

ХУУЛЬ ЗҮЙ, ДОТООД ХЭРГИЙН ЯАМ

**ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ТӨСЛИЙН
ҮР НӨЛӨӨНИЙ ҮНЭЛГЭЭ**

/ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫН
ТӨСӨЛ/

УЛААНБААТАР ХОТ
2024 он

АГУУЛГА

НЭГ.ЕРӨНХИЙ ЗҮЙЛ

ХОЁР.ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙГ ҮНЭЛЭХ ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ

ГУРАВ. ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ ХЭСГИЙГ ТОГТООСОН БАЙДАЛ

- 3.1."Зорилгод хүрэх байдал" шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлэгдэх зүйл, хэсэг, заалт
- 3.2."Практикт хэрэгжих боломж" шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлэгдэх зүйл, хэсэг, заалт
- 3.3."Харилцан уялдаа" шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлэгдэх зүйл, хэсэг, заалт

ДӨРӨВ.ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙГ АШИГЛАН ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ

- 4.1."Зорилгод хүрэх байдал" шалгуур үзүүлэлтийн үнэлгээ
- 4.2."Практикт хэрэгжих боломж" шалгуур үзүүлэлтийн үнэлгээ
- 4.3."Харилцан уялдаа" шалгуур үзүүлэлтийн үнэлгээ

ТАВ.ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨНИЙ ҮНЭЛГЭЭ

НЭГ.ЕРӨНХИЙ ЗҮЙЛ

Энэхүү үнэлгээний ажлын зорилго нь Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн¹ 8 дугаар зүйлийн 8.1.4 дэх заалтад заасны дагуу Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн зүйл, хэсэг, заалтад тодорхой шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дүн шинжилгээ хийх, үр нөлөөг тооцож, давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах, хуулийн төслийн зүйл, хэсэг, заалтыг ойлгомжтой, хэрэгжих боломжтой, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлаар боловсруулах болон хуулийн төслийн боловсруулалтын чанарыг сайжруулахад чиглэсэн дүгнэлт, зөвлөмж өгөхөд оршино.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үр нөлөөг үнэлэх ажиллагааг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын² 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөө тооцох аргачлал” /цаашид “аргачлал” гэх/-д заасны дагуу дараах үе шаттайгаар хийнэ. Үүнд:

Нэг.Шалгуур үзүүлэлтийг сонгох

Хоёр.Хуулийн төслөөс үр нөлөө тооцох хэсгээ тогтоох

Гурав.Урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу үр нөлөөг тооцох

Дөрөв.Үр дүнг үнэлэх,

Тав.Дүгнэлт, зөвлөмж өгөх.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл нь 6 бүлэг 17 зүйлтэйгээр боловсруулагдсан бөгөөд доорх агуулгыг тусгасан байна.

➤ Хуулийн төслийн Нэгдүгээр бүлгээр нийтлэг харилцаа буюу хуулийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулах харилцаа, нэр томъёоны тодорхойлолт, сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаанд баримтлах зарчим зэргийг тусгасан байна.

➤ Хуулийн төслийн Хоёрдугаар бүлгээр Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын хараат бус, бие даасан байдлыг баталгааг хангах холбоотойгоор төрийн хүлээх үүрэг буюу төрөөс үзүүлэх баталгаа, редакцын бие даасан байдлыг хангах чиглэлээр эзэмшигчийн зүгээс хүлээх үүрэгтэй холбоотой зохицуулалтыг тусгасан байна.

➤ Хуулийн төслийн Гуравдугаар бүлэг Хэвлэл мэдээллийн байгууллага, түүний ил тод байдал нэртэй ба хэвлэл мэдээллийн байгууллагын төрөл, хэлбэр, ил тод нийтэд мэдээллэх шаардлагатай мэдээллийн талаар зохицуулалт тусгасан байна.

➤ Хуулийн төслийн Дөрөвдүгээр бүлэгт сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын мэдээллийн эрх сурвалжаа нууцлах эрх, түүнийг хязгаарлах үндэслэлийн талаар тусгажээ.

➤ Хуулийн төслийн Тавдугаар бүлэгт хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагын талаарх зохицуулалт,

➤ Хуулийн төслийн Зургадугаар зүйлээр бусад зохицуулалт буюу хууль тогтоомж зөрчихтэй холбоотой хэм хэмжээг тусгасан байна.

¹ Төрийн мэдээлэл сэтгүүлийн 2015 оны №25 дугаарт албан ёсоор хэвлэгдсэн.

² Засгийн газрын 2016 оны 01 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 59 дүгээр тогтоолоор батлагдсан.

ХОЁР.ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙГ ҮНЭЛЭХ ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ

Тус үнэлгээний ажлыг хийж гүйцэтгэхдээ хуулийн төслийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан, аргачлалд дурдсан 6 шалгуур үзүүлэлтээс хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлж, гарах үр дагаврыг урьдчилан тогтоож чадахуйц дараах шалгуур үзүүлэлтийг сонголоо. Үүнд:

- 1.Зорилгод хүрэх байдал;
- 2.Практикт хэрэгжих боломж;
- 3.Харилцан уялдаа зэрэг болно.

“Зорилгод хүрэх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төсөл болон түүний зорилго нь хуулийн төслийн үзэл баримтлалд тусгасан зорилгын хүрээнд боловсруулагдсан болон бодит үндэслэл, шаардлагад нийцэж буй байдал, хуулийн төсөлд тусгагдсан зохицуулалтууд нь төслийн зорилгыг хангахад чиглэсэн болоод хүргэх боломжтой эсэхийг үнэлнэ.

Энэхүү үнэлгээг хийхдээ хуулийн төслийн үзэл баримтлал, танилцуулга, хуулийн төсөл, Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын тайлантай танилцаж, хуулийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлагыг судлан үзсэний үндсэн дээр хуулийн төслөөс түүний зорилго болон зорилгод хүрэхэд чиглэгдсэн, зорилгыг тодорхой илэрхийлж чадахуйц арга хэмжээ, зохицуулалтыг сонгож авсан болно.

“Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөр шинээр бий болгож байгаа зохицуулалтыг дагаж мөрдөх буюу хэрэгжүүлэх боломж байгаа эсэхийг, мөн хэрэгжүүлэх субъект, байгууллага нь хэн байх вэ гэдгийг урьдчилан тогтоох ажиллагааг явуулах ба ингэхдээ цаг хугацааны боломж хомс байсан тул хэлэлцүүлэг, судалгааны ажлуудаас гаргасан санал, зөвлөмж, талуудын байр суурийг харгалзан үзэх замаар үнэлэх боломжтой гэж үзэж, сонголоо.

“Зардал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн зардлыг “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлал”-ын дагуу тусад нь тооцохоор шийдвэрлэсэн тул энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн үнэлгээ уг тайлангаас тусдаа гарахыг энд тэмдэглэе.

“Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг бүхэлд нь Монгол Улсын Үндсэн хууль холбогдох бусад хуультай болон хуулийн төслийн зохицуулалт өөр хоорондоо нийцсэн эсэхийг аргачлалд заасан асуултад хариулах байдлаар үнэлгээг хийхээр тооцов.

ГУРАВ.ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ ХЭСГИЙГ ТОГТООСОН БАЙДАЛ

Үнэлгээний ажлын энэ хэсэгт аргачлалд заасны дагуу Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгийг сонгох буюу тогтоож, өмнөх үе шатанд сонгосон шалгуур үзүүлэлттэй үнэлэгдэх зүйл, хэсэг, заалтыг тохируулан үнэлэхэд бэлтгэх юм. Эдгээр үнэлэгдэх зүйл, хэсэг, заалтыг сонгохдоо хууль зүйн хувьд шууд үр дагавар үүсгэж байгаа буюу голлох ач холбогдолтой, үзэл баримтлалын буюу зарчмын шинжтэй, мөн анхаарах шаардлагатай заалтуудыг сонгож авсан болно.

Өөрөөр хэлбэл, тус хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ товч бөгөөд оновчтой байх үүднээс хуулийн төслөөс шинэлэг, хууль зүйн үр дагавар бий болгож буй, агуулгын хувьд чухал

ач холбогдолтой, мөн асуудал дагуулах магадлалтай, анхаарах шаардлагатай зааптуудыг сонгож, тухайн сонгосон зүйл, заалтын үр нөлөөг судлан үнэлэх болно. Шалгуур үзүүлэлт бүрийн хүрээнд үнэлэгдэх зүйл, хэсэг, заалтыг тоймловол:

3.1.”Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлэгдэх хуулийн төслийн зүйл, хэсэг, заалт:

Хуулийн төслийн зохицуулалт нь хуулийн төслийн 1.1 дэх хэсэгт тусгагдсан зорилгыг хангаж чадах эсэхийг бүхэлд нь үнэлнэ.

3.2.”Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлэгдэх зүйл, хэсэг, заалт:

Хуулийн төслөөс хэвлэл мэдээллийн салбарын өөрийн зохицуулалтын байгууллага болон мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах эрхтэй холбоотой зохицуулалт хэрэгжих боломжтой эсэхийг үнэлнэ.

3.3.”Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлэгдэх хуулийн төслийн зохицуулалт:

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийн зохицуулалт нь бүхэлд ээ өөр хоорондоо болон хүчин төгөлдөр үйлчилж буй бусад хууль тогтоомжтой нийцэж буй эсэхийг “харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн тусламжтайгаар тогтоох юм. Уг шалгуур үзүүлэлтээр хуулийн төслийн зохицуулалтыг үнэлэхдээ тодорхой стандарт асуултуудад хариулах замаар зохицуулалт нэг бүрийн уялдаа холбоог шалгах тул хуулийн төслийн тодорхой зүйл, хэсэг, заалт, зохицуулалтыг бус төслийг бүхэлд нь сонгон авч үнэлэх нь зүйтэй байна. Энэ шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг бүхэлд нь энэхүү шалгуур үзүүлэлтээр үнэлэх юм.

**ДӨРӨВ.ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ
ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ**

Өмнөх үе шатанд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлэх хуулийн төслийн зохицуулалтыг тухайн шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийг ашиглан хууль тогтоомжийн үр нөлөөг үнэлэх юм. Шалгуур үзүүлэлтийг дараах шалгах хэрэгслийн дагуу хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх болно.

