



**ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН**

**ТӨРИЙН ТУСГАЙ ХАМГААЛАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ**

2022

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Улаанбаатар хот

Судалгааны захиалагч: Төрийн тусгай хамгаалалтын газар

Судалгааг хянасан:

Х.Эрдэм-Ундрах Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал, Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur)

Судалгааг гүйцэтгэсэн:

Б.Түмэндэмбэрэл Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан

Т.Намуун Эрдэм шинжилгээний ажилтан

З.Мөнгөлжин Эрдэм шинжилгээний ажилтан

АГУУЛГА

ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ЖАГСААЛТ.....4

УДИРТГАЛ

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

- 1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан
- 1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ
- 1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох
- 1.4. Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох

- 1.1. Судалгааны арга

ХОЁР. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

2.1. “Зорилгод хүрсэн төвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

- 2.1.1. Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай ерөнхий ойлголт(3, 5-р зүйл)
Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хуулийн бүрдэл

Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хууль дахь зарим нэр томъёоны тухай

Төрийн тусгай хамгаалалтад байх албан хаагч, иргэн, арга хэмжээ, барилга, тээврийн хэрэгсэл(2-р бүлэг)

- А. Албан хаагч(6-р зүйл)
- Б. Иргэн(6-р зүйл)
- В. Арга хэмжээ(7-р зүйл)
- Г. Барилга, тээврийн хэрэгсэл(7-р зүйл)

2.2. “Практикт нийцэж буй байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хийсэн үнэлгээ

- 2.2.1. Төрийн тусгай хамгаалалтын байгууллагын эрх, үүрэг(3-р бүлэг, Даргын үүрэг багтах)

- 2.2.2. Төрийн тусгай хамгаалалтын албан хаагчын эрх зүйн байдал(4-р бүлэг)

- 2.2.3. Төрийн тусгай хамгаалалтын талаар бусад байгууллага, иргэний хүлээх(5-р бүлэг)

- А. Цагдаагийн байгууллага
- Б. Тагнуулын байгууллага
- В. Бусад байгууллага
- Г. Иргэн

- 2.2.4. Төрийн тусгай хамгаалалтын зэвсэг, тусгай хэрэгсэл(6-р бүлэг)

Гурав. Дүгнэлт, Зөвлөмж

ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ЖАГСААЛТ

ТТХтХ- Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хууль

ТТХГ- Төрийн тусгай хамгаалалтын газар

ТБтХ- Тагнуулын байгууллагын тухай хууль

БНСУ- Бүгд найрамдах Солонгос улс

АНУ- Америкийн нэгдсэн улс

ОХУ- Оросын холбооны улс

УДИРТГАЛ

Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хууль нь төрийн тусгай хамгаалалт, түүний хамрах хүрээ, хамгаалалтыг хэрэгжүүлэх байгууллагын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, төрийн тусгай хамгаалалтын үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг зохицуулах зорилгоор анх 1995 онд батлагдсан. Үүнээс хойш нийт 9 удаагийн нэмэлт өөрчлөлт оруулсан бөгөөд Монгол улсын их хурлаас 2020 оны 05 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан нэмэлт өөрчлөлтөөр Төрийн тусгай хамгаалалтын газрыг Ерөнхий сайдын эрхлэх асуудлын хүрээн дэх Засгийн газрын тохируулагч агентлаг болгон өөрчлөн зохион байгуулсан байна.¹

Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт судалгаа хийж буй зорилго нь нэгдүгээрт, нийгэм, эрх зүйн орчны тодорхой өөрчлөлт гарч уг хуулийн зарим зүйл заалтыг хэрэгжүүлэхэд бэрхшээл үүсч байгаа бөгөөд төрийн тусгай хамгаалалтын газрын албан үүргийн чиг хандлага, алба хаагчдын эрх зүйн байдлыг дээшлүүлэхэд оршино. Мөн тус хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгахын зэрэгцээ хуулийг хэрэгжүүлснээр гарч буй хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг байдлыг илрүүлэн, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг эрэлхийлж, уг хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлж, шийдвэрлэх арга замыг дэвшүүлж, дүгнэлт зөвлөмж өгөх зорилготой болно. Иймд Монгол Улсын Төрийн тусгай хамгаалалтын газар /цаашид “ТТХГ” гэх/-ын захиалгаар “Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хууль”-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийж гүйцэтгэлээ.

¹ Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын цахим хуудас. <https://sspa.gov.mn/mn/page?id=1> 2022 оны 2-р сард хандав.

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэх шаардлагатай. Төлөвлөх үе шатанд дараах асуудлыг тодруулна.

Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох
4. Судалгааны арга хэлбэрийг сонгох

Төлөвлөх үе шатад асуудлуудын онцлогийг харгалзан зарим асуудлыг нэгтгэж, нэг дэд хэсэгт багтаан харьцуулалтын аргаар судалгааг гүйцэтгэв.

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан

Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хууль нь төрийн тусгай хамгаалалт, түүний хамрах хүрээ, хамгаалалтыг хэрэгжүүлэх байгууллагын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, төрийн тусгай хамгаалалтын үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг зохицуулах зорилгоор анх 1995 онд батлагдсан. Үүнээс хойш нийт 9 удаагийн нэмэлт өөрчлөлт оруулсан бөгөөд Монгол улсын их хурлаас 2020 оны 05 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан нэмэлт өөрчлөлтөөр Төрийн тусгай хамгаалалтын газрыг Ерөнхий сайдын эрхлэх асуудлын хүрээн дэх Засгийн газрын тохируулагч агентлаг болгон өөрчлөн зохион байгуулсан. Тиймээс тус газар нь хуулиар хүлээсэн чиг үүргээ зохих түвшинд гүйцэтгэхэд тулгамдаж буй зарим асуудлыг шийдвэрлэх шаардлага үүсч байна. Мөн хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51.3 дахь хэсэгт “Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно” гэж заасан боловч тус хуульд сүүлийн 5 жилийн хугацаанд нэг ч удаа хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийгдээгүй байна.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ

Үнэлгээний хүрээг тогтоох ажиллагаа нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх хамгийн гол зохицуулалтыг тодорхойлоход чиглэдэг.² Төрийн тусгай хамгаалалтад хамаарах ихэнх эх сурвалж улсын нууцад хамаардаг ба төрийн тусгай хамгаалалттай холбоотой ном, судалгааны материал хомс байгаа тул уг судалгааг нийтэд ил болсон эх сурвалжийн хүрээнд хийсэн. Тиймээс тусгай хамгаалалтын газрын дотоод журам, үйл ажиллагаа, хамгаалалтын стандарт гэх мэт улсын нууцад хамаарах эх сурвалжийг ашиглаагүй болно.

Иймд төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх судалгааны хүрээг уг хуулийн нийт 17 зүйл заалт, төрийн тусгай хамгаалалтын газартай холбогдох Засгийн газрын тогтоол, шийдвэр, гадны орны хамгаалалтын тухай хууль бусад эх сурвалжийн хүрээнд гүйцэтгэхээр сонголоо.

1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

Аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.4-т Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг тодорхойлоход сонгох шалгуур үзүүлэлтүүдийн жагсаалтыг тусгасан бөгөөд энэхүү шалгуур үзүүлэлтүүдээс дараах 2 шалгуур үзүүлэлтийг сонгож байна. Үүнд:

Аргачлалын 3.4.1-д заасан “зорилгод хүрсэн төвшин”. Энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тухайн хууль тогтоомж хэрэгжиж эхэлснээс хойшхи хугацаанд хуулийн зорилго, зорилтдоо хүрсэн эсэхийг тогтооно.

Аргачлалын 3.4.5-д заасан “практикт нийцэж байгаа байдал”. Энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тухайн хууль тогтоомжийн зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлно.

1.3.1. “Зорилгод хүрсэн төвшин” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

² Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.3.1-д “үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох ажиллагаа нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх хамгийн гол зохицуулалтыг тодорхойлоход чиглэнэ” хэмээн заасан байна.

ТТХтХ-ийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Энэ хуулийн зорилт нь төрийн тусгай хамгаалалт, түүний хамрах хүрээ, хамгаалалтыг хэрэгжүүлэх байгууллагын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, төрийн тусгай хамгаалалтын үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэж заасан.

Түүнчлэн мөн хуулийн 2 дугаар зүйлд зааснаар “Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хууль тогтоомж нь Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль, энэ хууль, тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ” гэж заасан тул тус хуульд заасан үндсэн зарчим бусад хуулиудад зөрчигдөж буй эсэхийг тодорхойлохын тулд холбогдох хуулиудыг мөн шинжлэн судлах юм.

ТТХтХ-ийн дараах зүйл, заалтад үнэлгээ хийхээр сонголоо. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Хүснэгт 1. Зорилгод хүрсэн төвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	2 дугаар зүйл	Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хууль тогтоомж нь Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль, энэ хууль, тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ.
2	3 дугаар зүйл	Төрийн тусгай хамгаалалт нь аюулгүй байдлыг нь хангах зорилгоор хуулиар төрийн тусгай хамгаалалтад авахаар тогтоосон төрийн байгууллага, тэдгээрийн зарим үйл ажиллагаа, албан тушаалтан, иргэний амь бие, ордон, өргөө, зориулалтын орон сууц, тээврийн хэрэгсэл, бусад зүйлийг хамгаалахад чиглэсэн мэргэжлийн болон бусад байгууллага, албан тушаалтны харилцан уялдаатай цогцолбор үйл ажиллагаа мөн.
	5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 3, 6 дахь заалт	5.1.6 "төрийн тусгай хамгаалалтын бүс" гэж гадуур хамгаалалт зохиож байгаа болон төрийн тусгай хамгаалалтад авсан барилга, бусад зүйлд хамаарах тодорхой орчин, нутаг дэвсгэрийг тус тус хэлнэ.

1.3.2. “Практикт нийцэж буй байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

Энэхүү шалгуур үзүүлэлт нь тухайн хууль тогтоомжийн зохицуулалтын практикт хэрэгжиж буй байдал, түүний эерэг, сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээлийг тодорхойлоход чиглэгддэг. Иймд практикт гарч буй зарим асуудлыг тодруулах зорилгоор хуулийн дараах зүйл, заалтыг сонгож авав. Үүнийг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Хүснэгт 2. Практикт хүрсэн төвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
	10 дугаар зүйлийн 2, 3 дахь заалт	10.2 Төрийн тусгай хамгаалалтын газар хамгаалалт, үйлчилгээ, захиргаа, сургалт, тусгай зориулалтын болон дүн шинжилгээний нэгжтэй байх бөгөөд зохион байгуулалтын бүтцийг төрийн тусгай хамгаалалтын иж бүрэн байх зарчимд нийцүүлэн Засгийн газар тогтооно; 10.3 Төрийн тусгай хамгаалалтын газар туг, бэлгэ тэмдэгтэй байна. Туг, бэлгэ тэмдгийн загвар, хэрэглэх журмыг Засгийн газар батална.
	11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 3, 5, 7 дахь заалт	11.2. Төрийн тусгай хамгаалалтын газар дараахь үүрэгтэй байна: 3/хамгаалуулагчийн аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор гадуур болон далд хамгаалалт зохион байгуулах; 5/төрийн тусгай хамгаалалтын бүс, барилга, бусад зүйлийг харуулын салбарын хамгаалалтад авах; 7/хамгаалуулагчийг зориулалтын автотээврийн хэрэгслээр үйлчлэх;
	12 дугаар зүйлийн 1 дэх заалт	12.1.Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын дарга дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 1/төрийн тусгай хамгаалалтын газрын хүний нөөцийг бэлтгэх, зэвсэг, техникээр хангах, бэхжүүлэх талаарх

	саналаа Засгийн газарт танилцуулж, гарсан шийдвэрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах; 2/төрийн тусгай хамгаалалтын үйл ажиллагаанд дагаж мөрдөх дүрэм, журам, зааврыг хууль тогтоомжид нийцүүлэн баталж, биелэлтийг хангуулах; 3/энэ хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 9-д заасан техникийн үзлэг, шалгалт хийх зөвшөөрөл олгох; 4/батлагдсан төсвийг тогтоосон журмын дагуу захиран зарцуулах, түүний гүйцэтгэлд хяналт тавих; 5/хууль тогтоомжид заасан үндэслэл, журмын дагуу албан хаагчийг томилох, чөлөөлөх, цэргийн цол олгох, бууруулах, хураах, сэргээх, шагнаж урамшуулах, ёс зүй, сахилгын хариуцлага хүлээлгэх; 6/төрийн тусгай хамгаалалтад оролцож байгаа бусад байгууллагын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах, хамтарсан шийдвэр гаргаж хэрэгжүүлэх; 7/байгууллагыг төлөөлөн дотоод, гадаадын байгууллагатай харилцан ажиллах.
13 дугаар зүйлийн 1, 2, 4, 5 дахь заалт	13.1 Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн тангараг өргөж, хамгаалалтын үүрэг гүйцэтгэж байгаа иргэнийг төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч гэнэ. Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч нь төрийн тусгай албан хаагч мөн. 13.2 Төрийн тусгай хамгаалалтын албанд 20 нас хүрсэн, эрүүл мэнд, бие бялдар, ёс зүйн шаардлага хангасан, зохих боловсрол, ажлын туршлагатай, ял шийтгэлгүй, Монгол Улсын иргэнийг ажиллуулна. 13.4 Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн албан тушаалд иргэнийг сонгон шалгаруулах,

		туршилтын хугацаагаар ажиллуулах журмыг Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын даргын саналыг үндэслэн Засгийн газар батална. 13.5 Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн ёс зүйн дүрмийг Засгийн газар батална.
	15 дугаар зүйл	15. Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч албан үүрэг гүйцэтгэж байхдаа дараахь эрх, үүргийг хэрэгжүүлнэ: 1/төрийн тусгай хамгаалалттай холбогдсон хүсэлт, шаардлагыг иргэд, албан тушаалтанд тавих, дэмжлэг тусалцаа авах, төрийн тусгай хамгаалалтын бүс, төрийн тусгай хамгаалалтад авсан барилга, бусад зүйлд нэвтрэн орох хүмүүсийн үнэмлэх, нэвтрэх бичгийг шалгах, эд зүйлд үзлэг хийх, хамгаалуулагчийн хэрэглэх хүнсний бүтээгдэхүүн болон бусад зүйлээс сорьц авч шинжилгээ хийх, ашиглахыг хориглох, төрийн тусгай хамгаалалтын бүсэд ажиллах бусад байгууллагын ажилтанд зааварчилгаа өгөх, хяналт тавих; 2/төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа барилга, бусад зүйл, тэдгээрийн орчинд сэжиг бүхий этгээд илэрвэл түүний бие, эд зүйл, тээврийн хэрэгсэлд үзлэг хийх, уул этгээдийг 2 цаг хүртэл хугацаагаар түр саатуулах, зэвсэг, зэвсгийн чанартай зүйл, тэсэрч дэлбэрэх, хордуулах бодис илэрвэл хураан авах, холбогдох байгууллагад шилжүүлэх; 3/хамгаалуулагчид бодитой аюул учирсан тохиолдолд шаардлагатай бол хуулиар хориглосноос бусад автотээврийн хэрэгсэл болон бусад уналга дайчлах; 4/төрийн тусгай хамгаалалтын ажлын шаардлагаар байгууллага, иргэдийн телефон утсаар үнэ төлбөргүй, нийтийн холбооны хэрэгслээр дараалал харгалзахгүй үйлчлүүлэх, байр, орон сууцанд эзэмшигчийн зөвшөөрлөөр нэвтрэн орох, үзлэг хийх;

		5/албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа зэвсэг, тусгай хэрэгсэл биедээ авч явах, тогтоосон журмын дагуу хэрэглэх; 6/өргөсөн тангарагтаа үнэнч байх; 7/удирдах байгууллагын шийдвэр, захирах даргын тушаалыг биелүүлэх; 8/хамгаалуулагчийн хувийн нууцыг чанд хадгалах; 9/хамгаалалт, үйлчилгээний ажлын мэдлэг, тусгай бэлтгэлээ байнга дээшлүүлж, шударга, санаачилгатай ажиллах.
	16 дугаар зүйлийн 1, 8, 11 дэх заалт	16.1 Албан үүргээ биелүүлэх үед нь төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчид учирсан хохирлыг төр хариуцна. 16.8 Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчид жил бүр ажлын 15 өдрийн амралт олгох ба төрийн алба хаасан 5 жил тутамд ажлын 2 өдрийн нэмэгдэл амралт олгоно. 16.11 Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн төрийн тусгай хамгаалалтад байхаар тогтоосон барилга, бусад зүйлийн гадна цэгт болон далд хамгаалалтад ажилласан 1 жилийг 1 жил 4 сартай дүйцүүлэн тооцно.
	17 дугаар зүйлийн 3 дахь заалт	17.3 Шаардлагатай тохиолдолд төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн амралтын цагийг хязгаарлах буюу илүү цагаар ажиллуулж болно.
	21 дүгээр зүйл	21. Төрийн тусгай хамгаалалтын байгууллага, алба хаагч төрийн тусгай хамгаалалтын үүрэг гүйцэтгэхдээ дараахь зэвсэг болон тусгай хэрэгсэл, мэх хэрэглэнэ: 1/галт зэвсэг; 2/хүйтэн зэвсэг; 3/нэг бүрийн тусгай хэрэгсэл; 4/олон хүнд нөлөөлөх тусгай хэрэгсэл; 5/автотээврийн хэрэгсэл албадан зогсоох тусгай хэрэгсэл;

		6/хамгаалах тусгай хэрэгсэл; 7/зэвсэггүйгээр тулалдах мэх; 8/албаны нохой.
	22 дугаар зүйлийн 5 дахь заалт	22.5 Зэвсэг, тусгай хэрэгсэл хэрэглэснээс хүний амь бие, эрүүл мэндэд хохирол учирсан тохиолдолд төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч нь эмнэлгийн байгууллага, захирах даргадаа, захирах дарга нь прокурорт тус тус нэн даруй мэдэгдэнэ.

1.4. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох

Хууль тогтоомж хэрэгжсэнээр нийгмийн харилцаанд гарсан эерэг, сөрөг өөрчлөлтүүдийг олж тодорхойлоход харьцуулах хэлбэрүүдийг ашигладаг. Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын 3.5.3 дахь хэсэгт заасан дөрвөн төрлийн харьцуулах хэлбэрүүдээс 3.5.3.1. “байх ёстой болон одоо байгаа байдал”, мөн 3.5.3.4. “тохиолдол судлах” 3 хэлбэрүүдийг сонголоо. Үүнд:

1. Байх ёстой болон одоо байгаа- энэхүү хууль нь практикт ямар асуудал үүсгэж буйг судлан тогтооно.
2. Хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш- хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр болсноос хойш төрийн тусгай хамгаалалттай холбогдолтой хэрэгт дүн шинжилгээ хийнэ.
3. Тохиолдол судлах- гадаад орны туршлага, онцлог, манай орноос ялгаатай байдал зэргийг харьцуулах замаар Монгол Улсын нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийхийг зорьж байна. Өөрөөр хэлбэл, үнэлгээний хүрээгээр тогтоосон хуулийн заалтууд бусад улс орнуудын хувьд хэрхэн хэрэгждэг талаар судлах үүднээс “тохиолдол судлах” харьцуулах хэлбэрийг сонгосон болно.

Харин шалгуур үзүүлэлтийг томьёолохдоо сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр тохируулан асуулт дэвшүүлж, дараах асуултуудыг боловсрууллаа.

Зорилгод хүрсэн төвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

- Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хуулийн зохицуулалт, хамрах хүрээ нь тус хуулийн зорилгодоо хүрсэн эсэх?

Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

- Хэрэглээний болон практикийн ямар асуудал үүсэж, тус зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

1.5. Судалгааны арга

Тус судалгааг Засгийн газрын 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал” дээр тулгуурлан холбогдох хууль тогтоомжоос үр нөлөө бүхий 17 зүйл заалтыг хэсэгчлэн хувааж уг аргачлалын 3.4.1-д заасан “зорилгод хүрсэн төвшин” болон 3.4.5-д заасан “практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтээр тус тус дүгнэх болно. Ингэхдээ текст анализ-ийн арга, гадны эх сурвалжийг ашиглан харьцуулсан судалгааны аргаар гүйцэтгэнэ.

ХОЁР. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Үнэлэх үе шатанд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн томьёоллын дагуу ТТХтХ-аас сонгож авсан зохицуулалтуудад дараах байдлаар үнэлгээ хийлээ.

2.1. “Зорилгод хүрсэн төвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

ТТХтХ-ийн үндсэн зорилтыг “төрийн тусгай хамгаалалт, түүний хамрах хүрээ, хамгаалалтыг хэрэгжүүлэх байгууллагын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, төрийн тусгай хамгаалалтын үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” хэмээн уг хуулийн 1 дүгээр зүйлд заажээ. Энэхүү зорилтыг тодотгохын тулд дараах агуулгын хүрээнд “зорилгод хүрсэн төвшин”-р үнэлгээ хийлээ.

2.1.1. Төрийн тусгай хамгаалалтын талаарх ерөнхий ойлголт

ТТХтХ-ийн 3-р зүйлд “Төрийн тусгай хамгаалалт нь төрийн тусгай хамгаалалтад авахаар тогтоосон төрийн байгууллага, тэдгээрийн зарим үйл ажиллагаа, албан тушаалтан, иргэний амь бие, ордон, өргөө, зориулалтын орон сууц, тээврийн хэрэгсэл, бусад зүйлийг хамгаалахад чиглэсэн мэргэжлийн болон бусад байгууллага, албан тушаалтны харилцан уялдаатай цогцолбор үйл ажиллагаа мөн” хэмээн тодорхойлон заасан байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн тусгай хамгаалалт нь төрийн албан тушаалтан, иргэн, гадны орны төр засгийн

тэргүүн, өөрийн хамгаалалттай ирсэн дээд хэмжээний зочин болон эдгээрт хамаарах байгууламжийг төрийн тусгай хамгаалалтад авч байна.

Монгол Улсын ТТХтХ-ийн онцлог нь төрийн тусгай хамгаалалтад байх хүн болон байгууламж хоёрыг хоёуланг нь зохицуулж байгаа явдал юм. Өөрөөр хэлбэл төрийн тусгай хамгаалалтад авахаар заасан субъект болон объектыг хамтад нь нэг хуулиар зохицуулахаар тусгасан нь тус хуулийн хамрах хүрээ нь өргөн байх нөхцөлийг бүрдүүлж, улмаар хуулийн хэрэгжилт болон зорилгодоо хүрэхэд хүндрэл учруулж байж болзошгүйг онцлох нь зүйтэй юм. Тиймээс уг хуулиар зохицуулж байгаа субъект болон объектыг хамгаалах төрийн хамгаалалт гэдэг юу вэ гэдгийг тодорхойлж субъект болон объектыг төрийн хамгаалалтад авах хамгаалалтын арга, хүн хүч, цаг хугацаа гэх мэт нь харилцан өөр байх тул үүнийг хуульдаа системчлэлтэйгээр оруулах хэрэгтэй байна.

Мөн ТТХтХ-д “ордон, өргөө, зориулалтын орон сууц” гэдэгт юуг хамааруулж байгаа эсэх, хоорондоо юугаар ялгаатай эсэх нь тодорхойгүй байгаа нь хуулийн хэрэгжилтэд асуудал үүсгэх, мөн холбогдох албан тушаалтнуудад албан үүргээ гүйцэлдүүлэхэд ойлгомжгүй нөхцөл байдал үүсгэх магадлалтай. Тиймээс уг хууль, зүйл заалтын хамрах хүрээг тодорхойлохын тулд системчлэх шаардлага тулгарч байна.

