



ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

ЦАХИМ ГАРЫН ҮСГИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВРЫН ҮНЭЛГЭЭ

2020

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

ЦАХИМ ГАРЫН ҮСГИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ¹⁵

УДИРТГАЛ

Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.3-т “Хууль заавал хэрэгждэг, хүн бүрт эрх тэгш, алагчлалгүй, шударга үйлчилдэг, итгэл хүлээсэн хүний эрхийн мэдрэмжтэй, шударга ёсны засаглалыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтлана” гэж, 5.4.1-д “Хуулийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй болгож, иргэдэд чирэгдэлгүй, ялгаваргүй, тэгш, шударгаар үйлчлэх эрх зүйн орчинг цогцоор нь бүрдүүлнэ” гэж тус тус заасан байна.

ХЗДХЯ-наас ирүүлсэн 1-4/1677 тоот албан бичигт үндэслэн Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдаас өгсөн чиглэлийн дагуу Цахим гарын үсгийн тухай хууль практикт хэрхэн хэрэгжиж байгааг тогтоох үүднээс энэхүү хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийв.

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээний зорилго нь тус хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь хүндрэл, бэрхшээл, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэн, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлж, үнэлэлт дүгнэлт өгөх, зөвлөмж боловсруулахад оршино.

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэсэн. Төлөвлөх үе шатанд дараах ажлыг хийж гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох;

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

Дэлхийн улс орнуудад тоон гарын үсгийг хэрэглэх асуудлыг 1990 оноос эхлэн хуульчлан өгсөн байна. Харин манай улсын хувьд 2011 оныг хүртэл цахим гарын үсэгтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалт байхгүй, нийтийн түлхүүрийн дэд бүтэцгүй байсан нь цахим засаг, цахим бизнес, цахим нийгэм, мэдээллийн технологийн хөгжлөөс хоцорч, олон улсын харилцаанд ижил тэгш оролцох, бусад улстай цахим өгөгдөл солилцох боломжгүй байдлыг бий болгож байна хэмээн 2011 онд цахим гарын үсгийн тухай хуулийг баталж, өнөөдрийг хүртэл дагаж мөрдөж байна.

Байнга хэвлэх, гарын үсэг зурахын тулд гар ажиллагаа 64%, сканнер төхөөрөмж ашиглан цахим баримт болгон илгээх 60%, дамжуулах, зөөвөрлөх 33%, факс төхөөрөмж ашиглан цахим баримт болгон илгээх 30% шаардлагатай болдог байна. Харин цахим болон тоон гарын үсгийг ашигласнаар энэ бүх үргүй зардлыг цаасгүй баримт бичгийн тогтолцоонд шилжих замаар хэмнэж чадна хэмээн үздэг байна.¹⁶

¹⁵ Энэхүү үнэлгээг ХЗҮХ-ийн Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан Г.Халиунаа удирдан, Эрдэм шинжилгээний ажилтан Ч.Батзориг О.Төрболд, Б.Ариунжаргал, нар хамтран гүйцэтгэв.

¹⁶ Монпасс СА тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгох байгууллага, https://www.monpass.mn/digital_usage, (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.06.06).

Эрх зүйн орчны хувьд цахим гарын үсэг хэрэглэх боломж нөхцөлийг хуулиар бий болгож өгсөн хэдий ч тус хууль практикт хангалттай түвшинд хэрэгжихгүй байгаагийн шалтгаан, нөхцөлийг тодорхойлох, хуулийн ямар зохицуулалт практикт хэрэгжиж байгаа, ямар зохицуулалт огт хэрэгжихгүй байгаа талаар судлан үзэж, хуулийн зохицуулалт зорилгодоо хүрч чадсан эсэхийг тодорхойлохыг зорьлоо.

Иймд уг судалгааны ажлын хүрээнд Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт "...Төрийн болон албаны нууцад хамаарахаас бусад мэдээ, баримт бичгийг цахим хэлбэрээр шилжүүлэх, дамжуулахтай холбогдсон харилцааг энэ хуулиар зохицуулна" гэсэн зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэхийг судлан үзэж дүгнэх, мөн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэг, 13 дугаар зүйлийн 13.1 дэх хэсэг, 16 дугаар зүйлийн 16.3 дахь хэсэгт заасан зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа болон хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг судлан хэрэгжилтийг үнэлэх болно.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Үнэлгээний хүрээг тогтоох ажиллагаа нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх гол зохицуулалтыг тодорхойлоход чиглэдэг.

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт бүхэлд нь үнэлгээ хийхэд ихээхэн цаг хугацаа, хөдөлмөр, зардал шаардагдана. Харин хуулийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чухал нөлөөлөл үзүүлэх зарим зохицуулалтыг тусгайлан сонгож үнэлгээ хийх нь илүү үр дүнтэй байдаг.

Иймд энэхүү судалгаагаар Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн зарим зохицуулалтыг үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгон авч эерэг, сөрөг талыг судалж, хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг хийхээр судалгааны хүрээг тогтоосон.

1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

"Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал"-ын дагуу Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж, мөн үнэлгээний хүрээ, онцлогоос хамааран дараах хоёр шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно.

1. Зорилгод хүрсэн түвшин;
2. Практикт нийцэж байгаа байдал;

1.3.1. "Зорилгод хүрсэн түвшин" шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 1.1-д энэ хуулийн зорилтыг "...Энэ хуулийн зорилт нь цахим болон тоон гарын үсгийг хэрэглэх эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, тоон гарын үсгийн нийтийн түлхүүрийн дэд бүтцийг бий болгохтой холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино..." гэж тодорхойлжээ.

Үүнээс үзвэл, Цахим гарын үсгийн тухай хууль нь цахим болон тоон гарын үсгийг хэрэглэх нөхцөл боломжийг бүрдүүлэх, тус харилцааг зохицуулахад чиглэсэн болох нь харагдаж байна. Иймд энэхүү үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дээр дурдсан хуулийн зорилтыг тусгасан 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэг болон уг зорилгыг хангахтай холбогдуулан тусгасан 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт заасан зохицуулалтыг сонгож "Зорилгод хүрсэн түвшин"-г үнэллээ.

Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Хүснэгт 1. Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэг	Энэ хуулийн зорилт нь цахим болон тоон гарын үсгийг хэрэглэх эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, тоон гарын үсгийн нийтийн түлхүүрийн дэд бүтцийг бий болгохтой холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.

2	3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг	Төрийн болон албаны нууцад хамаарахаас бусад мэдээ, баримт бичгийг цахим хэлбэрээр шилжүүлэх, дамжуулахтай холбогдсон харилцааг энэ хуулиар зохицуулна.
---	--------------------------------	---

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

Энэхүү шалгуур үзүүлэлт нь тухайн хууль тогтоомжийн зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг, сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлоход чиглэгддэг.

Цахим гарын үсгийн тухай хууль төрөөс иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээг цахим хэлбэрт шилжүүлэхэд чиглэсэн эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоосон бөгөөд энэ хууль батлагдаад даруй 9-н жилийн хугацаа өнгөрч байгаа хэдий ч практикт тус хуулийн хэрэгжилт хангалттай түвшинд хүрээгүй гэж үзэж болохоор байна. Өөрөөр хэлбэл цөөн тооны төрийн байгууллага цахим болон тоон гарын үсгийг ашиглаж байгаа бөгөөд иргэн бүрийг тоон гарын үсэгтэй болгох ажил өнөөдрийг хүртэл удаашралтай хийгдэж байна.

Цахим гарын үсгийн тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан 2011 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдрийн “Цахим гарын үсгийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” Улсын Их Хурлын 61 дүгээр тогтоол батлагдаж уг тогтоолоор “...төрөөс иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээг цахим хэлбэрт шилжүүлэх болон Монгол улсын насанд хүрсэн иргэн бүрд тоон гарын үсгийн түлхүүрийг 2013 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр болгох нөхцөлтэй шат дараалсан арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийг Монгол Улсын Засгийн газарт даалгасан” байна. Гэсэн хэдий ч энэхүү ажлын практик хэрэгжилт хангалтгүй байсаар байна.

Судалгааны энэ хэсэгт “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тоон гарын үсгийг хэрэглэх, тамга орлуулах, гэрчилгээг түдгэлзүүлэх тухай зохицуулалтыг сонгож, уг зүйл, заалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа байдал, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй хүндрэл, бэрхшээл байгаа эсэхийг тодорхойлохыг зорьсон болно.

Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Хүснэгт 2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэг	6 дугаар зүйл.Тоон гарын үсгийг хэрэглэх 6.3.Төрийн байгууллага, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой бусад хуулийн этгээд цахим баримт бичгийг бусдад шилжүүлэх, дамжуулахдаа зөвхөн тоон гарын үсэг хэрэглэнэ.
2	8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэг	8 дугаар зүйл.Тамга орлуулах 8.1.Тамга дарсан буюу дарах ёстой баримт бичгийг цахим хэлбэрээр шилжүүлэх, дамжуулах /хүлээн авах/ тохиолдолд энэ хуулийн 6.2, 6.5-д заасан тоон гарын үсгээс гадна тамга дарж баталгаажуулах эрх бүхий этгээдийн тоон гарын үсгийг давхар хэрэглэнэ.
3	13 дугаар зүйлийн 13.1 дэх хэсэг	13 дугаар зүйл.Гэрчилгээг түдгэлзүүлэх 13.1.Зөрчил илэрсэн, гэрчилгээ эзэмшигчийн хүсэлтээр маргааныг хянаж байгаа тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тухайн зөрчлийг шалгаж, арилгах хүртэл гэрчилгээг түдгэлзүүлж, зөрчил арилснаар гэрчилгээг сэргээнэ.
4	16 дугаар зүйлийн 16.3 дахь хэсэг	16 дугаар зүйл.Гэрчилгээ эзэмшигчийн эрх, үүрэг 16.3.Гэрчилгээ эзэмшигч өөрийн буруугаас хувийн түлхүүрийг алдсан, хувийн түлхүүрийн нууцыг задалснаас үүдсэн хариуцлагыг хүлээнэ.

1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ үнэлэх болсон шалтгаан, үнэлгээний хүрээ, шалгуур үзүүлэлт зэргийг харгалзан дор дурдсан харьцуулах хэлбэрүүдээс сонгоно. Үүнд:

- Байх ёстой болон одоо байгаа;
- Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойших;
- Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших;
- Тохиолдол судлах.

1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох

Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолохдоо сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн сонгон авсан хэсэгт тохируулан дараах таамаглал дэвшүүлж, асуулт боловсрууллаа.

Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1.

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт заасан хуулийн зорилт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт заасан хуулийн үйлчлэх хүрээний тухай зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 2.

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 болон 6.3-т заасан тоон гарын үсгийг хэрэглэхтэй холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 3.

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэгт заасан тамга орлуулахтай холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 4.

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1 дэх хэсэгт заасан гэрчилгээг түдгэлзүүлэхтэй холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 5.

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1 дэх хэсэгт заасан гэрчилгээ эзэмшигчийн эрх, үүрэгтэй холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд үнэлгээ хийх хуулийн зүйл, заалтын зорилгод хүрсэн түвшин, практик хэрэгжилтийг илрүүлэх зорилгоор баримт бичиг, холбогдох ярилцлага, хууль тогтоомж, эрх зүйн актуудтай танилцаж, аргачлалын 3.7.3-т мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсноос дараах хоёр аргыг сонгон үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулсан болно.

1. Байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;
2. Холбогдох субъектээс судалгаа авах.