Хүснэгт 1

д/д	Шалгуур үзүүлэлт	Шалгах хэрэгсэл
1	Зорилгод хүрэх байдал	Зорилгод дүн шинжилгээ хийх
2	Практикт хэрэгжих боломж	Практикт турших
3	Харилцан уялдаа	Харилцан уялдааг шалгах

4.1.ЗОРИЛГОД ХҮРЭХ БАЙДАЛ ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙН ҮНЭЛГЭЭ:

Үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө

Энэхүү хэсэгт үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөний утга агуулгыг авч үзвэл Монгол улсын Үндсэн хууль (1992)-ийн 16 дугаар зүйлийн 16.16-д Монгол Улсын иргэн “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно” гэж заасан байдаг. Үндсэн хуулийн дээрх зүйл заалт буюу “итгэл

үнэмшилтэй байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө”³-ний утга агуулгыг дэлгэрүүлж ойлгоход хүний эрхийн олон улсын баримт бичгүүд, тухайлбал Хүний Эрхийн Түгээмэл Тунхаглал (1948), Иргэний болон Улс төрийн Эрхийн тухай Олон Улсын Пакт (1966)-ууд чухал үүрэгтэй.⁴ Учир нь Үндсэн хуулийн 2 дугаар бүлэг буюу “Хүний эрх, эрх чөлөө” хэсгийг дээрх хүний эрхийн олон улсын баримт бичгүүдийг удирдлага болгож, тэдгээрийн агуулгыг бататган буулгах чиглэлээр боловсруулсан байдаг.

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал (цаашид “ХЭТТ” гэх)-ын 19 дүгээр зүйлд “Хүн бүр өөрийн үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй. Энэхүү эрхэд ямар нэгэн хорио саадгүйгээр үзэл бодолтой байх эрх чөлөө болон аливаа мэдээлэл хийгээд үзэл санааг бүхий л арга замаар, түүнчлэн улсын хил хязгаарыг үл харгалзан эрж хайх, хүлээж авах болон түгээх эрх чөлөө багтана.”⁵ гэж заасан байдаг.

ХЭТТ-д дээрх байдлаар тусгагдсан үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг Иргэний болон Улс төрийн Эрхийн тухай Олон Улсын Пакт (цаашид “ИБУТЭТОУП” гэх)-ын 19 дүгээр зүйлд дараах байдлаар 3 хэсэгт хувааж дэлгэрүүлж тусгасан:⁶

“1. Хүн бүр ямар нэгэн хорио саадгүйгээр үзэл бодолтой байх эрхтэй.

2. Хүн бүр үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй. Энэ эрхэнд бүхий л төрлийн мэдээлэл болон үзэл санааг улсын хил хязгаарыг үл харгалзан амаар, бичгээр буюу хэвлэж, уран сайхны аргаар эсхүл өөрийн сонгосон бусад хэрэгслээр (other media)-аар эрж хайх, хүлээн авах болон түгээх эрх чөлөө багтана.

3. Энэ зүйлийн 2 дахь хэсэгт дурдсан эрхийг эдлэхэд онцгой үүрэг, хариуцлага дагалдана. Тиймээс энэхүү эрхийг зарим талаар хязгаарлаж болно. Гэхдээ тэдгээр хязгаарлалт нь заавал хуулиар тогтоогдсон байх ёстой бөгөөд дараах зайлшгүй шаардлагаар хийгдсэн байх ёстой:

а/ бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх;

б/ үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, нийтийн эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах.”

ИБУТЭТОУП-ын зүйл заалтуудыг тус пактын институци болох НҮБ-ийн Хүний эрхийн хороо (The United Nations Human Rights Committee)-с албан ёсоор тайлбарладаг бөгөөд уг

³ Энэхүү судалгааны хүрээнд, Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.16-т тусгагдсан эрхийг цаашид “итгэл үнэмшилтэй байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх” гэсэн нэршлээр томъёолж ашиглана.

⁴ Энэ талаар үз., Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн мэдлэг*, (2008), 96-98 тал.

⁵ Англи эх: Universal Declaration of Human Rights (1948), Article 19.

“Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.”

Accessed October 27, 2024, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁶ Англи эх: International Covenant on Civil and Political Rights (1966), Article 19.

“1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference.

2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.

3. The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:

(a) For respect of the rights or reputations of others;

(b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.”

хорооноос сүүлд 2011 онд 19 дүгээр зүйлийн албан ёсны тайлбар болгож “Ерөнхий тайлбар (General comment) №34”⁷-г гаргасан байдаг.

Ийнхүү Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.16-д тусгагдсан “Үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө”-г ХЭТТ, ИБУТЭТОУП болон НҮБ-ийн Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий тайлбар №34-тэй уялдуулан авч үзвэл, тус эрхийн утга агуулгын талаар дараах зарчмын шинжтэй зүйлсийг хэлж болно:

1. Үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө нь босоо бүтцийн хувьд дотоод болон гадаад элементийг агуулдаг. Энэ нь тус эрхийг тогтоосон ИБУТЭТОУП-ын 19 дүгээр зүйлийн бүтцээс тодорхой харагддаг. 19 дүгээр зүйлийн 19.1 нь тус эрхийн дотоод элемент болох “Үзэл бодолтой байх (Freedom of opinion)”-ыг зохицуулдаг бол, 19.2 нь тус эрхийн гадаад элемент болох “Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх (Freedom of expression)”-г зохицуулдаг.

Дотоод элемент гэдэг нь хувь хүн нийгэм, улс төр, шинжлэх ухаан, түүх, шашин шүтлэг, ёс суртахуун зэрэг аливаа зүйлсийн талаар өөрийн үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй өөрчлөхийг хэлнэ. Хувь хүний аливаа зүйлсийн талаарх “дотоод” үзэл бодол ямар ч байж болох бөгөөд үүнд ямар ч хорио саад учруулж болохгүй. Энэ элементийг Монгол улсын Үндсэн хуульд *итгэл үнэмшилтэй байх эрх чөлөө*, ХЭТТ-д *right to freedom of opinion*, ИБУТЭТОУП-д *right to hold opinions* гэсэн нэр томъёогоор тус тус илэрхийлсэн. Үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөний энэхүү дотоод элементэд хэзээ ч, ямар ч хязгаарлалтыг тавьж болдоггүй ба энэ нь “туйлын эрх”-ийн шинжтэй юм. Тухайлбал Монгол улсын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2-т “Онц болон дайны байдал зарласан тохиолдолд Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг гагцхүү хуулиар хязгаарлаж болно. Тийнхүү хязгаарласан хууль нь ... *итгэл үнэмшилтэй байх[ыг]* хориглосон хуулийн заалтыг үл хөндөнө.” хэмээн тусгасан байдаг.

Гадаад элемент гэдэг нь нэг талаас хувь хүн нийгэм, улс төр, шинжлэх ухаан, түүх, шашин шүтлэг, ёс суртахуун зэрэг аливаа зүйлсийн талаарх хувийн үзэл бодлоо бусдад буюу гадагш илэрхийлэхийг, нөгөө талаас бусад хүний үзэл бодол, аливаа мэдээллийг хүлээн авахыг ойлгоно. Үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөний энэхүү гадаад элемент нь үг хэллэг, бичиг, биеийн үйлдэл зэргээр хэлбэржиж, ном, сонин, танилцуулга хуудас, хувцас зэрэг эд зүйл буюу хэрэгслээр дамжин илэрхийлэгддэг. Энэ элементийг Монгол улсын Үндсэн хуульд *үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө*, ХЭТТ болон ИБУТЭТОУП-д *right to freedom of expression* гэсэн нэр томъёогоор тус тус илэрхийлсэн. Өмнө дурдсанчлан хувь хүний дотоод үзэл бодолд ямар нэгэн хязгаарлалтыг тогтоож болохгүй бол, дотоод үзэл бодол ийнхүү гадагшаа хэлбэржин илэрхийлэгдэхэд тодорхой хязгаарлалтуудыг төрийн зүгээс тогтоож болно. Жишээлбэл, террорист, эсхүл төрлөөр устгах явдлыг сайшаадаг үзэл бодолтой хүн байж болох ч ийм “дотоод” үзэл бодолтой байсных нь төлөө түүнд төрийн зүгээс шийтгэл оногдуулж болохгүй. Гэхдээ тэрхүү үзэл бодол нь үг хэллэг, үйлдлээр нь “гадагш” хэлбэржин илэрхийлэгдсэн буюу террорист үйл ажиллагаа хийх тохиолдолд төрийн зүгээс шаардлагатай хязгаарлалт буюу шийтгэлийг түүнд оногдуулж болно.

2. Өмнөх хэсэгт “Үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө”-ний гадаад элемент болох “Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө”-г зарим тохиолдолд хязгаарлах боломжтой байдаг талаар дурдсан. Энэ хязгаарлалтын асуудлыг ИБУТЭТОУП-ын

⁷ UN Human Rights Committee, “General comment no. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression”, (2011), accessed October 27, 2024, <https://digitallibrary.un.org/record/715606?v=pdf>

19 дүгээр зүйлийн 19.3 хэсгээр зохицуулдаг бөгөөд холбогдох хязгаарлалт нь зөвтөгдөхийн тулд дараах 3 шаардлагыг хангасан байх ёстой.⁸

- i. Хязгаарлалт нь (a) бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх, эсхүл (b) үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, нийтийн эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалахын тулд буюу хууль ёсны зорилгыг хангахын тулд хийгдсэн байх ёстой.

Энэхүү хязгаарлалт нь Монгол улсын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.3-т “Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй.” гэсэн томъёоллоор тусгагдсан байдаг.

- ii. Хязгаарлалт нь хуулиар тогтоогдсон байх ёстой.

Энэхүү шаардлагын хүрээнд “хууль” гэдэгт парламентаас баталсан болон шүүхээс тогтоосон хэм хэмжээг ойлгох бөгөөд тэрхүү хууль нь энгийн хүнд ойлгогдохуйц хангалттай “тодорхой”, нийтийн зүгээс үзэж танилцахуйц “нээлттэй”, түүнчлэн хуулийг хэрэгжүүлэх албан тушаалтанд “хэт задгай бүрэн эрхийг олгоогүй байх” ёстой.

