

БАТЛАВ.
МОНГОЛ УЛСЫН САЙД, ЗАСГИЙН
ГАЗРЫН ХЭРЭГ ЭРХЛЭХ ГАЗРЫН
ДАРГА

БАТЛАВ.
ХУУЛЬ ЗҮЙ, ДОТООД ХЭРГИЙН САЙД

С.БЯМБАЦОГТ

Б.ЭНХБАЯР

2025.11.28

ТӨРИЙН БОЛОН АЛБАНЫ НУУЦЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Нэг.Хуулийн төсөл боловсруулах үндэслэл, шаардлага

1.1.Хууль зүйн үндэслэл, шаардлага

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 17-д “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаалуулах” гэж заасан.

Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 3.6.3.2-т “Төрийн мэдээллийн ангилал, нууцын зэрэглэлийг оновчтой болгож, нууц хамгаалалтыг шинэ түвшинд гаргах эрх зүйн орчин, удирдлага, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгоно” гэж, Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар баталсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын 5.4-т “иргэндээ үйлчилдэг, мэргэшсэн, чадварлаг, ил тод, үр нөлөөтэй, ухаалаг төрийн албыг төлөвшүүлнэ”, 7.5-д “төр, иргэн, хувийн хэвшлийн мэдээллийн бүрэн бүтэн, нууцлагдсан, хүртээмжтэй байдлыг баталгаажуулж, өрсөлдөх чадвар бий болгоно” гэсэн зорилтыг тусгасан ба тус бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны 5.6.3-т “Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны ил тод, хариуцлагатай байдлыг хангах, хяналт тавих зохицуулалтыг боловсронгуй болгоно” гэж, 5.6.8-д “Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны нээлттэй, ил тод байдлыг нэмэгдүүлж авлига үүсэх эрсдэлийг бууруулна” гэж тус тус заасан.

Түүнчлэн, Улсын Их Хурлын 2024 оны 21 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 4.1.4.1-д “Төрийн үйл ажиллагаанд иргэдийн хяналт тавих тогтолцоог технологийн шийдлээр сайжруулж, шилэн ажиллагааг үргэлжлүүлж, төрийн нууцад хамаарахаас бусад бүх шийдвэр, тогтоол, гэрээ, хэлцэл, мэдээллийн санг олон нийтэд нээлттэй, ил тод болгоно” гэж заасан.

Мөн Улсын Их Хурлын 2023 оны 59 дүгээр тогтоолын хавсралтаар баталсан “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр (2023–2030 он)”-ийн 10.1.1-д “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэг бүхий байгууллагын харьяа төрийн өмчит хуулийн этгээдийн төсөв, санхүү, худалдан авах ажиллагаа болон хуулиар төрийн нууцад хамааруулснаас бусад мэдээллийг ил тод болгож, түүнд тавих хяналт, хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлнэ” гэж заасан.

Дээрх бодлогын баримт бичигт дэвшүүлсэн зорилтын хүрээнд төрийн үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байдал, иргэдийн мэдэх эрхийн баталгааг хангах, авлига, хүнд суртлыг бууруулах, төрийн нууцын хадгалалт, хамгаалалт, хяналтын үр дүнтэй тогтолцоог бүрдүүлэх нь Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийг шинэчлэх хууль зүйн, үндэслэл шаардлага болно.

1.2.Практик хэрэгцээ, шаардлага

Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу төрийн нууцлах мэдээллийг зөвхөн хуулиар тогтоох зорилгоор 1995 онд Төрийн нууцын тухай хууль, Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль (2004 онд шинэчлэн найруулсан)-ийг тус тус баталснаар төрийн нууцыг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг анх удаа хуулиар зохицуулж, төрийн нууцыг хамгаалах тогтолцооны эрх зүйн үндсийг тавьсан.

Үүнээс хойш Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль 2016 оны 12 дугаар сарын 01-ний өдөр батлагдаж, 1995 оны Төрийн нууцын тухай хуульд байгаагүй “албаны нууц” хэмээх шинэ нэр томъёо тодорхойлогдон, практикт одоо хэрэглэгдэж байна.

1/Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс 2023 онд Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээнд “...Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 5.1.2-т “албаны нууц” гэж задруулах, үрэгдүүлэх тохиолдолд салбарын болон төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээдийн ашиг сонирхолд хохирол учруулах төрийн хамгаалалтад байх мэдээллийг ойлгоно” гэж тодорхойлсон боловч “байгууллагын ашиг сонирхол” болон “салбарын ашиг сонирхол” зэрэг нэр томъёо, ойлголтын тодорхойгүй байдлаас үүдэн төрийн байгууллагын удирдлагаас байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг хэт өргөнөөр албаны нууцад хамааруулах явдал нийтлэг байна. Учир нь “албаны нууц”-ыг тодорхойлох шалгуурыг хуульчлаагүйгээс төрийн байгууллага, агентлагийн дарга нар албаны нууц хэмээх ангилалд хэт өргөн хүрээний мэдээллийг хамруулж, иргэний мэдэх эрхийг зөрчих явдал их байна. Өнөөгийн байдлаар “албаны нууц” гэх ойлголтын хүрээнд төрийн байгууллага бүр өөрийн зоргоор мэдээлэл нууцлах тохиолдол цөөнгүй байна” гэж дурджээ.¹

Тодруулбал, хуульд “салбарын болон төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээдийн ашиг сонирхолд хохирол учруулах” мэдээллийг албаны нууцад хамааруулахаар томъёолсон нь төрийн байгууллагаас нууцлах мэдээллийн төрөл, хэмжээ, агуулгыг хэт өргөжүүлж, мэдээллийг явцуу ашиг сонирхлоор албаны нууцад авах нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна.