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд: Цахим гарын үсгийн тухай хууль, холбогдох эрх зүйн акт, сонин сэтгүүл, телевизд өгсөн ярилцлага, холбогдох бусад эх сурвалжаас мэдээлэл цуглуулж, үнэлгээ хийхэд ашиглав.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах хүрээнд: “Үндэсний дата төв” УТҮГ-аас тоон мэдээ, бусад мэдээллийг гаргуулан авч үнэлгээ хийхэд ашиглав.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулахдаа баримт бичиг судлах, задлан шинжлэх ба нэгтгэн дүгнэх, ярилцлагын аргад тулгуурлаж энэхүү судалгааг гүйцэтгэв.

Баримт бичгийн судалгаа: Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ дор дурдсан хууль тогтоомж, дүрэм, журам, эрдэмтэн, судлаач, салбарын мэргэжилтэн нарын ярилцлага, нийтлэлийг ашигласан болно. Үүнд:

Хууль, эрх зүйн акт

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №1

Зөрчлийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24;

Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №7;

Цахим гарын үсгийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012, №1;

Улсын Их Хурлын тогтоол, Цахим гарын үсгийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай, 2011.12.15, Дугаар 61;

Засгийн газрын тогтоол, Журам батлах тухай, Цахим хэлбэрээр албан хэрэг хөтлөх нийтлэг журам, 2017.04.12, Дугаар 111;

Засгийн Газрын тогтоол, Тамга, тэмдэг, баталгааны тэмдэг, хэвлэмэл хуудас хийлгэх, хэрэглэх заавар, 2001.02.26, Дугаар 41;

Засгийн газрын тогтоол, Төрийн байгууллагуудад хэрэглэх архив, албан хэрэг хөтлөлтийн програм хангамжид тавигдах нийтлэг шаардлага, цахим хэлбэрээр албан хэрэг хөтлөх нийтлэг журам, 2017.04.12, Дугаар 111;

Засгийн газрын тогтоол, “Цахим засаг” үндэсний хөтөлбөр батлах тухай, 2012.04.04, Дугаар 101;

Засгийн газрын тогтоол, Төрийн байгууллагаас төрийн болон бусад байгууллагатай цахим хэлбэрээр мэдээлэл солилцох, мэдээллийн сан бүрдүүлэх, ашиглах журам, 2019.06.05, Дугаар 220;

Засгийн газрын тогтоол, Тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгох талаар авах зарим арга хэмжээний тухай, 2016.03.14, Дугаар 151;

Засгийн газрын тогтоол, Үндэсний хөтөлбөр батлах тухай (цахим засаглал), 2019.02.20, Дугаар 73;

Засгийн газрын тогтоол, Боловсролын баримт бичгийн лавлагааг цахим хэлбэрээр олгох тухай, 2016.06.28, Дугаар 347;

Архивын ерөнхий газрын тушаал, Албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар батлах тухай, 2009.07.07, Дугаар 68;

Мэдээллийн технологи, шуудан, харилцаа холбооны газрын даргын тушаал, Бодлогын чиглэл батлах тухай, 2015.03.25, Дугаар 71;

Стандарт, хэмжил зүйн газар, Баримт бичгийн бүрдэл, тэдгээрт тавих шаардлага.

Ном, гарын авлага, сэтгүүл

Мэдээллийн технологи, шуудан, харилцаа холбооны газар. “Цагаан ном 2014” (2015) ;

Мэдээллийн технологи, шуудан, харилцаа холбооны газар. “Цагаан ном 2017” (2018) ;

Ө.Одгэрэл, “Монгол Улс дахь цахим засаглалын бодлого”, (ХБНГУ, 2011),

Ламберт хэвлэлийн газар;

Мон Пасс СА гэрчилгээ олгох байгууллага, Байгууллагын цахим албан хэрэг хөтлөлтөд тоон гарын үсэг хэрэгжүүлэх гарын авлага, (2016) ;

А.Мөнхзул, “Цахим гарын үсэг зурах эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах тухай”, Монголын төр, эрх зүй №1 (2014).

Гадаад эх сурвалж

European Union. “Regulation (EU) no 910/2014”. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG;

John Erik Setsaas, Introduction to digital seals, 2016. <https://web.archive.org/web/20180114234339/https://www.signicat.com/blog/blog-introduction-digital-seals/>;

Cambridge online dictionary;

Sector, Telecommunication Standardization. “Information technology-Open Systems Interconnection-The Directory: Public-key and attribute certificate frameworks, 2016._

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Үнэлэх үе шатанд Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1, 3 дугаар зүйлийн 3.1, 6 дугаар зүйлийн 6.3, 8 дугаар зүйлийн 8.1, 13 дугаар зүйлийн 13.1, 16 дугаар зүйлийн 16.3 дахь заалтуудад сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлгээ хийсэн.

3.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн зорилгыг “Энэ хуулийн зорилт нь цахим болон тоон гарын үсгийг хэрэглэх эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, тоон гарын үсгийн нийтийн түлхүүрийн дэд бүтцийг бий болгохтой холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” хэмээн 1.1 дүгээр зүйлд, “Төрийн болон албаны нууцад хамаарахаас бусад мэдээ, баримт бичгийг цахим хэлбэрээр шилжүүлэх, дамжуулахтай холбогдсон харилцааг энэ хуулиар зохицуулна.” хэмээн 3.1 дүгээр зүйлд тус тус заасан байна. Иймд уг хуулийн бүхий л зохицуулалт энэхүү үндсэн зорилгыг хангахад чиглэн үйлчлэх учиртай.

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1. Цахим гарын үсгийн тухай хууль зорилгодоо хүрсэн эсэх?

1 дүгээр зүйл.Хуулийн зорилт

1.1.Энэ хуулийн зорилт нь цахим болон тоон гарын үсгийг хэрэглэх эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, тоон гарын үсгийн нийтийн түлхүүрийн дэд бүтцийг бий болгохтой холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.

3 дугаар зүйл.Хуулийн үйлчлэх хүрээ

3.1.Төрийн болон албаны нууцад хамаарахаас бусад мэдээ, баримт бичгийг цахим хэлбэрээр шилжүүлэх, дамжуулахтай холбогдсон харилцааг энэ хуулиар зохицуулна.

Үнэлгээ:

2005 онд Монгол Улсын Засгийн газраас баталсан “Цахим монгол” үндэсний хөтөлбөрийн 1-р зорилтод мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийг хөгжүүлэх хууль эрх зүйн шинэтгэл хийх тухай заасан бөгөөд тус зорилтын хүрээнд 2011 онд УИХ-аас цахим гарын үсгийн тухай хуулийг баталсан.¹⁷ УИХ-ын 2011 оны “Цахим гарын үсгийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” 61 дүгээр тогтоолоор төрийн үйлчилгээг иргэдэд цахим хэлбэрээр хүргэх төлөвлөгөөг 2013 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн боловсруулж, үе шаттайгаар хэрэгжүүлэхийг

¹⁷ Мэдээллийн технологи, шуудан, харилцаа холбооны газар. “Цагаан ном 2014” (2011): 10 дахь тал.

Засгийн газарт даалгасан.¹⁸ Энэ тогтоолыг үндэслэн Засгийн газрын 2016 оны 347 дугаар тогтоолоор “Боловсролын баримт бичгийн лавлагааг цахим хэлбэрээр олгох тухай”¹⁹, Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийг 6.4-г үндэслэн Засгийн газрын 2017 оны 111 дүгээр тогтоолоор “Төрийн байгууллагуудад хэрэглэх архив, албан хэрэг хөтлөлтийн програм хангамжид тавигдах нийтлэг шаардлага, цахим хэлбэрээр албан хэрэг хөтлөх нийтлэг журам”²⁰, Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.9, 12 дугаар зүйлийн 12.12-т заасныг тус тус үндэслэн Засгийн газрын 2019 оны 220 дугаар тогтоолоор “Төрийн байгууллагаас төрийн болон бусад байгууллагатай цахим хэлбэрээр мэдээлэл солилцох, мэдээллийн сан бүрдүүлэх, ашиглах журам”²¹, мөн Засгийн газрын 2019 он 73 дугаар тогтоолоор “Цахим засаглал үндэсний хөтөлбөр”²² зэрэг журам, хөтөлбөрийг баталсан байна.

Мөн Цахим гарын үсгийн тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан “Иргэний бүртгэлийн тухай”, “Банк, эрх бүхий хуулийн этгээдийн мөнгөн хадгаламж, төлбөр тооцоо, зээлийн үйл ажиллагааны тухай”, “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай”, “Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай”, “Патентийн тухай”, “Татварын ерөнхий хууль” зэрэг хуулиудад тус тус нэмэлт, өөрчлөлт оруулж тоон гарын үсгийг цахим харилцаанд хэрэглэх, цахим баримт бичгийг баталгаажуулах эрх зүйн орчныг тодорхой хүрээнд бүрдүүлсэн.²³ Түүнчлэн “Цахим Засгийн газар мастер төлөвлөгөө (2005-2010)”, “Монгол Улсад бүртгэл мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгох үндэсний хөтөлбөр (2008-2012)”, “Цахим засаг үндэсний хөтөлбөр (2012-2016)”, Монгол Улсын Засгийн Газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр зэрэг хэд хэдэн хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлснээр төрийн байгууллага төрийн үйлчилгээг цахим хэлбэрээр иргэд, хуулийн этгээдэд хүргэх болсон нь цахим баримт бичгийг бусдаас хүлээн авах, бусдад шилжүүлэх, дамжуулах зайлшгүй шаардлага үүссэн.²⁴ Дээрхээс үзвэл Монгол Улсад Цахим гарын үсгийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор эрх зүйн акт цөөнгүй батлагдсан хэдий ч бодит байдалд дээр тоон гарын үсгийн хэрэглээ хангалттай хэмжээнд биш байна. Тодруулбал, 2020 оны 5 дугаар сарын 29-ний өдрийн байдлаар 108-н байгууллага (эдгээр байгууллагын мэдээллийг хүснэгт 3-аас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.) тоон гарын үсгийн гэрчилгээ аван үйл ажиллагаандаа ашиглаж байна.

Хүснэгт 3. Тоон гарын үсгийн гэрчилгээ авсан байгууллагын мэдээлэл

№	Байгууллагын нэр	Олголт хийгдсэн тоо
1.	Үндэсний дата төв УТУГ	5
2.	Автотээврийн үндэсний төв	46
3.	Хууль зүй дотоод хэргийн яам	12
4.	Хавдар судлалын үндэсний төв	1
5.	Үндэсний статистикийн хороо	50
6.	Барилга хот байгуулалтын яам	64
7.	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар	53
8.	Харилцаа холбоо мэдээллийн технологийн газар	15

¹⁸ УИХ-ын тогтоол, Цахим гарын үсгийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай, <https://www.legalinfo.mn/law/details/6911>.

¹⁹ Засгийн газрын тогтоол, Боловсролын баримт бичгийн лавлагааг цахим хэлбэрээр олгох тухай, <https://www.legalinfo.mn/law/details/12036>.

²⁰ Засгийн газрын 2017 оны 111 дүгээр тогтоол, Журам батлах тухай /Цахим хэлбэрээр албан хэрэг хөтлөх нийтлэг журам/, <https://www.legalinfo.mn/law/details/12581>.

²¹ Мөн тэнд.

²² Засгийн газрын 2019 оны 73 дугаар тогтоол, Үндэсний хөтөлбөр батлах тухай (цахим засаглал), <https://www.legalinfo.mn/law/details/14177>.

²³ Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар. “Тоон гарын үсгийг төрийн үйлчилгээнд нэвтрүүлсэн байгууллагад батламж гардууллаа”. <http://cita.gov.mn/?p=9972> (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.09).

²⁴ Ө.Одгэрэл, “Монгол Улс дахь цахим засаглалын бодлого”, (ХБНГУ, 2011), Ламберт хэвлэлийн газар, 93 дахь тал.