Энэхүү хязгаарлалт нь Монгол улсын Үндсэн хуульд дэлгэрэнгүй байдлаар тусгагдаагүй хэдий ч, Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2-т “Онц болон дайны байдал зарласан тохиолдолд Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг гагцхүү хуулиар хязгаарлаж болно.” гэсэн томъёоллоор тусгагдсан.

- iii. Хязгаарлалт нь зайлшгүй байдал (necessity) хийгээд тэнцвэрт байдал (proportionality)-ын хатуу тестүүд (the strict tests)-д нийцсэн байх ёстой.

Зайлшгүй байдлын зарчмын хүрээнд холбогдох хязгаарлалт нь хууль ёсны зорилгыг хангахад “зайлшгүй” байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, холбогдох хууль ёсны зорилгод үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлахгүй өөр арга замаар хүрч болохоор байвал тэрхүү хязгаарлалт нь зайлшгүй байдлын зарчимд нийцэхгүй. Аливаа хязгаарлалт зайлшгүй байдлын зарчимд нийцэж чадсан тохиолдолд, тэрхүү хязгаарлалтыг үргэлжлүүлэн тэнцвэрт байдлын зарчимд нийцсэн эсэхийг шалгах шаардлагатай.

Тэнцвэрт байдлын зарчмын хүрээнд холбогдох хязгаарлалт нь зорилгодоо хүрэхэд “тохиромжтой байх (appropriate)”, зорилгодоо хүрч болохуйц арга хэмжээнүүд дундаа хүний эрхийг “хамгийн бага хязгаарласан байх”, хамгаалах гэж буй эрх ашигтай хязгаарлагдаж буй эрх ашиг “тэнцвэртэй байх” ёстой.

Энэхүү III хязгаарлалт нь Монгол улсын Үндсэн хуульд шууд байдлаар тусгагдаагүй хэдий ч, Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2-т “[Х]ууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн.” гэсэн томъёоллоор агуулгын хувьд тусгагдсан гэж ойлгогддог.⁹

3.Үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хэвтээ бүтцийн хувьд холбогдох мэдээллийг өөрөө эрж хайх (анг. seek), эсхүл бусдаас хүлээн авах (анг. receive) замаар “олж авах”, ийнхүү олж авсан мэдээллээ бусдад “дамжуулах (анг. impart)” гэсэн үндсэн 2 үйлдлийн хүрээнд томъёолох боломжтой санагдаж байна. Зарчмын хувьд мэдээлэл олж авах үйлдлээр дамжуулж хүн өөрийн гэсэн үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй өөрчлөх боломжтой болно.¹⁰ Ийнхүү өөрөө эрж хайх, эсхүл бусдаас хүлээн авах замаар холбогдох

⁸ UN Human Rights Committee, “General comment no. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression”, (2011), accessed October 27, 2024, §21-36, <https://digitallibrary.un.org/record/715606?v=pdf>

⁹ Энэ талаар дараахыг үз., О.Мөнхсайхан, “Туйлын эрхээс бусад үндсэн эрхийн хязгаарлалтад тавих гол нөхцөл”, дотор *Хүний эрх I боть (Өгүүлэл, илтгэл, санал)*, эмх. О.Мөнхсайхан (2023), 21-40.

¹⁰ Түүнчлэн мэдээлэл олж авах энэ хүрээнд төрийн байгууллагын хадгалж буй мэдээлэл рүү иргэн чөлөөтэй нэвтрэх эрх [анг. right of access to information] буюу мэдэх эрх агуулгаараа багтахыг дурдах нь зүйтэй. Энэ талаар дараахыг үз., Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the

мэдээллийг олж авсны дараа, тухайн мэдээллийг бусдад дамжуулах замаар хүн өөрийн үзэл бодлоо бусдад илэрхийлэх боломж бүрдэнэ. Тиймээс үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хүмүүсийн мэдээлэл олж авах, тэрхүү мэдээллээ бусдад дамжуулах гэсэн 2 үйл ажиллагаа дахь мэдээллийн чөлөөтэй урсгалыг хамгаалсан эрх чөлөө хэмээн ерөнхий байдлаар ойлгож болно.¹¹

4. Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.16-д “[Монгол улсын иргэн] ... үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй” гэж зааснаараа, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, жагсаал, цуглаан хийх зэрэг үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх түгээмэл аргуудыг тоочиж дурдсан байдаг. Дэлгэрүүлэн тайлбарлавал, үг хэлэх гэдэг нь үзэл бодлоо буюу холбогдох мэдээллийг үг хэллэгээр хэлбэржүүлэх замаар бусдад дамжуулах арга юм. Хэвлэн нийтлэх гэдэг нь үзэл бодлоо буюу холбогдох мэдээллийг бичиг, зураг, бичлэг эсхүл эдгээрийг хамтад ашиглаж хэлбэржүүлэх замаар олон нийтэд дамжуулах арга юм.¹² Цуглаан гэдэг нь улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа нийтэд илэрхийлэх зорилгоор зохион байгуулж байгаа үйл ажиллагааг хэлнэ.¹³ Өөрөөр хэлбэл цуглаан хийх гэдэг нь улс төр, нийтлэг эрх ашигтай холбогдсон асуудлаар үзэл бодлоо буюу холбогдох мэдээллийг цугларах гэсэн идэвхитэй үйлдэлд суурилж хэлбэржүүлэх замаар бусдад дамжуулах арга юм. Жагсаал гэдэг нь хот суурингийн гудамж талбайгаар зохион байгуулалттайгаар жагсан явж, улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа илэрхийлж байгааг хэлнэ.¹⁴ Өөрөөр хэлбэл жагсаал хийх гэдэг нь улс төр, нийтлэг эрх ашигтай холбогдсон асуудлаар үзэл бодлоо буюу холбогдох мэдээллийг жагсан явах гэсэн идэвхитэй үйлдэлд суурилж хэлбэржүүлэх замаар бусдад дамжуулах арга юм. Үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө нь түүхэн талаасаа төрийн зүй бус дарамтыг эсэргүүцэж бүрэлдэн тогтсон байдаг бөгөөд тийм ч учраас тус эрх чөлөөнд төрийн үйл ажиллагаа, нийтлэг эрх ашигтай холбогдсон асуудлаар өөрийн үзэл бодлоо буюу холбогдох мэдээллийг олон нийтэд чөлөөтэй хуваалцах, хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, шүүмжлэл өгөх гэсэн шинж илүү хүчтэй илэрч байдаг.

Ийнхүү дүгнэвэл, Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.16-д тусгагдсан үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө босоо бүтцийн хувьд дотоод болон гадаад элементийг агуулдаг. Дотоод элемент гэдэг нь хувь хүний нийгэм, улс төр, шинжлэх ухаан, түүх, шашин шүтлэг, ёс суртахуун зэрэг аливаа зүйлсийн талаарх хувийн үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй өөрчлөхийг хэлдэг. Энэхүү дотоод элементэд ямар ч тохиолдолд хязгаарлалт тавьж болохгүй.

Харин гадаад элемент гэдэг нь нэг талаас хувь хүн нийгэм, улс төр, шинжлэх ухаан, түүх, шашин шүтлэг, ёс суртахуун зэрэг аливаа зүйлсийн талаарх хувийн үзэл бодлоо бусдад буюу гадагш илэрхийлэхийг, нөгөө талаас бусад хүний үзэл бодол, аливаа мэдээллийг хүлээн авахыг ойлгоно. Энэхүү гадаад элементэд зарим тохиолдолд хязгаарлалт тавьж болно. Гэхдээ холбогдох хязгаарлалт нь зөвтгөгдөхийн тулд (i) Хязгаарлалт нь хууль ёсны зорилгыг хангахын тулд хийгдсэн байх, (ii) Хязгаарлалт нь хуулиар тогтоогдсон байх, (iii) Хязгаарлалт нь зайлшгүй

right to freedom of opinion and expression (2013), accessed October 27, 2024, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n13/464/76/pdf/n1346476.pdf>

¹¹ UN Human Rights Committee, “General comment no. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression”, (2011); 松井茂記「日本国憲法」第2版（有斐閣、2002）、頁432。

¹² “Хэвлэх” гэдгийг монгол хэлний тайлбар тольд “1. Ном бичиг, зураг зэргийг тугалган хэвээр дармаллах”, “Нийтлэх” гэдгийг “1. Хэвлэн нийтэд тараах, 2. Нийтийн болгох.” гэж тайлбарлажээ. Сүүлд үзсэн 2024.10.31, <http://www.mongoltoli.mn/>

¹³ Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль (1994), 3 дугаар зүйлийн 3.1.

¹⁴ Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль (1994), 3 дугаар зүйлийн 3.2.

байдал (necessity) болон тэнцвэрт байдал (proportionality)-ын зарчмуудад нийцсэн байх гэсэн 3 шаардлагыг хангасан байх ёстой.

Үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө хэвтээ бүтцийн хувьд холбогдох мэдээллийг өөрөө эрж хайх, эсхүл бусдаас хүлээн авах замаар “олж авах”, ийнхүү олж авсан мэдээллээ бусдад “дамжуулах” гэсэн үндсэн 2 үйлдлийн хүрээнд томъёолох боломжтой. Энэ тохиолдолд энэхүү эрх чөлөө нь хүмүүсийн мэдээлэл олж авах, тэрхүү мэдээллээ бусдад дамжуулах гэсэн 2 үйл ажиллагаа дахь мэдээллийн чөлөөтэй урсгалыг хамгаалсан эрх чөлөө хэмээн ойлгогдоно.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.16-д үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх нь үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөний түгээмэл буюу чухал аргууд мөн болохыг тодруулж дурдсан байдаг. Энэ нь үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөнд төрийн үйл ажиллагаа, нийтлэг эрх ашигтай холбогдсон асуудлаар өөрийн үзэл бодлоо буюу холбогдох мэдээллийг олон нийтэд чөлөөтэй хуваалцах, хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, шүүмжлэл өгөх гэсэн шинж илүү хүчтэй илэрч байдагтай холбоотой юм.

Үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх түгээмэл аргуудын нэг нь хэвлэн нийтлэх юм. Хэвлэн нийтлэх гэдэг нь үзэл бодлоо буюу холбогдох мэдээллийг олон нийтэд дамжуулахыг хэлэх бөгөөд ийнхүү дамжуулах үйл ажиллагаа нь ном, зурагт хуудас, уян эсхүл хатуу диск зэрэг холбогдох мэдээлэл /data/-ийг өөр дээрээ хадгалах эд хэрэгсэл буюу медиа (media)-ийн тусламжтайгаар явагдсаар иржээ.

Иймд хуулийн төслийн зохицуулалт нь бүхэлдээ нэг талаас хэвлэн нийтлэх эрхийг хангах, нөгөө талаас хэвлэн нийтлэх эрхийн мөн чанар буюу тодорхой хязгаарын дотор үзэл бодлоо илэрхийлэх зарчмыг гол үндэслэл болгон барьсан байна.

Зарим нэр томъёоны тодорхойлолтод тусгагдсан ойлголтын талаар:

Хуулийн төслийн 4 дүгээр 4.1.9 дэх заалтад “ташаа мэдээлэл”, 4.1.10 дахь заалтад “илт худал мэдээлэл” гэх нэр томъёог тодорхойлсон байна. Тэгвэл энэ ойлголтын талаар авч үзье.

Хуурамч мэдээлэл (disinformation), алдаатай мэдээлэл (misinformation), буруу сэдэлтэй мэдээлэл (malinformation) дэлхий даяарх мэдээллийн орон зайг бохирдуулж байгаа бөгөөд бодит байдлыг гуйвуулах (manipulate) хандлага нь олон нийтийн харилцаа холбоо, улмаар нийгэм дэх ардчилсан үйл явцад саад учруулсаар байна. Хуурамч мэдээлэл, алдаатай мэдээлэл, буруу сэдэлтэй мэдээлэл нь мэдээжийн хэрэг шинэ үзэгдэл биш боловч сошиал медиаг өргөнөөр хэрэглэх болсон нь энэхүү асуудлыг улам хурцатгаад байна.¹⁵

Мэдээллийн эмх замбараагүй байдал (information disorder) буюу худал мэдээлэл (fake news)-ийн талаарх эх сурвалжид ихээхэн эшлэгддэг системчлэлийг Клейр Вардле болон Хоссейн Дерахшан нар дэвшүүлсэн байдаг. Вардле болон Дерахшан нар “хор уршиг (harm)” болон “худал байдал (falseness)”-г шалгуур болгож мэдээллийн эмх замбараагүй байдлыг дараах 3 хэлбэрт ангилсан¹⁶:

¹⁵ Lejla Turcilo, Mladen Obrenovic, “Misinformation, Disinformation, Malinformation: Causes, Trends, and Their Influence on Democracy”, *E-paper series “A Companion to Democracy”* #3, p4, Accessed October 30, 2024, https://hk.boell.org/sites/default/files/importedFiles/2020/11/04/200825_E-Paper3_ENG.pdf

¹⁶ Claire Wardle, Hossein Derakhshan, “INFORMATION DISORDER: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making” (2017), *Council of Europe report DGI(2017)09*, p20, Accessed October 30, 2024, <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>

1. Хуурамч мэдээлэл (Disinformation) - Хувь хүн, нийгмийн бүлэг, байгууллага эсвэл улс оронд хор хөнөөл учруулах зорилгоор санаатайгаар бүтээгдсэн худал мэдээлэл.¹⁷ Өөрөөр хэлбэл, хууран мэхлэх эсвэл хор уршиг учруулах зорилго санаатайгаар бүтээгдсэн худал агуулга бүхий мэдээлэл. Хүмүүсийг хуурамч мэдээлэл бүтээж тараахад түлхэц болдог гурван гол хүчин зүйл бол мөнгө, улс төрийн нөлөөлөл, эмх замбараагүй байдал үүсгэх хүсэл юм.¹⁸
2. Алдаатай мэдээлэл (Misinformation) - Худал боловч хор хөнөөл учруулах зорилгоор бүтээгдээгүй мэдээлэл.¹⁹ Өөрөөр хэлбэл, худал эсвэл төөрөгдүүлсэн гэдгийг нь мэдэхгүй, эсхүл хор хөнөөл учруулах зорилго тээгээгүй хүмүүсийн тараасан худал эсвэл төөрөгдүүлсэн агуулга бүхий мэдээлэл. Хүмүүс худал гэдгийг мэдэлгүйгээр өмнө дурдсан хуурамч мэдээлэл (disinformation)-г хуваалцахвал энэ нь алдаатай мэдээлэл (misinformation) болно.²⁰
3. Буруу сэдэлтэй мэдээлэл (Malinformation)²¹ - Бодит байдалд тулгуурласан боловч хувь хүн, байгууллага, улс оронд хор хөнөөл учруулах зорилгоор ашиглагдсан мэдээлэл. Өөрөөр хэлбэл, хор хөнөөл учруулах зорилгоор тараасан бодит агуулга бүхий мэдээлэл. Энэ нь ихэвчлэн хуулийн этгээд болон хувь хүний хувийн мэдээлэл, тухайлбал хэн нэгэн экс хамтрагчийнхаа нүцгэн зургийг онлайн орчинд байршуулах буюу “өшөө авах порно (revenge porn)” зэргээр задрахад тохиолдоно.²²

Зохиогчид дээрх мэдээллийн эмх замбараагүй байдлын 3 хэлбэрийг илүү ойлгомжтой болгохын тулд 2017 оны Францын ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үед болсон тухайлсан тохиолдлуудыг жишээ болгож дараах байдлаар тайлбарласан:

1. Хуурамч мэдээллийн жишээ:

Сонгуулийн кампанит ажлын хамгийн алдартай хуурамч мэдээллийн нэг нь Бельгийн *Le Soir* сонинг дуурайлган хийсэн хуурамч хувилбар дээр Ерөнхийлөгчийн сонгуульд өрсөлдөгч Эммануэль Макроныг Саудын Арабаас санхүүжүүлж байна гэх агуулга бүхий худал нийтлэлийг гаргасан явдал байв. Өөр нэг жишээ бол Макроныг Бахамын арлуудад оффшор данс нээлгэсэн гэх худал агуулга бүхий баримт бичгийг цахим орчноор тараасан явдал байсан.

2. Алдаатай мэдээллийн жишээ:

¹⁷ Claire Wardle, Hossein Derakhshan, “INFORMATION DISORDER: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making” (2017), p20: “Dis-information: Information that is false and deliberately created to harm a person, social group, organization or country.”

¹⁸ Phoebe Petrovic, “Misinformation, Disinformation: A guide to sorting fiction from reality”, updated July 20, 2023, Accessed October 30, 2024 <https://wisconsinwatch.org/2023/07/misinformation-disinformation-a-guide-to-sorting-fiction-from-reality/>

¹⁹ Claire Wardle, Hossein Derakhshan, “INFORMATION DISORDER: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making” (2017), p20: “Mis-information: Information that is false, but not created with the intention of causing harm.”

²⁰ Phoebe Petrovic, “Misinformation, Disinformation: A guide to sorting fiction from reality”, updated July 20, 2023, Accessed October 30, 2024 <https://wisconsinwatch.org/2023/07/misinformation-disinformation-a-guide-to-sorting-fiction-from-reality/>

²¹ Claire Wardle, Hossein Derakhshan, “INFORMATION DISORDER: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making” (2017), p20: “Mal-information: Information that is based on reality, used to inflict harm on a person, organization or country.”

²² Phoebe Petrovic, “Misinformation, Disinformation: A guide to sorting fiction from reality”, updated July 20, 2023, Accessed October 30, 2024 <https://wisconsinwatch.org/2023/07/misinformation-disinformation-a-guide-to-sorting-fiction-from-reality/>

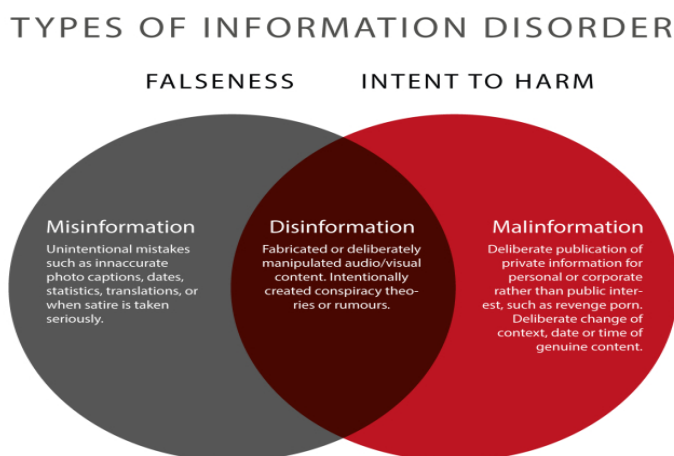
Францын төв гудамж болох Champs-Elysees-д болсон 2017.04.20 өдрийн халдлага (тус халдлагын улмаас 1 цагдаа нас барж, 2 цагдаагаас гадна 1 энгийн иргэн шархадсан) нь алдаатай мэдээллийн маш олон жишээг гаргаж байсан. Нэг жишээ нь “Лондонгийн Муслимын шашинтнууд энэхүү халдлагыг баярлан тэмдэглэж байна” гэсэн хов жив байв. Өөр жишээ нь сошиал медиагийн хэрэглэгчид /хувь хүмүүс/ дээрх халдлагын талаар “2 дахь цагдаа нас барлаа” гэх мэт маш олон хов живийг болгоомжгүйгээр нийтэлж байсан. Ер нь хүмүүс ихэнхидээ иймэрхүү мэдээллийг бусдад ямар нэгэн хор хөнөөл учруулах санаа зорилгогүйгээр тараачихдаг /share хийчихдэг/. Тэд тэрхэн цаг үедээ баригдаж, уг нь бусдад холбогдох мэдээллийг дамжуулж туслах гэж хичээж байгаа боловч, ийнхүү дамжуулж буй мэдээллээ хангалттай хэмжээнд нягтлах тал дээр алдаа гаргачихдаг.

3. Буруу сэдэлтэй мэдээллийн жишээ:

Энэхүү ангилалд Hate speech, Harassment гэх мэт хүмүүсийг тэдний хувийн түүх, эсхүл холбогдох бүлгийн харьяалалаар нь /хэдийгээр эдгээр мэдээлэл нь бодит байсан хэдий ч/ шалтгаалж, тэдэнд хор нөлөө учруулах санаа зорилготой ашиглаж буй мэдээллийг хамруулна.

