалтан, иргэдийн саналыг Тагнуулын ерөнхий газар хүлээн авч судлаад, хоёр долоо хоногийн дотор Засгийн газарт танилцуулсны дагуу Засгийн газар нарийвчилж судлаад Үндэсний

аюулгүй байдлын зөвлөлд 30 хоногийн дотор танилцуулаад, УИХ-д өргөн мэдүүлж шийдвэрлүүлдэг журам өнөөдөр үйлчилж байна. Үүнээс үзэхэд, аль нэг албан тушаалтан, байгууллага, иргэнээс санал гаргаагүй бол нууцлагдсан мэдээлэл цаг үеэ өнгөрөөсөн эсхүл олон нийтэд илчлэгдсэн ч “төрийн нууц” хэвээр байх боломжийг бий болгож байгаа юм.

Үүнээс гадна, дээр дурдсанчлан төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг цөөн тооны хүн мэдэх эрхтэй байх шалгуур юм. Энэ шалгуур нь шууд ба шууд бус утгаар дээр дурдсан бүх улсын хууль тогтоомжид тусгалаа олсон байна. Тодруулбал, ХБНГУ-ын Эрүүгийн хуульд зааснаар “цөөн тооны хүн мэдэх” гэсэн байхад, АНУ-д шууд бус утгаар эрх бүхий байгууллагын мэдэлд байх, задруулахыг хориглох гэх санаа тусгагдсан байна. Харин Монгол Улсын төрийн нууцын тухай хуульд “задруулахыг хориглох” гэх мэт санааг агуулсан байна. Энэ нь төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг тодорхойлоход шийдвэрлэгч хүчин зүйл болж чадахгүй ч зайлшгүй авч үзэх ёстой шалгуур юм. Үүнээс үүдэн төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг хэн мэдэж болох вэ, тэр цөөн тооны хүн нь ямар албан тушаалтан байх вэ зэрэг олон асуулт үүснэ.

Зарчмын хувьд олон хүн нууц мэдээллийг мэдэх тусам задрах магадлал өндөр байдаг. Тухайлбал, УИХ-ын 76 гишүүд мэдэх эрхтэй байх уу? Яагаад? Бүгд мэдэх үү эсхүл цөөн хэдэн гишүүд мэдэх үү? Тагнуулын байгууллагынхан мэдэх үү? Энэ байгууллагад хэдэн хүн ажилладаг билээ? Улсын Их Хурлын гишүүд мэдэж байхад Тамгын газрын ажилтнууд нь мэдэх үү? Тэнд хэдэн хүн ажиллаж байгаа билээ? Энэ асуудлыг цааш нь үргэлжлүүлэн тавьбал төрийн нууц гэж байхгүй болох нь гарцаагүй. Үүнд нэг жишээ дурдахад, ХБНГУ-д төрийн нууцад хамааралтай мэдээллийг зөвхөн 3-4 хүн л мэддэг байна.

Түүнчлэн ХБНГУ-д Барааны тэмдэг болон Патентын алба төрийн нууцыг тогтоох үйл ажиллагаанд хуулийн дагуу оролцдог байна. Тухайлбал, аливаа шинэ шийдэл, оновчтой санаа нь өөртөө төрийн нууцад хамаарах шинжийг агуулах боломжтой байдаг тул энэхүү алба нь төрийн нууц болох эсэх талаар шалган шийдвэр гаргадаг байна. Ингэхдээ холбогдох төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болох Батлан Хамгаалах Яам, Сангийн Яам зэрэгтэй хамтран ажилладаг онцлогтой.²⁶ ХБНГУ-ын Барааны тэмдгийн болон Патентын албанаас гадна Үндсэн хуулийг хамгаалах тухай хуульд заасанчлан Үндсэн хуулийг хамгаалах Холбооны алба төрийн нууцын талаар томоохон үүрэг гүйцэтгэдэг байна.