9.	Монгол улсын сангийн яам	142
10.	Нийслэлийн мэдээлэл, технологийн газар	28
11.	Батлан хамгаалах яам	1
12.	Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар	149
13.	Хүүхэд залуучуудын сургалт хүмүүжлийн тусгай цогцолбор	4
14.	Нийслэлийн өмчийн ашиглалт удирдлагын газар	38
15.	Улаанбаатар хотын захирагчийн ажлын алба	13
16.	Газар зохион байгуулалт геодези зураг зүйн газар	376
17.	Нийслэлийн архивын газар	25
18.	Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар	74
19.	Татварын ерөнхий газар	225
20.	Нийслэлийн засаг даргын тамгын газар	39
21.	Нийслэлийн хот байгуулалт хөгжлийн газар	40
22.	Нийслэлийн нийгмийн халамжийн газар	7
23.	Нийслэлийн хөдөлмөр эрхлэлтийн газар	3
24.	Нийслэлийн хөрөнгө оруулалтын газар	3
25.	Сонгинохайрхан дүүргийн нийгмийн даатгалын хэлтэс	1
26.	Сүхбаатар дүүрэг нийгмийн даатгалын хэлтэс	1
27.	Баянзүрх дүүргийн нийгмийн даатгалын хэлтэс	4
28.	Хануул дүүргийн нийгмийн даатгалын хэлтэс	1
29.	Улаанбаатар цахилгаан түгээх сүлжээ	17
30.	Нийслэлийн газрын алба	19
31.	Шинжлэх ухааны паркийн захиргаа	2
32.	Нийслэлийн татварын газар	78
33.	Улаанбаатар хотын замын хөдөлгөөний удирдлагын төв	13
34.	Мэдээлэл холбооны сүлжээ ххк	5
35.	Санхүүгийн зохицуулах хороо	1
36.	Ус сувгийн удирдах газар	4
37.	Цагдаагийн ерөнхий газар	527
38.	Шүүхийн ерөнхий зөвлөл	43
39.	Нийслэлийн орон сууцны корпораци хк	1
40.	Улаанбаатар дулааны сүлжээ	3
41.	Дархан уул аймгийн ЗДТГ	49
42.	Харилцаа холбооны зохицуулах хороо	3
43.	Сонгинохайрхан дүүргийн хөдөлмөр халамжийн үйлчилгээний хэлтэс	1
44.	Баянгол дүүргийн эрүүл мэндийн төв	1
45.	Жижиг дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сан	3
46.	Орон сууц нийтийн аж ахуйн удирдах газар онёаатүг	20
47.	Зам тээврийн хөгжлийн яам	111
48.	Архивын ерөнхий газар	36
49.	Гаалийн ерөнхий газар	59
50.	Төрийн тусгай албан хаагчдын нэгдсэн эмнэлэг	1
51.	Хот тохижилтын газар	6
52.	Эрчим хүчний яам	1
53.	Гадаадын иргэн харьяатын газар	5
54.	Чингэлтэй татварын хэлтэс	88
55.	Баянгол дүүргийн татварын хэлтэс	106
56.	Худ татварын хэлтэс	70
57.	Схд татварын хэлтэс	74
58.	Сүхбаатар дүүргийн татварын хэлтэс	99
59.	Баянзүрх дүүргийн татварын хэлтэс	71

60.	Улсын нийгмийн даатгалын ерөнхий газрын дэргэдэх мэдээллийн технологийн төв	4
61.	Үндэсний хөгжлийн газар	2
62.	Төв аймгийн засаг даргын тамгын газар	23
63.	Архангай аймгийн татварын хэлтэс	1
64.	Төв аймгийн татварын хэлтэс	45
65.	Хэнтий аймгийн Татварын хэлтэс	1
66.	Сэлэнгэ аймгийн татварын хэлтэс	42
67.	Дорнод аймгийн татварын хэлтэс	1
68.	Ховд аймгийн татварын хэлтэс	1
69.	Говьсүмбэр аймгийн татварын хэлтэс	1
70.	Хөвсгөл аймгийн татварын хэлтэс	40
71.	Орхон татварын хэлтэс	1
72.	Өмнөговь татварын хэлтэс	47
73.	Сүхбаатар аймгийн татварын хэлтэс	1
74.	МУБИС	1
75.	Улаанбаатар чуулга	3
76.	Нийслэлийн орон сууцны дэд бүтцийн газар	19
77.	Төрийн албаны зөвлөл	8
78.	Нийслэлийн нийтийн тээврийн үйлчилгээний газар	1
79.	Багахангай дүүргийн дотоод аудитын алба	1
80.	Улаанбаатар хотын шуурхай удирдлага, зохицуулалтын төв онөөатүг	20
81.	Орхон аймгийн ЗДТГ	2
82.	Өмнөговь аймгийн ЗДТГ	13
83.	Ховд аймгийн засаг ЗДТГ	18
84.	Өвөрхангай аймгийн ЗДТГ	20
85.	Дундговь аймгийн ЗДТГ	16
86.	Дорноговь аймгийн ЗДТГ	16
87.	Хөвсгөл аймаг ЗДТГ	24
88.	Булган аймгийн ЗДТГ	11
89.	Хэнтий аймгийн ЗДТГ	19
90.	Сэлэнгэ аймгийн ЗДТГ	10
91.	Говь-алтай аймгийн ЗДТГ	19
92.	Баянхонгор аймгийн ЗДТГ	20
93.	Баян-Өлгий аймгийн Татварын Хэлтэс	1
94.	Дорноговь аймгийн татварын хэлтэс	39
95.	Булган аймгийн татварын хэлтэс	1
96.	Завхан аймгийн татварын хэлтэс	1
97.	Улаанбаатар лифт онөөатүг	7
98.	Увс аймгийн ЗДТГ	19
99.	Сүхбаатар аймаг ЗДТГ	14
100.	Дорнод аймгийн ЗДТГ	15
101.	Нийслэлийн нийтлэг үйлчилгээний газар	23
102.	Баян-Өлгий Аймгийн ЗДТГ	14
103.	Говьсүмбэр аймаг ЗДТГ	4
104.	Завхан аймгийн ЗДТГ	25
105.	Архангай Аймгийн ЗДТГ	20
106.	Дархан-уул аймгийн татварын хэлтэс	1
107.	Өвөрхангай аймгийн татварын хэлтэс	1
108.	Говь-алтай аймгийн татварын хэлтэс	1
	Нийт	3574

Дээрх тоон үзүүлэлтээс харвал Монгол Улсын хэмжээнд нийт 94,675-н аж ахуй нэгж, байгууллага үүнээс төсвийн байгууллага 4,623²⁵ үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас нийт аж ахуй нэгж байгууллагын 0.11% буюу 108 байгууллага цахим гарын үсэг болон тоон гарын үсэг ашиглаж байгаа нь уг хуулийн хэрэгжилт нь зорилгодоо бүрэн хүрээгүйг харуулж байна.

3.2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 2. Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 болон 6.3-т заасан тоон гарын үсгийг хэрэглэхтэй холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

6 дугаар зүйл. Тоон гарын үсгийг хэрэглэх

6.1. Энэ хуулийн 18 дугаар зүйлд заасан тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгох тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч /цаашид “тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч” гэх/-ээс олгосон тоон гарын үсгийн гэрчилгээгээр баталгаажсан тоон гарын үсгийг ердийн гарын үсэгтэй адил хүчинтэйд тооцно.

6.3. Төрийн байгууллага, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой бусад хуулийн этгээд цахим баримт бичгийг бусдад шилжүүлэх, дамжуулахдаа зөвхөн тоон гарын үсэг хэрэглэнэ.

Үнэлгээ:

Тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгох ажиллагааг Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд заасны дагуу тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгох тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч эрхэлдэг. Тус хуулийн 4.1.8-д “тоон гарын үсгийн гэрчилгээ гэж тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгох үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн олгосон тоон гарын үсэг эзэмших эрх, тоон гарын үсгийн нийтийн түлхүүр, холбогдох бусад мэдээллийг агуулсан, баталгаажуулсан цахим баримт бичгийг”²⁶ ойлгоно гэж заажээ. Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 10.2-т заасан этгээд 10.3-т заасан мэдээллийн үнэн зөвийг шалган 10.4.1-т зааснаар “тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь мэдээлэл үнэн зөв бол гэрчилгээ олгох”, 10.4.2-т зааснаар “тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн бүртгэлийн нэгж /цаашид “бүртгэлийн нэгж” гэх/ мэдээлэл үнэн зөв бол тухайн этгээдэд тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгуулахаар өргөдлийг хүсэлт гаргагчийн бөглөсөн маягтын хамт тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид хүргүүлэх”, 10.4.3-т зааснаар “хүсэлт гаргагчийн мэдээлэл нь буруу, зөрүүтэй бол өргөдлийг хүсэлт гаргагчид буцаах” зэрэг шийдвэрүүдийн аль нэгийг гаргадаг. Ийнхүү гэрчилгээгээр баталгаажсан тоон гарын үсэгтэй болсноор цахим орчинд хүн, хуулийн этгээд нь өөрийгөө батлах, цахим өгөгдлийг аюулгүй дамжуулах, хүлээн авах, харилцагч талуудын хооронд итгэлцэл бий болгох, эх сурвалжийг баталгаатай тодорхойлох боломжтой болсон.

Монгол Улсад ердийн гарын үсэг хэрхэн хэрэглэх тухай хуулийн зохицуулалт байхгүй.²⁷ Кембрижийн толь бичигт гарын үсгийг “ихэвчлэн тухайн этгээд ямар нэг зүйлийг бичсэн эсвэл хүлээн зөвшөөрснийг илэрхийлж өөрийн гараар давтагдашгүй нэг хэвээр бичсэн түүний нэр”²⁸ гэж тодорхойлсон. Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 6.1-т “Энэ хуулийн 18 дугаар зүйлд заасан тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгох тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч /цаашид “тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч” гэх/-ээс олгосон тоон гарын үсгийн гэрчилгээгээр баталгаажсан тоон гарын үсгийг ердийн гарын үсэгтэй адил хүчинтэйд тооцно” гэж заасан тул тухайн этгээд тоон гарын үсэг хэрэглэснээр ердийн гарын үсгийн адил өөрийг нь таньж болох, дахин давтагдахгүй

²⁵ Стастикийн мэдээллийн нэгдсэн сан, http://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_2600_009V1&13999001_select_all=0&13999001SingleSelect= 5&01_select_all=0&01SingleSelect= 6 7&YearQselect_all=0&YearQSingleSelect=&viewtype=table, (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.06.06).

²⁶ Цахим гарын үсгийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №1.

²⁷ А.Мөнхзүл, “Цахим гарын үсэг зурах эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах тухай”, Монголын төр, эрх зүй №1 (2014): 25-27 дахь тал.

²⁸ <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/signature>

баталгаажуулалтыг цахим орчинд хийсэнд тооцдог болсон. Энэхүү эрх зүйн үр дагавар үүсч буйг Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 10.5.1-д “хуульд өөрөөр заагаагүй бол тоон гарын үсгийг хэрэглэснээр ердийн гарын үсгийг хэрэглэсэнтэй адил эрх зүйн үр дагавар үүсэх...” гэж заасны дагуу тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тоон гарын үсгийн гэрчилгээ авч буй этгээдэд таниулах үүрэгтэй.