Буруу сэдэлтэй мэдээллийн нэг тод жишээ нь Эммануэль Макроны имэйл 5-р сарын 7-нд болсон хоёр дахь шатны санал хураалтын яг өмнөх баасан гарагт задрах үед болсон. Хэдийгээр имэйлд агуулагдаж байсан мэдээлэл бодит байсан хэдий ч, имэйл дээрх Макроны хувийн мэдээллийг олон нийтэд сонгуулийн өмнөх орой ийнхүү задруулж байгаа нь түүний сонгуулийн кампанит ажилд их хэмжээний хор хөнөөл учруулах зорилготой байсан.

Дээрх системчлэлийг схемээр үзүүлбэл дараах байдалтай харагдана:



Схем 1: Мэдээллийн эмх замбараагүй байдлын 3 хэлбэр

Клейр Вардле болон Хоссейн Дерахшан нарын дэвшүүлсэн мэдээллийн эмх замбараагүй байдлын 3 хэлбэрийн “Хуурамч мэдээлэл (disinformation)” болон “Буруу сэдэлтэй мэдээлэл (malinformation)” нь хор уршиг учруулах зорилготой байдгаараа төстэй боловч эхнийх нь худал мэдээлэл дээр суурилдаг бол нөгөөх нь бодит мэдээлэл дээр суурилдгаараа ялгаатай. Харин “Хуурамч мэдээлэл (disinformation)” болон “Алдаатай мэдээлэл (misinformation)” нь бодит бус буюу худал мэдээлэл дээр суурилдгаараа төстэй боловч эхнийх нь бусдад хор уршиг учруулах зорилготой байдаг бол нөгөөх нь тийм зорилго агуулаагүй байдгаараа ялгаатай.

Ийнхүү авч үзвэл, жишээлбэл холбогдох төрийн албан хаагч 13 удаа гадаад улс руу томилолтоор явсныг 15 удаа явсан гэх агуулга бүхий сэтгүүлчийн мэдээлэл аль хэлбэрт хамаарах вэ? Энэ тохиолдолд хэрэв сэтгүүлч ингэж мэдээлсэн нь хор уршиг учруулах зорилготой буюу 15 биш 13 удаа явсныг мэдсээр байж, тухайн мэдээллийн улмаас төрийн албан хаагчид хор уршиг учруулахыг хүсэж үйлдсэн бол “хуурамч мэдээлэл”-д хамаарахаар байна. Харин хор уршиг учруулах зорилгогүй буюу эх сурвалжаа хангалттай нягталж шалгаагүй зэргээр 15 биш 13 удаа явсныг мэдэх боломжтой байсан ч мэдэлгүй үйлдсэн, эсхүл 13 удаа явсныг мэдсэн боловч мэдээ бэлтгэхдээ 15 удаа явсан гэж алдаж бичсэн зэрэг хайхрамжгүй үйлдэл гаргасан бол “алдаатай мэдээлэл”-д хамаарахаар байна.²³

Дээр дурдсан мэдээллийн эмх замбараагүй байдлын 3 хэлбэрт тулгуурлаж буруутай этгээдэд ямар тохиолдолд ямар төрлийн шийтгэлийг хэрхэн оногдуулах хэрэгтэй талаар дүн шинжилгээ хийе. Энэхүү дүн шинжилгээг хийхэд 1. Холбогдох харилцааг эрүүгийн хууль, эсхүл иргэний хууль (үүн дотроо гэм хорын эрх зүй) болон зөрчлийн тухай хуулиар зохицуулж байгаа, 2. Мэдээллийн эмх замбараагүй байдлаас шалтгаалж үүсэх сөрөг үр дагаврыг олон нийтийн эрх ашиг болон хувийн (энгийн иргэн, эсхүл олонд танигдсан улс төрч, нийтийн албан тушаалтан) эрх ашиг гэж ерөнхийлөн ангилах боломжтой гэсэн нэмэлт 2 элементүүдийг давхар харгалзаж үзлээ.

Нэгт, нэлээд ойлгомжтой байгаа зүйл бол холбогдох **хуурамч мэдээлэл** (disinformation) нь нийтийн эрх ашгийг зөрчихөөр байгаа бол үүнийг эрүүгийн эрх зүйгээр зохицуулахад буруудах зүйлгүй.

Хоёрт, холбогдох **хуурамч мэдээлэл** (disinformation) нь хувийн эрх ашиг (энэ нь дотроо энгийн иргэн, эсхүл олонд танигдсан улс төрч, нийтийн албан тушаалтны гэж ангилагдана)-г зөрчихөөр байгаа бол үүнийг эрүүгийн эрх зүй гэхээс илүүтэй иргэний, эсхүл захиргааны эрх зүйгээр зохицуулах нь олон улсын сайн туршлага гэж харагдаж байна. Жишээлбэл НҮБ-ийн Хүний эрхийн хорооноос энэ асуудлыг эрүүгийн хуулиар зохицуулахаас аль болох зайлсхийхийг зөвлөдөг.²⁴ Харин манай улсын хувьд хувийн эрх ашигт нор уршиг учруулах худал

²³ Хуурамч мэдээлэл (disinformation) болон “Алдаатай мэдээлэл (misinformation)”-ийн ялгааны талаар дараах эх сурвалжаас дэлгэрүүлж үзнэ үү: Caroline Jack, “Lexicon of Lies: Terms for Problematic Information”, *Data&Society Research Institute*, p2, Accessed October 30, 2024, https://datasociety.net/pubs/oh/DataAndSociety_LexiconofLies.pdf

²⁴ UN Human Rights Committee, “General comment no. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression”, (2011), para 47 “States parties should consider the decriminalization of defamation and, in any case, the application of the criminal law should only be countenanced in the most serious of cases and imprisonment is never an appropriate penalty. (Emphasis added)”

мэдээллийн асуудлыг Эрүүгийн хуулийн “Худал мэдээлэл тараах”²⁵ гэсэн зүйл заалтаас гадна²⁶, Иргэний хууль (2002)²⁷-иар зохицуулж байна.

Гуравт, холбогдох **буруу сэдэлтэй мэдээлэл** (malinformation) нь учруулж буй хор уршгаасаа шалтгаалаад буюу хэрэв нийтийн эрх ашгийг зөрчихөөр байгаа бол эрүүгийн эрх зүйгээр, харин хувийн эрх ашгийг зөрчихөөр байгаа бол иргэний, эсхүл захиргааны эрх зүйгээр зохицуулах хэрэгтэй санагдаж байна. Манай улсын хувьд эхний тохиолдлыг онолын хувьд Эрүүгийн хуулийн “Төрийн нууцыг задруулах” гэсэн зүйл заалтаар зохицуулж байна гэж хэлж болохоор байна.²⁸ Харин хоёр дахь тохиолдлыг Иргэний хуулийн 21.3-21.9 дүгээр зүйлээр²⁹,

²⁵ Эрүүгийн хууль, 13.14 “Худал мэдээлэл тараах”

1.Хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндэд халдсан илт худал мэдээллийг олон нийтэд тараасан бол дөрвөн зуун тавин нэгжээс нэг мянга гурван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр зуун дөчин цагаас долоон зуун хорин цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл нэг сараас гурван сар хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах ял шийтгэнэ.

²⁶ Хуурамч мэдээлэл (disinformation) гэж хувь хүн, нийгмийн бүлэг, байгууллага эсвэл улс оронд хор хөнөөл учруулах зорилгоор санаатайгаар бүтээгдсэн худал мэдээллийг хэлнэ гэж өмнө нь тодорхойлсон. Гэвч манай улсын эрүүгийн хуулийн 13.14 “Худал мэдээлэл тараах” зүйл заалт гэмт хэргийн субьектив шинжийг тодорхой тусгалгүй орхисноороо Буруу сэдэлтэй мэдээлэл (misinformation)-ийн хувьд ч холбогдох этгээд эрүүгийн хуулиар хариуцлага хүлээх боломжтой болчихсон байгааг анхаарах хэрэгтэй. Энэ талаар судлаач Д.Оросоо нар дараах дүгнэлтийг хийжээ.

“Онолын хувьд худал мэдээлэл тараах гэмт хэрэг нь гэм буруугийн санаатай хэлбэрт хамаарч байгаа боловч хүний нэр төр, алдар хүндийг гутаах санаа зорилгогүй, алдаатай, худал мэдээлэл тараасан үйлдэл ч уг зүйлээр эрүүгийн хариуцлагад татагдаж байна. Субьектив талын хувьд гэмт этгээд бусдын нэр төр, алдар хүндэд хохирол учруулах гэсэн шууд санаатай үйлдлээр илрэх ёстой боловч сэдэлт болон хүний нэр, алдрыг гутаах зорилгыг хууль тогтоогч заагаагүй тул заавал шаардах нөхцөл биш юм. Цаашид Эрүүгийн хуулийн “худал мэдээлэл тараах” гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнд субьектив шинжийг нэмж тусгах шаардлагатай.”

Д.Оросоо нар, “Худал мэдээлэл тараах гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэж буй практик: Илт худал мэдээлэл гэх ойлголтын эрүүгийн эрх зүйн асуудал”, ННФ, 2021, х60, Сүүлд үзсэн 2024.10.31, https://cdn.greensoft.mn/uploads/users/3092/files/Misinformation%20Crime_Web%20version.pdf

²⁷ Иргэний хууль, 21 дүгээр зүйл. **Иргэний нэр, нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг хамгаалах**

“21.2.Иргэний нэр, нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан мэдээ тараасан этгээд түүнийхээ үнэн зөвийг нотолж чадахгүй бол эрх нь зөрчигдсөн этгээдийн шаардлагаар уг мэдээг тараасан хэлбэр, хэрэгсэл, эсхүл өөр хэлбэр, хэрэгслээр няцаах үүрэг хүлээнэ.” (Доогуур зураас нэмсэн)

²⁸ Эрүүгийн хууль, 19.12 дугаар зүйл. **Төрийн нууцыг задруулах**

1.Төрийн маш нууцад хамаарах мэдээ, баримт бичиг, эд зүйлийг итгэмжлэгдэн хариуцсан, албан тушаал, ажил үүргийн хувьд мэдсэн этгээд задруулсан нь эх орноосоо урвах, гадаадын тагнуулын алба, байгууллага, иргэнтэй хууль бусаар хамтран ажиллах гэмт хэргийн шинжгүй бол гурван жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

2.Энэ гэмт хэргийг үйлдэж төрийн онц чухал нууцыг задруулсан бол таван жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж хоёр жилээс найман жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

²⁹ Иргэний хууль, 21 дүгээр зүйл. **Иргэний нэр, нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг хамгаалах**

21.3.Бодит баримтыг бүрэн гүйцэд мэдээлээгүйгээс бусдын нэр, нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан бол энэ хуулийн 21.2-т заасан журмаар няцаах үүрэг хүлээнэ.