Гадаад орны жишгээс үзвэл төрийн тусгай хамгаалалтын объект буюу субъектыг 2 өөр хуулиар тус тусад нь зохицуулсан тохиолдол байна. Тухайлбал, БНСУ-ын хувьд төрийн тусгай хамгаалалтад авах субъектыг “Ерөнхийлөгчийн хамгаалалтын тухай хууль” -иар харин объектыг “Аюулаас хамгаалах тухай нэгдсэн хууль”-иар тус тус ялгамжтай зохицуулдаг байна. БНСУ-ын “Ерөнхийлөгчийн хамгаалалтын тухай хууль (대통령 경호 등에 관한 법률)”-ийн 2.1-р зүйлд “Хамгаалалт гэдэг нь хамгаалуулагчийн амь нас, эд хөрөнгийг хамгаалахын тулд биед учирч болзошгүй аюулаас урьдчилан хамгаалж, тодорхой нутаг дэвсгэрийг хамгаалах, харуулд гарах гэх мэт урьдчилан хамгаалах аюулгүйн үйл ажиллагааг хэлнэ.” гэж тодорхойлсон байдаг бол “Аюулаас хамгаалах тухай нэгдсэн хууль (통합방위법)”-н 2.13-р зүйлд “Улсын чухал байгууламж гэж төрийн албаны байгууллага, нисэх онгоц болон усан онгоцны боомт, үйлдвэрлэлийн байгууламж зэрэг нь дайсанд эзлэгдэх, үйл

ажиллагаа нь доголдох тохиолдолд улсын аюулгүй байдал, ард иргэдийн ахуй амьдралд сөрөг нөлөө үзүүлэх байгууламжийг хэлнэ.” гэж заасан байдаг. Үүнээс үзвэл төрийн тусгай хамгаалалтыг үндсэн 2 төрлөөр ангилж, субъект болон объектын хамгаалалт гэж хувааж үзсэн байна. Субъектийн хамгаалалт нь хамгаалуулагчийн амьд явах баталгааг хангах зорилгоор учирч болзошгүй аюулаас урьдчилан хамгаалах үйл ажиллагааг ойлгож байгаа бол объектын хамгаалалт гэдэгт хамгаалуулагчийн аюулгүй байдлыг хангах үүднээс урьдчилан хамгаалалтад авсан байгууламж болон улсын аюулгүй байдал, ард иргэдийн ахуйд нэн хэрэгцээтэй байгууламжийн хамгаалалтыг ойлгож байна. Иймд БНСУ-ын хувьд хамгаалуулагчийн аюулгүй байдлыг хамгаалах зорилгоор “аюулгүйн үйл ажиллагаа явуулах үйл ажиллагаа” гэж агуулгын хувьд тусгасан байна.

Үүнээс дүгнэвэл Монгол Улсын хувьд төрийн тусгай хамгаалалтыг ТТХТХ-д тодорхойлохдоо “аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор хамгаалалтад авахаар заасан албан тушаалтан, иргэний амь бие, ордон, өргөө, зориулалтын орон сууц, тээврийн хэрэгсэл” гэх зэргээр нэг бүрчлэн заасан байгаа нь нэг талаасаа хамгаалалтын үйл ажиллагааг баригдмал болгож, “иргэний амь бие, ордон, өргөө” гэх мэт ерөнхий, давхардмал утгатай үгсээр томьёолсон нь хамгаалалтын хуулийн хэрэгжилтэд хүндрэл учруулж болзошгүй байна. Иймд гадны орны жишгээс туршлага судлан төрийн тусгай хамгаалалтыг үйл ажиллагааны хэм хэмжээ хуульчлан зохицуулахдаа “хамгаалуулагчийн аюулгүй байдлыг хангах бүх талын үйл ажиллагаа” гэх зэргээр өөрөөр хэлбэл хамгаалалтын гол зорилгыг хамгаалуулагч гэсэн субъектив төвтэй болгож одоо хамгаалалтад байгаа объектын хамгаалалтыг субъектийн аюулгүй байдлыг хамгаалахын төлөөх хамгаалалт гэсэн нэмэлт хэлбэрээр илүү боловсронгуй тодорхойлох нь зүйтэй.

2.1.2. Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хуулийн бүрдэл

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол

ТТХТХ нь бусад хууль, болон тэдгээрийн бусад акттай нийцэж, бүрдэх зорилгодоо хүрч чадсан эсэх?

ТТХТХ-ийн 2-р зүйлд “Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хууль тогтоомж нь Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль, энэ хууль, тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ” гэж заасан. Иймд

тус хууль нь бусад ямар хуулиудаас бүрдэж байгааг тодруулж, тэдгээртэй хэрхэн нийцэж чадаж байгаа эсэхийг тодруулах шаардлагатай. Тус заалтад дүн шинжилгээ хийвээс ТТХтХ нь нэн тэргүүнд Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуультай нийцсэн байх зорилгыг юуны түрүүнд агуулж байна. Иймд Үндсэн хуультай нийцсэн байх ёстой шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд дүн шинжилгээ хийвэл

Үндсэн хуулийн 10-р зүйлийн 2 болон 3 дахь хэсэгт “Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ. Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ.” хэмээн заасан байна. Иймд нэгдүгээрт ТТХтХ-д хамаарагдах нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенцод нийцсэн байх шаардлага тулгарч, нэгдэн орсон конвенцийн стандарт хүрээ нь ТТХтХ тогтоомжид тусгалаа олсон эсэх, тэдгээртэй нийцсэн эсэхэд үнэлэлт өгье.

Нэгдүгээрт, Монгол улсын Төрийн тусгай хамгаалалтын газар нь 2014 оны 05 дугаар сарын 25-аас 28-ны өдрүүдэд Берлинд зохион байгуулагдсан “Олон улсын төрийн хамгаалалтын байгууллагуудын холбоо”-ны (APPS-Association of Personal Protection Services) 13 дахь удаагийн уулзалтад оролцож, гишүүнээр элсэн орсон байна³. Мөн Олон улсын хамгаалалтад байдаг хүмүүс, түүний дотор дипломат төлөөлөгчдийн эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх болон шийтгэх тухай конвенц нь НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1973 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталж, 1974 оны 2 дугаар сарын 20-ны өдөр хүчин төгөлдөр болж, улмаар Монгол Улс 1974 оны 12 дугаар сарын 08-ны өдөр нэгдэн орж, соёрхон баталсан байна. Тус олон улсын конвенцод нэгдэн орсон орнууд нь олон улсын энх тайвныг сахиулах, аюулгүй байдлыг хангах шаардлага тулгарсны үндсэнд дипломат төлөөлөгчид болон бусад олон улсын хамгаалалтад байдаг хүмүүсийн эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх болон шийтгэхийн тулд зохих тууштай арга хэмжээ авах үүргийг тус конвенцоор хүлээсэн. Иймд Монгол Улсын ТТХтХ-ийн утга агуулга, мөн тус нэгдэн орсон олон улсын гэрээ конвенц нь хоорондоо нийцэж буй эсэхэд үнэлэлт өгөх шаардлага тулгарч байна.

³ Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын ирүүлсэн мэдээллээс

Олон улсын хамгаалалтад байдаг хүмүүс, түүний дотор дипломат төлөөлөгчдийн эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх болон шийтгэх тухай конвенцоор “олон улсын хамгаалалтад байдаг хүн” гэсэн нэр томъёог тодорхойлон тусгасан. Гэсэн ТТХтХ-д “олон улсын хамгаалалтад байгаа хүн” гэсэн нэр томъёо байхгүй буюу гагцхүү “өөрийн хамгаалалттай ирсэн дээд, өндөр хэмжээний зочин” гэсэн нэршлээр ойлгож хуульчлан зохицуулсан байгаа нь практикт ойлгомжгүй байдал үүсгэх, нэр томъёо, утга агуулгын зөрүү, давхардал гарах зэрэг сөрөг үр дагавар үүсгэж болзошгүй байна. Үүнээс улбаалан ТТХтХ нь Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29.1.1-т заасан хуулийн төслийн агуулгын нийтлэг шаардлага болох “Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн, бусад хууль, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай уялдсан байх” шаардлага, зарчмыг зөрчиж байна. Энэхүү үр дагавар нь цаашлаад тус хууль олон улсын гэрээ, конвенцоос бүрдэх, нийцэх зорилгыг үгүйсгэж, зорилгодоо хүрэхгүй байх нөхцлийг үүсгэж байна. Энэ тухай судалгааны дараа дараагийн бүлэгт илүү дэлгэрэнгүй тайлбарлах болно⁴.

Гадаад орны жишгээс үзэхэд ОХУ-ын Холбооны аюулгүй байдлын тухай хуулийн 4-р зүйлд “Холбооны аюулгүй байдлын албаны үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс нь ОХУ-ын Үндсэн хууль, энэхүү Холбооны хууль, ОХУ-ын бусад хууль тогтоомж, тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан бусад актуудаас бүрдэнэ” хэмээн заасан байна⁵. Мөн хуулийн тус зүйл заалт дээр “Холбооны аюулгүй байдлын албаны үйл ажиллагаа нь ОХУ-ын олон улсын гэрээний дагуу явагдана” гэж тус тус заасан байна⁶. Иймд бусад улсын жишгээс харахад Монгол улсын ТТХтХ-ийг мөн адил олон улсын гэрээ конвенцод нийцүүлэх шаардлага тулгарч буйг онцлох нь зүйтэй.

Хоёрдугаарт, ТТХтХ нь Монгол Улсын Үндсэн хуультай нийцэх зорилгын хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 10-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно.” мөн 4 дэх хэсэгт “ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах,

⁴ Дэлгэрэнгүйг судалгааны 28-29-р хуудсаас үзнэ үү

⁵ ОХУ-ын Холбооны аюулгүй байдлын тухай хууль, 1995 он

⁶ ОХУ-ын Холбооны аюулгүй байдлын тухай хууль, 1995 он
Federal law on the federal security service

хувийн аж ахуй эрхлэх эрхтэй” гэж тус тус заасан байдаг. Мөн Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ болох “Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал”-ын 21.2-т “Хүн бүр улсдаа төрийн алба хаших тэгш эрхтэй” гэж заасан байна. Иймд ТТХтХ нь хүний эрхийг зөрчсөн байх ёсгүй, аль эсвэл хүний эрхийг хамгийн бага хэмжээгээр хязгаарласан байх ёстой гэсэн шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байгаа юм.

Мөн ТТХтХ-ийн зорилгын хүрээнд ТТХтХ нь бусад холбогдох хууль тогтоомжид нийцсэн эсэхэд үнэлэлт өгөх нь зүйтэй. ТТХтХ-ийн 10-р зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Төрийн албаны тухай хуульд заасан нийтлэг шаардлага....” гэж зааснаас үзвэл тус хууль Төрийн албаны тухай хууль / цаашид ТАтХ гэх/ -тай нийцсэн байх зайлшгүй шаардлага тулгарч байна. Төрийн албаны тухай хуулийн нийцсэн байх байдлын хүрээнд шалгаж үзвэл ТАтХ-ийн 23.1-т “Төрийн улс төрийн болон тусгай албан тушаалд тавих тусгай шаардлагыг холбогдох хуулиар тогтооно.” гэж заасан байна. Гэвч ТТХтХ-д холбогдох Засгийн газрын 50-р тогтоолын 4.1.1-т “тусгасан бие бялдар, гоозүйн шалгуур үзүүлэлт” нь Үндсэн хуулиар хамгаалсан хүний эрх, эрх чөлөөнд харшилсан зохицуулалт байгааг онцлох нь зүйн хэрэг. Өөрөөр хэлбэл, хүний эрхийн хязгаарлалтыг ТТХтХ-ийн холбогдох Засгийн газрын тогтоол, журмаар баталж байгаа нь бусад хуультай буюу Төрийн албаны тухай хуультай нийцсэн байх ёстой наад захын шалгуурыг зөрчиж, хуульд нийцэхгүй байгааг цохон тэмдэглэх нь зүйтэй. Иймд ТТХтХ-ын 2-р зүйлд заасан зохицуулалт зорилгодоо бүрэн хүрээгүй буюу Үндсэн хууль бусад хуульд заасан шаардлага хангаагүй, нийцээгүй байгааг онцолж байна.

2.1.3. ТТХтХ- ийн зарим нэр томъёоны талаарх ойлголт

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол

Төрийн тусгай хамгаалалт нь төрийн тусгай хамгаалалтад авахаар тогтоосон төрийн байгууллага, тэдгээрийн зарим үйл ажиллагаа, албан тушаалтан, иргэний амь бие, ордон, өргөө, зориулалтын орон сууц, тээврийн хэрэгсэл, бусад зүйлийг хамгаалахад чиглэсэн мэргэжлийн болон бусад байгууллага, албан тушаалтны харилцан уялдаатай цогцолбор үйл ажиллагаа болж чадсан байх зорилгодоо хүрч чадсан эсэх?

ТТХтХ-д нийт зургаан төрлийн нэр томьёог тодорхойлсон байдаг бөгөөд уг хуулийн 5.1.6-д заасан “Тусгай хамгаалалтын бүс” гэсэн нэр томьёог сонгон авч судаллаа.

“Тусгай хамгаалалтын бүс”

ТТХтХ-ийн 5-р зүйлийн 6 дахь хэсэгт “Төрийн тусгай хамгаалалтын бүс гэж гадуур хамгаалалт зохиож байгаа болон төрийн тусгай хамгаалалтад авсан барилга, бусад зүйлд хамаарах тодорхой орчин, нутаг дэвсгэрийг тус тус хэлнэ.” гэж заасан байдаг. Гэвч ямар шалгуураар төрийн тусгай хамгаалалтын бүсийг тодорхойлж байгаа эсэх, хамгаалалтын бүсийн хил хязгаарыг хэрхэн тогтоож байгаа эсэх нь тодорхойгүй буюу зохицуулалтгүй байна. Тиймээс “Төрийн тусгай хамгаалалтын бүс” гэдэг ойлголтыг илүү нарийвчлан тодорхойлж, шалгуур үзүүлэлтийг тусгахын тулд гадаад орны жишээ болгон БНСУ-ын тусгай хамгаалалтын бүсийн талаар судаллаа.

БНСУ-ын Ерөнхийлөгчийн хамгаалалтын тухай хуульд тусгай хамгаалалтын бүсийг хэрхэн ойлгодог, ямар зарчмаар бүсийг тодорхойлдог талаар тусгасан байдаг. Тус хуулийн 2.1-т “Тусгай хамгаалалтын бүс гэдэг нь төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч болон бусад холбогдох байгууллагуудын алба хаагч нар хамгаалалтын үйл ажиллагаа явуулж буй бүсийг хэлнэ” гэж заасан байна. Үүнээс харьцуулан үзэхэд “Төрийн тусгай хамгаалалтын бүс” гэдэг нь Монгол Улсын хувьд тусгай хамгаалалт явагдаж байгаа газар, объектыг ойлгож байгаа бол БНСУ-ын хувьд төрийн тусгай алба хаагч, холбогдох байгууллагын алба хаагчийн тусгай хамгаалалт хийж буй орон зайг тусгай хамгаалалтын бүс гэж ойлгож байна. Ийнхүү зааж өгсөнөөр тодорхой нэгэн газар, объектод хязгаарлагдахгүй, баригдмал бус чөлөөтэй байдлаар хамгаалалтын ажиллагааг хийх боломжтой болох нөхцлийг бүрдүүлж байна.

Иймд бусад улсын туршлагаас үзэхэд хамгаалалтын зорилго, хэлбэрээсээ хамааран тодорхой хэмжээгээр хамгаалалтын бүсийг зохих хэлбэрээр оновчтой тогтоох нь зүйтэй. Учир нь “хамгаалалтын бүс”-ийг тогтоох явцад Үндсэн хуульд заасан “Халдашгүй, чөлөөтэй байх”, “улсынхаа нутаг дэвсгэрт чөлөөтэй зорчих” зэрэг иргэдийн эрхийг тодорхой байдлаар хязгаарлах болдог тул их нухацтай авч үзэх шаардлага тулгарч байна. Үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд эдгээр эрхийг зөвхөн хуулиар

хязгаарлаж болох талаар Үндсэн хуульд тусгасан байдаг. Тиймээс “төрийн тусгай хамгаалалтын бүс”-ийг хэрхэн тогтоох вэ гэдэг асуудлыг чухалчлан авч үзэх нь зүйтэй.

БНСУ-д тусгай хамгаалалтын бүсийг тогтоохдоо “Зохистой байдлыг хадгалах зарчим-과잉금지원칙”-ыг баримталдаг. Төрийн тусгай хамгаалалтын бүсийг тогтоохдоо тогтоож болох хамгийн бага хязгаар хүрээгээр тогтоох бөгөөд төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч болон холбогдох байгууллагын албан хаагч нь хамгаалалтын зорилгын хүрээнд зайлшгүй шаардлагатай тохиолдол үүсвэл хамгаалалтын бүсд замын хөдөлгөөний хязгаарлалт тогтоох, үзлэг хийх, нийтийн эмх замбараатай байдал тогтоох арга хэмжээ авч болно хэмээн хуульчлан заасан байна. Өөрөөр хэлбэл, хамгаалалтад авах бүс их байх тусам хүний эрхийн зөрчил их гарах тул байж болох хамгийн бага хэмжээгээр тогтоодог байна. Үүний дагуу төрийн тусгай хамгаалалт тогтоох хэрэгцээг тодорхойлж түүнд таарсан хамгалалтын аргыг сонгоно. Энэ нь хамгаалалтын зорилгыг хангахын тулд хэрэгжүүлэх хамгаалалтын аргуудаас иргэний эрхийг хамгийн багаар хөндөх арга хэрэгслийг сонгох байдлаар хэрэгжүүлдэг.

Үүнтэй холбогдуулан төрийн тусгай хамгаалалтын бүсийг “Иргэний нийтлэг эрхийн хамгаалалт”-ыг чухалчлах уу эсвэл “Төрийн тусгай алба хаагчийн үзэл бодол”-ыг чухалчилж тогтоох уу гэдэг асуудал гардаг. Сүүлийн үед ардчилсан дэглэмтэй орнуудад төрийн тусгай хамгаалалтын бүсийг тогтоохдоо “Иргэний нийтлэг эрхийн хамгаалалт”-ыг чухалчилж иргэдийн эрхийг хөндөхгүй байхыг эрмэлздэг болсон бөгөөд зайлшгүй тохиолдолд эрхийн зөрчлийг багасгах арга хэмжээг хэрэгжүүлэхээр зохистой байдлыг хадгалах зарчмын дагуу тогтоож байна.

Тиймээс гадаад орны жишгээс үзэхэд Монгол Улс нь төрийн тусгай хамгаалалтын бүсийг тогтоохдоо “Зохистой байдлыг хадгалах зарчим”-ын хүрээнд иргэдийн эрхийг хамгаалах үүднээс “хамгаалалтын бүс”-ийг байж болох хамгийн бага хэмжээгээр тогтоож, хамгаалалтын арга хэрэгслээс хамгийн уян хатан хэрэгслийг сонгон хэрэгжүүлэх нь оновчтой байна. Өөрөөр хэлбэл “Төрийн тусгай алба хаагчийн үзэл бодол”, Засгийн газрын дурын шийдвэрийг харгалзан хамгаалалтын бүсийг тогтоох бус хүний эрхийг хүндэтгэх зарчмын

хүрээнд “Иргэний нийтлэг эрхийн хамгаалалт”-ыг чухалчилсан стандарт тогтоох хэрэгцээ шаардлага тулгамдаж байна.

2.1.4. Төрийн тусгай хамгаалалтад байх албан хаагч, иргэн, арга хэмжээ, барилга, тээврийн хэрэгсэл

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 4

ТТХтХ-ийн хамрах хүрээ буюу хуулиар тогтоосон субъект, албан тушаалтан, иргэн, олон улсын арга хэмжээ, барилга, тээврийн хэрэгслийн төрийн тусгай хамгаалалт хэрэгжиж байгаа эсэх?

А. Албан тушаалтан

ТТХтХ-ийн 6 дугаар зүйлд “Төрийн тусгай хамгаалалтад байх албан тушаалтан, иргэн” -г хуулиар хуульчлан зохицуулсан байна. Иймд тус заалтын хүрээнд тодорхойлон заасан **“албан тушаалтан”** болон **“өөрийн хамгаалалттай ирсэн өндөр, дээд хэмжээний зочин”** гэсэн нэр томьёог тодруулан судлах нь зүйтэй.

ТТХтХ-иар Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайд, хоёрдугаарт, Улсын Их Хурлын даргын үүрэг гүйцэтгэгч, Ерөнхий сайдын үүргийг орлон гүйцэтгэгч, гуравдугаарт, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдын алба хашиж байсан иргэнийг хуульд заасан хугацаанд, дөрөвдүгээрт, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигчийг сонгуулийн компани эхэлсэн өдрөөс сонгуулийн албан ёсны дүн гарах хүртэлх хугацаанд, Улсын Их Хурлын даргад болон Монгол Улсын Ерөнхий сайдын албан тушаалд нэр дэвшигчийг нэр дэвшсэн өдрөөс албан ёсны шийдвэр гарах хүртэлх хугацаанд, тавдугаарт, Монгол Улсад айлчилж байгаа гадаад орны төр, засгийн газрын тэргүүн, өөрийн хамгаалалттай ирсэн дээд, өндөр хэмжээний зочин нь тус тус улсын тусгай хамгаалалтад байхаар заасан.

Үүнээс нэгдүгээрт, 6.5-р зүйлд заасан Монгол Улсын төрийн тусгай хамгаалалтад байх “өөрийн хамгаалалттай ирсэн дээд, өндөр хэмжээний зочин”-ны талаар нарийвчлан авч үзлээ.

ТТХтХ-ийн 6 дугаар зүйлд заасан “Төрийн тусгай хамгаалалтад байх албан тушаалтан, иргэн” гэсэнд тус зүйлийн 1 дэх хэсгийн 5 дахь заалт дээр “Монгол улсад айлчилж байгаа гадаад орны төр, засгийн газрын тэргүүн, өөрийн хамгаалалттай ирсэн дээд, өндөр хэмжээний зочин”	ТТХтХ-ийн 9-р зүйлийн 2.1 дэх хэсэгт “нэгдүгээр зэрэглэлийн төрийн тусгай хамгаалалтад Монгол улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайд, Монгол улсад айлчилж байгаа гадаад орны төр, засгийн газрын тэргүүн, өөрийн хамгаалалттай ирсэн дээд хэмжээний зочин”
---	---

“Өөрийн хамгаалалттай ирсэн зочид”-ыг ямар шалгуураар сонгож ойлгож байгаа талаарх ялгаа заагийг практикт тодорхой болгоогүйгээс хууль хэрэглээний явцад “өөрийн хамгаалалттай ирсэн гадны бүх зочид, төлөөлөгч” нар Монгол Улсын төрийн тусгай хамгаалалт авах боломж нээлттэй байна.

Тухайлбал, Арабын нэгдсэн улсын хөл бөмбөгийн холбооны тэргүүн Монгол Улсад айлчлахдаа өөрийн хамгаалалттай ирсэн гэх шалтгаанаар тус айлчлалын хугацаанд манай улс төрийн тусгай хамгаалалтад авсан байна. Төрийн өндөр албан тушаал хашдаггүй гадны субъектыг өөрийн хамгаалалттай ирсэн гэх үндэслэлээр хамгаалалтад авах нөхцөл байдал үүсэх, улмаар төрийн тусгай хамгаалалтын газраас хүн хүч дутагдах, улсын төсөвт дарамт учруулах, бүрэн гүйцэт байх зарчим алдагдах зэрэг асуудал тулгарч, практикт сөрөг үр дагавар үүсч болзошгүй бөгөөд энэ нь хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг бий болгож, улмаар хууль сахиулах үйл ажиллагааг харилцан адилгүй хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Гадны орны туршлагаас үзвэл БНСУ-ын Ерөнхийлөгчийн хамгаалалтын тухай хуулийн 4.5-д “Солонгос улсад айлчилж байгаа гадаад улсын төрийн өндөр албан тушаалтан болон түүний гэр бүлийг төрийн тусгай хамгаалалтад авна” гэж заан төрийн тусгай хамгаалалтад авах субъектийг товч бөгөөд тодорхой байдлаар тусгасан байна. Тухайлбал, Ерөнхийлөгчийн хамгаалалтын албаны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд:⁷

а. Ерөнхийлөгч түүний гэр бүл

⁷ Ерөнхийлөгчийн хамгаалалтын албаны тухай хуулийн 3 дугаар зүйл

- b. Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон хүн ба түүний гэр бүл
- c. Ерөнхийлөгчийн албан тушаалаас чөлөөлөгдсөн тохиолдолд түүний гэр бүл, хүүхдийг тогтоосон хугацаанд
- d. Ерөнхийлөгчийн үүрэг гүйцэтгэгч, түүний эхнэр, нөхөр
- e. Гадаад орны төрийн тэргүүн эсвэл Засгийн газрын тэргүүн, түүний гэр бүлийн гишүүн Солонгос улсад айлчилж байгаа бол
- f. Хамгаалалтын албаны дарга хамгаалалт шаардлагатай гэж үзсэн гадаад, дотоод албан тушаалтан гэх зэргээр хуульчлан тогтоосон байна.