Иргэний хуулийн 42¹.1-т “Хуульд зааснаар бүртгүүлэх, нотариатаар гэрчлүүлбэл зохих болон бичгээр хийхээр заасан хэлцлийг цахим хэлбэрээр хийж болно”²⁹, 42¹.2-т “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол цахим хэлбэрээр хийх хэлцэл нь хүсэл зоригоо илэрхийлэгч этгээд цахим баримт бичиг үйлдэж, тоон гарын үсэг зурж илгээснийг гэрээний нөгөө тал нь хүлээн зөвшөөрч тоон гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно” гэж заасан нь хэлцлийг тоон гарын үсэг ашиглан баталгаажуулсны үндсэн дээр цахимаар хийж болохыг хуульчилсан. Цахимаар хэлцэл хийсэн гэж үзэхийг тус хуулийн 43.2.4-т “цахим хэлбэрээр хэлцэл хийх бол талууд хүсэл зоригоо илэрхийлсэн цахим баримт бичиг үйлдэж, Цахим гарын үсгийн тухай хуульд заасан тоон гарын үсэг зурсан” гэж заажээ. Харин цахим хэлбэрээр гэрээг байгуулсанд тооцохыг тус хуулийн 196.1.8-д “цахим хэлбэрээр гэрээ хийх бол талууд цахим баримт бичиг үйлдэж, Цахим гарын үсгийн тухай хуульд заасан тоон гарын үсэг зурснаар” гэж заасан. Эдгээр хуулийн заалтыг үндэслэн иргэн, хуулийн этгээд цахим хэлбэрээр хэлцэл, гэрээ хийж, үүнийгээ тоон гарын үсгээрээ баталгаажуулж болох ба энэхүү цахим хэлцэл, гэрээ нь цаасан суурьтай хэлцэл, гэрээг ердийн гарын үсгээр баталгаажуулсантай адил хүчинтэй байна.

Банк, эрх бүхий хуулийн этгээдийн мөнгөн хадгаламж, төлбөр тооцоо, зээлийн үйл ажиллагааны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Мөнгөн хадгаламжийн гэрээг цахим хэлбэрээр хийж болно”, 5 дахь хэсэгт “Цахим хэлбэрээр хийх мөнгөн хадгаламжийн гэрээ хүсэл зоригоо илэрхийлэгч этгээд цахим баримт бичиг үйлдэж, тоон гарын үсэг зурж илгээснийг банк, санхүүгийн байгууллага хүлээн зөвшөөрч тоон гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно” гэж заасан. Ийнхүү цахим хэлбэрээр мөнгөн хадгаламжийн гэрээ байгуулж, үүнийгээ тоон гарын үсгээр баталгаажуулах боломжтой болсон нь цахимаар данс нээх, хаах боломжийг олгож байна. Тухайлбал, уг хуулийн 12¹ дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Иргэн, хуулийн этгээд цахим хэлбэрээр данс нээлгэх, хаалгах хүсэлтийг банк, төлбөр тооцооны үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий хуулийн этгээдэд гаргаж болно”, 2 дахь хэсэгт “Иргэн, хуулийн этгээдийн хүсэлтийг үндэслэн цахим хэлбэрээр данс нээж, хаана” гэж заасан.

2014 оны байдлаар Монгол Улсад цахим гарын үсгийн хэрэглээтэй холбоотой маргаан эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар, иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх, захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар шийдвэрлэгдээгүй байсан.³⁰ Өнөөгийн байдлаар мөн Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан /shuukh.mn/-аас цахим гарын үсэгтэй холбоотой маргаан хэлэлцэж шийдвэрлэсэн шийдвэр олдоогүй. Ерөнхийдөө тоон гарын үсгийг хуурамчаар үйлдэх боломжгүй, үнэн мөнийг шууд тогтоох боломжтой байдаг. Тэгвэл ердийн гарын үсгийг хэн ч дуурайлган зурах боломжтой ба гарын үсгийн тусгай криминалистик шинжилгээгээр дууриалгасан эсэхийг тогтоодог, ихэнх тохиолдолд энэ шинжилгээгээр ч тогтоож чаддаггүй. Дэлхий дээр өнөөдөр тоон гарын үсгийг хуурамчаар зурсан тохиолдол илрээгүй байна. Энэ тухай мөн “Тридум э-секьюрити” компанийн ерөнхий захирал Ө.Эсболд “...хувь хүний зурсан ердийн гарын үсгийг хуулбарлан дуурайх асуудал ямагт гарч ирсэн. Харин энэхүү тоон гарын үсгийг ашигласанаар хуулбарлан дуурайх ямар ч боломжийг олгохгүй”³¹

²⁹ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №7.

³⁰ А.Мөнхзул, “Цахим гарын үсэг зурах эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах тухай”, Монголын төр, эрх зүй №1 (2014): 26 дахь тал.

³¹ Ө.Эсболд, “Иргэдэд таатай тоон гарын үсгийн технологийг нэвтрүүлэгч Тридум э-Секьюрити”, 2018.11.15, <https://ikon.mn/n/1fle>.

гэж өгүүлсэн.

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3-т дахь хэсгийн “Төрийн байгууллага, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой бусад хуулийн этгээд цахим баримт бичгийг бусдад шилжүүлэх, дамжуулахдаа зөвхөн тоон гарын үсэг хэрэглэнэ” гэсэн агуулга дахь “бусдад” гэдэгт “иргэн”, “хуулийн этгээд” зэргийг хамруулан ойлгож болохоор байна. Учир нь төрийн байгууллагаас зөвхөн иргэд рүү чиглэсэн бус мөн “хуулийн этгээд” рүү чиглэсэн цахим үйлчилгээг нэвтрүүлсэн билээ. Харин “цахим баримт бичиг” гэдгийг тус хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.4-т тодорхойлохдоо “мэдээллийн технологийн техник хэрэгсэл, программ хангамж ашиглан үүсгэх, илгээх, хүлээн авах, хадгалах боломжтой цахим өгөгдлийг”³² ойлгоно гэжээ. Архивын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.1-ийг үндэслэн Архивын ерөнхий газрын даргын 2009 он 68 дугаар тушаалаар батлагдсан “Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар”³³-ын 2.5-д заасанчлан баримт бичгийг компьютераар боловсруулдаг тул цаасан суурьтай баримт бичиг бүрийн цахим хувилбар эхлээд үүсдэг. Иймээс хуулиар хориглоогүй бүх төрлийн албан баримт бичгийг тоон гарын үсгээр баталгаажуулан цахим хэлбэрээр дамжуулах, хүлээн авах боломжтой юм.

Өмнө дурдсан зохион байгуулалтын нийтлэг журмууд батлагдсанаар төрийн байгууллагууд төрийн нууцын зэрэглэлд хамаарахаас бусад албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд албан хэрэг хөтлөлт бүртгэлийн програм хангамж ашиглаж, цахим хэлбэрээр баримт бичиг зохион бүрдүүлэх, хүлээн авах, бүртгэх, илгээх, солилцох, шийдвэрлэлтэд хяналт тавих, ангилан төрөлжүүлэх, хэрэг бүрдүүлэх, хадгалах, аюулгүй байдлыг хангах нөхцөл бүрдсэн.³⁴ Мөн Иргэний хуулийн 42¹.1-т “Хуульд зааснаар бүртгүүлэх, нотариатаар гэрчлүүлбэл зохих болон бичгээр хийхээр заасан хэлцлийг цахим хэлбэрээр хийж болно”, 42¹.2-т “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол цахим хэлбэрээр хийх хэлцэл нь хүсэл зоригоо илэрхийлэгч этгээд цахим баримт бичиг үйлдэж, тоон гарын үсэг зурж илгээснийг гэрээний нөгөө тал нь хүлээн зөвшөөрч тоон гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно” гэж заасан нь тоон гарын үсэг зурж цахим хэлбэрээр гэрээ хэлцэл хийж болохыг баталгаажуулсан.³⁵ Гэхдээ 2016 оноос өмнө цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь заалт практикт хэрэгжих боломжгүй байв. Учир нь Монгол Улсад тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгох байгууллагууд 2016 оноос байгуулагдаж эхэлсэнтэй зэрэгцэн тоон гарын үсгийн нийтийн түлхүүрийн дэд бүтэц бий болсон.³⁶ Мөн Засгийн газрын 2016 оны 151 дүгээр тогтоолын дагуу 2016 оны 4 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн төрийн албан хаагч, хуулийн этгээд, иргэдэд тоон гарын үсгийг тэдний иргэний үнэмлэхэд суурилуулсан олгож эхэлсэн байдаг.³⁷

Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн зааврийн 3.6.2-т цахим баримтыг дамжуулах, хүлээн авах ажиллагааг журамлахдаа “тусгай зөөгч дээрх баримтыг өөр байгууллагад явуулахдаа албан бичгээр дагалдуулна”, “гаднаас ирсэн цахим баримтыг хүлээн авч, бүртгэх, танилцуулах журам цаасан баримтынхтай ижил байна”, “цахим шуудангаар хүлээн авсан баримтыг принтерээр хэвлэн, бичиг хэрэгт хүлээн авсан тухайг нотолж, бүртгэлийн тэмдэг дарна. Мөн цаасан дээрх хувь нь цахим эх баримттай адил хүчинтэй болохыг бичиг хэргийн ажилтан баталж, гарын

³² Цахим гарын үсгийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №1.

³³ Архивын ерөнхий газрын даргын 2009 оны 68 дугаар тогтоол, Албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар батлах тухай, <https://www.legalinfo.mn/annex/details/6555>.

³⁴ Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар. “Цахим хэлбэрээр албан хэрэг хөтлөх нийтлэг журам батлагдлаа”. <http://cita.gov.mn/?p=10198> (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.10).

³⁵ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №7.

³⁶ Мон Пасс СА гэрчилгээ олгох байгууллага, Байгууллагын цахим албан хэрэг хөтлөлтөд тоон гарын үсэг хэрэгжүүлэх гарын авлага, (2016), <https://esign.gov.mn/tusgaj-zvshri-bhij-gerchilgeezhleh-bajguullaga> (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.10).

³⁷ Засгийн газрын 2016 оны 151 дүгээр тогтоол, Тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгох талаар авах зарим арга хэмжээний тухай, <https://www.legalinfo.mn/law/details/11786>.

үсэг, он, сар, өдөр тавина”³⁸ гэж тусгасан. Энэхүү журамд цахим албан баримт илгээхдээ цахим гарын үсгээр бус албан бичиг дагалдуулан илгээж баталгаажуулж байгаа нь “Цахим гарын үсгийн тухай хууль”-ийн 6.3 заалт, “Төрийн байгууллагуудад хэрэглэх архив, албан хэрэг хөтлөлтийн программ хангамжид тавигдах нийтлэг шаардлага, цахим хэлбэрээр албан хэрэг хөтлөх нийтлэг журам”-ын 6.1.1 хэсэгтэй тус тус зөрчилдөж байна. Мөн гаднаас ирсэн цахим баримт бичгийг эх хувьтайгаа адил болохыг бичиг хэргийн ажилтан батлаж байгаа нь практикийн хувьд цаг хугацаа шаардсан ажиллагаа бөгөөд энэхүү ажилтан нь тухайн цахим баримтыг эх хувьтайгаа адил хүчинтэй гэдгийг хөдөлбөргүйгээр нотлох субъект биш юм. Жишээлбэл, татварын тайланг цахим хэлбэрээр илгээх зааварт “Тайланг тоон гарын үсэг хэрэглэж илгээсэн тохиолдолд цаасаар дахин ирүүлэх (баталгаажуулах) шаардлагагүй юм. Харин тоон гарын үсэг хэрэглээгүй тохиолдолд тайлангаа цаасан хэлбэрээр хуулийн хугацаанд ирүүлэх ёстой”³⁹ гэж дурдсан байна. Мөн нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөлтийн тайланг үндэсний тоон гарын үсгээр хүлээн авах тухай мэдэгдэлд “Цахимаар илгээсэн тайланг хэвлэмэл хэлбэрээр үйлдэж баталгаажуулах, эсвэл тоон гарын үсгээр баталгаажуулах сонголттой”⁴⁰ гэжээ.