түүнчлэн Зөрчлийн тухай хуулийн “Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль зөрчих” гэсэн зүйл заалтаар зохицуулж байна.³⁰

Дөрөвт, холбогдох **хуурамч мэдээлэл** (disinformation), эсхүл **буруу сэдэлтэй мэдээлэл** (malinformation) нь хувийн эрх ашгийг зөрчихөөр байгаа тохиолдолд тэрхүү эрх ашиг нь энгийн иргэнийх үү, эсхүл олонд танигдсан улс төрч, нийтийн албан тушаалтных уу гэдгээс шалтгаалж, зөрчлийн босгыг ялгамжтай байдлаар тогтоодог байх хэрэгтэй санагдаж байна. Хэрэв аливаа олонд танигдсан улс төрч, нийтийн албан тушаалтны талаарх хуурамч мэдээлэл, эсхүл буруу сэдэлтэй мэдээлэл нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн улс төрийн асуудлын хүрээнд бүтээгдэж, тараагдсан бол тухайн үйлдлийг зөрчилд тооцох босго нь энгийн иргэнийхтэй харьцуулахад харьцангуй өндөр байх хэрэгтэй. Энэ бол тухайлбал АНУ-ын Дээд шүүхийн “*Нью-Йорк Таймс сонин эср. Салливан (1964)*”³¹-ийн хэрэг, Европын Хүний Эрхийн Шүүхийн “*Линген эср. Аустри (1986)*”³²-ийн хэрэг, түүнчлэн НҮБ-ийн Хүний эрхийн хорооноос нэгэнт хүлээн зөвшөөрсөн зарчим юм.³³ Харин энэхүү зарчим манай улсын хуулийн тогтолцоо (хууль тогтоомжоос болон шүүхийн практик)-нд байхгүй байгаа нь харамсалтай санагдаж байна.³⁴

21.4.Хуулиар тогтоосон хувийн нууцад хамааралтай мэдээг өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр тарааснаас гэм хор учирсан гэж үзвэл иргэн уг гэм хорыг арилгахыг шаардах эрхтэй.

21.5.Иргэний дүрсийг гэрэл зураг, кино, дүрс бичлэгийн хальс, хөрөг зураг болон бусад хэлбэрээр өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр нийтэлсэн, олон нийтэд үзүүлснээс гэм хор учирсан гэж үзвэл тухайн этгээд гэм хорыг арилгахыг шаардах эрхтэй. [...]

³⁰ Зөрчлийн тухай хууль, 6.27 дугаар зүйл. **Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль зөрчих**

1.Мэдээллийн эзнээс хуульд заасан үндэслэл болон анх зөвшөөрөл авсан зорилгоос өөр зорилгоор хүний хувийн мэдээллийг ашигласан бол хүнийг таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг таван мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

2.Мэдээллийг хүний оролцоогүй цахим хэлбэрээр боловсруулсны үр дүнд мэдээллийн эзний эрх, эрх чөлөөг зөрчиж, хууль зүйн сөрөг үр дагавар үүсгэж болох шийдвэр гаргах нөхцөл бүрдүүлсэн бол хүнийг таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг таван мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

3.Хүний эмзэг мэдээллийг хууль бусаар олж авсан, боловсруулсан, бусдад дамжуулсан, задруулсан нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол хүнийг хоёр мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг хорин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

³¹ New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254 (1964), Accessed October 30, 2024,

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/376/254/>

Энэхүү хэрэг бол мэдээллийн эмх замбараагүй байдлын “Хуурамч мэдээлэл (Misinformation)”-ийн хэлбэртэй илүү хамааралтай хэрэг юм.

³² Case of Lingens V. Austria (1986), Accessed October 30, 2024,

<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57523%22%7D%7D>

Энэхүү хэрэг бол мэдээллийн эмх замбараагүй байдлын “Буруу сэдэлтэй мэдээлэл (Malinformation)”-ийн хэлбэртэй илүү хамааралтай хэрэг юм.

³³ UN Human Rights Committee, “General comment no. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression”, (2011), para 38 “[T]he Committee has observed that in circumstances of public debate concerning public figures in the political domain and public institutions, the value placed by the Covenant upon uninhibited expression is particularly high. Thus, the mere fact that forms of expression are considered to be insulting to a public figure is not sufficient to justify the imposition of penalties, albeit public figures may also benefit from the provisions of the Covenant. Moreover, all public figures, including those exercising the highest political authority such as heads of state and government, are legitimately subject to criticism and political opposition.”

³⁴ Тухайлбал дараах 2 шүүхийн шийдвэрийг үзнэ үү:

Кэйз №01 - Ерөнхийлөгч У.Хүрэлсүхээр мийм хийж үзэл бодлоо илэрхийлсэн нь. Үз., Чингэлтэй дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх, Тогтоол №2023/ШЦТ/351 (2023.05.22).

Тавт, алдаатай мэдээлэл (misinformation)-ийн асуудлыг хуулиар зохицуулахгүй үлдээсэн нь дээр болов уу. Жишээлбэл сошиал медиагийн хэрэглэгч холбогдох хуурамч мэдээлэл (disinformation)-г мэдэлгүйгээр тараасан бол түүнд ямар нэг хариуцлага оногдуулаад байх шаардлагагүй юм. Харин сэтгүүлчийн хувьд бодит байдлыг олон нийтэд дамжуулах тусгайлсан чиг үүрэгтэй этгээд тул алдаатай мэдээлэл дамжуулсан тохиолдолд тус асуудлыг сэтгүүлчийн ёс зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулах нь тохиромжтой санагдаж байна.

Иймд хуулийн төсөлд дээр ойлголтыг харгалзаж үзэх нь зүйтэй.

4.1.2. “ПРАКТИКТ ХЭРЭГЖИХ БОЛОМЖ” ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙН ҮНЭЛГЭЭ

Хуулийн төсөлд практикт хэрэгжих боломжийг урьдчилан тогтоох шаардлагатай дараах агуулга бүхий зохицуулалт тусгагдсан байна. Үүнд:

4.1.2.а. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчийн мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах эрхийн талаар:

Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтан (сэтгүүлч) нь шүүмжлэлтэй, хурц нийтлэл хэвлэгдэхэд түүнтэй холбоотойгоор тодорхой хүмүүс, байгууллага шүүхэд нэхэмжлэл гаргах магадлалтай байдаг³⁵ бөгөөд 2023 оны судалгаанд дурдсанаар шүүх, цагдаа, прокуророос дуудах нь сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн салбарын ажилтнуудад тулгардаг асуудлын хоёрдугаарт эрэмбэлэгдсэн байна³⁶.

Иймд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтнуудад эх сурвалжаа нууцлах, гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Монгол Улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд тусгасан эсэхийг авч үзье.

1) Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтан эх сурвалжийг нууцлах эрх

2005.01.27-ны өдрийн Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн 34.2 дахь хэсэгт “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдсөн гэж шүүх үзэж ил болгосноос бусад тохиолдолд олон нийтийн радио, телевизийн ажилтан мэдээллийн эрх сурвалжийг нууцлах эрхтэй.” гэж заажээ. Гэвч тус зохицуулалт нь зөвхөн олон нийтийн радио, телевизийн ажилтнаар хязгаарлагдаж, бусад салбарын хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтанд мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах эрх хуулиар олгогдоогүй тухайд урьд хийгдсэн судалгаанд нэгэнт авч үзжээ³⁷.

Мөн хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтан мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах эрхийг хуулиар баталгаажуулж өгөх шаардлага үүсэж буй талаар нийгэмд тодорхой ойлголттой болсон хэдий боловч³⁸ 2024 оны 10 сарын байдлаар тус эрхийг баталгаажуулсан хүчин төгөлдөр эрх зүйн хэм хэмжээ байхгүй байна.

Кэйз №02 - Ерөнхийлөгч У.Хүрэлсүхийг шүүмжилж бичсэн шүлгэн пост. Үз., Сонгинохайрхан дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх, Тогтоол №2023/ШЦТ/1218 (2023.10.13).

³⁵ Глоб Интернэшнл Төв, “Сэтгүүлчдийн аюулгүй байдал” гарын авлага, УБ., 2015 он, тал 36.

<https://gic.mn/images/upld/safetyofjournalists.pdf>

³⁶ Глоб Интернэшнл Төв, “Сэтгүүлчдийн аюулгүй байдлын судалгааны дүн” судалгааг дэлгэрүүлж үзэх холбоос, <https://www.gic.mn/post/r/1730>

³⁷ Глоб Интернэшнл Төв, Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2022-2023, УБ., 2024 он, тал 9-11.

Судалгааны бүтээлийг үзэх холбоос,

https://www.gic.mn/public/docs/freedom_report/media_freedom_report_2022_2023_mn.pdf

³⁸ Тухайлбал, Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлөөс 2021.05.27-ны өдөр “Мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах эрх” сэдэвт хэлэлцүүлэг зохион байгуулж байжээ. Дэлгэрүүлж үзэх холбоос,

<https://www.mediacouncil.mn/a/265>

2.2. Харьцуулсан судалгаа

Харьцуулсан эрх зүйн судалгааны үндсэн дээр хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтны мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах, улмаар гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг баталгаажуулах шаардлагатай гэсэн онолын үндэслэлийг тайлбарлан таниулах хэрэгцээ үүсэж байна.