Харин АНУ-ын Нэгдсэн Улсын Код 18-р зүйл, 203-р бүлэг, 3056- р хэсэгт хамгаалалтад авах субъектүүдыг тухайлан нэрлэж заасан бөгөөд үүнд:

- a. Ерөнхийлөгч, Дэд ерөнхийлөгч, Ерөнхийлөгч болон Дэд ерөнхийлөгчид нэр дэвшигч;
- b. Тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүд;
- c. Ерөнхийлөгч асан болон тэдгээрийн эхнэр/нөхөр-ийг насан туршид нь;
- d. Өмнөх Ерөнхийлөгчдийн 16 нас хүрээгүй хүүхдүүд; 5. Гадаадын улс орнуудаас айлчилж буй төрийн болон засгийн газрын тэргүүнүүд;
- e. АНУ-д айлчилж буй гадаад улс орны эрхэм дээд зочид болон Ерөнхийлөгч үүрэг болгосон тохиолдолд гадаад улс оронд тусгай үүрэг, даалгавар гүйцэтгэж буй албаны төлөөлөгчид⁸ гэх зэргээр хамгаалалтад авах хамгаалалтал субъектыг хуульчлан тусгасан байна.

Гадны орны төрийн тусгай хамгаалалтад байх албан тушаалтан, гадны зочныг хүснэгтээр харьцуулан нарийвчлан харуулвал:

АНУ	БНСУ	Монгол улс
-----	------	------------

⁸ 18 U.S. Code §30563056 - Powers, authorities, and duties of United States Secret Service
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/3056>

- Ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч (эсвэл Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрыг залгамжлах дарааллаар бусад хүмүүс), - Сонгогдсон ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч түүний гэр бүл - Эхнэр, нөхөр нь дахин гэрлэхээс бусад тохиолдолд өмнөх ерөнхийлөгчид, тэдний эхнэр, нөхөр 16 нас хүртлээ өмнөх ерөнхийлөгчийн хүүхдүүд - Айлчилж буй гадаад улс, засгийн газрын тэргүүнүүд, тэдэнтэй хамт зорчиж буй эхнэр, нөхөр, - АНУ-д зорчиж буй гадаадын бусад хүндэт зочид, гадаадад тусгай үүрэг гүйцэтгэж буй АНУ-ын албан ёсны төлөөлөгчид - Ерөнхийлөгчийн сонгууль болохоос хойш 120 хоногийн дотор Ерөнхийлөгч болон дэд ерөнхийлөгчид томоохон нэр дэвшигчид, тэдний эхнэр, нөхөр - Үндэсний аюулгүй байдлын албаны нарийн бичгийн даргын томилсон Үндэсний аюулгүй байдлын тусгай арга хэмжээ - Ерөнхийлөгчийн зарлигийн дагуу тодорхойлогдсон бусад хүмүүс	-Ерөнхийлөгч, түүний гэр бүл -Ерөнхийлөгчийн сонгуульд ялалт байгуулсан хүн, түүний гэр бүл -Ерөнхийлөгчийн алба хашиж байса хүн, эүүний гэр бүл -Ерөнхийлөгчийн үүрэг гүйцэтгэгч, түүний гэр бүл -Гадны орны төрийн тэргүүн, ерөнхий сайд, түүний гэр бүл -Ерөнхийлөгчийн хамгаалалтын албаны даргын шийдвэрээр хамгаалалт нэн шаардлагатай гэж үзсэн хүн	-Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайд; -Улсын Их Хурлын даргын үүрэг гүйцэтгэгч, Ерөнхий сайдын үүргийг орлон гүйцэтгэгч; -Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдын алба хашиж байсан иргэнийг хуульд заасан хугацаанд; -Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигчийг сонгуулийн компани эхэлсэн өдрөөс сонгуулийн албан ёсны дүн гарах хүртэлх хугацаанд, Улсын Их Хурлын даргад болон Монгол Улсын Ерөнхий сайдын албан тушаалд нэр дэвшигчийг нэр дэвшсэн өдрөөс албан ёсны шийдвэр гарах хүртэлх хугацаанд; -Монгол Улсад айлчилж байгаа гадаад орны төр, засгийн газрын тэргүүн, өөрийн хамгаалалттай ирсэн дээд, өндөр хэмжээний зочин.
---	--	--

Иймд өргөн хүрээг хамарсан зохицуулалтын улмаас хууль хэрэглэх явцад ойлгомжгүй байдал үүсгэх, сөрөг үр дагавар үүсгэх магадлалтай тул төрийн тусгай хамгаалалтад байх “гадны өндөр, дээд хэмжээний зочин” гэх хүрээг илүү

боловсронгуй болгох үүднээс бусад хуулийн тайлбарт хэрхэн ойлгож, тайлбарлаж буйг харах нь зүйтэй. Монгол Улсын 2002 оны эрүүгийн хуулийн тайлбарт “гадны өндөр, дээд хэмжээний зочин” гэсэн ойлголтыг “гадаад улсаас Монгол Улсад суугаа Дипломат төлөөлөгчийн газрын ажилтнууд, дипломат элч, түүнчлэн гадаад улсаас Монгол Улсад албан ёсны болон ажлын айлчлалаар ирсэн гадаад улсын төрийн тэргүүн, түүний гэр бүл буюу Монгол Улсад өөрийн улсын төрийн нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулах эрх бүхий этгээд хамаах бөгөөд дээр дурдсан хүмүүсийн орон байр, албан өрөө, тээврийн хэрэгсэл олон улсын хамгаалалтад байна.” хэмээн тодорхойлсон байна⁹.

Мөн “Олон улсын хамгаалалтад байдаг хүмүүс, түүний дотор дипломат төлөөлөгчдийн эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх болон шийтгэх тухай конвенц”-ийн 1-р зүйлд “Олон улсын хамгаалалтад байх хүн”-ийг нэгдүгээрт, төрийн тэргүүн, ялангуяа тухайн улсын Үндсэн хуулийн дагуу төрийн тэргүүний чиг үүргийг гүйцэтгэж буй хамтын удирдлагын байгууллагын аливаа гишүүн, Засгийн газрын тэргүүн болон гадаад хэргийн сайд, түүнчлэн тэднийг дагалдан яваа гэр бүлийн гишүүд, хоёрдугаарт, гэмт хэрэг гарсан газарт олон улсын эрх зүйн дагуу өөрийгөө, өөрийн эрх чөлөө болон нэр төрөө аливаа халдлагаас тусгайлан хамгаалуулах эрхтэй аливаа улсын төлөөлөгч буюу албан тушаалтан, олон улсын Засгийн газар хоорондын байгууллагын албан тушаалтан буюу өөр төлөөлөгч, түүний албан байр, орон сууц, тээврийн хэрэгслийн эсрэг гэмт хэрэг үйлдсэн үед, түүнчлэн тэдэнтэй хамт амьдардаг гэр бүлийн гишүүдийг ойлгоно гэж заасан байдаг.

Тиймээс ТТХтХ-ын 6.5-р зүйлд заасан “өөрийн хамгаалалттай ирсэн зочин” гэх нэр томъёог өөрчлөн тухайн оронд төрийн тусгай хамгаалалтад байдаг “төрийн өндөр алба хашиж буй гадны зочин”, “Олон улсын хамгаалалтад байдаг хүн”-гэх зэргээр төрийн тусгай хамгаалалтын хүрээг хязгаарлах нь төрийн тусгай хамгаалалтын аюулгүй, тогтвортой, иж бүрэн байх боломжийг бүрдүүлэхээс гадна төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа хамгаалуулагчийн аюулгүй байдлыг хангах, хүн хүчний зохицуулалт, төсвийн зардлыг зохистой хэрэглэх боломж бүрдэх юм.

⁹ Эрүүгийн хуулийн 301-р зүйл, 2002 он

Б. Иргэн

ТТХтХ-д “иргэн” гэх субъектыг төрийн тусгай хамгаалалтад авах, үүнтэй холбогдуулан тодорхой үүрэг хүлээлгэхээр дараах байдлаар хуульчилсан байна.

Холбогдох хуулийн заалт
1. 3 дугаар зүйлд “Төрийн тусгай хамгаалалт нь аюулгүй байдлыг нь хангах зорилгоор хуулиар төрийн тусгай хамгаалалтад авахаар тогтоосон төрийн байгууллага, тэдгээрийн зарим үйл ажиллагаа, албан тушаалтан, иргэний амь бие, ордон, өргөө, зориулалтын орон сууц, тээврийн хэрэгсэл, бусад зүйлийг хамгаалахад чиглэсэн мэргэжлийн болон бусад байгууллага, албан тушаалтны харилцан уялдаатай цогцолбор үйл ажиллагаа мөн.” 2. 5 дугаар зүйлд “хамгаалуулагч” гэж Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээний дагуу төрийн тусгай хамгаалалтад авахаар тогтоосон албан тушаалтан, иргэнийг” 3. 6 дугаар зүйлийн 1.3-д “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдын алба хашиж байсан иргэнийг хуульд заасан хугацаанд” 4. 6 дугаар зүйлийн 6.3-д “Монгол Улсын аюулгүй байдлын эрх ашгийн үүднээс энэ зүйлийн 1, 2 дахь хэсэгт зааснаас бусад албан тушаалтан, иргэнийг төрийн тусгай хамгаалалтад хамааруулах асуудлыг Засгийн газар шийдвэрлэнэ.” 5. 6 дугаар зүйлийн 6.4-д “Төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа албан тушаалтан, иргэн нь энэ хууль, түүнтэй нийцүүлэн гаргасан дүрэм, журам, зааврыг хүндэтгэн биелүүлнэ.” 6. 6 дугаар зүйлийн 6.5-д “Төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа иргэн, албан тушаалтан гэмт хэрэгт холбогдон цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авагдсан, эсхүл яллагдагчаар цаашид хорьж, мөрдөх зайлшгүй шаардлагатай гэж үзэн шүүгчийн захирамж гарсан тохиолдолд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ үргэлжлэх хугацаанд түүний цалин, тэтгэмжээс бусад хангамж, үйлчилгээ, төрийн тусгай хамгаалалт түдгэлзэнэ.” 7. 6 дугаар зүйлийн 6.6-д “Төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа иргэн, албан тушаалтан гэмт хэрэг үйлдсэн нь нотлогдож, шүүхийн шийтгэх тогтоол хүчин төгөлдөр болсон бол хорих болон баривчлах ял эдлэх хугацаанд түүний цалин, тэтгэмжээс бусад хангамж, үйлчилгээ, төрийн тусгай хамгаалалт түдгэлзэнэ.” 8. 8 дугаар зүйлийн 9.2.3-д “гуравдугаар зэрэглэлийн төрийн тусгай хамгаалалтад Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдын алба хашиж байсан иргэн болон Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдын албан тушаалд нэр дэвшигч, Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээний дагуу төрийн тусгай хамгаалалтад авах бусад албан тушаалтан, иргэн”

Уг хуулийг агуулгын хүрээнд харахад нэгдүгээрт, олон улсын гэрээний дагуу төрийн тусгай хамгаалалтад авахаар тогтоосон хүн, хоёрдугаарт, “төрийн

өндөр алба” хашиж байсан хүнийг “иргэн” гэж ойлгож болохоор харагдаж байгаа ч энэ нь хууль хэрэглээний явцад төөрөгдөл үүсгэж болохоор байна. Нөгөө талаасаа “иргэн” гэх ерөнхий нэршлийг хэрэглэснээр төрийн тусгай хамгаалалтад байх субъектын хязгаарыг хэт өргөнөөр тогтоох боломжийг бий болгох эрсдэлтэй.

Төрийн тусгай хамгаалалт өндөр хөгжсөн гадны орон болох АНУ-ын жишээнээс авч үзвэл АНУ нь “protectee” буюу хамгаалагдах эрх бүхий субъектыг “Ерөнхийлөгч” ба “Нууц албаны хамгаалалтад байгаа бусад хүн” хэмээн үндсэн 2 ангиллаар ангилдаг байна. “Нууц албаны хамгаалалтад байгаа бусад хүн” гэдэг нь хуулийн дагуу хамгаалагдах эрх бүхий аливаа хүнийг хэлнэ¹⁰ гэж заасан байх бөгөөд АНУ-ын 18-р хуулийн дагуу §3056-р зүйлд заасны дагуу “тодорхойлогдсон хамгаалагдах эрхтэй аливаа хүнийг хэлнэ” хэмээн нарийвчлан зохицуулсан байна. Иймд бусад гадны хууль тогтоомжийн хувьд ТТХтХ-д заасанчлан “иргэн” гэсэн өргөн агуулга бүхий зохицуулалт байхгүй бөгөөд зөвхөн “нэг бүрчлэн заасан хамгаалагдах эрх бүхий субъектыг хамгаална” гэж тусган зохицуулсан байна.

Харин Монгол Улсын ТТХтХ-д тус агуулгыг багтааснаар хуулийн хэрэгжилтэд сөрөг үр дагавар үүсэж байна. Тухайлбал, төрийн тусгай хамгаалалтын объект болох Монгол Улсын Төрийн ордонд 2018 оны 9 дүгээр сарын 27-ны өдөр “1000 багшийн дурсамж” уулзалт, зөвлөгөөнд оролцож байсан 87 настай хүн нас барсан хэрэг гарсан. Энэхүү асуудлаар төрийн тусгай хамгаалалттай барилга буюу төрийн ордон дотор байгаа бүх “иргэн” төрийн тусгай хамгаалалт авах эрх бүхий субъект мөн үү гэдэг асуудал хурцадмал байдлаар тавигдаж буй. Өөрөөр хэлбэл, төрийн тусгай хамгаалалтынхны түргэн тусламжийг авч чадалгүй хүний амь эрсэдсэнд хэн хариуцлага хүлээх вэ гэдэг асуудал нийгэмд хөндөгдөж байгаа тул үүнийг хууль эрх зүйн хувьд нарийвчлан зохицуулах шаардлага тулгамдаж байна.

Эцэст нь МУ-ын аюулгүй байдлын үүднээс төрийн тусгай хамгаалалтад байх албан тушаалтан, иргэнийг төрийн тусгай хамгаалалтад хамааруулах асуудлыг Засгийн газар шийдвэрлэхээр уг хуулийн 6 дугаар зүйлийн 3-д заасан байна. Тус зохицуулалтаар төрийн тусгай хамгаалалтад юуг авах эсэх нь Засгийн

¹⁰ 18 U.S. Code §3056

газрын бүрэн эрх байхаар хуульчлан заасан байх бөгөөд Монгол улсын аюулгүй байдлын эрх ашиг гэдэгт юуг ойлгож байгааг нарийвчлан судлах шаардлагатай байна. Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.1.1-т “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал гэж Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл бүрдсэн байхыг хэлнэ” гэж мөн 1.1.2-т “Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхолд монголын ард түмэн, соёл иргэншил оршин тогтнох, Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, нутаг дэвсгэр, хил хязгаарын халдашгүй байдал болон бүрэн бүтэн байдал, үндэсний эв нэгдэл, үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдал, эдийн засгийн бие даасан байдал, экологийн тэнцвэрт хөгжил багтана” гэж заасан байдаг. Үүнээс үзэхэд Улсын аюулгүй байдлын эрх ашиг гэсэн ойлголт өргөн утгатай тул тус зарчмыг баримтлан аливаа субъектыг хамгаалалтад авах нь тус заалтын бодит хэрэгжилтэд саад учруулж байна. Өөрөөр хэлбэл, ямар шалгуураар бусад албан тушаалтан, иргэнийг төрийн тусгай хамгаалалтад авахыг тодорхой зааж өгөх нь зүйтэй бөгөөд төрийн тусгай хамгаалалтад авах аливаа субъектыг хэн нэгний үзэмжээр бус харин Засгийн газрын тогтоол журмаар стандартчлан зааж, нарийвчлан зохицуулах нь оновчтой. Мөн уг үндэслэлээр бусад албан тушаалтан, иргэнийг төрийн тусгай хамгаалалтад авч байгаа тохиолдолд ямар хугацаанд хамгаалалтад байлгахыг зааж өгөх шаардлагатай байна.

Гадаад улсын хууль тогтоомжийн жишгээс үзэхэд төрийн тусгай хамгаалалтад хамааруулах асуудлыг Засгийн газар өөрийн үзэмжээр шийдвэрлэдэг тохиолдол тун ховор байна. Тухайлбал, АНУ-ын холбогдох хууль тогтоомжоос үзвэл аливаа объектыг төрийн тусгай хамгаалалтад авах жагсаалтыг зөвхөн хуулиараа тусгайлан заасан бөгөөд аливаа эрх бүхий этгээд буюу Ерөнхийлөгч нь төрийн тусгай хамгаалалтын жагсаалтыг дангаараа гаргах бүрэн эрхийг олгоогүй байна. Хэрэв шаардлагатай тохиолдолд гаргасан бол ямар стандартаар, яагаад хамгаалалтад авах болсон тухай дэлгэрэнгүй тайланг бэлтгэж Конгресст танилцуулдаг хариуцлагын механизмтай байгааг онцлох нь зүйтэй. Энэ нь хэн нэгэн өөрийн үзэмжээр төрийн тусгай үйлчилгээг авах аль эсвэл олгох эрсдэлийг бууруулах эрх зүйн нөхцлийг бий болгосон байх ба төрийн тусгай хамгаалалтад авах тухай шийдвэр гаргах эрх бүхий субъектыг хуулиараа хязгаарласан онцлог зохицуулалт агуулж байна. Иймд ТТХтХ-ын агуулагдаж буй “иргэн” гэх нэршил бүхий субъект нь тус хуулийг хэрэгжүүлэх явцад ойлгомжгүй байдал бий болгох, сөрөг үр дагавар үүсгэж буй тул тус зохицуулалтыг улам

нарийвчлах, тодорхой болгох, ойлголтын зөрүүг арилгах шаардлага тулгамдаж буйг онцлох нь зүйтэй.

В. Арга хэмжээ

ТТХтХ-ын 2-р бүлгийн 7-р зүйлд “Улсын Их Хурлын чуулганы болон Засгийн газар, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн хуралдаан, олон улсын дээд хэмжээний уулзалт, хэлэлцээ, хурал, зөвлөгөөн төрийн тусгай хамгаалалтад байна” хэмээн хуульчлан заасан байна.

Энэхүү заалтын хэрэгжилтийн хүрээнд Улсын Их Хурлын чуулганы болон Засгийн газар, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн хуралдаан Төрийн ордонд зохион байгуулагдах тухай бүрт нь төрийн тусгай хамгаалалтын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж ажилласан.¹¹ Тухайлбал, олон улсын дээд хэмжээний уулзалт, хэлэлцээ, хурал, зөвлөгөөний хувьд 2003-2019 онд 10 удаагийн олон улсын хурлын арга хэмжээнүүдийг төрийн тусгай хамгаалалтад авч, аюулгүй байдлыг хангаж ажилласан байна. Тодруулбал, 2015 оны 09-р сарын 15-наас 18-ны өдрүүдэд “ЕБХАБ-ын Парламентын Ассемблейн 2015 оны намрын хурал”, 2016 оны 04 сарын 22-ноос 04 сарын 29-ний өдрүүдэд “АСЕП-ийн 9-р уулзалтын арга хэмжээ” мөн Улаанбаатар хотноо болсон Ази, Европын Парламентын түншлэлийн есдүгээр уулзалт, АСЕМ-ын Сангийн сайд нарын 12 дугаар уулзалт, Ази, Европийн түмний 11 дэх чуулга уулзалт, Ази, Европийн бизнесийн 15 дахь чуулга уулзалтуудыг төрийн тусгай хамгаалалтад авч зохиох байдлаар аюулгүй байдлыг хангаж ажилласан байх тул тус заалтын хэрэгжилтийн түвшин хангалттай гэж үзэхээр байна.¹²

Гэвч тус зохицуулалтад ямар хуралдаан, уулзалт, зөвлөгөөнийг олон улсын дээд хэмжээний буюу төрийн тусгай хамгаалалтын арга хэмжээ гэж ангилан авч үзэхийг тодорхойлон заагаагүйгээс хуулийн хэрэгжилтэд ойлгомжгүй үр дагаврыг үүсгэж байна. Тухайлбал, олон улсын дээд хэмжээний уулзалт, хэлэлцээ, хурал, зөвлөгөөн зэрэг хоорондоо юугаараа онцлог ялгаатай болох, ямар шалгуур үзүүлэлтээр тус арга хэмжээнүүдийг төрийн тусгай хамгаалалтад

¹¹ "Fact Sheet: National Special Security Events". Office of the Press Secretary, United States Department of Homeland Security. 2006-12-29. Archived from the original on 2011-07-12. Retrieved 2008-02-01

¹² Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын мэдээлэл.

авах тухай тодорхой хуульчлан зохицуулсан зүйл заалт байхгүйгээс хэн нэгэн албан тушаалтны хийсвэр үзэмжээр төрийн тусгай хамгаалалтад авах нөхцөл үүсэж байна. Жишээлбэл, 2016 оны 07 сарын .22-ноос 29-ний өдрүүдэд “Цэргийн тагнуулын олон улсын арга хэмжээ” “Гамшгийн эрсдлийг бууруулах Азийн сайд нарын бага хурал” гэх зэрэг олон удаагийн арга хэмжээг ямар шалгуур үзүүлэлтээр сонгон авч, тусгай хамгаалалтад авах эрх үүсэж буй нь тодорхойгүй байгаа нь хуулийн хэрэгжилтэд сөрөг үр дагавар үүсгэж байна.

АНУ-ын жишгээс үзэхэд АНУ-ын Нууц Алба нь Үндэсний аюулгүй байдлын нарийн бичгийн даргын удирдлаган дор Ерөнхийлөгчийн тогтоосон үндэсний ач холбогдол бүхий онцгой арга хэмжээний аюулгүй байдлын ажиллагааг төлөвлөх, зохицуулах, хэрэгжүүлэхэд оролцох эрхтэй хэмээн хуульчлан заасан байна.¹³ Үндэсний аюулгүй байдлын тусгай арга хэмжээ (A National Special Security Event (NSSE) нь АНУ-ын Дотоодын Аюулгүй байдлын газраас (DHS) терроризм болон бусад гэмт хэргийн шинжтэй байж болзошгүй гэж үзсэн үндэсний болон олон улсын ач холбогдолтой арга хэмжээг хэлэх юм. Эдгээр арга хэмжээнд дэлхийн удирдагчдын дээд хэмжээний уулзалт, олон улсын байгууллагуудын уулзалт, ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлэх хурал, ерөнхийлөгчийн тангараг өргөх ёслол зэрэг үйл ажиллагаанууд хамаарна. Эдгээр үйл ажиллагаанд холбооны агентлагуудаас тухайн арга хэмжээнд оролцож байгаа хүмүүс болон тухайн арга хэмжээ болж буй нийгэмлэгийн аюулгүй байдал, аюулгүй байдлыг хангахын тулд хамтын ажиллагаа, дэмжлэг үзүүлэхийг шаарддаг. Тодруулбал, дараах шалгууруудыг харгалзан Үндэсний аюулгүй байдлын тусгай арга хэмжээ (A National Special Security Event (NSSE) мөн эсэхийг нарийвчлан тооцдог байна.

- Өндөр албан тушаалтнуудын ирц: АНУ-ын засгийн газрын албан тушаалтнууд эсвэл гадаадын нэр хүндтэй хүмүүсийн оролцсон арга хэмжээ нь тухайн үйл явдлыг ямар ч осолгүй өнгөрөөх, осол гарсан тохиолдолд хангалттай нөөцийг бүрдүүлэхийн тулд холбооны бие даасан ашиг сонирхлыг бий болгох шаардлагатай.
- Үйл явдлын хэмжээ. Олон тооны оролцогчид оролцох тусам аюулгүй байдлын шаардлагыг нэмэгдүүлдэг. Нэмж дурдахад томоохон үйл явдлууд террористууд болон бусад гэмт хэрэгтнүүдийн, ялангуяа үй

¹³ АНУ-ын 18 дугаартай хуулийн 3056 дугаар бүлэг /АНУ-ын Төрийн хамгаалалтын албаны эрх мэдэл, бүрэн эрх, эрх ба үүрэг хариуцаара/ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/3056>.

олноор хөнөөх зэвсэг ашиглах сонирхолтой хүмүүсийн анхаарлыг татах магадлал өндөр байдаг.

