

НИЙТИЙН МЭДЭЭЛЭЛ БУЮУ МЭДЭЭЛЛИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ, МЭДЭЭЛЭЛ АВАХ ЭРХИЙН ТУХАЙ АСУУДАЛ

Монгол Улсын анхны ардчилсан Үндсэн хуульд “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ” гэж тунхагласан билээ. Улмаар Үндсэн хуулийн 16.17 дахь хэсэгт Монгол Улсын иргэн “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй” гэж зааснаар ардчилсан Монгол Улсын иргэн төрийн хэрэгт оролцох эрхээ эдлэх, төрийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг хангахад шууд нөлөө бүхий үндсэн эрхийг баталгаажуулж өгсөн. Монгол Улсын 1974 онд соёрхон баталсан НҮБ-ын Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын Пактын 19.2-т “Хүн бүр санаа бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй; энэ эрхэд төрөл бүрийн мэдээлэл болон үзэл санааг улсын хил хязгаарыг үл харгалзан амаар, бичгээр эсхүл хэвлэлийн буюу уран сайхны аргаар эсхүл өөрийн сонгосон бусад аргаар *эрж хайх, хүлээн авах, түгээх* эрх чөлөө багтана” гэсэн нь мэдээлэл авах эрхийн хүрээнд ямар асуудлууд багтахыг ерөнхийд нь тодорхойлжээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална” гэж заасан нь иргэний мэдээлэлтэй байх эрхийг баталгаатай эдлүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж, олон улсад мөрдөгдөж буй мэдээллийн ил тод байдлыг хангах зарчмын хүрээнд олон нийтийн эрх ашигт нийцэх үндэслэлээр нууцалбал зохих мэдээллийг ард түмний төлөөлөл болох Монгол Улсын Их Хурал (УИХ) хууль баталж тогтоохоор хуульчилсан байгааг онцлох нь зүйтэй.

Ардчилсан олон улс оронд иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хангахад баримталж буй гол зарчим нь (i) төрийн байгууллага үйл ажиллагааныхаа явцад цуглуулж хуримтлуулсан, боловсруулсан мэдээлэл нь нийтийн хөрөнгө мөн бөгөөд энэ утгаараа төрд буй бүх мэдээлэл иргэдэд дээд зэргээр ил тод хүрэх учиртай; (ii) төрд байгаа мэдээллийг зөвхөн нийтийн эрх ашгийг хамгаалах үндэслэлээр

нууцлах нь зохистой гэсэн зарчмууд байна. Мэдээлэл нууцлахад баримтлах олон улсад түгээмэл энэ шалгуурыг “*public interest test*” буюу “нийтийн эрх ашгийн шалгуур” гэж нэрлэдэг. Тухайлбал, 2009 онд шинэчилсэн Австралийн¹ Шинэ Уэльс мужийн Төрийн мэдээллийн тухай хуульд (*GIPA Act*) хуулийн зорилгыг тодорхойлохдоо “Хуулийн зорилго нь ил тод, хариуцлагатай, шударга, үр дүнтэй ардчилсан төрийн тогтолцоог бэхжүүлж хөгжүүлэхийн тулд төрд буй мэдээллийг олон нийтэд ил болгоход оршино. Үүний тулд дараах зарчмыг баримтална” гэжээ. Үүнд:

5. Төрд буй бүх мэдээлэл ил тод байх ба зөвхөн нийтийн эрх ашигт нийцэх үндэслэл буй нөхцөлд иргэдийн мэдээлэлтэй байх эрхийг хязгаарлаж болно (хуулийн 2-р бүлгийн 1.5 дахь хэсэг).

13. Нийтийн эрх ашгийн шалгуур

“Мэдээллийн ил тод байдлыг хязгаарлах нийтийн эрх ашиг” гэж мэдээлэлтэй байх нийтийн эрх ашигтай харьцуулж жинлэж үзэхэд тухайн мэдээллийг нууцлах нь нийтийн эрх ашигт илүүтэй чухал байх нөхцөлийг хэлнэ² (хуулийн 2-р бүлгийн 2.13 дахь хэсэг).

Дээрх зарчмын хүрээнд нийтийн эрх ашигт нийцэх ямар үндэслэлээр чухам ямар мэдээллийг нууцалж болох талаар тус хуульд тодорхой зааж тусгасан байх ба ингэхдээ иргэн мэдээлэл авах хүсэлт гаргасан нөхцөлд хуульд нууцлахаар заасан тодорхой хэсгийг баллах, дарах, хасах гэх мэт арга хэмжээ авч бусад мэдээллийг нь олгох байдлаар иргэний мэдээлэл авах эрхийг хангахаар зохицуулжээ.

Монгол Улсын хувьд иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хангах гол хууль болох “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль”-ийг 2011 онд баталсан³. Уг хуулийн бүтцийг авч үзвэл нэг талаас төрийн байгууллагуудын зүгээс иргэдэд байнга ил танилцуулах мэдээллийн жагсаалт, нөгөө талаас иргэн төрийн

¹ Хил хязгааргүй сурвалжлагчид олон улсын байгууллагаас гаргадаг Хэвлэлийн эрх чөлөөний индексээр Австрали Улс нь 2020 онд 180 орноос 25 дугаарт жагсаж, хэвлэлийн эрх чөлөөтэй орны тоонд багтаж байна.

² 13. There is an “overriding public interest against disclosure” of government information for the purposes of this Act if (and only if) there are public interest consideration against disclosure an, on balance, those considerations outweigh the public interest consideration in favor of disclosure.

³ УИХ-аас баталсан бодлогын баримт бичгүүдэд мэдээлэл олж авах эрхийг хангах талаар зарим асуудал тусгагдсан байна. Тодруулбал, УИХ-ын 2010 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдрийн 48 дугаар тогтоолоор батлагдсан Монгол Улсын “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 3.6.4.1-д “Хуулиар хориглоогүй мэдээллийг чөлөөтэй хайх, олж авах, үүсгэх, дамжуулах, түгээх эрх, эрх чөлөөг хангах, мэдээллийн дэд бүтэц, түүний бүрдэл хэсэг, үйлчилгээнд чөлөөтэй хандах боломжийг бүрдүүлснээр мэдээллийн хүртээмжтэй байдал хангагдана”, 3.6.4.5-д “Хэвлэл мэдээллийн байгууллагад хуулиар хориглоогүй мэдээллийг эрэн сурвалжилж олж авах, нийгэмд түгээхэд таатай эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ” гэж заасан. УИХ-ын 2016 оны 51 дүгээр тогтоолоор “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн 2.1.8-д “иргэний мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулсан хуулийн хэрэгжилтийг хангах...”-аар баталсан нь мэдээллийн эрх чөлөөний асар их ач холбогдлыг үнэлсэн зохицуулалтууд болжээ

байгууллагад хүсэлт гарган мэдээлэл эрж хайх, хүлээн авах эрхийг баталгаажуулах процессыг нарийвчлан зааж өгсөн нь иргэдийн буюу иргэний нийгмийн зүгээс төрийн ил тод хариуцлагатай байдалд хувь нэмрээ оруулахад чухал нөхцөл бүрдүүлж өгсөн юм. Энэхүү хууль батлагдсанаар төрийн ил тод байдал тодорхой хэмжээнд сайжирсан ч хангалтгүй байгааг янз бүрийн судалгаанаас харж болно. Тухайлбал, Хууль ба Ардчилал олон улсын байгууллагаас гаргадаг Мэдээлэл олж авах эрхийн индексээр⁴ Монгол Улс 134 орноос 63 дугаарт жагсаж байна. Энэ нь Хэвлэлийн эрх чөлөөний болон ижил төсөөт индексүүдтэй харьцуулахад хангалттай үзүүлэлт биш юм. Үүнтэй холбоотой, төрийн байгууллагын нууцалж буй мэдээлэлд тодорхой шалгуур тавих, хүрээг нийтийн эрх ашгийн шалгуурт нийцүүлэн хумих замаар төрийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, иргэдийн зүгээс төрийн байгууллагаас мэдээлэл хүсэх буюу мэдээлэл эрж хайх, түгээх эрхээ баталгаатай эдлэх хамгаалалтыг сайжруулах гэх мэт өөрчлөлтийг эрх зүйн орчинд хийх шаардлагатай байгаа билээ.

2011 оны Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга болох Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн төслийг Монгол Улсын Засгийн газраас боловсруулан улмаар 2021 оны 5 дугаар сарын 19-нд УИХ-д өргөн бариад байна⁵. Засгийн газраас боловсруулсан дээрх хуулийн төсөлд мэдээлэл хариуцагчаас олон нийтэд заавал нээлттэй ил тод байх мэдээллийн төрөл, зүйлийг нэмэгдүүлж хамрах хүрээг өргөжүүлсэн зэрэг нааштай өөрчлөлт туссаныг юуны өмнө сайшаах нь зүйтэй. Гэсэн ч иргэдийн мэдээлэл чөлөөтэй эрж хайх, хүлээн авах, түгээх эрхийг зөрчих, төрийн ил тод байдалд сөргөөр нөлөөлж болзошгүй зарим асуудал байгааг доор онцолж байна.

1. Мэдээллийн ангилал буюу хязгаарлалттай, хаалттай мэдээллийн тухайд

Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн төсөлд мэдээллийг нээлттэй, хаалттай, хязгаарлалттай гэж ангилсан байх ба хуулиар хязгаарлалттай, хаалттай гэж тодорхойлсноос бусад мэдээллийг ил тод, нээлттэй байлгана гэж тусгажээ (Хуулийн төслийн 7.1, 8.1). Үүнд юуны түрүүнд Монгол Улсад мөрдөж ирсэн иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хангахтай холбоотой хууль тогтоомжид анх удаа “хаалттай” болон “хязгаарлалттай” мэдээлэл гэсэн цоо шинэ ойлголт нэмэгдсэн нь анхаарал татаж байна.

Хуулийн төсөлд тодорхойлсноор “Танилцах, ашиглахад хуулиар хязгаарлалт тогтоосон албаны нууц болон хүн, хуулийн этгээдэд хамаарах мэдээллийг

⁴ <https://www.rti-rating.org/country-data/> сайтаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

⁵ <http://forum.parliament.mn/projects/11114> сайтаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

хязгаарлалттай мэдээлэл гэж үзнэ” гэсэн байх ба тус ангилалд багтсан мэдээллийг эрж хайх, олж авах, түгээх эрх чөлөөгөө эдлэхийн тулд мэдээлэл хүссэн зорилгоо тодорхойлж, мэдээллийн эзнээс зөвшөөрөл авсан байх шаардлагыг заажээ. Нэгдүгээрт, ийм шаардлага тавих нь төрийн мэдээлэл дээд зэргээр ил тод байх, нууцалбал зохих мэдээллийг зөвхөн нийтийн эрх ашгийн шалгуурыг баримтлан хуулиар тогтоосны үндсэн дээр нууцлах олон улсын зарчимтай зөрчилдөж байна. Хоёрдугаарт, нэгэнт Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль, Хувь хүний нууцын тухай хууль⁶ гэх мэт холбогдох хуулиар ямар мэдээллийг нууцлах, нууцлахгүйг тодорхой зохицуулсан нөхцөлд мэдээлэл хүсэгч иргэнд зорилгоо танилцуулах, мэдээллийн эзний зөвшөөрлийг авах гэх мэтээр хариуцлага үүрүүлсэн нь иргэдийн мэдээлэлтэй байж төрийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг хангахад оролцох боломжийг боогдуулах эрсдэл бий болгож байна гэж үзэх үндэслэлтэй.

Дээр жишээ болгож дурдсан Австралийн Шинэ Уэльс мужийн хуулийг авч үзвэл Шийдвэр гаргагч мэдээллийг нууцлах нийтийн эрх ашигт нийцэх үндэслэл байгаа эсэхийг тогтоохдоо дараах зарчмыг баримтална гэжээ. Үүнд:

- Мэдээллийг олгохдоо уг хуулийн зорилгыг сахин биелүүлэх зарчим баримтлах;
- Мэдээллийн комиссарын гаргасан аливаа удирдамжийг харгалзан үзэх;
- Тухайн мэдээллийг ил болгох нь төр болон төрийн байгууллагыг ичгэвтэр байдалд оруулах, тэдгээрт итгэх итгэлийг бууруулах нөлөөтэй гэж үзэх нь мэдээллийг нууцлах үндэслэл болохгүйг анхаарах;
- Тухайн мэдээллийг ил болгосноор мэдээллийг буруугаар ойлгож, тайлбарлах эрсдэл үүсгэнэ гэж үзэх нь мэдээллийг нууцлах үндэслэл болохгүйг анхаарах;
- Иргэн тухайн мэдээллийг авахаар хүсэлт гаргасан бол мэдээллийг хүлээн авах болон ашиглахтай холбоотой аливаа нөхцөл (зорилгоо тайлбарлах) тавихгүй байх гэж заасан байна.

Энэ зарчмыг дэлхийн бусад улс орон ч мөрдлөг болгон иргэдийнхээ мэдээлэл авах эрхийг хангадаг.

Хязгаарлалттай мэдээлэл гэсэн ангилалд албаны нууцын жагсаалтад орсон мэдээлэл нэлээд хувийг эзлэх нь тодорхой байна. 2016 онд УИХ-аас Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийг баталснаас хойш албаны нууц нэрээр төрийн байгууллагууд мэдээллээ аливаа хяналтгүйгээр нууцлах боломж нээгдсэн бөгөөд төрийн ил тод байдлыг алдагдуулах иргэдийн мэдээлэл олж авах эрхийг

⁶ Хувь хүний нууцын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга болох Хувь хүний мэдээллийг хамгаалах тухай хуулийн төслийг мөн Засгийн газраас УИХ-д өргөн бариад байгаа билээ.

ноцтой зөрчих эрсдэл бий болсон⁷. Уг хууль 2016 онд батлагдсанаар албаны нууц гэдэг ойлголт цоо шинээр бий болсон бөгөөд “задруулах, үрэгдүүлэх тохиолдолд *салбарын болон төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээдийн ашиг сонирхолд* хохирол учруулах төрийн хамгаалалтад байх мэдээллийг ойлгоно” гэж тодорхойлжээ. Энд тодорхой мэдээллийг нууцлахад нийтийн эрх ашиг хэрхэн хөндөгдөх талаар шалгуурыг огт харгалзаж үзээгүй байхын зэрэгцээ албаны нууцын хүрээг ч тодорхой заалгүй орхигдуулсан байдаг.

Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн төсөлд “Хуульд ил тод, нээлттэй байхаар заасан эсхүл төрийн нууцад үл хамаарах мэдээллийг албаны нууцад хамааруулж тогтоохгүй” гэж заасан байгаа нь дээрх алдааг засах оролдлого гэж ойлгож байна. Цаашид Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд зохих өөрчлөлт оруулж “албаны нууц”-д оруулж нууцлахыг хориглох мэдээллийн хүрээг зааж тодруулах шаардлагатай байгаа ч Нийтийн мэдээллийн тухай хуульд дээрх заалтыг тусгах байдлаар засах гэж оролдох нь оновчтой шийдэл гэж үзэхгүй байна.

Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулиар албаны нууцыг төрийн байгууллагын удирдлага өөрөө батлахаар зохицуулсан байх тул давхардал үүсэх, хууль хэрэгжүүлэх, түүнд хяналт тавихад бэрхшээл үүсэж болзошгүй. Үндсэн хуульд төрийн нууцыг зөвхөн хуулиар тогтоохоор заасан байгааг энд мөн сануулах нь зүйтэй. Монгол Улсад хууль тогтоох онцгой эрх мэдлийг ард түмний сонгож байгуулсан төрийн эрх барих дээд байгууллага болох зөвхөн УИХ хэрэгжүүлэхээр Үндсэн хуульд заасан байдаг.

Тодруулбал, Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 14.1, 14.2-т зааснаар Албаны нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтыг тухайн хариуцсан байгууллага боловсруулж, тагнуулын байгууллагын саналыг авсны үндсэн дээр асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, байгууллагын даргын шийдвэрээр батална. Түүнчлэн хуулийн 15.4-т зааснаар байгууллага, албан тушаалтны боловсруулсан эсхүл хүлээн авсан мэдээлэл нь Засгийн газрын тогтоолоор баталсан төрийн нууцад хамаарах болон албаны нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтад ороогүй боловч нууцлах шаардлагатай тохиолдолд тухайн байгууллага, албан тушаалтан нууцлах арга хэмжээ авч, нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтад оруулах саналаа нэн даруй удирдлагадаа танилцуулна. Уг хуулийн 15.5-д санал хүлээн авсан албан тушаалтан тухайн мэдээлэлд шинжилгээ хийж, жагсаалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсхүл нууцлахаас татгалзах эсэхийг Засгийн газрын 2017 оны 246 тоот тогтоолын 1-р хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах нийтлэг журам”-ын 3.1-д заасны дагуу шийдвэрлэнэ.

⁷ 2021 оны 5 дугаар сарын 19-ний өдрийн МУҮХЦ-ийн 5 дугаар дүгнэлтэд эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох чиглэлийг УИХ-д уламжилсан. Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх хэсэгт “Албаны нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтыг тухайн хариуцсан байгууллага боловсруулж, асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, байгууллагын даргын шийдвэрээр батална” гэж заасан нь МУҮХ-ийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэсэн.

Глоб Интернэшнл төв ТББ-ын “Мэдээлэлтэй байх эрхийг хязгаарлаж буй хууль тогтоомжийн дүн шинжилгээ”-нд дурдсанаар нууцад тооцох мэдээлэлд ямар шаардлага баримталж дүгнэлт гаргах нь тодорхойгүй, нууцлах шаардлагагүй мэдээллийг төрийн болон албаны нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтад оруулах эрсдэлтэй⁸ байгааг анхааруулсан байдаг. Дүгнэн хэлбэл дээрх хууль нь бүхэлдээ өнгөрснөөс өвлөгдсөн нууцын соёлын уламжлал нэвт шингэсэн, Үндсэн хуулийн үзэл санаа, сайн засаглалын зарчимтай үл авцалдах агуулга бүхий бөгөөд энэ алдааг гагцхүү Нийтийн мэдээллийн хуулиар засах гэж оролдох нь хууль хэрэглээний явцад нэн ойлгомжгүй байдал үүсгэх эрсдэлтэй юм.

2021 оны нэгдүгээр улиралд Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн анхны төсөлд үнэлгээ хийсэн Ашгийн төлөө бус хуулийн олон улсын төвийн зөвлөмжид:

“Ардчилсан засаглалын зарчмууд болон олон улсын гэрээнд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хангахад төрийн байгууллагууд нээлттэй засаглал, үүнд хамаарах ил тод байдлын соёлыг идэвхтэй сурталчлан баримтлах шаардлагатай. Эдгээр зарчмыг хэрэгжүүлэхэд гол саад болдог хүчин зүйл нь нийтийн мэдээллийг хэт нууцалж хамгаалах хандлага бүхий институцлэгдэж уламжлал болсон “нууцын тогтолцоо байдаг ...” болохыг анхааруулж дурдсан байдаг.

Энд жишээ болгон авч үзсэн Шинэ Уэльс мужийн Төрийн мэдээллийн хуульд Төрийн мэдээлэл ил тод байх нь ерөнхийдөө нийтийн эрх ашигт нийцнэ (хоёрдугаар бүлэг 2.12.1 дэх заалт) гэж үзнэ гээд мэдээллийг ил тод болгохтой холбоотой дараах тодорхой нөхцөлүүдийг онцгойлон зааж өгсөн байдаг. Үүнд:

- а) Тухайн мэдээллийг ил болгох нь нийтэд хамаатай асуудлаар нийгэмд хэлэлцүүлэг өрнөхөд ач холбогдолтой, түүнчлэн төрийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, олон нийтэд чухал нөлөөтэй асуудлаар эерэг бөгөөд мэдээлэлд үндэслэсэн мэтгэлцээн өрнөхөд хувь нэмэр оруулна гэж үзэх үндэслэл байгаа бол;
- б) Тухайн мэдээллийг ил болгох нь төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны талаар ялангуяа иргэд, олон нийтэд хамаатай бодлого, үйл ажиллагааны талаар ойлголт өгөх бол;
- в) Тухайн мэдээллийг ил болгох нь нийтийн хөрөнгийн зарцуулалтад үр дүнтэй хяналт тавих нөхцөлийг бүрдүүлэх бол;
- г) Тухайн мэдээллийг хүсэгч нь өөрт хамаарах хувийн мэдээллийг хүссэн бол;
- д) Тухайн мэдээллийг ил болгох нь төрийн байгууллага (албан хаагч) албан үүрэг гүйцэтгэх явцдаа хайхрамжгүй хандсан, буруу үйлдэл гаргасан, зохисгүй, хууль бус үйлдэл гаргасныг илчлэх, батлахаар бол, түүнчлэн бусад нөхцөл байна гэж тусгажээ.

⁸ Глоб Интернэшнл төв, “Мэдээлэлтэй байх эрхийг хязгаарлаж буй хууль тогтоомжийн дүн шинжилгээ”-ний тайлан, УБ., 2019, 25 дахь тал.

Албаны нууцыг байгууллагын түвшинд даргын үзэмжээр баталж болохоор зааснаас гадна Үндсэн хуульд хуулиар тогтоохоор заасан төрийн нууцыг ч Засгийн газар тогтоохоор зохицуулсан нь Үндсэн хуулийн 1.2 болон 16.17 дахь заалтуудтай зөрчилдөж байгааг судлаачдын зүгээс анхааруулж ирсэн. Иймд Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийг шинэчлэх хүрээнд Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийг шинэчлэх асуудлыг нухацтай авч үзэх нь зүйтэйг зөвлөж байна. Төрийн болон албаны нууцын хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж “албаны нууц” хэмээх ойлголтыг нийтийн эрх ашгийн шалгуураар шүүн үзэж залруулах нь төрийн ил тод байдлыг хангаж хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд тустай гэж үзэж байна.

Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн төсөлд тусгаснаар хязгаарлалттай мэдээлэл гэсэн ангилалд албаны нууцаас гадна бусад хэд хэдэн зүйлийн мэдээллийг эрж хайх, олж авахад хязгаарлалт тогтоохоор заасны дотор тухайлбал, 9.2.2 болон 9.2.3 дугаар зүйлд “...хуульд өөрөөр заагаагүй бол гэмт хэрэг, зөрчил шалган шийдвэрлэх, шүүхийн гүйцэтгэх ажиллагааны явцад цуглуулсан мэдээлэл ба төрийн хяналт шалгалтын явцад болон шийдвэр хүчин төгөлдөр болох хүртэлх хугацаанд цуглуулсан мэдээлэл” гэх мэт дурдсан байна. Ашгийн төлөө бус хуулийн олон улсын төвийн зөвлөмжид:

Хууль сахиулахтай холбоотой мэдээллийг нууцлах асуудал нь ихэвчлэн эрүүгийн болон иргэний хэрэг мөрдөн шалгах ажиллагаанд хохирол учруулах эсвэл эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа болон шүүхэд маргаан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцсон хүмүүст хор хохирол учруулах баримт бичгийг цаг нь болоогүй байхад задруулахаас сэргийлэх зорилготой байдаг. Илүү боловсронгуй хуулиудад мэдээллийг задруулах нь гагцхүү хууль сахиулах ажиллагаанд бодит сөрөг нөлөө үзүүлж болзошгүй бөгөөд мэдээллийг ил болгосноор хангагдах олон нийтийн ашиг сонирхол тухайн хор хохирлоос давуу биш нөхцөлд л мэдээллийг нууцлахаар зохицуулсан байдаг. Нийтийн ашиг сонирхлыг харгалзан үзэх ийм нөхцөлийг тусгах эсэхийг тодорхойлж энэ заалтуудыг дахин нягталж үзэх нь зүйтэй гэж зөвлөснийг энд эргэн сануулья.

Эрүү, Иргэний болон Зөрчлийн хэрэг хянан шийдвэрлэх, шалган шийдвэрлэх ажиллагааны явц дахь төр, байгууллага, хувь хүний нууцтай холбоотой мэдээлэл холбогдох процессын хуулиудаар нууцлагддаг. Хэрэв хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үеэр нууцлах ёстой мэдээллийг задруулснаар хянан шалгах үйл ажиллагааг доголдуулах, гэрч, хохирогч болон бусад оролцогчийн аюулгүй байдлыг алдагдуулах мэдээллийг нууцлахгүй байж болохоор хуулийн давхардлыг бий болгох эрсдэлтэй байна.

2. Мэдээлэл эрж хайх, олж авах, түгээх эрхийг хангахтай холбоотой асуудал

Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлд “хязгаарлалттай мэдээлэл” авах тохиолдолд мэдээлэл хүссэн зорилгоо тодорхойлж, мэдээллийн эзнээс зөвшөөрөл авсан нөхцөлд олгоно гэж тодорхойлсон байна. Мэдээллийн эзнээс зөвшөөрөл авахдаа:

- Мэдээлэл авах зорилго;
- Мэдээлэл боловсруулах, ашиглах хүрээ, хадгалах хугацаа;
- Мэдээллийг ил болгох эсэх;
- Мэдээллийг бусдад дамжуулах эсэх;
- Зөвшөөрлөө цуцлах нөхцөл зэргийг мэдэгдэнэ.

Хүний хувийн өгөгдөл хамгаалах тухай хууль болон бусад хуулиар ямар мэдээллийг нууцлах, ямар мэдээллийг нийтийн эрх ашигт нийцүүлэн ил тод байдлыг хангах талаар нарийвчлан тусгасан нөхцөлд мэдээлэл хүсэгчид тухайн мэдээллийг эрж хайх, олж авах, түгээхтэй холбоотой шаардлага нөхцөл тавих нь хуулийг хэрэглэх явцад ойлгомжгүй байдал үүсгэх, улмаар мэдээлэл авах эрхийг боомилох нөхцөл үүсгэх үр дагавартай.

Хуулийн төслийн 14.1.7-д “Мэдээллийг нээлттэй өгөгдөл болгох талаар холбогдох мэдээлэл хариуцагчид хүсэлт гаргах” гэсэн нь мөн дээрхтэй адил мэдээллийг хэрхэн ашиглах талаар тодорхой хязгаарлалт тавих нөхцөл үүсгэх эрсдэлтэй байна. Энэ заалтын хувьд иргэн, хуулийн этгээд мэдээлэл хариуцагчид хандан Засгийн газар батлахаар хуулийн төсөлд заасан нээлттэй өгөгдлийн жагсаалтад багтаагүй мэдээллийг нээлттэй өгөгдөл болгох тухай хүсэлт гаргахыг хэлж байна уу эсхүл нийтийн мэдээллийг авч нээлттэй өгөгдөл болгон ашиглахын тулд заавал хүсэлт гаргахыг шаардаж байна уу гэдэг нь шууд ойлгогдохоор тодорхой биш байгааг анхаарах шаардлагатай.

Дээр дурдсанчлан мэдээллийн эрх чөлөөний бүлэг эрхэд *эрж хайх, олж авах, хүлээн авах, түгээх* эрх чөлөө багтдаг. Хуулийн төсөлд тусгаснаар нээлттэй өгөгдлийн жагсаалтыг Засгийн газар батална гэжээ. Энэ жагсаалтад ямар өгөгдөл тусах нь тодорхойгүй нөхцөлд хуулиар нууцлаагүй, төрд байгаа нээлттэй мэдээллийг иргэн, иргэний нийгмийн байгууллага, бусад эрх бүхий этгээд нээлттэй өгөгдөл болгон ашиглахад аливаа байдлаар саад хийх нь мэдээлэлтэй байх эрх чөлөөг үндэслэлгүй хязгаарлаж буй хэрэг болно.

Иргэн Үндсэн хуульд заасан “...төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар...” мэдээлэл хайн хүлээж авсан бол түүнийг хэрхэн ашиглах талаар хүсэлт гаргах нь төрөөс Үндсэн хуулиар олгогдсон эрхээ эдлэхэд нь хяналт тавьж, зохицуулах гэсэн оролдлого болох бөгөөд мэдээлэлтэй байх эрхийг үндэслэлгүй хязгаарлаж буй хэрэг болно. Цаашилбал Үндсэн хуулийн холбогдох заалттай зөрчилдөх эрсдэл үүсгэж байна.

3. Мэдээлэлтэй байх эрх зөрчигдсөн нөхцөлд зөрчигдсэн эрхийг хамгаалах тухайд

Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль хэрэгжсэн 10 жилийн хугацаанд Хүний эрхийн Үндэсний Комисст мэдээлэл өгөөгүй асуудлаар мэдээлэл хүсэгч иргэн хандаагүй тухай Глоб Интернэшнл төвийн 2014 онд гаргасан “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн 23, 24 дүгээр зүйлийн хэрэгжилт”-ийн тайланд дурджээ.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын Ажлын албанаас⁹ 2018 оны 10 дугаар сарын 9-ний өдөр Глоб Интернэшнл төвд ирүүлсэн мэдээлэлд “Хүний эрхийн Үндэсний Комисс 2018 оны 10 дугаар сарын 5-ны өдрийн байдлаар иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас мэдээлэл хайх, хүлээн авах, түгээх эрх зөрчигдсэн тухай асуудлаар нийт гурван гомдол өнгөрсөн хугацаанд ирүүлсэн тухай дурдсан. Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн 17.1-д “Иргэн, хуулийн этгээдийн мэдээлэл авах эрхийг зөрчсөн байгууллага, албан тушаалтны үйлдэл, эс үйлдлийн талаар дээд шатны байгууллага, албан тушаалтан, Хүний эрхийн Үндэсний Комисс эсхүл шүүхэд гомдол гаргаж болно” гэж заасны дагуу мэдээлэл олж авч чадахгүй байгаатай холбоотой Захиргааны хэргийн шүүхэд бие даасан нэхэмжлэл гаргаж шийдвэрлүүлсэн тохиолдол (нээлттэй цахим сангаас үзвэл) одоог хүртэл байхгүй байгаа юм. Үүнээс үзвэл мэдээлэл хүсэгч иргэн нь тухайн мэдээллээ олж авах хүртлээ шат шатны байгууллагад хандаж чаддаггүй гэж үзэж болохоор байна.

Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн төсөлд энэ асуудлыг мэдээллийн комиссар ажиллах бие даасан нэгж хэлбэрээр зохицуулаагүй бөгөөд хуулийн төсөл боловсруулах хэрэгцээ, шаардлагад дурдагдаагүй байна. Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай болон Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн төслүүдийн зорилго нь иргэний мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхийг хангахад чиглэж байгаа боловч мэдээлэл авч чадаагүйгээс үүдэн гарах хохирол түүнийг үр дүнтэй шийдвэрлэх механизмыг орхигдуулсан хэвээр байна.

⁹ Монголын Хуульчдын холбоо, Глоб Интернэшнл төв, Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлөөс хамтран бэлтгэсэн “Монгол Улс дахь үзэл бодолтой байх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн талаарх эрх зүйн орчны мониторинг”, УБ., 2020.

4. Нээлттэй өгөгдөлтэй холбоотой мэдээллийн тухайд

Технологийн хөгжилтэй холбоотой мэдээллийн ил тод байдлыг хангахад нээлттэй өгөгдөл улам бүр чухал үүрэг гүйцэтгэх болж улс орнууд нээлттэй өгөгдлийн талаар төрийн бодлого, түүнтэй холбоотой харилцааг зохицуулсан хууль гаргах болсон. Нээлттэй өгөгдөл нь эдийн засгийн салбарт шинэчлэл авчрах, бизнесийг хөгжүүлэхэд үр өгөөжтэйгөөс гадна төрийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж авлигатай тэмцэхэд маш чухал нөлөө үзүүлдэг.

Нэг жишээ дурдахад улс төрчдийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, улс төр дэх мөнгөний зүй бус нөлөөг арилгах зорилгоор АНУ-ын улс төрийн санхүүжилтийн мэдээллийг өгөгдөл болгон олон нийтэд хүргэдэг Хариуцлагатай улс төр ТББ-ын www.opensecrets.org цахим хуудас энэ асуудлыг сонирхогч иргэн, судлаач, сэтгүүлчдэд маш их ач холбогдолтой, нэр хүндтэй өгөгдлийн эх уурхай байсаар ирсэн.

OpenSecrets-ийн хүрээнд бий болгосон өгөгдөл нь судлаач, сэтгүүлч, сонирхсон иргэнд алтны уурхайн адил ач холбогдолтой эх сурвалж билээ. OpenSecrets өгөгдлийг ашиглан судлаачид улс төр дэх мөнгөтэй холбоотой сонгуулийн хандив, сүүдрийн лобби гэх мэт бүхий л асуудлыг тал талаас нь судлахад ашиглаж байна.¹⁰

Нийтийн мэдээллийн хуулийн төсөлд нээлттэй мэдээллийг дээрх жишээний адилаар хялбар хайлт хийх боломжтой өгөгдөл болгон нийтийн хүртээл болгохын тулд мэдээлэл хариуцагч төрийн байгууллагад хандан хүсэлт гаргах утга бүхий заалт хуулийн төсөлд байгаа нь юуны өмнө дээр дурдсанчлан иргэний нийгмийн мэдээлэл авах эрх чөлөө, төрийн хариуцлагыг дээшлүүлэх чиглэлд технологийн дэвшлийг ашиглан үйл ажиллагаа явуулахад сөргөөр нөлөөлөхөөр байгааг анхаарах нь зүйтэй.

Түүнчлэн Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн төсөлд нээлттэй өгөгдөл гэж юуг хэлэх талаар тодорхойлолт тусгаагүйн дээр нээлттэй өгөгдлийн талаар төрийн байгууллагууд ямар нэгдсэн бодлого, зарчим баримтлах талаар гүйцэд тусгаагүй байна. Нээлттэй өгөгдлийн гол зарчим нь үнэ төлбөргүй, талууд чөлөөтэй ашиглах боломжтой байхад чиглэх учиртай. Австралийн жишээг авч үзэхэд Шинэ Уэльс муж нь нээлттэй өгөгдлийн талаар баримтлах зарчмаа дараах байдлаар тодорхойлжээ:

- Өгөгдлийн анхдагч тохиргоо нь нээлттэй байх ба зөвхөн шаардлага үүссэн нөхцөлд мэдээллийг хамгаалах;
- Эрэмбэтэй зохион байгуулсан, хайж олох, ашиглах бололцоотой;
- Анхдагч мэдээлэл байх бөгөөд цаг хугацааны хувьд хоцрогдоогүй байх болон бусад зарчимд суурилна гэж заажээ.

¹⁰ <https://www.opensecrets.org/resources/learn/academic.php>

Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн төслийн Нийтийн мэдээллийг нээлттэй өгөгдөл болгох талаарх 12 дугаар зүйлийн 12.3 дахь хэсэгт Нээлттэй өгөгдлийг төлбөртэй болон төлбөргүйгээр ашиглуулж болох бөгөөд хандахад хялбар байх, хуулах, эрэмбэлэх, хайлт хийх боломжтой байх, ашиглах нөхцөлийг тодорхойлсон байна гэжээ. Ийнхүү зарим чухал зарчмыг заасан байх авч, нээлттэй өгөгдлийн ашиглах нөхцөлийг хэрхэн ойлгох нь энд тодорхойгүй байхын зэрэгцээ төлбөртэй ашиглуулахаар заасан нь анхаарал татаж байна. Өмнө нь “Ухаалаг засаглал” төслийн хүрээнд боловсруулсан Нээлттэй өгөгдлийн тухай хуулийн төсөлд “Иргэн, хуулийн этгээд нээлттэй өгөгдлийг төрийн байгууллагаас заасан дараах нөхцөлийн аль нэгээр ашиглана” гэж дурдаад (i) хязгаарлалтгүй чөлөөтэй ашиглах; (ii) эх сурвалжийг дурдаж чөлөөтэй ашиглах; (iii) эх сурвалжийг дурдаж чөлөөтэй ашиглаж, ижил нөхцөлөөр түгээхээр заасан нь олон улсын сайн туршлагад илүү дөхүү байсныг энд дурдах нь зүйтэй.

Европын Холбооноос гишүүн улсууддаа зориулж гаргасан Нийтийн салбарын мэдээллийг нээлттэй өгөгдөл болгон ашиглах талаарх удирдамжид:

Нээлттэй өгөгдөл гэж нээлттэй формат бүхий хэн ч чөлөөтэй ашиглан, ямар ч зорилгоор түгээж болох өгөгдлийг ерөнхийд нь хэлнэ. Нийтийн мэдээллийг хувийн, бизнесийн болон аливаа зорилгоор олж авах, боловсруулж ашиглах боломжтой, эрх зүй, техникийн болоод төлбөрийн хувьд учрах дарамт хамгийн бага байхаар зохицуулсан, мэдээллийн эргэлтийг эдийн засгийн зорилгод зөвхөн чиглүүлээгүй нийтэд голлон зориулсан нээлттэй өгөгдлийн бодлого нь иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлж, мэдээллийг шинэлэг байдлаар холбон ашиглаж шинэ үйлчилгээ хөгжүүлэх гэх мэтээр янз бүрийн санаачилга гарах суурь болж өгдөг. Иймд гишүүн улсууд энэ удирдамжийн хүрээнд хамрах мэдээллийг “дизайны хувьд анхнаасаа нээлттэй (*open by design and by default*) зарчимд суурилсан өгөгдөл байдлаар хүргэхэд анхаарах нь зүйтэй”¹¹ гэжээ.

¹¹ Paragraph 16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024&-from=EN> (Сүүлд нэвтэрсэн огноо 2021 оны 10 дугаар сарын 12).

ЗӨВЛӨМЖ

- Мэдээллийг хаалттай, хязгаарлалттай гэж шинээр ангилсан нь Үндсэн хуулийн холбогдох заалттай зөрчилдөж, иргэдийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхийг дордуулах эрсдэл үүсгэж байна. Улмаар мэдээлэл хүсэгчид мэдээлэл хариуцагчаас зөвшөөрөл авах, зорилгоо заавал дурдах гэх мэтээр үүрэг ногдуулсан нь иргэдийн мэдээлэл чөлөөтэй эрж хайх, хүлээн авах, түгээх эрх чөлөөг боомилох нөхцөл үүсгэж болзошгүй байна.
- Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийг шинэчлэх хүрээнд Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийг шинэчлэх асуудлыг нухацтай авч үзэх нь зүйтэй. Үүнд, төрийн болон албаны нууцын хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж “албаны нууц” хэмээх ойлголтыг нийтийн эрх ашгийн шалгуураар шүүн үзэж залруулах нь төрийн ил тод байдлыг ханган, хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд тустай гэж үзэж байна.
- Нийтийн мэдээллийг нээлттэй өгөгдөл болгохтой холбоотой харилцааг мөн олон улсын зохих стандартад нийцүүлэн илүү нарийвчилж зохицуулах нь зүйтэй. Үүнд, (i) нийтийн мэдээллийг нээлттэй өгөгдөл болгохын тулд мэдээлэл хариуцагчид хүсэлт гаргахаар зохицуулсан байгаа заалтыг арилгах; (ii) нээлттэй өгөгдлийг ашиглах нөхцөлийг олон улсын сайн туршлагад нийцүүлэн тодорхой тусгах шаардлагатай байна.

“Хуулийн шүүмж”-ийн энэ удаагийн дугаарыг Глоб Интернэшнл төв ТББ-ын хуульч, судлаач Б.Пүрэвсүрэн, ННФ-ын Засаглалын хөтөлбөрийн менежер Д.Энхцэцэг нар хамтран боловсруулав.



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

Жамъян гүний гудамж-5/1
Сүхбаатар дүүрэг
Улаанбаатар-14240
Монгол Улс
Утас: (976) 76113207
Вэб: www.forum.mn
И-мэйл: osf@forum.mn