1) Япон

Тухайлбал, Япон Улсад сэтгүүлчийн мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах эрхтэй холбоотой хуульд тусгайлан заасан зүйл, заалт байхгүй, зөвхөн сэтгүүлчийн ёс зүйн хүрээнд хэрэгждэг байна.³⁹ Сэтгүүлчийн мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах эрхтэй холбоотойгоор гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг хуульд тодорхой тусгаагүй боловч 2006 онд шийдвэрлэсэн Улсын дээд шүүхийн жишиг шийдвэрт сэтгүүлчийн гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг зөвшөөрсөн байдаг⁴⁰. Тодруулбал, Япон Улсын Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 197.1.3 дахь хэсэгт зааснаар гэрч нь албаны үйл ажиллагаанд хамаарах нууцтай холбоотой асуудлаар мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхтэй гэж заасан нь сэтгүүлч мэргэжлийн үйл ажиллагааны хүрээнд олж авсан мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах эрх, улмаар гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг зөвшөөрөх үндэслэл болно гэж тайлбарлагддаг байна.⁴¹

Харин Япон Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 149 дүгээр зүйлд “Эмч, шүдний эмч, эх баригч, сувилагч, өмгөөлөгч (гадаад улсын хууль тогтоомжийн дагуух өмгөөлөгчийг мөн адил хамааруулах), патентын эрхийн өмгөөлөгч, нотариатч, шашны холбогдолтой албан тушаал хашиж байсан болон ажиллаж байсан хүмүүс албаны үүргээ гүйцэтгэх итгэмжлэлийн үндсэн дээр олж мэдсэн бодит байдал болон бусад хүний нууцад хамаарах асуудлаар гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзаж болно” гэж хуульчилжээ. Тус зүйлд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтны үйл ажиллагаа хамаарна гэж шууд тусгаагүй байна. Япон Улсын шүүхийн шийдвэрт Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 149 дүгээр зүйлд заасан гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг эдлэх этгээдэд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтан хамаарахгүй гэж үзэн мэдээллийн эх сурвалжийн талаар гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзсан нь хууль бус гэж үзсэн байдаг ажээ⁴². Энэ тухайд Япон Улсын эрүүгийн эрх зүйн судлаач Камо Ёошисүкэ бүтээлдээ, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө нь хувь хүний эдлэх эрх чөлөөний баталгаа болон ардчилсан ёс, эрх чөлөөт нийгмийн баталгаа болох гэсэн хоёр талтай болохыг эрүүгийн эрх зүйд анхаарах шаардлагатай гэж тэмдэглэжээ. Тэрээр, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 149 дүгээр зүйлд заасан гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтан нарт баталгаатай эдлүүлэх явдал нь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг ардчилсан ёс, эрх чөлөөт нийгмийн баталгаа болох талаас нь хамгаалахад зайлшгүй шаардлагатай хэмээн дүгнэсэн байна.⁴³

³⁹ 塩崎 隆敏「取材対象者との関係性における倫理規範」放送研究と調査 71 (9), 2021, 45頁。Дэлгэрүүлж үзэх холбоос, https://www.jstage.jst.go.jp/article/bunken/71/9/71_42/article/-char/ja/

⁴⁰ 塩崎 隆敏「取材対象者との関係性における倫理規範」放送研究と調査 71 (9), 2021, 45頁。Дэлгэрүүлж үзэх холбоос, https://www.jstage.jst.go.jp/article/bunken/71/9/71_42/article/-char/ja/

⁴¹ 安井 英俊「取材源の秘匿と証言拒絶権」福岡大学法学論叢 59 (4), 2015-03, 2頁。Дэлгэрүүлж үзэх холбоос, <https://fukuoka-u.repo.nii.ac.jp/records/1471>

⁴² 鴨良弼「報道の自由と刑事訴訟法」一橋論叢 第六十二巻 第四号、380頁。Судалгааг дэлгэрүүлж үзэх холбоос, <https://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/hermes/ir/re/2463/ronso0620400350.pdf>

⁴³ Мөн тэнд.

2) Америкийн Нэгдсэн Улс

Сэтгүүлчийн эх сурвалжаа нууцлах, гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг хуульчлахад үүсэж болох асуудал

Харин АНУ-ын муж улсад сэтгүүлчийн гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг хуульчлах тохиолдол байдаг боловч Холбооны улсын хэмжээнд хуульчилж өгөөгүй байдаг. АНУ-тай адилаар хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтан, тодруулбал сэтгүүлчийн гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг хуульчлах нь дараах сөрөг үр дагаврыг үүсгэж болно. Үүнд, 1) Шударга, тэгш шүүхийн үйл ажиллагаатай сөргөлдөх; 2) Хууль бусаар мэдээллийг задруулсан этгээдийн хамгаалах хэрэгсэл болох; 3) Хууль тогтоогч сэтгүүлч гэж хэн болохыг тогтоох эрхийг эдлэх зэрэг сөрөг үр дагавартай бөгөөд дараах хэсэгт дэлгэрүүлж тайлбарлах болно.⁴⁴

1) Шударга, тэгш шүүхийн үйл ажиллагаатай сөргөлдөх магадлалтай: Сэтгүүлчийн гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг хэрэгжүүлж эхэлбэл, тэрхүү мэдээллийг шаардаж буй тал нь сэтгүүлчид хадгалагдаж буй тухайн мэдээллийг нотлох баримт болгож ашиглах боломжгүйд хүрнэ. Жишээлбэл, иргэний хэргийн хувьд зохигч тал нотлох баримтыг өөрөө бүрдүүлж шүүхэд өгөх тул сэтгүүлчийн гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг хуульчлах нь тэрхүү мэдээлэл хэрэгтэй байгаа талын хувьд шударга, тэгш шүүхээр шүүлгэх эрхийн баталгаа хангагдахгүй орхигдох эрсдэл дагуулна.

2) Хууль бусаар мэдээллийг задруулсан этгээдийн хамгаалах хэрэгсэл болох магадлалтай: Сэтгүүлчийн гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг зөвшөөрсний дүнд тэрхүү сэтгүүлч нь хууль бус арга замаар мэдээллийг задруулсан тухайн этгээд хэн болохыг тогтоох талаарх мэдээллийг нууцлах эрх олгогдож, улмаар хууль бусаар мэдээлэл задруулсан этгээдийг илрүүлэн тогтоож, прокурорын шатанд шилжүүлэхэд хүндрэл дагуулна. Иймд, аюулгүй байдлын эсрэг террорист халдлага гэх мэт үлэмж хэмжээний хохирол дагуулах хууль бус үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээлэл задруулсан этгээдийг хэн болохыг тогтооход сэтгүүлчийн гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрх үйлчлэхгүй байх гэж тодорхой хуульчлах шаардлага үүснэ.

3) Хууль тогтоогч сэтгүүлч гэж хэн болохыг тогтоох эрхийг эдлэхэд хүрнэ: Гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг хуульчлан тогтоох гэдэг нь хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагад сэтгүүлч гэж хэн болох сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа гэж юу болохыг тогтоон тодорхойлох эрхийг олгож буйтай адил юм. Иймд хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу хамаарах хүрээ нь багасах эрсдэл байхаас гадна хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагын бүрэн удирдлага дор шилжих эрсдэл байгааг үгүйсгэх аргагүй юм.

Дээрхийг дүгнэвэл Монгол Улсын хүчин төгөлдөр үйлчилж буй эрх зүйн хэм хэмжээг судалж үзвэл хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтан (сэтгүүлч)-ы мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах эрх, улмаар гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг хуульчилж хамгаалаагүй байна. Харьцуулсан эрх зүйн судалгааны дүнд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтан, сэтгүүлчийн мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах, гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг баталгаатай эдлүүлэх нь хэвлэл мэдээллийн олон нийтийн байх шинж, тодруулбал ардчилсан ёс, эрх чөлөөт нийгмийн баталгаа болох гэсэн шинж байдагтай холбон тайлбарлагддаг байна.

Гэхдээ хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтны мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах, ялангуяа гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг холбогдох хуульд тусгайлан хуульчлах нь

⁴⁴ 大塚 一美「ジャーナリストの証言拒絶権法制化に関する一考察：米国を素材として」マス・コミュニケーション研究 77 (0), 2010, 171-173頁。Судалгааг дэлгэрүүлж үзэх холбоос, https://www.jstage.jst.go.jp/article/mscom/77/0/77_KJ00006544573/article/-char/ja/

дан ганцхан эерэг үр дагавартай бус сөрөг үр дагавартай байж болохыг анхаарах шаардлагатай. Тодруулбал, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтны гэрчийн мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах эрхийг хуульчлах нь 1) Шударга, тэгш шүүхийн үйл ажиллагаатай сөргөлдөх; 2) Хууль бусаар мэдээллийг задруулсан этгээдийн хамгаалах хэрэгсэл болох; 3) Хууль тогтоогч сэтгүүлч гэж хэн болохыг тогтоох эрхийг эдлэх зэрэг сөрөг үр дагавар дагуулах эрсдэлтэй байдлыг харгалзаж үзэх шаардлагатай.