Өдгөө төрийн байгууллагууд компьютер дээр бичвэрийн программ хангамж ашиглан баримт бичгийг цахим хэлбэрээр үүсгэж, боловсруулдаг ч баталгаажуулахдаа уламжлалт гарын үсэг зурах, тамга эсвэл тэмдэг дарах аргыг ихэнхдээ хэрэглэсээр байна. Ийнхүү баталгаажуулсан баримт бичгийг цаасан хэлбэрээр бусдад шуудангаар эсвэл хүргэгчээр дамжуулдаг ч яаралтай үед тухайн баталгаажуулсан цаасан баримтыг сканнер төхөөрөмжөөр цахим баримт болгон илгээх эсвэл бичвэрийн програмын файлын эцсийн хувилбарыг цахим шуудангаар илгээх нь түгээмэл байна. Ямар нэгэн материал дээр үзгээр гарын үсгээ зураад тухайн материалаа скайнэрдэж эсвэл фото зургийг нь авч цахим хэлбэрт оруулсан хуулбар, зурмал гарын үсэг бүхий факс, ямар нэг баримтын агуулга дотор скайнэрдаж оруулсан зурмал гарын үсгийн зураг, цахим шууданд хавсаргасан зурмал гарын үсгийн зураг зэргийг тоон гарын үсэгт тооцохгүй бөгөөд эдгээр нь ердөө л нэг дүрс, тэмдэгтэй файл юм.⁴¹

Цахим баримт бичгийг бусдад дамжуулахдаа тоон гарын үсэг ашиглахгүй байгааг зарим эрдэмтэн, мэргэжилтэн шүүмжилсэн. Тухайлбал, ШУТИС-ийн зөвлөх профессор Т.Халтар “Нийтийн түлхүүрийн дэд бүтэц, тоон гарын үсгийн ач холбогдол, мөн чанар, хэрэглээг Монголын нийгэмд мэдэхгүй, нийгмийн ойлголт төлөвшөөгүй, 30 гаруй жилээр хоцрогдсон...”⁴² гэж үзсэн бол Монпасс СА ХХК-ийн “Тоон гарын үсгийн хэрэглээ” өгүүлэлд “...Монгол Улсад тоон гарын үсгийг нийгэм даяараа, үр дүнтэй ашиглахад эрх зүйн дутуу, дулимаг зохицуулалт саад болж мэдэхээр байна. Монгол Улсад тоон гарын үсгийн хэрэглээний хүрээ тодорхой бус, тоон гарын үсэг ашиглах салбаруудын эрх зүйн зохицуулалтын тухай ойлголт тусгагдаагүй, цахим нотариат хөгжих боломжийг хаасан, санхүүгийн болон бусад баримт бичгийг тоон гарын үсгээр баталгаажуулж цахим хэлбэрээр боловсруулах, хадгалах тухай заалтууд холбогдох хуулиудад ороогүй байгаа нь жинхэнэ утгаар цахим бизнес, цахим банк, цахим төр хөгжихөд саад болно”⁴³ гэж дурджээ. Мөн

³⁸ Архивын ерөнхий газрын даргын 2009 оны 68 дугаар тогтоол, Албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар батлах тухай, <https://www.legalinfo.mn/annex/details/6555>.

³⁹ Д.Баяраа, Татварын тайланг цахим хэлбэрээр хэрхэн тайлагнах вэ?, <http://mta.mn/c/view/71154> (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.11).

⁴⁰ Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар, Нийгмийн даатгалын шимтгэлийн тайланг үндэсний тоон гарын үсгээр хүлээн авах тухай мэдээлэл, <http://www.ndaatgal.mn/v1/view/1266> (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.13)

⁴¹ Төрийн мэдээлэл холбооны газар, Тоон гарын үсэг ба түүний баталгаажуулах хэлбэрүүд, <http://ncsc.gov.mn/index.php?id=133> (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.11).

⁴² Т.Халтар, “Монголчууд тоон гарын үсгийг гар утасны үйлчилгээ авдагтайгаа адил ашигладаг болно”, (сүрв. С.Бадрал), 2017.11.28, <https://ikon.mn/n/15ts>, (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.11).

⁴³ Мон Пасс СА, Тоон гарын үсгийн хэрэглээ, https://monpass.mn/storage/uploads/download_files/Тоон_гарын_үсэг_ашиглаж_буй_байдал.pdf (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.11).

Монголбанкны Үндэсний цахим гүйлгээний төвийн ахлах мэргэжилтэн Г.Ганзориг⁴⁴ хэлэхдээ “улсын хэмжээнд уг хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна. Өнөөдрийн байдлаар аж ахуйн нэгжүүд татварын байгууллагад тайлан балансаа илгээх эсвэл аливаа нэг цахим тендерт оролцохдоо баримт бичгээ хүргүүлэх төдийд л хэрэглэж байна” гэжээ.

Тоон гарын үсгийн нийтийн түлхүүрийн дэд бүтэц нь өндөр түвшний итгэлцэл болон үйл явцын аюулгүй орчныг хангаж буй хүмүүс, бодлого, журам, технологийн дэд бүтцийн нэгдэл⁴⁵ учраас тоон гарын үсэг хэрэглэх нь хүнээс тухайн технологийн мэдлэг, мэдээллийн технологийн аюулгүй байдалд итгэх итгэл, мөн тоон гарын үсэг хэрэглэх орчин зэргийг шаардаж байна. Тоон гарын үсгийг нийгэм өргөнөөр хэрэглэхгүй байгаа нь үүнийг хэрэглэх орчин хязгаарлагдмал байгаад оршино. Тухайлбал, тоон гарын үсгийн нийтийн түлхүүрийн дэд бүтэц бий болсноос хойш цөөн тооны төрийн байгууллага хэрэглээндээ нэвтрүүлсэн. Хамгийн анх Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар 2017 оны 3 сараас үйлчилгээндээ тоон гарын үсгийг нэвтрүүлсэн бол үүний дараа Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар, Татварын ерөнхий газар, Нийслэлийн мэдээллийн технологийн газар зэрэг төрийн байгууллагууд үйл ажиллагаандаа тоон гарын үсгийг нэвтрүүлээд байна.⁴⁶

Дээрхээс дүгнэвэл Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэгт “Төрийн байгууллага, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой бусад хуулийн этгээд цахим баримт бичгийг бусдад шилжүүлэх, дамжуулахдаа зөвхөн тоон гарын үсэг хэрэглэнэ.” хэмээн зааж өгсөн хэдий ч төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар гэх мэт дүрэм журмуудад зөрчилтэй байж болох заалтууд байсаар байна. Энэ нь цахим гарын үсэг, тоон гарын үсгийн хэрэглээ удаашрах, хууль практикт нийцэж хэрэгжихгүй байх нэг нөхцөл нь болж байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 3. Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-т заасан тамга орлуулахтай холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

8 дугаар зүйл. Тамга орлуулах

8.1. Тамга дарсан буюу дарах ёстой баримт бичгийг цахим хэлбэрээр шилжүүлэх, дамжуулах /хүлээн авах/ тохиолдолд энэ хуулийн 6.2, 6.5-д заасан тоон гарын үсгээс гадна тамга дарж баталгаажуулах эрх бүхий этгээдийн тоон гарын үсгийг давхар хэрэглэнэ.

Үнэлгээ:

Монгол Улсын стандарт “Баримт бичгийн бүрдэл, тэдгээрт тавих шаардлага MNS5140-2:2011”⁴⁷-ын 5.1-т “баримт бичгийг зохион бүрдүүлж, албан ёсны болгоход тамга, тэмдэг ашиглах”, 6.19-т “байгууллагын удирдах албан тушаалтны гарын үсэг болон баримт бичгийн хуулийн хүчинтэй эх болохыг баталгаажуулж, тамга, тэмдэг дарна. Зохион байгуулалтын нэгжийн дарга гарын үсэг зурсан баримт бичигт тэмдэг дарна” гэж заажээ. Мөн Архивын ерөнхий газрын даргын 2009 он 68 дугаар тушаалаар батлагдсан “Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар”-ын 2.3.12-т “Баримт бичгийн албан ёсны хүчин төгөлдөр байдал болон албан тушаалтны гарын үсгийг тамга, тэмдэг дарж, баталгаажуулна. Байгууллагын тамгыг дарга, орлогчийн, байгууллагын тэмдгийг зохион байгуулалтын нэгжийн даргын гарын үсэг зурсан баримт бичиг дээр дарна”⁴⁸ гэж заасан. Харин тамга,

⁴⁴ Г.Ганзориг, “Цахим гарын үсгийн тухай хуулийг 2011 онд баталж, цахим орчинд баримт бичгийг баталгаажуулах эрх зүйн орчин бий болсон”, <https://www.mongolbank.mn/news.aspx?id=2246&tid=2>, (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.06.08).

⁴⁵ http://cita.gov.mn/wp-content/uploads/2017/01/white_paper_2017_mn.pdf

⁴⁶ http://cita.gov.mn/wp-content/uploads/2017/01/white_paper_2017_mn.pdf

⁴⁷ Стандарт, хэмжил зүйн газар, Баримт бичгийн бүрдэл, тэдгээрт тавих шаардлага, <http://estandard.gov.mn/standart/reader/412> (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.15).

⁴⁸ Архивын ерөнхий газрын даргын 2009 оны 68 дугаар тогтоол, Албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар батлах тухай, <https://www.legalinfo.mn/annex/details/6555>.

тэмдэг хэрэглэх зааврыг Засгийн газрын 2001 оны 41 дүгээр тогтоолоор баталсан бөгөөд уг тогтоолын хавсралтын 32 дугаар зүйлд “ям, засгийн газрын тохируулагч, хэрэгжүүлэгч агентлаг, түүнчлэн үйл ажиллагаа нь хуулиар буюу Засгийн газрын шийдвэрээр тодорхойлогддог төрийн байгууллага, Монгол Улсын хилийн чанадад ажиллаж байгаа дипломат төлөөлөгчийн газрын тамгыг сайд, дэд сайд, Төрийн нарийн бичгийн дарга, дарга, дэд дарга, тэмдгийг газар, хэлтэс, тасаг, албаны дарга, түүнтэй адилтгах албан тушаалтны гарын үсэг зурсан баримт бичиг дээр дарна”⁴⁹, 33 дугаар зүйлд “Бүх шатны Засаг даргын тамга, тэмдгийг Засаг дарга, тэдгээрийн орлогч, хот, тосгоны захирагчийн тамга, тэмдгийг хот, тосгоны захирагч, Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын тамгыг Хурлын дарга, Хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга, Нарийн бичгийн дарга, Иргэдийн Нийтийн Хурлын тамгыг Хурлын Тэргүүлэгчдийн даргын гарын үсэг зурсан баримт бичиг дээр дарна”⁵⁰ гэж заажээ. Тэгэхээр баримт бичиг дээр дарсан тамга, тэмдэг нь баримт бичгийн бүрдэл хэсэг бөгөөд эрх бүхий албан тушаалтан гарын үсэг зурсныг тамга эсвэл тэмдэг дарж баталгаажуулдаг байна.