- Үйл явдлын ач холбогдол. Зарим үйл явдал нь түүхэн, улс төр, соёлын болон бусад бэлгэдлийн ач холбогдолтой бөгөөд террорист үйлдэл эсвэл бусад гэмт хэргийн талаар санаа зовоож болзошгүй.
- Үйл явдлын үргэлжлэх хугацаа. Мужийн болон орон нутгийн хууль сахиулах болон олон нийтийн аюулгүй байдлын агентлагууд өөрсдийн харьяаллын хүрээний томоохон арга хэмжээг (Дэлхийн цуврал, NASCAR уралдаан, Super Bowl, телевизийн шагнал гардуулах шоу гэх мэт) хангалттай аюулгүй байдлыг хангах хүн хүч шаардлагатай тохиолдолд
- Улсын болон орон нутгийн нөөц бололцоо. Мужийн болон орон нутгийн харьяалалд үндэсний болон олон улсын ач холбогдолтой эдгээр томоохон үйл явдлыг иж бүрэн хамгаалахад шаардлагатай мэдлэг, туршлага, хүн хүч болон бусад хөрөнгө шаардлагатай тохиолдолд.
- Харьяаллын олон талт байдал. Олон улсын хууль сахиулах болон олон нийтийн аюулгүй байдлын байгууллагуудын хэмжээний арга хэмжээ.
- Аюулгүй байдлын үнэлгээ. Терроризм, бусад гэмт хэргийн үйл ажиллагааг урьдчилан таамаглах шаардлагатай тохиолдол

зэрэг олон шалгуур үзүүлэлтээр урьдчилан үнэлгээ өгсөний үндсэн дээр төрийн тусгай хамгаалалтад авах арга хэмжээг тодорхойлдог байна. Мөн жилийн эцэст Ерөнхийлөгчийн төлөөлөгчийн газар Ерөнхийлөгчийн агентлаг эсвэл албан газраар дамжуулан Конгресст дараах зүйлсийг тайлагнана¹⁴ хэмээн тус тус хуульчлан зохицуулсан байдаг. Үүнд нэгдүгээрт, аюулгүй байдлыг хангахын тулд ямар шалгуураар тухайн үйл ажиллагааг үндэсний ач холбогдол бүхий онцгой үйл явдал гэж тодорхойлсон болох, хоёрдугаарт, тухайн үйл ажиллагааг үндэсний ач холбогдол бүхий онцгой үйл явдал гэж үзэх болсон шалгуур болон холбогдох мэдээлэл¹⁵ зэргийг тайлагнадаг байна. Энэ нь аливаа арга хэмжээг эрх бүхий хүн дур зоргоороо төрийн тусгай хамгаалалтад авах, төрийн тусгай хамгаалалтын газрын үйл ажиллагаанд хууль зүйн үндэслэлгүйгээр дарамт шахалт, ажлын ачаалал үүсгэхээс урьдчилан сэргийлэх зэрэг олон эерэг үр дүнг

¹⁴ АНУ-ын 18 дугаартай хуулийн 3056 дугаар бүлэг /АНУ-ын Төрийн хамгаалалтын албаны эрх мэдэл, бүрэн эрх, эрх ба үүрэг хариуцаара/ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/3056>.

¹⁵ АНУ-ын 18 дугаартай хуулийн 3056 дугаар бүлэг /АНУ-ын Төрийн хамгаалалтын албаны эрх мэдэл, бүрэн эрх, эрх ба үүрэг хариуцаара/ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/3056>.

гаргаж байна. Харин ТТХтХ-ийн хувьд төрийн тусгай хамгаалалтад ямар шалгуур үзүүлэлтээр авч байгаа эсэх, ямар шалтгааны үндсэн дээр авч буйг хэнд хэрхэн тайлагнах зэрэг хариуцлагын тогтолцоог хуульчлан зохицуулаагүй байгааг онцлох нь зүйтэй.

Г. Барилга, тээврийн хэрэгсэл

ТТХтХ-ын ТТХтХ-ийн 8-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Төрийн тусгай хамгаалалтад зайлшгүй байх шаардлагатай бусад зүйлийн жагсаалтыг Засгийн газар батална” хэмээн заасан байна. Энэхүү зохицуулалтын хэрэгжилтийн дагуу Засгийн газар 2012 онд “Жагсаалт батлах тухай” 65 дугаар тогтоолоор “Төрийн тусгай хамгаалалтад зайлшгүй байх шаардлагатай зүйлийн жагсаалт”-ыг баталсан бөгөөд үүнд нийт 27 төрлийн барилга байгууламжийг ангилан авч, төрийн тусгай хамгаалалтад түр байх 4 төрлийн зүйлийн жагсаалтыг батлан гаргасан байна. Тус тогтоолд төрийн тусгай хамгаалалт нь байнгын ба түр гэсэн 2 хэлбэртэй байхаар зохицуулсан байх бөгөөд хамгаалалтын объектод:

- Төрийн ордон, “Чингис хааны хөшөө, Төрийн ёслол хүндэтгэлийн өргөө” цогцолборыг засвар, үйлчилгээтэй байх үед Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл, Засгийн газрын үйл ажиллагаагаа явуулах ордон, байр
- Олон улсын дээд хэмжээний уулзалт, хэлэлцээ хийх байр, танхим
- Дайны байдал, дайн бүхий байдал, онц байдал зарласан үед төр, засгийн эрх барих дээд байгууллага, удирдлага, зэвсэгт хүчний дээд командлал байрлах тусгай байр
- Төрийн тусгай хамгаалалтын I зэрэглэлд хамрагдах хамгаалуулагчийн зорчих авто замын болон төмөр замын гүүр, гарц зэрэг орно.

Гэвч тус зохицуулалтын хүрээнд төрийн тусгай хамгаалалтад байлгах барилга байгууламжийг хэрхэн тогтоох вэ гэдэг асуудал тулгарч байна. Гадаад орны хууль тогтоомжид төрийн тусгай хамгаалалтад авах тухай Засгийн газрын тухайлан заасан барилга байгууламжийн тогтоол байхгүй байх бөгөөд ихэнхи тохиолдолд зөвхөн хуулиар тухайлан заасан хамгаалуулагч субъект буюу зөвхөн хамгаалуулах хүн байрлах барилга байгууламж, түүний нутаг дэвсгэрийг хамгаална гэж заасан байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн тусгай хамгаалалт бүхий барилга нь хүнээ дагасан цөөхөн тооны барилгыг хамгаалалтдаа авдаг байна. Тодруулбал, АНУ-ын 2011 оны Холбооны хамгаалалттай барилга эсхүл газрын

тухай хууль-д Хамгаалалтын барилга эсхүл газар /restricted building or grounds/ гэдгийг хуулиараа дараах байдлаар тодорхойлон заасан байна.

- Цагаан ордон эсвэл түүний газар, эсвэл Дэд Ерөнхийлөгчийн албан ёсны оршин суух газар эсвэл түүний газар,
- Ерөнхийлөгч болон Нууц албаны хамгаалалтад байгаа хуулиар заасан түр хугацаагаар зочилсон эсвэл бусад этгээдийн байр, ба түүний газар,
- Улсын ач холбогдол бүхий онцгой үйл явдалтай арга хэмжээний хамгаалагдсан барилга эсвэл түүний газар хэмээн тус тус хуулиараа нарийчлан тодорхойлсон байна.¹⁶

Харин БНСУ-ын хувьд улсын нэн хэрэгцээт байгууламжийг 3 бүлэгт хуваан үздэг бөгөөд улсын нэн хэрэгцээт байгууламж гэдэг нь гадны халдлагад өртөхөд улсын аюулгүй байдал, иргэдийн ахуй амьдралд сөрөг үр дагавар авчрах нийтийн байгууламж, онгоц, усан онгоцны буудал, үйлдвэрлэлийн чухал байгууламжийг ойлгонхэмээн заасан байна ¹⁷ . Улсын нэн хэрэгцээт байгууламжийг тогтоох, хамгаалах журамд заасны дагуу хамгаалалтад байх байгууламжийг хамгаалалтын шаардлага, хэрэгцээгээр нь дараах байдлаар ангилан авч үзсэнийг дараах хүснэгтээс харж болно.

	1-р зэрэг	2-р зэрэг	3-р зэрэг
Байгууламж	халдлагад өртөх, үйл ажиллагаа нь алдагдах тохиолдолд нэгдсэн хамгаалалт шаарддаг ба иргэдийн амьдралд сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх байгууламж	халдлагад өртөх, үйл ажиллагаа нь алдагдах тохиолдолд хэсэгчилсэн хамгаалалт шаарддаг ба иргэдийн амьдралд сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх байгууламж	халдлагад өртөх, үйл ажиллагаа нь алдагдах тохиолдолд богино хугацааны нэгдсэн хамгаалалт шаарддаг ба иргэдийн амьдралд сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх байгууламж

¹⁶ The Federal Restricted Buildings and Grounds Improvement Act of 2011
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-9834/pdf/COMPS-9834.pdf>

¹⁷정태황,국가중요시설 안전관리 강화방안 -공공기관중심으로-, 한국치안행정논집 제 8 권 제 1 호, 95 면.

Харин дээрх зэрэглэлийн дагуу улсын нэн чухал байгууламжуудыг ангилдаг бөгөөд үүнийг хүснэгтээр харуулвал.¹⁸

Ангилал	1-р зэрэг	2-р зэрэг	3-р зэрэг
Байгууламж	- Төрийн ордон - Улсын их хурлын танхим - Дээд шүүх - Central Government Complex - Солонгосын төв банк - Улсыг аюулаас хамгаалах газар болон улсын нэгдсэн мэдээллийн төв	- Яамд - Ерөнхий прокурор - Цагдаагийн ерөнхий газар - Цаг уурын ерөнхий газар - Солонгосын үйлдвэрлэл хөгжилийн банк - Солонгосын импорт экспортын банкны төв байр	- Төрийн захиргааны төв байгууллага - Улсын нэгдсэн мэдээллийн төвийн салбар - Солонгосын төв банкны салбар - Солонгосын үйлдвэрлэл хөгжилийн банкны орон нутгийн салбар - Өмнөд, хойд солонгосын хил дээр байрлах улсын байгууламж - Нэн хэрэгцээтэй улсын болон нийтийн байгууламж

Өөрөөр хэлбэл БНСУ нь улсын хамгаалалтад байх байгууламжийг хэрэгцээ, шаардлагад нь тулгуурлан стандарт тогтоож уг стандартын дагуу хамгаалалтад байх байгууламжуудыг ангилсан байна. Үүний адилаар манай улс төрийн тусгай хамгаалалтад байх байгууламжуудын хэрэгцээ шаардлагаас хамааран ангилал тогтоож, стандарттай болох шаардлагатай байна.

Иймд дээрхи улсын жишгээс туршлага судлан ТТХтХ-д төрийн тусгай хамгаалалтад авах барилга байгууламжийн шалгуур үзүүлэлт, стандартыг тогтоох нь Засгийн газар өөрийн үзэмжээр шийдэх, үндэслэлгүйгээр

¹⁸ 정태황, 국가중요시설 안전관리 강화방안 -공공기관중심으로-, 한국치안행정논집 제 8 권 제 1 호, 95 면.

хамгаалалтын ачаалал цар хүрээг тогтоох сөрөг үр дагавраас урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн орчин бүрдэнэ гэж үзэж байна

2.2. “Практикт нийцэж буй байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хийсэн үнэлгээ

2.2.1. Төрийн тусгай хамгаалалтын байгууллага

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол

ТТХтХ-ийн 10-р зүйлийн 2-т “Төрийн тусгай хамгаалалтын газар хамгаалалт, үйлчилгээ, захиргаа, сургалт, тусгай зориулалтын болон дүн шинжилгээний нэгжтэй байх бөгөөд зохион байгуулалтын бүтцийг төрийн тусгай хамгаалалтын иж бүрэн байх зарчимд нийцүүлэн Засгийн газар тогтоох зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

Тус эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд манай улсын төрийн тусгай хамгаалалтын газар нь бүтэц зохион байгуулалтын хувьд хамгаалалт, үйлчилгээ, захиргаа, сургалт, тусгай зориулалтын болон дүн шинжилгээний нэгжээс тус тус бүрддэг байна. Гэвч практикт Засгийн газрын 2011 оны “Төрийн мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах зарим арга хэмжээний тухай” 312 дугаар тогтоолын 2-т “...үүнтэй холбогдуулан Төрийн ордны холбоо, техникийн үйлчилгээг үндсэн хөрөнгө, орон тоо, төсвийн хамт Төрийн тусгай хамгаалалтын газарт шилжүүлэх,...” гэж заасны дагуу “холбооны нэгж” тус газрын бүтцэд шинээр нэмэгдэн орж, үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн байна. Холбооны нэгж нь төрийн тусгай хамгаалалтад байх хурлын үйл ажиллагааны холбоо, мэдээллийн технологийн техник үйлчилгээ, хэвийн ажиллагааны бэлэн байдлыг хангах чиглэлээр УИХ-ын Тамгын газар, ЗГХЭГ-ын мэдээлэл технологийн нэгжтэй хамтран болон төрийн тусгай хамгаалалтын үйл ажиллагааны радио холбоо, мэдээлэл технологийн хэвийн ажиллагааг хангах чиглэлээр ажиллаж байна. Иймд ТТХтХ-ийн 10.2-т заасан тусгай хамгаалалтын газрын нэгжид тус шинээр байгуулагдсан “Холбооны нэгж” байхгүй байх тул уг зүйл заалтыг шинэчлэн найруулж, тус заалтыг практиктай нийцүүлэх шаардлагатай тулгарч байна.

Гадаад орны жишиг болох АНУ-ын Нууц албаны бүтэц зохион байгуулалтаас¹⁹ дурдвал,

Нууц алба нь дараах бүтэц, зохион байгуулалттай байна.

- Санхүүгийн ерөнхий алба
- Мэдээллийн ерөнхий алба
- Хүний нөөцийн алба
- Стратеги төлөвлөгөө, бодлогын алба
- Төр, олон нийттэй харилцах алба
- Мөрдөх алба
- Мэргэжлийн хариуцлагын алба (Office of professional responsibility)
- Хамгаалалтын үйл ажиллагааны алба
- Стратегийн тагнуул ба мэдээллийн алба
- Техникийн хөгжил болон даалгавар гүйцэтгэхэд туслалцаа үзүүлэх алба
- Сургалтын алба

Нууц алба нь Төрийн тусгай хамгаалалтын чиг үүргээ дараах салбаруудаараа хэрэгжүүлнэ:

- Агаарын орон зайн аюулгүй байдлын салбар
- Мэргэн буучдын баг
- Яаралтай арга хэмжээ авах баг
- Тагнуулын хэсэг
- Сөрөг довтолгооны баг
- Аюулыг бууруулах, эмнэлгийн яаралтай тусламжийн баг болон бусад

мэргэшсэн багууд орно. Нууц алба нь 3200 тусгай ажилтан (Special agent), 1300 цэргийн албан хаагчид болон 2000 гаруй захиргааны, бусад мэргэжлийн болон техникийн туслалцаа үзүүлэх ажилтнуудаас бүрдэнэ.²⁰ Дээрхи байдлаас дүгнэвэл мэргэжлийн хариуцлагын алба, техникийн хөгжил болон даалгавар гүйцэтгэхэд туслалцаа үзүүлэх алба байгааг онцолж Монгол Улсын ТТХГ нь эрсдлийг урьдчилан тооцоолох, түүнд тохирсон хамгаалалтын төлөвлөгөө, техник төхөөрөмжийн нээлт хийх боломжит нөхцөлөөр хангахуйц тогтолцоог

¹⁹ АНУ-ын Нууц албаны цахим хуудас.

<https://www.secretservice.gov/sites/default/files/reports/2020-09/USSS-Office-Org-Chart-2020.pdf>

²⁰ | [United States Secret Service](#)

бүрдүүлэх зорилгоор инновац хөгжлийн нэгжийг тусгах нь зүйтэй байж болох ч энэ талаар нарийвчлан судлах шаардлагатай.

Харин БНСУ-ын хувьд бүтэц, зохион байгуулалтын хувьд дараах албуудаас бүрддэг байна:

	Нэгж	Гүйцэтгэх ажил
Монгол	Хамгаалалт	Нууцийн зэрэглэлтэй
	Үйлчилгээ	
	Захиргаа	
	Сургалт	
	Дүн шинжилгээ	
БНСУ		
	Дотоод хяналт	- Үйл ажиллагааны хяналт
	Аюулгүй хамгаалалтын сургалт	- Хамгаалалтын аюулгүй байдал, зохицуулалтын талаарх судалгаа - Алба хаагч болон хамгаалалтын салбарт ажилладаг алба хаагчдад сургалт хийх
	Захиргаа	- Удирдлагаар хангах
	Төлөвлөгөө удирдлага	- УИХ, улсын төсөв гэх мэт гадны үйл ажиллагаа болон байгууллага, алба хаагчдын зохион байгуулалт - Ирээдүйд үүсч болох хамгаалалтын эрсдэл, халдлагыг тодруулах, урьдчилан хамгаалах
	Хамгаалалт	- Ерөнхийлөгч үйл ажиллагаанд оролцох явцад хамгаалах - Гадны орны тэргүүн, ЗГ-ын тэргүүний хамгаалалт
	Аюулгүй байдал хангах	- Төрийн ордон болон ойролцоох нутаг дэвсгэрийн аюулгүй байдлыг хангах - Төрийн ордны дотоод, гадаад орчинд хамгаалалт хийдэг цэрэг, цагдааг зохион байгуулж удирдах

		- Арга хэмжээний аюулгүй байдлыг хангах, ерөнхийлөгчийн алба хашиж байсан хүнийг хамгаалалтад авах
	Хамгаалалтыг дэмжих	- Байгууламж, хамгаалалтын тээврийн хэрэгсэл гэх мэт хамгаалалтын үйл ажиллагааг дэмжих - Төрийн үйл ажиллагаа, мэдээллийн холбоо харилцааг хангах, хамгаалалтын систем бий болгох, IT техник төхөөрөмжийн нээлт хийх

Иймд ТТХтХ-д төрийн тусгай хамгаалалтыг сайжруулах үүднээс тусгай хамгаалалтын салбарт хойшид үүсч болох эрсдлийг урьдчилан тооцоолох, түүнд тохирсон хамгаалалтын төлөвлөгөө, техник төхөөрөмжийн нээлт хийх боломжит нөхцөлөөр хангахуйц тогтолцоог хуульдаа тусгах нь зүйтэй.

Иймд Монгол Улсын ТТХГ-ын зохион байгуулалтын бүтцийн мэдээлэл маш хомс буюу нууцын зэрэглэлд байдаг бол АНУ, БНСУ-ын зохион байгуулалт, бүтэц нь олон нийтэд ил байгааг онцлох нь зүйтэй. Иймд мэдээллийн харилцан адилгүй шинж байдлаас дүн шинжилгээ хийвээс, Монгол улс нь гадаад орны ТТХГ-ын бүтэц, зохион байгуулалт нь ялгаатай байна. Тодруулбал, АНУ-ын Нууц албын зохион байгуулалтад Мэргэжлийн хариуцлагын алба гэж байгаа бол БНСУ нь дотоод үйл ажиллагааг хянах, хариуцлагын механизмыг хэрэгжүүлэх Дотоод хяналтын алба гэсэн нэгжтэй байгааг онцдох нь зүйтэй. Харин Монгол Улсын ТТХГ-ын хувьд бүтэц, зохион байгуулалтын мэдээлэл ил тод биш нууцын зэрэглэлт хамаарч байгаа бөгөөд үүнээс шалтгаалан хариуцлагын тогтолцоо хэрхэн хэрэгжиж буй нь тодорхой, аль нэгжид харяалагдах нь эргэлзээтэй байх бөгөөд хяналтын механизмын эрх зүйн орчин дутмаг байна. Энэхүү байдал нь нууцын зэрэглэлд хамаарах гэсэн шалтгаан нөхцлийн дор хариуцлага, хяналтын механизм сул хэрэгжих нөхцөлийг үүсгэж болзошгүй байх тул хяналтын механизмыг бүрэлдүүлэх бүтэц зохион байгуулалтын эрх зүйн орчныг сайжруулах шаардлагатай.

ТТХТХ-ийн 11 дүгээр зүйлд төрийн тусгай хамгаалалтын газрын эрх, үүргийг заасан байдаг. Хуульд заасан эрхийн агуулгыг нарийвчлан үзвэл 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан төрийн тусгай хамгаалалтын үүргийн заалтуудтай агуулгын хувьд давхацсан байна. Үүнийг хүснэгтээр харуулвал:

11.1-р зүйлд заасан эрх	11.2-р зүйлд заасан үүрэг
11.1.6. хамгаалуулагчид дотоод, гадаадаас ирүүлсэн бэлэг дурсгал, бусад зүйлд тэсэрч дэлбэрэх, хордуулах бодис байгаа эсэхэд мэргэжлийн болон холбогдох байгууллагаар шалгалт, шинжилгээ хийлгэх 11.1.7. хамгаалуулагчийн хоол, хүнсний бүтээгдэхүүн, тээврийн хэрэгсэл, үйлчилгээнд шаардлагатай тохиолдолд мэргэжлийн байгууллагын оролцоотойгоор үзлэг, шалгалт хийж, дүнг холбогдох байгууллагад мэдэгдэх	11.2.8. төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа барилга, тээврийн хэрэгсэл, бусад зүйл, тэдгээрийн орчинд холбогдох байгууллагуудтай хамтран инженер-техникийн үзлэг, шалгалт хийж аюулгүй байдлыг хангах 11.2.10. байгууллага, алба хаагчийнхаа аюулгүй байдлыг хангах
11.1.9. хуулиар төрийн тусгай хамгаалалтад байхаар тогтоосон Улсын Их Хурлын чуулган, Засгийн газар, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн хуралдаан, олон улсын дээд хэмжээний уулзалт, хэлэлцээ, хурал, зөвлөгөөн явагдах танхим, хамгаалуулагчийн ордон, өргөө, зориулалтын орон сууц, тээврийн хэрэгсэл болон түр байрлах орон байр, албан тасалгаанд техникийн үзлэг, шалгалт хийх	11.2.1. Улсын Их Хурлын чуулганы болон Засгийн газар, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн хуралдаан, олон улсын дээд хэмжээний уулзалт, хэлэлцээ, хурал, зөвлөлгөөний аюулгүй байдлыг хамгаалах

Иймд ТТХГ-ын эрх үүргийг дахин ангилж, шинээр нэмэгдэж буй нэгжийн үйл ажиллагааг хуульд тусган хууль зүйн зохицуулалт практикын уялдаа холбоог хангаж, шинэчлэн найруулах шаардлагатай байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол

ТТХтХ-ийн 11 дүгээр 1 дэх хэсгийн “төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа барилга, бусад зүйл, тэдгээрийн орчинд эмх замбараагүй байдал үүсэх, гамшиг, гэнэтийн осол гарах зэргээр нөхцөл байдал хүндэрсэн үед цагдаа, дотоодын цэрэг, онцгой байдлын төв, орон нутгийн байгууллагаас туслалцаа авах, харилцан ажиллах” хэрэгжилтийн тухайд

Тус зохицуулалтын хүрээнд төрийн тусгай хамгаалалтын газрын хамтын ажиллагааны эрхийг хуульчлан заасан байх бөгөөд тус заалтын хэрэгжилтийн түвшин харьцангуй сайн гэж дүгнэж болохоор байна. Тухайлбал, АСЕМ-ын дээд түвшний 11 дүгээр уулзалт 2016 оны долдугаар сарын 14-16-ны өдрүүдэд Улаанбаатар хотноо болж, улмаар дээд түвшний уулзалтыг угтан, ирэх зочид, төлөөлөгчид нь А зэрэглэлд буюу төрийн тусгай хамгаалалтад авах хүмүүс байсан тул зочдын аюулгүй байдлыг хангаж ажиллахаар ЦЕГ, ЗЦГ-тай Төрийн тусгай хамгаалалтын газар хамтарч ажиллажээ. Иймд Хууль зүйн сайдын 2015 оны А/174 дугаар тушаалаар баталсан "Нэгдсэн удирдлагын төв, Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын Шуурхай удирдлагын штаб, Цагдаагийн Ерөнхий газрын Шуурхай удирдлагын штабын бүрэлдэхүүнд 10 ажлын дэд хэсгүүд байгуулагдан тусгайлсан төлөвлөгөө гаргаж, хэрэгжилтийг хангаж 24 цагийн турш үйл ажиллагаа хамтран явуулсан байна.²¹ АСЕМ-ын үндсэн болон дагалдах арга хэмжээний хамгаалалт, аюулгүй байдлыг хангах үүрэг бүхий Тагнуулын ерөнхий газар, Төрийн тусгай хамгаалалтын газар, Цагдаагийн ерөнхий газар, Онцгой байдлын ерөнхий газар, Нийслэлийн Онцгой байдлын газарт байрлах штабууд болон нэгдсэн хамгаалалтын байрлалуудад байрласан аюулгүй байдлын багцуудтай Онцгой байдлын албаны холбоог ашиглан холбоонд орж мэдээлэл солилцож байв. АСЕМ-ын уулзалтын үеэр Онцгой байдлын албаны нийт 1085 албан хаагч өндөржүүлсэн бэлэн байдалд үүрэг гүйцэтгэн ажилласан бөгөөд хамгаалалтын болон аюулгүй байдлыг хангах үүрэг гүйцэтгэх хугацаанд Нийслэлийн онцгой байдлын газрын Аврах ангийн 20 албан хаагч, 3 автомашин, 1 тийрэлтэт завь, 2 хийлдэг завьтай, Аврах тусгай ангийн 7 албан хаагч, 1 автомашин, 1 хийлдэг завьтайгаар Гачуурт-АСЕМ Вилла хотхон, АСЕМ Вилла хотхон-Маршалын гүүр, Маршалын гүүр-Сонсголон чиглэлд завьт эргүүл хийж 07

²¹ <https://gogo.mn/r/6d2qy>

дугаар сарын 14-17-ны өдрүүдэд 3 иргэнийг аварч, 1497 иргэн, 872 автомашиныг хамгаалалтын бүсээс гаргаж Цагдаагийн байгууллагад хүлээлгэн өгсөн. Нийт 3800 гаруй сурталчилгааны материал тарааж 1200 иргэнд үер усны аюулаас урьдчилан сэргийлэх, сэрэмжлүүлэх арга хэмжээг авсан бол Замын цагдаагийн газрын 60, Замын хөдөлгөөний удирдлагын төвийн 34, Мэдээлэл шуурхай удирдлагын төвийн 17, нийслэлийн дүүрэг дэх таван цагдаагийн газар, хэлтсийн 626, зочид төлөөлөгчдийн байрлах 36 зочид буудлын гадна талд 86 нийт 1100 орчим теле хяналтын камерыг байрлуулсан аж. Тус ажиллагаагаар тусгайлсан чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын чиглэлийн нэгж, албан хаагчид хамтран нэг удирдлага зохион байгуулалтанд орж үүрэг гүйцэтгэсэнээр ажил, арга хэмжээ зохион байгуулалттай, нягт, алдаа дутагдалгүй хэрэгжсэн онцлогтой байсан ба байгууллагуудын цаашдын хамтын ажиллагаа улам сайжирч, туршлага хуримтлуулсан үйл ажиллагаа болсон²² тул тус заалтын хэрэгжилтийн түвшин харьцангуй сайн гэж үнэлж байна.

2.2.2. Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын даргын эрх зүйн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол

Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын даргын бүрэн эрхийн хэрэгжилт оновчтой байгаа эсэх?

Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын даргын бүрэн эрхийг хүснэгтээр харуулвал тус хуулийн 12-р зүйлд заасан дараах байдлаар хуульчлан зохицуулсан байгааг доорх хүснэгтээс харж болно.

12 дугаар зүйл. Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын даргын бүрэн эрх

Д/д	2020 оны 05 дугаар сарын 14-ний өдрийн хуулийн зохицуулалт	
1	Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын даргын бүрэн эрх /Энэ	Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын хүний нөөцийг бэлтгэх, зэвсэг, техникээр хангах, бэхжүүлэх талаарх саналаа Засгийн газарт танилцуулж, гарсан шийдвэрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах;

²²АСЕМ-ын уулзалтын үеэр Онцгой байдлын албаны нийт 1085 албан хаагч өндөржүүлсэн бэлэн байдалд үүрэг гүйцэтгэн ажиллалаа, [https://nema.gov.mn/n/18047%](https://nema.gov.mn/n/18047%2016.07.19) 2016.07.19

2	зүйлийг өөрчлөн найруулсан	Төрийн тусгай хамгаалалтын үйл ажиллагаанд дагаж мөрдөх дүрэм, журам, зааврыг хууль тогтоомжид нийцүүлэн баталж, биелэлтийг хангуулах;
3		Техникийн үзлэг, шалгалт хийх зөвшөөрөл олгох;
4		Батлагдсан төсвийг тогтоосон журмын дагуу захиран зарцуулах, түүний гүйцэтгэлд хяналт тавих;
5		Хууль тогтоомжид заасан үндэслэл, журмын дагуу албан хаагчийг томилох, чөлөөлөх, цэргийн цол олгох, бууруулах, хураах, сэргээх, шагнаж урамшуулах, ёс зүй, сахилгын хариуцлага хүлээлгэх;
6		Төрийн тусгай хамгаалалтад оролцож байгаа бусад байгууллагын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах, хамтарсан шийдвэр гаргаж хэрэгжүүлэх;
7		Байгууллагыг төлөөлөн дотоод, гадаадын байгууллагатай харилцан ажиллах

Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын даргын бүрэн эрхийн зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж буй эсэхэд үнэлэлт өгөх зорилгоор бусад ижил чиг үүрэг бүхий байгууллагын газрын даргын тухай хуулийн зохицуулалтыг харьцуулан харах нь зүйтэй. Тодруулбал, Цагдаагийн тухай хуульд Цагдаагийн төв байгууллагын даргын бүрэн эрхийг хуульчлан зохицуулсан байх бөгөөд 17 төрлийн бүрэн эрхийг хуулиар олгосон байна. Үүнд тус хуулийн 21.1.3 дэхь хэсэгт “Цагдаагийн байгууллагын дотоод албаны дүрэм, цагдаагийн хүрээний болон эргүүл, харуулын дүрэм, цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд дагаж мөрдөх бусад дүрэм, журам, зааврыг хууль тогтоомжид нийцүүлэн баталж, биелэлтийг хангуулах” хэмээн заасан буюу үйл ажиллагаанд дагаж мөрдөх бусад дүрэм, журам, зааврыг батлах бүрэн эрхийг олгосон байна. Гэвч ТТХтХ-д ТТХГ-ын даргын бүрэн эрхэд тус зохицуулалт агуулагдаагүй байгаа бөгөөд дараах хүснэгтээр журам батлах эрхийг аль субъектэд түлхүү өгсөн байгааг харж болно.

Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хуульд заасны дагуу дагалдан гарах эрх
зүйн актын тухайд

д/д	Журам, зааврын нэр	Батлах субъект	Хуулийн заалт
1	Хамгаалалтын зэрэглэл тус бүрийн онцлогт тохирсон хүч хэрэгслийн	Засгийн газар	9 дүгээр зүйлийн 9.3

	хэмжээ, тэдгээрийг хамгаалалтын тухайн нөхцөл байдалд нийцүүлэн зохицуулах журам		
2	Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын туг, бэлгэ тэмдгийн загвар, хэрэглэх журам	Засгийн газар	10 дүгээр зүйлийн 10.3
3	Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн албан тушаалд иргэнийг сонгон шалгаруулах, туршилтын хугацаагаар ажиллуулах журам	Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын даргын саналыг үндэслэн Засгийн газар	13 дугаар зүйлийн 13.4
4	Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн ёс зүйн дүрэм	Засгийн газар	13 дугаар зүйлийн 13.5
5	Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн тангараг өргөх журам	Монгол Улсын Ерөнхийлөгч	14 дүгээр зүйлийн 14.2
6	Тагнуулын байгууллага, төрийн тусгай хамгаалалтын газрын харилцан ажиллах, мэдээлэл солилцох	Тагнуулын ерөнхий газрын дарга Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын дарга хамтран	18 дугаар зүйлийн 18.2
7	Төрийн тусгай хамгаалалтад хэрэглэх зэвсэг, тусгай хэрэгслийг хэрэглэх заавар	Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын дарга, Улсын ерөнхий прокурортой хамтран	22 дугаар зүйлийн 22.6

Дээрхи хүснэгтээс харвал ТТХГ-ын дарга нь “Төрийн тусгай хамгаалалтад хэрэглэх зэвсэг, тусгай хэрэгслийг хэрэглэх заавар” болон “Тагнуулын байгууллага, төрийн тусгай хамгаалалтын газрын харилцан ажиллах, мэдээлэл солилцох” тухай журмуудыг хамтран батална гэж заасан бөгөөд бусад журам зааврыг дийлэнхи тохиолдолд Засгийн газар баталж байхаар зохицуулсан байгааг онцлох нь зүйтэй. Улмаар төрийн тусгай хамгаалалттай холбогдох аливаа дүрэм журмыг батлах эрх нь ТТХГ-ын даргын бүрэн эрхэд байхгүйгээс улбаалан тус хуулийн хэрэгжилтийн уялдаа холбоо алдагдах, аливаа журам удааширч гарах, практиктай нийцэхгүй байх зэрэг сөрөг үр дагавар гарч байна. Тухайлбал, Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын туг, бэлгэ тэмдгийн загвар, хэрэглэх журам Засгийн газар батална гэсэн боловч одоог хүртэл тус журам нь батлагдаагүй байна. Мөн өмнө нь дурдсанчлан Засгийн газар стандартгүй хүн

хүч, нөөцийн баримжаагүй өөрийн үзэмжээр шийдвэр гарах тохиолдол их байгааг онцлох нь зүйтэй. Иймд газрын даргын бүрэн эрхийн тухай эрх зүйн зохицуулалтыг дахин нэг боловсруулан, шинэчлэн найруулах шаардлага тулгарч байна.

2.2.3. Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын алба хаагчдын эрх зүйн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 6

Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай зохицуулалт практикт хэрэгжиж байгаа эсэх?

ТТХтХ-ийн 13-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн тангараг өргөж, хамгаалалтын үүрэг гүйцэтгэж байгаа иргэнийг төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч гэнэ” гэж тусгасан байдаг. Мөн тус хуулийн 13.1-т заасан төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийг хамгаалалтын үүрэг гүйцэтгэж байгаа иргэн хэмээн тодорхойлсон байна. Үүнээс харахад төрийн тусгай хамгаалалтын газрын хамгаалалтын нэгжээс өөр нэгжид алба хааж буй алба хаагчийг тус байгууллагын алба хаагч биш мэтээр агуулга илэрхийлж хуульд тусгасан байна. Иймд тус зүйл заалт дээр заасан хамгаалалтын үүрэг гүйцэтгэж байгаа иргэнийг төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч гэнэ гэснийг бусад чиг үүрэг бүхий ажил эрхэлдэг алба хаагч нарыг нэмж өөрчлөн, нарийвчлан тусгаж өгөх шаардлагатай гэж үзэхээр байна.

Цааш үргэлжлүүлэн ТТХ-ын алба хаагчийн эрх зүйн байдалтай холбогдуулан ТТХтХ-ийн 15-р зүйлд Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн эрх, үүргийн зохицуулалт зохистой хэрэгжиж буй эсэх талаар судалахад тус зүйл заалт дээр эрх, үүргийг хамтад нь тусгасан нь эрх, үүргийн хоорондох ялгаа заагийг ойлгоход асуудалтай байгааг онцлох нь зүйтэй. Тиймээс эрх, үүргийг салгаж доорх байдлаар ангилвал зохимжтой.

Алба хаагчийн эрхийн хувьд:

- төрийн тусгай хамгаалалттай холбогдсон хүсэлт, шаардлагыг иргэд, албан тушаалтанд тавих, дэмжлэг туслалцаа авах, төрийн тусгай хамгаалалтын

бүс, төрийн тусгай хамгаалалтад авсан барилга, бусад зүйлд нэвтрэн орох хүмүүсийн үнэмлэх, нэвтрэх бичгийг шалгах, эд зүйлд үзлэг хийх, хамгаалуулагчийн хэрэглэх хүнсний бүтээгдэхүүн болон бусад зүйлээс сорьц авч шинжилгээ хийх, ашиглахыг хориглох, төрийн тусгай хамгаалалтын бүсэд ажиллах бусад байгууллагын ажилтанд зааварчилгаа өгөх, хяналт тавих

- төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа барилга, бусад зүйл, тэдгээрийн орчинд сэжиг бүхий этгээд илэрвэл түүний бие, эд зүйл, тээврийн хэрэгсэлд үзлэг хийх, уул этгээдийг 2 цаг хүртэл хугацаагаар түр саатуулах, зэвсэг, зэвсгийн чанартай зүйл, тэсэрч дэлбэрэх, хордуулах бодис илэрвэл хураан авах, холбогдох байгууллагад шилжүүлэх;
- хамгаалуулагчид бодитой аюул учирсан тохиолдолд шаардлагатай бол хуулиар хориглосноос бусад автотээврийн хэрэгсэл болон бусад уналга дайчлах;
- төрийн тусгай хамгаалалтын ажлын шаардлагаар байгууллага, иргэдийн телефон утсаар үнэ төлбөргүй, нийтийн холбооны хэрэгслээр дараалал харгалзахгүй үйлчлүүлэх, байр, орон сууцанд эзэмшигчийн зөвшөөрлөөр нэвтрэн орох, үзлэг хийх;
- албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа зэвсэг, тусгай хэрэгсэл биедээ авч явах, тогтоосон журмын дагуу хэрэглэх;

Харин үүргийн хувьд:

- өргөсөн тангарагтаа үнэнч байх;
- удирдах байгууллагын шийдвэр, захирах даргын тушаалыг биелүүлэх;
- хамгаалуулагчийн хувийн нууцыг чанд хадгалах;
- хамгаалалт, үйлчилгээний ажлын мэдлэг, тусгай бэлтгэлээ байнга дээшлүүлж, шударга, санаачилгатай ажиллах гэх зэргээр эрх, үүргийг салгаж зааж өгсөнөөр хууль хэрэглэхэд тодорхой, ойлгомжтой болно гэж үзэж байна. Мөн Төрийн тусгай хамгаалалтын газартай төсөөтэй чиг үүрэг бүхий байгууллага болох Тагнуулын байгууллагын тухай хуульд тагнуулын ажилтны эрх, үүргийг тусдаа зүйл заалт дээр тусгаж өгсөн байгаа нь алба хаагчийн эрх үүргийг тодотгон албан үүргээ биелүүлэхэд ойлгомжтой байдлыг бий болгож байна.

Үүнээс сөрөг үр дагавартай байх магадлалтай ба онцолж дурдвал зохистой зүйл заалтуудыг тусгайлан сонгон авч дэлгэрүүлэн судаллаа. Тус хуулийн 15.1-т заасан “Төрийн тусгай хамгаалалттай холбогдсон хүсэлт, шаардлагыг иргэд, албан тушаалтанд тавих.....төрийн тусгай хамгаалалтад авсан барилга, бусад зүйлд нэвтрэн орох хүмүүсийн үнэмлэх, нэвтрэх бичгийг шалгах, эд зүйлд үзлэг хийх...хяналт тавих” гэж заасан байх бөгөөд тус хэсэг дээр хүний биед үзлэг хийх гэж тусгаагүй байна. Харин тус зүйлийн 2 дахь хэсэгт “төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа барилга, бусад зүйл, тэдгээрийн орчинд сэжиг бүхий этгээд илэрвэл түүний бие, эд зүйл, тээврийн хэрэгсэлд үзлэг хийх, уул этгээдийг 2 цаг хүртэл хугацаагаар түр саатуулах, зэвсэг, зэвсгийн чанартай зүйл, тэсэрч дэлбэрэх, хордуулах бодис илэрвэл хураан авах, холбогдох байгууллагад шилжүүлэх” гэж зааснаас харахад зөвхөн сэжигтэй этгээдийн биед үзлэг хийхээр ойлгогдож байна. Тиймээс тус хэсэг дээр нэвтрэн орох хүмүүсийн бие, эд зүйлд үзлэг хийх гэж тусгах шаардлагатай байна.

Тус заалтын 15.3-дахь хэсэгт “Хамгаалуулагчид бодитой аюул учирсан тохиолдолд.....бусад уналга дайчлах” гэж заасан байна. Үүнээс харахад бодитой аюул гэдэгт ямар нөхцөл байдлыг хамааруулж ойлгож байгаа нь тодорхойгүй байна. Иймд бодитой аюул гэдгийг юу гэж ойлгож байгааг судлан авч үзэх шаардлагатай байна.

Монгол улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар²³ дээр халдлагад хамаарах нөхцөлийг халдлага өөрийн объектив шинжээрээ нийгэмд аюултай байх, довтолгоон нь бодитой байх гэж тодорхойлсон байна. Бодитой довтолгоон²⁴ гэдгийг довтолгоон шууд эхлэх гэж байгаа нь тодорхой болсон, эхэлсэн, эсхүл эхлээд үргэлжилж байхыг хэлнэ гэжээ. Дүгнэвэл, бодитой аюул гэдгийг тодорхой нарийвчлан зааж өгөх эсхүл хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолтыг тусгаж өгөх шаардлагатай байна.

15.4-т “төрийн тусгай хамгаалалтын.....байгууллага, иргэдийн телефон утсаар үнэ төлбөргүй, нийтийн холбооны хэрэгслээр дараалал харгалзахгүй

²³ Монгол улсын эрүүгийн хуулийн тайлбар. 2010 он.

²⁴ Т.Золбоо, Гэмт хэргийн бүтээц. 2017 он.

үйлчлүүлэх,.....үзлэг хийх” гэж заасан байх ба тус зүйл заалт нь өнөөгийн нийгэмд хэрэгжихэд учир дутагдалтай байна.

ТТХтХ нь 1995 онд батлагдсан бөгөөд тухайн үеийн нийгэм, цаг үеийн байдал, хөгжлийн түвшин нь өнөө үеээс нилээдгүй ялгаатай байсан мөн тухайн цаг үед хэрэглэгддэг байсан нийтийн холбооны хэрэгсэл болон телефон утас нь одоо цагт хэрэглээнээс гарсан юм. Иймд тус хэсгийг өнөөгийн нийгэм, цаг үетэй уялдуулж шинэчлэн найруулах шаардлагатай байна мөн хамгаалалтын үйл ажиллагаанд зайлшгүй тохиолдолд иргэдийн хувийн эд зүйлийг дайчлан ашиглахад иргэдэд учирсан хохирлыг барагдуулах талаарх зохицуулалтыг тусгах нь зүйтэй .

15.5-т “албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа зэвсэг, тусгай хэрэгсэл биедээ авч явах, тогтоосон журмын дагуу хэрэглэх” гэж мөн 22.6-д “Төрийн тусгай хамгаалалтад хэрэглэх зэвсэг, тусгай хэрэгслийг хэрэглэх зааврыг Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын дарга, Улсын ерөнхий прокурортой хамтран батална” гэж тус тус заасан байдаг бөгөөд тус хуульд 2020 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар Тагнуулын байгууллагаас тусдаа бие даасан агентлагийн статустай болсон билээ. Тэгвэл тус хуулийн зүйл заалтыг үндэслэн 2015 онд буюу Төрийн тусгай хамгаалалтын газар нь Тагнуулын байгууллагын харъяа байх үед Тагнуулын ерөнхий газрын дарга, Улсын ерөнхий прокурорын хамтаар Төрийн тусгай хамгаалалтад зэвсэг, тусгай хэрэгсэл хэрэглэх зааврыг²⁵ баталсан байна. Тус зааврын 1.6-д “Цаг хугацаа, нөхцөл байдлын хувьд хууль тогтоомжид заасан журмыг хэрэгжүүлэх боломжгүй, эсхүл өөрийн болон бусдын амь нас, эрүүл мэнд, хамгаалуулагч, хамгаалж байгаа объектод аюул тулгарсан тохиолдолд алба хаагч галт зэвсэг, хүйтэн зэвсэг, тусгай хэрэгсэл хэрэглэж болно” гэж заасан байна. Иймд уг зааварт нөхцөл, чиг үүрэг гэх зэрэг тусгах шаардлагатай бүхий л зүйлийг нарийн зааж тусгаж өгсөн байх бөгөөд хуулийн хэрэгжилтэд сөрөг үр дагаваргүй байна.

²⁵ Төрийн тусгай хамгаалалтад зэвсэг, тусгай хэрэгсэл хэрэглэх заавар. 2015 он.

Мөн ТТХтХ-ийн 13-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт “төрийн тусгай хамгаалалтын албанд 20 нас хүрсэн, эрүүл мэнд, бие бялдар, ёс зүйн шаардлага хангасан, зохих боловсрол, ажлын туршлагатай, ял шийтгэлгүй, Монгол улсын иргэнийг ажиллуулна.” гэж заасан.

Төрийн албаны тухай хуулийн 13.1-т зааснаар “төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч нь төрийн тусгай алба хаагч мөн” гэснийг үндэслэн Төрийн албаны тухай хуулийн холбогдох зүйл заалтаас үзэхэд Төрийн албаны тухай хуулийн²⁶ 10-р зүйлд Төрийн албан тушаалын ангилал, төрлийг заасан байдаг бөгөөд 10.1.2-т төрийн захиргааны албан тушаал; 10.1.3-т төрийн тусгай албан тушаал гэж мөн хуулийн 10.3-т “Энэ хуулийн 10.1.2, 10.1.3-т заасан албан тушаалыг төрийн жинхэнэ албан тушаал гэнэ.” гэж заажээ. Иймд тус зүйл заалтыг үндэслэн Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын алба хаагч нь төрийн жинхэнэ алба хаагчид хамаарч байна. Тиймээс цааш үргэлжлүүлэн төрийн жинхэнэ албан тушаалд тавигдах шаардлагыг авч үзье.

Төрийн албаны тухай хуулийн 22-р зүйлд төрийн жинхэнэ албан тушаалд тавигдах нийтлэг шаардлагыг тусгасан байдаг бөгөөд үүнд “Монгол Улсын иргэн байх, дээд боловсролтой байх, эрүүгийн хуульд заасан авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээр ял шийтгүүлж байгаагүй байх, монгол хэлний ярианы болон бичгийн чадвартай байх, сэтгэцийн өвчин, эмгэггүй байх, хуулийн дагуу цэргийн жинхэнэ алба хаах үүрэг хүлээсэн иргэн үүргээ биелүүлсэн байх” гэж заасан байдаг бол уг хуулийн 23.1-т “Төрийн улс төрийн болон тусгай албан тушаалд тавих тусгай шаардлагыг холбогдох хуулиар тогтооно.” гэж заасан байх бөгөөд өөрөөр хэлбэл хуулиар зохицуулах ёстой хэм хэмжээг байтал Засгийн газрын журмаар зохицуулж байгаа нь Төрийн албаны тухай хуультай нийцэхгүй байна.

Мөн Засгийн газрын 50-р тогтоолд Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн албан тушаалд иргэнийг сонгон шалгаруулах, туршилтын хугацаагаар ажиллуулах журмын 3.1.4-т “гэмт хэрэг үйлдэж, ял шийтгүүлж байгаагүй байх” гэсэн нийтлэг шаардлагыг тусгасан байна. Харин ТТХтХ-д заасан алба хаагчид тавигдах шаардлагад ял шийтгэлгүй гэж тусгасан байгаа нь тодорхойгүй байх ба

²⁶ Төрийн албаны тухай хууль. 2017 он.

зөрчил гаргаж шийтгүүлж байсан иргэд тус байгууллагад алба хаах боломжгүй мэт эргэлзээтэй байдал үүсгэж байна. Тиймээс уг хэсгийг найруулан өөрчилж эрүүгийн ял шийтгэлгүй гэх утга агуулгыг тусгах шаардлагатай байна.

ТТХтХ-ийн 13-р зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн албан тушаалд иргэнийг сонгон шалгаруулах, туршилтын хугацаагаар ажиллуулах журмыг Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын даргын саналыг үндэслэн Засгийн газар батална гэх заалт хэрхэн хэрэгжиж буй эсэх?

Тус зүйл заалтыг үндэслэн Засгийн газраас “Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн албан тушаалд иргэнийг сонгон шалгаруулах, туршилтын хугацаагаар ажиллуулах журам бүхий 50-р тогтоолыг 2021 оны 3-р сарын 3-ны өдөр баталсан байна. Уг тогтоолын 4-р бүлэгт Төрийн тусгай хамгаалалтын байгууллагын төрийн тусгай албан тушаалд орох иргэнд тавигдах шалгуур үзүүлэлтийг тугасан байдаг бөгөөд тухайлбал: 4.1.1-т Бие бялдар, гоозүйн шалгуур үзүүлэлт гэсэнд:

- а) бие эрхтний болон нүүрний хэлбэр төрхийн илэрхий өөрчлөлт, гэмтэл согоггүй, бие бялдарын зөв хөгжилтэй байх;
- б) биеийн ил харагдах хэсэгт шарх сорвигүй, шивээсгүй байх;
- с) биеийн өндөр эрэгтэй 175 см, эмэгтэй 166 см-ээс багагүй байх гэж заасан байна.

Монгол улсын Үндсэн хуулийн²⁷ 10.2-т “Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно” гэж мөн хуулийн 10.4-т “ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах, хувийн аж ахуй эрхлэх эрхтэй” гэж тус тус заасан байдаг. Мөн Монгол улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ болох Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын²⁸ 21.2-т “Хүн бүр улсдаа төрийн алба хаших тэгш эрхтэй” гэж заасан байна. Үүнээс харахад Засгийн газрын 50-р тогтоолын 4.1.1-т тусгасан бие бялдар, гоозүйн шалгуур үзүүлэлт нь Үндсэн хуулиар хамгаалсан хүний эрх, эрх чөлөөнд харшилж байгааг онцлох нь зүйтэй.

²⁷ Монгол улсын Үндсэн хууль. 1992 он.

²⁸ Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал.

Түүнчлэн Төрийн албаны тухай хуулийн 23.1-т “Төрийн улс төрийн болон тусгай албан тушаалд тавих тусгай шаардлагыг холбогдох хуулиар тогтооно” гэж заасан байх бөгөөд ТТХтХ-ийн 13.4-т “Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн албан тушаалд иргэнийг сонгон шалгаруулах, туршилтын хугацаагаар ажиллуулах журмыг Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын даргын саналыг үндэслэн Засгийн газар батална” гэсэн нь Төрийн албаны тухай хуультай нийцэхгүй байна. Холбогдох хуулиар тогтооно гэж заасан байтал Засгийн газрын журмаар баталж байгаа нь асуудалтай байна.

Дээрхээс дүгнэвэл хүний эрхийн хэрэгжилтийн түвшинд практикт сөрөг үр дагавар үүсгэж байгаа бөгөөд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29.1.1-т заасан хуулийн төслийн агуулгын нийтлэг шаардлага болох “Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн, бусад хууль, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай уялдсан байх” шаардлага, зарчмыг зөрчиж байна. Мөн хүний эрхийг хязгаарлах үндэслэл, журмыг байгууллагын даргын саналын хүрээнд тогтоож байгаа нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах үндэслэл, журмыг зөвхөн хуулиар тогтоох зарчмыг алдагдуулж байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол

ТТХтХ-ийн 10-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт Төрийн тусгай хамгаалалтын газар туг, бэлгэ тэмдэгтэй байх зохицуулалт хэрэгжиж чадсан эсэх?

Тус заалтын хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийвээс ижил төстэй чиг үүрэг бүхий байгууллагын хууль болох Цагдаагийн албаны тухай²⁹ хуулийн 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Иргэн, хуулийн этгээд цагдаагийн албаны туг, бэлгэ тэмдэгтэй ижил загварын туг, бэлгэ тэмдэг хэрэглэхийг хориглоно” гэж заасан байдаг бол ТТХтХ-д Төрийн тусгай хамгаалалтын газар туг, бэлгэ тэмдэгтэй байна, туг, бэлгэ тэмдгийн загвар, хэрэглэх журмыг Засгийн газар батална гэж заасны дагуу Засгийн газрын 1995 оны 127 дугаар тогтоолоор³⁰ ТТХГ-ын бэлгэ тэмдгийн тодорхойлолт, бэлгэ тэмдгийг хэрэглэх журмыг баталсан байдаг хэдий ч тус байгууллагын туг, бэлгэ тэмдэгтэй ижил загварыг хэрэглэхийг хориглосон

²⁹ Цагдаагийн албаны тухай хууль. 2017 он.

³⁰ Засгийн газрын 127 дугаар тогтоолын 4 дүгээр хавсралт.

заалтыг хуульчлан тусгаагүй байна. Улмаар цаашид адил бүхий бэлгэ тэмдэг хувийн хамгаалалтын байгууллагууд хэрэглэх зэрэг эрсдэл практикт учирч болзошгүй байна. Туг, бэлгэ тэмдэг нь тухайн байгууллагыг илэрхийлэх гол үнэт зүйл байдаг бөгөөд тэдгээрийг бусад хүн, хуулийн этгээд, өөр байгууллагууд ижил төстэйгөөр ашиглах нь хамгаалалтын хэвийн үйл ажиллагаанд саад учруулж иргэд, хамгаалуулагчийг төөрөгдөлд оруулах эрсдэлтэй.

Хэдийгээр Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын туг, бэлгэ тэмдэгтэй ижил төстэй туг, бэлгэ тэмдэг хэрэглэж хамгаалалтын үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөхүйц байдлаар ашиглагдаж байсан тохиолдол бүртгэгдээгүй ч гэсэн иргэн, хуулийн этгээд төрийн тусгай хамгаалалтын газрын туг, бэлгэ тэмдэгтэй ижил загварын туг, бэлгэ тэмдэг хэрэглэхийг хориглосноор практикт хойшид учирч болзошгүй аливаа сөрөг үр дагавараас урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн орчин бүрдэх учиртай бөгөөд Цагдаагийн албаны тухай болон бусад хууль тогтоомжид нийцүүлэн ижил загварын туг, бэлгэ тэмдэг хэрэглэхийг хориглох зохицуулалт бүрдүүлэх нь зүйтэй.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол

ТТХтХ-ийн 15-р зүйлд Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн эрх, үүргийн зохицуулалт зохистой хэрэгжиж буй эсэх?

Юун түрүүнд тус зүйл заалт дээр эрх, үүргийг хамтад нь тусгасан нь эрх, үүргийн хоорондох ялгаа заагийг ойлгоход асуудалтай байгааг онцлох нь зүйтэй. Тиймээс эрх, үүргийг салгаж доорх байдлаар ангилвал зохимжтой.

Алба хаагчийн эрхийн хувьд:

- төрийн тусгай хамгаалалттай холбогдсон хүсэлт, шаардлагыг иргэд, албан тушаалтанд тавих, дэмжлэг туслалцаа авах, төрийн тусгай хамгаалалтын бүс, төрийн тусгай хамгаалалтад авсан барилга, бусад зүйлд нэвтрэн орох хүмүүсийн үнэмлэх, нэвтрэх бичгийг шалгах, эд зүйлд үзлэг хийх, хамгаалуулагчийн хэрэглэх хүнсний бүтээгдэхүүн болон бусад зүйлээс сорьц авч шинжилгээ хийх, ашиглахыг хориглох, төрийн тусгай хамгаалалтын бүсэд ажиллах бусад байгууллагын ажилтанд зааварчилгаа өгөх, хяналт тавих

- төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа барилга, бусад зүйл, тэдгээрийн орчинд сэжиг бүхий этгээд илэрвэл түүний бие, эд зүйл, тээврийн хэрэгсэлд үзлэг хийх, уул этгээдийг 2 цаг хүртэл хугацаагаар түр саатуулах, зэвсэг, зэвсгийн чанартай зүйл, тэсэрч дэлбэрэх, хордуулах бодис илэрвэл хураан авах, холбогдох байгууллагад шилжүүлэх;
- хамгаалуулагчид бодитой аюул учирсан тохиолдолд шаардлагатай бол хуулиар хориглосноос бусад автотээврийн хэрэгсэл болон бусад уналга дайчлах;
- төрийн тусгай хамгаалалтын ажлын шаардлагаар байгууллага, иргэдийн телефон утсаар үнэ төлбөргүй, нийтийн холбооны хэрэгслээр дараалал харгалзахгүй үйлчлүүлэх, байр, орон сууцанд эзэмшигчийн зөвшөөрлөөр нэвтрэн орох, үзлэг хийх;
- албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа зэвсэг, тусгай хэрэгсэл биедээ авч явах, тогтоосон журмын дагуу хэрэглэх;

Харин үүргийн хувьд:

- өргөсөн тангарагтаа үнэнч байх;
- удирдах байгууллагын шийдвэр, захирах даргын тушаалыг биелүүлэх;
- хамгаалуулагчийн хувийн нууцыг чанд хадгалах;
- хамгаалалт, үйлчилгээний ажлын мэдлэг, тусгай бэлтгэлээ байнга дээшлүүлж, шударга, санаачилгатай ажиллах гэх зэргээр эрх, үүргийг салгаж зааж өгсөнөөр хууль хэрэглэхэд тодорхой, ойлгомжтой болно гэж үзэж байна. Мөн Төрийн тусгай хамгаалалтын газартай төсөөтэй чиг үүрэг бүхий байгууллага болох Тагнуулын байгууллагын тухай хуульд тагнуулын ажилтны эрх, үүргийг тусдаа зүйл заалт дээр тусгаж өгсөн байгаа нь давуу талтай байна.

Үүнээс сөрөг үр дагавартай байх магадлалтай ба онцолж дурдвал зохистой зүйл заалтуудыг тусгайлан сонгон авч судаллаа. Тус хуулийн 15.1-т заасан “төрийн тусгай хамгаалалттай холбогдсон хүсэлт, шаардлагыг иргэд, албан тушаалтанд тавих.....төрийн тусгай хамгаалалтад авсан барилга, бусад зүйлд нэвтрэн орох хүмүүсийн үнэмлэх, нэвтрэх бичгийг шалгах, эд зүйлд үзлэг хийх...хяналт тавих” гэж заасан байх бөгөөд тус хэсэг дээр хүний биед үзлэг хийх гэж тусгаагүй байна. Харин тус зүйлийн 2 дахь хэсэгт “төрийн тусгай

хамгаалалтад байгаа барилга, бусад зүйл, тэдгээрийн орчинд сэжиг бүхий этгээд илэрвэл түүний бие, эд зүйл, тээврийн хэрэгсэлд үзлэг хийх, уул этгээдийг 2 цаг хүртэл хугацаагаар түр саатуулах, зэвсэг, зэвсгийн чанартай зүйл, тэсэрч дэлбэрэх, хордуулах бодис илэрвэл хураан авах, холбогдох байгууллагад шилжүүлэх” гэж зааснаас харахад зөвхөн сэжигтэй этгээдийн биед үзлэг хийхээр ойлгогдож байна. Тиймээс тус хэсэг дээр нэвтрэн орох хүмүүсийн бие, эд зүйлд үзлэг хийх гэж тусгах шаардлагатай байна.

Тус заалтын 15.3-дахь хэсэгт “Хамгаалуулагчид бодитой аюул учирсан тохиолдолд.....бусад уналга дайчлах” гэж заасан байна. Үүнээс харахад бодитой аюул гэдэгт ямар нөхцөл байдлыг хамааруулж ойлгож байгаа нь тодорхойгүй байна. Иймд бодитой аюул гэдгийг юу гэж ойлгож байгааг судлан авч үзэх шаардлагатай байна.

Монгол улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар³¹ дээр халдлагад хамаарах нөхцөлийг халдлага өөрийн объектив шинжээрээ нийгэмд аюултай байх, довтолгоон нь бодитой байх гэж тодорхойлсон байна. Мөн Гэмт хэргийн бүтээц³² номд бодитой довтолгоон гэдгийг довтолгоон шууд эхлэх гэж байгаа нь тодорхой болсон, эхэлсэн, эсхүл эхлээд үргэлжилж байхыг хэлнэ гэжээ. Дүгнэвэл, бодитой аюул гэдгийг тодорхой нарийвчлан зааж өгөх эсхүл хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолтыг тусгаж өгөх шаардлагатай байна.

15.4-т “төрийн тусгай хамгаалалтын.....байгууллага, иргэдийн телефон утсаар үнэ төлбөргүй, нийтийн холбооны хэрэгслээр дараалал харгалзахгүй үйлчлүүлэх,.....үзлэг хийх” гэж заасан байх ба тус зүйл заалт нь өнөөгийн нийгэмд хэрэгжихэд учир дутагдалтай байна.

ТТХтХ нь 1995 онд батлагдсан бөгөөд тухайн үеийн нийгэм, цаг үеийн байдал, хөгжлийн түвшин нь өнөө үеээс нилээдгүй ялгаатай байсан мөн тухайн цаг үед хэрэглэгддэг байсан нийтийн холбооны хэрэгсэл болон телефон утас нь одоо цагт хэрэглээнээс гарсан юм. Иймд тус хэсгийг өнөөгийн нийгэм, цаг үетэй уялдуулж шинэчлэн найруулах шаардлагатай байна.

³¹ Монгол улсын эрүүгийн хуулийн тайлбар. 2010 он.

³² Т.Золбоо, Гэмт хэргийн бүтээц. 2017 он.

15.5-т “албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа зэвсэг, тусгай хэрэгсэл биедээ авч явах, тогтоосон журмын дагуу хэрэглэх” гэж мөн 22.6-д “төрийн тусгай хамгаалалтад хэрэглэх зэвсэг, тусгай хэрэгслийг хэрэглэх зааврыг Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын дарга, Улсын ерөнхий прокурортой хамтран батална” гэж тус тус заасан байдаг бөгөөд тус хуульд 2020 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсанаар Тагнуулын байгууллагаас тусдаа бие даасан агентлагийн статустай болсон билээ. Тэгвэл тус хуулийн зүйл заалтыг үндэслэн 2015 онд буюу Төрийн тусгай хамгаалалтын газар нь Тагнуулын байгууллагын харъяа байх үед Тагнуулын ерөнхий газрын дарга, Улсын ерөнхий прокурорын хамтаар Төрийн тусгай хамгаалалтад зэвсэг, тусгай хэрэгсэл хэрэглэх зааврыг³³ баталсан байна. Тус зааврын 1.6-д “Цаг хугацаа, нөхцөл байдлын хувьд хууль тогтоомжид заасан журмыг хэрэгжүүлэх боломжгүй, эсхүл өөрийн болон бусдын амь нас, эрүүл мэнд, хамгаалуулагч, хамгаалж байгаа объектод аюул тулгарсан тохиолдолд алба хаагч галт зэвсэг, хүйтэн зэвсэг, тусгай хэрэгсэл хэрэглэж болно” гэж заасан байна. Иймд уг зааварт нөхцөл, чиг үүрэг гэх зэрэг тусгах шаардлагатай бүхий л зүйлийг нарийн зааж тусгаж өгсөн байх бөгөөд хуулийн хэрэгжилтэд сөрөг үр дагаваргүй байна.

Харин АНУ-ын туршлагаас үзэхэд тусгай алба хаагчийн эрх үүргийн дараах байдлаар тусган зохицуулсан байна.

Албан хаагчийн эрх үүрэг³⁴

(1)-тай холбоотой мөрдөн байцаалт явуулах:

(А) хууль бус паспорт, виз олгох, ашиглах;

(В) Төрийн захиргааны байгууллагын хөтөлбөр, чиг үүрэг, эрх мэдэлтэй холбоотой эсвэл тэдгээртэй холбоотой хувийн мэдээллийг хулгайлах, бичиг баримтын залилангийн хэргийг тодруулах

(С) АНУ-ын цэргийн төлөөлөгчийн газар болон холбогдох оршин суух газруудад хамаарахаас бусад тохиолдолд АНУ-ын тусгай тэнгисийн болон нутаг дэвсгэрийн харьяаллын хүрээнд үйлдэгдсэн холбооны гэмт хэргийг шалгах (18 дугаар зүйлийн 7(9) хэсэгт тодорхойлсон);

³³ Төрийн тусгай хамгаалалтад зэвсэг, тусгай хэрэгсэл хэрэглэх заавар. 2015 он.

³⁴ §2709. Special agents, 22 USC 2709: Special agents
[https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:22%20section:2709%20edition:prelim](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:22%20section:2709%20edition:prelim)

(2) эрэн сурвалжлах, баривчлах зөвшөөрөл авах, тушаал гүйцэтгэх, түүнчлэн зарлан дуудах хуудас ашиглах;

(3) Дараах тохиолдолд аюулгүй байдал, аюулгүй байдлыг хангахтай шууд холбоотой хамгаалалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хамгаалах, гүйцэтгэх:

(А) Гадаад улсын тэргүүн, гадаадын засгийн газрын албан ёсны төлөөлөгчид болон АНУ-д ирсэн бусад хүндэт зочид;

(В) Төрийн нарийн бичгийн дарга, Төрийн нарийн бичгийн даргын орлогч болон АНУ-ын Засгийн газрын АНУ-д болон гадаадад байгаа албан ёсны төлөөлөгчид;

(С) (А) эсвэл (В) дэд зүйлд заасан хүмүүсийн ойрын гэр бүлийн гишүүд;

(D) АНУ дахь гадаад төлөөлөгчийн газар (энэ нэрийн 4302(a)(4)[1]-д тодорхойлсон) болон олон улсын байгууллагууд (энэ нэрийн 4309(b) хэсэгт тодорхойлсон);

(Е) аюул заналхийллийн үнэлгээний үндсэн дээр Сайдын албан тушаалыг дуусгавар болгосноос хойш 180 хүртэлх хоногийн хугацаанд хамгаалалах

(F) Ерөнхийлөгч болон дэд ерөнхийлөгчийн зарлигийн дагуу томилогдсон Засгийн газрын сайдаар томилогдсон хүн

(4) Сайдын болон Ерөнхий прокурорын баталсан журмын дагуу энэ зүйлд заасан үүргээ гүйцэтгэж байх хугацаанд галт зэвсэг авч явах, хэрэглэх

(5) Гэмт хэрэг хийсэн гэх үндэслэлтэй хүнийг баривчлах;

(3) Галт зэвсэг авч явах, ашиглахтай холбоотой журмыг Сайдын зөвшөөрлийн дагуу Ерөнхий прокурор батална.

Дээрхи АНУ-ын тусгай алба хаагчийн эрх үүргийн зохицуулалтаас дүн шинжилгээ хийвээс алба хаагч нь мөрдөн байцаалт явуулах, гэмт хэргийг шалгах мөшгөх зэрэг хамгаалахаас гадна өөр чиг үүрэг бүхий эрх үүргийг давхар хэрэгжүүлдэгээрээ онцлогтой байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол

ТТХтХ-ийн 16-р зүйлд заасан Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн үүргээ биелүүлэх баталгаа хэрхэн хэрэгжиж буй эсэх?

Тус заалтын 16.1-дах хэсэгт “Албан үүргээ биелүүлэх үед нь төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчид учирсан хохирлыг төр хариуцна” гэж заасан боловч

төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн үүргээ биелүүлэх баталгааг оновчтой тусгаж өгөөгүйгээс алба хаагчийн эрх ашиг, албан үүргээ бүелүүлэх баталгаа хангагдахгүйд хүрэх эрсдэлтэй байгааг дурдах нь зүйтэй. Иймд жишээ болгон Цагдаагийн албаны тухай хуулийг сонгон судаллаа.

Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 86.1-т “Цагдаагийн алба хаагч албан үүргээ гүйцэтгэж яваад гэмт халдлагын улмаас амь насаа алдсан тохиолдолд 10 жилийн үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний тэтгэмжийг тухайн алба хаагчийн сарын үндсэн цалингийн дунджаар тооцож түүний гэр бүлд нэг удаа олгоно” мөн тус хуулийн 86.3-т Цагдаагийн алба хаагч албан үүргээ гүйцэтгэж яваад эрүүл мэнд нь хохирсон тохиолдолд хууль тогтоомжид заасны дагуу Засгийн газар дараахь нөхөх олговор, тусламж олгоно:

- 86.3.1.хөдөлмөрийн чадвар алдалтын хувь хэмжээнээс шалтгаалан хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 30, 60, 90 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний нэг удаагийн нөхөх олговор;
- 86.3.2.хиймэл эрхтэн хийлгэсэн бол түүний зардлыг;
- 86.3.3.хөдөлмөрийн чадвар алдсаны тэтгэвэр авагчид авч байсан цалингийн зөрүү гэж заасан

Иймд уг зүйл заалт дээр ямар хэмжээний хохиролд хэр хэмжээний нөхөн олговор олгохыг тодорхой тусгаж заасан байна. Тиймээс тус ТТХтХ-ийн тус хэсгийн бусад хуультай нийцүүлэн, алба хаагчид учирсан хохирлыг нэг мөр шийдэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Мөн тус зохицуулалтын 16.11-дах хэсэгт заасан Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн төрийн тусгай хамгаалалтад байхаар тогтоосон барилга, бусад зүйлийн гадна цэгт болон далд хамгаалалтад ажилласан 1 жилийг 1 жил 4 сартай дүйцүүлэн тооцно” гэж заасан байх бөгөөд тус хэсэгт барилга, бусад зүйлийн гадна цэгт болон далд хамгаалалтад ажилласан гэж тусгасан байгаа хэдий ч практикт төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч нар нь тойрох зарчмаар гадна хамгаалалтад ээлжлэн ажилладаг жишиг тогтсон. Тиймээс нийт хамгаалалтын алба хаагчдын эрх ашгийг тэгш хангах үүднээс тус зүйл заалт дээр гадуур хамгаалалтыг мөн нэмэн нийт хамгаалалтыг хамруулж тусгах шаардлагатай байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол

ТТХтХ-ийн 17-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Шаардлагатай тохиолдолд төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн амралтын цагийг хязгаарлах буюу илүү цагаар ажиллуулж байгаа зохицуулалтын хэрэгжилтийн тухайд.

Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч нь алба хаагч болохын сацуу хүн гэх субъектын хувьд Үндсэн хуульд заасан суурь эрхүүдийг эдлэх ёстой билээ. Хөдөлмөрийн тухай хуулийн³⁵ 91-р зүйлийн 2.1 дэх хэсэгт зааснаар “улс орныг батлан хамгаалах, хүний амь нас, эрүүл мэндийг хамгаалахад зайлшгүй шаардлагатай ажил гүйцэтгэх” тохиолдолд илүү цагаар ажиллаж болохоор заасан байна. Иймд энэ нөхцөлд алба хаагч нь илүү цагаар ажилласан ч Үндсэн хуульд заасан суурь эрх хамгаалагдсан байх ёстой. Иймд энэ асуудлыг нухацтай авч үзэх шаардлага тулгарч байна.

ТТХтХ-ийн 17-р зүйлийн 3 дахь хэсэг нь Хөдөлмөрийн тухай хуультай нийцэж буй бөгөөд аюулгүй байдал, нийтийн ашиг сонирхол зэргээс улбаалж хүний эрхийг зарим тохиолдолд хуулиар хязгаарлаж болдог байна. Тухайлбал, Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 29-р зүйлд “Хүн бүр эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ бусдын эрх, эрх чөлөөг зүйн дагуу зөвшөөрөн хүндлэх, ёс суртахууны шударга шаардлагыг биелүүлэх, ардчилсан нийгэмд байдаг хэв журам, бүх нийтийн сайн сайхан байдлыг хангах үүднээс хуульчлан тогтоосон зохих хязгаарлалтад л захирагдана” гэж заажээ. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын актын 19-р зүйлд мөн хүний эрхийн хязгаарлалтын заалт оржээ³⁶. Эдгээрээс гадна үндэсний эрх зүйн хүрээнд Үндсэн хуулийн түвшинд хүний эрхийг хуулиар хязгаарлаж болох заалтууд байдаг. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 18-р зүйлийн 5 дахь хэсэгт зааснаар “... Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан хүний салшгүй эрхээс бусад эрхийн хувьд үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд хуулиар зохих хязгаарлалт тогтоож болно” хэмээн заасан тул хүний салшгүй эрхийг хязгаарлах тохиолдлыг авч үзэж байгаа бөгөөд ямар ч нөхцөл байдал

³⁵ Хөдөлмөрийн тухай хууль.

³⁶ “ Эрхийг эдлэх нь онцгой үүрэг хариуцлагаас ногдуулн. Энэ нь гагцхүү хуулиар тогтоосон зарим хязгаарлалттай холбоотой бөгөөд тэдгээр нь а/ бусдын эрх, алдар хүндийг хүндэтгэх б/ үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, хүн амын эрүүл мэнд буюу ёс суртахууныг хамгаалахад зайлшгүй шаардлагатай байна. “ Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактаас

үүссэн гэсэн амьд явах, итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх, эрүү шүүлтээс ангид байх эрх чөлөөний заалтыг хөндөхгүй байхаар тогтоожээ³⁷.