4.1.2.6. Хэвлэл мэдээллийн салбарын өөрийн зохицуулалтын байгууллагын талаарх зохицуулалтын талаар:

UNESCO-ийн **Дэлхийн хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө ба хөгжлийн чиг хандлага** тайлан нь улс орнуудад хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хамгаалах, хэвлэл мэдээллийн өөрийн удирдлагын тогтолцоог дэмжих эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхийг уриалдаг. Энэхүү уриалга нь улс орнуудад дэлхий нийтийн стандарттай нийцсэн үнэт зүйлс болон эрх зүйн уламжлалыг хүндэтгэсэн, уян хатан орчин бүрдүүлэхийг дэмждэг. Энэ нь зөвхөн ардчиллын үнэт зүйлсийг баталгаажуулаад зогсохгүй, хэвлэл мэдээллийн салбарт итгэл хүлээлгэдэг байна.⁴⁵

Эдгээр олон улсын эрх зүйн эх сурвалж, уриалга үнэлэлт, дүгнэлтийг хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөнд холбогдох үндсэн эх сурвалжийн нэг гэж үзэж болох бөгөөд энэ нь төрийн зүй бус ашиг сонирхлоос ангид байлгах зарчмыг тогтоосон. Үүнд тулгуурлан эрх зүйн хамгаалалтыг улс орнууд хэвлэл мэдээллийн өөрийн удирдлагын тогтолцоотой хослуулснаар хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлыг дэмжих орчныг бүрдүүлэх боломжтой бөгөөд ардчилал, төрийн ил тод байдлыг хангах үндэс болдог байна.⁴⁶

Олон улсын эрх зүйн эх сурвалжууд хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөнд холбогдох норматив суурийг тогтоож өгснөөр улс орон бүр үүний хэрэгжилтийг хангах арга замыг эрэлхийлсээр ирсэн. Хэвлэл мэдээллийн өөрийн удирдлагын тогтолцооны үүсэл, хөгжлийг түүхэн талаас нь авч үзвэл хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хамгаалах, ёс зүйн хариуцлагыг сайжруулахад чиглэсэн төрийн шууд удирдлагаас ангид байдлыг дэмжих хандлагатай байсныг харуулдаг.⁴⁷ Хэвлэл мэдээллийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо нь ихэвчлэн төрийн зүй бус үйлдлийн эрсдэлээс сэргийлж бий болсон байдаг бөгөөд хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын хараат бус байдлыг хангахад ихээхэн ач холбогдолтой юм.⁴⁸

Хэвлэлийн Зөвлөлүүд нь хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдал болон хариуцлагыг баталгаажуулах боломжтойг олон улсын жишиг илтгэдэг бөгөөд эдгээр зөвлөлийн жишээнүүд нь ёс зүйн стандарт тогтоохын зэрэгцээ хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хамгаалах нь улс орнуудын онцлог, соёл, улс төрийн орчинтой ихээхэн хамааралтай болохыг илтгэж байна. Хэвлэлийн Зөвлөлүүд нь ардчилсан үнэт зүйлсийг хүндэтгэж, ёс зүйтэй хэвлэл мэдээллийн салбарыг дэмжихийн зэрэгцээ хариуцлагатай хэвлэл мэдээллийг бий болгоход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.

Иймд хуулийн Тавдугаар бүлэгт өөрийн зохицуулалтын эрх зүйн үндсийг тогтоож, бүтэц, зохион байгуулалтаа салбар бие даан шийдвэрлэхээр заасан нь өөрийн зохицуулалтын

⁴⁵ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *World Trends in Freedom of Expression and Media Development*, 2020; "Promoting Press Freedom in Democratic Societies," *UNESCO Policy Brief*, 2021.

⁴⁶ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Guidelines on Media Freedom*, 2018; Council of Europe, *Committee of Ministers Recommendations*, Strasbourg, 2019; United Nations Human Rights Council, "Protection of Journalists and Freedom of the Press," *UNHRC Resolution*, 2021.

⁴⁷ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *World Trends in Freedom of Expression and Media Development*, 2021; European Union Agency for Fundamental Rights, *Freedom of Expression and Information: Press Regulation Overview*, 2020.

⁴⁸ "Origins and Evolution of Media Self-Regulation Systems," *International Media Development Journal*, 2021; Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2011)7 on a New Notion of Media*, Strasbourg, 2011.

байгууллагын үндсэн мөн чанарт нийцсэн гэж дүгнэж болохоор байна. Одоо Монгол Улсад Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл нэртэйгээр хэзээний чиг үүргээ гүйцэтгэж байгаа бөгөөд өөрийн зохицуулалтын байгууллагын эрх зүйн үндсийг тогтоосон чухал зохицуулалт гэж үзэж болохоор байна. Тиймээс энэхүү зохицуулалт нь хэрэгжих бүрэн боломжтой бөгөөд цаашид салбарын хөгжилд бодит хувь нэмрээ оруулах зохицуулалтын хувилбар гэж үзэж байна.

4.4. “ХАРИЛЦАН УЯЛДАА” ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙН ҮНЭЛГЭЭ

Энэ шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн зохицуулалт нь хүчин төгөлдөр бусад хууль тогтоомжтой болон өөр хоорондоо болон Монгол Улсын бусад хууль тогтоомжтой харилцан уялдаж нэгдмэл болж чадаж байгаа эсэх асуудлыг тогтоох юм.

Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт “Төрөөс хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд нийтлэх, нэвтрүүлэх мэдээлэлд агуулгын хяналт тавих байгууллага, албан тушаал бий болгохгүй бөгөөд ийм үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхийг хориглоно.” Гэж заасан гэтэл Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай, Гэмт хэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль зэрэг хууль тогтоомжид хэвлэл мэдээллийн байгууллагын нийтлэлийн бодлогод халдсан буюу агуулгад нөлөөлсөн сонгогчийн сонгуулийн боловсролын талаар, гэмт хэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх агуулгатай мэдээ мэдээлэл түгээхийг үүрэг болгосон зохицуулалтууд тусгагдсан байдаг.

Иймд хуулийн төслийн үндсэн үзэл баримтлалтай уялдуулан төр хэвлэл мэдээллийн байгууллагад агуулгын хяналт тогтоохгүй байх зарчмыг үндэслэн холбогдох хууль тогтоомжид дагалдуулан өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байна.

Үг хэлэх эрх чөлөө нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд багтана. Сэтгүүл зүйн үндсэн үйл ажиллагаа болох мэдээ мэдээллийг түгээх нийтлэх нь ерөнхийдөө олон нийтэд ил тод байлгах тухай ойлголт юм. Тиймээс утгын хувьд, “ил тод байдлыг хангах” гэх нь тохиромжгүй. Хэрэв энэ хэсэгт, эзэмшил болон санхүүгийн ил тод байдлыг хангах тухай хөндөж байгаа бол түүнийг илэрхийлсэн далд эзэмшигчээс “хараат бус, редакцын бие даасан” гэх үг ухагдахуунууд хэрэглэгдэх нь зүйтэй. Өөрийн зохицуулалтын байгууллага гэдэгт хэвлэл мэдээллийн салбарт сайн дурын үйл ажиллагаа явуулдаг бүх төрлийн байгууллагыг багтаан ойлгоно. Иймд хуулийн зорилтоос “үг хэлэх”, “ил тод” гэсэн үгсийг хасах, “хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө” гэдгийг “хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө”, мөн “өөрөө удирдах байгууллага” гэдгийг “өөрийн зохицуулалтын байгууллага” хэмээн өөрчилж нэршлийг 5 дугаар бүлэгтэй нийцүүлэх

Хуулийн төслийн 6.1 дэх хэсгээс “зүй бус” гэснийг хасах. Монгол хэлний тайлбараар Зүй бус гэдэг нь аливаа юмны тогтоол, жам ёс, хууль ёсноос гадуур буюу жам ёсноос гадуур гэж тайлбарлагдах бөгөөд зүй бусаар хязгаарласан хууль, захиргааны хэм хэмжээний акт гэж байхгүй болно.

Хуулийн төслийн “Гуравдугаар бүлэг. Есдүгээр зүйл. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын үйл ажиллагаандаа баримтлах зарчим” хэсгийн 9.1.6-д “[үнэн зөв, судалгаа, баримттай, тэнцвэртэй, шударга ёсны зарчимд нийцүүлэн олон талын байр суурийг илэрхийлэх цогц байдлаар мэдээллийг дамжуулах](#)” гэсэн нь сэтгүүл зүйн бүтээлд тавигдах мэргэжлийн шаардлага, редакцийн нийтлэлийн бодлого, ур чадварын асуудлыг хуульчилж байгаагаараа цензур тогтоож буй далд хэлбэр гэж үзэж байна. Технологийн дэвшил дагасан мэдээлэл бэлтгэх, түгээх хурд нь сэтгүүл зүйд чөлөөт өрсөлдөөнийг бий болгож буй нэг хүчин зүйл бөгөөд “[олон талын байр суурийг цогц байдлаар илэрхийлэх](#)”-ийг хуулиар тулгах нь практикт хэрэгжүүлэхэд төвөгтэй бөгөөд иргэний мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрх болон эх сурвалжийг цензурдэх арга хэлбэр болох талтай. Мөн “үнэн зөв, судалгаа, баримт”-ыг хуулиар хэт тулгаж байгаа нь цензурын хэлбэр болно. “Үнэн” гэдэг зүйл зах зээлд барааны үнэ тогтох зүй тогтолтой

төстэй бөгөөд цаг хугацааны явцад олон талын баримтаар нотлогдон бий болдог зүйл бөгөөд тухайн мөчид сэтгүүл зүйн бүтээл шууд “үнэн зөв”-ийг тогтоох боломжгүй бөгөөд үүрэггүй. Сэтгүүл зүйд “баримт” гэж юуг авч үзэх нь онолын асуудал бөгөөд бүх зүйлийг баримтжуулах нь мөн сэтгүүл зүйн шууд үүрэг биш юм. Баримтыг олж авах, баримттай харилцах гэдэг нь сэтгүүл зүйд үргэлж сорилт болж байдаг онцлогтой. Баримтгүй ч үнэн гэдэг нь эргэлзээгүй зүйлс ч байдаг. Түүнчлэн “үнэн зөв” болон баримтыг тогтоох нь шүүх бөгөөд хууль, хяналтын байгууллагын үүрэг байдаг. Баримтгүй бол үнэн биш, худал, цаашлаад сэтгүүлзүй биш, бүр цаашилбал хуулийн зөрчил гэж үзэх эрсдэл харагдаж байгаа нь хараат бус сэтгүүл зүй, чөлөөт хэвлэлд агуулгын болоод хуулийн хяналт тогтоож буй хэрэг юм.

ТАВ.ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Хуулийн төсөлд тусгагдсан нэр томьёог тодорхойлохдоо олон улсад нийтлэг хэрэглэж байгаа жишиг, эрх зүйн үндсэн онолд тулгуурлан оновчтой зөв тодорхойлох шаардлагатай байна.

Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ил тод байдалтай холбоотойгоор санхүүгийн тайланг ил мэдээллэх нь хэр оновчтой болох, энэ нь бусад байгууллагын ажил бизнесийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа болохыг харгалзаж үзэх нь зүйтэй байна.

Эх сурвалж хамгаалах талаарх зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд энэ хуулийн төслөөс гадна бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар асуудлыг цогцоор нь шийдвэрлэх нь зүйтэй байна.

Хэвлэл мэдээллийн салбарын өөрийн зохицуулалтын байгууллагын талаарх зохицуулалтыг илүү тодорхой болгох буюу өөрийн зохицуулалтын үндсэн мөн чанарыг илүү тодруулан зохицуулбал үр дүнтэй хэрэгжих боломжтой гэж үзэж байна.

-----oOo-----