Цаасан суурьтай баримт бичгийг баталгаажуулахад хэрэглэдэг эдгээр бүрдлийг цахим баримт бичиг баталгаажуулалтад ашиглах ёстойг цахим гарын үсгийн тухай хууль болон төрийн байгууллагуудад хэрэглэх архив, албан хэрэг хөтлөлтийн программ хангамжид тавигдах нийтлэг шаардлага, цахим хэлбэрээр албан хэрэг хөтлөх нийтлэг журамд тус тус тусгасан. Тухайлбал, Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 8.1-д “Тамга дарсан буюу дарах ёстой баримт бичгийг цахим хэлбэрээр шилжүүлэх, дамжуулах /хүлээн авах/ тохиолдолд энэ хуулийн 6.2, 6.5-д заасан тоон гарын үсгээс гадна тамга дарж баталгаажуулах эрх бүхий этгээдийн тоон гарын үсгийг давхар хэрэглэнэ” гэж заасан бол Төрийн байгууллагуудад хэрэглэх архив, албан хэрэг хөтлөлтийн программ хангамжид тавигдах нийтлэг шаардлага, цахим хэлбэрээр албан хэрэг хөтлөх нийтлэг журмын 4.7-д “цахим баримт бичиг нь тухайн байгууллагыг төлөөлөх эрх бүхий албан тушаалтны тоон гарын үсэг болон тамга, тэмдэг дарж баталгаажуулах эрх бүхий албан тушаалтны тоон гарын үсгээр баталгаажна”⁵¹ гэж заасан. Тэгэхээр төрийн байгууллага албан баримт бичиг цахим хэлбэрээр шилжүүлэх, дамжуулахдаа эрх бүхий албан тушаалтны тоон гарын үсгээр болон тамга түших эрх бүхий албан тушаалтны тоон гарын үсгээр баталгаажуулах ёстой байна.

Гэхдээ Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 8.1-д “Тамга дарсан буюу дарах ёстой баримт бичгийг цахим хэлбэрээр шилжүүлэх, дамжуулах /хүлээн авах/ тохиолдолд энэ хуулийн 6.2, 6.5-д заасан тоон гарын үсгээс гадна тамга дарж баталгаажуулах эрх бүхий этгээдийн тоон гарын үсгийг давхар хэрэглэнэ”⁵² гэж зааснаас харахад 6.2 болон 6.5-д заасан тоон гарын үсгийг эрх бүхий албан тушаалтанд олгосон тоон гарын үсэг гэж ойлгож байна. Гэтэл тус хуулийн 6.2-т “Тоон гарын үсгийг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчээс олгосон тоон гарын үсгийн гэрчилгээ бүхий иргэн, хуулийн этгээд хэрэглэж болно”⁵³ гэж заасан бол 6.5 заалтыг 2018 оны 6 дугаар сарын 21-ний өдрийн Цахим гарын үсгийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар⁵⁴ хүчингүй болсонд тооцсон байна. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчээс олгосон тоон гарын үсгийн гэрчилгээ бүхий иргэн гэдгийг эрх бүхий албан тушаалтан гэж ойлгохгүй ба мөн хүчингүй болсон заалтыг агуулсан тул энэ хуулийн 8.1 дэх хэсгийг

⁴⁹ Засгийн Газрын 2001 оны 41 дүгээр тогтоол, Тамга, тэмдэг, баталгааны тэмдэг, хэвлэмэл хуудас хийлгэх, хэрэглэх заавар, <https://www.legalinfo.mn/annex/details/1086?lawid=2822>.

⁵⁰ Мөн тэнд.

⁵¹ Засгийн газрын 2017 оны 111 дүгээр тогтоол, Төрийн байгууллагуудад хэрэглэх архив, албан хэрэг хөтлөлтийн програм хангамжид тавигдах нийтлэг шаардлага, цахим хэлбэрээр албан хэрэг хөтлөх нийтлэг журам, <https://www.legalinfo.mn/annex/details/7761?lawid=12581>.

⁵² Цахим гарын үсгийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №1.

⁵³ Цахим гарын үсгийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №1.

⁵⁴ Цахим гарын үсгийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хууль, <https://www.legalinfo.mn/additional/details/3405?lawid=574>.

нийгэм хүлээн зөвшөөрч, ойлгож хэрэгжүүлэхэд хүндрэл үүсч байна.

Мөн Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-т “тамга дарсан буюу дарах ёстой баримт бичгийг цахим хэлбэрээр шилжүүлэх, дамжуулах /хүлээн авах/ тохиолдолд энэ хуулийн 6.2, 6.5-д заасан тоон гарын үсгээс гадна тамга дарж баталгаажуулах эрх бүхий этгээдийн тоон гарын үсгийг давхар хэрэглэнэ”⁵⁵ гэж заасан нь тухайн цахим баримт бичгийг 2 албан тушаалтан өөрсдийн тоон гарын үсгээрээ баталгаажуулах шаардлагыг тавьсан байна. Өөрөөр хэлбэл, хоёр дахь этгээдийн тоон гарын үсгийг тухайн баримт бичигт дарсан тамга гэж ойлгох ёстой болж байна. Тамга дарсан буюу тамга дарах ёстой баримт бичигт тамгыг хэрхэн орлуулдаг тухай олон улсын зохицуулалтыг авч үзье.

Европын холбооны 2014 оны 910 дугаар тогтоолоор батлагдсан журмын 3 дугаар зүйлийн 25 дахь хэсэгт “цахим тамга гэж эцсийн байдлаар гарал үүсэл болон бүрдэлийг батлах цахим хэлбэрийн өгөгдөлд хавсаргасан эсвэл логик хамааралтай цахим өгөгдлийг хэлнэ”⁵⁶ гэж тодорхойлсон ба 5 дугаар бүлэгт цахим тамганы тухай зохицуулалтуудыг тусгасан байна. Үүнээс үзэхэд цахим тамга нь тоон гарын үсгийн адил баримт бичгийг шифрлэж хамгаалдаг боловч зарчимын хувьд ялгаатай байна. Өөрөөр хэлбэл, цахим тамгыг тоон гарын үсгээс ялгаж нэрлэж буй нь баримт бичиг баталгаажуулах процесс болон үүний эзэмшигчээс шалтгаалсан байна. Тухайлбал, нууцлалын архитектор Жон Эрик тайлбарлахдаа “тоон гарын үсгийг цахим баримт бичигт зурахдаа албан тушаалтан зөвхөн өөрийн биеэр төхөөрөмж, нууц үгээ ашигладаг бол цахим тамгыг дарахад байгууллагын төхөөрөмж, нууц үгийг ашигладаг”⁵⁷ гэжээ. Мөн цахим тамга дарах ажиллагааг хүний оролцоогүйгээр баримт бичиг боловсруулах программ хангамжид нэгтгэх байдлаар автоматуулж ашиглах боломжтой юм.⁵⁸

Сангийн яамны тоон гарын үсгийн тухай илтгэлд цахим татварын тайланг баталгаажуулан илгээхэд хэрэглэх тоон гарын үсэг эзэмшигч нь “байгууллагын хэмжээнд тоон гарын үсэг ашиглах эрх бүхий албан тушаалтан нь тамга баригч нь тусдаа байхаас нь шалтгаалан 2-3 хүн байна”⁵⁹ буюу тамга дарах эрх бүхий албан тушаалтан, 1-р гарын үсэг /Дарга/, 2-р гарын үсэг /Ахлах нягтлан бодогч / гэсэн бол нийгмийн даатгалын шимтгэлийн цахим тайланг баталгаажуулж илгээхэд “тайланг Нягтлан бодогч, Дарга тус тусын тоон гарын үсгээр баталгаажуулсаны дараа QR кодтой тайлангийн маягтууд үүснэ”⁶⁰ гэсэн байна. Гэтэл практикт эдгээр тайланг илгээхдээ зөвхөн нягтлан бодогч даңгаараа тоон гарын үсгээ зурж байна. Мөн Мон Пасс СА гэрчилгээ олгох байгууллагын Тоон гарын үсгийн технологи, түүнийг байгууллагад хэрэглэх гарын авлагад “Цахим баримт бичигт тамга дарахын тулд тамгын дардсыг сканердан зураг хэлбэрт оруулан буулгадаг”⁶¹ гэжээ.

Дүгнэн үзвээс Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-т “тамга дарсан буюу дарах ёстой баримт бичгийг цахим хэлбэрээр шилжүүлэх, дамжуулах /хүлээн авах/ тохиолдолд энэ хуулийн 6.2, 6.5-д заасан тоон гарын үсгээс гадна тамга дарж баталгаажуулах эрх бүхий этгээдийн тоон гарын үсгийг давхар хэрэглэнэ” хэмээн заасан бөгөөд байгууллагын тамга эзэмшдэг албан тушаалтан солигдох тоолонд тамга орлуулан баталгаажуулдаг тоон гарын үсэг солигдож байгаа тул

⁵⁵ Цахим гарын үсгийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №1.

⁵⁶ European Union. “Regulation (EU) no 910/2014”. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.12).

⁵⁷ John Erik Setsaas, Introduction to digital seals, 2016. <https://web.archive.org/web/20180114234339/https://www.signicat.com/blog/blog-introduction-digital-seals/> (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.5.12).

⁵⁸ Мөн тэнд.

⁵⁹ Сангийн яам, Тоон гарын үсэг, <http://mofa.gov.mn/exp/ckfinder/userfiles/files/1101.pdf> (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.12).

⁶⁰ Мөн тэнд

⁶¹ Мон Пасс СА, Байгууллагын цахим албан хэрэг хөтлөлтөд тоон гарын үсэг хэрэгжүүлэх, <https://www.esign.gov.mn/storage/app/media/uploaded-files/strategy.pdf> (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.13).

Европын холбооны 2014 оны 910 дугаар тогтоолоор батлагдсан журмын 3 дугаар зүйлийн 25 дахь хэсэгт заасны дагуу цахим тамгыг хэрэглэх зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай.

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 4. Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1 дэх хэсэгт заасан гэрчилгээг түдгэлзүүлэхтэй холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

13 дугаар зүйл. Гэрчилгээг түдгэлзүүлэх

13.1. Зөрчил илэрсэн, гэрчилгээ эзэмшигчийн хүсэлтээр маргааныг хянаж байгаа тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тухайн зөрчлийг шалгаж, арилгах хүртэл гэрчилгээг түдгэлзүүлж, зөрчил арилснаар гэрчилгээг сэргээнэ.

Үнэлгээ:

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 18 дүгээр зүйлийн 18.1-т “гэрчилгээ олгох үйл ажиллагааг харилцаа холбооны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага /цаашид “төрийн захиргааны байгууллага” гэх/-аас олгосон тусгай зөвшөөрөлтэйгээр эрхэлнэ” гэж заасан. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд заасны дагуу мөн тус хуулийн 11 дүгээр зүйлд заасан агуулга бүхий гэрчилгээг хүсэлт гаргагчид 2 хүртэл жилийн хугацаагаар⁶² олгодог. Уг гэрчилгээг түдгэлзүүлэх үндэслэлийг Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1-д “Зөрчил илэрсэн, гэрчилгээ эзэмшигчийн хүсэлтээр маргааныг хянаж байгаа тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тухайн зөрчлийг шалгаж, арилгах хүртэл гэрчилгээг түдгэлзүүлж, зөрчил арилснаар гэрчилгээг сэргээнэ”⁶³ гэж заажээ. Энэ заалтад илэрсэн зөрчлийн тухай тодорхой заагаагүй тул тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгох тусгай зөвшөөрөлтэй Монпасс СА ХХК, Тридум Кэй ХХК зэрэг компаниуд ямар тохиолдолд олгосон гэрчилгээгээ түдгэлзүүлж байгааг авч үзье.