Хүний эрхийн хязгаарлалттай холбоотой асуудал нь гагцхүү парламентаас гаргасан хуулиар л хязгаарлах явдал тул амралтын хугацаанаас шаардлагатай тохиолдолд хязгаарлана гэж ТТХтХ-д хуульчлан зохицуулсан нь хууль зүйн зохих шаардлагыг хангасан байна. Иймд албан хаагчдын эрхийг хязгаарлахдаа суурь эрх болох амьд явах, итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх, эрүү шүүлтээс ангид байх эрх чөлөөний эрхүүдийг ямарч тохиолдолд хязгаарлаж болохгүй. Мөн “шаардлагатай тохиолдол” гэж юуг ойлгох нь ойлгомжгүйн улмаас төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчдыг үндэслэлгүйгээр илүү цагаар ажиллуулах эрсдэл үүсэх магадлалтай. Мөн эрхийг хязгаарласан тохиолдолд хэрхэх тухай зохицуулалт агуулаагүй байгаа нь хуулийн хэрэгжилтэд хүндрэл учруулах, ойлгомжгүй байдал үүсгэх эрсдэлтэй байгааг дурдах нь зүйтэй. Иймд тус хуулийн хэрэгжилтийн явцад тус заалтын улмаас төрийн тусгай албан хаагчдыг үндэслэлгүйгээр урт хугацаагаар ажиллуулах сөрөг үр дагавар үүсэх магадлалтай байгааг цохон тэмдэглэх нь зүйтэй.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол

Төрийн тусгай хамгаалалтын зэвсэг, тусгай хэрэгсэл хэр хэрэглэгдэж байна вэ?

ТТХтХ-ийн 21-р зүйлд төрийн тусгай хамгаалалтын байгууллага, алба хаагч төрийн тусгай хамгаалалтын үүрэг гүйцэтгэхдээ 8 төрлийн зэвсэг болон тусгай хэрэгсэл, мэх хэрэглэх тухай хуульчлан зохицуулсан байна.

Тус ангилалд зэвсэггүйгээр тулалдах мэх орсон бөгөөд тус байдлын хэрэгжилтэд үнэлэлт өгөх нь зүйтэй. Тус хуулийн 22-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт зэвсэггүйгээр тулалдах мэхийг хэрэглэх тохиолдлуудыг хуульчлан зохицуулсан байна. Иймд юуны түрүүнд зэвсэггүйгээр тулалдах мэх гэдэг ойлголтыг тодруулах шаардлагатай. Төрийн тусгай хамгаалалтад зэвсэг, тусгай хэрэгсэл хэрэглэх зааврын 1.4.10-т “зэвсэггүйгээр тулалдах мэх хэрэглэх” гэж хүний амь нас, эрүүл мэндэд ноцтой хохирол учруулахгүйгээр бие хамгаалах урлагийн

³⁷ Нийгмийн хэв журам ба хүний эрх, Цагдаагийн байгууллагын албан хаагчдын гарын авлага, https://nhrcm.gov.mn/media/documents/1365649162_niigmiin_hev_juram_ba_hunii_erh.pdf

төрлөөр зэвсэггүйгээр довтолох, хамгаалах, няцаах, барьж хүлэх зэрэг” аргыг хэлнэ гэж тодорхойлжээ. Гэсэн хэдий ч алба хаагч зэвсэггүйгээр тулалдах мэх хэрэглэсний үр дүнд иргэний эрүүл мэндэд хохирол учирсан тохиолдолд ямар арга хэмжээ авах, хэрхэн хохирлыг барагдуулах талаарх зохицуулалт байхгүй байгааг онцлох нь зүйтэй.

Тус зааврын 8 дахь хэсэгт Зэвсэггүйгээр тулалдах мэхийн талаар дэлгэрэнгүй тусгасан байна. Тухайлбал 8.1-т “Хамгаалуулагчийн амь нас, эрүүл мэнд болон төрийн тусгай хамгаалалтад авсан барилга, бусад зүйлд халдсан этгээдийн эсрэг алба хаагч албадан саатуулах үүргээ өөр аргаар биелүүлэх боломжгүй бол зэвсэггүйгээр тулалдах мэх хэрэглэж болно” гэж мөн алба хаагчийн ямар тохиолдолд зэвсэггүйгээр тулалдах мэхийг хэрэглэх, ямар тохиолдолд хориглох зэргийг тодорхой тусгасан байна.

Монгол Улсын дотоодын эрх зүйн орчны жишээ болгон Цагдаагийн алба хаагчийн зэвсэггүйгээр тулалдах мэх хэрэглэх заавраас ³⁸ дурдах нь ач холбогдолтой. Тус зааврын 2 дахь хэсэгт зэвсэггүйгээр тулалдах мэх гэдэгт “мэхний үйлдлийг урьдчилан тодорхойлох боломжгүй боловч энэ журмын 238.3.1-т заасан тохиолдолд бие хамгаалах урлагийн мэхээр тулалдах, довтолох, хамгаалах, няцаах, баривчлах, хүлэх, боох, тонгоргох, өчих гэх мэтээр биеийн хүчээр гүйцэтгэх үйлдэл” гэж тусгажээ. Мөн тус журамд зэвсэггүйгээр тулалдах мэх хэрэглэсэн тухай илтгэх талаар зохицуулалтыг тусгасан байх бөгөөд үүнд:

5.1. Цагдаагийн алба хаагч тусгай мэх хэрэглэсэн тухайгаа Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журмын 233.6.1-т заасан болон дараах тохиолдолд шууд захирах даргадаа нэн даруй илтгэж бичгээр танилцуулна:

а/ бусдад гэмтэл учирсан

б/ гомдол гаргасан

5.2. Илтгэх хуудсанд тусгай мэх хэрэглэсэн үндэслэл, энэ журмын 238.4-т заасан хүчин зүйлс, тусгай мэх хэрэглээгүйгээс учрах болон учирсан хор уршиг, хэрэглэсэн тусгай мэх, бусдад болон өөрт гэмтэл учирсан бол авсан арга хэмжээ зэргийг дэлгэрэнгүй бичнэ гэж заажээ. Үүнээс дүгнэвэл Цагдаагийн алба хаагчийн зэвсэггүйгээр тулалдах мэх хэрэглэх заавар, журамд хохирол учирсан тохиолдолд ямар арга хэмжээ авах талаар нарийвчлан тусгаж өгсөн нь давуу талтай байна.

³⁸ Нийгмийн хэв журам ба хүний эрх. 2012 он.

Харин гадаад орны хувьд жишээ болгон АНУ-ыг сонгон судалсан бөгөөд АНУ-д зэвсэггүйгээр тулалдах мэх хэрэглэхийг “Аюулгүйн тактик ашиглах” гэж нэрлэдэг байна. АНУ-ын хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд болон агентууд нийтийн аюулгүй байдлыг хангахын зэрэгцээ ослыг үр дүнтэй хянах тактик, арга техникийг ашиглахыг эрэлхийлж, санамсаргүй гэмтэл, эд хөрөнгийн ноцтой хохирол учруулах эрсдэлийг бууруулахын тулд аюулгүй тактик ашиглах ёстой гэж үздэг.³⁹ Хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд нь хүч хэрэглэхээс зайлсхийхийн тулд ухрах үүрэг хүлээхгүй бөгөөд заналхийллийг зогсоохын тулд хүч хэрэглэхээс өмнө довтолгоог хүлээх шаардлагагүй гэсэн зарчмыг тусгаж өгсөн онцлогтой байна.

Мөн аливаа заналхийллээс олон нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалахын тулд хүч хэрэглэснээс үүдэн гарсан бэртэл гэмтэл авсан, шархадсан, мөн эмнэлгийн тусламж авах шаардлагатай аливаа субъектэд боломжтой бол анхан шатны тусламж үзүүлэх, эмнэлгийн тусламж дуудах, эмнэлэгт хүргэж өгөх үүргийг хүлээхээс гадна хүч хэрэглэсэн тухай бүртээ холбогдох удирдлагадаа заавал мэдэгдэх үүрэгтэй байдаг ба уг үүргээ биелүүлээгүй алба хаагчид захиргааны эсхүл эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг байна.

Иймд дээрх дотоодын болон гадаадын ижил чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын сайн туршлагыг авч ТТХтХ-д тусган, журмаар нарийвчлан дэлгэрэнгүй зохицуулах нь Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын алба хаагчдад, бусад хууль хэрэглэгчдэд, эрсдэлт бүхий иргэдэд ойлгомжгүй байдал үүсгэхээс урьдчилан сэргийлж, хууль хэрэгжилтийн түвшинд эерэг үр дагавар үүсэх учиртай.

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол

Алба хаагч галт зэвсэг хэрэглэх эрх зүйн орчин хэрхэн оновчтой хэрэгжиж байна вэ?

ТТХтХ-ын 22-р зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Зэвсэг, тусгай хэрэгсэл хэрэглэснээс хүний амь бие, эрүүл мэндэд хохирол учирсан тохиолдолд төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч нь эмнэлгийн байгууллага, захирах даргадаа, захирах дарга нь прокурорт тус тус нэн даруй мэдэгдэнэ” гэж заасан байна. Иймд тус

³⁹ Policy on the use of force, Homeland security. 2018.

заалтад хүний амь бие, эрүүл мэндэд хохирол учирсан тохиолдолд гэж заасан байх бөгөөд энэ нь хохирол учраагүй тохиолдолд мэдэгдэхгүй байх эрхтэй байж болох давхар утга бүхий хуулийн хийдлийг агуулж байна. Өрөөр хэлбэл, хохирол заавал учирсан тохиолдолд мэдэгдэх эрх үүсэх үү гэдэг асуудлыг хөндөх нь зүйтэй. Энэ тухай бусад дотоодын хуулт тогтоомжийг харьцуулохууль сахиулах чиг үүрэг бүхий байгууллага болох Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд хэрхэн зохицуулж байгаа тухай болон галт зэвсэг хэрэглэсэн тохиолдолд хэрхэх, хэнд мэдэгдэх тухай зохицуулалтыг харьцуулан судлах шаардлагатай.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 298.5-р заалтад “Галт зэвсэг хэрэглэсний улмаас хүн гэмтсэн тохиолдолд эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үзүүлж, эрүүл мэндийн байгууллагад хүргэнэ. Галт зэвсэг хэрэглэсэн тохиолдол бүрд прокурор, цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэнэ” мөн 298.6-р заалтад “Галт зэвсэг хэрэглэсэн тухай илтгэх, мэдээлэх журмыг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн Улсын ерөнхий прокурортой хамтран батална” хэмээн заасан байна. Тус заалтуудаас харахад галт зэвсэг хэрэглэсэн тохиолдолд хэрхэх тухай ТТХтХ-аас ялгамжтай зохицуулсан байгааг онцлох нь зүйтэй. Цаашилбал тус Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын илтгэх мэдээллэх журам нь Хууль зүйн дотоод хэргийн сайд, Улсын ерөнхий прокурор 2017 оны 9-р сарны 06-ны өдөр А225 тоот дугаараар батлагдан гарсан бөгөөд тус журамд галт зэвсэг хэрэглэсэн тохиолдолд хэнд хэрхэн, ямар дэс дарааллаар илтгэх, мэдэгдэх тухай нарийн процедурыг дэлгэрэнгүй зохицуулсан байна. Тухайлбал, тус журмын 2.2-т зааснаар “Хүний амь нас, эрүүл мэнд хохирсон тохиолдолд хорих анги, байгууллагын дарга болон харьяа прокурорын газар, нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагын жижүүрийн албанд харилцаа холбооны хэрэгслээр буюу эсхүл тухайн алба хаагч өөрийн биеэр даруй мэдэгдэж хэргийн газрыг хамгаалалтад авна” хэмээн нарийвчлан зохицуулсан байна.

Гэвч “Төрийн тусгай хамгаалалтын эрх зүйн” зохицуулалтад галт зэвсэг хэрэглэсэн тухай илтгэх мэдэгдэх журам байх ёстой эсэх, хэн хэрхэн батлах тухай ТТХтХ-д зохицуулалт агуулаагүй байх бөгөөд хохирол учраагүй буюу галт зэвсэг хэрэглэсэн тохиолдолд хэрхэн яаж, ямар байдлаар мэдэгдэх тухай нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байгааг шүүмжлэх нь зүйтэй. Улмаар тухайн асуудлын талаар хууль зүйн зохицуулалтгүй, тодорхойгүй байдлын улмаас

төрийн тусгай албан хаагчид эрсдэлд орсон тохиолдолд нэг ч удаа галт зэвсэг нээсэн тохиолдол практикт бүртгэгдээгүй байна. Улмаар төрийн тусгай хамгаалалтын газрын алба хаагчид болон хамгаалуулагч зэрэг бусдын амь биед ноцтой хохирол учир ч болохуйц нөхцөл байдал үүсэж буйг онцолж байна. Үүний шалтгаан нөхцлийг тодруулахад “галт зэвсэг хэрэглэсэн тохиолдолд яах нь маш тодорхойгүй байдаг учраас галт зэвсэг хэрэглэхээс татгалздаг” тухай алба хаагчид хариулсан байна. Иймд галт зэвсэг ямар тохиолдолд хэрхэн хэрэглэх тухай, хэрэглэсний дараагаар хэнд ямар журмаар хандах тухай нарийвчилсан зохицуулалт дутагдаж байна. Иймд галт зэвсэг хэрэглэх хууль зүйн зохицуулалтыг илүү нарийвчлах, эрх зүйн орчныг илүү ойлгомжтой бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Гадаад орны туршлагаас үзвэл галт зэвсэг хэрэглэх тухай нарийвчлан зохицуулсан байх бөгөөд галт зэвсэг хэрэглэхээс өмнө дээд албан тушаалтнаас галт зэвсэг авч явах асуудлыг мэдэгдэж, зөвшөөрөл авах тухай зохицуулалт мөн агуулж байна.

Тухайлбал, БНСУ-ын Ерөнхийлөгчийн хамгаалалтын тухай хуулийн 19-р зүйлд Зэвсэг биедээ авч явах, хэрэглэх тухай дараах байдлаар заасан байна:

1. Тусгай хамгаалалтын газрын дарга нь албан үүрэг гүйцэтгэхэд шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд албан хаагчид зэвсэг биедээ авч явах зөвшөөрөл олгоно.

Хэмээн заасан байна. Харин АНУ-ын холбогдох хуульд дотоод болон гадаадын нутаг дэвсгэрт зэвсэг авч явах бүрэн эрхийг дараах байдлаар хуульчлан зохицуулсан байна⁴⁰.

- A. АНУ-ын 22-р Хуулийн 2709-р зүйлд заасан АНУ-ын тусгай албан хаагчид албан үүрэг гүйцэтгэхдээ дараах дүрэм журмын дагуу галт зэвсэг авч явах, ашиглах эрхтэй.⁴¹

Галт зэвсэг авч явах зөвшөөрөл

⁴⁰ Authority to Carry Firearms

⁴¹ Authority to Carry Firearms

Section 2709 of Title 22, United States Code, authorizes special agents of the U.S. Department of State to carry and use firearms in the performance of their duties, consistent with these regulations.

- В. Галт зэвсэг авч явах зөвшөөрөлгүйгээс бусад тохиолдолд АНУ-ын нутаг дэвсгэрт алба хаагч нь энэхүү журмын дагуу зөвшөөрөгдсөн галт зэвсэг авч явах эрхтэй. Алба хаагч өөрийгөө галт зэвсэг авч явахад тохиромжгүй гэж итгэх үндэслэлтэй тохиолдолд дээд шатны алба хаагчид заавал мэдэгдэнэ.
- С. АНУ-ын хууль тогтоомжийн дагуу галт зэвсэг авч явах эрхийг хуулиар хязгаарлаагүй тохиолдолд АНУ-ын гадна нутаг дэвсгэрт алба хаагч холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу Газрын даргын бичгээр зөвшөөрөл авснаар галт зэвсгээ гадаадад авч явах боломжтой.
- Д. Алба хаагч бүр эдгээр журамд заасан өөрийн эрх үүргийн талаар бүрэн ойлголттой байх үүрэгтэй.

Зөвшөөрөгдсөн галт зэвсэг

- А. Тусгай алба хаагчид төрийн захиргааны байгууллагаас батлагдан гарсан гар буу, бүрээс, туслах зэвсэг (шумбагч буу, ангийн буу, тусгай зориулалтын галт зэвсэг) болон сум зэргийг авч явахыг зөвшөөрнө.

Ажлаас гадуурх болон хоёрдогч зэвсэг

- А. АНУ-д үүрэгт ажлаасаа чөлөөлөгдөж байх хугацаандаа албаны зэвсгээ авч явах эрхтэй байж болно. Энэ заалт нь холбооны, муж, орон нутгийн хууль тогтоомжийн дагуу хувийн иргэн эсвэл мэргэшсэн хууль сахиулагчийн хувьд бусад галт зэвсгийг үүргээс гадуур тээвэрлэхэд саад болохгүй.
- В. АНУ-д албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа тусгай алба хаагч нь албаны зэвсгээсээ гадна нэг хоёрдогч гар буу авч явах эрхтэй байж болно. Хоёрдогч гар буу нь төрийн захирагааны байгууллагаас батлагдан гарсан гар бууны жагсаалтад орсон байх ёстой.
- С. Тусгай алба хаагч хоёрдогч гар бууг зөөвөрлөхийг зөвхөн батлан гаргасан стандарт, болон шаардлагатай зөвшөөрлийг хангасан тохиолдолд л зөвшөөрнө.
- Д. Зэвсгийг бүрэн тодорхойлсон хавсаргасан бичиг баримт, тээвэрлэлтийг анх зөвшөөрсөн огноо байхгүй бол хоёрдогч гар буу хэрэглэхийг зөвшөөрөхгүй.

Мэргэшсэн байдал

- Тусгай зөвшөөрлөөр олгосон галт зэвсэг авч явах эрх авахын тулд алба хаагч галт зэвсгээрээ төрийн захиргааны байгууллагын мэргэшлийн курст

заасан оноог хангасан буюу түүнээс дээш оноо авч тэнцсэн тохиолдолд олгоно. Туёгай алба хаагч нь сүүлийн 12 сарын хугацаанд шаардлагатай галт зэвсгийн сургалт, танилцах процедурыг амжилттай биелүүлээгүй тохиолдолд галт зэвсгийг авч явахыг зөвшөөрөхгүй.

Иймд гадаад улсын хууль тогтоомжоос үзвэл зөвхөн галт зэвсэг хэрэглэсэн тухай мэдээлэл өгөхөөс гадна галт зэвсэг биедээ авч явах зөвшөөрөл авахаас авах, сургалтад хамрагдах болон галт зэвсэг нээх болон нээсний дараа мэдэгдэх зэрэг үйл явцыг нарийвчлан зохицуулсан байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 14

Галт зэвсэг хэрэглэх хуулиар заасан тохиолдлууд хэр хэрэгжиж байна вэ?

Цаашилбал, тус хуулийн 22-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч галт зэвсэг хэрэглэх тохиолдлыг хуульчлан зохицуулсан байна. Үүнд;

1/хамгаалуулагч, төрийн тусгай хамгаалалтад авсан барилга, бусад зүйл, үүргээ гүйцэтгэж байгаа хамгаалалтын алба хаагчид галт зэвсэг хэрэглэн халдсан буюу халдахыг завдсан;

2/хамгаалуулагч, төрийн тусгай хамгаалалтад авсан барилга, бусад зүйлд ноцтой хохирол учруулж болзошгүй байдлаар халдсан буюу халдахаар завдсан этгээдийн үйлдлийг өөр аргаар таслан зогсоох боломжгүй;

3/хамгаалуулагч, төрийн тусгай хамгаалалтад авсан барилга, бусад зүйлийг барьцаанд авахаар завдсан үйлдлийг таслан зогсоох, барьцаанаас чөлөөлөх.

Зэрэг дээрхи тохиолдолд алба хаагч галт зэвсэг нээх эрхтэй тухай ТТХтХ-д хуульчлан зохицуулсан байна. Гэвч эдгээр нөхцөлд алба хаагч галт зэвсэг нээсэн тохиолдол нэг ч удаа бүртгэгдээгүй байгааг онцлон дурдах нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, тус эрх зүйн зохицуулалт нь практикт нийцэхгүй буюу практикт хэрэгжиж чадахгүй байгаа үр дагавартай байна. Иймд галт зэвсэг хэрэглэх онцгой тохиолдлуудыг гадаадын зарим улс орнууд хэрхэн хуульчлан зохицуулсан байгааг харьцуулан судлах нь зүйтэй.

БНСУ-ын Ерөнхийлөгчийн хамгаалалтын тухай хуулийн 19-р зүйлд Зэвсэг биедээ авч явах, хэрэглэх тухай дараах байдлаар заасан байна:

- А. Албан үүргээ гүйцэтгэхэд шаардлагатай гэж үзвэл албан хаагч харьяалах даргын зөвшөөрлөөр зэвсэг хэрэглэж болно.
- В. Харин хуулиар заасан бусад тохиолдолд хүнд гэмтэл учруулж үл болно.
 - 1. Эрүүгийн хуулийн 21-р зүйл, 22-р зүйлд заасан нөхцөл байдал үүссэн бол
 - 2. Ерөнхийлөгчийн хамгаалалтын тухай хуулийн 4.1-д заасан хамгаалуулагчийн хамгаалалтыг хийх явцад илрүүлсэн цаазын ял, бүх насаар хорих ял болон 3-с дээш жилээр хорих ялтай гэмт хэрэг үйлдсэн эсвэл сэжигтэн этгээдийг баривчлахаас өөр аргагүй үед болох аль эсхүл тусгай алба хаагчийн хамгаалалтын ажилд саад учруулах, зугтахар алба хаагчид халдахад түүнийг таслан зогсоох, баривчлахад зэвсэг хэрэглэхээс өөр аргагүй болсон тохиолдолд
 - 3. Хамгаалалтын үйл ажиллагаанд саад учруулах зорилгоор шөнийн цагаар эсвэл бүлэглэн хүйтэн зэвсэг мэтийн аюултай зүйлс биедээ авч явж, алба хаагчид халдах тохиолдолд үүнийг таслан зогсоох, баривчлах зорилгоор зэвсэг хэрэглэхээс өөр аргагүй болсон тохиолдолд

хэмээн тус тус хуульчлан заасан байна. Иймд алба хаагч хамгаалалтын чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явцад саад учруулж, мөн гэмт хэрэг хийсэн гэх үндэслэлтэй, шалтгаантай буюу зайлшгүй тохиолдолд зэвсэг хэрэглэж болно хэмээн БНСУ-ын хуульд тусгайлан заасан байна.

Харин АНУ-ын жишгээс үзэхэд алба хаагчид галт зэвсэг авч явах бүрэн эрхийг *Үхэлд хүргэхүйц хүч хэрэглэх буюу галт зэвсэг хэрэглэх тухай* журмаар дараах байдлаар хуульчлан зохицуулсан байна.⁴²

- А. Дипломат Аюулгүй Байдлын Албаны (A special agent of the Diplomatic Security Service (DSS)) алба хаагч зөвхөн шаардлагатай тохиолдолд, өөрөөр хэлбэл албан хаагчийн бие махбодид ноцтой гэмтэл учруулах,

⁴²12 fam 090, use of force policies and reporting (ct:ds-348; 02-22-2021) (office of origin: ds/do) 12 fam 091 less-than-lethal force: definition and guidelines for use <https://fam.state.gov/fam/12fam/12fam0090.html>

үхэл хүргэх аюул заналхийлж байна гэсэн итгэл төрсөн, үндэслэлтэй үед л үхлийн аюултай хүч хэрэглэж болно.

- В. Зөвхөн оргон зугтаж буй сэжигтнийг зугтахаас сэргийлэхийн тулд үхэлд хүргэхүйц хүч хэрэглэж болохгүй.
- С. Зөвхөн хөдөлж буй тээврийн хэрэгсэл, хөлөг онгоц болон бусад тээвэрлэлтийг зогсоох зорилгоор галт зэвсгээр галлаж болохгүй.
- Д. Тухайн албан тушаалтны амь насанд халтай нөхцөл үүсээгүй тохиолдолд үхэлд хүргэхүйц хүч хэрэглэх тухай урьдчилж амаар анхааруулна.
- Е. Хамгаалалтын үүргийг хэрэгжүүлэхээс бусад тохиолдолд анхааруулах буудлага хийхийг хориглоно.
- Ү. Энэ журамд заасан үхлийн аюултай хүч хэрэглэхийг зөвшөөрөөгүй тохиолдолд эсэргүүцэл үзүүлж буй субъектуудтай харьцах өөр арга, тактикийн сургалтад алба хаагч сууна.

Дээрхи журмаас дүгнэвэл АНУ-ын үхэлд хүргэхүйц хүч хэрэглэх болон галт зэвсэгийн тухай журам нь галт зэвсгийг ямар тохиолдолд хэрхэн хэрэглэх, мөн галт зэвсэг хэрэглэх эрхийг олж авахын тулд тусгай сургалтад хамруулахаар хуульчлан зохицуулсан байхаас гадна алба хаагчийн ямар төрлийн зэвсэгийг зөвхөн хэрэглэх ёстой тухай нарийвчлан заасан байна. Мөн галт зэвсэг нээсний дараа болон нээхээс өмнө хэнд хэрхэн хандаж зөвшөөрөл авах тухай хуульчлан зохицуулсан онцлогтой байна. Мөн алба хаагч зөвхөн дотооддоо төдийгүй гадаадад албан үүргээ гүйцэтгэх тохиолдолд тусгай зөвшөөрлөөр зэвсэг авч явах эрхийг хуульчлан зохицуулсан байна. Мөн хөдлөн явж буй тээврийн хэрэгсэлрүү гал нээхийг хориглох зэрэг ямар тохиолдлуудад галт зэвсэг хэрэглэхийг ноцтой хориглох тухай тусгайлан заасан онцлогтой байна.

Мөн БНСУ болон АНУ-ын галт зэвсэг хэрэглэх эрх зүйн зохицуулалтыг харахаас гадна галт зэвсэг хэрэглэх тухай олон улсын гэрээ конвенц, олон улсын норм стандарт хэрхэн хэрэгжиж буй эсэхэд үнэлэлт дүгнэлт өгөх нь зүйтэй. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэрэгтэнтэй харьцах тухай НҮБ-ын 8-р конгрессоор 1990 оны 9-р сарын 7-ны өдөр “Хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтны хүч, галт зэвсэг хэрэглэх үндсэн зарчим” гэсэн НҮБ-ын тогтоол батлагдсан байна. Тус тогтоолд Монгол улс нэгдэн ороогүй ч олон улсын

хэмжээнд галт зэвсэг хэрэглэх эрх зүйн орчин, стандартыг Монгол улсын хууль тогтоомжид нийцүүлэх шаардлага тулгарч байна.

“Хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтан хүний амь нас хохирох, хүнд гэмтэл учруулах аюулаас өөрийгөө болон бусдыг хамгаалах, амь насанд халтай онц хүнд гэмт хэрэг үйлдэгдэхээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг баривчлахаас бусад тохиолдолд хүний эсрэг галт зэвсэг хэрэглэхийг тусгайлан хориглосон байна. Ямар ч тохиолдолд амь насыг хамгаалахын тулд галт зэвсгийг ашиглахаас өөр аргагүй тохиолдолд л хэрэглэж болно”⁴³ хэмээн үндсэн зарчим НҮБ-с батлан гаргасан байх бөгөөд тус конвенцод галт зэвсэг хэрэглэх тухай албан хаагчийн мэргэшсэн байдлын стандарт, сургалт, зөвлөгөөний тухай нарийвчлан зохицуулсан байна. Мөн албан үүргээ биелүүлэх явцад галт зэвсэг хэрэглэсэн тухай тайлан мэдээг илтгэх хянах журмыг тусгасан байна.

Иймд БНСУ болон АНУ нь дээрхи олон улсын зарчмыг дотоодын хууль тогтоомжид нийцүүлэн, бүрэн тусгаж чадсан байх бөгөөд дэлхий нийтээрээ олон улсын галт зэвсэг хэрэглэх тохиолдол, стандартыг өөрийн өөрсдийн хууль тогтоомжид нутагшуулж буй хандлага ажиглагдаж байна. Тиймч учраас Монгол улс нь өөрийн холбогдох хууль тогтоомждоо нийцүүлэх шаардлага тулгарч байгаа төдийгүй тэр дундаа ТТХтХ-д олон улсын галт зэвсэг хэрэглэх, мэдээллэх стандартыг нийцүүлэх шаардлага практикт тулгамдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, алба хаагчийн галт зэвсэг хэрэглэх болон хориглох тохиолдол нөхцөлийг нарийвчлан заах, мэдээллэх илтгэх журам, болон ямар төрлийн галт зэвсгийг хэрхэн хэрэглэх тухай нарийвчлан батлан гаргах шаардлагатай байна. Улмаар олон улсын стандарт дүрмийг нарийвчлан судлан өөрийн эрх зүйн орчин нутагшуулах нь албан хаагчид, хамгаалуулагч болон бусдын аюулгүй байдлыг хамгаалахад практикт ойлгомжгүй байдал үүсэхээс сэргийлэх өндөр ач холбогдолтой юм.

⁴³ Хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтны хүч, галт зэвсэг хэрэглэх үндсэн зарчим, 1990 оны 8-р сарын 27-ноос 9-р сарын 7-ны хооронд Гавана, Куба, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэрэгтэнтэй харьцах тухай НҮБ-ын 8-р конгресс
<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>

Дүгнэлт, зөвлөмж

ТТХтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт 59 дүгээр тогтоолд заасан аргачлалын дагуу “Зорилгод хүрсэн төвшин” болон “Практикт нийцэж буй байдал” шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлгээ хийж гүйцэтгэлээ. Үнэлгээний үр дүнг зүйл, заалт бүрээр харуулвал дараах байдалтай байна:

1. ТТХтХ-ын 3-р зүйлд төрийн тусгай хамгаалалтыг тодорхойлохдоо “аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор хамгаалалтад авахаар заасан албан тушаалтан, иргэний амь бие, ордон, өргөө, зориулалтын орон сууц, тээврийн хэрэгсэл” гэх зэргээр нэг бүрчлэн заасан байгаа нь нэг талаасаа хамгаалалтын үйл ажиллагааг баригдмал болгож, “иргэний амь бие, ордон, өргөө” гэх мэт ерөнхий, давхардмал утгатай үгсээр томьёолсон нь хамгаалалтын хуулийн хэрэгжилтэд хүндрэл учруулж байна. Иймд гадны орны жишгээс туршлага судлан төрийн тусгай хамгаалалтыг үйл ажиллагааны хэм хэмжээ хуульчлан зохицуулахдаа “хамгаалуулагчийн аюулгүй байдлыг хангах бүх талын үйл ажиллагаа” гэх зэргээр өөрөөр хэлбэл хамгаалалтын гол зорилгыг хамгаалуулагч гэсэн субъектив төвтэй болгож одоо хамгаалалтад байгаа объектын хамгаалалтыг субьектийн аюулгүй байдлыг хамгаалахын төлөөх хамгаалалт гэсэн дагалдах хэлбэр болгож илүү боловсронгуй тодорхойлох нь зүйтэй.

2. ТТХтХ-ийн 2 дугаар зүйлд “Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хууль тогтоомж нь Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль, энэ хууль, тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ” гэж заасан. Төрийн тусгай хамгаалалтын газар нь нэгдүгээрт, гадны хамгаалалтын байгууллагатай хамтран ажилладаг, хоёрдугаарт, төрийн тусгай хамгаалалтыг ОУ-ын жишигт нийцүүлэх шаардлага, гуравдугаарт, хуулийн иж бүрдэл гэх мэт зүйлсийг харгалзан уг заалтын бүрдэлд “ОУ-ын гэрээ, конвенц”-ыг нэмэх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, ТТХтХ-ийг олон улсын гэрээ конвенцод нийцүүлэх шаардлага тулгарч байна. Мөн хүний эрхийн хязгаарлалтуудыг ТТХтХ-ийн холбогдох Засгийн газрын тогтоол, журмаар баталж байгаа нь хууль зөрчсөн үйлдэл болж, Үндсэн хууль, Төрийн албаны тухай хуультай нийцсэн байх ёстой шалгуурыг зөрчсөн байна.

3. ТТХтХ-ийн 6 дугаар зүйлд “Төрийн тусгай хамгаалалтад байх албан тушаалтан, иргэн, өөрийн хамгаалалттай ирсэн гадны өндөр, дээд хэмжээний зочин” -ыг төрийн тусгай хамгаалалтад авах тухай хуульчлан зохицуулсан байна. Иймд тус заалтын хүрээнд тодорхойлон заасан “албан тушаалтан” болон “өөрийн хамгаалалттай ирсэн өндөр, дээд хэмжээний зочин”-ыг ямар шалгуураар сонгож ойлгож байгаа талаарх ялгаа заагийг практикт тодорхой болгоогүй байна.

Тиймээс нэгдүгээрт, төрийн өндөр албан тушаалтан, иргэн гэж хэнийг хэлэх, ямар шалгуураар хамгаалалтад авах зэргийг тодорхойлох хэрэгтэй.

ТТХтХ-д “төрийн өндөр дээд алба хашиж байсан хүн”-ийг “Иргэн” гэдэг нэр томъёогоор илэрхийлж байгаа нь хууль хэрэглээний явцад төөрөгдөл үүсгэж болзошгүй тул үүнийг “төрийн өндөр дээд алба хашиж байсан хүн” гэдэг нэр томъёог хэрэглэн цэгцлэх хэрэгтэй.

Хоёрдугаарт, “өөрийн хамгаалалттай ирсэн гадны зочид, төлөөлөгч” нар гэсэн нэр томъёог хэрэглэснээр “өөрийн хамгаалалттай” бол Монгол Улсын төрийн тусгай хамгаалалтад орох эрх үүсэж, практикт сөрөг үр дагаврыг бий болгох эрсдэлтэй байна. Иймд ТТХтХ-д заасан “өөрийн хамгаалалттай ирсэн зочин” гэх нэр томъёог өөрчлөн тухайн орны хамгаалалтын тухай хуулиар төрийн тусгай хамгаалалтад байдаг “төрийн өндөр алба хашиж буй гадны зочин”, “Олон улсын хамгаалалтад байдаг хүн”-гэх зэргээр төрийн тусгай хамгаалалтын хүрээг олон улс болон бусад дотоодын хууль тогтоомжтой уялдуулан, ойлгомжтой байдлаар хязгаарлан хуульчлах нь төрийн тусгай хамгаалалтын аюулгүй, тогтвортой, иж бүрэн байх боломжийг бүрдүүлэхээс гадна төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа хамгаалуулагчийн аюулгүй байдлыг хангах, хүн хүчний зохицуулалт, төсвийн зардлыг зохистой хэрэглэх боломж бүрдэх юм.

4. ТТХтХ-ийн 5-р зүйлийн 6 дахь хэсэгт ямар шалгуураар төрийн тусгай хамгаалалтын бүсийг тодорхойлж байгаа эсэх, хамгаалалтын бүсийн хил хязгаарыг хэрхэн тогтоож байгаа эсэх нь тодорхойгүй байдлаас шалтгаалан аливаа барилга, арга хэмжээ, субъектыг төрийн тусгай хамгаалалтад хамааруулах асуудлыг Засгийн газар өөрийн үзэмжээр шийдвэрлэдэг тохиолдол ажиглагдаж байна.

Иймд нэгдүгээр, Монгол Улс нь төрийн тусгай хамгаалалтын бүсийг тогтоохдоо “Зохистой байдлыг хадгалах зарчим”-д тулгуурлан иргэдийн эрхийг хамгаалах үүднээс “хамгаалалтын бүс”-ийг байж болох хамгийн бага хэмжээгээр тогтоож, хамгаалалтын арга хэрэгслээс хамгийн уян хатан хэрэгслийг сонгон хэрэгжүүлэх нь оновчтой байна. Өөрөөр хэлбэл “Төрийн тусгай алба хаагчийн үзэл бодол”, Засгийн газрын дурын шийдвэрийг харгалзан хамгаалалтын бүсийг тогтоох бус “Иргэний нийтлэг эрхийн хамгаалалт”-ын зарчмын хүрээнд хамгаалалтын бүсийг тогтоох нь зүйтэй.

Хоёрдугаарт, хүний эрх, төрийн хамгаалалт өндөр хөгжсөн гшадны орны тогтолцоог судлан өөрийн орны онцлогт тохирсон хамгаалалтын стандарт бий болгох хэрэгтэй. Жишээ нь АНУ-ын холбогдох хууль тогтоомжоос үзвэл аливаа объектыг төрийн тусгай хамгаалалтад авах жагсаалтыг зөвхөн хуулиараа тусгайлан заасан бөгөөд аливаа эрх бүхий этгээд буюу Ерөнхийлөгч нь төрийн тусгай хамгаалалтын жагсаалтыг дангаараа гаргах бүрэн эрхийг олгоогүй байна. Хэрэв шаардлагатай тохиолдолд гаргасан бол ямар стандартаар, яагаад хамгаалалтад авах болсон тухай дэлгэрэнгүй тайланг бэлтгэж Конгресст танилцуулдаг хариуцлагын механизмтай байгааг онцлох нь зүйтэй. Энэ нь хэн нэгэн өөрийн үзэмжээр төрийн тусгай үйлчилгээг авах аль эсвэл олгох эрсдэлийг бууруулах эрх зүйн нөхцлийг бий болгосон байх ба төрийн тусгай хамгаалалтад авах тухай шийдвэр гаргах эрх бүхий субъектыг хуулиараа хязгаарласан онцлог зохицуулалт агуулж байна.

Гуравдугаарт, ТТХтХ-ийн хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд хуулиар тогтоосон төрийн тусгай хамгаалалтын объект болон субъектыг төрийн тусгай хамгаалалтад ямар шалгуур үзүүлэлтээр авч байгаа эсэх, ямар үндэслэлээр хамгаалалтад авч буйг хэнд хэрхэн тайлагнах зэргийг хуульчлах нь зүйтэй.

Дөрөвдүгээрт, төрийн тусгай хамгаалалтад авах барилга байгууламжийн шалгуур үзүүлэлт, стандартыг нарийвчлан тодорхойлох нь зүйтэй. Энэ нь байгууламжийн аюулгүй байдал, төрийн тусгай хамгаалалтын үйл ажиллагааны тэнцвэртэй байдлыг хангахад түлхэц болох юм.

5. ТТХтХ-ийн 10-р зүйлийн 2-т заасан ТТХГ-ын бүтэц зохион байгуулалтыг түүний үйл ажиллагаатай уялдуулах шаардлагатай. ТТХГ-ын нэгжид “Холбооны нэгж” шинээр бий болсон боловч ТТХтХ-ийн зүйл заалтад тусгаагүй байгаа

бөгөөд уг зүйл заалтыг шинэчлэн найруулж, тус заалтыг практиктай нийцүүлэх шаардлага тулгарч байна. Мөн Монгол Улсын ТТХГ-ын хувьд бүтэц, зохион байгуулалтын мэдээлэл ил тод бус, нууцын зэрэглэлд хамаарч байгаа бөгөөд үүнээс шалтгаалан ТТХГ-ын хариуцлагын тогтолцоо хэрхэн хэрэгжиж буй нь тодорхой бус, аль нэгжид харяалагдах нь эргэлзээтэй байх бөгөөд хяналтын механизмын эрх зүйн орчин дутмаг байна. Энэхүү байдал нь нууцын зэрэглэлд хамаарах гэсэн шалтгаан нөхцлийн дор хариуцлага, хяналтын механизм сул хэрэгжих нөхцөлийг үүсгэж болзошгүй байх тул хяналтын механизмыг бүрэлдүүлэх бүтэц зохион байгуулалтын эрх зүйн орчныг сайжруулах шаардлагатай.

6. ТТХтХ-ийн 11 дүгээр зүйлд төрийн тусгай хамгаалалтын газрын эрх, үүргийг заасан байдаг. Хуульд заасан эрхийн агуулгыг нарийвчлан үзвэл тус байгууллагын эрх, үүрэг нь утгын хувьд давхацсан зүйл заалт байгааг анхаарч, ТТХГ-ын эрх үүргийг дахин ангилж, шинээр нэмэгдэж буй нэгжийн үйл ажиллагааг хуульд тусган хууль зүйн зохицуулалт болон практикын уялдаа холбоог хангаж, шинэчлэн найруулах шаардлагатай байна.

7. ТТХтХ-ийн 11 дүгээр 1 дэх хэсгийн “төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа барилга, бусад зүйл, тэдгээрийн орчинд эмх замбараагүй байдал үүсэх, гамшиг, гэнэтийн осол гарах зэргээр нөхцөл байдал хүндэрсэн үед цагдаа, дотоодын цэрэг, онцгой байдлын төв, орон нутгийн байгууллагаас туслалцаа авах, харилцан ажиллах хэрэгжилтийн хүрээнд олон ажил, арга хэмжээ зохион байгуулалттай, нягт, алдаа дутагдалгүй хэрэгжсэн онцлогтой байсан тул тус заалтын хэрэгжилтийн түвшин харьцангуй сайн гэж үнэлж байна.

8. ТТХтХ-ийн 12-р зүйлд ТТХГ-ын дарга эрх нь хэт хязгаарлагдмал байдлаар хуульчлан зохицуулсан байна. Тухйлбал, холбогдох журмуудыг дийлэнхи тохиолдолд Засгийн газар баталж байхаар зохицуулсан байгааг онцлох нь зүйтэй. Улмаар төрийн тусгай хамгаалалттай холбогдох аливаа дүрэм журмыг батлах эрх нь ТТХГ-ын даргын бүрэн эрхэд байхгүйгээс улбаалан тус хуулийн хэрэгжилтийн уялдаа холбоо алдагдах, аливаа журам батлахад хугацаа их шаардах, практиктай нийцэхгүй байх зэрэг сөрөг үр дагавар үүсч

болзошгүй байна. Иймд газрын даргын бүрэн эрхийн тухай эрх зүйн зохицуулалтыг дахин боловсруулан, шинэчлэн найруулах шаардлага тулгарч байна.

9. **ТТХтХ-ийн 13-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт** “Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн тангараг өргөж, хамгаалалтын үүрэг гүйцэтгэж байгаа иргэнийг төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч гэнэ” гэж тусгасан байдаг. Үүнээс харахад төрийн тусгай хамгаалалтын газрын хамгаалалтын нэгжээс өөр нэгжид алба хааж буй алба хаагчийг тус байгууллагын алба хаагч биш мэтээр агуулга илэрхийлж хуульд тусгасан байна. Иймд тус зүйл заалт дээр заасан хамгаалалтын үүрэг гүйцэтгэж байгаа иргэнийг төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч гэнэ гэснийг бусад чиг үүрэг бүхий ажил эрхэлдэг алба хаагч нарыг нэмж өөрчлөн, нарийвчлан тусгаж өгөх шаардлагатай байна.

10. **ТТХтХ-ийн 10-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт** Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын туг, бэлгэ тэмдэгтэй ижил төстэй туг, бэлгэ тэмдэг хэрэглэж хамгаалалтын үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөхүйц байдлаар ашиглагдаж байсан тохиолдол бүртгэгдээгүй ч хойшид эрсдэл үүсэхийг үгүйсгэхгүй. Иймд иргэн, хуулийн этгээд төрийн тусгай хамгаалалтын газрын туг, бэлгэ тэмдэгтэй ижил загварын туг, бэлгэ тэмдэг хэрэглэхийг хориглосноор практикт хойшид учирч болзошгүй аливаа сөрөг үр дагавараас урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн орчин бүрдэх учиртай бөгөөд Цагдаагийн албаны тухай болон бусад хууль тогтоомжид нийцүүлэн ижил загварын туг, бэлгэ тэмдэг хэрэглэхийг хориглох зохицуулалт бүрдүүлэх нь зүйтэй.

11. **ТТХтХ-ийн 16-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт** “Албан үүргээ биелүүлэх үед нь төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчид учирсан хохирлыг төр хариуцна” гэж заасан боловч төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн үүргээ биелүүлэх баталгааг оновчтой тусгаж өгөөгүйгээс алба хаагчийн эрх ашиг, албан үүргээ бүелүүлэх баталгаа хангагдахгүйд хүрэх эрсдэлтэй байгааг дурдах нь зүйтэй. Тиймээс тус ТТХтХ-ийн тус хэсгийн бусад хуультай нийцүүлэн, алба хаагчид

учирсан хохирлыг нэг мөр шийдэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

12. **ТТХтХ-ийн 17-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт** “Шаардлагатай тохиолдолд төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчийн амралтын цагийг хязгаарлах буюу илүү цагаар ажиллуулж болохоор зохицуулсан байна. Уг заалтын хэрэгжилтийн тухайд “шаардлагатай тохиолдол” гэж юуг ойлгох нь ойлгомжгүйн улмаас төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчдыг үндэслэлгүйгээр илүү цагаар ажиллуулах эрсдэл үүсэх магадлалтай. Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч нь алба хаагч гэх үүрэг гүйцэтгэх субъект болохын сацуу Үндсэн хуульд заасан хүний үндсэн эрхийг эдлэх субъект юм. Тиймээс алба хаагчийг илүү цагаар ажиллуулах тохиолдолд үндсэн эрхийг хамгаалсан хэм хэмжээг тогтоох шаардлагатай байна.

13. **ТТХтХ-ийн 21-р зүйлд** төрийн тусгай хамгаалалтын байгууллага, алба хаагч төрийн тусгай хамгаалалтын үүрэг гүйцэтгэхдээ 8 төрлийн зэвсэг болон тусгай хэрэгсэл, мэх хэрэглэх тухай хуульчлан зохицуулсан хэдий ч ТТХтХ-д тодорхой тусган, журмаар нарийвчлан дэлгэрэнгүй зохицуулаагүйн улмаас алба хаагчдад албан үүргээ биелүүлэх явцад ойлгомжгүй байдал үүсч байна. Гадаад улсын хууль тогтоомжоос үзвэл зөвхөн галт зэвсэг хэрэглэсэн тухай мэдээлэл өгөхөөс гадна галт зэвсэг биедээ авч явах зөвшөөрөл авах, сургалтад хамрагдах болон галт зэвсэг нээхийн өмнө болон нээсний дараа мэдэгдэх зэрэг үйл явцыг нарийвчлан зохицуулсан эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх шаардлагатай.

14. **ТТХтХ-ийн 22-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт** Төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч галт зэвсэг хэрэглэх тохиолдлыг хуульчлан зохицуулсан байна. Монгол улс нь олон улсын галт зэвсэг хэрэглэх, мэдээллэх стандартыг нийцүүлэх шаардлага практикт тулгамдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, алба хаагчийн галт зэвсэг хэрэглэх болон хориглох тохиолдол нөхцөлийг нарийвчлан заах, мэдээллэх илтгэх журам, болон ямар ямар галт зэвсгийг хэрэглэх тухай нарийвчлан батлан гаргах шаардлагатай байна. Мөн тусгай хамгаалалтын алба хаагч нь тусгай зэвсэг, мэх зэргийг хэрэглэснээр бусдад хэмтэл учруулах тохиолдол, хамгаалалтын үйл ажиллагаанд бусдын унаа, телефон гэх мэт эд зүйлсийг

хэрэглэсэн бол иргэнд үүссэн хохирлыг хэрхэн барагдуулах талаар эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх хэрэгтэй байна.

Ном зүй

1. Монгол улсын Үндсэн хууль. 1992 он.
2. Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хууль. 1995 он.
3. Цагдаагийн албаны тухай хууль. 2017 он.
4. Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль. 2004 он.
5. Төрийн албаны тухай хууль. 2017 он.
6. Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай. УБ., 2018 он. 221 дэх тал.
7. Монгол улсын эрүүгийн хуулийн тайлбар. 2010 он.
8. Монгол улсын Засгийн газрын 65 дугаар тогтоол.
9. Засгийн газрын 2012 оны 65 дугаар тогтоолын хавсралт
<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=8747>
10. Т.Золбоо, Гэмт хэргийн бүтээц. 2017 он.
11. Төрийн тусгай хамгаалалтад зэвсэг, тусгай хэрэгсэл хэрэглэх заавар.
2015 он.
12. Нийгмийн хэв журам ба хүний эрх, Цагдаагийн байгууллагын албан
хаагчдын гарын авлага.
https://nhrcm.gov.mn/media/documents/1365649162_niigmiin_hev_juram_ba_hunii_erh.pdf
13. Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын цахим хуудас.
<https://sspa.gov.mn/mn/page?id=1>
14. Олон улсын хамгаалалтад байдаг хүмүүс, түүний дотор дипломат
төлөөлөгчдийн эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх болон шийтгэх
тухай конвенц.
15. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал.
16. БНСУ Ерөнхийлөгчийн хамгаалалтын тухай хууль. 2005 он.
17. БНСУ Аюулаас хамгаалах тухай нэгдсэн хууль.
18. Federal restricted buildings and grounds improvement act, 2011.
19. 18 U.S. Code §30563056 - Powers, authorities, and duties of United States
Secret Service <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/3056>
20. The Federal Restricted Buildings and Grounds Improvement Act of 2011
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-9834/pdf/COMPS-9834.pdf>
21. АНУ-ын Нууц албаны цахим хуудас.
[https://www.secretservice.gov/sites/default/files/reports/2020-09/USSS-Office-
Org-Chart-2020.pdf](https://www.secretservice.gov/sites/default/files/reports/2020-09/USSS-Office-Org-Chart-2020.pdf)