²⁶ www.dpma.de

Үндсэн хуулийг хамгаалах холбоо нь Холбооны улсын үндсэн хуулийг хамгаалах тухай хуулийн дагуу ардчилсан дэглэмийн эсрэг, улс орны аюулгүй, баталгаатай байдлын эсрэг чиглэгдсэн мэдээ, мэдээлэл гэх мэт мэдээллийг цуглуулж, үнэлэх үүрэг хүлээдэг байна.²⁷

²⁷ www.verfassungsschutz.de

Нээлттэй нийгэмд амьдралд үнэнээс илүү ноёрхогч байхгүй гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг.²⁸ Ийм нийгэмд иргэд нь Засгийн газрын бодлого, шийдвэрийн талаар хүчтэй маргаан өрнүүлэх чадвартай, эвлэлдэн нэгдэх, үг хэлэх эрх чөлөө хуулиар баталгаажсан, хамгийн гол нь мэдээллийг нууцлах зайлшгүй шаардлагаас бусад тохиолдолд бүх мэдээлэл олон нийтэд ил тод, хүртээмжтэй байх ёстой. Нээлттэй нийгмийн эдгээр зарчмыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд баталгаажуулж өгсөн юм. Гэвч төрийн байгууллага, албан тушаалтнууд үйл ажиллагаагаа олон нийтэд тогтмол мэдээлдэггүй, гаргасан алдаа, үйлдсэн хэргээ нууцлах, учирч болзошгүй хүндрэл бэрхшээлээс зайлсхийх зорилгоор “төрийн нууц” “байгууллагын нууц” гэх ойлголтоор халхавчлан аливаа мэдээллийг иргэдээс нууцлах явдал түгээмэл байна.

Хэдийгээр Үндсэн хуулиар Монгол Улсын иргэдийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн боловч түүнийг хэрэгжүүлэх баталгаа болсон “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль” өнөөг хүртэл батлагдан гараагүй байна. Нууцын холбогдолтой Монгол Улсын хуулиудын оновчгүй хэт ерөнхий зохицуулалт, харилцан уялдаагүй байдлаас болж төрийн байгууллага, албан тушаалтнууд “иргэдэд ил тод болгох мэдээлэл” болон “зайлшгүй нууцлах ёстой мэдээлэл”-ийн хязгаарыг тодорхойлж чадахгүйд хүрсэн байна. Ялангуяа, Төрийн болон Байгууллагын нууцын тухай хуулиудын холбогдох хэсгийг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн өөрчлөх нь тулгамдсан асуудал хэвээр байна.

Товчоор хэлбэл, ардчилсан нийгмийн нээлттэй байдлын зарчимд нийцүүлэн “төрийн нууц”, “байгууллагын нууц” гэх ойлголтын агуулгыг өөрчилж, илчлэгдсэн болон цаг үеэсээ хоцорсон мэдээллийг төрийн нууцын жагсаалтаас нэн даруй гаргах, энэ чиглэлд иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоог хангах асуудал чухлаар тавигдаж байна.

²⁸ Энэ үзэл баримтлалыг Карл Поппер 1938-1943 онд Нацийгаас дүрвэх хугацаандаа бичсэн “Нээлттэй нийгэм ба түүний дайснууд” номдоо гаргаж тавьсан байдаг.

Судалгааны багийн зүгээс иргэдийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхийг хангахын тулд УИХ-аас Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийг яаралтай батлан гаргах нь зүйтэй гэсэн байр суурийг дэмжиж байгаа бөгөөд үүний тулд төрийн нууцын талаарх одоогийн хандлагыг өөрчлөх шаардлагатай болно. Ингэхийн тулд дараахь алхмуудыг хэрэгжүүлэх ёстой хэмээн үзэж байна. Үүнд:

Төрийн нууцын холбогдолтой хууль тогтоомжийн хүрээнд:

1. Төрийн нууцын тухай хуульд заасан “нууцалбал зохих хэсэг” гэсэн ойлголтыг хуулиар тодорхой болгох. Ингэхдээ Монгол Улсын “тусгаар тогтнол”, “бүрэн эрхт байдал”-д хамаарах мэдээллийн хүрээгээр хязгаарлалт тогтоох.
2. Төрийн байгууллага, албан тушаалтны нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтыг хуульчлах. Ингэхдээ хүний эрх, эрх чөлөөний зөрчлийн талаарх мэдээлэл, төрийн байгууллагын хууль бус шийдвэр, үйл ажиллагаатай холбогдсон мэдээлэл, хүн амын эрүүл мэндэд аюул учруулахуйц мэдээллийг нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтад оруулах.
3. Төрийн нууцтай танилцах эрх бүхий субъектыг хуулиар нарийвчлан тодорхойлох. Ингэхдээ цөөн тооны этгээд мэдэх эрхтэй байхаар хуульчлан тогтоох.
4. Төрийн нууцын тухай хууль болон Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулийн давхардлыг арилгах. Ингэхдээ Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулийг илүү procedурын шинжтэй хууль болгон өөрчлөх.
5. Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулиар “төрийн нууц”-д хамааруулсан боловч цаг үеийн шаардлагаар олон нийтэд илчлэгдсэн эсхүл хуульд заасан нууцлах хугацаа өнгөрсөн мэдээллийг төрийн нууцын жагсаалтаас нэн даруй гаргах.

Бусад хууль тогтоомжийн хүрээнд:

1. Төрийн нууцын тухай хуулиас бусад хуулиар аливаа мэдээллийг нууцад хамааруулах асуудлыг хязгаарлах. Ялангуяа, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.3, Байгууллагын нууцын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2, 4 дүгээр зүйлийн 2-ийг өөрчлөх.
2. Байгууллагын нууцын тухай хуулийн зорилтыг өөрчилж, зөвхөн бизнесийн байгууллагад хамаарах байдлаар нарийвчлан хуульчлах.
3. “Албан тушаалын нууц”-ын зохицуулалт хийх хувилбарыг сонгох тохиолдолд, “Албаны нууц” гэх ойлголтыг Төрийн албаны тухай хуулиар тодорхойлох. Ингэхдээ уг ойлголт нь төрийн нууцад хамаарахгүй болохыг зааж өгөх. Мэдээллийг “албаны нууц”-д хамааруулах шалгуурыг боловсруулахдаа иргэн, хуулийн этгээдийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг чухалчлах.
4. Мэдээлэл нээлттэй байх зарчмыг сонгох тохиолдолд “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль”-ийн төслийг УИХ-аас батлан гаргах.

Ил тод байдлыг хангах чиглэлээр:

1. Засгийн газраас жил бүр шинээр нууцалсан мэдээллийн тоог өмнөх онуудтай харьцуулан гаргаж, иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагад энэ талаар мэдээлдэг байх.
2. Мэдээллийг нууцлахтай холбогдон гарч байгаа Засгийн газрын зардлын хэмжээг мэдэх боломжийг иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагад олгох.

Монгол Улсын болон олон улсын эрх зүйн баримт бичиг

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992)
2. Төрийн нууцын тухай хууль (1995)
3. Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль (2001)
4. Байгууллагын нууцын тухай хууль (1995)
5. Хувь хүний нууцын тухай хууль (1995)
6. Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль (2001)
7. Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль (1992)
8. Авилгын эсрэг хууль (2006)
9. Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал (2010)
10. Тагнуулын төв байгууллагын тухай хууль (1999)
11. Батлан хамгаалахын тухай хууль (1993)
12. Цагдаагийн байгууллагын тухай хууль (2002)
13. Прокурорын байгууллагын тухай хууль (2002)
14. Шүүхийн тухай хууль (2002)
15. Эрүүгийн хууль (2002)
16. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль (2002)
17. Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хууль (1998)
18. Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргах журмын тухай хууль (1995)
19. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал (1948)
20. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай пакт (1966)
21. Үндэсний аюулгүй байдал, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, мэдээлэл олж авах тухай Йоханнесбургийн зарчим (1996)
22. Law on Classified Information. Article 9
23. Law of Georgia on State Secrets, Article 4.2d, 9.2
24. Law for the protection of the classified information, Art. 34

25. Law on classified information, Art.19
26. Classified information act Art.48
27. State Secrets Act, Art. 11 (4)
28. Executive Order 12958 – Classified National Security Information, as Amended by Executive Order 13292

Ном зохиол, судалгааны тайлан

29. Глоб Интернэшнл. Мэдээллийн эрх чөлөө. Хууль боловсруулагч, тогтоогчдод зориулсан гарын авлага. УБ., 2009
30. Нээлттэй Нийгэм Форум. Глоб Интернэшнл. Төрийн байгууллагын мэдээллийн нээлттэй, ил тод байдал. Мониторингийн тайлан. УБ., 2008
31. Глоб Интернэшнл. Төрийн байгууллагын ил тод, нээлттэй байдал.УБ., 2003.
32. Глоб Интернэшнл. Иргэний мэдээлэл олж авах нөхцөл боломж. УБ., 2006
33. Хэвлэлийн Хүрээлэн. Монгол дахь мэдээллийн эрх чөлөө. УБ., 2006
34. Хэвлэлийн Хүрээлэн. Монголын хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чөлөөт байдлын тухай судалгааны тойм. УБ., 2008
35. М.Батсуурь, Ч.Өнөрбаяр. Эрх зүйт ёс. УБ., 2010
36. Х.Тэмүүжин. Ёст үг. УБ., 2004
37. Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл. УБ., 2004
38. Нээлттэй Нийгэм Форум. Иргэний шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн мониторингийн тайлан. УБ., 2010
39. Авилгын эсрэг сурвалж бичиг. УБ., 2003
40. Карл Поппер. Нээлттэй нийгэм ба түүний дайснууд. Монсудар. УБ.,2009
41. Charles Herrick, Homeland security and citizen response to emergency situations: a perspective on the need for a policy approach to information access

42. Miklos Haraszti, Access to Information by the Media in the OSCE Region: Trends and Recommendations. OSCE, 2007
43. Legal Protections and Barriers on the Right to Information, State Secrets and Protection of Sources in OSCE Participating States, London, May 2007
44. Charmaine Rodrigues, Implementing Access to Information. A Practical Guide for Operationalising Access to Information Laws. Commonwealth Human Rights Initiative. 2008
45. Transparency International. Working paper on Access to Information. www.transparency.org/layout/set/print/policy_research/ach/strategies_policies
46. Resolution 1354 on Conviction of Grigori Pasko, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 2003
47. The UN Working Group on Arbitrary Detention, Recommendation: Human Rights and State Secrets, E/CN.4/2001/14, 20 December 2000
48. Comments on Legal Regulations on Access to Information and State Secrets in Albania. OSCE. London, 2006
49. David Banisar, Legal Protections and Barriers on the Right to Information, State Secrets and Protection of Sources in OSCE Participating States, London 2007
50. David Banisar. Comments on Legal Regulations on Access to Information and State Secrets in Albania. Privacy International, 2006
51. Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy, 1997, Chapter 2, p.39
52. Hungary, Act LHV of 1995 on State Secrets and Official Secrets
53. D. Neil MacCormick, 'Rechtsstaat' and Rule of Law, The Rule of Law, Edited by Josef Thesing, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997
54. Harold C. Relyea. Security classified and Controlled Information: History, Status and Emerging Management Issues. CRS Report for Congress, 2008
55. Troedler/Fischer, Strafgesetz und Nebengesetze, Kommentar, 2006
56. Дэвид Бийтхам, Кевин Бойел. Ардчиллыг танилцуулахуй. Юнеско, 1995
57. BGH 05.06.1996 – 3Str 534/95., www.anwalt.24.de

58. Charles Herrick, Homeland security and citizen response to emergency situations: a perspective on the need for a policy approach to information access
59. Harold C. Relyea. Security classified and Controlled Information: History, Status and Emerging Management Issues. CRS Report for Congress, 2008

Веб материал

60. www.ncac.org/Government_Secrecy
61. www.ncac.org/Government_Secrecy, www.openthegovernment.org
62. www.article19.org/publications/law/legal-analyses.html
63. <http://www.opsec.org/posnews/Sep97/protected/Secrecy.html>
64. de.wikipedia.org/wiki/Staatsgeheimnis
65. www.dpma.de
66. www.verfassungsschutz.de