

Энэхүү үзэл баримтлалыг  
хууль санаачлагч батлах болно.

2007.02.30

Төсөл

## ТӨРИЙН НУУЦЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

### 1. Хуулийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлага

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар 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” гэж заасан байна. Шинэ Үндсэн хууль батлагдахаас өмнөх улсаас нууцад хамааруулж байсан зүйлийг судлан үзэхэд:

1935 онд Сайд нарын зөвлөлийн 521 дүгээр тогтоолоор “Хэвлэлд нийтлэх ба радиогоор нэвтрүүлэхийг шууд хориглох зүйлүүдийн дэлгэрэнгүй жагсаалт” баталжээ. Уг жагсаалтаар хэвлэлд нийтлэх ба радиогоор нэвтрүүлэхийг хориглох зүйлийг 1) улс төр-үзэл суртлын шинж чанартай мэдээ баримтууд, 2) цэргийн чанартай мэдээ баримтууд, 3) хүн амын тухай мэдээ баримтууд, 4) эдийн засгийн чанартай мэдээ баримтууд, 5) бусад мэдээ, баримтууд гэж ангилсан байдаг юм. Тухайлбал, хүн амын тухай мэдээ, баримтуудад “...улс ба аймаг, сум, багаар нас, эрэгтэй, эмэгтэйгээр нь тодорхойлсон хүн амын тоо, үйлдвэр дээр гарсан осол гэмтлийн тоо ба түүний жишээ баримт, ажилчин ангийн тоо, багш, сурагчдын дотор үзэгдсэн моральд харштай жигшүүртэй явдлууд, аймаг, хотын улсын хэмжээгээр бага, дунд сургуулиудад суралцаж байгаа эрэгтэй, эмэгтэй хүүхдийн тодорхой...” зэргийг оруулсан байна.

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. Үүнээс өмнө зөвхөн хэвлэлд нийтлэх, радиогоор нэвтрүүлэхийг шууд хориглох зүйлийн жагсаалтаар мэдээлэлд хяналт тавьдаг байсан байжээ.

БНМАУ-ын СнЗ-ийн 1955 оны 12 дугаар сарын 8-ны өдрийн “Улсын нууц мэдээ баримтуудын жагсаалтыг тогтоох тухай” 521 дүгээр тогтоол батлагдсан байна. Уг тогтоолоор 1) цэргийн шинж чанартай мэдээ баримтууд, 2) эдийн засгийн чанартай мэдээнүүд, 3) бусад төрлийн мэдээ баримтууд гэсэн гурван хүрээнд нууц мэдээ баримтуудын жагсаалтыг баталсан байна.

Түүнчлэн БНМАУ-ын Их хурлын тэргүүлэгчдийн 1955 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдрийн 120 дугаар зарлигаар БНМАУ-ын нууцыг задруулбал хариуцлага хүлээлгэх тухай заажээ. Уг зарлигаар улсын нууцад холбогдох мэдээ баримтуудыг өөрт нь итгэмжилснээр буюу өөрийн албан тушаалын байдлаар эдгээр мэдээ баримтуудыг олж авч чадах хүмүүсээс уг нууц мэдээ баримтуудыг задруулсан нь эх орноосоо уравсан буюу тагнуул хийсэн гэж үзэх үндэсгүй бол зургаагаас арван хоёр жил хүртэл хугацаагаар Засан хүмүүжүүлэх хөдөлмөрийн лагерьт хорьж шийтгэх, улсын нууцад холбогдох мэдээ баримтуудыг энгийн хүмүүсээс задруулсан нь эх орноосоо уравсан буюу тагнуул хийсэн гэж үзэх үндэсгүй бол таваас арван жил хүртэл хугацаагаар Засан хүмүүжүүлэх хөдөлмөрийн лагерьт хорьж шийтгэхээр заасан байдаг байна.

Сайд нарын зөвлөлийн 1964 оны 5 дугаар сарын 22-ны өдрийн Улсын нууц бичиг баримтын товч жагсаалт, зааврыг батлах тухай 258 дугаар тогтоол гарчээ. Уг тогтоолоор улсын нууцыг “маш нууц-онц чухал”, “маш нууц”, “нууц” гэсэн зэрэглэл тогтоожээ.

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 болгосон байна.

Энэхүү судалгаанаас харахад хөгжлийн тодорхой түвшинд улсын нууцын агуулгад зарчмын шинжтэй өөрчлөлт орж байгаа нь харагдаж байна.

1995 онд Төрийн нууцын тухай хуулийг батлан гаргасан. Энэ хуулийн дагуу төрийн нууцыг тогтоож, хамгаалж буй гол шалгуур нь “задруулбал үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулахуйц” мэдээллийн төрийн нууцад хамааруулахаар тусгасан. Гэхдээ зарим тохиолдолд үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулахгүй мэдээлэл багтсан байхыг үгүйсгэхгүй. Задруулбал үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулна гэдгийг тогтоох шалгуур, үндэслэлийг ч бас нягталж үзэх хэрэгтэй юм.

Мэдэх эрхийн зарчмуудын нэг нь үл хамаарлын зарчим буюу тухайн мэдээллийг задруулах нь нийтийн эрх ашиг /хүний эрх, эрх чөлөө, хүн амын аюулгүй байдал, хүрээлэн байгаа орчны аюулгүй байдал гэх мэт/-т илүү нийцнэ гэж үзвэл ил болгохыг хүлээн зөвшөөрөх явдал байна. Өөрөөр хэлбэл тухайн мэдээллийг нууцласнаас нууцлаагүй байсан илүү ач холбогдолтой гэсэн санаа юм.

Мөн түүнчлэн Жонханнесбургийн 15 дугаар зарчим /нууц мэдээллийг ил болгох ерөнхий дүрэм/-д нууц мэдээллийг задруулсан нь 1) үндэсний аюулгүй байдалд бодит хор учруулаагүй буюу учруулах магадлалгүй, эсхүл 2) мэдээллийг мэдэж байх олон нийтийн сонирхол нь задруулсны хор уршгаас давуу байвал нэг ч хүнийг шийтгэж болохгүй гэж заажээ.

Иймд олон нийтийн мэдэх эрх, олон нийтийн эрх ашиг нь төр буюу үндэсний аюулгүй байдлын эрх ашгаас илүү хөндөгдөж байгаа тохиолдолд төрийн нууцыг ил болгодог байх, төрийн нууцад хамаарах буюу түүнтэй холбоотой мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй болгосон нь үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулаагүй бол хариуцлага хүлээхгүй байх зохицуулалт хийх зэрэг зарчмын асуудлыг хуульд тусгаж өгөх хэрэгтэй юм.

Төрийн нууц буюу үндэсний аюулгүй байдлын асуудлыг мэдээллийн эрх чөлөө, мэдэх эрхийн тухай асуудалтай нягт холбоотойгоор судалж нэг талаас “мэдэх”, нөгөө талаас “нууцлах” зааг ялгааг Үндсэн хуулийн үзэл санаа, улсын хөгжлийн түвшин болон олон улсын эрх зүйн нийтлэг хэм хэмжээ, орчин үеийн чиг хандлагад нийцүүлэн өөрчлөх хэрэгтэй юм.

2. Одоо үйлчилж буй 1995 онд батлагдсан Төрийн нууцын тухай хуулийн зарим зүйл, хэсэг, заалт нь ойлгомжгүйгээс гадна зарим үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх механизм нь тодорхойгүй байгаа зэрэг зөрчил дутагдалтай зүйлүүд байгааг засварлах, боловсронгуй болгох шаардлагатай байгаа юм.

Тухайлбал,

а/Төрийн нууцын тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд Төрийн нууцыг ил болгох асуудлыг зохицуулсан байдаг. Уг хуулийн 21.1-д “Төрийн нууцыг ил болгох” гэж төрийн нууцыг УИХ-ын шийдвэрээр төрийн хамгаалалтаас гаргахыг хэлнэ.” гэж заажээ. Төрийн нууцын жагсаалтыг хуулиар тогтоодог, харин төрийн нууцыг ил болгохдоо хууль гаргахгүйгээр УИХ тогтоол гаргаж болохоор хоёрдмол утга хуульд орсон байна. УИХ-ын тухай хуулийн 36 дугаар зүйлд УИХ-ын шийдвэрт хууль, УИХ-ын тогтоол хамаарах тухай заалт бий. Төрийн нууцын тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 4-д “Үндэсний аюулгүй байдлын эрх ашгийн үүднээс төрийн нууцыг яаралтай ил болгох шаардлага гарсан тохиолдолд Тагнуулын ерөнхий газрын даргын саналыг үндэслэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгч уул асуудлыг шийдвэрлэнэ.” гэж заажээ. Энэ заалтаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид төрийн нууцыг ил болгох эрх хэмжээ олгосон байна.

Төрийн нууцын жагсаалтыг хуулиар тогтоодог, мөн төрийн нууцыг ил болгохдоо хууль гаргаж нууцын жагсаалтаас хасдаг байх учиртай. Гэтэл хуулиар тогтоосон

төрийн нууцыг хуулиас доогуур хүчин чадалтай эрх зүйн актаар ил болгохоор заасан нь эрх зүйн зарчимд нийцэхгүй байна.

б/ Төрийн нууцын тухай хуульд зааснаар төрийн нууцыг ил болгох нэг үндэслэл нь “нууцлах хугацаа дуусгавар болсон” явдал аж. Төрийн нууцын жагсаалт батлах хуульд заасан нууцын жагсаалтад буй мэдээллийг зарим тохиолдолд тодорхой хугацаагаар нууцлах тухай заасан. Нууцад хамаарч буй мэдээллийг байнга бус тодорхой хугацаагаар нууцлаж буй тохиолдолд уг мэдээллийг нууцад хамааруулж эхэлсэн цаг хугацаа олон нийтэд тодорхойгүй байгаа юм. Нэгэнт нууцад хамааруулж эхэлсэн цаг хугацаа нь тодорхой бус учир дуусах хугацааг нь тооцох боломжгүй болно. Энэ байдал нь үнэн хэрэгтэй байнга нууцлаж байгаатай адил хэрэг юм. Тодорхой хугацаагаар нууцалсан мэдээллийг нууцлах хугацаа дууссаны дараа иргэд уг мэдээллийг олж авах эрхтэй байх ёстой. Иймд нууцлах хугацаатай холбоотой харилцааг нарийн тодорхой, ойлгомжтой болгож, олон нийтэд нээлттэй болгох шаардлагатай юм.

в/ Төрийн нууцын тухай хуулиар үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах, тагнуул, сөрөх тагнуул, гүйцэтгэх ажил зэрэг хүрээний бүх мэдээллийг бүхэлд нь бус “нууцалбал зохих хэсэг”-ийг нууцлах талаар заасан боловч энэ ойлголтыг хуульд ерөөсөө тайлбарлаагүй байгаа юм. Энэ нь батлан хамгаалах салбарт хамаарах мэдээллийн зарим хэсгийн тухай, эсхүл тодорхой нэг баримт бичгийн зарим хэсгийн тухай яригдаж байгааг ялгах хэрэгтэйгээс гадна бодит байдал дээр ингэж ялгаж хэрэглэж байгаа нь ховор байх. Төрийн нууцын жагсаалт батлах хуульд зарим хэсгийг нь нууцлах талаар заалт байхгүй байх жишээтэй байна. Тухайлбал,

Төрийн нууцын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд төрийн нууцад хамааруулах зүйлийн хүрээг тодорхойлсон байх бөгөөд уг зүйлийн 4.5-д “Терроризмтой тэмцэх ажиллагаатай холбогдсон мэдээ, баримт, материалын нууцалбал зохих хэсэг”-ийг нууцад хамааруулахаар заажээ. Гэтэл Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулиар “Терроризмтой тэмцэх ажиллагаатай холбогдох мэдээ, баримт бичиг”-ийг бүхэлд нь нууцалсан.

г/ Төрийн нууцын тухай хуульд “эрдэм шинжилгээ, судалгааны бүтээл, туршилт, нээлт, зураг төсөл, үндэсний болон дэвшилтэт технологи”-ийг төрийн нууцад хамааруулсан байна. Зах зээлийн эдийн засагт шилжиж ихэнх үйлдвэр, аж ахуйн газрууд хувийн хэвшилд шилжсэн өнөөгийн нөхцөлд технологийн шинжтэй асуудлыг нууцлах нь ч мөн тухайн өмчийг өмлөгч, эзэмшигчийн эрхийн асуудал болно. Төрийн нууцын хүрээг багасгах зорилгоор байгууллагын нууцад хамаарах мэдээллийг төрийн нууцаас хасах, түүнчлэн зарим хэсгийг нь нууцлах мэдээллийн хүрээг тодорхой болгох зэрэг зохицуулалтыг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

д/ Төрийн болон байгууллага, хувь хүний нууцын хамрах хүрээ хууль тогтоомжид тодорхой бус буюу өргөн хүрээнд тодорхойлогдсноос иргэд мэдээлэл авахад хүндрэл, бэрхшээл нилээн учирдаг байна. Ямар зорилгоор авах гэж байгааг асуух, төрийн албан хаагчид ажлаа төдийлөн сайн мэдэхгүй /шинээр орсон тул хуучин мэдээллийг мэдэхгүй байх, эсхүл болгоомжлох гэх мэт/ байх, иргэдэд мэдээлэл өгдөг үйл ажиллагаа хэвшээгүй байгаа зэрэг байдлууд судалгааны явцад тогтоогдсон байна. Мөн нууцад хамаардаг мэдээлэл ил болчихсон байгаа жишээг ч дурдсан байна. Иймд төрийн нууцын хамгалалт, нууц хариуцдаг ажилтнуудын эрх, үүрэг болоод нууцыг хадгалдаг газар нь тодорхой байх шаардлагатай байна.

## **2. Хуулийн төслийн ерөнхий бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ**

Төрийн нууцын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг дор дурьдсан бүтэцтэйгээр боловсруулна. Үүнд:

1. “Нийтлэг үндэслэл” гэсэн нэгдүгээр бүлэгт хуулийн зорилт, хуулийн үйлчлэх хүрээ, нэр томъёоны тайлбарыг тусгана. Нэр томъёоны тайлбарт энэ хуульд олон удаа

давтан хэрэглэгдэх, эсхүл нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай зарим нэр томъёог тайлбарлана.

2. Хуулийн төслийн 2 дугаар бүлэгт Төрийн нууцын тухай ойлголт, төрийн нууцын зүйлс, төрийн нууцын зэрэглэл, ангилал, жагсаалт, төрийн нууцыг тогтоох журам зэрэг хуулиар зохицуулах гол гол харилцааг тусгана. Төрийн нууцын ангиллыг олон улсын өнөөгийн чиг хандлагад нийцүүлэн зорилгоор нь ангилж тусгасан. Төрийн нууцын зүйлс нь ямар хэлбэртэй байх, жагсаалт, зэрэглэлийг тусгай хуулиар буюу Төрийн нууцын тухай хуулиар зохицуулахаар тусгана. Мөн энэ бүлэгт нууцалж болохгүй мэдээллийн тухай шинээр нэмнэ. Төрийн нууцын мэдээллийг зэрэглэлээс нь хамааруулан тодорхой хугацаагаар нууцлахаар хугацааг зааж оруулсан.

3. Хуулийн төслийн 3 дугаар бүлэгт төрийн нууцыг хадгалах хамгаалах удирдлага, зохион байгуулалтын тухай тусгана. Энэ бүлэгт нууц хариуцдаг байгууллагуудын нийтлэг үүрэг, УИХ-ын Байнгын хороо, Засгийн газар болон бусад төрийн байгууллагуудын үнлсэн чиг үүргийг тусгана. Мөн түүнчлэн төрийн нууцыг өдөр тутам хариуцдаг байгууллагын даргын эрх үүрэг, нууцын эрхлэгчийн эрх, үүрэг, түүний зарим эрхийн хязгаарлалтуудын тусгана.

4. Хуулийн 4 дүгээр бүлэгт нууцыг хамгаалах, нууцыг хадгалах, шилжүүлэх, хамгаалах, нууцтай танилцахтай холбогдох журмыг тусгана. Өөрөөр хэлбэл, энэ бүлэгт процессын шинжтэй харилцаануудыг тусгана. Энд эдгээр харилцааг одоогийн хуульд байгаагаас илүү дэлгэрүүлж тодорхой зааж оруулна.

5. Хуулийн төслийн 5 дугаар бүлэгт ил болгох /нууцын нууцлах дуусгавар болох/ үндэслэл, журмыг оруулах болно. Хуульд заасан хугацаа дуусгавар болох, ач холбогдлоо алдах, нийтийн эрх ашгийг илүүд үзэх зэрэг үндэслэлээр ил болгохоор тусгана. Ил болгох саналыг гаргах, шийдвэрлэх журмыг тусгана.

6. Хуулийн 6 дугаар бүлэгт төрийн нууцын хадгалалт, хамгаалалтад хяналт тавих тогтолцооны тухай тусгана. Уулсын хэмжээнд энэ үйл ажиллагааг мэргэжлийн удирдлагаар хангаж, аргачлал заавар өгөх чиг үүрэг бүхий Тагнуулын ерөнхий газрын чиг үүргийг тусгайлан оруулна.

7. "Хариуцлага" гэсэн 7 дугаар бүлэгт төрийн нууцын хууль тогтоомжийг зөрчигчдөд эрүүгийн, захиргааны сахилгын, эд хөрөнгийн хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл, хариуцлагын хэмжээг тус тус тусгана.

Мөн хуулийн төсөлд төрийн нууцын хуулийг хэрэгжүүлэх зардлыг төрөөс санхүүжүүлэхээр тусгана.

**Хуулийн төсөл батлагдсаны дараа үүсч болох нийгэм, эдийн засгийн үр дагавар**

Төрийн нууцын эрх зүйн зохицуулалт боловсронгуй болж, төрийн нууц алдагдах, төрийн нууцын хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэгч субъектүүдийн эрх, үүрэг, хариуцлага тодорхой болно. Төрийн нууцын мэдээллийн хүрээ тодорхой болж, Үндсэн хуулиар олгогдсон иргэний мэдээлэл авах эрх баталгаажих нөхцөл бүрдэнэ.

**Төсөл нь Монгол Улсын бусад хуультай хэрхэн уялдах, цаашид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгох хуулийн талаарх санал**

Архивын тухай хуульд туссан нууц мэдээлэл хадгалахтай холбогдсон зохицуулалтад өөрчлөлт оруулах төслийг боловсруулна. Хууль дэмжигдсэн тохиолдолд Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулиар тогтоосон төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн ангилал өөрчилсөнтэй уялдуулан уг хуулийг өөрчлөх үндэслэл, шаардлагууд тодорхой болсон байна.

----\*\*\*-----