2/Тагнуулын ерөнхий газраас 2025 онд хуульд заасан чиг үүргийнхээ дагуу төрийн 59 байгууллагын албаны нууцад хамааруулсан нийт 882 мэдээллийг албаны нууцад авсан үндэслэл, шаардлага, түүний хүрээнд үүсэж хөтлөгдөж байгаа баримт

¹ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, 2023 он, 20-21 дэх хуудас.

бичгүүд хуульд заасан шалгуурыг хангаж байгаа эсэхэд хяналт шалгалт хийхэд, тэдгээрийн 69 хувь буюу 608 мэдээлэл нь хуульд заасан шалгуурыг хангаж, харин 31 хувь буюу 274 мэдээллийг үндэслэлгүйгээр нууцалсан зөрчил илэрчээ.

Мөн дээрх мэдээллийн 6.1 хувь буюу 54 мэдээлэл нь Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хуулиар зохицуулсан хувь хүний мэдээлэлд хамаарах мэдээлэл байсан байна.

Түүнчлэн, дээрх хяналт шалгалтын тайланд Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.5 дахь хэсэгт “хуульд ил тод, нээлттэй байхаар заасан мэдээллийг албаны нууцад хамааруулж тогтоохгүй” гэж, 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэгт “төрийн үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй байлгах, төрийн үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналтыг бий болгох зорилгоор мэдээлэл хариуцагчийн чиг үүрэг, үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалт, хүний нөөц, төсөв, санхүү, худалдан авах ажиллагаа, үзүүлж байгаа үйлчилгээ болон хуулиар хаалттай, хязгаарлалттай гэж тогтоосноос бусад мэдээллийг ил тод, нээлттэй байлгана” гэж тус тус заасныг зөрчиж, хуульд нээлттэй, ил тод байхаар заасан мэдээллийг албаны нууцад хамааруулсан тохиолдлын талаар дурдсан байна.

Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт “Мэдээллийг төрийн болон албаны нууцад хамааруулах, нууцлахад хуульд нийцсэн, үндэслэлтэй байх” гэсэн зарчмыг тусгасан боловч төрийн байгууллага, албан тушаалтны зүгээс мэдээллийг хууль зөрчиж, үндэслэлгүйгээр албаны нууцад хамааруулах нь төрийн үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байдалд сөргөөр нөлөөлөх, иргэдийн мэдэх эрх хангагдахгүй байх, авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэгдэх суурь нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш Зөрчлийн тухай хуулийн 15.14 дүгээр зүйлд заасны дагуу тус хуулийг зөрчсөн үндэслэлээр нийт 23 зөрчилд хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаа явуулж, 14 иргэн, албан тушаалтанд зөрчлийн шийтгэл оногдуулсан байна. Мөн Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.2 дахь хэсэгт заасны дагуу нийт 42 албан тушаалтанд сахилгын хариуцлага хүлээлгэжээ.

3/“Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай” олон улсын зарчим (2013)²-д зааснаар мэдээлэл авах эрх нь төрийн үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт тавих боломжийг олгох төдийгүй төрийн бодлого боловсруулахад олон нийтийн оролцоог дэмжиж, ардчилал, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилгын салшгүй хэсэг болдог. Мөн тус зарчимд улс орнууд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зэрэг тодорхой үндэслэлээр мэдээллийг нууцлах хууль ёсны ашиг сонирхолтой байж болох ч мэдээллийг ил болгох, нууцлан хадгалах тэнцвэрийг зөв тогтоох нь ардчилсан нийгмийн амин чухал зүйл бөгөөд түүний аюулгүй байдал, хөгжил дэвшил, сайн сайхан байдал болон хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад чухал ач холбогдолтой болохыг хүлээн зөвшөөрсөн.

Түүнчлэн, мэдээллийг хэт өргөн хүрээгээр нууцлан хязгаарлах нь засаглалын тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлдөг талаар судлаачид тэмдэглэсэн байна. Тодруулбал, энэ нь олон нийтийн төрд итгэх итгэлд сөргөөр нөлөөлж, мэдээлэлгүй, эсхүл дутуу, буруу мэдээлэл авснаас үүдэн төрийн үйл ажиллагаанд итгэхээ болих үр дагавар үүсгэдэг. Иймд төрийн байгууллага, албан хаагч өөрийн шийдвэр, үйл

² The Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles), 2013

ажиллагааны талаарх үнэн зөв, бүрэн гүйцэд мэдээллийг олон нийттэй тогтмол хуваалцах нь төрд итгэх олон нийтийн итгэлийг бэхжүүлэх чухал ач холбогдолтой.³

“Транспаренси Интернэшнл” олон улсын байгууллагаас жил бүр гаргадаг Авлигын төсөөллийн индексийн оноогоор 180 орноос Монгол Улс 2017 онд 36 оноо авч 103, 2018 онд 37 оноо авч 93, 2019 онд 35 оноо авч 106, 2020 онд 35 оноо авч 111, 2021 онд 35 оноо авч 110, 2022 онд 33 оноо авч 116, 2023, 2024 онуудад мөн 33 оноогоор 121, 114 дүгээр байрт тус тус эрэмбэлэгдсэн байна.

Тус олон улсын байгууллагаас өгсөн зөвлөмжид Монгол Улсын авлигын төсөөллийн индексийн оноо, эрэмбэ сүүлийн жилүүдэд тогтмол буурахад нөлөөлж буй гол хүчин зүйлсэд “төрийн анхан шатны мэдээлэл хомс, нээлттэй, ил тод биш, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоо хангалтгүй, иргэдийн мэдэх эрхийг хангах асуудал доголдолтой” гэж тодорхойлжээ.

Иймд Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд заасан албаны нууцтай холбоотой зохицуулалтыг эргэн харж, төрийн байгууллагын нууцлах мэдээллийн хүрээг хумих, төрийн үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байдлыг хангах, төрийн нууцын жагсаалтыг зөвхөн хуулиар тогтоох, төрийн байгууллагаас үндэслэлгүйгээр мэдээллийг нууцлах явдлыг таслан зогсоох практик шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Хоёр.Хуулийн төслийн зорилго, ерөнхий бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ

Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд дараах зарчмын өөрчлөлтийг тусгана:

1.Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.12 дахь хэсэгт заасны дагуу Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн нэрийг “Төрийн нууцын тухай хууль” болгон өөрчилж, тус хуулиар зөвхөн төрийн нууцтай холбогдсон харилцааг зохицуулах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлнэ;

2.албаны нууцтай холбоотой зохицуулалтыг бүхэлд нь хуулиас хасна;

3.төрийн нууцад хамаарахаас бусад төрийн байгууллагын бүх мэдээлэл ил тод, нээлттэй байх нөхцөлийг бүрдүүлнэ;

4.хуульд заасан хүрээнд нийцүүлэн төрийн нууцын жагсаалтыг хуулиар тогтоох буюу төрийн нууцын жагсаалт батлах эрхийг Улсын Их Хуралд бүрэн төвлөрүүлж, иргэд, олон нийтийн хяналтыг тогтооно.

Гурав.Хуулийн төсөл батлагдсаны дараа үүсч болох нийгэм, эдийн засаг, хууль зүйн үр дагавар, хүрэх үр дүн, тэдгээрийг шийдвэрлэх талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний тухай санал

Хуулийн төсөл батлагдсанаар Монгол Улсын Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах иргэний эрх хангагдах суурь нөхцөл бүрдэнэ.

³ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, 2023 он, 20-21 хуудас

Шийдвэр гаргалт хариуцлагатай, ил тод, нээлттэй байх, төрийн үйлчилгээ түргэн шуурхай, хүнд суртлаас ангид байх зарчмын хэрэгжилт хангагдаж, авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг буурахад эерэг нөлөө үзүүлнэ.

Төрийн байгууллага, албан тушаалтан үндэслэлгүйгээр мэдээллийг нууцад хамааруулахаас урьдчилан сэргийлэх, төрийн нууцлах мэдээллийн хүрээг хумих, төрд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ.

Засгийн газрын шийдвэрээр төрийн нууцын жагсаалтыг салбар, байгууллагын хэмжээнд хэт өргөжүүлэн батлах зохицуулалтыг хүчингүй болгосноор төрийн нууцыг зөвхөн хуулиар тогтоох Үндсэн хуулийн үзэл санаа баталгаажна.

Дөрөв.Хуулийн төслийн Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ болон бусад хуультай уялдсан байдал, шинээр боловсруулах болон нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болсонд тооцох тухай хуулийн талаарх санал

Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцсэн байх бөгөөд хуулийн төслийг Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлд заасан хэлбэр, мөн хуулийн 28-30 дугаар зүйлд заасан шаардлагад нийцүүлэн боловсруулна.

Мөн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.2 дахь хэсэгт заасны дагуу 2016 оны 12 дугаар сарын 01-ний өдөр батлагдсан Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийг хүчингүй болсонд тооцох тухай хуулийн төслийг боловсруулна.

Хуульд заасан нэр томъёог жигдлэх, зохицуулалт хоорондын уялдааг хангах зорилгоор холбогдох бусад хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулна.

Түүнчлэн, Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 27 дугаар зүйлд заасны дагуу хууль хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан салбар, байгууллагын хэмжээнд албаны нууцад хамааруулсан мэдээллийг ил болгох арга хэмжээ, түүнийг хэрэгжүүлэх эрх бүхий этгээд, хугацааг тогтоосон шилжилтийн үеийн зохицуулалт бүхий Төрийн нууцын тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийн төслийг боловсруулна.

---o0o---