Монпасс СА ХХК-ийн Тоон гарын үсгийн гэрчилгээ эзэмших гэрээний 10 дугаар бүлэгт “Гэрчилгээг хүчингүй болгох, түдгэлзүүлэх, хязгаарлах” тухай заалтуудыг тусгасан байна. Тухайлбал, тус гэрээний 10.1-д “Тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгох байгууллагын гэрчилгээжүүлэх бодлого/гэрчилгээжүүлэх ажиллагааны журмын дагуу хэрэв үйлчлүүлэгч хүсвэл 14 хоногийн хугацаагаар гэрчилгээний үйлчлэлийг түдгэлзүүлж болно”⁶⁴ гэж заажээ. Харин Тридум Кэй ХХК-ийн үйлчилгээний нөхцөлд “гэрчилгээг эзэмшигчийн бичгээр гаргасан хүсэлтийн дагуу түдгэлзүүлж болно”⁶⁵ гэж заажээ. Тэгэхээр практикт гэрчилгээ олгогч байгууллага зөрчил илэрсэн, илрээгүйгээс үл хамааран тоон гарын үсгийн гэрчилгээг зөвхөн эзэмшигчийн хүсэлтээр тодорхой хугацаагаар түдгэлзүүлж байна гэж үзэж болохоор байна.

Тэгвэл тоон гарын үсгийн гэрчилгээтэй холбоотой ямар зөрчлүүд үүсч болохыг Зөрчлийн тухай хуулийн 10.22 дугаар зүйлд заасан байна. Тухайлбал, Зөрчлийн тухай хуулийн 10.22 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “тусгай зөвшөөрөлгүйгээр гэрчилгээ олгох үйл ажиллагаа эрхэлсэн; тусгай зөвшөөрлийн нөхцөлийг зөрчиж үйл ажиллагаа явуулсан; тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч холбогдох иргэн, хуулийн этгээдийн мэдээлэл үнэн, зөв эсэхийг шалгах; гэрчилгээ олгохын эрх зүйн үр дагаврыг тайлбарлан таниулах үүргээ зөрчин гэрчилгээ олгосон бол хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно”⁶⁶, 4 дэх хэсэгт “тусгай зөвшөөрөл

⁶² Цахим гарын үсгийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №1.

⁶³ Мөн тэнд.

⁶⁴ Мон Пасс СА, Тоон гарын үсгийн гэрчилгээ эзэмших гэрээ, <https://repository.monpass.mn/storage/uploads/documents/mn/organizational-persons-agreement-v1.0.pdf> (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.14).

⁶⁵ Тридум Кэй ХХК, Үйлчилгээний нөхцөл, <https://tridumkey.mn/хэрэглэгчийн-булан/> (Сүүлд үзсэн огноо: 2020.05.14).

⁶⁶ Зөрчлийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24.

эзэмшигч гэрчилгээ олгох үйл ажиллагааны талаархи мэдээллийг бүрдүүлэх, шалгах боломжийг хангах зорилгоор гэрчилгээтэй холбогдох бүртгэл хөтлөх үүргээ биелүүлээгүй бол хүнийг арван таван нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно”⁶⁷ гэж тус тус заажээ. Эдгээр хэсгийн агуулгаас харахад тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч гэрчилгээ олгох ажиллагаан дахь хуулиар тогтоосон үүргээ гүйцэтгээгүйг зөрчил гаргасанд тооцсон байна. Тэгэхээр цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 13.1-т заасны дагуу тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч зөрчил гаргасан бол гэрчилгээ эзэмшигчийн хүсэлтээр тухайн зөрчлийг шалгаж, арилгах хүртэл гэрчилгээг түдгэлзүүлж, зөрчил арилсны дараа гэрчилгээг буцааж сэргээдэг гэж ойлгож болохоор байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 5. Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1 дэх хэсэгт заасан гэрчилгээ эзэмшигчийн эрх, үүрэгтэй холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

16 дугаар зүйл. Гэрчилгээ эзэмшигчийн эрх, үүрэг

16.3. Гэрчилгээ эзэмшигч өөрийн буруугаас хувийн түлхүүрийг алдсан, хувийн түлхүүрийн нууцыг задалснаас үүдсэн хариуцлагыг хүлээнэ.

Үнэлгээ:

Монгол Улс нь нийтийн түлхүүрийн дэд бүтцийн тогтолцоонд Монгол Улсын болон олон улсын стандартуудыг мөрддөг. Тухайлбал, тоон гарын үсгийн гэрчилгээ нь Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллага (ITU)-ын ITU-T X.509 стандартын хувилбар 3 хангах ёстой бол гэрчилгээжүүлэх бодлого ба гэрчилгээжүүлэх үйл ажиллагааны журам нь Интернэтийн инженерчлэлийн мэргэшсэн багийн IETF RFC 3647 стандартыг хангах ёстой.⁶⁸ Олон улсын стандарт ITU-T X.509 нь шаталсан хэлбэрийн баталгаажуулалт хийхийг шаарддаг. Ямар нэгэн хүний цахим гэрчилгээ нь эрх бүхий цахим гэрчилгээний газраар баталгаажсан байх бөгөөд уг газрын цахим гэрчилгээг нь эрх бүхий дээд шатны байгууллага нь баталгаажуулах хэлбэрээр явсаар хамгийн дээд эрх бүхий байгууллагадаа хүрнэ. Цахим гарын үсгийн тухай хууль нь баталгаажуулалтын шаталсан хэлбэр буюу X.509 стандарттай нийцсэн зохицуулалттай.⁶⁹

Олон улсын стандарт ITU-T X.509-ийн 3.5.49-т хувийн түлхүүр гэж “гэрчилгээ эзэмшигчийн зөвхөн өөрөө мэддэг байх хос түлхүүрийн нэг”⁷⁰ гэж тодорхойлсон. “Тридиум э-секьюрити” компанийн ерөнхий захирал Ө.Эсболд хэлэхдээ “Тухайн хүнийг төлөөлөх тоон гарын үсэг нь өөрөө маш урт тусгай математикийн алгоритмын аргаар гарган авсан тоон цуваа юм. Иргэн энэхүү урт тоон цувааг гарган авахад шаардлагатай өөрийн гэсэн дахин давтагдашгүй урт хэмжээтэй (256 тэмдэгтээс бүрдэх) түлхүүр хэрэглэх болдог. Энэ нь цээжлэх болон аюулгүй биедээ авч явахад төвөгтэй тул тусгай олон улсын стандартын дагуу үйлдвэрлэгдсэн тээгчид хадгалах хэрэгтэй байдаг. Тээгч төхөөрөмжийг энгийнээр хэлэхэд бидний өдөр тутам хэрэглэдэг USB диск шиг гэж ойлгож болно” гэжээ. Энэхүү тээгчид хувийн түлхүүр, хэрэглэгч өөрөө хүсвэл мөн нийтийн түлхүүр, хэрэглэгчийн нийтийн түлхүүрийн сертификат, гэрчилгээ олгогч байгууллагын нийтийн түлхүүрийн хуулбар зэрэг мэдээлэл агуулагддаг. Тээгч төхөөрөмж рүү хандах хандалтыг давхар пин кодоор

⁶⁷ Мөн тэнд

⁶⁸ Мэдээллийн технологи, шуудан, харилцаа холбооны газрын даргын 2015 оны 71 дүгээр тушаал, Бодлогын чиглэл батлах тухай, <https://esign.gov.mn/nijtiin-tlhrijn-ded-btcijg-ashiglah-talaar-trs-barimtlah-bodlogyn-chiglel>.

⁶⁹ Төрийн мэдээлэл холбооны газар, Тоон гарын үсэг ба түүний баталгаажуулах хэлбэрүүд, <http://ncsc.gov.mn/index.php?id=133>.

⁷⁰ Sector, Telecommunication Standardization. “Information technology-Open Systems Interconnection-The Directory: Public-key and attribute certificate frameworks, 2016.” https://www.itu.int/rec/dologin_pub.asp?lang=e&id=T-REC-X.509-201610-S!!PDF-E&type=items.

хамгаалах ёстой.⁷¹ Иймээс тоон гарын үсэг эзэмшигч нь энэхүү төхөөрөмжийг хэрэглэхдээ аюулгүй ажиллагааны горим мөрдөх шаардлагатай болж байгаа бөгөөд үүнийг зөрчсөнөөс үүдэх хариуцлагыг цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгээр зохицуулсан байна.

Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.3-т “Гэрчилгээ эзэмшигч өөрийн буруугаас хувийн түлхүүрийг алдсан, хувийн түлхүүрийн нууцыг задалснаас үүдсэн хариуцлагыг хүлээнэ”⁷² зааснаас харахад гэрчилгээ эзэмшигч өөрөө тоон гарын үсгийн төхөөрөмжөө нэвтрэх кодын хамт бусдад дамжуулах байдлаар задалснаас болж хариуцлагын алдаа үүсэхээр байна. Харин гэрчилгээ эзэмшигч уг төхөөрөмжийг алдсан бол үүнийг олж авсан этгээд ашиглах боломж хомс юм. Тухайлбал, “Тридиум э-секьюрити” компанийн ерөнхий захирал Ө.Эсболд хэлэхдээ “Энэхүү тээгч нь олон улсын аюулгүй байдлын стандартын дагуу хийгдсэн мэдээллийн аюулгүй байдлыг бүрэн хангасан ба хадгалагдсан түлхүүр нь тухайн төхөөрөмжөөс гадагш гаргаж авах ямар ч боломгүйгээр бүтээгдсэн... Тухайн төхөөрөмж нь санаатай болон санамсаргүйгээр алдагдсан тохиолдолд тухайн түлхүүрийг ашиглах ямар ч боломжгүй хийгдсэн тул итгэлтэй байж болно. Гэхдээ мэдээж тухайн төхөөрөмжид хандах нууц үгээ иргэн хэнд ч хэлж болохгүй гэдгийг анхаарах хэрэгтэй” гэжээ. Тэгэхээр цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 16.3-т заасан “өөрийн буруугаас хувийн түлхүүрийг алдсан, хувийн түлхүүрийн нууцыг задлах” гэдгийг тухайн хувийн түлхүүр, тээгч төхөөрөмж, үүнд нэвтрэх нууц үг эсвэл пин код зэргийг алдах, задруулах гэж үзэж болохоор байна. Иймд гэрчилгээ эзэмшигч хувийн түлхүүрээ бусдад санаатай болон болгоомжгүй дамжуулснаас үл хамааран өөрт нь учирсан хохирол, бусдад учирсан хохирлыг өөрөө хариуцах болж байна.

ДӨРӨВ. ДүГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

4.1 ДүГНЭЛТ

Цахим баримтад зурагдсан гарын үсэг буюу тоон гарын үсэг нь хэвлэмэл материалд үзгээр зурсан гарын үсэгтэй ижил үүрэг, зорилготой баталгаажуулалтын нэг арга, хэлбэр бөгөөд цахим баримт буюу файлд гарын үсэг зурсан этгээд буюу эзэн, хариуцагч нь хэн бэ гэдгийг, тухайн файлд гарын үсэг зурагдсанаас хойш санаатай болон санамсаргүй байдлаар ямар нэгэн өөрчлөлт ороогүй эсвэл эвдрээгүй гэдгийг баталгаажуулдаг байна.

Төрийн үйлчилгээ, харилцааг цахим хэлбэрээр явуулах, цахим болон тоон гарын үсгийн хэрэглээ хангалттай биш байгаа өнөөгийн байдал нь Монгол Улсын засаглалын чадавхи болон цахим засгийн хөгжлөөр бусад орнуудаас хоцрох нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Тодруулбал, Монгол Улсын хэмжээнд нийт 94,675-н аж ахуй нэгж, байгууллага үүнээс төсвийн байгууллага 4,623 үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас нийт аж ахуй нэгж байгууллагын 0.11% төсвийн байгууллагын 2.3% буюу 108 байгууллага цахим гарын үсэг болон тоон гарын үсэг ашиглаж байгаа нь цахим хэрэглээ хангалттай биш байгааг харуулж байна. Энэ нь иргэн болон аж ахуй нэгж, байгууллагын цахим болон тоон гарын үсгийн талаарх мэдээлэл дутмаг байгаагаар салшгүй холбоотой юм.

