



Нээлттэй  
Нийгэм  
Форум

БОДЛОГЫН СУДАЛГААНЫ ТЭТГЭЛЭГТ ХӨТӨЛБӨР

# ИРГЭНИЙ МЭДЭХ ЭРХ БА ТӨРИЙН НУУЦЫН ЗОХИЦУУЛАЛТ

2010 он



Нээлттэй  
Нийгэм  
Форум

## Иргэний мэдэх эрх ба Төрийн нууцын зохицуулалт

---

М.МӨНХМАНДАХ, PhD.

Хэвлэлийн Хүрээлэнгийн Гүйцэтгэх захирал

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  
336.014  
O-454

Утас: 976-11-313207

Факс: 976-11-324857

Вэб: <http://www.forum.mn>

И-мэйл: [osf@forum.mn](mailto:osf@forum.mn)

ISBN 978-99929-831-0-8

## Гарчиг

---

Судалгааны хураангуй.....	6
Удиртгал.....	9
НЭГ. Төрийн нууц тогтооход баримтлах зарчмыг иргэдийн мэдэх эрхтэй хэрхэн уялдуулах оновчтой шийдлийг эрэлхийлж байна	
1.1 Зарим улсад үйлчилж буй төрийн нууцын бодлого, түүний хэрэгжилтийн талаарх хандлага, баримтлал.....	11
1.2 Нууцын бодлогын харьцуулсан шинжилгээ .....	15
1.3 Мэдээллийн эрх чөлөөг хангах орчин бүрдүүлэх талаар .....	16
1.4 Монгол дахь төрийн нууц, мэдээллийн эрх чөлөөтэй холбоотой судалгаа.....	17
ХОЁР. Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө: Өнөөгийн нөхцөл байдал	
2.1 Мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулах алхам .....	19
2.2 Төрийн нууцын тухай хуулийг өөрчлөх оролдлого .....	24
2.3 Төрийн нууцын тухай эрх зүйн зохицуулалт, өнөөгийн байдал.....	27
ГУРАВ. Төрийн нууцыг тогтоох, ил болгох, хянах, хариуцлага тооцох үйл ажиллагаа	
1.1 Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үйл явц .....	32
1.1.1 Нууцад хамааруулах ерөнхий зарчим .....	33
1.1.2 Нууцлах эрх бүхий этгээд.....	35
1.1.3 Нууцлах хугацаа ба зэрэглэл.....	39
1.1.4 Шилжилтийн үеийн зохицуулалт .....	41
3.2. Төрийн нууцыг ил болгох .....	43
3.2.1 Нөхцөл байдал өөрчлөгдөх .....	43
3.2.2 Нууцлах хугацаа дуусгавар болох .....	43

3.2.3	Хуульд заасан бусад үндэслэл .....	45
3.2.4	Олон нийтийн мэдэх эрх давамгайлах зарчим.....	46
3.3	Төрийн нууц тогтоох үйл явцыг хянах нь.....	47
3.3.1	Дээд шатны хяналт .....	47
3.3.2	Дунд шатны хяналт .....	48
3.3.3	Анхан шатны буюу дотоод хяналт .....	50
3.4	Хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага .....	51
3.4.1	Нууц мэдээллийг тогтоох, хадгалах, хамгаалахтай холбоотой хариуцлага .....	51
3.4.2	Нууц мэдээллийг задруулахтай холбоотой хүлээх хариуцлага .....	53
ДӨРӨВ. Дүгнэлт		
4.1	Мэдээллийг нууцад хамааруулах үйл явц.....	55
4.2	Нууц мэдээллийг ил болгох үйл явц.....	55
4.3	Төрийн нууцыг тогтоох үйл явцыг хянах.....	55
4.4	Хариуцлагын тогтолцоо.....	56
ТАВ. Иргэдийн мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөг хангах зорилгоор		
	Төрийн нууц тогтоох үйл явцыг боловсронгуй болгох зөвлөмж .....	57
	Ашигласан номын жагсаалт .....	64
	Товчилсон үгийн жагсаалт.....	67

## Талархал

---

Энэхүү бодлогын судалгааг хэрэгжүүлэхэд санал, зөвлөмж өгч, шаардлагатай мэдээллийг олж авахад тус дэм болсон байгууллага, хүмүүст чин сэтгэлийн талархал илэрхийлье. Юуны түрүүнд Тагнуулын Ерөнхий Газрын тэргүүн дэд дарга хурандаа Ч. Чулуунбаатар, ахлах дэслэгч Г. Төмөрбаатар, Будапешт дахь Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэнгийн “Орон нутаг, төрийн үйлчилгээний шинэчлэлийн санаачилга” хөтөлбөрийн сургагч багш Оун Янг, зөвлөх Ж.Баярцэцэг, Нээлттэй Нийгэм Форумын менежер А.Гэрэлмаа нарт онцгойлон талархаж буйгаа илэрхийлье.

*Нээлттэй Нийгэм Форумын  
2010 оны бодлогын судлаач  
М.Мөнхмандах, PhD*

## Судалгааны хураангуй

---

Монгол Улсын иргэн Үндсэн хуулийн дагуу “Төр, түүний байгууллагаар хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй.”<sup>1</sup> Тиймээс “хууль ёсоор тусгайлан хамгаалсан” нууц мэдээлэл хэр өргөн хүрээг хамарч буйгаас иргэдийн мэдээлэл авах эрх чөлөө хэдий хэмжээнд хэрэгжих нь шалтгаална хэмээн үзсэний үүднээс энэхүү бодлогын судалгааг гүйцэтгэв. Судлаач “Төрийн нууцыг тогтоох үйл явц боловсронгуй бус байгаа нь иргэдийн мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлаж байна” гэж үзсэний улмаас уг судалгаагаар төрийн нууцыг тогтоох үйл явцыг сайжруулах арга замыг эрэлхийлж, тодорхой санал дэвшүүлэх зорилго тавьж ажиллалаа.

Уг судалгааны хүрээнд Монгол Улсад одоо үйлчилж буй “Төрийн нууцын тухай хууль”, төрийн нууц болон мэдээллийн эрх чөлөөний асуудалтай холбоотой судалгааны тайлан, хуулийн төслүүд, мөн ардчилсан болон ардчиллыг шинээр хөгжүүлж буй улс орнуудын төрийн нууцын тухай хууль, тогтоомж, тэдгээртэй холбоотой судалгаа, үнэлгээний тайлан дүгнэлт, онолын материалыг задлан шинжиллээ. Мөн тодорхой асуудлаар мэргэжилтнүүдтэй ярилцлага хийж, тэдний санал бодол, байр суурийг гаргахыг хичээлээ.

Тайлангийн “Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө: Өнөөгийн нөхцөл байдал” хэмээх хэсэгт мэдээлэл хүртэх эрх чөлөөг баталгаажуулах зорилгоор хийсэн болон хийж байгаа алхмуудыг танилцуулав. Түүнчлэн мэдээллийн эрх чөлөө болон төрийн нууцын тухай эрх зүйн зохицуулалтыг уялдаа холбоотойгоор сайжруулах хэрэгцээ шаардлага, мөн өнөөдөр хүчин төгөлдөр мөрдөж байгаа “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийг өөрчлөн сайжруулах оролдлого, тулгамдаж буй асуудал зэргийг тоймлон танилцуулав. Тухайлбал, ардчилсан болон ардчиллыг шинээр хөгжүүлж буй ихэнх улс оронд иргэдийнхээ мэдээлэл авах эрх чөлөөг “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль”-иар баталгаажуулдаг. Энэхүү хуулинд иргэдийн мэдэх эрхийг хязгаарлаж болох тохиолдлуудыг маш нарийн тодорхойлж өгснөөр төрийн нууцыг иргэдийн мэдээлэл авах эрхтэй нягт уялдаалтай зохицуулж өгдөг байна. Ийм зохицуулалт одоогоор Монгол Улсад үгүйлэгдэж байна. Үүнээс үүдэн энэ бүлэгт мэдээллийг нууцлах замаар мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлах үйл

---

<sup>1</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль, хоёрдугаар бүлэг, 16-р зүйл

явц Монголд өнөөдөр хэрхэн хэрэгжиж байгааг дүрслэн тайлбарлаад, анхаарах шаардлагатай асуудлуудыг тодорхойлсон болно.

“Төрийн нууцыг тогтоох, ил болгох, хянах, хариуцлага тооцох үйл ажиллагаа” хэмээх дараагийн хэсэгт мэдээллийг нууцад хамааруулах үйл явц, нууцыг ил болгох үндэслэл, зохицуулалт, зарчим, нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хянах үйл явц, хариуцлагын тухай зохицуулалт зэргийг зүүн болон баруун Европын зарим орнуудын туршлагатай харьцуулан судаллаа.

Судалгааны дүнд тулгуурлан судлаач дараах дүгнэлтийг хийж байна:

1. Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үйл явц маш бүрхэг байна. Тухайлбал, аливаа мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулахад удирдлага болгох үндсэн шалгуур нь хэт ерөнхий байгаа нь төрийн нууцын хамрах хүрээг өргөтгөж байх магадлалтай. Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах эрх бүхий этгээдийг хуулинд хоёрдмол утгаар тодорхойлсон, төрийн нууцын зэрэглэлийг тогтоохдоо түүнийг задруулснаас учирч болох хор хохирлын хэмжээтэй уялдуулаагүй, нууцлах хугацаа болон нэвтрэх эрхийг нууцын зэрэглэлээс хамааруулан тогтоодоггүй зэрэг асуудлыг нарийн зохицуулж өгөх хэрэгцээ шаардлага байгаа нь илт харагдаж байна.
2. Мэдээллийг ил болгох үйл явцыг хэрхэн зохион байгуулах талаар тодорхой зохицуулалт байхгүйн улмаас нэгэнт нууцалсан мэдээлэл байнга нууцлагдах магадлал маш өндөр байна. Бүхэлд нь дүгнэвэл, одоогийн байдлаар нууцлах, хадгалах, хамгаалах үйл явцыг дэмжсэн бодлого баримталж, харин нэгэнт нууцалсан мэдээллийг ил болгохыг дэмжих ямарваа нэг хандлага ажиглагдахгүй байна.
3. Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үйл явцыг хянах тогтолцоо аль ч шатанд байхгүй, харин нууцыг хэрхэн хадгалж, хамгаалж байгааг хянах механизм дээд болон дунд шатанд тодорхой хэмжээгээр үйлчилж байна. Дээд шатны буюу хууль тогтоох байгууллагын зүгээс Төрийн нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийг тогтмол, системтэй, үр дүнтэй хянахад шаардлагатай норм стандарт болон нөөц хомс байгаа бол дунд шатны хяналтыг Тагнуулын Ерөнхий Газар (ТЕГ)-аас гүйцэтгэж байгаа нь хараат бус хяналтын зарчмыг алдагдуулахад хүргэж мэднэ. Харин анхан шатны буюу дотоод хяналтын ямарваа нэгэн тогтолцоо огт байхгүй байна.
4. Одоогийн байдлаар нэгэнт нууцалсан мэдээллийн хадгалалт, хамгаалалтыг хуулийн дагуу хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хариуцлагын

тогтолцоо үйлчилж байна. Харин нууцад хамааруулах үйл явц тогтоосон шалгуурын дагуу хуулийн хүрээнд хэрэгжиж байгаа эсэхийг хянаж, хариуцлага тооцох үр дүнтэй арга механизм үгүйлэгдэж байна.

Дээрхдүгнэлтэдүндэслэн“Төрийннууцынтухайхууль”-ийгшинэчлэн сайжруулж, нууц тогтоох үйл явцыг илүү нарийн зохицуулах асуудалд юуны өмнө анхаарах ёстой гэж үзэн, аливаа мэдээллийг хэн, ямар шалгуур, үндэслэлээр төрийн нууцад хамааруулахыг тодорхой бөгөөд илт болгож хуульчлахад чиглэсэн зөвлөмж боловсрууллаа. Зөвлөмжийн гол агуулга нь төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг нэг бүрчлэн нэр заасан жагсаалтаар парламентаас баталж буй одоогийн практикийг өөрчилж, УИХ-аас “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн хэрэгжилтийг хянах чиг үүргийг бэхжүүлэх ёстой гэж үзлээ. Үүнийг хэрэгжүүлэх үүднээс мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах эрх бүхий субъект, нууц тогтоох үйл явцыг хянах болон хариуцлага тооцох үйл явцыг эрх зүйн хувьд илүү нарийн зохицуулахын зэрэгцээ холбогдох институцийг бий болгож, мэдээллийн эрх чөлөөг хүндэтгэх орчинг бүрэлдүүлэхийн тулд хэрэгжүүлэх алхам, анхаарах асуудлуудын талаар тодорхой саналуудыг дэвшүүлэв.



## Удиртгал

---

Иргэдийн мэдээлэл авах эрх чөлөө нь олон нийтэд хамааралтай бүхий л үйл явцын нээлттэй, ил тод байдлыг баталгаажуулдаг учир ардчиллын үндсэн хэмжүүрүүдийн нэг мөн. “Монгол Улсын Үндсэн хууль”-д иргэдийн үг хэлэх эрх чөлөөг баталгаажуулсны зэрэгцээ “Төр түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй”<sup>2</sup> гэж заасан нь иргэдийн эрхийг баталгаатай хангахын үндэс суурь болж байна.

Гэсэн хэдий ч бодит амьдрал дээр иргэдийн мэдээлэл авах эрх бүрэн хэрэгжихгүй байгааг удаа дараагийн судалгааны үр дүн харуулж байна.<sup>3</sup> Энэ нь нэг талаар олон нийтэд үйлчилдэг төрийн байгууллага, албан тушаалтнуудын мэдээлэл өгөх үүргийг хуульчлах замаар иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулаагүйтэй холбоотой (“Мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тухай хууль”-ийн төслийг 2007 онд Улсын Их Хуралд өргөн барьсан бөгөөд энэ гурван жилийн хугацаанд батлагдахгүй хүлээгдэж байна.). Иргэдийн мэдээлэл авах эрх чөлөөг хязгаарлаж байгаа өөр нэг хүчин зүйл бол одоо үйлчилж буй төрийн нууцын тухай эрх зүйн зохицуулалт, нууцыг тогтоох, хадгалах, хамгаалах тогтолцоонд дутагдалтай зүйл нэлээд байгаагтай холбоотой.

Мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөг төрийн зүгээс мэдээлэл нууцлах асуудалтай нягт уялдуулан зохицуулах шаардлагатай юм. Тиймээс иргэдийн мэдээлэл хүртэх эрх, эрх чөлөөг хангахын тулд одоо үйлчилж буй нууцын холбогдолтой хууль тогтоомжийг шинэчилж, улмаар нууц тогтоох, хадгалах, хамгаалах, ил болгох тогтолцоог сайжруулах зайлшгүй шаардлагатай байна. Өнөөдрийн байдлаар Монгол Улсад мөрдөж буй “Төрийн нууцын тухай хууль” (1995), “Байгууллагын нууцын тухай хууль” (1995), “Хувийн нууцын тухай хууль” (1995) болон салбарын зарим хууль тогтоомжоор иргэдийн мэдээлэл хүртэх эрхийг хязгаарлаж байгаа билээ. УИХ-ын 2009 оны 38 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2012 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 160-д “Төрийн нууцын хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох”, “Байгууллагын нууцын тухай хуулийг хүчингүй болгох” чиглэлийг тусгаад байна. Бодлогын энэхүү үйл явцад судлаачийн хувьд нэмэр хандив

---

<sup>2</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль, хоёрдугаар бүлэг, 16 дугаар зүйлийн 17

<sup>3</sup> “Төрийн байгууллагын ил тод, нээлттэй байдал”, Глоб Интернэшнл 2003.  
“Иргэний мэдээлэл олж авах нөхцөл боломж”, Глоб Интернэшнл 2006  
“Монгол дахь мэдээллийн эрх чөлөө”, Хэвлэлийн Хүрээлэн 2006 гэх мэт.

оруулах зорилгоор уг судалгааны ажлыг гүйцэтгэсэн бөгөөд судалгааны хүрээнд Төрийн нууцтай холбогдол бүхий хууль эрх зүйн зохицуулалтыг олон улсын туршлагатай харьцуулан судаллаа. Ингэхдээ төрийн зүгээс мэдээллийг нууцлах үйл явц, нууц мэдээллийг ил болгох зарчим, шалгуур, хариуцлагын асуудал зэрэг нууцын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх механизм, үйл явцыг илүү тодорхой болгох арга боломжийг эрэлхийллээ.

## НЭГ. Иргэдийн мэдэх эрхийг төрийн нууц тогтооход баримтлах зарчимтай уялдуулсан оновчтой шийдэл эрэлхийлж байна

Иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулах бодлого, тулгамдаж буй асуудлуудын талаар, нэн ялангуяа мэдээллийн бодлогын хүрээнд нууцын асуудлыг хэрхэн зохицуулах асуудлаар судалгааны бүтээл маш олон байдаг. Энэхүү бодлогын судалгаа нь мэдээллийг нууцлах зарчим, нууцлах эрх бүхий субъект, нууцыг ил болгох, нууцын тухай хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагын асуудалд анхаарлаа төвлөрүүлэх зорилготой. Тиймээс сэдвийн судлагдсан байдлыг тоймлохын тулд мэдээллийн эрх чөлөө, түүнийг баталгаажуулах бусад арга замын талаарх олон олон бүтээлийг анхаарлаас гадуур орхиж, төрийн нууцын зохицуулалттай холбоотой хууль эрх зүйн баримт бичиг, судалгааны тайлан, үнэлгээ, зөвлөмж зэргийг илүүтэйгээр сонгож, судаллаа.

### 1.1. Зарим улсад үйлчилж буй төрийн нууцын бодлого, түүний хэрэгжилтийн талаарх хандлага, баримтлал

#### *АНУ-д 2001 оноос хойш төрийн нууцын бодлого мэдээллийн хүртээмжийг хумьж байгааг шүүмжилж байна*

АНУ-д 9 дүгээр сарын 11-ний үйл явдлаас хойш төрөөс өмнө нь нууцалдаггүй байсан мэдээллийг нууцлах хандлага бий болсон, мэдээллийг нууцлах эрх бүхий байгууллагын тоог нэмсэн, нууцлах хугацааг уртасгасан, хуулийн байгууллага, иргэд, аж ахуйн нэгжийн байр, гэр оронг шууд нэгжих, Интернетийн ашиглалт, ном худалдан авалт зэргийг мөрдөх эрхтэй болсноос гадна “Нууц биш боловч хамгаалагдсан” (*Sensitive but unclassified*) мэдээллийн шинэ ангилал бий болгосныг сүүлийн үед эрс шүүмжилж байна.

АНУ өөрийн улсад үйлчилж буй төрийн нууцын бодлого, түүх, эрх зүйн зохицуулалт, нууц тогтоох болон хадгалах, ил болгох үйл явц, зарчим, тулгамдсан асуудал зэргийг бусад орнуудаас илүүтэйгээр судалж, тайлан, зөвлөмжөө бүх нийтэд хүртээмжтэй

болгож цахим хэлбэрээр нийтэлж байна. Судалгааны материал их байгаа нь 2001 оны 9 дүгээр сарын 11-ний террорист халдлагаас хойш төрийн байгууллагуудын ил тод, нээлттэй байдал эрс суларсан, үүнтэй холбоотойгоор иргэдийн хүсэлтээр төрийн байгууллагаас олгосон мэдээллийн тоо буурсан, мөн нууцлах мэдээллийн хэмжээ

ихэссэнээс үүдэн хадгалах, хамгаалахтай холбоотой зардал нэмэгдсэн нь сүүлийн жилүүдэд нууцын бодлогыг эргэн харж, үнэлгээ, дүгнэлт хийх болсонтой зарим талаар холбоотой байж мэднэ. 9 дүгээр сарын 11-ний үйл явдлаас хойш төрөөс өмнө нь нууцалдаггүй байсан мэдээллийг нууцлах хандлага бий болсоныг судлаачид шүүмжлээд, баталгаа болгож мэдээллийг нууцлах эрх бүхий байгууллагын тоо нэмэгдэн, нууцлах хугацаа уртассаныг дурьджээ. Мөн хуулийн байгууллага, иргэд, аж ахуйн нэгжийн байр, гэр оронг шууд нэгжих, Интернетийн ашиглалт, ном худалдан авалт зэргийг мөрдөх эрхтэй болсныг онцлоод, “Нууц биш боловч хамгаалагдсан” (*Sensitive but unclassified*) мэдээллийн шинэ ангилал бий болсныг эрс шүүмжилж байна. АНУ-ын хувьд “үндэсний аюулгүй байдлыг хангах болон иргэдийн мэдэх эрхийг хүндэтгэх асуудалд оновчтой шийдэл эрэлхийлж, тэнцвэрийг хангах шаардлагатай”

Шведэд шүүх, парламент, засгийн газар нь тус бүрийн хариуцсан ажлын хүрээнд хамаарах мэдээллийн нууцын зэрэглэлийг бие даан өөрчлөх эрх мэдэлтэй.

байгаа тухайд судлаачид санал нэгдэж байгаа хандлага ажиглагдаж байна.<sup>4</sup> Жишээлбэл, 45 төрийн бус байгууллагыг нэгтгэдэг “Цензурын эсрэг үндэсний сүлжээ” хэмээх байгууллагаас 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 болгон зарладаг ажээ. Тус сүлжээ 2001 оноос хойш иргэдийн хүсэлтийн дагуу олгосон мэдээллийн тоо буурсаар 2007 онд хамгийн доод цэгтээ хүрснийг анхааруулаад, хүний эрх, ардчилсан төрийн үнэт зүйлсийг сэргээхийг шаардсан байна.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Тухайлбал, АНУ-ын “Цагдан хяналтын эсрэг үндэсний сүлжээ” байгууллагаас гаргасан судалгааны тайлангууд, Чарлз Херрикийн “Үндэсний аюулгүй байдал ба онцгой байдлын үед иргэдийн хандлага: Мэдээлэл нээлттэй байдлыг хангах бодлогын хэрэгцээ шаардлага” (Herrick, Ch. Homeland security and citizen response to emergency situations: a perspective on the need for a policy approach to information access. Springer Science+ Business Media, LLC. 2009) зэрэг материалыг үзнэ үү.

<sup>5</sup> [www.ncac.org/Government\\_Secrecy](http://www.ncac.org/Government_Secrecy), [www.openthegovernment.org](http://www.openthegovernment.org)

## **Ардчилсан улс оронд төрийн нууцын талаарх иргэдийн мэдлэгийг дээшлүүлэхэд онцгой анхаарч байна**

Ардчилсан улс орнуудын засгийн газар нь нууцын тухай зохицуулалтын талаарх иргэдийн мэдлэгийг дээшлүүлэх зорилгоор мэдээллийг яагаад нууцалдаг, хэн, хэрхэн нууцалдаг, ямар мэдээллийг нууцалж болохгүй, иргэд мэдээлэл хүртэхийн тулд яах ёстой зэргийг танилцуулж, тайлбарласан материал боловсруулж гаргах нь их байна. Үүний нэг жишээ нь Шведийн засгийн газраас гаргасан *Олон нийтийн мэдээлэл хүртэх эрх ба Нууцын тухай хууль*<sup>6</sup> эмхэтгэл юм. Уг эмхэтгэлд төрийн албан хаагчид болон иргэдэд нууцын талаарх ерөнхий зохицуулалт, нууцалсан боловч ил болгох тохиолдлууд, нууц мэдээллийг төрийн байгууллагууд өөр хоорондоо дамжуулах үйл явц, зарим байгууллага (тухайлбал, шүүх, парламент, засгийн газар зэрэг)-д хамааралтай нууцын зохицуулалт зэргийг тайлбарлажээ. Тодруулбал, шүүх, парламент, засгийн газар нь тус бүрийн хариуцсан ажлын хүрээнд хамаарах мэдээллийн нууцын зэрэглэлийг өөрчлөх эрх мэдэлтэй байна. Парламент өөрийн үйл ажиллагаатай шууд холбоотой, хуулийн дагуу нууцалсан мэдээллийг цаашид нууц байх эсэхийг бие даан шийдвэрлэх, шүүх нь аливаа хэргийг хэлэлцэх хуралдааны үеэр нууц мэдээллийг сонсох шаардлагатай тохиолдолд уг мэдээллийг нууц хэвээр хадгалж хаалттай хуралдах, эсвэл нууцын зэрэглэлийг өөрчилж нээлттэй хуралдах эсэхээ шийдэх эрх мэдэлтэй байдаг байна. Энэхүү эмхэтгэлийг 2009 оны 6 дугаар сарын 30-нд болсон “Мэдээлэл хүртэх иргэдийн эрх ба нууцын тухай хууль” хүчин төгөлдөр болсонтой холбогдуулан гаргажээ.

<sup>6</sup> Ministry of Justice of Sweden (2009). Public Access to Information and Secrecy Act. Stockholm

**Ардчиллыг шинээр хөгжүүлж буй улс оронд иргэдийн мэдэх эрхийг хүндэтгэн хэрэгжүүлэх оновчтой шийдлийг эрэлхийлж байна**

"...ил болгосноор үндэсний аюулгүй байдалд зайлшгүй бөгөөд ноцтой хохирол учирахуйц зөвхөн тийм л мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулж болно.

"... Түүнчлэн "албаны нууц", "ажил хэргийн нууц" зэрэг ангиллыг Төрийн нууцад хамааруулах нь зохисгүй бөгөөд нийтийн хүртээл болгохыг хязгаарлах шаардлагатай ийм төрлийн мэдээллийг хэрхэх тухай "Мэдээлэл хүртэх эрхийн тухай хууль"-иар зохицуулах нь зүйтэй ..."

(ЕАБХАБ, Прайвиси Интернэшнл)

Лондонд төвтэй 19-р зүйл байгууллага, Прайвиси Интернэшнл, Фридоминфо зэрэг мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулж, хүний эрхийг дэмжих байгууллагуудаас ялангуяа ардчиллыг шинээр хөгжүүлж буй орнуудын мэдээллийн эрх чөлөөний болон төрийн нууцын тухай эрх зүйн баримт бичигт анализ хийж, тодорхой зөвлөмж бүхий тайлан гаргадаг. Эдгээр нь Монголд ч бас анхааран үзэх асуудлуудыг хөндөж тавьдгаараа уг бодлогын судалгаанд онцгой чухал ач холбогдолтой эх сурвалжууд болж байна.

Тухайлбал, 19-р зүйл байгууллагаас Молдов Улсын "Төрийн нууцын тухай хууль"-ийн төсөлд анализ хийж, зүйл заалт бүрийн давуу болон дутагдалтай талыг дурьдаад, бусад орны туршлага, олон улсын зарим байгууллагын зөвлөмжийг танилцуулсан нь энд судалж буй асуудалтай шууд холбоотой үнэтэй мэдээллийг өгч байгаа юм.<sup>7</sup> Тодруулбал, уг шинжилгээний дүгнэлтэд, "Нууцын тухай хууль" болон "Мэдээлэл авах эрх чөлөөний тухай хууль"-ийн зүйл заалт зөрчилдөх тохиолдолд "Мэдээлэл авах эрх чөлөөний тухай хууль" давуу байх, хувийн хэвшлийн байгууллагын үйлдсэн аливаа мэдээллийг төрөөс нууцад хамааруулах ёсгүй талаар дурджээ. Мөн төрийн нууцад мэдээллийг хамааруулахдаа учирч болох хохирлыг маш нарийн тодорхойлж, зөвхөн ил болсноор үндэсний аюулгүй байдалд ноцтой хохирол учруулж болзошгүй мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулахаар заах, нууцлах дээд хугацааг 25 жилээр тогтоосныг багасгах, төрийн нууцыг задруулсны төлөөх хариуцлагыг зөвхөн тухайн нууц мэдээллийг хариуцаж буй албан тушаалтнуудад оноох шаардлагатай зэргийг анхааруулсан байгаа нь Монголын нөхцөлд шууд хамааруулж болох асуудлууд юм.

<sup>7</sup> [www.article19.org/publications/law/legal-analyses.html](http://www.article19.org/publications/law/legal-analyses.html)

## 1.2 Нууцын бодлогын харьцуулсан шинжилгээ

### *Хариуцлагын тогтолцоог иргэдийн мэдэх эрхтэй уялдуулах чиг хандлага*

“Нууцын тухай хууль” болон “Мэдээлэл авах эрх чөлөөний тухай хууль”-ийн зүйл заалт зөрчилдөх тохиолдолд “Мэдээлэл авах эрх чөлөөний тухай хууль” давуу байна. (19-р зүйл байгууллага)

Аль нэг улсад хэрэгжиж буй, эсвэл батлахаар хэлэлцэж буй нууцын бодлого, эрх зүйн баримт бичигт задлан шинжилгээ хийхээс гадна хэд хэдэн орны төрийн нууцтай холбоотой нөхцөл байдлыг харьцуулсан тайлан олон байгаагаас ялангуяа Европын холбооны

болон Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагаас (ЕАБХАБ) гаргасан шинжилгээ, бодлогын зөвлөмжийг онцгойлон дурьдах нь зүйтэй. Жишээлбэл, ЕАБХАБ-ын хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний асуудал хариуцсан төлөөлөгч Миклос Харажти нь Европын орнуудын мэдээллийн эрх чөлөөний хууль эрх зүйн зохицуулалтын чиг хандлага, мэдээллийн нууцлалтай холбоотой шилдэг туршлага болон уршигт практик, нууцыг задруулахтай холбоотой хариуцлагын тогтолцоо зэргийг харьцуулан судалжээ. Тухайлбал, уг зөвлөмжид хуулиар хамгаалсан нууцыг задруулахтай холбоотой зохицуулалтад хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслийг хамгаалах чухал зөвлөмжийг санал болгоод, “Нууцыг задруулсны төлөөх эрүүгийн болон иргэний хариуцлагыг тухайн нууцыг хамгаалах үүрэг бүхий албан тушаалтан хүлээх үүрэгтэй. Олон нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс нууц мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэнд дамжуулсан этгээд эрх зүйн, захиргааны болон хөдөлмөрийн харилцааны хүрээнд хариуцлага хүлээлгэхгүй. Мэдээллийн хэрэгслээр түгээсэн нууцтай холбоотой хариуцлагын асуудлыг шийдвэрлэхэд олон нийтийн ашиг сонирхлын түвшинг тогтоох нь шүүх үйл ажиллагааны салшгүй хэсэг болох ёстой<sup>8</sup>” гэжээ.

ЕАБХАБ болон Прайвиси Интернэшнл байгууллага нь “Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны гишүүн орнууд дахь мэдээлэл хүртэх эрх, төрийн нууц болон мэдээллийн эх сурвалжийг хамгаалах явцтай холбоотой эрх зүйн хамгаалалт болон хязгаарлалт” тайландаа дээрхтэй ижил санал дэвшүүлжээ. Энэ тайланд сүүлийн жилүүдэд Европын орнуудад нууц мэдээллийг задруулсантай холбоотойгоор хариуцлагад татсан тохиолдлуудыг дурьдаад, нууцалсан мэдээллийг хамгаалах эрх

<sup>8</sup> Miklos Haraszti, Access to Information by the Media in the OSCE Region: Trends and Recommendations. OSCE, 2007, p.10 (“Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны бүс дэх мэдээллийн хэрэгслийн мэдээлэл хүртэх эрх чөлөө. Чиг хандлага, зөвлөмж)

зүйн зохицуулалтуудыг харьцуулан дүгнэсэн байна.<sup>9</sup> Жишээлбэл, ил болгосноор үндэсний аюулгүй байдалд зайлшгүй бөгөөд ноцтой хохирол учирахуйц мэдээллийг л төрийн нууцад хамааруулах ёстой гэж үзэж байгаагаар онцолсон байна. Түүнчлэн, “албаны нууц”, “ажил хэргийн нууц” зэрэг ангиллыг төрийн нууцад хамааруулах нь зохисгүй бөгөөд нийтийн хүртээл болгохгүй хязгаарах ёстой ийм төрлийн мэдээллийн хүртээмжийг “Мэдээлэл хүртэх эрхийн тухай хууль”-иар зохицуулах нь зүйтэй гэжээ. Аливаа мэдээллийг зөвхөн тодорхой хугацаагаар нууцлах ёстой бөгөөд нууцлах дээд хугацаа нь 15 жилээс илүүгүй байх, 15 жилээс илүү хугацаагаар нууцалсан мэдээллийг төр, засгийн байгууллагууд эргэн хянаж, ил болгох зэрэг зарчмын саналуудыг дэвшүүлжээ. Ардчилсан бус засаглалын үед төрийн нууцад хамааруулан хамгаалж байсан мэдээллийг ил болгох чиглэлээр тодорхой алхам хэрэгтэй байгааг ч сануулсан байна.

### 1.3 Мэдээллийн эрх чөлөөг хангах орчин бүрдүүлэх талаар

Төрийн нууцын эрх зүйн зохицуулалттай шууд холбоогүй боловч мэдээллийн ил тод байдлыг хангах, олон нийтийн мэдээлэл хүртэх эрхийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай орчинг бүрдүүлэх асуудлаар гарсан судалгаануудаас Транспаренси Интернэшнл байгууллагын Мэдээлэл хүртэх эрхийн талаарх бодлогын зөвлөмж, Чармэйн Родригесийн “Мэдээлэл хүртэх эрхийг хэрэгжүүлэх нь” гарын авлагыг онцолж байна.<sup>10</sup> “Мэдээлэл хүртэх эрхийг хэрэгжүүлэх нь” гарын авлагын ил тод байдлыг төрийн байгууллагуудад хэвшүүлэх арга боломж, мэдээллийн эрх чөлөө болон нууцын зохицуулалтыг өөр хооронд нь уялдуулах, мэдээллийн ил тод байдлыг хангах хуулийн хэрэгжилтийг хянах зэрэг асуудлаархи зөвлөмж нь төрийн нууцын тухай эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах болон бусад анхаарах ёстой асуудлыг зохицуулах талаар хэрэгцээтэй мэдээлэл өгч байна. Тухайлбал, иргэдийн мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулахтай холбоотой хууль, эрх зүйн орчны зэрэгцээ төрийн ажилтнуудын ил тод байдлын талаарх мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх, мэдээллийг ил болгох болон нууцлах үйл явцыг нарийвчлан тодорхойлсон журам гаргаж төрийн бүх байгууллагад нэгэн жигд хэрэгжүүлэх замаар мэдээллийн хүртээмжийг дээшлүүлэх, мэдээллийг далдлах арга хэвшлээс татгалзах боломж буйг дурьджээ. Энэ нь манай орны хувьд ч авч хэрэгжүүлүүштэй арга зам байж болно.

<sup>9</sup> Legal Protections and Barriers on the Right to Information, State Secrets and Protection of Sources in OSCE Participating States, London, May 2007, p 15 - 22

<sup>10</sup> Charmaine Rodrigues, Implementing Access to Information. A Practical Guide for Operationalising Access to Information Laws. Commonwealth Human Rights Initiative. London, 2008

Transparency International. Working paper on Access to Information. [www.transparency.org/layout/set/print/policy\\_research/ach/strategies\\_policies](http://www.transparency.org/layout/set/print/policy_research/ach/strategies_policies)



#### 1.4 Монгол дахь төрийн нууц, мэдээллийн эрх чөлөөтэй холбоотой судалгаа

Төрийн нууцтай холбоотой Монголын эрх зүйн зохицуулалтын асуудлаар гарсан судалгааны тайлан, гарын авлага, дүгнэлт, эмхэтгэлийн дийлэнхийг Глоб Интернэшнл ТББ янз бүрийн төслийн хүрээнд боловсруулсан байна. Эдгээрээс 2006 онд АНУ-ын ЭСЯ-ны дэмжлэгтэйгээр хэвлэсэн “Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө” тайлан, 2009 онд Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын Элчин Сайдын Яам (ЭСЯ)-ны дэмжлэгтэйгээр хэвлэсэн “Мэдээллийн эрх чөлөө. Хууль боловсруулагч, тогтоогчдод зориулсан гарын авлага” зэргийг онцлон судалж, бодлогын судалгааны хүрээнд эх сурвалж болгон ашиглалаа.

“Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө” эмхэтгэлд “Төрийн нууцын тухай хууль” болон “Төрийн нууцын жагсаалтын тухай хууль” “цаг үеэсээ хоцорсон, хүний эрхийг илүүцээр хязгаарласан” хэмээн үзсэний үндсэн дээр “ижил төстэй орчин нөхцөл бүхий болон дэвшилтэт зохицуулалттай улс орнуудын хуультай харьцуулан судалж, Монгол Улсад төрийн нууцын хууль тогтоомжийн шинэтгэл хийх хэрэгцээ шаардлага байгааг”<sup>11</sup> Глоб Интернэшнл онцолжээ. Дээр дурьдсан эмхэтгэлд “Төрийн нууцын тухай хууль” болон “Төрийн нууцын жагсаалт батлах хууль”-ийг маш няхуур задлан шинжилж, дутагдалтай болон зөрчилтэй талуудыг тодорхойлоод зогсоогүй ОХУ, Киргиз, Таджикистан, Туркменистан, Украин, Гүрж, Казахстан, Солонгос, ХБНГУ зэрэг улсын нууцын тухай хуулийг төрийн нууцын тодорхойлолт, төрийн нууцын хамрах хүрээ, нууцалж болохгүй мэдээллийн хүрээ, нууцлах хугацаа, нууцыг ил болгох зохицуулалтууд зэрэг чиглэлээр харьцуулсан дүгнэлт гаргасан байна. Улмаар “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 юм” хэмээн дүгнэжээ. Энэ нь төрийн нууцын тухай болон “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-иар тогтоосон нууцын жагсаалт, нууцад хамаарах мэдээллийн хүрээ хэт өргөн, ерөнхий байгаатай холбоотой бөгөөд төрийн албан хаагчид ямар ч мэдээллийг төрийн нууц гэсэн шалтгаанаар өгөхгүй байх боломжийг бүрдүүлж байгаа тул төрийн нууцын жагсаалтыг нарийн, тодорхой болгож, Төрийн нууцад хамаарахгүй мэдээ, баримт бичиг, эд зүйл, үйл ажиллагааг нэрлэн зааж өгөх нь зүйтэй хэмээн зөвлөжээ. Ингэхдээ, тухайлбал, ОХУ, Туркменистан, Киргиз, Гүрж, Казахстан улсуудын хуульд нууцалж болохгүй мэдээллийн хүрээг тодорхойлсон жишгээс суралцаж,

<sup>11</sup> Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө. Глоб Интернэшнл ТББ, 2006, х. 7

мөн Украин, Казакстан улсуудын хуульд нууцад хамаарах мэдээлэл олж авах хүсэлт гаргах, нууц мэдээлэл олж авах эрхийг баталгаажуулсныг Монголд мөн нэвтрүүлж болохоор байгааг дурьджээ. Тухайлбал, төрийн нууцад хамааруулсан мэдээллийн нууцлах хугацааг дуусмагц барууны ихэнх оронд хэрэглэдэг мэдээллийг ил болгох хагас автомат үйл явцыг Монголд авч хэрэгжүүлж болохыг дурьдаад, “маш чухал тоо баримт дурьдагдаагүй тохиолдолд хэсэг хугацаа өнгөрсний дараа засгийн газрын баримт бичгүүдийн нууцын зэрэглэл автоматаар цуцлагдах”, “онцгой тохиолдолд асуудлыг хянуулахаар Үндэсний Аюулгүй Байдлын Зөвлөлд хүргүүлэх, УИХ эцсийн шийдвэрийг гаргах” хувилбарыг зөвлөсөн байна.

Эдгээр болон бусад зөвлөмж нь Монголд одоо үйлчилж буй “Төрийн нууцын тухай хууль”, түүнийг сайжруулах шаардлага хэрэгцээний талаар маш тодорхой ойлголт өгч буй үнэтэй эх сурвалж болж байгаа юм. Гэсэн ч Глоб Интернэшнл ТББ-аас хийсэн Төрийн нууцын тухай хуулийн энэхүү шинжилгээнд зарим орхигдуулсан зүйл байгаа тул эдгээрийг энэхүү бодлогын судалгааны хүрээнд нөхөхийг хичээлээ. Тухайлбал, анхан шатны мэдээллийг нууцын ангилалд хэн, хэрхэн, ямар журмаар хамааруулах тухай тодорхой зохицуулалт санал болгоогүй бөгөөд энэ асуудлыг “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-д даатгаж үлдээжээ. Мөн нууцын тухай хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагын хувьд нууц задруулбал хэнд ямар хариуцлага тооцох тухайд анхаарал хандуулахыг уриалсан боловч нууцлах ёсгүй мэдээллийг нууцалсан тохиолдолд ямар журмаар арга хэмжээ авах талаар одоо үйлчилж буй хуулийг хэрхэн сайжруулах санал дэвшүүлээгүй орхижээ.

Глоб Интернэшнл ТББ-аас гаргасан “Мэдээллийн эрх чөлөө. Хууль боловсруулагч, тогтоогчдод зориулсан гарын авлага” нь тоо баримт ашиглан, олон улсын хэмжээнд мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулахад баримталдаг зарчмуудыг тоймлох замаар мэдээллийн эрх чөлөөний Монгол дахь нөхцөл байдал болон иргэдийн мэдээлэл авах эрх хэрхэн хэрэгжиж буйд дүгнэлт хийжээ. Энэхүү эмхэтгэлд “Иргэдийн мэдээлэл олж авах нөхцөл, боломж” судалгааны тайланг батгаасан бөгөөд уг судалгааны үр дүнд “Төрийн нууцын тухай хууль нь хэтэрхий өргөн хүрээг хамарснаас, нөгөө талаар төрийн нууцыг задалсан тохиолдолд учруулсан хохирлыг нь эс харгалзан эрүүгийн хэрэг үүсгэх хууль үйлчилж байгаа учраас аливаа мэдээллийг өгөхөөс зайслхийж, элдэв тайлбар хийх явдал элбэг байна”<sup>12</sup> хэмээн дүгнэсэн нь энэхүү бодлогын судалгааг үндэслэх нэгэн чухал ажиглалт болж байгаа билээ.

<sup>12</sup> Мэдээллийн эрх чөлөө. Хууль боловсруулагч, тогтоогчдод зориулсан гарын авлага. Глоб Интернэшнл. УБ, 2009. х. 138

## ХОЁР. Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө: Өнөөгийн нөхцөл байдал

---

### 2.1 Мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулах алхмууд

Монгол Улс НҮБ-ын гишүүн орны хувьд 1946 онд баталсан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын зарчмуудыг хүлээн зөвшөөрч, 1974 онд Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад нэгдэн орсон билээ. Дээрх хоёр баримт бичгийн 19-р зүйлд хүн бүр үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, мэдээллийг хилийн зааг ялгаагүйгээр аливаа арга хэрэгслээр хүлээн авах, эрж сурвалжлах эрх чөлөөтэй хэмээн заасан байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын төр засаг нь олон улсын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлж, дээр заасан эрхийг баталгаажуулан хамгаалах үүрэгтэй. Энэхүү үүргээ Монгол Улс 1992 оны Үндсэн хуулиараа хүлээн зөвшөөрч, уг хуулийн 16 дугаар зүйлд Монгол Улсын иргэн “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх”, мөн “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй” хэмээн тунхагласан билээ. Харамсалтай нь, иргэдийн мэдээлэл авах эрх чөлөө өнөөг хүртэл тунхаг төдий байсаар байгааг судалгааны дүн харуулсаар байна.

1998 онд Хэвлэлийн Хүрээлэн ТББ-аас сэтгүүлч, улс төрч, олон нийт гэсэн гурван бүлгийн дунд санал асуулга явуулахад сэтгүүлчдийн 67 хувь, иргэдийн 36 хувь нь мэдээллийн эх сурвалжид нэвтрэх боломжгүй гэсэн нь чөлөөт хэвлэл мэдээлэл ардчилсан нийгэм дэх үүргээ биелүүлэхэд саад болж байна хэмээн үзэхээр байжээ. Мөн сэтгүүлчдийн 61 орчим хувь нь албан тушаалтнууд мэдээлэл өгч заншаагүй нь хэвлэл мэдээллийнхэнд хүндрэл учруулж байгааг дурьдсан байв.<sup>13</sup> 2004 онд Хэвлэлийн Хүрээлэнгээс хэрэгжүүлсэн “Монгол дахь мэдээллийн эрх чөлөө” судалгаагаар ч мөн адил үр дүн гарч, ихэнх сэтгүүлч “Төрийн байгууллагуудын хаалттай байдал хамгийн их хүндрэл учруулж байна” гэсэн хариу өгсөн байх юм.<sup>14</sup> Глоб Интернэшнл ТББ-аас 2006 онд хэрэгжүүлсэн “Иргэний мэдээлэл олж авах боломж нөхцөл” судалгаагаар төрийн байгууллагууд мэдээллийг өгөхөөс цааргалах хандлага түгээмэл байгааг дахин баталсан байна. Төрийн албан

<sup>13</sup> Монголын хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чөлөөт байдлын тухай судалгааны тойм. Монголын Хэвлэлийн Хүрээлэн 2008 он, УБ, х. 10

<sup>14</sup> Монгол дахь мэдээллийн эрх чөлөө. Хэвлэлийн Хүрээлэн. УБ. 2004 он. х. 9 - 26

хаагчид мэдээлэл өгөхөөс татгалзсан шалтгаанаа ихэнх тохиолдолд “төрийн нууц” хэмээн тайлбарласныг уг судалгааны дүн харуулжээ.<sup>15</sup> Тухайлбал, Улсын мэргэжлийн хяналтын газраас хүн амын хүнсний аюулгүй байдалд нөлөөлөх бараа бүтээгдэхүүн, ажил үйлчилгээнд хийсэн шалгалтын материалуудыг “төрийн нууц” гэсэн шалтгаанаар өгөөгүй хэрнээ “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн дагуу нууцад хамаарах ёстой “Монгол Улсын гадаад бодлогын үзэл баримтлал”-ыг номын хавсралт болгож хэвлэсэн тухай баримтыг дурьджээ.

Монголын Засгийн газрын 2004-2008 оны Үйл ажиллагааны хөтөлбөрт “иргэдийн аливаа мэдээлэл олж авах эрхийг хангах” тухай, 2008-2012 оны Үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн үндсэн зорилгод “төрийн удирдлагын ил тод, нээлттэй, шуурхай, шударга, хариуцлагатай, ёс зүйтэй, ажил хэрэгч байдлыг хангаж, төр, иргэний харилцан итгэлцлийг бэхжүүлэх”-эд оршино гэж заажээ. Уг хөтөлбөрийн 4 дүгээр бүлэгт “... иргэний нийгэм, төрийн байгууллагын түншлэл, тогтвортой үйл ажиллагаа, ил тод байдал, төрийн албаны ур чадвар, хариуцлагын тогтолцоог өндөржүүлж, эрх зүйн шинэчлэлийг гүнзгийрүүлнэ”, 4.5.9-д “Олон нийтийн мэдээллийн эрх чөлөөг хангах эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгоно” хэмээх амлалтууд орсон байна.

Ийнхүү 1990-ээд оноос эхлэн мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулах, төрийн байгууллагуудыг илүү нээлттэй, ил тод болгохын чухлыг иргэд ойлгож, мэдэрч ирсэн бол энэ асуудалд төрийн бодлогын түвшинд харьцангуй хожуу буюу 2000 оноос анхаарал хандуулж эхэлжээ.<sup>16</sup> 2000 онд “Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн хүрээнд “Хүний аюулгүй байдлыг хангах сайн засаглал хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлэх дунд хугацааны (2001-2004 оны) төлөвлөгөөг

УИХ-аас баталж, уг төлөвлөгөөнд “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн судалгаа хийж, санал боловсруулах”-аар заажээ. 2003 онд УИХ-аар батлагдсан Хүний Эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөрийн 2.2.5-р зүйлийн нэг дэх хэсэгт зааснаар “Нууц хамгаалах хуулиудаар тогтоосон илүүц хязгаарлалтыг арилгах зэргээр... төрийн албан тушаалтны үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангаж, ...иргэдээс мэдээлэл олж авах, түгээх эрхийг нь нарийвчлан тодорхойлсон хууль, эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх” үүргийг Засгийн газарт оноожээ.<sup>17</sup> Үүнийг хэрэгжүүлэх үүднээс Монгол Улсын Засгийн газар 2004-2008 оны Үйл ажиллагааны хөтөлбөртөө “иргэдийн аливаа мэдээлэл олж авах эрхийг хангах” тухай, 2008-2012 оны

<sup>15</sup> “Иргэдийн мэдээлэл олж авах нөхцөл боломж” судалгааны тайлан, Глоб Интернэшнл. УБ. 2006 он. х.46

<sup>16</sup> Мэдээллийн эрх чөлөө. Хууль боловсруулагч, тогтоогчдод зориулсан гарын авлага. Глоб Интернэшнл. УБ 2009 он. х.10

<sup>17</sup> Мэдээллийн эрх чөлөө. Хууль боловсруулагч, тогтоогчдод зориулсан гарын авлага. Глоб Интернэшнл. УБ 2009 он. х.10

Үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн үндсэн зорилтдоо “төрийн удирдлагын ил тод, нээлттэй, шуурхай, шударга, хариуцлагатай, ёс зүйтэй, ажил хэрэгч байдлыг хангаж, төр, иргэний харилцан итгэлцлийг бэхжүүлэх” тухай заажээ. Уг хөтөлбөрийн 4 дүгээр бүлэгт “...төрийн байгууллагын ...ил тод байдал, ...хариуцлагын тогтолцоог өндөржүүлж, эрх зүйн шинэчлэлийг гүнзгийрүүлнэ”, 4.5.9-д “Олон нийтийн мэдээллийн эрх чөлөөг хангах эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох” зорилт багтжээ.

Ийнхүү төр, засгийн хэмжээнд мэдээллийн нээлттэй, ил тод байдлыг хөгжүүлэн дэмжих үүрэг, амлалт, зорилго, төлөвлөгөөг нэг бус удаа гаргаж байсан хэдий ч дорвитой өөрчлөлт одоог хүртэл гараагүй л байна. Харин “Монгол Улсын Засгийн Газрын 2008 – 2012 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө”-ний 5.2.15-д, мөн УИХ-ын 2009 оны 38 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2012 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 160-д “Төрийн нууцын хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох”, “Байгууллагын нууцын тухай хуулийг хүчингүй болгох” чиглэл тусгасан нь онцгой чухал ач холбогдолтой шийдвэр юм. Эдгээрийг хэрэгжүүлснээр ойрын хоёроос гурван жилд мэдээллийн эрх чөлөөг хангах эрх зүйн орчинд эерэг өөрчлөлт гарах боломж байгаа юм.

Мэдээлэл авах иргэдийн эрх чөлөөг ихэнх ардчилсан болон ардчиллыг шинээр хөгжүүлж буй улс оронд “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль”-иар баталгаажуулсан байна. Энэхүү хуулинд Үл хамаарлын зарчим (*Regime of exceptions*) буюу мэдээллийг нууцлах онцгой тохиолдлыг хуулиар зохицуулах тухай заалт чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Өөрөөр хэлбэл, ямар тохиолдолд иргэдийн мэдэх эрхийг хязгаарлаж болохыг нарийн тодорхойлж хуульчилж өгснөөр төрийн нууцын асуудлыг иргэдийн мэдээлэл авах эрхтэй уялдуулан зохицуулж өгсөн байна. Монголд одоогоор ийм хууль батлагдаагүй байгаа билээ.

Гэхдээ мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулах арга замыг төрийн бус байгууллагууд идэвхтэй эрэлхийлж ирсний нэг жишээ бол 2004 онд Глоб Интернэшнл төрийн бус байгууллагаас Хууль Зүй Дотоод Хэргийн Яам (ХЗДХЯ) болон бусад ТББ-тай хамтран мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн анхны төслийг боловсруулсан явдал юм. Энэхүү хуулийн төсөлд тулгуурлан ХЗДХЯ-аас 2006 онд “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль”-ийн шинэчилсэн төслийг боловсруулж, Засгийн газарт өргөн барьжээ. Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагуудын мэдээлэл өгөх үүргийг нарийвчлан тодорхойлж, иргэд мэдээлэл авах хүсэлт гаргах, түүнийг хүлээн авах, шийдвэрлэх үйл явцыг хуульчлан зохицуулахыг оролдсон нь дэвшилтэт хандлагын илэрхийлэл мөн. Гэхдээ уг төсөлд иргэдийн мэдэх

эрхийг зөвхөн онцгой тохиолдолд хязгаарлах зарчмыг баримтлалгүй, “төрийн болон байгууллага, хувь хүний нууцад хамааруулсан мэдээлэл хамаарахгүй” хэмээн заасан нь мэдээллийн эрх чөлөөг эрхэмлэх хандлагаас ухарсан алхам байлаа. Өөрөөр хэлбэл, уг хуулийн төсөл нууцын тухай хуулиар шалтаглан мэдээллийг өгөхгүй байх боломжийг нээлттэй үлдээсэн байна. Засгийн газар энэ хуулийн төслийг авч хэлэлцээд мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай хуулийн төсөл боловсруулах, хэвлэл мэдээллийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах зэрэг асуудалтай хамтад нь хэлэлцэх шаардлагатай гэх шалтгаанаар буцаасан байна.

2007 онд УИХ-ын нэр бүхий зургаан гишүүн “Мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тухай хууль”-ийн төсөл боловсруулан УИХ-д өргөн барьжээ. Энэхүү хуулийн төсөл нь нийтэд заавал ил байлгах буюу нууцалж болохгүй мэдээллийн тухай зохицуулалт хийх оролдлогоор давуу байв. Гэсэн хэдий ч хуулиар нууцалсан мэдээллийг олон нийтийн ашиг сонирхол давамгайлах нөхцөлд ил болгох тухай зарчмыг баримтлаагүйн улмаас мөн л одоо үйлчилж буй нууцын тухай хуулинд захирагдсан төсөл болсон билээ.

2009 оны 1 дүгээр сард Глоб Интернэшнл болон Нээлттэй Нийгэм Форум ТББ-ууд 2007 онд УИХ-д өргөн барьсан хуулийн төслийг сайжруулж “Мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль” нэртэй шинэ хувилбар боловсруулсан байна. Энэхүү төсөл нь өмнөх хуулийн төслүүдээс хэд хэдэн давуу талтай байв. Нэгдүгээрт, энэхүү төслөөр архивын мэдээлэл, төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн тухай зохицуулалтыг хооронд нь уялдуулах оролдлогыг анх удаа хийсэн нь сайшаалтай юм. Хоёрдугаарт, “Мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль”-иар төрийн нууцад хамааруулах болон хамааруулахгүй мэдээллийг нэг мөр тогтоох санал гаргасан нь мөн дэвшилттэй хандлага болжээ. Гэхдээ нууцад хамааруулах мэдээллийн цар хүрээнд шүүмжлэлтэй хандаагүй, одоо үйлчилж байгаа “Төрийн нууцын тухай хууль”-д орсон нууцад хамаарах багцыг бараг тэр чигээр нь жагсаасан байв. Хуулийн төслөөр мөн мэдээлэл авах эрх чөлөөний тухай хуулинд хамаарахгүй мэдээллийг анх удаа дэлгэрүүлж тодорхойлсноос гадна нууцад хамааруулж болохгүй мэдээллийн жагсаалтыг гаргаж, тухайн жагсаалтад орсон мэдээллийг төрийн байгууллага, албан тушаалтан нууцлахыг хориглосон нь чухал заалт болсон юм.

2009 оны 4 дүгээр сарын 28-нд УИХ-ын ажлын хэсэг байгуулагдсан боловч чуулганаар хэлэлцэх хуулийн жагсаалтад 2007 онд өргөн барьсан хуулийн төслийг дэвшүүлсээр гурван жилийг үдлээ. Өөрөөр хэлбэл, “Мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тухай хууль”-ийг ойрын хугацаанд хэлэлцэж баталсан ч төрийн албан тушаалтнууд “төрийн нууц” хэмээх

шалтгаанаар мэдээлэл өгөхөөс татгалзах боломж нээлттэй хэвээр үлдэх аж. Учир нь уг хуулийн дагуу иргэдэд олгох мэдээлэлд нууцын тухай хуулиар хамгаалсан мэдээлэл хамаарахгүй байхаар тусгасныг сануулъя.

Үндсэн хуулинд тунхагласан мэдээлэл авах, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг баталгаажуулахын тулд мэдээллийн эрх чөлөөг хуульчлах шаардлагатай гэдгийг ойлгож ухамсарлах үйл явц иргэд болон иргэний нийгмийн дунд ч, төр засгийн түвшинд ч тодорхой хэмжээгээр бүрэлдэж, үүнийг хэрэгжүүлэхийн төлөө тодорхой алхам хийж ирсэн нь дээрх тоймоос харагдаж байна. Гэхдээ ямар ч эрх чөлөө бусдын эрх чөлөөгөөр хязгаарлагддагийн нэгэн адил мэдээллийн эрх чөлөөг ч зарим тохиолдолд хязгаарлах шаардлага гардагийг хүлээн зөвшөөрч болно. Гагцхүү ямар нөхцөл, үндэслэлээр иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлаж болохыг нарийн зохицуулахгүйгээр мэдээллийн эрх чөлөө хэрэгжих боломжгүй байгааг дээрх шинжилгээгээр харууллаа. Олонулсын жишгээр мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлах үндсэн нөхцөл нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах явдал байдаг тул үүнтэй салшгүй холбоотой Төрийн нууцыг тогтоох болон хамгаалах тухай үйл явцыг зохицуулдаг “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийг өөрчлөх оролдлогыг өнөөг хүртэл хэрхэн хийж ирснийг дор танилцуулъя.



## 2.2 Төрийн нууцын тухай хуулийг өөрчлөх оролдлого

1945 оны 7 дугаар сарын 27-ны өдөр БНМАУ-ын СнЗ-ийн 51 дүгээр тогтоолоор “Улсын нууц болж, тусгайлан хамгаалагдах мэдээнүүдийн жагсаалт”-ыг баталсан нь улсын нууцыг тогтоосон анхны акт гэж үзэж болох юм.<sup>18</sup> Үүнээс өмнө зөвхөн хэвлэлд нийтлэх, радиогоор нэвтрүүлэхийг шууд хориглох зүйлийн жагсаалтаар мэдээлэлд хяналт тавьдаг байжээ. БНМАУ-ын СнЗ-ийн 1955 оны 12 дугаар сарын 8-ны өдрийн “Улсын нууц мэдээ баримтуудын жагсаалтыг тогтоох тухай” 521 дүгээр тогтоолоор нууцлах мэдээллийг 1) цэргийн шинж чанартай мэдээ баримтууд, 2) эдийн засгийн чанартай мэдээнүүд, 3) бусад төрлийн мэдээ баримтууд гэсэн гурван хүрээнд ангилан баталжээ. БНМАУ-ын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн 1955 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдрийн 120 дугаар зарлигаар БНМАУ-ын нууцыг задруулбал хүлээн хариуцлагыг тодорхойлсон байна. Тухайлбал, албан тушаалын байдлаар олж авсан төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг задруулсан нь эх орноосоо урвасан буюу тагнуул хийсэн гэж үзэх үндэсгүй бол зургаагаас арван хоёр жил хүртэл хугацаагаар, улсын нууцад холбогдох мэдээ баримтуудыг энгийн хүмүүсээс задруулсан нь эх орноосоо урвасан буюу тагнуул хийсэн гэж үзэх үндэсгүй бол таваас арван жил хүртэл хугацаагаар хорьж шийтгэх заалтууд оржээ.

1964 оны 5 дугаар сарын 22-ны өдрийн Улсын нууц бичиг баримтын товч жагсаалт, зааврыг батлах тухай СнЗ-ийн 258 дугаар тогтоолоор улсын нууцын зэрэглэлийг тогтоож, “маш нууц-онц чухал”, “маш нууц”, “нууц” хэмээх ангиллыг анх нэвтрүүлжээ. Энэ тогтоол нь 1992 он хүртэл үйлчилж байгаад Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулийн агуулга, зарчим, эдийн засаг, нийгмийн харилцааны шинэчлэл, өөрчлөлтийн бодлогод нийцүүлэх үүднээс Монгол Улсын Засгийн газрын 1992 оны 9 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 38 дугаар тогтоолоор хүчингүй болсон байна.

1992 онд баталсан Монгол Улсын шинэ 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 заажээ. Үүний үндсэн дээр 1995 оны 10 дугаар сарын 1-нд нууцын тухай багц хуулийг буюу “Төрийн нууцын тухай хууль”, “Байгууллагын нууцын тухай хууль”, “Хувийн нууцын тухай хууль”-ийг баталсан билээ. Энэ үед мэдээллийн эрх чөлөөний талаарх ойлголт

<sup>18</sup> Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө. Глоб Интернэшнл ТББ. УБ. 2006 он. х.13-14



харьцангуй бага байсныг өмнө дурьдсан бөгөөд магад тийм ч учраас өнөөгийн өндөрлөгөөс дүгнэхэд тухайн үед баталж, өнөөг хүртэл мөрдөж буй нууцын тухай, нэн ялангуяа “Төрийн нууцын тухай хууль” олон улсын нийтлэг жишгээс нэлээд зөрүүтэй тодорхойлогдсон байна.

2002 онд Глоб Интернэшнл ТББ, Лондонд төвтэй 19-р зүйл байгууллагатай хамтран үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх болон мэдээллийн эрх чөлөөнд нөлөөлж буй Монгол Улсын хуулиудыг задлан шинжилж, дараах хоёр зөвлөмжийг гаргажээ:

- Төрийн нууцтай холбоотой болон бусад хуульд заасан нууцын журмыг эргэн нягталж, өөрчлөн шинэчлэх;
- Ийнхүү өөрчлөн шинэчлэхдээ төрийн нууцын тухай хуульд задруулснаас учирч болох хор хохирлын шалгуурыг нарийн тодорхойлох, тэдгээр хор хохирол нь олон нийтийн эрх ашгаас илүү байх шаардлагыг тусгах.

Энэхүү судалгаанд үндэслэн Глоб Интернэшнл ТББ-аас 2006 онд АНУ-ын ЭСЯ-тай хамтран “Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө” төслийн хүрээнд Төрийн нууцын тухай хуулийг бусад орны ижил төстэй хуультай харьцуулж, “Төрийн нууцын тухай” хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулжээ. Харьцуулсан судалгааны тайланд “Төрийн нууцын тухай” болон холбогдох бусад хуулинд ашигласан нэр томъёог өөрчлөх болон найруулгын шинжтэй санал олныг дэвшүүлсэн нь асуудалд нэлээд нухацтай хандсаныг илэрхийлж байна. Үүний зэрэгцээ нууцлах мэдээллийн шалгуур үзүүлэлтийг хуульчлах, төрийн нууцын жагсаалт хэт ерөнхий байгааг илүү тодорхой болгож, төрийн нууцад хамааруулж болохгүй мэдээллийг зааж нэрлэх, “Төрийн нууцын тухай” болон “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай” хуулийн уялдаа холбоог сайжруулах, нууцлах хугацааг нууцын зэрэглэлтэй уялдуулах, нууцын хугацаа хэзээ дуусч буйг олон нийтэд мэдэх боломжтой болгох, нууцын хугацааг 30 жилээс илүүгүй болгох, 5 жил тутам нууцлах үндэслэл шалгуурыг хянадаг болох, төрийн нууцыг задруулсан этгээдэд хариуцлага хүлээлгэхдээ учирсан гэм хор, нууцын зэрэглэлээр ялгавартай хандах зэргийг зөвлөсөн байна.<sup>19</sup>

Мөн уг төсөлд хуулийн хэрэгжилтийг хянах гурван шатны зохицуулалтыг тодорхойлж, дотоод хяналтын тухай заалт оруулж, иргэд, хуулийн этгээд төрийн нууцтай танилцах үйл явцыг зохицуулсан зэргээрээ нэлээд дэвшилттэй болжээ. Харин хуулийн төсөлд нэгж

<sup>19</sup> Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө. Глоб Интернэшнл ТББ. УБ. 2006 он. х.35-36

мэдээллийг (тухайлбал, тодорхой тушаал, албан баримтыг) төрийн нууцад хамааруулах үйл явц, үндэслэлийг орхигдуулснаас гадна төрийн нууцад хамаарах ёсгүй мэдээллийг нууцад тооцсон тохиолдолд ямар журам баримтлан ажиллах тухай зохицуулалт дутагдалтай байна.

2008 онд Тагнуулын Ерөнхий Газраас (ТЕГ) төрийн нууцын тухай хууль тогтоомжийн шинэчилсэн найруулгын төслүүдийг боловсруулах ажлын хэсэг байгуулж, одоо үйлчилж байгаа “Төрийн нууцын тухай” болон “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-ийг шинэчлэн сайжруулах зорилго тавьжээ. ТЕГ-аас боловсруулсан хуулийн төсөлд төрийн нууцыг ил болгох шат дамжлагыг багасгах, нууцлах хугацааг нууцын зэрэглэлтэй уялдуулах, нууцлах дээд хугацааг богиносгох, нууцын зэрэглэлийг тогтоохдоо үндэсний аюулгүй байдалд учруулах хор уршигтай шууд хамааруулах, төрийн нууцын улсын нэгдсэн тоо бүртгэл хөтлөх, нууцын ашиглалт, хадгалалт, хамгаалалтыг тухайн нууцыг хариуцсан байгууллага 3 жил тутам хянаж байх<sup>20</sup> зэрэг эерэг өөрчлөлт хийх нэлээд хэдэн санал орсон нь хандлагын хувьд дэвшилттэй юм.

Харин уг төсөлд “Байгууллагын нууцын тухай хууль”-ийг хүчингүй болгох тохиолдолд “албаны нууц” хэмээх шинэ ангиллыг “Төрийн нууцын тухай хууль”-д оруулах санал дэвшүүлсэн нь нууцлах сэтгэлгээнээс салаагүй, байгууллагын нууц байх ёстой гэсэн ерөнхий хандлагаас үүдсэн оновчгүй шийдэл болжээ. Уг хуулийн төслийн сул талуудыг дурьдвал мэдээллийг нууцад хамааруулах үйл явцыг хангалттай нарийн зохицуулаагүй, олон нийтийн мэдэх эрх ашиг давамгайлах зарчмыг тусгаагүй, хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үйл явцыг (анхан, дунд, дээд) шат тус бүрээр харгалзан зохицуулаагүй зэргийн нэрлэж болно. Гэсэн хэдий ч, төрийн нууцын хадгалалт, хамгаалалт, ашиглалтыг улсын хэмжээнд хариуцсан төрийн байгууллага болох ТЕГ-аас “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийг нээлттэй нийгмийн үзэл санааны үүднээс шинэчлэх оролдлого хийж байгаа нь эерэг хандлага яах аргагүй мөн.

ТЕГ-аас боловсруулсан хуулийн төслийг ХЗДХЯ, Батлан хамгаалах яам зэрэг төрийн зарим байгууллагатай хэлэлцэж, ахин сайжруулах шийдвэр гаргаад ажиллаж байгаа аж.

<sup>20</sup> “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал. ТЕГ 2009 он (нийтлэгдээгүй эх хувь)

## 2.3 Төрийн нууцын тухай эрх зүйн зохицуулалт: Өнөөгийн байдал

Иргэдийн мэдээлэл авах эрх чөлөөг баталгаажуулах зорилгоор өнгөрсөн 20 гаруй жилийн хугацаанд иргэний нийгмийн зүгээс тодорхой алхам хийхийг оролдож, төр, засгийн байгууллагаас ч мэдээллийг илүү нээлттэй болгох чиглэлээр нэг бус удаа тогтоол шийдвэр гаргаж ирсэн ч өнөөг хүртэл бодлогын түвшинд тодорхой алхам хийгдээгүй л байна. “Төрийн нууцын тухай хууль” болон түүнийг хэрэгжүүлэх үйл явц боловсронгуй бус байгаагийн улмаас мэдээлэл авах эрх чөлөө хязгаарлагдаж байгааг дараах нөхцөл байдал нотолж байна.

Төрийн нууцын тухай хуулийн дагуу “Хууль гаргахгүйгээр аливаа мэдээ, баримт, эд зүйлийг төрийн нууцад хамааруулахыг хориглодог боловч 2006 онд “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-д хамгийн сүүлийн удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулснаас хойшхи хугацаанд ямарваа нэгэн хууль гаргахгүйгээр мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулсан байна.

Хэдийгээр өнөөдөр хууль гаргахгүйгээр аливаа мэдээ, баримт, эд зүйлийг нууцад хамааруулахыг хуулиар хориглож буй ч бодит амьдрал дээр энэ нь хэрэгжихгүй байна. “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн дагуу аливаа мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах эрх бүхий этгээд

нь хууль тогтоогч байгууллага буюу УИХ мөн боловч нөгөө талаар “шаардлагатай бол” ТЕГ мэдээ, баримт, эд зүйлийг нууцлах санал ирүүлсэн өдрөөс эхлэн нууцын хамгийн өндөр зэрэглэлд хамааруулан хамгаалах эрхтэй. 2006 онд хамгийн сүүлийн удаа “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-д нэмэлт өөрчлөлт оруулснаас хойш өнгөрсөн 4 жилийн хугацаанд ил байлгавал үндэсний аюулгүй байдалд эрсдэл учруулна гэж үзсэн мэдээллийг хууль гаргахгүйгээр нууцалсаар байна. Үүний шалтгаан нь УИХ-аас төрийн нууцад хамааруулах нэгж мэдээллийн жагсаалтыг бус, харин мэдээллийн ерөнхий ангиллын жагсаалт буюу чиг баримжаа төдий зүйлийг баталж байгаад оршиж байна. Нэгэнт УИХ-аас нууцын ангилал төдий жагсаалт баталж буй тул тэрхүү ерөнхий ангиллын дагуу нэгж мэдээллийг нууцлах дараагийн шатны ажлыг хэн нэгэн гүйцэтгэж таарах боловч үүнийг нарийн зохицуулсан эрх зүйн баримт үгүйлэгдэж байна.

Нөгөө талаар мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах болон ил болгох үйл явцыг хуулиар зохицуулахаар заасан нь нууцлах, ил болгох үйлдлийг хэт олон шат дамжлагатай, нүсэр үйл ажиллагаа болгон, бодит амьдралд хэрэгжих магадлалыг нь бууруулж, улс, үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотойгоор тодорхой шийдвэр гаргах үйл явцын уян хатан чанарыг алдагдуулах сөрөг талтай байгаа нь анзаарагдаж байна. Чухам ийм л

шалтгаанаар 2004 онд “Төрийн нууцын тухай хууль”-д нэмэлт өөрчлөлт оруулахдаа ТЕГ-аас мэдээллийг нууцлах санал орж ирсэн өдрөөс эхлэн “хамгаалалтад авах” эрхийг давхар олгосон болов уу.

Нууцалж болохгүй буюу заавал ил байх ёстой мэдээллийн жагсаалтыг гаргаж, мөрдөх тухай ямарваа нэгэн зохицуулалт байдаггүй нь нийтэд зайлшгүй нээлттэй байх шаардлагатай мэдээллийг нууцлах хандлага бий болгох, иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлах боломжийг бүрдүүлж байна.

Үүний зэрэгцээ нууцалж болохгүй буюу заавал ил байх ёстой мэдээллийн жагсаалтыг гаргаж, мөрдөх тухай ямарваа нэгэн зохицуулалт байхгүй учир энэхүү нөхцөл байдал нь нийтэд зайлшгүй нээлттэй байх шаардлагатай мэдээллийг

нууцлах хандлага бий болгох, иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлах боломжийг бүрдүүлж байгаа юм.

“Төрийн нууцын тухай хууль”-д нууцлах хугацааны талаар ямар нэг зохицуулалт огт байдаггүй, “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-ийн дагуу мэдээллийг нууцын зэрэглэлээс үл хамааран 5 – 60 жил болон байнга нууцалж буй нь олон нийтийн мэдээлэл хүртэх эрх ашгийг хүндэтгэх олон улсын зарчим болон жишигт нийцэхгүй байгаа юм. ТЕГ нууцын хугацааг сунгах тухай саналыг Засгийн газарт гаргаж, улмаар Үндэсний Аюулгүй Байдлын Зөвлөл (ҮАБЗ)-д танилцуулан УИХ-аар батлуулдаг. Гэхдээ сунгаж болох дээд хугацаа, мөн хэдэн удаа сунгаж болох, ямар үндэслэл шалгуурын дагуу сунгах тухай нарийн зохицуулалт байдаггүй тул нэгэнт нууцалсан мэдээллийн нууцлах хугацааг хэдэн ч удаа хамаагүй сунгах буюу байнга нууцлах боломжийг олгож байгаа юм. Энэ нь ямар ч мэдээллийг зөвхөн тодорхой хугацаанд нууцалдаг олон улсын практикаас хол зөрж байна.

Өнөөдөр Төрийн нууцыг “онц чухал – маш нууц”, “маш нууц”, “нууц” гэсэн гурван зэрэглэлд ангилж байгаа боловч задруулснаар Монгол Улсын ашиг сонирхол, аюулгүй байдалд учирч болох хор уршгийн хэмжээг нууцын зэрэглэл тус бүрээр нь харгалзан тодорхойлсон зүйл алга байна. Энэ нь нууцын зэрэглэл тогтоохын ач холбогдлыг үгүй хийж, улмаар зөвхөн зайлшгүй нууцлах шаардлагатай мэдээллийг зайлшгүй нууцлах хугацаанд нь хамгаалах зохицуулалтыг утга холбогдолгүй болгож байгаа билээ.

Социализмын үед буюу 1964 оноос хойш үйлчилж байсан “Улсын нууц бичиг баримтын товч жагсаалт, зааврыг батлах тухай” 258 дугаар тогтоолыг 1992 онд Монгол Улсын Засгийн Газрын 38 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгоод, 1995 онд “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийг шинээр

батлахдаа өмнөх үеийн нууц мэдээллийг хэрхэн, ямар журмаар ил болгох тухай ямарваа нэгэн хууль, тогтоол шийдвэр гаргалгүй орхижээ. Тиймээс тухайн үеийн “улсын нууц”-ыг задлахаас болгоомжилж, одоог хүртэл үндсэндээ нууцалсаар байна.

Одоогийн байдлаар төрийн нууцыг хадгалах, хамгаалах үйл явцыг тодорхой хэмжээгээр хянаж байгаа боловч нууцлах үйл явцыг хуулийн дагуу хэрхэн гүйцэтгэж буйг хянах үр дүнтэй механизм алга.

Төрийн нууцад хамааруулах мэдээллийн хэмжээнд хязгаар тогтоохын тулд нууцыг ил болгох зохицуулалтыг бодитой, амьдралд хэрэгжихүйц байдлаар хуульчлах нь маш чухал байдаг. Өнөөдөр төрийн нууцыг ил болгох эрх

зүйн зохицуулалт бүхэлдээ бүрхэг байгаагийн улмаас нэгэнт нууцалсан мэдээлэл ил болох магадлал маш бага байна. Жишээлбэл, хуулийн дагуу “Нөхцөл байдал өөрчлөгдсөний улмаас нууцлах шаардлагагүй болсон” үндэслэлээр нууц мэдээллийг ил болгох боломжтой юм. Гэтэл улсын хэмжээнд нууцалсан мэдээллийн нэгдсэн жагсаалт байхгүй, төрийн нууцад хамааруулсан үндэслэл шалгуур нь тодорхой бус, тухайн үед нууцлах шалтгаан болж байсан “нөхцөл байдал” нь өөрчлөгдсөн эсэхийг хэн, хэрхэн тогтоох нь тодорхойгүй зэрэг байдлын улмаас дээрх үндэслэлээр нууц мэдээллийг ил болгох магадлал бага байна. Түүнчлэн “нууцлах хугацаа дуусгавар болсон” тохиолдолд мэдээллийг хэрхэн ил болгох тухай зохицуулалт байхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, ямар мэдээллийг хэзээ нууцалсан, нууцын хугацаа хэзээ дуусгавар болох тухай болон хугацаа нь дуусаад ил болсон мэдээллийн талаар олон нийт мэдэх боломжгүй байгаагийн зэрэгцээ нууц мэдээллийг ил болгох “хуульд заасан бусад үндэслэл”-д чухам юу хамаарах нь тодорхой бус байна. Түүнчлэн олон нийтийн мэдэх эрх ашиг нууцлах эрх ашгаас давамгайлж байх тохиолдолд мэдээллийг ил болгох зарчмыг баталгаажуулж, төрийн нууцын тухай хуулийг хэт өргөн хүрээнд ашиглах боломжийг хязгаарлах зорилго бүхий зохицуулалт огт байхгүй байгаа юм.

Нууц мэдээллийг ил болгох тухай саналыг боловсруулж дэвшүүлэх эрх мэдэл нь зөвхөн ТЕГ- т ногдож буй нь олон улсын түгээмэл практиктай нийцэхгүй байна. Ардчилсан болон ардчиллыг хөгжүүлж буй бусад орны туршлагаас харахад төрийн нууц байх ёсгүй мэдээллийг нууцад хамааруулсан байна гэж үзсэн иргэн, хуулийн этгээд бүр нууц мэдээллийг ил болгох санал дэвшүүлэх эрхтэй байдаг аж.

Олон нийтийн мэдэх эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд төрийн нууцыг тогтоох үйл явц хуулийн хүрээнд явагдаж буй эсэхэд тавих хяналтын тогтолцоо боловсронгуй байх нь чухал байдаг. Гэтэл одоогийн байдлаар

төрийн нууцыг хадгалах, хамгаалах үйл явцыг тодорхой хэмжээгээр хянаж байгаа боловч нууцлах үйл явцыг хуулийн дагуу хэрхэн гүйцэтгэж буйг хянах үр дүнтэй механизм алга байна. Мэдээллийг хувийн үзэмжээр бус, тогтоосон үндэслэл, шалгуурын хүрээнд төрийн нууцад хамааруулж хэвшихийн тулд дээд, дунд болон анхан шатны хяналтын тогтолцоог бий болгох хэрэгцээ тулгамдаад байна.

Нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хянах дээд шатны байгууллага нь ихэвчлэн хууль тогтоох байгууллага байдаг бол дунд шатны хяналтыг гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд, анхан шатны хяналт нь нууц мэдээллийг боловсруулж, хадгалж буй анхан шатны байгууллага, агентлагийн хүрээнд явагддаг. Одоогийн байдлаар УИХ нууцын тухай хууль тогтоомжийн биелэлтэд дээд шатны хяналт тавих үүрэгтэй боловч энэ талаар УИХ-ын тухай хуулиас өөр нарийн зохицуулалт байхгүй. Нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийг УИХ-ын Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хороо хянах үүрэгтэй боловч энэ байнгын хороо өөр бусад олон хуулийн хэрэгжилтийг давхар хянадаг тул дор хаяж сүүлийн хоёр жилд Төрийн нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хянах ажлыг зохион байгуулаагүй байна. Дунд шатны хяналтыг бусад орны жишигтэй нэгэн ижлээр Засгийн газар буюу ТЕГ-г оноосон боловч энэхүү хяналтын чиг үүрэгт төрийн нууцыг хэрхэн тогтоож буй үйл явцыг хянах хариуцлага багтдаггүй, зөвхөн нууцын хадгалалт, хамгаалалтыг хянах эрх мэдэл ордог ажээ (Дунд шатны хяналтыг бусад оронд хэрхэн хэрэгжүүлдэг тухай энэхүү тайлангийн 2.3.2-р хэсгээс үзнэ үү). Өнөөдөр төрийн нууцын жагсаалтыг зөвхөн УИХ хуулиар батлах зохицуулалт үйлчилж байгаа учир анхан шатны түвшинд буюу яам, агентлагууд мэдээллийг нууцад хэрхэн хамааруулж буй үйл явцыг хянах дотоод хяналтын ямар нэгэн зохицуулалт огт үгүй байна.

Энэхүү судалгааны хүрээнд харьцуулж үзсэн бусад орны туршлагаас харахад ямар мэдээллийг төрийн нууцад хэрхэн хамааруулж болох шалгуур, нөхцлийг хуулиар тодорхойлж өгөөд, яам, агентлагийн холбогдох албан тушаалтнууд тогтоосон шалгуурын дагуу мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулж байгаа эсэхийг хянах өөрийн хяналтын системийг (тухайлбал, хяналт хариуцсан албан тушаалтан) бий болгожээ.

Өнөөдөр төрийн нууцыг ил болгох эрх зүйн зохицуулалт бүхэлдээ бүрхэг байгаагийн улмаас нэгэнт нууцалсан мэдээллийг ил болгох магадлал маш бага байна.

Төрийн нууцын тухай хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг үндсэндээ нууцын хадгалалт, хамгаалалт, задруулсантайгаар холбож тодорхойлж байгаа бөгөөд харин мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулахдаа хуулийн хүрээнд

ажиллаагүй буюу нууцлах ёсгүй мэдээллийг нууцалсан тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын талаар хангалттай тодорхой зохицуулалт алга. Энэ нь “Төрийн нууцын тухай” Монгол Улсын хуулинд “задруулбал үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулахуйц” мэдээллийг хамааруулах тухай маш ерөнхий заалт орсон, мөн мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үндэслэл, шалгуурыг нарийн тодорхойлоогүй, нууцад хамааруулсан мэдээллийн нэгдсэн жагсаалт байдаггүй тул “зөв үндэслэлээр” нууцалсан эсэхийг хянах механизм байхгүй зэрэгтэй холбоотой байна.

Эдгээр болон бусад асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх аргазамыг гэрэлхийлэн, Монгол Улсад явагдаж буй нийгэм, улс төрийн ижил төстэй үйл явцыг даван туулж буй Болгар, Эстони, Унгар, Гүрж, Словени, Македони зэрэг зүүн Европын буюу хуучин социалист орнуудын Төрийн нууцын тухай хууль, түүний хэрэгжилтийг өөрийн орны Төрийн нууцтай холбоотой хууль эрх зүйн зохицуулалт, нууцлах үйл явцтай харьцуулан судаллаа. Дээрх орнуудын төрийн нууцын тухай хууль, түүнийг хэрэгжүүлэх үйл явцтай холбоо бүхий мэдээлэл харьцангуй илүү олдоцтой байсан нь эдгээр орныг сонгоход нөлөөлсөн болно. Түүнчлэн энэхүү судалгааны хүрээнд ардчиллыг өндөр түвшинд хөгжүүлсэн баруун Европын орнуудаас Австри Улсыг жишээ болгон сонгож судаллаа. Австри Улс нь нууц мэдээллийн тухай тусгайлсан хуультай баруун Европын цөөн орнуудын нэг байсан нь энэ улсад үйлчилж буй нууцын зохицуулалтыг сонгож харьцуулахад нөлөөлсөн юм. Түүнчлэн АНУ-ын Төрийн нууцын холбогдолтой зарим дэвшилтэт арга барилыг хууль тогтоогчдод санаа өгөх үүднээс ашигласан болно.



## ГУРАВ. Төрийн нууцыг тогтоох, ил болгох, хянах, хариуцлага тооцох үйл ажиллагаа

---

“Иргэдийн мэдээлэл хүртэх эрхийг баталгаажуулах” зорилгын үүднээс дараах хянах хувьсагчийг шалгуур болгон ашиглаж, харьцуулсан шинжилгээ хийлээ:

1. *Мэдээллийг нууцад хамааруулах үйл явц* (мэдээллийг нууцад хамааруулах үндсэн шалгуур, нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалт, нууцлах эрх бүхий этгээд, нууцын хугацаа ба зэрэглэл.
2. *Нууцыг ил болгох үндэслэл, зохицуулалт, зарчим* (нууцыг ил болгох үндэслэл, үйл явц, нууцлах хугацааг өөрчлөх, дуусгавар болгохтой холбоотой зохицуулалт)
3. *Төрийн нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хянах үйл явц* (хяналтын дээд, дунд, шатны үйл ажиллагаа, хариуцах этгээд, дотоод хяналт)
4. *Хариуцлагын тухай зохицуулалт* (Нууцын тухай хууль, тогтоомж зөрчигчдөд хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл, шүгэлдэгчдийг хамгаалах зохицуулалт)

### 3.1 Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үйл явц

Өндөр хөгжилтэй төдийгүй социалист тогтолцоотой байсан зүүн Европын орнуудын ихэнхэд нь мэдээллийг нууцлах үйл явцын үндсэн нөхцөл шалгуурыг хуульчилсан байдаг бөгөөд ингэснээр ямар мэдээллийг хэн, хэрхэн, ямар шалгуураар нууцлах эрхтэй нь бүх нийтэд илтөд, тодорхой болж, хуулийг санаатайгаар болон санамсаргүйгээр буруу ашиглах явдлыг хязгаарлаж, хуулийн хэрэгжилтийг хянах боломжийг илүү нээлттэй болгож өгдөг байна.

Мэдээллийг нууцлах үйл ажиллагааны үндсэн нөхцлийг хуульчлан зохицуулахдаа дор хаяж нууцлалд хамааруулах анхан шатны зарчим буюу шалгуур, нэгж мэдээллийг хуулийн дагуу нууцад хамааруулах эрх бүхий этгээд, нууцын зэрэглэл ба хугацаа, тэдгээрийн тодорхойлолт болон шалгуур, нууцын зэрэглэлийг өөрчлөх нөхцөл зэргийг тодорхойлсон байдаг байна.



### 3.1.1 Нууцад хамааруулах ерөнхий зарчим

Өнөөдрийн байдлаар Монгол Улсад төрийн нууцад хамааруулах мэдээллийн хүрээг үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах, тагнуул, сөрөх тагнуул, гүйцэтгэх ажил, цаазаар авах ялыг гүйцэтгэх журам гэсэн таван чиглэлд хязгаарлаж байна. Эдгээр чиглэлд чухам ямар баримт бичиг, эд зүйл багтаахыг “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-иар баталдаг бөгөөд “Хууль гаргахгүйгээр аливаа мэдээ, баримт бичиг, эд зүйл, объект, үйл ажиллагааг төрийн нууцад хамааруулахыг” хориглох зарчим үйлчилж байна. Өөрөөр хэлбэл, зөвхөн “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-д заасан баримт мэдээллийг л албан ёсоор төрийн нууцад хамааруулан, хадгалах ёстой болж байна. Гэтэл

УИХ-аас баталсан төрийн нууцын жагсаалт нь нэгж баримт, эд зүйлийн оноосон нэрийн жагсаалт бус, өргөн хүрээний ангиллын жагсаалт байдаг тул дээрх жагсаалтад чухам хэзээ үйлдсэн ямар нэртэй баримтыг хамааруулах вэ гэсэн асуулт гарч ирж байна. Жишээлбэл, яг ямар баримт бичгийг “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-ийн 1-ийн 1-д заасны дагуу “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал”, “нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдалтай” холбоотой гэж үзэж нууцлах тухай шийдвэрийг “хуульд нийцсэн, цаг үеэ олсон байх” шалгуурыг баримтлан гаргах ёстой болж байна. Аливаа мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулахдаа удирдлага болгох үндсэн шалгуурыг манай хуулинд ийнхүү маш ерөнхий байдлаар тодорхойлжээ.

Бусад орны туршлагаас харахад наад захын зарчмын шинжтэй нөхцөл, болзлыг хууль, эрх зүйн баримтаар тодорхойлж өгсөн байдаг. Эдгээр зарчимд, тухайлбал, мэдээллийг задруулснаас үүсэх гэм хорын шалгуур, мөн олон нийтийн мэдэх эрх давамгайлах шалгуурыг тусгах практик бий. Жишээлбэл, Гүрж Улсад нэгж мэдээллийг нууцад хамааруулах шийдвэр

АНУ-ын Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах нууц мэдээллийн тухай Ерөнхийлөгчийн тогтоолын дагуу (EO 12958) “нууц” мэдээлэл нь дараах болзлыг хангах ёстой аж:

1. Тухайн мэдээллийг нууцлах эрх бүхий байгууллага нууцын зэрэглэлд хамааруулсан
2. Тухайн мэдээллийг Америкийн Засгийн газраас, эсвэл Засгийн газарт зориулж бэлтгэсэн, Засгийн газрын эзэмшил, хяналтад байгаа
3. Тухайн мэдээлэл хуулиар тогтоосон нууцлал зохих мэдээллийн төрөл буюу ангилалд багтсан
4. Тухайн мэдээллийг албан ёсны зөвшөөрөлгүйгээр задруулах тохиолдолд үндэсний аюулгүй байдалд, олон улсын терроризмаас хамгаалах үйл ажиллагаанд бодитой хохирол учирч болзошгүй бөгөөд тэрхүү учирсан хохирлыг анх нууцлалсан байгууллага тогтоон тодорхойлох боломжтой байх.

гаргах бүртээ уг мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах зайлшгүй шаардлага хэрэгцээтэй гэдгийг үндэслэн тайлбарласан байх ёстой аж.

Нууцалж болох мэдээллийн шалгуурыг хэт өргөн хүрээнд буюу ерөнхий байдлаар томъёолсон, нууц мэдээллийн жагсаалтыг нийтэд ил болгох механизмыг баталгаажуулаагүй нөхцөлд нууцын тухай хуулийг буруугаар ашиглах, нууцлалд хамааруулах шаардлагагүй буюу тэр бүү хэл, нийтэд заавал ил байх ёстой мэдээллийг санаатайгаар болон санамсаргүйгээр нууцлах хандлага гардаг аж. Тухайлбал, Таджикистанд 2003 оны эдийн засгийн өсөлтийн тухай мэдээллийг, Туркменистанд тахлаар өвчилсөн тохиолдлуудыг төрийн нууцад хамааруулсан байх юм.

Оросын Холбооны Улсад мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үйл явц хэт нууцлагдмал байгааг Европын Зөвлөлийн Парламентын чуулган 2003 онд шүүмжилж, тогтоол гаргаж байжээ.<sup>21</sup> Уг тогтоолыг гаргах үндэслэл нь сэтгүүлч Грегорий Паскогийн хэрэг болсон бөгөөд үүнд төрийн нууцад чухам ямар мэдээллийг хамааруулахыг илүү тодорхой, олон нийтэд ил болгохын чухлыг онцолжээ. Төрийн нууцын тухай Оросын хуулийн дагуу нууцад хамааруулах мэдээллийн гуч гаруй чиглэлийг тогтоож өгсөн бөгөөд тухайн чиглэлд багтах 700 гаруй баримт, эд зүйлийн нууц жагсаалтыг Батлан хамгаалахын сайдын 55:96 дугаар тушаалаар нууцалсныг Европын Зөвлөлийн Парламентын Чуулганаас эрс шүүмжилжээ. Энэхүү нууц жагсаалтад багтсан мэдээллийг задруулсан хэргээр Оросын сэтгүүлч Паско, эрдэмтэн Никитин нарын хүмүүсийг эрүүгийн хэрэгт татан ялласныг буруушааж, эрүүгийн хариуцлага тооцохоор заасан нууц тогтоол шийдвэрт үндэслэн иргэдийг гэмт хэрэгт ахин хэзээ ч холбогдуулахгүй байх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгохыг Оросын Төрийн Думад уриалжээ.

Нууц мэдээллийн цар хүрээг зөвхөн зайлшгүй шаардлагатай хэмжээнд хязгаарлах үүднээс нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтыг Нууцын тухай, эсвэл Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулиар баталгаажуулдаг практик түгээмэл байна. Ийм зохицуулалт УИХ-д өргөн бариад байгаа “Мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тухай хууль”-ийн төсөлд ч, “Төрийн нууцын тухай хууль”-д ч байхгүй билээ. Нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтад гол төлөв хүний эрхийн зөрчил, бусад хуулийн зөрчил болон байгаль, хүрээлэн буй орчинд учруулж буй аюул, хохирлын талаарх мэдээлэл багтдаг. Ийнхүү мэдээлэл нууцлахыг хориглох үндэслэл нь зарим тохиолдолд олон улсын хууль, гэрээ хэлэлцээрээс урган гарч ирдэг. Жишээлбэл, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын

<sup>21</sup> Resolution 1354 on Conviction of Grigori Pasko, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 2003

дагуу хүний эрхийн зөрчлийн талаарх мэдээллийг нууцлах боломжгүй.<sup>22</sup> Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Европын Эдийн Засгийн Комиссын (НҮБЕЭЗК) “Мэдээлэл хүртэх, шийдвэр гаргах үйл явцад олон нийтийн оролцоог хангах конвенц”, “Байгаль орчны асуудлаар шударга байдлыг хангах конвенц”-ийн дагуу хүн амын эрүүл мэнд болон байгаль орчинд учирч болзошгүй аюул заналхийллийн тухай мэдээллийг нууцлахыг хориглодог.

АНУ-д хуулийн зөрчил, үр бүтээлгүй байдал, захиргааны алдаа завхралыг далдлах зорилго бүхий мэдээлэл, хувь хүн, байгууллагыг эвгүй байдалд оруулахаас зайлсхийх, өрсөлдөөнд нөлөөлөх зорилгоор мэдээллийг нууцлах, үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхолд хамааралгүй мэдээллийг ил болгохоос цааргалах, хойшлуулах зэргийг хориглодог. Түүнчлэн үндэсний аюулгүй байдалд шууд хамааралгүй шинжлэх ухааны үндсэн мэдээллийг нууцлахыг хориглодог байна. Литв улсад эдийн засаг, санхүү, эрүүл мэндийн хамгааллын нөхцөл байдал, боловсрол, экологи, хүн ам зүйн байдлын талаар суурь статистик мэдээллийг нууцлахыг хориглодог бол Гүржид цэрэг дайны зориулалтын бус газрын зураг, олон улсын гэрээ хэлэлцээр, мөнгөн тэмдэгт болон алтны нөөцийн талаар, мөн “болж өнгөрсөн, эсвэл болох магадлалтай” бөгөөд иргэдийн аюулгүй байдалд заналхийлж болзошгүй байгалийн гамшиг, аюулт үзэгдлийн талаарх мэдээллийг нууцлахыг албан ёсоор хориглодог байна. Молдовт “боловсрол, эрүүлийг хамгаалах, экологи, газар тариалан, худалдаа наймаа болон шударга ёсны тогтолцооны бодит байдлын талаарх мэдээллийг” нууцлахыг хориглодог.

Дээр дурьдсанчлан ийнхүү нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтыг иргэдийн мэдэх эрхийг хүндэтгэх, мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулах зорилгоор гаргадаг бөгөөд ингэснээр нууцад хамаарах мэдээллийн цар хүрээг зайлшгүй шаардлагатай хэмжээнд хязгаарлах боломж бүрддэг байна.

### **3.1.2 Нууцлах эрх бүхий этгээд**

Өнөөдрийн байдлаар Монгол Улсад мэдээллийг нууцад хамааруулахдаа дараах процедурыг баримталж байна. Байгууллага, албан тушаалтан, иргэд ТЕГ-т аливаа мэдээлэл, баримт бичиг, эд зүйлийг төрийн нууцын жагсаалтад хамааруулах саналыг гаргана. ТЕГ санал болгосон мэдээллийг судалж боловсруулаад, Засгийн газарт, улмаар Үндэсний аюулгүй

<sup>22</sup> The UN Working Group on Arbitrary Detention, Recommendation: Human Rights and State Secrets, E/CN.4/2001/14, 20 December 2000

байдлын зөвлөлд танилцуулж, 30 хоногийн дотор УИХ-д өргөн мэдүүлнэ. Харин УИХ-аас тухайн мэдээ, баримт, эд зүйлс, үйл ажиллагааг нууцад хамааруулах шийдвэр гаргаснаас хойш холбогдох байгууллага, албан тушаалтан нь “нууцлах” арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ. Эндээс харахад, төрийн нууцыг тогтоох үйл явц маш тодорхой бөгөөд аливаа мэдээллийг төрийн нууцын зэрэглэлд хамааруулах эцсийн шийдвэрийг УИХ гаргаж байгаа мэт байна. УИХ-аас гаргах энэхүү эцсийн шийдвэр нь “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-д илрэлээ олох учиртай. Өөрөөр хэлбэл, “Төрийн нууцад хамаарна” хэмээн шийдсэн баримт бичиг, эд зүйл болгоныг “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-д оруулж байх ёстой бөгөөд учир нь “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн дагуу хууль гаргахгүйгээр аливаа мэдээ, баримт бичиг, эд зүйл, объект, үйл ажиллагааг төрийн нууцад хамааруулахыг хориглодог билээ. Гэтэл “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-д 2006 онд сүүлийн удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан бөгөөд үүнээс хойш бий болсон, задруулбал үндэсний аюулгүй байдалд гэм хор учруулж болзошгүй мэдээллийг төрийн нууцад хэний шийдвэрээр хамааруулан хамгаалж байна вэ гэсэн асуулт урган гарч ирж байна.

Бусад орны туршлагаас харахад төрийн нууцыг Хууль тогтоох байгууллага өөрөө батлах практик түгээмэл бус байна. Үүний оронд нууцад хамруулах мэдээллийн хүрээ, үндэс шалгуурыг нарийвчлан хуульчлаад, тэрхүү тогтоосон хүрээнд анхан шатны мэдээллийг нууцын зэрэглэлд хамааруулах эрх бүхий этгээдийг хуулиар тодорхойлж өгдөг аж.

Нөгөө талаар, “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн дагуу аливаа мэдээлэл, эд зүйл, баримт бичгийг төрийн нууцад хамааруулах санал ТЕГ-т ирсэн өдрөөс эхлэн “шаардлагатай бол” тэдгээрийг “онц чухал – маш нууц” буюу

нууцын хамгийн өндөр зэрэглэлд хамааруулан хамгаалах боломжтой юм. Өөрөөр хэлбэл, ТЕГ шаардлагатай гэж үзсэн бүх мэдээллийг нууцлах эрх зүйн боломж нээлттэй байна. Ийнхүү мэдээ, баримт, эд зүйлийг төрийн нууцад хэн хамааруулах тухай зохицуулалт хоёрдмол агуулгатай байгаа нь нууцын тухай хуулийг хэт өргөн хүрээнд ашиглах боломжийг нээж өгч байна гэж дүгнэж болох юм.

Энэ байдлыг шийдвэрлэх нэгэн саналыг Глоб Интернэшнл ТББ-аас гаргажээ. Тус байгууллагын боловсруулсан “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн төслийн 6.2-т хуульд заасан ангиллаар “төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтыг тусгай хуулиар тогтоож, түүнд өөрчлөлт оруулах, жагсаалтаас хасах харилцааг мөн хуулиар зохицуулна” гэж заажээ. Одоогийн тогтолцооноос ялгарах зүйл нь гэвэл мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үндэслэл, журмыг илүү тодорхой зааж өгсний

зэрэгцээ нууцын зэрэглэлийг нууцлах хугацаатай уялдуулж, нууцлах дээд хугацааг богиносгох санал дэвшүүлсэн байна. Энэ нь мэдээллийг нууцад хамааруулах үйл явцыг илүү нарийн зохицуулж, нууцад хамааруулах эрх бүхий этгээдийг тодорхой болгож, албан тушаалтан хувийн үзэмжээр аливаа мэдээллийг нууцад хамааруулах боломжийг хааж өгөх давуу талтай санал юм. Гэхдээ хуулийн төслийн энэхүү давуу тал бодит амьдралд хэрэгжих эсэх нь гол асуудал болж байна. Хуульчлан батлах гэж буй төрийн нууцын жагсаалт нь нэгж мэдээллийн оноосон нэрийн жагсаалт бус, харин мэдээллийн ерөнхий ангиллын жагсаалт, чиг баримжаа төдий зүйл байх тохиолдолд одоогийн нөхцөл байдал үндсэндээ өөрчлөгдөхгүй билээ.

Нөгөө талаар, нэгж мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах болон ил болгох үйл явцыг хуулиар зохицуулах нь нууцлах, ил болгох үйлдлийг хэт олон шат дамжлагатай, нүсэр үйл ажиллагаа болгосноор бодит амьдралд хэрэгжих магадлал нь буурах, улс, үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотойгоор тодорхой шийдвэр гаргах үйл явцын уян хатан чанарыг алдагдуулах сөрөг тал байгааг мөн харгалзах нь зүйтэй болов уу. ТЕГ-т мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах санал гаргах, улмаар Засгийн газраар хэлэлцүүлэх, ҮАБЗ-д танилцуулж УИХ-д өргөн мэдүүлэх, холбогдох байнгын хороогоор хэлэлцүүлж, нэгдсэн чуулганаар шийдвэрлүүлэх шат дамжлага нь мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах шийдвэрийг богино хугацаанд шуурхай гаргах шаардлагатай тохиолдолд бэрхшээл үүсгэх магадлалтай. Ийм нөхцөлд мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах саналыг ТЕГ-т оруулсан өдрөөс эхлэн “шаардлагатай бол” “онц-чухал – маш нууц” зэрэглэлд хамааруулж хамгаалалтад авах тухай хуулийн заалт нь тодорхой хэмжээний уян хатан байдлыг бий болгож байгаа мэт боловч үнэн хэрэгтээ бол ямар ч мэдээллийг ТЕГ-аас шууд нууцлах боломжийг мөн давхар нээж өгч байгаагаараа сул талтай.

Бусад орны туршлагаас харахад төрийн нууцад хамруулах мэдээллийн хүрээ, үндэсшалгуурыг хуулиараа тодорхойлоод, тэрхүү хуулиар тогтоосон хүрээнд ямар мэдээллийг аль зэрэглэлийн нууцад хамааруулахыг шийдэх эрх бүхий этгээдийг тогтоож өгдөг байна. Жишээлбэл, Македони Улсад “Македони Улсын ерөнхийлөгч, засгийн газрын тэргүүн, Үндсэн хуулийн цэцийн тэргүүн, ерөнхий шүүгч, сайд нар тус тусын хариуцсан яамдын үйл ажиллагааны хүрээнд, ерөнхий прокурор, армийн ерөнхий командлагч, тагнуулын газрын дарга, нууц мэдээллийн аюулгүй байдлын газрын дарга болон эдгээр хүмүүсийн бичгээр олгосон зөвшөөрөл бүхий албан тушаалтнууд” холбогдох мэдээллийг хуулийн хүрээнд “Төрийн

Олон улсын шинжээчдийн үзэж буйгаар аливаа мэдээллийг нууцлах дээд хугацаа 15 жилээс хэтрэхгүй байх нь зохистой гэж үздэг бөгөөд үүнээс дээш хугацаагаар нууцлах шаардлагатай гэж үзвэл шаардлага, шалтгаанаа нотлох болзлыг хуулинд тусгахыг зөвлөдөг.

албан тушаалтнууд хуульд заасан үндэслэлээр мэдээллийг нууцад хамааруулах эрх мэдэлтэй байна.<sup>24</sup> Австри Улсад Засгийн газрын гишүүд буюу сайд нар өөрсдийн хамаарах салбар тус бүрт мэдээллийн аюулгүй байдлын комиссар, түүний орлогчийг томилдог бөгөөд тэдгээр нь мэдээллийг хуулийн хүрээнд нууцлах, хамгаалах, ашиглах үйл явцыг удирддаг. Түүнчлэн Засгийн газрын түвшинд мэдээллийн аюулгүй байдлын комисс томилон ажиллуулдаг бөгөөд энэхүү комисс нь яамдын түвшинд нууц мэдээллийг хариуцан ажиллаж буй комиссаруудын ажлыг удирдаж, нэгдмэл бодлого, хяналтаар хангадаг тогтолцоо үйлчилж байна. Өөрөөр хэлбэл, нууцын жагсаалтыг хууль тогтоох байгууллага батлах практик тийм ч түгээмэл биш бөгөөд үүний оронд нууцад хамааруулах шалгуур, нууцлах эрх бүхий этгээд, нууцад хамааруулах үйл явцыг хянах

...Ямарч нууц мэдээлэл өөрийн гэсэн "амьдралтай" байх ёстой бөгөөд цаг хугацааны өөр өөр нөхцөлд тухайн нууц мэдээллийг хамгаалах шаардлага, хэрэгцээ нь өөр байдаг. Мэдээлэл хуучрахын хэрээр түүний учруулах хохирлын магадлал багасаж, олон нийтийн хүртээл болгох шаардлага өндөрсдөг. Ихэнх мэдээллийг нууцлах шаардлага хэрэгцээ дээд тал нь 20 жилийн дараа эрс багасдаг, эсвэл үгүй болдог...(Лондонд төвтэй Privacy International байгууллагын Мэдээллийн эрх чөлөөний хөтөлбөрийн захирал Давид Банисар)

нууц"-д хамааруулах эрхтэй гэж заасан байна.<sup>23</sup> Гүрж Улсад Ерөнхийлөгч нь мэдээллийг нууцад хамааруулах шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээдүүдийн жагсаалтыг баталдаг бөгөөд зөвхөн уг жагсаалтад багтсан

механизмыг нарийвчлан хуульчлах хандлага түлхүү хэвшсэн байна. Ингэснээр мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үйл явц илүү тодорхой болохын сацуу олон нийтийн зүгээс хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих боломж нээгдэн, иргэдийн мэдээлэл хүртэх эрхийг шаардлагагүйгээр хязгаарлах боломж багасдаг байна.

<sup>23</sup> Law on Classified Information. Article 9

<sup>24</sup> Law of Georgia on State Secrets, Article 4.2d, 9.2

### 3.1.3 Нууцлах хугацаа ба зэрэглэл

Өнөөдөр Монголд мэдээллийг төрийн нууцын ямар зэрэглэлд хамааруулснаас үл шалтгаалан 5 – 60 жилийн хугацаагаар болон байнга нууцлах практик тогтоод байна. ТEG нууцын хугацааг сунгах тухай саналыг Засгийн газарт гаргаж, улмаар ҮАБЗ-д танилцуулан УИХ-аар батлуулах зохицуулалт байдаг боловч сунгаж болох дээд хугацаа, мөн хэдэн удаа сунгаж болох, сунгахдаа баримтлах үндэслэл шалгуур зэрэг нь тодорхой бус байна. Өөрөөр хэлбэл, нэгэнт нууцалсан мэдээллийн нууцлах хугацааг хэдэн ч удаа хамаагүй сунгах буюу байнга нууцлах боломж нээлттэй хэвээр үлджээ.

Судалгааны хүрээнд харьцуулж үзсэн орнуудын жишгээс харахад, нууцлах хугацааг тодорхойлоогүй, эсвэл маш урт хугацаагаар нууцалдаг цөөн хэдэн орон байдаг бөгөөд эдгээрийн тоонд Унгар болон Төв Азийн зарим орон ордог. Унгарт мэдээллийг 90 хүртэл жилээр нууцалж болдог бол Хорват, Киргиз, Туркменистан зэрэг улсад нууцын ангиллын хугацааг тодорхой хуульчлаагүй байна.

Шинжээчдийн үзэж буйгаар ямар ч нууц мэдээлэл өөрийн гэсэн “амьдрах хугацаатай” байх ёстой бөгөөд цаг хугацааны өөр өөр нөхцөлд тухайн нууц мэдээллийг хамгаалах шаардлага, хэрэгцээ нь өөр байдаг.<sup>25</sup> Мэдээлэл хуучрахын хэрээр түүнийг задруулсны улмаас учирч мэдэх хохирлын хэмжээ буурч, олон нийтийн хүртээл болгох шаардлага өндөрсдөг. Мэдээллийг нууцлах шаардлага хэрэгцээ ихэнхдээ дээд тал нь 20 жилийн дараа эрс багасдаг, эсвэл үгүй болдог тухай Лондонд төвтэй Прайвиси Интернэшнл байгууллагын Мэдээллийн эрх чөлөөний хөтөлбөрийн захирал Давид Банисар дурьджээ.<sup>26</sup> Нууцын хугацаатай холбоотой дараах дэвшилтэт туршлага болон мэргэжилтнүүдийн зөвлөмжийг онцлон дурьдаж байна.

Юун түрүүнд нууцлах хугацааны дээд хязгаарыг аль болох богиносгох чиг хандлага хэвшиж байгааг бид анхаарах ёстой. Ер нь олон улсын шинжээчид аливаа мэдээллийг нууцлах дээд хугацаа 15 жилээс хэтрэхгүй байх нь зохимжтой гэж үздэг бөгөөд үүнээс дээш хугацаагаар нууцлах шаардлагатай гэж үзвэл шаардлага, шалтгаанаа нотлох болзлыг хуулинд

<sup>25</sup> OSCE, Privacy International . Legal Protections and Barriers on the Right to Information, State Secrets and Protection of Sources in OSCE Participating States. London 2007. p.17 Life Cycle Risk Assessment.

<sup>26</sup> Comments on Legal Regulations on Access to Information and State Secrets in Albania. OSCE. London 2006, p.6



тусгахыг зөвлөдөг.<sup>27</sup> Албани Улсад төрийн нууцад хамааруулан хамгаалах хугацаа 10 хүртэл жилийн хязгаартай байдаг бол АНУ-д мөн нууц мэдээлэлд 10 жилийн хязгаар тогтоож, үүнээс илүү хугацаагаар нууцлахыг хүсвэл тийнхүү урт хугацаагаар нууцлах шаардлагатай гэж үзэж буй үндэслэлээ тайлбарлах болзол тавьдаг байна. Түүнчлэн нууцлах хугацаа дууссан тохиолдолд ахин сунгах боломжийг хязгаарлах зохицуулалтууд байдаг. Үүнд, жишээлбэл, сунгаж болох хугацааны дээд хязгаарыг тогтоох, сунгах эрх мэдэл бүхий этгээдийг тодорхойлох, сунгахыг зөвшөөрөх давтамжийг тогтоох, сунгах үндэслэлийг тодорхойлох шаардлага тавих, нууцлах үндэслэл, хугацааг тодорхой давтамжтайгаар хянах практикийг дурьдаж болно. Болгарт нууцын хугацааг зөвхөн нэг удаа, анх тогтоосноос илүүгүй хугацаагаар сунгахыг зөвшөөрдөг. Словенид мэдээллийг нууцлах хугацааг хуулийн дагуу анх тогтоосноос өөрчлөх тохиолдолд ийнхүү өөрчлөх эрх мэдэл бүхий этгээд нь нууцын хугацааг анх тодорхойлсон албан тушаалтан байх бөгөөд өөрчлөх хангалттай үндэслэл шалтгаан байгааг нотлох ёстой болдог.

Нууцлах хугацааг тогтоохдоо уян хатан хандах өөр нэг боломжийг нууцын хугацааг тухайн нууцын зэрэглэлээс хамааруулж тогтоох зарчим олгодог. Ийм практик нууцын тухай хуультай улс оронд нэлээд түгээмэл байгаа нь ажиглагдаж байна.

Ихэнх улсад нууцын зэрэглэлийг “онц чухал маш нууц”, “маш нууц”, “нууц”, “албан ёсны нууц” хэмээн ангилж байгаа нь ерөнхийдөө Монголын нууцын зэрэглэлтэй төстэй байна. Гэхдээ манайд нууцын зэрэглэлийг тогтоохдоо задруулснаас Монгол Улсын ашиг сонирхол, аюулгүй байдалд учирч болох хор уршгийн хэмжээг харгалзах практик үгүйлэгдэж байна. Бусад оронд задруулснаас учирч болох гэм хорыг нууцын зэрэглэл тус бүр дээр нарийвчлан тодорхойлж өгсөн байдаг. Тухайлбал, Гүрж Улсад “задруулбал батлан хамгаалах, аюулгүй байдал, эдийн засгийн болон улс төрийн салбар дахь Гүрж Улсын ашиг сонирхолд онц ноцтой нөлөө үзүүлж, **маш хүнд** шууд үр дагавар дагуулах” мэдээллийг төрийн нууцын дээд зэрэглэл болох “онц чухал” ангилалд; “задруулбал батлан хамгаалах, аюулгүй байдал, тагнуул, сөрөх тагнуулын үйл ажиллагаа, эдийн засгийн болон улс төрийн салбар дахь Гүрж Улсын ашиг сонирхолд **хүнд** үр дагавар дагуулах магадлал бүхий мэдээллийг “маш нууц”-ын зэрэглэлд; “задруулбал батлан хамгаалах, улсын аюулгүй байдал, эдийн засаг, улс төрийн ашиг сонирхолд **сөрөг нөлөө үзүүлж болзошгүй** мэдээллийг “нууц” зэрэглэлд

<sup>27</sup> David Banisar, Legal Protections and Barriers on the Right to Information, State Secrets and Protection of Sources in OSCE Participating States, London 2007, №.19



хамааруулахаар Төрийн нууцын тухай хуулиндаа тусгасан байдаг. Төрийн нууцын зэрэглэлийг ийнхүү ялгавартай тогтоохын гол ач холбогдол нь задруулснаас учирч болох гэм хорыг үнэлсний үндсэн дээр мэдээллийг нууцлах хугацаа, нэвтрэх эрх мэдлийг ялгавартайгаар, уян хатан байдлаар тогтоох боломжийг нээж өгдөгт оршдог. Тухайлбал, Болгарт “онц чухал – маш нууц” мэдээллийг 30 жил, “маш нууц” мэдээллийг 15 жил, “нууц” мэдээллийг 5 жил, “албан ёсны нууц” мэдээллийг 2 жилээр нууцалж байна.<sup>28</sup> Македонид “төрийн нууц”-ыг 10 жил, “маш нууц” мэдээллийг 5 жил, “нууц” мэдээллийг 3 жил, “дотоод” мэдээллийг 2 жилийн хугацаатайгаар нууцлахыг зөвшөөрдөг ажээ.<sup>29</sup>

ТЕГ-аас “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн шинэчилсэн найруулгыг боловсруулахдаа нууцын зэрэглэлийг задруулбал үндэсний аюулгүй байдалд учруулах хор уршигтай уялдуулах санаа дэвшүүлсэн нь авууштай хэдий ч “албаны нууц” хэмээх шинэ зэрэглэлийг бий болгож, нууцын зэрэглэлийг нэгээр нэмэх заалт тусгасан нь ухралт болжээ хэмээн үзэж байна. Хуучин социалист зарим оронд “албаны нууц”-ын зэрэглэл байдаг ч үүнд олон улсын шинжээчид нэлээд шүүмжлэлттэй хандаж, ил байлгавал үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулах мэдээллээс бусдыг олон нийтэд хүртээмжтэй байлгахыг тууштай зөвлөсөөр байна.<sup>30</sup>

Мэдээллийг нууцлах хугацааг үндэслэлтэйгээр тогтоох, сунгах нөхцлийг аль болох хязгаарлах зорилгоор нууцын үндэслэл болон хугацааг тогтмол давтамжтайгаар хянах зохицуулалтыг мөн хийдэг бөгөөд ийм туршлагын талаар хойно танилцуулах болно.

### **3.1.4 Шилжилтийн үеийн зохицуулалт**

Ардчиллыг шинээр хөгжүүлж буй ихэнх оронд төрийн нууцын бодлого, эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэхтэй холбоотойгоор социализмын үед нууцалж байсан мэдээллийг хэрхэх талаар асуудал гарч байсан. Нууцын тухай хуультай зүүн Европын ихэнх орон энэ асуудлыг шинэчлэн баталсан Төрийн нууцын тухай хуулийнхаа хүрээнд нэг мөр шийдвэрлэсэн байдаг бол манайд ийм зохицуулалт хийгдээгүй юм. Социализмын үед буюу 1964 оноос хойш үйлчилж байсан Улсын нууц бичиг баримтын товч жагсаалт, зааврыг батлах тухай 258 дугаар тогтоолыг 1992 онд Монгол Улсын Засгийн Газрын 38 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосноор уул шугамандаа

<sup>28</sup> Law for the protection of the classified information, Art. 34

<sup>29</sup> Law on classified information, Art.19

<sup>30</sup> David Banisar. Comments on Legal Regulations on Access to Information and State Secrets in Albania. Privacy International, 2006. №.8

тухайн үед нууцалж байсан мэдээлэл ил болох учиртай байлаа. Гэвч үүнийг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар ямар нэгэн тогтоол шийдвэр гараагүйн улмаас тухайн үеийн “улсын нууц”-ыг задлахаас болгоомжилж, одоог хүртэл үндсэндээ нууцалсаар байгаа юм. Жишээлбэл, 1939 – 1945 оны дайны үеийн төлөвлөгөө, холбогдох баримтууд, мөн Бодоо, Данзан нарыг цаазаар авах үйл явцтай холбоотой мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулсаар байна.<sup>31</sup>

Харин зүүн Европын улс орон нууцын тухай шинээр баталсан хуулиндаа шилжилтийн үеийн зохицуулалтын асуудлыг тусгаж, өмнө нь буюу социализмын үед нууцалж байсан мэдээллийг хэрхэн тухай тодорхой зохицуулалтууд оруулж өгчээ. Жишээлбэл, Словенийн “Нууц мэдээллийн тухай хууль”-ийн 7-р бүлэгт шилжилтийн үеийн асуудлыг тусгайлан авч үзэн, шинэ хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай байгууллага, агентлагийг өөрчлөн байгуулах хугацаа, үүрэг хариуцлагыг тусгахын зэрэгцээ шинэ хууль хүчин төгөлдөр болсноос хойш хоёр жилийн дотор өмнөх хуулийн хүрээнд нууцалж байсан мэдээллийг эргэн хянаж, нууцын зэрэглэлийг шинээр тогтоохыг заасан байна.<sup>32</sup> Түүнчлэн шилжилтийн хугацаанд өмнө ашиглаж байсан нууцын зэрэглэлийг шинэчилсэн нууцын зэрэглэлтэй хэрхэн дүйцүүлэхийг тодорхойлж, заасан хугацаанд өмнө нууцалж байсан мэдээллийн зэрэглэлийг шинээр тогтоохгүй бол автоматаар нууц мэдээллийн жагсаалтаас хасах тухай заажээ. Македонид мөн төрийн нууцын бодлогыг шинэчлэх “Шилжилтийн үеийн тухай” зохицуулалт хийсэн бөгөөд үүнийхээ хүрээнд социализмын үед нууцалж байсан мэдээллийг ахин нууцлах хугацааг нэг жилээр хязгаарлан хуульчилжээ. Энэ хугацаанд хуучин ашиглаж байсан нууцын зэрэглэлийг шинээр нэвтрүүлж буй нууцын аль зэрэглэлтэй дүйцүүлэх тухайг мөн тодорхойлж өгсөн байна.<sup>33</sup> Болгарт ч мөн ижил төстэй зохицуулалт хийсэн бөгөөд ийнхүү өмнө нууцалж байсан мэдээллийг хэрхэн талаар шийдвэрлэхийн зэрэгцээ төрийн нууцын эрх зүйн шинэтгэлтэй холбоотойгоор холбогдох ямар хуулийн ямар заалт, нэр томъёо, үг хэллэгийг хэрхэн өөрчлөхийг шилжилтийн үеийн эрх зүйн баримт бичигтээ томъёолж өгсөн байна.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> “Иргэдийн мэдээлэл олж авах нөхцөл боломж” судалгааны тайлбан, Глоб Интернэшнл. УБ.2006 он. х. 47 - 48

<sup>32</sup> Classified information act Art.48

<sup>33</sup> Law on classified information, Art. 77, 78

<sup>34</sup> Law on the protection of classified information, Temporary and concluding provisions,

## 3.2. Төрийн нууцыг ил болгох

Төрийн нууцыг ил болгох үйл явцыг үр дүнтэй зохион байгуулахын тулд нууцыг ил болгох үндэслэл, ил болгох санал дэвшүүлэх эрх бүхий этгээд болон ил болгох процедурыг тодорхой зааж, хэрэгжилтийг нь хянах тогтолцоог тодорхойлж өгөх шаардлагатай.

Монгол Улсад өнөөдрийн байдлаар төрийн нууцыг

1. Нөхцөл байдал өөрчлөгдсөний улмаас нууцлах шаардлагагүй болсон
2. Нууцлах хугацаа дуусгавар болсон
3. Хуульд заасан бусад үндэслэлээр ил болгох боломжтой юм байна.

### 3.2.1 Нөхцөл байдал өөрчлөгдөх

Ихэнх хуучин социалист оронд мэдээллийг нууцлах үндэслэлээ тухайн нууцын зэрэглэлтэй уялдуулан харьцангуй тодорхой зааж өгөөд, нууцыг ил болгох шалтгааныг хуульд заасан үндэслэл үгүй болсонтой холбож тодорхойлдог. Жишээлбэл, Словени Улсад тухайн мэдээллийг задруулсны улмаас “Словени Улсын оршин тогтнохтой холбоотой амин чухал ашиг сонирхлыг эрсдэлд оруулах буюу сэргээн засашгүй гэм хор учрах” нөхцөл бодитойгоор орших тохиолдолд мэдээллийг “онц чухал маш нууц” зэрэглэлд хамруулж, энэ нөхцөл үгүй болсон тохиолдолд нууцын зэрэглэлээс гаргадаг журам үйлчилж байна.<sup>35</sup> Гэтэл манай улсад аливаа мэдээллийг нууцад хамааруулах шийдвэр гаргах бүрдээ үндэслэлээ нарийн тодорхойлж, баримтжуулах механизм байдаггүй тул тодорхой хугацааны дараа тухайн мэдээллийг нууцад хамааруулсан нөхцөл байдал өөрчлөгдсөн эсэхийг хэн, хэрхэн тогтоох нь мөн тодорхой бус байгаа юм.

### 3.2.2 Нууцлах хугацаа дуусгавар болох

Харьцуулан судалсан бараг бүх оронд “Нууцлах хугацаа дуусгавар болсон”-той холбоотойгоор тухайн мэдээллийг нууцын зэрэглэлээс гаргаж ил болгох зохицуулалт байдаг аж. Гэхдээ манай улсад үүний хэрэгжилтийг хэрхэн зохион байгуулах тухай зохицуулалт огт байдаггүй учир хугацаа дуусгавар болсонтой холбоотойгоор мэдээллийг нийтэд ил болгох механизм ажиллахгүй байна. Тухайлбал, ямар мэдээллийг хэзээ нууцалсан, нууцын хугацаа хэзээ дуусгавар болох тухай олон нийт

<sup>35</sup> Classified Information Act, Art. 13, Art 15.

байтугай нууц хариуцсан төрийн зарим ажилтан өөрөө мэддэггүй тул зарим мэдээлэл албан ёсоор нууц биш болсон ч нууцлагдсаар л байна.

Харьцуулан судалсан бусад оронд нууц мэдээллийн нэгдсэн бүртгэл хөтлөх байгууллага, албан нэгж бий болгож, мэдээллийг нууцлах болсон үндэслэл, нууцад хамааруулсан албан тушаалтан, нууцын хугацаа, зэрэглэл зэргийг нарийн бүртгэж, шаардлагатай бол нууц мэдээллийн жагсаалтыг иргэдийн хүртээл болгох журмууд үйлчилж байна. Жишээлбэл, Гүрж Улсын Төрийн нууц мэдээллийг хамгаалах агентлаг төрийн нууц мэдээллийн жагсаалтыг дор хаяж 5 жилд нэг удаа хэвлэн нийтлэх, хэвлэн нийтэлснээс хойш гарсан өөрчлөлтийг тухайн өөрчлөлт гарснаас хойш нэг сарын дотор олон нийтэд мэдээлж байх үүргийг хуулиар хүлээсэн байдаг. Үүний дагуу аливаа мэдээллийг нууцын жагсаалтад хууль бусаар оруулсан байна хэмээн үзсэн иргэд шүүхэд хандах эрхтэй.

Нууцын хугацаа дуусгавар болсон тохиолдолд уг мэдээлэл нууцын зэрэглэлээс автоматаар гардаггүй бөгөөд ихэнхдээ нууцын хугацааг сунгах, эсвэл ил болгох тухай шийдвэрийг албан ёсны шат дамжлагаар эцэслэн гаргадаг практик түгээмэл байна. Гэхдээ энэхүү шат дамжлагыг зарим орон хуулиараа ил тод зохицуулсан байдаг бол манай улсад ийм зохицуулалт байхгүй бөгөөд нууц мэдээллийг ил болгох журмыг нууцлан хамгаалж байгаа тул “нууцлах хугацаа дуусгавар болох” тухай заалт хэрхэн хэрэгждэгийг мэдэх аргагүй байна. Эстони Улсад төрийн нууцын хугацааг сунгах шаардлагатай гэж үзвэл Засгийн газарт (тухайн мэдээлэл нь Эстони Улсын зэвсэгт хүчин, батлах хамгаалахтай холбоотой бол батлан хамгаалах хүчний ерөнхий командлагчид) тухайн нууцын хугацаа дуусахаас дор хаяж гурван сарын өмнө хугацаа сунгах хүсэлт гаргах ёстой.<sup>36</sup> Гүржид мэдээллийг нууцлах хугацаа дууссан бол мэдээллийг нууцлах эрх бүхий этгээд Үндэсний Аюулгүйн Зөвлөлд уг мэдээллийг ил болгох тухай саналыг дэвшүүлж, Үндэсний Аюулгүйн Зөвлөл нь уг саналыг хүлээн авснаас хойш нэг сарын дотор шийдвэрлэх үүрэгтэй.<sup>37</sup>

Төрийн нууц мэдээллийг ил болгохтой холбоотой нэлээд дэвшилттэй зохицуулалтыг Америкт 2006 оноос нэвтрүүлжээ. Уг зохицуулалтын дагуу нууцлах хугацаа нь дууссан ямар мэдээллийг ахин хянаж, сунгах шат дамжлагагүйгээр

“Мэдээллийг нээлттэй болгосноор хууль ёсны зорилгод хор хохирол учруулахаар байсан хэдий ч түүнийг нээлттэй болгосноор олох ашиг нь хор хохирлын хэмжээнээс давж гарахаар бол уг мэдээллийг задлах ёстой” (Лондонд төвтэй 19-р зүйл байгууллага, 1999 он)

<sup>36</sup> State Secrets Act, Art. 11 (4)

<sup>37</sup> Law of Georgia on State Secrets, Art 18 (3)

шууд ил болгох тохиолдлыг тодорхойлжөгчээ. Жишээлбэл, 25 ба түүнээс дээш жилийн өмнө нууцалсан мэдээллийг шууд ил болгох бөгөөд ийнхүү шууд ил болгох мэдээлэл нь тагнуулын байгууллагын нууц ажилтны тухай хувийн мэдээлэл байж болохгүйгээс гадна нийтээр хөнөөх зэвсэг

үйлдвэрлэх ба ашиглахад хэрэг болохооргүй, Америкийн цэрэг дайны хүчин төгөлдөр төлөвлөгөөг ил болгохооргүй, Америкийн ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч болон төрийн бусад өндөр албан тушаалтныг хамгаалах үйл ажиллагаанд саад учруулахааргүй<sup>38</sup> ... байх ёстой аж.

Зарим улс оронд нууц мэдээллийн нэгдсэн бүртгэл хөтлөх байгууллага, албан нэгж бий болгож, мэдээллийг нууцлах болсон үндэслэл, нууцад хамааруулсан албан тушаалтан, нууцын хугацаа, зэрэглэл зэргийг нарийн бүртгэж, шаардлагатай бол нууц мэдээллийн жагсаалтыг иргэдийн хүртээл болгох зэргийг хуульчилдаг нь нууцад хамааруулсан мэдээллийг ил болгох зохицуулалтын үндэс суурьж болж байна.

### 3.2.3 Хуульд заасан бусад үндэслэл

Манай улсад төрийн нууцад хамааруулсан мэдээллийг “Хуульд заасан бусад үндэслэл”-ээр ил болгох эрх зүйн боломж бий. Энэхүү “бусад үндэслэл”-д чухам юу хамаарах нь тодорхой бус байгаа бол бусад улс оронд эдгээр “бусад” үндэслэлийг тодорхой хуульчилж өгсөн байдаг. Эдгээрт ихэнхдээ тухайн нууцын хугацаа дуусаагүй боловч ил болгох үндэс шалтгаан болж чадах нөхцлийг тодорхойлсон байдаг. Жишээлбэл, Эстонид төрийн нууцад хамааруулсан мэдээлэл нь эрүүгийн гэмт хэргийн холбогдолтой мэдээлэл агуулсан байх тохиолдолд эрүүгийн хуулийн дагуу уг мэдээллийг холбогдох байгууллагад дамжуулж болдог ажээ.<sup>39</sup> Гүржид олон улсын гэрээ хэлэлцээрийн дагуу нээлттэй байлгах буюу солилцох үүрэг бүхий мэдээллийг ил болгодог гадна тодорхой мэдээллийг төрийн нууцаас гаргах тухай хүсэлтийг Парламентын бүлэг Ерөнхийлөгчид гаргаж, шийдүүлэх боломжтой<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Executive Order 12958 – Classified National Security Information, as Amended by Executive Order 13292

<sup>39</sup> State Secrets Act, Art 10 (11)

<sup>40</sup> Law of Georgia on State Secrets, Art 17, 1 (a, d)

### 3.2.4 Олон нийтийн мэдэх эрх давамгайлах зарчим

Мэдээллийг ил болгоход баримтлах олон улсын нэгэн чухал зарчим байдгийг Монгол Улсад харамсалтай нь хэрэгсдэггүй билээ. Энэ нь олон нийтийн мэдэх эрх ашиг нь нууцлах эрх ашгаас давамгайлж байх тохиолдолд мэдээллийг ил болгох тухай зарчим юм. Лондонд төвтэй 19-р зүйл байгууллагаас 1999 онд гаргасан “Олон нийтийн мэдэх эрх: Мэдээллийн эрх чөлөөний хууль зүйн зарчмууд<sup>41</sup>”-ын дөрөвт “Мэдээллийг нээлттэй болгосноор хууль ёсны зорилгод хор хохирол учруулахаар байсан хэдий ч түүнийг нээлттэй болгосноор олох ашиг нь хор хохирлын хэмжээнээс давж гарахаар бол уг мэдээллийг задлах ёстой” гэжээ. Жишээлбэл, социализмын үед тагнуулын үйл ажиллагаанд оролцож байсан, эсвэл дотоод яам болон ижил төстэй байгууллагатай хамтран ажиллаж байсан улс төрч сонгуульд нэр дэвших тохиолдолд түүний талаарх бүхий л мэдээллийг олон нийт мэдэх давуу эрх хэрэгждэг байна.

Одоогоор Монголд үйлчилж байгаа “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн дагуу Монгол Улсын Ерөнхийлөгч “Үндэсний аюулгүй байдлын эрх ашгийн үүднээс төрийн нууцыг яаралтай ил болгох шаардлага гарсан онцгой тохиолдолд уг асуудлыг шийдвэрлэх” эрх мэдэлтэй байдаг. Гэхдээ энэхүү эрхийг хуульчлан баталгаажуулахдаа олон нийтийн мэдэх эрх ашгийг учирч болох гэм хортой харьцуулах зарчмыг тусгаагүй, “Үндэсний аюулгүй байдлын эрх ашгийн үүднээс төрийн нууцыг яаралтай ил болгох шаардлага”-ыг тодорхойлохдоо баримтлах үндэслэл, шалгуурыг зааж өгөөгүй тул үүнийг дээр дурьдсан олон улсын зарчимтай дүйцүүлэх боломжгүй юм.

Төрийн нууцад хамааруулсан мэдээллийг ил болгох үйл явцыг дэмжих замаар мэдээллийн эрх эрх чөлөөнд тавих хязгаарыг багасгах өөр нэгэн аргыг хуучин социалист орнууд хэрэглэж байна. Энэ нь төрийн нууцыг ил болгох санал дэвшүүлэх эрх мэдлийг харьцангуй өргөн хүрээнд олгосон явдал юм. Тухайлбал, харьцуулсан судалгаанд хамруулсан ихэнх оронд иргэд болон хуулийн этгээдүүд нууц мэдээллийг ил болгох саналыг холбогдох байгууллагад тавих эрхтэй аж. Гүржид дээр дурьдсанчлан тухайн мэдээлэл төрийн нууцад хамаарах ёсгүй гэж үзсэн иргэн шүүхэд хандаж асуудлыг шийдвэрлүүлэх боломжтой. Манай улсад иргэн бүр мэдээллийг нууцад хамааруулах санал дэвшүүлэх эрхтэй хэрнээ ил болгохыг санаачлах эрх нь зөвхөн ТЕГ-т оногддог. Өөрөөр хэлбэл,

<sup>41</sup> Олон нийтийн мэдэх эрх: Мэдээллийн эрх чөлөөний хууль зүйн зарчмууд, Лондон 1999

манай улсад нууцлах, хадгалах, хамгаалах үйл явцыг дэмжсэн бодлого баримталж, харин нэгэнт нууцалсан мэдээллийг ил болгохыг дэмжих ямар нэг хандлага харагдахгүй байна.

### **3.3 Төрийн нууцыг тогтоох үйл явцыг хянах нь**

Өнөөдөр манай улсад төрийн нууцыг тогтоох, хадгалах, хамгаалах үйл явцыг тодорхой хэмжээгээр зохицуулж байгаа боловч нууцлах үйл явцыг хэрхэн гүйцэтгэж буйг хянах үр дүнтэй механизм үгүйлэгдсээр байгаа юм. Мэдээллийг хувийн үзэмжээр бус, тогтоосон үндэслэл, шалгуурын хүрээнд төрийн нууцад хамааруулах явдлыг баталгаажуулахын тулд дээд, дунд болон анхан шатны хяналтын тогтолцоог бий болгож хэрэгжүүлэх нь чухал. Олон улсын жишгээр нууц тогтоох үйл явцыг хянах дээд шатны байгууллага нь ихэвчлэн хууль тогтоох байгууллага байдаг бол дунд шатны хяналтыг гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд, анхан шатны хяналт нь нууц мэдээллийг боловсруулж, хадгалж буй анхан шатны байгууллага, агентлагийн хүрээнд явагддаг.

#### **3.3.1 Дээд шатны хяналт**

Монгол Улсад УИХ нууцын тухай хууль тогтоомжийн биелэлтэд дээд шатны хяналт тавьж, дунд шатны хяналтыг бусад орны жишигтэй нэгэн ижлээр Засгийн газар буюу ТЕГ-т оноосон бөгөөд харин анхан шатны хяналтын тухай ямар нэгэн зохицуулалт алга байна.

УИХ хуулийн хэрэгжилтийг хэрхэн хянахыг УИХ-ын тухай хуулиар зохицуулдаг. Уг хуулийн дагуу “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн биелэлттэй холбоотой асуудлыг Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хорооны Тусгай хяналтын дэд хороо хариуцах ёстой. УИХ нь Засгийн газар, ТЕГ болон УИХ-д шууд тайлагнадаг байгууллагын дарга нарт төрийн нууцын хадгалалт, хамгаалалтын талаар тайлан, мэдээлэл, илтгэл сонсох, асуулга тавих, асуулт тавьж хариулт авах, хууль хэрэгжүүлж байгаа байдлыг хянан шалгаж, дүнг Байнгын хороогоор, шаардлагатай бол нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эрхтэй. Төрийн нууцыг тогтоох үйл явц, түүнтэй холбоотой хуулийн хэрэгжилтэд тавих илүү нарийвчилсан зохицуулалт болон тогтсон механизм одоогоор байхгүй байна.

Энэхүү судалгааны хүрээнд задлан шинжилсэн Болгар, Словени, Гүрж, Эстони, Македони, Польш зэрэг орнуудад ч төрийн нууцыг тогтоох үйл явцад тавих дээд шатны хяналтыг нарийн зохицуулаагүй байгаа нь харагдлаа. Нэг талаар, улс үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой амин чухал асуудал, нөгөө талаар, ардчиллын тулгуур зарчим болох мэдээллийн



эрх чөлөөний асуудлыг дэнслэн зохицуулдаг энэ хуулийн хэрэгжилтийг хянах явдалд ийнхүү сул анхаарч байгаа нь хяналт шалгалтыг тогтмол, системтэйгээр, үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлж буйг өндөр хөгжилтэй зарим орны судлаач, мэргэжилтнүүд анхаарсаар байна. Жишээлбэл, АНУ-ын “Засгийн газрын нууцыг хамгаалах болон багасгах комисс”-ын 1997 оны тайланд “Мэдээллийг хуулийн дагуу нууцлах үйл ажиллагааг байгууллагууд хэрхэн хэрэгжүүлж буйг Конгресс үндсэндээ хянахгүй байна. Конгресс гүйцэтгэх засаглалын мэдээллийг нууцлах бодлого ямар байх ёстой тухай үе үе хэлэлцэж байснаас биш, нууцлах үйл явц хуулийн дагуу явагдаж байгаа эсэхийг хянах үүрэгтээ хойрго хандаж байна”<sup>42</sup> гээд, энэ байдлыг өөрчлөхөд чиглэсэн тодорхой зөвлөмжүүдийг өгчээ. Үүнд, жишээлбэл, мэдээллийг нууцлах болон ил болгоход баримтлах зарчим, норм стандартыг болон мэдээллийг нууцлах, хадгалах, хамгаалах үүрэг бүхий байгууллагын үйл ажиллагааны хянах арга хэлбэр, давтамжийг хуульчлах, түүнчлэн нууцыг хадгалж, хамгаалахтай холбоотой улсын төсвийн асуудалд нухацтай хандах замаар нууц мэдээллийн хэмжээг зохистой түвшинд хадгалах шууд бус арга хэрэглэх нь зүйтэй гэж зөвлөсөн байна.

### **3.3.2 Дунд шатны хяналт**

Төрийн нууцын ашиглалт, хамгаалалтыг дунд шатанд ТЕГ хариуцан хянадаг. Энэ байгууллага мэдээллийг нууцад хамааруулах үйл явц “зөв” явагдаж байгаа эсэхийг хянах эрх мэдэлгүй бөгөөд зөвхөн хамгаалах, ашиглах үйл явцыг хянах эрхтэй. Ардчилсан бусад орны туршлагаас харахад нууцыг тогтоох үйл явц, үндсэн шалгуурыг нарийн тодорхой, ил тодоор зохицуулах нь нууцлах үйл явцыг (дунд шатанд) хянах боломжийг бий болгодог байна. Улмаар мэдээллийг нууцад хамааруулах үйл явцыг Засгийн газар, түүнээс томилсон байгууллагаар хянуулах эрх зүйн зохицуулалтыг хийж, тухайн институцийг бэхжүүлэхэд анхаарч байна. Энэ нь төрийн нууцад хамааруулах мэдээллийг зөвхөн зайлшгүй шаардлагатай хэмжээнд хязгаарлах замаар нууцлах эрх зүйн зохицуулалтад олон нийтийн мэдэх эрх, ашиг сонирхлыг дээдлэх зарчмын үүднээс хандаж буйн илрэл мөн.

Болгарт, жишээлбэл, Мэдээллийн аюулгүй байдлын улсын хороо байгуулж, дунд шатны хяналтын үүргийг хариуцуулсан байдаг. Уг хороо Болгарын Сайд нарын зөвлөлд болон Үндэсний ассамблейд үйл

<sup>42</sup> Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy, 1997, Chapter 2, p.39



ажиллагаагаа тайлагнадаг. Хороо нь үйл ажиллагааны төлөвлөгөө гаргах, урьдчилан сэргийлэх ажил зохион байгуулах, мэдээллийн бүртгэлийг хадгалах, зөвөлгөө өгөх зэрэг өргөн цар хүрээтэй ажил зохион байгуулах эрхтэй бөгөөд төрийн байгууллагуудад мэдээллийг хэрхэн хуулийн дагуу нууцлах болон ил болгох талаар сургалт зохион байгуулдаг аж. Унгарт төрийн болон албаны нууцын ангиллыг өөрчлөх эрх мэдэлтэй, Мэдээллийг хамгаалах, мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулах Парламентын комиссарыг томилон ажиллуулж байна.<sup>43</sup> Словени Улсад мөн мэдээллийг нууцад хамааруулахдаа хэр няхуур нямбай ажилласныг хянах эрх мэдэл бүхий Мэдээллийн комиссарыг томилон ажиллуулдаг. Эстони Улсад “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийг зөрчсөн тухай санал, гомдлыг хүлээн авч судлаад Засгийн газарт танилцуулах, “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой саналыг Засгийн газарт дэвшүүлэх эрхтэй Төрийн нууцыг хамгаалах хороог Засгийн газраас байгуулан ажиллуулж байна.<sup>44</sup> Македонид Нууц мэдээллийг хариуцсан ерөнхий инспектор төрийн нууц тогтоох үйл явцыг хянах эрх мэдэл, үүргийг хүлээдэг бөгөөд түүний үүрэг хариуцлагыг тусгай хуулиар зохицуулдаг.

Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үйл явцыг хянах дунд шатны байгууллага нь дээд шатныхтай харьцуулбал байнгын үйл ажиллагаатай байдгаараа илүү ач холбогдолтой. Түүнчлэн нууцлах үйл явц нь хуулийн хүрээнд хэрэгжиж буй эсэхэд ерөнхий хяналт тавихаас илүү төрийн нууцын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай норматив стандарт, удирдамж, дүрэм журмыг боловсруулж, түүнийхээ хэрэгжилтэд хяналт тавих байдлаар илүү цогц үйл ажиллагаа явуулах боломжтойгоороо давуу талтай байна. Аль ч тохиолдолд нууц мэдээллийг тогтоох болон ил болгох үйл явцыг хянах эрх бүхий субъект нь хараат бус байх, нэн ялангуяа цагдаа, тагнуул, аюулгүйн байгууллагаас тусдаа байх нь зүйтэй хэмээн шинжээчид үздэг. Ингэх нь нэгэнт нууцалсан мэдээллийг байнга нууцлах эрсдэлээс хамгаалах, хуулийн хэрэгжилтийг үр дүнтэй хянах механизмыг бий болгоход тустай байдаг аж. Энэ жишгийг харгалзан мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах болон ил болгох үйл явцыг хянах, нууц мэдээллийн нэгдсэн бүртгэл хөтлөх, олон нийтэд мэдээлэх, мэдээллийг нууцад хамааруулах нэгдсэн норматив удирдамж боловсруулж мөрдүүлэх үүрэг бүхий бие даасан институцийг Засгийн газраас томилж ажиллуулах нь зүйтэй байж болох юм.

<sup>43</sup> Hungary, Act LHV of 1995 on State Secrets and Official Secrets

<sup>44</sup> State Secrets Act, Art. 17

### 3.3.3 Анхан шатны буюу дотоод хяналт

Нууц мэдээллийг тогтоох болон ил болгох үйл явцыг дунд шатанд хянах эрх бүхий субъект нь хараат бус байх, нэн ялангуяа цагдаа, тагнуул, аюулгүйн байгууллагаас тусдаа байх нь зүйтэй хэмээн шинжээчид үздэг. Ингэх нь нэгэнт нууцалсан мэдээллийг байнга нууцлах эрсдэлээс хамгаалах, хуулийн хэрэгжилтийг үр дүнтэй хянах механизмыг бий болгоход тустай байдаг аж.

Манай улсад яам, агентлагийн түвшинд мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах, боловсруулах үйл явц хэрхэн хэрэгжиж буйг хянах ямарваа нэгэн зохицуулалт одоогоор байхгүй. Харин харьцуулан

судалсан зүүн Европын орнуудын ихэнхэд нь дотоод буюу анхан шатны хяналтыг тодорхой хэмжээгээр хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, Гүрж болон Эстони улсад төрийн байгууллагууд жилд нэг удаа өөрт хадгалагдаж буй нууц мэдээлэл болон тэдгээрийн зэрэглэлийг зайлшгүй хэвээр үлдээх шаардлагатай эсэхийг хянаж, ил болгосон мэдээллийн жагсаалтыг гаргадаг. Болгарт тухайн мэдээллийг нууцын зэрэглэлд хамааруулсан албан тушаалтан хоёр жил тутамд өөрийн шийдвэрийг эргэн хянаж, нууцлах үндэс нөхцөл хэвээр байгаа эсэх, нууцын зэрэглэлийг өөрчлөх шаардлагатай эсэхийг шалгах үүрэг хүлээдэг.<sup>45</sup> Узбекистан болон Туркменистан Улсад таван жил тутамд нууц мэдээллийг хянан шалгаж байх хуультай. Словенид нууц мэдээлэл боловсруулж, хадгалж буй төрийн байгууллагын дарга нар мэдээллийг нууцад хамааруулах, хадгалах үйл явцын хэрэгжилтийг зохион байгуулж, хянах үүрэг бүхий орон тоо, албыг байгуулж ажиллуулах үүрэгтэй. Энэхүү дотоод хяналтын үйл ажиллагааны чиг үүргийг засгийн газраас тодорхойлж өгөх бөгөөд үндсэндээ мэдээллийг хуулийн хүрээнд нууцалж, хадгалж, хамгаалж байгаа эсэхийг хянан шалгахад чиглэдэг байна.<sup>46</sup>

Нууц тогтоох үйл явцыг тухайн яам, агентлагийн хүрээнд буюу дотооддоо тогтмол хянах нь аливаа мэдээллийг хувийн үзэмжээр бус, тогтоосон норматив стандарт, шалгуурын дагуу нууцад хамааруулах явдлыг баталгаажуулах давуу талтай. Гэхдээ ийнхүү хянах үүрэг бүхий албан тушаалтнууд нь үндэсний аюулгүй байдлын талаар төдийгүй мэдээллийн эрх чөлөө, иргэдийн мэдэх эрх, энэ чиглэлээр олон улсын хэмжээнд хэрэгжүүлж буй дэвшилтэт туршлагын талаар бат бэх ойлголт, мэдлэгтэй байх нь маш чухал юм. Үүний зэрэгцээ дотоодын хяналт шалгалт явуулах үйл явц үр дүнтэй байхын тулд бүх яам, агентлагийн хэмжээнд мэдээллийг нууцад хамааруулах, хянах үйл явцад баримтлах нэгэн ижил удирдамж, журам, стандарт үйлчилж байх шаардлагатай юм.

<sup>45</sup> Classified Information Protection Law, Art. 35 (4)

<sup>46</sup> Classified Information Act, Art. 41, 42

### 3.4 Хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага

#### 3.4.1 Нууц мэдээллийг тогтоох, хадгалах, хамгаалахтай холбоотой хариуцлага

Өнөөдөр манай улсад:

- мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах саналыг хуулиар заасан хугацаанд боловсруулж өргөн мэдүүлээгүй,
- төрийн нууцад үл хамаарах мэдээ, баримт бичигт нууцын тэмдэг хэрэглэсэн,
- нууцлах арга хэмжээг хуульд заасан хугацаанаас эхлэн авч хэрэгжүүлээгүй,
- тагнуулын байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр тодорхой ажилтанд нууцыг хариуцуулсан,
- нууц хариуцсан ажилтан зөвшөөрөлгүйгээр гадаадад хувийн хэргээр зорчсон болон
- гадаадын иргэн, байгууллагатай албан бус харилцаа тогтоосон

Нууц тогтоох үйл явцыг тухайн яам, агентлагийн хүрээнд буюу дотооддоо тогтмол хянах нь аливаа мэдээллийг хувийн үзэмжээр бус, тогтоосон норматив стандарт, шалгуурын дагуу нууцад хамааруулах явдлыг баталгаажуулах давуу талтай. Гэхдээ ийнхүү хянах үүрэг бүхий албан тушаалтнууд нь үндэсний аюулгүй байдлын талаар төдийгүй мэдээллийн эрх чөлөө, иргэдийн мэдэх эрх, энэ чиглэлээр олон улсын хэмжээнд хэрэгжүүлж буй дэвшилтэт туршлагын талаар хатуу чанд ойлголт, мэдлэгтэй байх нь маш чухал.

зэрэгтөрийннууцынхадгалалт,хамгаалалтыгхуулийндагуухэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хариуцлагын тогтолцоо үйлчилж байна.

Харин нууцлах шаардлагагүй мэдээллийг нууцад хамааруулбал хариуцлага тооцох бодлого үгүйлэгдэж байгаа нь одоо үйлчилж буй хариуцлагын тогтолцооноос илт харагддаг. Тухайлбал, “Төрийн нууцын тухай хууль”-д “төрийн нууцад үл хамаарах мэдээ, баримт бичигт нууцын тэмдэг хэрэглэсэн” бол захиргааны хариуцлага хүлээлгэх заалт бий. Үүнд нууцад хамааруулах шийдвэрт няхуур, ухамсартайгаар хандахыг чухалчлах үзэл санаа үгүйлэгдэж, гагцхүү санаатайгаар болон санамсаргүйгээр тэмдэг ашигласан техник “алдаа”-тай хариуцлага тооцох төдий хандлага баримталж буй нь анзаарагдана. Нөгөө талаар мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах шийдвэр гаргахдаа үндэс болгох нарийн удирдамж, шалгуурыг тодорхойлоогүй, нууцад хамааруулсан мэдээллийн нэгдсэн жагсаалт байдаггүй тул “зөв үндэслэлээр” нууцалсан эсэхийг хянаж, хариуцлага тооцох механизм дутагдах нь гарцаагүй хэрэг болов уу.

Бусад орны жишгээс харахад, мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үндэслэл, шалгуур нь тодорхой байх тохиолдолд уг шалгуурыг баримтлаагүй бол хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоо нь мөн тодорхой байна. Жишээлбэл, Гүржид нууцалж болохгүй мэдээллийг нарийн тодорхойлж, хуульчлан баталж өгсөн байх бөгөөд ийнхүү хуулиар нууцлахыг хориглосон мэдээллийг нууцалвал хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалт байдаг.<sup>47</sup> Түүнчлэн мэдээллийг нууцлахдаа үндэслэлээ тодорхойлоогүй, нууц мэдээллийг ил болгох тухай иргэн, хуулийн этгээдийн хүсэлтийг хуульд заасан хугацаанд шийдвэрлээгүй буюу албан ёсны тайлбар өгөөгүй бол захиргааны хариуцлага хүлээлгэдэг байна. Мөн төрийн нууцад хамааруулсан боловч бүх нийтийн аюулгүй байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой, эсвэл өмнө нь бусад мэдээллийн хэрэгслээр дэлгэгдсэн зүйлийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр цацсан бол хариуцлага хүлээлгэхгүй байх бодлого баримталдаг нь мэдээллийн эрх чөлөөний үзэл баримтлалд нийцэж байгаа билээ.

Словенид зөвхөн тус улсын Ерөнхийлөгч, парламентын дарга, ерөнхий сайд, засгийн газрын гишүүд болон тэдгээрт шууд тайлагнах үүрэг бүхий байгууллага, агентлагийн дарга нар мэдээллийг “онц чухал нууц” зэрэглэлд хамааруулах эрхтэй бөгөөд ийм эрх мэдэлгүй этгээд мэдээллийг “онц чухал нууц” –д хамааруулсан бол хуулийн хариуцлага хүлээдэг. Түүнчлэн нууцын зэрэглэл оноож буй албан тушаалтан нь тухайн мэдээллийг хамгаалахад шаардлагатай хамгийн доод түвшний зэрэглэлийг оноох эрхтэй бөгөөд онцын шаардлагагүйгээр нууцын зэрэглэлийг ахиу түвшинд өгсөн бол хуулийн хариуцлага хүлээдэг аж.

Ийнхүү нууцалсан мэдээллийг хадгалах, хамгаалахтай холбоотой хариуцлагын тогтолцоог бий болгоод зогсохгүй нууцад хамааруулах үйл явцыг нарийн чанд хянаж, хариуцлага тооцдог байх нь мэдээллийн эрх чөлөөг эрхэмлэх ардчилсан үзэл санаанд нийцэх юм.

<sup>47</sup> Law of Georgia On State Secrets, Art. 38

### 3.4.2 Нууц мэдээллийг задруулахтай холбоотой хүлээх хариуцлага

Манай төрийн нууцыг тогтоох, хадгалах, хамгаалахтай холбоотой хариуцлагыг захиргааны аргаар шийдвэрлэдэг бол төрийн нууц задруулахыг Эрүүгийн хуулиар эрүүгийн гэмт хэрэг хэмээн үзэж, хорих ял шийтгэл оноож байгаа нь бусад орны практиктай ижил байна. Энэхүү эрүүгийн хариуцлага нь төрийн нууцыг итгэмжлэн хариуцсан, албан тушаалын болон ажил үүргийн хувьд нууцыг мэдсэн хүмүүст хамаардаг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн нууцыг хариуцах, хадгалах, танилцах хууль ёсны эрхгүй хүн нууц мэдээллийг авсан тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээхгүй аж. Энэ нь олон улсын жишигт нийцсэн, дэвшилттэй зохицуулалт юм.

Зарим үед хуулиар нууцалсан мэдээлэл олны хүртээл болсон хэдий ч ингэснээр нийгмийн аюулгүй байдал, нийтийн ашиг сонирхолд гэм хор учраагүй, эсвэл учирч болох эрсдэл, гэм хороос урьдчилан сэргийлэх, олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс нууц мэдээллийг задруулсан тохиолдолд уг мэдээллийг ил болгосон этгээдэд эрүүгийн, захиргааны болон бусад төрлийн хариуцлага оноохгүй байх зохицуулалтыг өндөр хөгжилтэй ардчилсан орнууд төдийгүй Зүүн Европын зарим орнууд ч хийж байна.

Сүүлийн жилүүдэд төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг олоннийтийнашигсонирхлын үүднээс ил болгосон сэтгүүлчдийг хуулийн дагуу шийтгэх тохиолдол Европын орнуудад нэлээд гарч, зарим мэдээллийг олон нийтийн эрх ашгийн үүднээс ил болгох шаардлага хэрэгцээний талаар маргаан, мэтгэлцээн өрнөхөд

хүргээд байгаа билээ. Тиймээс ялангуяа зүүн Европын орнуудад нууцын тухай хуулийг мэдээлэл авах эрх чөлөөний тухай хууль тогтоомжтой уялдуулан сайжруулах шаардлагатайг хүлээн зөвшөөрч байна.

Үүний зэрэгцээ нууц мэдээллийг задруулахад хүлээлгэх хариуцлагатай холбоотой нэгэн шинэ зохицуулалт гарч байна. Энэ нь олон улсын хэмжээнд “шүгэлдэгчдийг хамгаалах” хэмээн томъёоллоор нэршсэн эрх зүйн зохицуулалт юм. Зарим үед хуулиар нууцалсан мэдээлэл олны хүртээл болсон хэдий ч ингэснээр нийгмийн аюулгүй байдал, нийтийн ашиг сонирхолд гэм хор учраагүй, эсвэл учирч болох эрсдэл, гэм хороос урьдчилан сэргийлэх, олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс нууц мэдээллийг задруулсан тохиолдолд уг мэдээллийг ил болгосон этгээдэд эрүүгийн, захиргааны болон бусад төрлийн хариуцлага оноохгүй байх зохицуулалтыг өндөр хөгжилтэй ардчилсан орнуудад төдийгүй зүүн Европын зарим орнууд ч хийж байна.

Олон нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх энэхүү эрх зүйн хамгаалалт нь албан тушаал, ажил үүргийн хувьд нууц хариуцаж байгаад задруулсан этгээдэд ч, хөндлөнгийн бусад хүмүүс, тухайлбал, хэвлэл мэдээллийнхэнд ч нэгэн адил хамаардаг. Словени Улсын эрүүгийн хуульд албан ёсны нууц мэдээллийг “байгууллага, үйл ажиллагааны ... зөрчил дутагдлыг арилгах зорилгоор нийтэлсэн бөгөөд ийнхүү нийтэлсэн нь улсад гэм хор учруулаагүй бол” гэмт хэрэг гэж үзэхгүй тухай заасан байна. Австри Улсад “хүндэтгэж үзэх олон нийтийн болон хувийн эрх ашгийн үүднээс мэдээллийг ил болгосон бол” төрийн нууцыг задруулсанд тооцдоггүй аж.

Молдов Улсын “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль”-д “үндэсний аюулгүй байдлын зүй ёсны ашиг сонирхолд гэм хор учруулаагүй буюу учруулахааргүй тийм нууц мэдээллийг түгээсэн, эсвэл уг мэдээллийг түгээснээр олон нийтийн мэдэх ашиг сонирхол нь нууцалснаас үүсэх гэм хороос илүү байх тохиолдолд уг мэдээллийг түгээсэн хэнийг боловч шийтгэж болохгүй” гэж заасан байна.

“Шүгэлдэгчдийг хамгаалах” зохицуулалтыг мөн авилгалын эсрэг, эсвэл хөдөлмөрийн тухай зэрэг бусад хуулийн хүрээнд хийх тохиолдол ч байдаг. Гүржид<sup>48</sup> нийгмийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор төрийн нууц мэдээллийг задруулсан бөгөөд хамгаалсан үнэт зүйл нь учирсан гэм хороос илүү байх тохиолдолд мэдээлэл задруулсан хүнд хариуцлага тооцдоггүй. “Шүгэлдэгчдийг хамгаалах” зохицуулалт бол олон нийтийн эрх ашиг, иргэдийн мэдэх эрхийг эрхэмлэх үзэл санааг бодлогын түвшинд хэрэгжүүлж буйн маш тод илрэл мөн.

---

<sup>48</sup> Law of Georgia on Freedom of Speech and Expression

## ДӨРӨВ. Дүгнэлт

---

### 4.1 Мэдээллийг нууцад хамааруулах үйл явц

Дараах нөхцөл байдлыг нууцад хамааруулах үйл явц ил тод бус, энэхүү үйл явцыг хянах боломж хомс байна:

- Аливаа мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулахад удирдлага болгох үндсэн шалгуур нь хэт ерөнхий,
- Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах эрх бүхий этгээдийг хуулинд хоёрдмол утгаар тодорхойлсон (зөвхөн УИХ хууль гаргаж мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах эрхтэй боловч мөн “шаардлагатай тохиолдолд” ТЕГ аливаа мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах санал орж ирсэн цагаас нууцад хамааруулан хадгалах эрхтэй)
- Төрийн нууцын зэрэглэлийг тогтоохдоо задруулснаас учирч болох хор хохирлыг харгалздаггүй, нууцлах хугацаа болон нууцад нэвтрэх эрхийг нууцын зэрэглэлээс хамааруулан тогтоодоггүй.

### 4.2 Нууц мэдээллийг ил болгох үйл явц

Төрийн нууцад хамааруулсан мэдээллийг ил болгох үндэслэлийг маш ерөнхий томъёолсон, ил болгох үйл явцыг хэрхэн зохион байгуулах талаар тодорхой зохицуулалт байхгүйн улмаас нэгэнт нууцалсан мэдээлэл байнга нууцлагдах магадлал маш өндөр байна. Түүнчлэн олон нийтийн мэдэх эрх ашиг нууцлах эрх ашгаас давамгайлж байх тохиолдолд мэдээллийг ил болгох олон улсын маш чухал зарчмыг Монголд огт хэрэгсэхгүй байна. Нийтэд нь авч үзвэл манай улсад мэдээллийг нууцлах, хадгалах, хамгаалах үйл явцыг дэмжсэн бодлого баримталж, харин нэгэнт нууцалсан мэдээллийг ил болгохыг дэмжих ямарваа нэг хандлага ажиглагдахгүй байна.

### 4.3 Төрийн нууцыг тогтоох үйл явцыг хянах

Мэдээллийг хувийн үзэмж, ерөөстөл сонирхлын үүднээс бус гагцхүү тогтоосон үндэслэл шалгуурын хүрээнд нууцад хамааруулахыг баталгаажуулах зорилго бүхий дээд, дунд болон анхан шатны хяналтын тогтолцоо сул байна. Дээд шатны буюу хууль тогтоох байгууллагын зүгээс “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн хэрэгжилтийг тогтмол, системтэй, үр дүнтэйгээр хянахад шаардлагатай норм стандарт болон нөөц хомс, дунд

шатны хяналтыг ТЕГ-аас гүйцэтгэж байгаа нь хараат бус хяналтын зарчмыг алдагдуулсан, харин анхан шатны буюу дотоод хяналтын ямарваа нэгэн тогтолцоо огт үгүй зэрэг байдалд шүүмжлэлтэй хандах цаг болжээ.

#### 4.4 Хариуцлагын тогтолцоо

Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үндэс шалгуур, нарийн удирдамж үгүйлэгдэж буй нь хариуцлагын тогтолцоо хэвшихгүй байхад шууд нөлөөлж байна. Өнөөдөр манай улсад төрийн нууцын *хадгалалт, хамгаалалтыг* хуулийн дагуу хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хариуцлагын тогтолцоо үйлчилж байгаа бөгөөд харин аливаа мэдээллийг “зөв” үндэслэлээр нууцалсан эсэхийг хянаж, хариуцлага тооцох үр дүнтэй арга механизм үгүйлэгдэж байна.

Сүүлийн жилүүдэд олон улсад хэрэгжүүлж буй “шүгэлдэгчдийг хамгаалах” зохицуулалт буюу хуулиар хамгаалсан нууц мэдээлэл задарсан хэдий ч нийгмийн аюулгүй байдал, нийтийн ашиг сонирхолд гэм хор учраагүй, эсвэл учирч болох эрсдэл, гэм хороос урьдчилан сэргийлэх зорилгоор нууц мэдээллийг задруулсан бол тухайн мэдээллийг ил болгосон этгээдэд хариуцлага тооцохгүй байх зарчмыг манай улсад хэрэгсэхгүй байна. Энэхүү зарчмыг харгалзаж төрийн нууцыг задруулах тохиолдолд тооцох хариуцлагын тогтолцоог өөрчлөх хэрэгтэй.



## ТАВ. Иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулах зорилгоор төрийн нууц тогтоох үйл явцыг боловсронгуй болгох зөвлөмж

---

Төрийн нууцын жагсаалтыг хууль тогтоох байгууллага өөрөө батлах эрх зүйн зохицуулалтыг өөрчилж, УИХ-ын зүгээс “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн хэрэгжилтийг хянах үүргийг өндөрсгөхийг санал болгож байна. Өөрөөр хэлбэл, “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийг шинэчлэн сайжруулж, нууц тогтоох **үйл явцыг** илүү нарийн зохицуулснаар хэн, ямар шалгуур, үндэслэлээр мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулж болохыг **ил тод** болгох нь ардчиллын хэм хэмжүүр болох мэдээллийн эрх чөлөөний үзэл санаанд нийцэхээр байна.

Үүнийг хэрэгжүүлэх үүднээс дараах зүйлсийг санал болгож байна:

### 5.1 Эрх зүйн зохицуулалтын хувьд:

- 5.1.1 Төрийн нууцыг тогтоох, хадгалах, хамгаалах, ашиглах, ил болгох үйл явцыг бүхэлд нь хоёр бус, нэг л хуулиар буюу “Төрийн нууцын тухай хууль”-иар зохицуулдаг болох.
- 5.1.2 Ийнхүү мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах, хадгалах, хамгаалах, ашиглах, ил болгох үйл явцыг “Төрийн нууцын тухай хууль”-иар зохицуулахдаа ялангуяа нууцад хамааруулах үйл явцын ҮНДСЭН нөхцөл шалгуурыг нарийн хуульчилдаг байх нь чухал. Ингэснээр мэдээллийг хэн, хэрхэн, ямар шалгуураар нууцлах нь бүх нийтэд ил тод байх бөгөөд хуулийг санаатайгаар болон санамсаргүйгээр буруу ашиглах арга замыг хязгаарлаж, хуулийн хэрэгжилтийг хянах боломжийг илүү нээлттэй болгож өгөх юм.
- 5.1.3 Мэдээллийг нууцлах үйл ажиллагааны үндсэн нөхцлийг хуульчлахдаа дор хаяж нууцлалд хамааруулах анхан шатны нөхцөл шалгуур, нэгж мэдээллийг хуулийн дагуу нууцад хамааруулах эрх бүхий этгээд, нууцын зэрэглэл ба хугацаа, тэдгээрийн тодорхойлолт болон шалгуур, нууцын зэрэглэлийг өөрчлөх нөхцөл зэргийг хуулинд маш тодорхой тусгах нь зүйтэй. Тухайлбал, төрийн нууцад хамааруулах мэдээлэл нь төрийн байгууллагын үүрэг даалгавраар бэлтгэсэн, эсвэл төрийн эзэмшил, хяналтад байх, задруулбал улс үндэсний аюулгүй байдалд учирч болох хохирол нь бодитой байх, хохирлыг

тогтоон тодорхойлох боломжтой байх, нууцад хамааруулах үндэслэлийг бичгээр тодорхойлсон байх зэрэг болзлыг хангасан байхаар хуульд тусгахыг санал болгож байна.

- 5.1.4 Нууцад хамааруулах мэдээллийг зөвхөн зайлшгүй шаардлагатай хэмжээнд хязгаарлах үүднээс нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтыг хуульчлан баталгаажуулдаг олон улсын зарчмыг Монголд хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтад хүний эрхийн зөрчлийн талаар, мөн олон нийтийн нийгмийн эрүүл мэнд болон байгаль орчинд учирч болзошгүй аюул заналхийллийн тухай, экологи, эдийн засаг, санхүү, эрүүл мэндийн хамгааллын нөхцөл байдлын тухай статистик мэдээлэл зэргийг багтааж болох юм.
- 5.1.5 Олон улсын шинжээчид аливаа мэдээллийг нууцлах дээд хугацаа 15 жилээс хэтрэхгүй байх нь зохистой хэмээн үзэж буй. Түүнчлэн Монгол Улстай улс төр, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн ижил төстэй үе шат, чиг хандлагыг даван туулж буй хуучин социалист орнуудад нууцлах дээд хугацаа ихэнхдээ 10 – 30 жил байгааг харгалзаж, нууцлах хугацааны дээд хязгаарыг 25 жил болгож тогтоохыг санал болгож байна. Ингэхдээ нууцлах хугацааг нууцын зэрэглэлээс хамааруулан ялгавартай тогтоож, ямар тохиолдолд мэдээллийг нууцын ямар зэрэгт хамааруулах тухай үндэслэл буюу үндэсний аюулгүй байдалд учирч болох гэм хорыг нууцын зэрэглэл тус бүрээр нь тодорхойлж өгөх нь зүйтэй. Түүнчлэн нууцлах хугацаа дууссан тохиолдолд ахин сунгах боломжийг хязгаарлах үүднээс нууцын хугацааг зөвхөн нэг удаа, анх тогтоосноос илүүгүй хугацаагаар сунгах, ингэхдээ сунгах болсон үндэслэлийг тодорхойлох тухай “Төрийн нууцын тухай хууль”-д зааж өгөхийг санал болгож байна.
- 5.1.6 Төрийн нууцад хамааруулсан мэдээллийг ил болгох тухай зохицуулалтыг илүү тодорхой болгох шаардлагатай байна. Тухайлбал, “нөхцөл байдал өөрчлөгдсөний улмаас нууцлах шаардлагагүй болсон” тухай заалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд тухайн мэдээллийг анх нууцлах болсон үндэслэл нь тодорхой байжгэмээнэ тийнхүү нууцалсан нөхцөл байдал нь өөрчлөгдсөн эсэхийг тогтоох боломжтой болно. Нөгөө талаар, тухайн нөхцөл байдал өөрчлөгдсөн эсэхийг хэн, хэрхэн шалгаж тогтоохыг мөн хуулинд тусгаагүй тохиолдолд “нөхцөл байдал өөрчлөгдсөний улмаас” мэдээллийг ил болгох хуулийн заалт хэрэгжихгүй байх

магадлалтай. Мөн нууцлах хугацаа дуусгавар болсон тохиолдолд тухайн мэдээлэл автоматаар ил болох эсэх, нууцын хугацааг сунгах тохиолдолд уг асуудлыг ямар хугацаанд, хэн, хэрхэн шийдвэрлэхийг хуульчилж байж ил болгох тухай хуулийн зохицуулалт бодит амьдралд хэрэгжих боломжтой болно.

- 5.1.7 Олон нийтийн мэдэх эрх ашиг нь нууцлах эрх ашгаас давамгайлж байх тохиолдолд мэдээллийг ил болгох тухай олон улсын зарчмыг “Төрийн нууцын тухай хууль”-д суулгаж өгснөөр төрийн нууцын тухай хуулийг хэт өргөн хүрээнд ашиглах боломжийг хязгаарлах нь зүйтэй.
- 5.1.8 Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үйл явц хуулийн хүрээнд хэрэгжиж буй эсэхийг хууль тогтоох байгууллагын зүгээс хянах үйл явцыг илүү үр дүнтэй болгох зорилгоор энэхүү хяналтын арга хэлбэр, давтамжийг хуульчлах, хянах норматив удирдамжийг тодорхой болгох, түүнчлэн нууцыг хадгалж, хамгаалахтай холбоотой улсын төсвийн асуудалд нухацтай хандах замаар нууц мэдээллийн хэмжээг зохистой түвшинд хадгалах олон улсын шинжээчдийн зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.
- 5.1.9 Нэгэнт нууцалсан мэдээллийг байнга нууцлах эрсдэлээс хамгаалах, хуулийн хэрэгжилтийг үр дүнтэй хянах механизмыг бий болгох үүднээс мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах болон ил болгох үйл явцыг хянах, нууц мэдээллийн нэгдсэн бүртгэл хөтлөх, олон нийтэд мэдээлэх, мэдээллийг нууцад хамааруулах нэгдсэн норматив удирдамж боловсруулж мөрдүүлэх үүрэг бүхий бие даасан, ТЕГ-аас тусдаа, хараат бус институцийг Засгийн газраас томилж ажиллуулах нь зохистой.
- 5.1.10 Төрийн нууцад хамааруулах шаардлагагүй мэдээллийг нууцалсан этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын тухай заалтыг илүү тодорхой болгож, нууцад хамааруулах үндэслэлийг тодорхойлоогүй, нууцыг зэрэглэлийг шаардлагатай хэмжээнээс илүү өндөр тогтоосон, мэдээллийг ил болгох хугацаанд нь ил болгоогүй, төрийн нууцад албан ёсоор хамааруулаагүй мэдээллийг нууцалж иргэдийн мэдээлэл хүртэх эрхийг зөрчсөн зэрэг тохиолдлыг мөн хариуцлага хүлээх нөхцөл болгон тодорхойлох нь зүйтэй.

## 5.2 Институцийн хувьд:

5.2.1. Төрийн нууцын тухай хуулийг буруугаар ашиглах, хуулийн дагуу нууцад хамаарах ёсгүй мэдээллийг нууцлах явдлаас сэргийлэх, ямар мэдээллийн нууцлах хугацаа хэдийд дуусч байгааг нийтэд ил байлгах үүднээс *хуулийн дагуу нууцалсан мэдээллийн нэгдсэн жагсаалтыг хөтлөх үүрэг бүхий этгээдийг бий болгож, эрх, үүрэг, хариуцлагыг нь нарийн тодорхойлж өгөх шаардлагатай байна*. Нууц мэдээллийн нэгдсэн жагсаалтад мэдээллийг хэн, хэзээ нууцалсан, нууцын зэрэглэл ба хугацаа зэргийг тусгах, жагсаалтыг шинэчлэх болон хэвлэн нийтлэх давтамж зэргийг тодорхойлж өгөх нь иргэдийн мэдээлэл хүртэх эрхийг баталгаажуулахад чухал үүрэгтэй (Жишээлбэл, нэгдсэн жагсаалтыг жил бүр шинэчилж, таван жилд нэг удаа хэвлэн нийтэлж байх зохицуулалт байж болох юм).

5.2.2. Мэдээллийг нууцлах үйл явцыг нарийн тодорхой зохицуулах зорилгоор *анхдагч баримт*, мэдээллийг нууцын тодорхой зэрэглэлд хамааруулах эрх мэдэл бүхий этгээдийг тодорхойлж, эрх үүргийг нь баталгаажуулж өгөх хэрэгтэй. Ингэхдээ мэдээллийг төрийн нууцын хамгийн дээд зэрэглэлд хамааруулах эрхийг зөвхөн цөөн тооны албан тушаалтанд, тухайлбал, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайдад олгох, бусад зэрэглэлд хамааруулах эрхийг Засгийн газрын гишүүд, ТЕГ-ын дарга, Зэвсэгт Хүчний Жанжин Штаб (ЗХЖШ)-ын дарга болон холбогдох тодорхой албан тушаалтанд олгож болох юм. Түүнчлэн Австрийн туршлагад тулгуурлан мэдээллийг нууцлах үйл явц, норматив стандарт, хадгалалт, хамгаалалтыг хариуцсан, Засгийн газраас томилогддог бие даасан институци бий болгож, дээр дурдсан нууцад хамааруулах эрх мэдэл бүхий субъектуудын үйл ажиллагааг нэгдсэн бодлогоор хангаж байх нь мэдээллийг Төрийн нууцад хамааруулах, хадгалах, ашиглах, ил болгох үйл явцыг нэг талаар илүү цэгцтэй, нөгөө талаар илүү хариуцлагатай болгох ач холбогдолтой.

5.2.4. 1995 онд нууцын тухай багц хууль гарахаас өмнө Улсын нууцад хамааруулж байсан мэдээллийг одоог хүртэл нууцлах хандлага түгээмэл байгаа учир эдгээр мэдээллийг эргэн хянаж албан ёсоор ил болгох эрх, үүрэг бүхий этгээдийг түр хугацаагаар томилон ажиллуулах нь зүйтэй.

5.2.5 Нууцыг ил болгох тухай шийдвэр гаргах шат дамжлага хэт

нүсэр байх тохиолдолд нууц мэдээллийг хугацаанаас нь өмнө болон хуульд заасан үндэслэлээр ил болгох магадлал сул байж болзошгүйг анхаарч, ил болгох үйл явцыг аль болох хөнгөвчлөхийг чухалчилж байна. Тиймээс мэдээллийг ил болгох бүрт УИХ хууль гаргахаар заасан одоогийн зохицуулалтыг өөрчилж, тодорхой эрх бүхий этгээдэд, тухайлбал Зөвлөмжийн 2.3-т дурдсан субъектэд нууц мэдээллийг хуулийн хүрээнд ил болгох эрхийг олгож, ил болгох журмыг баталгаажуулан нийтэд танилцуулах нь нэгэнт нууцалсан мэдээллийг байнга нууцлах эрсдэлээс сэргийлэх ач холбогдолтой.

- 5.2.6. УИХ-ын зүгээс “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн хэрэгжилтэд, нэн ялангуяа мэдээллийг нууцад хамааруулах үйл явц хуулийн хүрээнд явагдаж буй эсэхэд тавих хяналт шалгалтыг тогтмол, системтэйгээр, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нөхцлийг бүрдүүлэх үүднээс хяналтын арга хэлбэр, давтамжийг тодорхой тогтоож, хяналт шалгалтын үр дүнгийн талаарх мэдээллийг хэвлэн нийтлэх үүрэг оноох нь зүйтэй. Нөгөө талаар, мэдээллийг нууцлах болон ил болгоход баримтлах норматив стандарт нь тодорхой байх тохиолдолд хяналт шалгалт илүү үр дүнтэй, бодитой байх учир нууцлах эрх бүхий этгээдүүд мэдээллийг нууцад хамааруулах болон ил болгохдоо үндэслэл болгон ашиглах удирдамжийг нэгдсэн байдлаар томъёолох, үүнийг хариуцаж ажиллах этгээдийг тодорхой болгох нь чухал байна.
- 5.2.7. Мэдээллийг нууцад хамааруулах, хадгалах, хамгаалах, ил болгох үйл явцыг анхан шатны түвшинд тууштай хэрэгжүүлэх зорилгоор нууц мэдээллийг боловсруулж, хадгалж, хамгаалж буй байгууллагууд дотоод хяналтын үүрэг бүхий албан нэгж байгуулж ажиллуулахыг хуульчлах нь зүйтэй. Энэхүү дотоод хяналтын үйл ажиллагааны чиг үүргийг засгийн газраас тодорхойлж, хуульд заасан хугацаанд (жишээ нь жилд нэг удаа) явуулсан хяналт шалгалтын тайланг сонсож, чиг үүрэг өгдөг байж болох юм.
- 5.2.8. Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үйл явцыг хянах дунд шатны буюу Засгийн газар болон түүнд харьяалагдах байгууллагын үүрэг хариуцлагыг илүү тодорхой болгож өгөх нь хяналтын үр дүнд чухал ач холбогдолтой. Ялангуяа нууц мэдээллийн хадгалалт, хамгаалалтаас гадна мэдээллийг нууцлах үйл явц өөрөө хуулийн хүрээнд явагдаж буй эсэхийг мөн хянадаг байх эрх, үүргийг оноож өгөх нь зүйтэй. Жишээлбэл,

мэдээллийг нууцлах хугацааг үндэслэлтэйгээр тогтоох, нууцын хугацааг олон дахин урт хугацаагаар сунгах боломжийг хязгаарлах зорилгоор нууцлах үндэслэл болон хугацааг тогтмол давтамжтайгаар (жишээ нь жилд нэг удаа) хянах үүргийг оноох ба үүнд шаардлагатай хүн хүч, техник, санхүүгийн нөөц бололцоог баталгаажуулж өгөхийг зөвлөж байна.

5.2.9. Энэхүү дунд шатны хяналтын үүргийг гүйцэтгэх байгууллага нь хараат бус байх, нэн ялангуяа цагдаа, тагнуул, аюулгүйн байгууллагаас тусдаа байх нь зүйтэй бөгөөд хяналтын явцад тухайн мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулсан үндэслэл нь хангалтгүй, эсвэл зайлшгүй шаардлагагүйгээр нууцын хэт өндөр зэрэглэл оноосон гэж үзвэл нууцын зэрэглэлийг өөрчлөх, эсвэл ил болгохыг санал болгох, шийдвэр гаргах эрх мэдэлтэй байж болох юм.

### 5.3 Төрийн нууцын тухай зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх орчин:

5.3.1 Төрийн нууцын тухай эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэн сайжруулахдаа иргэдийн мэдээлэл хүртэх эрх чөлөөг эрхэмлэх ардчилсан зарчим, сэтгэлгээний үүднээс хандаж, нэгэнт баталгаажсан хууль тогтоомжийг бодит амьдралд хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай институци, нөөцийг баталгаажуулахад улс төрийн хүсэл эрмэлзэл онцгой чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэхүү хүсэл эрмэлзлийг бий болгоход урт хугацаа шаардлагатайгаас гадна энэ нь нийгэм, улс төр, эдийн засгийн бүхий л үйл явцтай харилцан уялдаатайгаар хөгжинө. Гэсэн хэдий ч улстөрчид, шийдвэр гаргагчдын ил тод байдал, мэдээллийн эрх чөлөө болон нууцын асуудалд хандах хандлагыг эерэг байдлаар өөрчлөх зорилго бүхий тодорхой алхмуудыг хийх нь зүйтэй хэмээн үзэж байна. Тухайлбал, төрийн нууцыг тогтоох дэвшилттэй туршлага, олон улсын чиг хандлагын талаарх улстөрчдийн мэдлэг, ойлголтыг тууштай дээшлүүлэх зорилго бүхий уулзалт, хэлэлцүүлгийг шат дараалан тогтмол зохион байгуулах, сургалт, туршлага судлах аялалд хамруулах, төрийн нууцтай холбоотой ардчилсан үзэл баримтлалын талаарх хэвлэмэл бүтээгдэхүүн түгээхийг санал болгож байна. Түүнчлэн төрийн нууцын тухай өнөөгийн зохицуулалт, өөрчлөх шаардлага хэрэгцээ, арга замын талаарх сэтгүүлчдийн мэдлэг, мэдээллийг дээшлүүлж, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан улс төрийн уур амьсгал, мэдлэг, хандлагад нөлөөлж болох юм.

- 5.3.2 Төрийн нууцын тухай эрх зүйн зохицуулалтыг өөрчлөн сайжруулахын зэрэгцээ түүнийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий албан хаагчдын нууцлах хандлага, хүнд суртлын сэтгэлгээг өөрчлөх нь иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хангахад чухал ач холбогдолтой байх болно. Ялангуяа төрийн нууцад хамааруулсан мэдээллийг тогтоосон хууль дүрмийн дагуу ил болгох, нууц тогтоох үйл явцын дунд болон анхан шатны хяналтыг зарчмын дагуу хэрэгжүүлэхэд тухайн албан хаагчийн мэдлэг болон хандлага зайлшгүй нөлөөтэй байх юм. Тиймээс холбогдох албан хаагчдын мэдээллийн эрх чөлөөний үзэл санаа, төрийн нууцыг тогтоох дэвшилтэт тогтолцооны талаарх мэдлэгийг дээшлүүлж, хандлагад нөлөөлөх ажлыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм.
- 5.3.3 Иргэдийн мэдээлэл хүртэх эрх, эрх чөлөө хэрхэн хэрэгжих нь төрийн байгууллагын мэдээлэл өгөх хүсэл сонирхол, боломж хязгаараас гадна иргэдийн өөрсдийнх нь мэдлэг, ухамсар, идэвхтэй байрсуурь, иргэний соёлоос нэлээд хамаарна. Ялангуяа төрийн нууцад хамааруулсан мэдээлэлд шүүмжлэлтэй байр сууринаас хандах, ил болгох санал хүсэлт илэрхийлэх чадавх бүхий идэвхтэй иргэнийг төлөвшүүлэх нь мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулахад чухал үүрэгтэй. Иргэдийн мэдээлэл хүртэх эрх, түүнийг хязгаарлах нөхцөл шалтгааны тухай мэдлэг, хандлага, ойлголтыг дээшлүүлэхэд хэвлэл мэдээллийнхэн чухал үүрэг гүйцэтгэх учиртай. Иргэдийн мэдлэг, хандлага, сэтгүүлчдийн нөлөөлөх чадварыг дээшлүүлэх чиглэлээр сургалт, сурталчилгааны ажлыг тууштай зохион байгуулах нь мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулах цогц ажлын нэг чухал хэсэг нь байх ёстой.

## Ашигласан материалын жагсаалт

---

### *А. Ном*

#### *Монгол хэлээр*

Глоб Интернэшнл ТББ (2003). Төрийн байгууллагын ил тод, нээлттэй байдал, Иргэний мэдээлэл олж авах нөхцөл боломж. Судалгааны тайлан

Глоб Интернэшнл ТББ (2006). Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө

Глоб Интернэшнл ТББ (2006). Иргэдийн мэдээлэл олж авах нөхцөл боломж судалгааны тайлан

Глоб Интернэшнл ТББ(2009) Мэдээллийн эрх чөлөө. Хууль боловсруулагч, тогтоогчдод зориулсан гарын авлага

Хэвлэлийн Хүрээлэн (2004). Монгол дахь мэдээллийн эрх чөлөө

Хэвлэлийн Хүрээлэн (2006). Монгол дахь мэдээллийн эрх чөлөө

Хэвлэлийн Хүрээлэн (2008). Монголын хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чөлөөт байдлын тухай судалгааны тойм

#### *Гадаад хэлээр*

Article 19. Memorandum on Moldova's Draft Law on State Secrets. London, 2008

Banisar, D. Legal Protections and Barriers on the Right to Information, State Secrets and Protection of Sources in OSCE Participating States, London, 2007

Banisar, D. Comments on Legal Regulations on Access to Information and State Secrets in Albania. Privacy International, 2006

Herrick, Ch. Homeland security and citizen response to emergency situations: a perspective on the need for a policy approach to information access. Springer Science+ Business Media, LLC, 2009

Intelligence Community Classification Guidance Findings and Recommendations Report. Office of the Director of National Intelligence, USA, 2008

Kaiser, F.M. Protection of Classified Information by Congress: Practices and Proposals. Congressional Research Service, 2010



- Haraszti, M. Access to Information by the Media in the OSCE Region: Trends and Recommendations. OSCE, 2007
- Ministry of Justice of Sweden. Public Access to Information and Secrecy Act. Stockholm, 2009
- Quist, A. Security Classification on information. Oak Ridge, TN: Oak Ridge National Laboratory, 1993
- Relyea, H.C. CRS Report to Congress. Security Classified and Controlled Information: History, Status and Emerging Management issues. Congressional Research Service, 2008
- Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy. Political Science and Politics, vol. 30, No 3. American Political Science Association, 1997
- Rodrigues, Ch. Implementing access to information. A Practical Guide for Operationalizing Access to Information Laws. Commonwealth Human Rights Initiative. New Delhi, Printworld, 2008
- Smock, R. Prologue to a farce or a tragedy? Accessing government records in the wake of 9/11, 2003
- The UN Working Group on Arbitrary Detention, Recommendation: Human Rights and State Secrets, E/CN.4/2001/14, 20 December 2000

### ***Б. Хууль тогтоол, хуулийн төсөл***

- Мэдээлэл авах эрхийн тухай (хуулийн төсөл, 2009)
- Мэдээлэл авах эрх, эрч чөлөөний тухай (хуулийн төсөл, 2007)
- Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай (хуулийн төсөл, 2006)
- Төрийн нууцын тухай Монгол Улсын хууль. 1995
- Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай Монгол Улсын хууль
- Төрийн нууцын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2007)
- Act LHV of 1995 on State Secrets and Official Secrets, Hungary
- Bundesgesetz über die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen zur sicheren Verwendung von Informationen (Informationssicherheitsgesetz, InfoSiG 2002)

Verordnung der Bundesregierung über die Informationssicherheit  
(Informationssicherheitsverordnung, InfoSiV) 2003

Law for the protection of the classified information, Bulgaria 2004

Law of Georgia on State Secrets, 1999

Law on classified information. Macedonia, 2004

Law of Ukraine on Access to Public Information (draft), 2009

Law on the protection of classified information, Temporary and concluding provisions,

Law on State Secrets, Moldova (draft), 2008

Law on the protection of classified information, Romania. 2002

State Secrets Act, Estonia (1999, last amended 2006)

Classified information act. Slovenia, 2001

Classified Information Protection Law, Art. 35 (4)

Executive Order 12958 – Classified National Security Information, as Amended by Executive Order 13292

Parliamentary Assembly, Council of Europe ( 2003) Resolution 1354 on Conviction of Grigori Pasko,

### ***V. Цахим эх сурвалж***

[www.transparency.org/layout/set/print/policy\\_research/ach/strategies\\_policies](http://www.transparency.org/layout/set/print/policy_research/ach/strategies_policies)

[www.justiceinitiative.org/activities/foifoe/foi](http://www.justiceinitiative.org/activities/foifoe/foi)

[www.ncac.org/Government\\_Secrecy](http://www.ncac.org/Government_Secrecy)

[www.ncac.org/Government\\_Secrecy](http://www.ncac.org/Government_Secrecy), [www.openthegovernmen.,org](http://www.openthegovernmen.,org)

[www.article19.org/publications/law/legal-analyses.html](http://www.article19.org/publications/law/legal-analyses.html)

## Товчилсон үгийн жагсаалт

---

АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
ЕАБХАБ	Европын холбооны болон Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага буюу OSCE
ХЗДХ	Хууль зүй, дотоод хэргийн яам
СнЗ	Сайд нарын зөвлөл
ТББ	Төрийн бус байгууллага
ТЕГ	Тагнуулын Ерөнхий Газар
УИХ	Улсын Их Хурал
ҮАБЗ	Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл
НҮБЕЭЗК	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Европын Эдийн Засгийн Комисс
ЗХЖШ	Зэвсэгт Хүчний Жанжин Штаб