Энэхүү судалгааны явцад холбогдох этгээдүүдээс асууж тодруулан мөн тоон мэдээ, тайланд дүн шинжилгээ хийхэд зарим зүйлсийг нэмж хуульчлах боломжийг судлан үзэх шаардлагатай болох нь харагдаж байна. Тухайлбал, Европын холбооны 2014 оны 910 дугаар тогтоолоор батлагдсан журмын 3 дугаар зүйлийн 25 дахь хэсэгт “цахим тамга гэж эцсийн байдлаар гарал үүсэл болон бүрдэлийг батлах цахим хэлбэрийн өгөгдөлд хавсаргасан эсвэл логик хамааралтай цахим өгөгдлийг хэлнэ” хэмээн заасны дагуу цахим тамганы зохицуулалтыг хуульчлах.

⁷¹ Мөн тэнд.

⁷² Цахим гарын үсгийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №1.

4.2. ЗӨВЛӨМЖ

Судалгааны үр дүнд гарсан дүгнэлтэд тулгуурлан дараах зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүний тулд:

1. Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь заалтыг практикт өргөнөөр хэрэгжүүлэх үүднээс Архивын ерөнхий газрын даргын 2009 он 68-р тушаалаар батлагдсан “Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар”-т хуулийн уг заалттай нийцүүлэн өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Мөн төрийн албан хаагчдад тоон гарын үсгийн технологи, аюулгүй байдал, мөн чанар, ач холбогдлыг тайлбарлан таниулах ажлыг үе шаттай хэрэгжүүлэх замаар тоон гарын үсгийн хэрэглэгчийн тоог нэмэгдүүлэх хэрэгтэй. Үүний зэрэгцээ тоон гарын үсгийн хэрэглэх орчин, хүрээг өргөжүүлж, төрийн албан хаагчид өдөр тутамдаа тоон гарын үсгээ хэрэглэх дадлыг хэвшүүлэх шаардлагатай байна.

2. Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-т “тамга дарсан буюу дарах ёстой баримт бичгийг цахим хэлбэрээр шилжүүлэх, дамжуулах /хүлээн авах/ тохиолдолд энэ хуулийн 6.2, 6.5-д заасан тоон гарын үсгээс гадна тамга дарж баталгаажуулах эрх бүхий этгээдийн тоон гарын үсгийг давхар хэрэглэнэ” гэх заалтын 6.5 гэсэн хэсгийг нь хасах шаардлагатай байна. Учир нь уг хэсэг нь 2018 оны 6 дугаар сарын 21-ний өдрийн “Цахим гарын үсгийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар” хүчингүй болсон тооцсон байна.

3. Тоон гарын үсгийн гэрчилгээний агуулгад албан хаагчийн хувийн мэдээлэл дээр нэмээд албан тушаалын нэр ордог. Тухайн албан тушаалтны албан тушаал өөрчлөгдөхөд тоон гарын үсэг дагаад хүчингүй болдог. Ингэснээр байгууллагын тамга эзэмшдэг албан тушаалтан солигдох тоолонд тамга орлуулан баталгаажуулдаг тоон гарын үсэг солигдож байна. Иймээс олон улсын практикын дагуу тоон тамга бий болгож, тоон тамга дарах ажиллагааг автоматжуулах хэрэгтэй.

4. Дээрхээс гадна хуулийн хэл зүй, найруулгыг сайжруулах үүднээс дараах саналтай байна.

- Тус хуулийн 4.1.4, 4.1.12 дахь хэсэгт “... программ...” гэснийг “программ” гэж;
- Тус хуулийн 10.3 дахь хэсэгт “... үнэмлэхийн...” гэснийг “үнэмлэх” гэж;
- Тус хуулийн 14.1.3 дахь заалтад “...болгуулахоор...” гэснийг “болгуулахаар” гэж;
- Тус хуулийн 19 дүгээр зүйлийн гарчигт “... тавих ерөнхий шаардлага...” гэснийг “...тавигдах ерөнхий шаардлага...” гэж тус тус өөрчлөх.

НОМ ЗҮЙ**Хууль, эрх зүйн акт**

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №1
2. Зөрчлийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24
3. Иргэний бүртгэлийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хууль, 2011.12.15
4. Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №7
5. Иргэний хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хууль, 2011.12.15
6. Цахим гарын үсгийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012, №1
7. Цахим гарын үсгийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хууль, <https://www.legalinfo.mn/additional/details/3405?lawid=574>
8. Улсын Их Хурлын тогтоол, Цахим гарын үсгийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай, 2011.12.15, Дугаар 61, <https://www.legalinfo.mn/law/details/6911>
9. Засгийн газрын тогтоол, Журам батлах тухай, Цахим хэлбэрээр албан хэрэг хөтлөх нийтлэг журам, 2017.04.12, Дугаар 111, <https://www.legalinfo.mn/law/details/12581>
10. Засгийн Газрын тогтоол, Тамга, тэмдэг, баталгааны тэмдэг, хэвлэмэл хуудас хийлгэх, хэрэглэх заавар, 2001.02.26, Дугаар 41, <https://www.legalinfo.mn/annex/details/1086?lawid=2822>
11. Засгийн газрын тогтоол, Төрийн байгууллагуудад хэрэглэх архив, албан хэрэг хөтлөлтийн програм хангамжид тавигдах нийтлэг шаардлага, цахим хэлбэрээр албан хэрэг хөтлөх нийтлэг журам, 2017.04.12, Дугаар 111, <https://www.legalinfo.mn/annex/details/7761?lawid=12581>
12. Засгийн газрын тогтоол, “Цахим засаг” үндэсний хөтөлбөр батлах тухай, 2012.04.04, Дугаар 101
13. Засгийн газрын тогтоол, Төрийн байгууллагаас төрийн болон бусад байгууллагатай цахим хэлбэрээр мэдээлэл солилцох, мэдээллийн сан бүрдүүлэх, ашиглах журам, 2019.06.05, Дугаар 220
14. Засгийн газрын тогтоол, Тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгох талаар авах зарим арга хэмжээний тухай, 2016.03.14, Дугаар 151, <https://www.legalinfo.mn/law/details/11786>
15. Засгийн газрын тогтоол, Үндэсний хөтөлбөр батлах тухай (цахим засаглал), 2019.02.20, Дугаар 73, <https://www.legalinfo.mn/law/details/14177>
16. Засгийн газрын тогтоол, Боловсролын баримт бичгийн лавлагааг цахим хэлбэрээр олгох тухай, 2016.06.28, Дугаар 347, <https://www.legalinfo.mn/law/details/12036>
17. Архивын ерөнхий газрын тушаал, Албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар батлах тухай, 2009.07.07, Дугаар 68, <https://www.legalinfo.mn/law/details/10719>
18. Мэдээллийн технологи, шуудан, харилцаа холбооны газрын даргын тушаал, Бодлогын чиглэл батлах тухай, 2015.03.25, Дугаар 71, <https://esign.gov.mn/nijtiin-tlhrijn-ded-btcijg-ashiglah-talaar-trs-barimtlah-bodlogyn-chiglel>
19. Стандарт, хэмжил зүйн газар, Баримт бичгийн бүрдэл, тэдгээрт тавих шаардлага, <http://estandard.gov.mn/standart/reader/412>

Ном, гарын авлага, сэтгүүл

1. Мэдээллийн технологи, шуудан, харилцаа холбооны газар. “Цагаан ном 2014” (2015)
2. Мэдээллийн технологи, шуудан, харилцаа холбооны газар. “Цагаан ном 2017” (2018)
3. Ө.Одгэрэл, “Монгол Улс дахь цахим засаглалын бодлого”, (ХБНГУ, 2011), Ламберт хэвлэлийн газар
4. Мон Пасс СА гэрчилгээ олгох байгууллага, Байгууллагын цахим албан хэрэг хөтлөлтөд тоон гарын үсэг хэрэгжүүлэх гарын авлага, (2016), <https://esign.gov.mn/tusgaj-zvshrl-bhij-gerchilgeezhleh-bajguullaga>
5. А.Мөнхзул, “Цахим гарын үсэг зурах эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах тухай”, Монголын төр, эрх зүй №1 (2014)

Нийтлэл, ярилцлага

1. Г.Ганзориг, “Цахим гарын үсгийн тухай хуулийг 2011 онд баталж, цахим орчинд баримт бичгийг баталгаажуулах эрх зүйн орчин бий болсон”, <https://www.mongolbank.mn/news.aspx?id=2246&tid=2>
2. Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар. “Цахим хэлбэрээр албан хэрэг хөтлөх нийтлэг журам батлагдлаа”. <http://cita.gov.mn/?p=10198>
3. Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар. “Тоон гарын үсгийг төрийн үйлчилгээнд нэвтрүүлсэн байгууллагад батламж гардууллаа”. <http://cita.gov.mn/?p=9972>
4. Д.Баяраа, Татварын тайланг цахим хэлбэрээр хэрхэн тайлагнах вэ?, <http://mta.mn/c/view/71154>
5. Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар, Нийгмийн даатгалын шимтгэлийн тайланг үндэсний тоон гарын үсгээр хүлээн авах тухай мэдээлэл, <http://www.ndaatgal.mn/v1/view/1266>
6. Төрийн мэдээлэл холбооны газар, Тоон гарын үсэг ба түүний баталгаажуулах хэлбэрүүд, <http://ncsc.gov.mn/index.php?id=133>.
7. Т.Халтар, “Монголчууд тоон гарын үсгийг гар утасны үйлчилгээ авдагтайгаа адил ашигладаг болно”, (сурв. С.Бадрал), 2017.11.28, <https://ikon.mn/n/15ts>
8. Мон Пасс СА, Тоон гарын үсгийн хэрэглээ, https://monpass.mn/storage/uploads/download_files/Тоон_гарын_үсэг_ашиглаж_буй_байдал.pdf
9. Сангийн яам, Тоон гарын үсэг, <http://mofa.gov.mn/exp/ckfinder/userfiles/files/1101.pdf>
10. Мон Пасс СА, Байгууллагын цахим албан хэрэг хөтлөлтөд тоон гарын үсэг хэрэгжүүлэх, <https://www.esign.gov.mn/storage/app/media/uploaded-files/strategy.pdf>
11. Мон Пасс СА, Тоон гарын үсгийн гэрчилгээ эзэмших гэрээ, <https://repository.monpass.mn/storage/uploads/documents/mn/organizational-persons-agreement-v1.0.pdf>
12. Тридум Кэй ХХК, Үйлчилгээний нөхцөл, <https://tridumkey.mn/хэрэглэгчийн-булан/>
13. Ө.Эсболд, “Иргэдэд таатай тоон гарын үсгийн технологийг нэвтрүүлэгч Тридум э-Секьюрити”, 2018.11.15, <https://ikon.mn/n/1fle>.

Гадаад эх сурвалж

1. European Union. "Regulation (EU) no 910/2014". https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG
2. John Erik Setsaas, Introduction to digital seals, 2016. <https://web.archive.org/web/20180114234339/https://www.signicat.com/blog/blog-introduction-digital-seals/>
3. Cambridge online dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/signature>
4. Sector, Telecommunication Standardization. "Information technology-Open Systems Interconnection-The Directory: Public-key and attribute certificate frameworks, 2016." https://www.itu.int/rec/dologin_pub.asp?lang=e&id=T-REC-X.509-201610-S!!PDF-E&type=items

ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn