

---

ТАВ. ОЛОН НИЙТИЙН ГАЗАР ҮЗЭЛ БОДЛОО ИЛЭРХИЙЛЭХ ЭРХИЙН ТУХАЙ  
ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ СУДАЛГАА

---

**Судалгааг удирдсан:**

С.Сүхбаатар	Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D)
-------------	---

**Судалгааны багийн бусад гишүүд:**

Б.Түмэндэмбэрэл	Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан, Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)
О.Энххүслэн	Эрдэм шинжилгээний ажилтан

**Судалгааг захиалагч:** Энэхүү судалгааг ХЗҮХ-ийн 2022 оны  
гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний 3.11-т заасны дагуу хийсэн болно.  
**Судалгааг гүйцэтгэж ХЗДХЯ-нд хүргүүлсэн огноо:** 2022.12.27.

## АГУУЛГА

<b>УДИРТГАЛ</b> .....	233
<b>НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ</b> .....	235
<b>ХОЁР. ЖУРМЫН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГЭЭ ТОГТООСОН БАЙДАЛ</b> .....	236
2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал.....	236
2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал.....	237
2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал.....	238
2.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал.....	239
2.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал.....	240
<b>ГУРАВ.ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ ЖУРМЫН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ</b> .....	242
3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал .....	243
3.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал .....	255
3.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал .....	258
3.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал .....	268
3.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал.....	272
<b>ДӨРӨВ.ҮР ДҮНГ ҮНЭЛЖ, ЗӨВЛӨМЖ ӨГСӨН БАЙДАЛ</b> .....	276
4.1. Үнэлэлт, дүгнэлт.....	276
4.2. Зөвлөмж .....	280
<b>НОМ ЗҮЙ</b> .....	283

## УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.22 дахь хэсэгт “Хууль зүйн судалгааны чанарыг шинэ түвшинд гаргаж, хууль тогтоомжийн боловсруулалт, хэрэгжилтийг судалгаанд суурилан хөгжүүлэх боломжийг бүрдүүлнэ”, мөн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-т “Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, түүнд олон нийтийн оролцоог хангах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх замаар хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлнэ” гэж тусгасан.

Энэ хүрээнд 2017 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр мөрдөж эхэлсэн “Хууль тогтоомжийн тухай” хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүднээс Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ыг баталсан.

Энэхүү судалгааны зорилго нь Засгийн газраас баталсан аргачлалыг баримтлан “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төсөлд “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийхэд оршино.

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20 дугаар зүйлийн 1-т “Хүн бүр чөлөөтэй, тайван хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй.”, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 21 дүгээр зүйлд “Тайван хуран цуглах эрхийг хүлээн зөвшөөрнө. Энэхүү эрхийг эдлэхэд ардчилсан нийгэмд үндэсний буюу нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах, эсхүл бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах эрх ашгийн үүднээс хуулийн дагуу тогтоосноос өөр хязгаарлалт хийж болохгүй.”, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т “Итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно” гэж зааснаар жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулж өгсөн байдаг. “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төсөл нь энэхүү жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулж, зохицуулах агуулгатай органик хуулийн төсөл тул ач холбогдол өндөртэй хуулийн төсөл юм.

“Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төсөл нь 1994 оны 7 дугаар сарын 7-ны өдөр батлагдсан “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуулийн шинэчилсэн найруулга юм. “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хууль нь 1994 оноос хойш нийгмийн хэрэгцээ, шаардлагын дагуу нийтдээ 5 удаа өөрчлөлт орж байсан. Тухайлбал, 1996, 2005, 2006, 2014, 2017 онуудад нийтдээ тус хуулийн 28 зүйл, заалтад нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан байна.

Ийнхүү нийгмийн хэрэгцээ, шаардлага, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах зорилгоор нэмэлт, өөрчлөлтүүд хийгдсэн хэдий ч тус хуулийг хууль хэрэглээ, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах болон зохион байгуулалтыг сайжруулах талаас өөрчлөн шинэчлэх шаардлага гарч буйг олон судалгааны бүтээл, илтгэл, нийтлэл, олон улсын байгууллагын болон дотоодын хүний эрхийг хамгаалах байгууллагын зөвлөмж, дүгнэлтэд авч үзжээ. Тиймээс энэхүү хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх

судалгааг дээрх нөхцөл байдлуудад нийцүүлэн хийсэн болно.

“Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх ажиллагааг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөө тооцох аргачлал” /цаашид “Аргачлал” гэх/-д заасны дагуу дараах үе шаттайгаар хийлээ. Үүнд:

1. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгох;
2. Журмын төслөөс үр нөлөө тооцох хэсгээ сонгох;
3. Урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу үр нөлөөг тооцох;
4. Үр дүнг үнэлэх, зөвлөмж өгөх.

## НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ

Хуулийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээг тооцохдоо хуулийн төслийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан, аргачлалд дурдсан дараах 6 шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон. Үүнд:

1. Зорилгод хүрэх байдал;
2. Практикт хэрэгжих боломж;
3. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал;
4. Ойлгомжтой байдал;
5. Зардал<sup>1</sup>;
6. Харилцан уялдаа,

Эдгээр шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дараах үндэслэлийг харгалзан үзсэн. Тухайлбал:

1. Хуулийн төсөл нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хангах зорилгод болон хуулийн төслийн 1.1-т заасан “Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах, жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэх зорилгод нийцэж буй эсэх;
2. Хуулийн төсөлд тусгагдсан Нийтлэг үндэслэл, Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх зохицуулалт, Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах хязгаарлалт, Оролцогчийн аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн дэг журмыг хангуулах бүлэгт хамаарах зохицуулалт нь практикт хэрэгжих боломжтой эсэх;
3. Хуулийн төсөлд тусгагдсан зохицуулалтыг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх субъектуудын болон иргэдийн хувьд ойлгомжтой, логик дараалалтай боловсруулагдсан эсэх;
4. Хуулийн төсөл нь шинэчилсэн найруулга буюу Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн дагуу заалтын 50-аас дээш хувьд өөрчлөлт орсон учраас шинэ зохицуулалтууд нь хүлээн зөвшөөрөгдөх эсэх;
5. Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь өөр хоорондоо болон бусад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжтой нийцсэн эсэх, мөн төрийн байгууллагын чиг үүрэгтэй давхардсан, зөрчилдсөн эсэх зэргийг тус тусад нь шалгах;

<sup>1</sup> Хуулийн төслийн “Зардал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг ““Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төсөл”-ийн төслийн зардлын тооцоо гэсэн тусдаа судалгаагаар гүйцэтгэсэн тул дэлгэрэнгүйг тус судалгаанаас үзнэ үү.

## **ХОЁР. ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГЭЭ ТОГТООСОН БАЙДАЛ**

Энэхүү хэсэгт уг хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгээ тогтоож, сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд холбогдох зүйл, заалтыг сонгоно. Энэхүү зүйл заалтыг сонгохдоо хууль зүйн хувьд шууд үр дагавар үүсгэж байгаа голлох ач холбогдол бүхий заалтуудыг сонгож авсан. Өөрөөр хэлбэл тухайн төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ цаг хугацаа, зардал хэмнэх үүднээс хуулийн төсөлд шинээр нэмж орж буй, голлох ач холбогдол бүхий заалтыг сонгож, тухайн сонгож буй заалтын үр нөлөөг судална.

Түүнчлэн хуулийн төсөл батлагдсанаар тодорхой зардал үүсгэж болохуйц, эсхүл тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой, мөн тодорхой субъектэд үүрэг хүлээлгэсэн, тодорхой байгууллагад шинээр үүрэг хүлээлгэж байгаа, мөн тухайн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор шинэ хэлтэс, нэгж байгууллага бий болгох шаардлагатай эсэх зэргийг харгалзан үр нөлөө тооцох хэсгээ тогтоосон.

Ингээд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдлыг шалгуур үзүүлэлт бүрийг тус бүрт нь авч үзье.

### **2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал**

“Зорилгод хүрэх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтээр хууль тогтоомжийн төслийн зохицуулалтыг шалгаж, үр нөлөөг нь үнэлэх бол тухайн төслөөр тавьсан зорилгод хүрэхэд чиглэгдсэн эсхүл, түүнийг тодорхой илэрхийлж чадахуйц зүйл, заалтуудыг сонгоно. Үүний тулд тухайн төслийн үзэл баримтлалтай сайтар танилцаж, хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлагыг хэрхэн тодорхойлсон, энэхүү үндэслэл, шаардлага нь зорилгыг хэрхэн илэрхийлж байгаа эсэхийг судалдаг. Энэ хүрээнд дараах асуудлуудыг зорилгодоо нийцсэн эсэхийг авч үзнэ. Үүнд:

- Тус хуулийн төслийн зарим хэсэг нь Үндсэн хууль болон хуулийн төслийн 1.1-т заасан зорилгод нийцсэн эсэх
- Хуулийн төслийн зорилго нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хангах зорилгод нийцсэн эсэх

Иймд “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төслөөс дээрх асуудлын дагуу зорилгодоо хүрсэн эсэхийг “зорилгод хүрэх байдал”-ийн үр нөлөөг тооцно.

**Хүснэгт 5.1. Зорилгод хүрэх байдал**

№	Зорилгод хүрэх байдал	Сонгосон зүйл заалт
1.	Хуулийн төслийн зарим хэсэг нь Үндсэн хууль болон хуулийн төслийн 1.1-т заасан зорилгод нийцсэн эсэх	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн нэр буюу “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг</li> <li>- Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг “Хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын хуулийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд оролцох эрхтэй.” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцохыг хязгаарласан агуулгатай захиргааны хэм хэмжээний акт баталж, мөрдүүлэхийг хориглоно.” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг “Улс орны буюу тодорхой нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд онц болон дайны байдал зарласан, гамшиг, аюулт үзэгдэл, осол тохиолдсон бол тухайн нутаг дэвсгэрт уг шалтгаан арилтал жагсаал, цуглаан хийхийг эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр хориглож болно.” гэх</li> </ul>
2.	Хуулийн төслийн зорилго нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөний зохицуулалтын зорилгод нийцсэн эсэх	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 1.1 дэх хэсэг “Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах, жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэх</li> </ul>

**2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал**

“Практикт хэрэгжих боломж” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авсан тохиолдолд тухайн хууль тогтоомжийн төслөөр шинээр бий болгож байгаа чиг үүрэг, эрх хэмжээ, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтыг сонгон авдаг. Тус шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл, зохион байгуулалттай холбоотой зохицуулалтыг сонгон “Практикт хэрэгжих боломж” гэх шалгуурын үр нөлөөг тооцсон болно.

**Хүснэгт 5.2. Практикт хэрэгжих боломж**

№	Практикт хэрэгжих боломж	Сонгосон зүйл заалт
1.	Жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдэлтэй холбоотой зохицуулалт	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр зохион байгуулах газар, хугацаа зэрэгт өөрчлөлт оруулж болно.” гэх</li> </ul>

2.	Жагсаал, цуглаан хийх болон зохион байгуулахтай холбоотой зохицуулалт	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг “Цагдаагийн байгууллагаас иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа газар нь тухайн асуудлыг хүргэхээр зорьсон этгээдэд харагдахуйц, эсхүл сонсогдохуйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдэл гаргахгүй байна.” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг “Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчидтой идэвхтэй харилцаатай байна” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсаны дараа оролцогчдыг гэртээ харих, тарах боломжоор хангасан байна.” гэх</li> </ul>
----	---	--

### 2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Ойлгомжтой байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авсан тохиолдолд хууль тогтоомжийн төслөөс тодорхой заалтыг, эсхүл бүхэлд нь сонгон авч шалгах боломжтой. Хууль тогтоомжийн төсөлд хэрэглэсэн нэр томьёо, хэл зүйн найруулга, үг сонголтын хувьд ойлгомжтой байгаа эсэх, иргэд байгууллагууд тухайн зохицуулалтыг шууд ойлгож хэрэглэх, хэрэгжүүлэх боломжтой байгаа эсэхийг шалгаж үнэлнэ. Тус шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, Олон улсын гэрээтэй зөрчилдсөн, хуулийн төслийн нэр томьёоны тайлбарт тусгаагүй, тухайн хуулиар зохицуулах ёстой нийгмийн харилцааг бүрэн тусгаагүй, хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй зохицуулалт орсон эсэх, үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй, товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих зохицуулалтыг сонгож авсан.

#### Хүснэгт 5.3. Ойлгомжтой байдал

№	Ойлгомжтой байдал	Сонгосон зүйл заалт
1.	Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, Олон улсын гэрээтэй зөрчилдсөн	- Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэг “Сэтгэцийн өвчтэй хүн, хуульд заасан бол төрийн жинхэнэ албан хаагч жагсаал, цуглаан, өлсгөлөн, суулт зохион байгуулах, оролцохыг хориглоно.” гэх
2.	Хуулийн төслийн нэр томьёоны тайлбар дутуу, нэр томьёоны тодорхойгүй байдал	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэг “Иргэд тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо эрх бүхий этгээдэд хүргэх зорилгоор олон нийтийн газар тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцох, өлсгөлөн, суулт зарлах болон бусад хэлбэрээр илэрхийлж болно.” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг “...зэрэг...” гэх</li> </ul>



3.	Тухайн хуулиар зохицуулах ёстой нийгмийн харилцааг бүрэн тусгаагүй	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг “Тайван жагсаал, цуглаанд тавих аливаа хориг, хязгаарлалт олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцсэн байх ёстой.” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2 дахь хэсэг “дайныг сурталчлах, ялгаварлан гадуурхах, хорлон сүйтгэх ажиллагаа явуулах, төрийн эрх мэдлийг хууль бус аргаар авахыг уриалах; үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох.” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “Аяндаа үүссэн цуглаан, жагсаалыг эрх бүхий байгууллагад мэдэгдсэн эсэх, зохион байгуулагчтай эсэхээс үл хамааран оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангана.” гэх</li> <li>- Хуулийн төсөлд хууль сахиулагчийн эрх, үүрэг, үйл ажиллагааг тусад нь зохицуулах</li> </ul>
4.	Хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй зохицуулалт орсон эсэх	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах мэдэгдэл нь тухайн жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, түүнд оролцогчдын олон нийтийн газар үзэл бодол илэрхийлэх эрхийг хангах, тухайн нутаг дэвсгэр дэх замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангахад шаардлагатай бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах зорилготой.” гэх</li> </ul>
5.	Үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэг “... байгууллагаас...” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг “...мөшгих...” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэг “...батаж...” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг “...дараахь...” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “... оролцогчдийн...”</li> <li>- Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг “...харагдахүйц, эхүл...” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг “...төлөөлөлтэй...” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэг “...баг...” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг “...комис...” гэх</li> </ul>

#### 2.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авсан тохиолдолд тухайн хууль тогтоомжийн төслийг хэрэгжүүлэх байгууллага хүлээн зөвшөөрч хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхийг үнэлэх учраас тодорхой байгууллага, иргэний эрх ашиг хөндөгдөж буй зохицуулалтыг сонгон авах нь зүйтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, тухайн төслөөр зохицуулж буй, эсхүл шинээр бий болгож буй зохицуулалтыг иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллага хүлээн зөвшөөрч хэрэгжүүлэх эсэхийг үнэлэх учраас иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагын эрх үүрэг, тэдгээрийн ашиг сонирхол хөндөгдөх зохицуулалтыг сонгон авдаг. Тус хуулийн төслийн хүрээнд нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахуун болон онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөхгүй, нийтээр ижил ойлгох харилцааг өөр байдлаар зохицуулсан гэх зохицуулалтыг сонгон авлаа.

**Хүснэгт 5.4. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал**

№	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал	Сонгосон зүйл заалт
1.	Нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахуун болон онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөхгүй	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Иргэд тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо эрх бүхий этгээдэд хүргэх зорилгоор олон нийтийн газар тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцох, өлсгөлөн, суулт зарлах болон бусад хэлбэрээр илэрхийлж болно.” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Дараах байрлалд жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцох, өлсгөлөн зарлах, суулт хийхийг хориглоно:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1.Монгол Улсын хилийн зурвас газар;</li> <li>1.2.түүх соёлын дурсгалт зүйл бүхий байгууллага;</li> <li>1.3.нисэх онгоцны буудал, төмөр замын өртөө, буудал</li> <li>1.4.авто замын зорчих хэсэг, гүүр, автомашины зогсоол;</li> <li>1.5.Төрийн ордон, түүний нутаг дэвсгэр;</li> <li>1.6.Төрийн тусгай хамгаалалттай газар;</li> <li>1.7.хорих анги.” гэх</li> </ul> </li> <li>- Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Жагсаал, цуглааныг санаачлагч нь уг арга хэмжээнээс үүсэх үр дагаврыг биечлэн хариуцах үүрэг бүхий зохион байгуулагч хүнийг албан ёсоор томилно.” гэх</li> </ul>
2.	Нийтээр ижил ойлгох харилцааг өөр байдлаар зохицуулсан	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн “...Жагсаал, цуглаан...” гэх нэр томъёоны агуулга</li> </ul>

**2.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал**

“Харилцан уялдаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх стандарт асуултуудад хариулах замаар зохицуулалт нэг бүрийн уялдаа холбоог шалгах учраас шалгах хэсгээ сонгохдоо хуулийн төслийн тодорхой заалт, зохицуулалтыг бус тухайн төслийг бүхэлд нь сонгох нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, харилцан уялдаа гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд бид тухайн зохицуулалт нэг бүрийн уялдаа холбоо, бусад хуультай нийцтэй байдлыг шалгадаг. Энэхүү байдлаар шалгахад журмын төслөөс “Харилцан уялдаа” гэх шалгуурт нийцээгүй зүйл, заалтууд ажиглагдлаа. Тухайлбал хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай зөрчилдсөн, давхардсан, хуулийн төсөлд байх шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан зэрэг зохицуулалтууд үүнд хамаарч байна.

**Хүснэгт 5.5. Харилцан уялдаа**

№	Харилцан уялдаа	Сонгосон зүйл заалт
1.	Хуулийн төслийн “Хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль, Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай хууль тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ.” гэх</li> </ul>

*ОЛОН НИЙТИЙН ГАЗАР ҮЗЭЛ БОДЛОО ИЛЭРХИЙЛЭХ ЭРХИЙН ТУХАЙ  
ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ СУДАЛГАА*

2.	Хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай зөрчилдсөн	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 5, 6 дахь хэсэг “Адил асуудлаар, адил цаг хугацаанд өөр өөр газарт, эсхүл өөр өөр асуудлаар адил газарт жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хязгаарлахгүй. Тухайн асуудлаар жагсаал, цуглаж байгаа асуудлын эсрэг байр сууринаас үзэл бодлоо илэрхийлж жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхийг хязгаарлахгүй.” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг “Цагдаагийн алба нь жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдах үеэр энэ хуульд заасан аюул занал гарцаагүй бий болсон гэж үзэх үндэслэл нотлогдсон бол албадан тараана. Хуулиар хориглосон газар, зорилгоор зохион байгуулагдсан, эсхүл хориглоогүй жагсаал, цуглааны явцад хориглосон нөхцөл байдал бий болсон бол албадан тараах үндэслэл болно.” гэх</li> </ul>
3.	Хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай давхардсан эсэх	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг “Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчидтой идэвхтэй харилцаатай байна.”, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг “Эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй, хүүхэд, ахмад настан зэрэг хүмүүстэй тухайн этгээдийн онцлогт тохирсон харилцаа үүсгэнэ.” гэх</li> </ul>
4.	Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлийн 9 дэх хэсэг “Албадан тараах ажиллагааны явцыг гэрэл зураг, дуу-дүрсний бичлэгээр баримтжуулна.” гэх</li> </ul>
5.	Хуулийн төсөлд байх шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг “Зохион байгуулагч нь энэ зүйлийн 4-т заасан шаардлагыг оролцогчдод урьдчилан анхааруулж, тухайн нөхцөл байдал хангагдаагүй тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад нэн даруй мэдэгдэж шаардлагатай арга хэмжээ авах саналыг хүргүүлнэ.” гэх</li> <li>- Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг “Тухайн зохион байгуулж байгаа асуудлаарх хариуцах этгээд тодорхой бол тухайн эрх бүхий байгууллагаас төлөөлөн эрх бүхий этгээд уулзах, жагсагчдын төлөөлөлтэй уулзах, шаардлагатай мэдээлэл өгөх зэрэг хуульд нийцүүлэн холбогдох арга хэмжээ авна.” гэх</li> </ul>
6.	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг “Иргэд олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхтэй холбоотой гомдол, мэдээллээ тухайн байгууллагын удирдлага, дээд шатны албан тушаалтан, Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, шүүхэд гаргах эрхтэй.” гэх</li> </ul>

**ГУРАВ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ  
ЖУРМЫН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ**

Тохирох шалгах хэрэгсэл нь урьдчилан тогтоосон шалгуур үзүүлэлтээс шалтгаалан харилцан адилгүй байх бөгөөд шалгуур үзүүлэлт тус бүрт нийцсэн дараах шалгах хэрэгсэл байна. Эдгээр шалгах хэрэгсэл нь хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтэд нийцсэн боломжтой арга, хэрэгсэл юм.

**Хүснэгт 5.6. Шалгуур үзүүлэлт болон тохирох шалгах хэрэгсэл**

Шалгуур үзүүлэлт	Тохирох шалгах хэрэгсэл
Зорилгод хүрэх байдал	Зорилгод дүн шинжилгээ хийх
Практикт хэрэгжих боломж	Практикт турших
Ойлгомжтой байдал	Ойлгомжтой байдлыг шалгах
Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгаа хийх
Харилцан уялдаа	Хуулийн төслийн уялдаа холбоог шалгах

Өмнөх үе шатуудад журмын төлийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, үр нөлөөг үнэлэх хэсгээ тогтоосон тул тэдгээрт тохирох шалгах хэрэгслийг дараах байдлаар харуулав.

**Хүснэгт 5.7. Шалгуур үзүүлэлт**

№	Шалгуур үзүүлэлт	Үр нөлөөг үнэлэх хэсэг	Тохирох шалгах хэрэгсэл
1.	Зорилгод хүрэх байдал	-Хуулийн төслийн нэр буюу “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай”, Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэг, 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэг, 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг;	Зорилгод дүн шинжилгээ хийх
2.	Практикт хэрэгжих боломж	-Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг	Практикт хэрэгжих байдлыг баримт, бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар хэрэгжих эсэхийг судлах
3.	Ойлгомжтой байдал	-Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэг, 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэг, 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг, 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 5 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг, 3 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэг, 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг, 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэг, 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг;	Ойлгомжтой байдлыг судлах, ингэхдээ Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар хуулийн төслийг шалгах, мөн бусад баримт, бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар судлах
4.	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал	-Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Хуулийн төслийн “...Жагсаал, цуглаан...” гэх нэр томъёо	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгаа хийх асуудлын хүрээнд баримт бичгийн судалгаа хийж дүгнэх

5.	Харилцан уялдаа	-Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 4 дүгээр зүйлийн 5, 6 дахь хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 9 дэх хэсэг, 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг;	Харилцан уялдааг судлах, ингэхдээ Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар хуулийн төслийг шалгах, мөн бусад баримт, бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар судлах
----	-----------------	---	--

Дээрх урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирсон шалгах хэрэгслийн дагуу журмын төслийн үр нөлөөг дараах байдлаар үнэлэв.

### 3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

“Зорилгод хүрэх байдал”-ыг үнэлэхдээ хуулийн үзэл баримтлалд тусгагдсан хуулийн төсөл боловсруулах болсон хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн эсэх, хуулийг батлан хэрэгжүүлснээр хүрэхээр тавьсан зорилгод хүрэх боломжтой байдлаар томъёологдож чадсан эсэхийг тухайн хуулийн төслийн үзэл баримтлал, түүний агуулгыг хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлж буй зохицуулалттай харьцуулан дүн шинжилгээ хийдэг. Энэ хүрээнд хуулийн төслийн зарим зүйл, заалт болон журмын төслийн зорилго хэсэг буюу 1.1 дэх хэсэгт дүн шинжилгээ хийнэ.

Хуулийн төслийн “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” гэх нэрийн тухайд.

2022 онд боловсруулагдсан энэхүү хуулийн төслийн нэр нь 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуулиас өөрчлөгдөж “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” хууль болон өөрчлөгджээ. Иймд шинээр томъёологдсон хуулийн нэр нь зорилгод нийцэж буй эсэхийг судлах шаардлагатай.

#### 3.1.1. “Жагсаал, цуглаан”-ы тухайд

Иргэний улс төрийн эрх буюу **жагсаал, цуглаан хийх** гэдэг нэр томъёо нь 18 дугаар зууны дунд үеэс хойш ашиглагдаж эхэлсэн. Жагсаал, цуглаан нь хүмүүс олноор цуглан гүйх, алхах, жагсах хэлбэрийн үйл явц болно. Тиймээс энэ үг нь цугларах гэдэг үгнээс гаралтай бөгөөд Ирландын тэмцэгч Данейль О-Коннелл (1775–1847) нь анхлан хэрэгжүүлжээ<sup>2</sup>.

Жагсаал (англ. demonstration) нь иргэд хот суурингийн гудамж талбайгаар зохион байгуулалттайгаар жагсан явж, улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа илэрхийлэх юм<sup>3</sup>. Харин цуглаан (англ. assembly) нь иргэдээс улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа нийтэд илэрхийлэх зорилгоор зохион байгуулж байгаа үйл ажиллагаа юм<sup>4</sup>.

Монгол хэлний тайлбар тольд “Жагсаал, цуглаан” гэдгийг олон нийтээрээ тайван цуглаж, үзэл бодлоо илэрхийлэх явдал<sup>5</sup> гэж тодорхойлсон байна.

2 Daniel O’Connell, Холбоос: <https://www.libraryireland.com/biography/DanielOConnell.php>, Сүүлд үзсэн: 2022.12.15.

3 С.Нарангэрэл, Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг, (УБ, 2021), 142 дахь тал.

4 С.Нарангэрэл, Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг, (УБ, 2021), 561 дэх тал.

5 Монгол хэлний их тайлбар толь, Холбоос: <https://mongoltoli.mn/dictionary/detail/41096>, Сүүлд үзсэн: 2022.12.15.

Олон улсад тухайн нэр томъёог “Peaceful Assembly” буюу тайван цуглаан хийх болон “Freedom of Assembly” буюу чөлөөтэй хуран цуглах эрх чөлөө гэх байдлаар тодорхойлдог байна.

Үндэсний хүний эрх, байгууллагуудын хамтын нөхөрлөлийн форумын зүгээс энэхүү нэр томъёог дараах байдлаар тайлбарласан байна. Тайван цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө нь ардчилсан нийгмийн үндэс суурийг бүрдүүлдэг үндсэн эрх юм. Тэд идэвхтэй, чөлөөт иргэний нийгмийн гол цөм нь бөгөөд тэдэнд хамааралтай асуудалд оролцох боломжийг иргэдэд олгодог.

**Тайван цуглаан хийх** эрх чөлөө нь олон нийтийн жагсаал, эсэргүүцлийн жагсаал, пикет, жагсаал зэрэгт оролцох зэргээр нэгдлийн нэг хэсэг болж өөрийгөө илэрхийлэх боломжийг олгодог. Цуглаанууд нь өөрчлөлтийг сурталчлах, хүний эрхтэй холбоотой эсэхээс үл хамааран хүмүүст чухал ач холбогдолтой асуудлын талаар мэдлэгийг дээшлүүлэх платформ байж болно.

**Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө** гэдэг нь үзэл бодол, санаагаа хадгалах, хуваалцах, нээн илрүүлэх эрх чөлөөг агуулдаг. Үүнд иргэд олон нийтийг хамарсан эсэргүүцэл, жагсаал цуглаан хийх замаар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх багтдаг тул энэ эрх нь тайван жагсаал цуглаан хийх эрхтэй нягт холбоотой юм.

**Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө** нь ардчилсан орны үйл ажиллагаанд нэн чухал бөгөөд тайван жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөтэй холбоотой. Энэ нь улс төрийн нам, үйлдвэрчний эвлэл, төрийн бус байгууллага, шашны байгууллага болон бусад холбоо гэх мэт ардчилсан институци байгуулах, нэг хэсэг байх эрхийг хамгаалдаг<sup>6</sup>.

Үүнээс дүгнэвэл үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний нэг бүрэлдэхүүн эрх нь тайван цуглаан хийх эрх чөлөө болох нь харагдаж байгаа бөгөөд эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө нь түүнтэй холбоотой байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т зааснаар “Монгол Улсын иргэн итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван **жагсаал, цуглаан хийх** эрх чөлөөтэй. **Жагсаал, цуглаан хийх** журмыг хуулиар тогтооно;” гэж хуульчилсан байдаг. Иймд “Жагсаал, цуглаан” гэх нэр томъёо Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан байна.

Энэхүү эрх нь нийгмийн хэв журам, иргэдийн аюулгүй байдлыг алдагдуулахгүй, эмх замбараагүй байдал үүсгэхгүй, хүчирхийлэл халдлага, үймээн самуун дэгдээхгүй гэсэн санааг илэрхийлдэг. Энэ нь бид хүрээлэн буй орчин тойронд болж буй аливаа шударга бус үйлдэлд санаа бодлоо ухаалаг, тайвнаар илэрхийлэх арга зам бөгөөд ингэснээр ойлголцол, дэмжлэгийг бий болгож чадна<sup>7</sup>.

Харин Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээний хувьд энэхүү нэр томъёог өөр байдлаар тодорхойлжээ. Тухайлбал, Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20 дугаар зүйлийн 1-т “Хүн бүр чөлөөтэй, **тайван хуран цуглах**, эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй.”, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 21 дүгээр зүйлд “**Тайван хуран цуглах** эрхийг хүлээн зөвшөөрнө. Энэхүү эрхийг

6 Commonwealth forum of national human rights and institution, Freedom of Expression, Association and Peaceful Assembly, Холбоос: <https://cfnhri.org/human-rights-topics/freedom-of-expression-association-and-peaceful-assembly/>, Сүүлд үзсэн: 2022.12.15.

7 Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрхийн товч тайлбар, (УБ, 2012), 67 дахь тал.

эдлэхэд ардчилсан нийгэмд үндэсний буюу нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах, эсхүл бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах эрх ашгийн үүднээс хуулийн дагуу тогтоосноос өөр хязгаарлалт хийж болохгүй.” гэдэг байдлаар зохицуулсан.

Үүнээс гадна олон улсын болон дотоодын судалгаануудад энэхүү нэр томьёог авч үзжээ.

Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газрын “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага”-д **“Жагсаал, цуглаан”** гэх нэр томьёог тусгасан байна. Тус судалгаанд тодорхойлсноор тайван **жагсаал, цуглаан** хийх эрх нь бүх хувь хүн, нийгмийн бүлэг, бүртгэлгүй холбоод, хуулийн этгээд, аж ахуйн нэгжид хамаарна. Жагсаал, цуглаан гэдэг нь хэн нэгэнд ямар нэг зүйлийн талаар хэлэх зүйлээ дамжуулах зорилготой арга хэмжээ гэдгийг онцлон тэмдэглэсэн байдаг үндэс угсаа, арьс өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэсний болон нийгмийн гарал үүсэл, өмч хөрөнгө, төрсөн болон бусад статус зэрэг дээр нь үндэслэн аливаа ялгаварлан гадуурхлыг хориглоно. Хүмүүсийн тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хязгаарлахад чиглэсэн эдгээр үндэслэлээр ялгаварлан гадуурхах нь олон улсын хүний эрхийг зөрчсөн гэж үздэг<sup>8</sup>. Түүнчлэн жагсаал, цуглааныг тайван жагсаал, цуглаан, аяндаа бий болдог жагсаал, цуглаан, нэгэн зэрэг болдог жагсаал, цуглаан, эсрэг жагсаал гэх төрлүүдтэй болохыг тодорхойлжээ.

“Эмнести Интернэшнл” олон улсын байгууллагын “Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа” судалгааны тайлан, “Жагсаал, цуглааны эсрэг цагдаагийн хүчийг хэрэглэхээс зайлсхийх нь” судалгааны тайлан, Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай шинэчлэн сайжруулахтай холбоотой өгөх урьдчилсан санал, зөвлөмж зэрэгт **жагсаал, цуглаан** гэх нэр томьёогоор тодорхойлон тайлбарласан байна. Мөн НҮБ-ын Жагсаал цуглааныг зөв зохистой зохицуулах 10 зарчимд тус нэр томьёогоор тодорхойлжээ.

Монгол Улсын хувьд судлаачид болон байгууллагууд **“Жагсаал, цуглаан”** гэх нэр томьёог хэрэглээд нэгэнт заншжээ. Тодруулбал, Хүний эрхийн үндэсний комиссын “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэл”, “Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал” сэдэвт судалгааны тайлан, Онц байдалтай холбоотой хүний эрхийн зөрчлийн мониторинг хамгааллын эвслийн “Баримтжуулалтын тайлан”, Х.Чинбатын “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө ба Монгол Улс” эрдэм шинжилгээний нийтлэл, О.Мөнхсайханы “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт” эрдэм шинжилгээний нийтлэл зэрэг бүтээлүүдэд тус тус ийнхүү авч үзжээ.

### 3.1.2. “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх”-ийн тухайд

Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх нь өөртөө хэд хэдэн эрхийг багтаасан “багц” эрх, эрх чөлөөний бүрдэл байдаг. Монгол Улсын Олон Улсын гэрээ, Монгол

8 Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар, Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага, 14-15 дахь тал.

Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжоор тодорхойлон баталгаажуулсан 10 гаруй үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх байна.

- Мэдээлэл, үзэл санааг улсын хил хязгаарыг үл харгалзан амаар
- Бичгээр буюу хэвлэлээр (хэвлэн нийтлэх)
- Уран сайхны хэлбэрээр үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх
- Түүнчлэн өөрийн сонгосон бусад аргаар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх
- Эрж хайх (мэдээлэл хайх)
- Хүлээн авах (мэдээлэл хүлээн авах)
- Түгээх эрх
- Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх
- Эвлэлдэн нэгдэх эрх
- Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл гомдлоо гарга шийдвэрлүүлэх
- Өлсгөлөн зарлах зэрэг “нэгэн багц” эрх, эрх чөлөөний бүрдэл аж.

Энэ эрх нь маш эмзэг, байнга хөндөгдөж, зөрчигдөж байдаг тул үүнийг маш зөв, соёлтой хэрэглэх, мөн хамгаалж байх учиртай.<sup>9</sup>

Өөрөөр хэлбэл үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн нэг бүрэлдэхүүн хэсэг нь тайван жагсаал, цуглаан хийх байна.

Дэлхийн улс, орнуудад тус агуулгатай хуулийн нэрийг өөр өөрөөр нэрлэжээ. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсад 1978 онд батлагдсан Цуглааны хууль (Assembly act)-аар, Бүгд найрамдах Эстони Улс 1997 онд хүчин төгөлдөр болсон “Олон нийтийн цуглааны тухай хууль”-аар, Бүгд найрамдах Франц Улсын хувьд “Жагсаал, цуглааны эрх чөлөөний тухай хууль (1881)”, “Нийтийн жагсаал, цуглаануудын тухай хууль (1907)”-аар, Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын хувьд “Хурал цуглаан, жагсаалын тухай хууль”-иар тус тус зохицуулж байна.

Дээрхээс дүгнэвэл, тайван цуглаан хийх буюу жагсаал, цуглаан хийх эрх нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхээс ялгаатай бөгөөд бүрэлдэхүүн хэсэг нь болдог байна. “Жагсаал, цуглаан” гэх нэр томъёоны тухайд тусдаа ойлголт гэдэг нь түүний үүсэл, тодорхойлолт зэргээс харагдаж байна. Үүний дагуу Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын нэгдэн орсон гэрээнүүдэд ч тайван цуглаан буюу жагсаал, цуглаан гэх байдлаар эрхийг баталгаажуулж өгчээ. Олон Улсын байгууллагуудын судалгааны тайлан, зөвлөмж болон дотоодын байгууллагууд, судлаачдын судалгааны тайлан, зөвлөмжүүдэд авч үзсэнээр “Жагсаал, цуглаан” гэх нэр томъёогоор хэрэглэгдэж байна. Дэлхийн улс орнуудад ч мөн адил “Цуглаан”, “Жагсаал, цуглаан” гэх нэрээр хуулийг нэрлэн зохицуулж байна. Иймд одоогийн тус хуулийг нэрлэсэн нэр болох “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” гэх нэр нь хэтэрхий ерөнхий байдлаар тодорхойлсон, ойлголтын хувьд тусдаа зүйлийг нэгтгэсэн ойлголт байна. Тийм учраас ийнхүү нэрлэж байгаа тохиолдолд жагсаал, цуглаанаас гадна бусад үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөө түүний хэлбэрүүдийг сайтар тусгаж өгөх нь зүйтэй. Эсвэл “Жагсаал, цуглаан” гэх агуулгыг

---

9 Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал судалгааны тайлан, (УБ, 2004).



хадгалан түүн дээр нэмэгдүүлэн зайлшгүй хуульчлах шаардлагатай үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөний хэлбэрүүдийг тусгавал нийцэхээр байна.

Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг хуулийн төслийн зорилгод болон Үндсэн хуулиар тодорхойлсон зорилгод хүрэх байдалд нийцсэн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Эрх зүйн зорилго, чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд эрх зүйн зарчим шийдвэрлэх нөлөө үзүүлж, тэдгээрийн гол эх үндэс нь болно<sup>10</sup>. Иймд тус хуулийн төслийн зарчим нь зорилгыг хэрэгжүүлэхэд шийдвэрлэх нөлөө үзүүлэх хүчин зүйл нь юм. Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхээ эдлэх, төрөөс энэхүү эрхийг хангах болон олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах ажиллагаанд баримтлах зарчмуудыг тусгажээ. Энэ нь 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль”-д хуульчлагдаагүй шинэ зохицуулалт юм. Дараах зарчим үүнд хамаарна гэж үзжээ.

- Ялгаатай үзэл бодлыг хүлээн зөвшөөрөх;
- Үндэсний нэгдмэл байдлыг хангаж, харилцан итгэлцлийг дэмжих;
- Бусдын эрх, эрх чөлөө, нэр төр, алдар хүндийг хүндэтгэх;
- Хүчирхийллээс ангид байх;
- Эрх бүхий байгууллагаас хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь тухайн этгээдийн үйлдэл, хувийн байдалд тохирсон байх;
- Мэдээлэл нээлттэй байх.

Гэвч дээрх зарчмуудаас гадна Олон улсын байгууллагаас санал болгосон, хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлсэн, Үндсэн хуульд нийцсэн хэд хэдэн зарчим байгааг судалгааны энэхүү хэсэгт авч үзье.

Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын (ЕАБХАБ) Ардчилсан институци, хүний эрхийн газар (АИХЭГ)-ын гаргасан “Тайван цуглаан хийх эрх чөлөөний талаарх удирдамж”-д дараах зарчмуудыг тайван цуглаантай холбоотой хууль, журмыг боловсруулах, хэрэглэх, тайлбарлахад хүндэтгэх ёстой гэж үзсэн.

- 1. Жагсаал, цуглааныг дэмжих талаар итгэл үнэмшилтэй байх** /Хүний жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг аль болох зохицуулалтгүйгээр эдлүүлэх ёстой. Жагсаал, цуглааны үеэр хуульд хориглосноос бусдыг зөвшөөрөх бөгөөд үүнийг Үндсэн хууль эсвэл жагсаал, цуглаантай холбоотой хуулиар баталгаажуулах ёстой./
- 2. Тайван жагсаал, цуглааныг хамгаалах нь төрийн үүрэг байх** /Төр нь тайван цуглааныг идэвхтэй хамгаалах эерэг үүрэгтэй бөгөөд цуглаан хийх эрх чөлөө, цагдаагийн эрх мэдлийн талаар дотоодын хууль тогтоомжид тодорхой тусгах ёстой. Энэхүү эерэг үүрэг нь төрөөс тайван жагсаалд оролцогчдыг аливаа этгээд, бүлэглэлээс (өдөөн өдөөн хатгагч, эсэргүүцэгчдийг оролцуулан) хамгаалахыг шаарддаг./
- 3. Хууль ёсны зарчим** /Аливаа хязгаарлалт нь хуульд заасан үндэслэлтэй байх ёстой. Хууль нь өөрөө тухайн хүн өөрийн зан үйл нь хууль зөрчсөн

10 Д.Баярсайхан, Эрх зүйн онол, (УБ, 2020), 50 дахь тал.

эсэхэд дүгнэлт хийж, ийм зөрчлийн үр дагавар ямар байхыг урьдчилан харж чадахуйц хангалттай нарийвчлалтай байх ёстой./

4. **Тэнцвэртэй байх зарчим** /Жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөнд тавьсан аливаа хязгаарлалт нь тэнцвэртэй байдлын шалгуурыг давах ёстой. Хязгаарлалтын арга хэмжээг үргэлж хамгийн бага байдлаар тодорхойлох ёстой./
5. **Сайн засаглал, ил тод шийдвэр гаргах, шударга ёсыг тогтоох боломж** /Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг зохицуулах талаар ямар байгууллага шийдвэр гаргах үүрэгтэйг олон нийт мэддэг байх ёстой, үүнийг хуульд тодорхой тусгах ёстой./
6. **Ялгаварлан гадуурхалтгүй байдал** / Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хүн бүр тэгш эдлэх ёстой. Энэхүү эрхийг бүлэг, хуулийн этгээд, цөөнх, харьяалалгүй хүн, эмэгтэй хүн, хүүхэд, эрх зүйн чадамжгүй этгээд хэмээн ялгаварлан гадуурхахгүйгээр хэрэгжүүлэх/<sup>11</sup>

“Тайван цуглаан хийх эрх чөлөөний талаарх удирдамж”-ын эдгээр зарчмууд нь тус хуулийн төсөлтэй харьцуулбал илүү өргөн хүрээнд тодорхойлогдсон байна. Мөн түүнчлэн тайван жагсаал, цуглаан хийх нь төрийн үүрэг байх, хууль ёсны зарчим, тэнцвэртэй байх зарчим, жагсаал, цуглааныг дэмжих итгэл үнэмшилтэй байх зарчим зэрэг зайлшгүй тусгах ёстой зарчмуудыг тусгасан байна.

Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын (ЕАБХАБ) Ардчилсан институци, хүний эрхийн газар (АИХЭГ)-аас мөн “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага” гаргасан бөгөөд тус удирдамжид “Жагсаал цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах үндсэн зарчмууд”-ыг тодорхойлжээ. Үүнд:

1. **Ардчилсан зарчмаар хэв журам сахиулах** /Үүнд ардчилсан зарчмаар хэв журам сахиулах зорилтыг тууштай баримтлах, хууль дээдлэх ёс, цагдаагийн байгууллагын ёс зүй ба хүний эрх, цагдаагийн байгууллагын хариуцлага, ил тод байдал, цагдаагийн байгууллагын менежментийн асуудал хамаарна./
2. **Жагсаал, цуглаанд оролцогчдын зан байдлыг ойлгох** / Оролцогчдын зан байдлын талаар анхан шатны мэдлэгтэй байх нь жагсаал, цуглаан дээр ямар арга барилаар хэв журам сахиулж, зохицуулахаа шийдэх чухал үндэслэл болдог. Улмаар төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, дүгнэн тайлагнах зэрэг цаашдын бүх арга хэмжээ, ажиллагаа нь энэ ойлголт дээр үндэслэж явна./
3. **Мэдлэгтэй байх** /Жагсаал, цуглаанд оролцож буй янз бүрийн бүлгүүдийн талаар мэдлэгтэй байх нь зайлшгүй тавигдах урьдчилсан шаардлага /
4. **Дэмжлэг үзүүлэх** /Цагдаагийн арга стратеги нь юуны түрүүнд тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчид болон түүнд оролцогчдын хууль ёсны зорилгодоо хүрэх хүчин чармайлтад дэмжлэг үзүүлэхийг эрэлхийлэх ёстой. /
5. **Харилцаа холбоо** /Аливаа жагсаал, цуглааны бүхий л үе шатанд итгэлцлийг бий болгож, хадгалахын тулд “гэнэтийн зүйл байхгүй” гэх

11 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, p. 28-38

бодлогыг баримтлан, цагдаа, зохион байгуулагчид болон бусад оролцогч талуудын хоорондын харилцааг чиглүүлж байх ёстой бөгөөд тийм ч учраас энэ нь урьдчилан сэргийлэх, хурцадмал байдлыг намжаах гол тактик болдог./

- 6. Ялгаатай байдал / Жагсаал, цуглааны үеэр эрсдэл үүсгэх нэг чухал хүчин зүйл бол аливаа бүлэгт хамаарч буй бүх хүнийг бүгдийг нь адилхан гэж, бас бүгдээрээ аюултай гэж үзэж, тэдэнтэй тийнхүү харьцах аюул юм.**<sup>12</sup>

Тус хуулийн төсөл нь нэг талаасаа хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, жагсаал, цуглаан хийх эрхийг баталгаатай эдлүүлэх зорилготой ч нөгөө талаасаа жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилготой учраас хэв журам сахиулахад баримтлах дээрх зарчмуудаас хуулийн төсөлд тусгах нь зүйтэй.

Мөн түүнчлэн НҮБ-ын Тусгай илтгэгчид Майна Киай, Кристоф Хэйнс нарын боловсруулсан жагсаал цуглааныг зохицуулах талаарх практик зөвлөмжид “Жагсаал, цуглааныг зөв зохистой зохицуулах 10 зарчим”-ыг тусгасан<sup>13</sup>. Үүнд нийтдээ 10 бүлэг зарчим, түүнд хамаарах 100 шалгуур үзүүлэлт хамаардаг.

1. Улс орнууд жагсаал, цуглаанд оролцох эрхийг хүндэтгэн баталгаажуулах ёстой.
2. Хүн бүр тайван жагсаал, цуглаанд оролцох салшгүй эрхтэй.
3. Тайван жагсаал, цуглаанд тавигдах аливаа хориг, хязгаарлалт нь олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцсэн байх ёстой.
4. Төр нь иргэдэд тайван жагсаал хийх эрхээ эдлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх ёстой.
5. Зайлшгүй шаардлагатайгаас бусад тохиолдолд хүч, албадлага хэрэглэхгүй байх ёстой бөгөөд хэрэглэсэн тохиолдолд зөвхөн олон улсын хүний эрхийн хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх ёстой.
6. Хүн бүр жагсаал цуглааныг ажиглах, мониторинг хийх, бичлэг хийх эрхтэй байх ёстой.
7. Жагсаал, цуглаантай холбоотойгоор хувь хүний мэдээллийг цуглуулах нь хувийн нууц болон бусад эрхэд сөргөөр нөлөөлөх ёсгүй.
8. Хүн бүр жагсаал, цуглаантай холбоотой мэдээлэл авах эрхтэй.
9. Бизнесийн байгууллагууд, хувийн хэвшлийнхэн жагсаал, цуглааны хүрээнд

12 Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар, Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага, 25-31 дэх тал.

13 Хуран чуулах, хамтран үйл ажиллагаа өрнүүлэх, эвлэлдэн нэгдэх боломжтой байх нь ардчилал, эдийн засаг, нийгэм, хувь хүний хөгжил, үзэл бодлоо илэрхийлэх, иргэний оролцоог дэмжихэд амин чухал юм. Хэдийгээр өнөөдөр дэлхий дахинаа жагсаал цуглааны гүйцэтгэх үүрэг ач холбогдол нэмэгдсээр байгаа ч, холбогдох хүний эрхийн олон улсын хууль, хэм хэмжээний талаарх ойлголт дутмаг байна. Дээрх асуудлыг тодорхой болгох зорилгоор Хүний Эрхийн Зөвлөлөөс 2014 онд тайван замаар хуран чуулах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудлаарх Тусгай илтгэгч Майна Киай, шүүхээс гадуур, дур зоргоор цаазлах асуудлаарх Тусгай илтгэгч Кристоф Хэйнс нарт жагсаал, цуглааныг зөв зохистой зохицуулах асуудлаар хамтарсан илтгэл гаргах хүсэлт тавьсан. Энэхүү илтгэл (A/HRC/31/66) нь 2016 оны 3 дугаар сард хэвлэгдсэн бөгөөд жагсаал, цуглааныг зохицуулах асуудлаар НҮБ-ын гишүүн 50 орон, 100 гаруй шинжээчидтэй хийсэн зөвлөлдөх уулзалтуудад үндэслэн гаргасан цуврал практик зөвлөмжүүдийг агуулдаг.

хүний эрхийг хүндэтгэх үүрэгтэй.

10. Төр, төрийн байгууллагууд жагсаал, цуглаантай холбоотой үйлдлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээнэ<sup>14</sup>.

Дээрх зарчмуудаас харвал шинээр боловсруулагдаж буй “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” хуулийн төсөлд тусгагдаагүй зарчмууд байгааг тус хуулийн төсөлд оруулах нь зүйтэй.

Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг “Хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын хуулийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд оролцох эрхтэй.” гэж заасан нь зорилгод хүрэх байдалд нийцсэн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль”-ийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хууль Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд оролцох эрхтэй.” гэж хуульчилсан байсан. Үүнийг тус “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай / шинэчилсэн найруулга” хуулийн төсөлд “Хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын хуулийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд оролцох эрхтэй.” гэж яг ижил байдлаар зохицуулжээ. Гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүнийг ийнхүү жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхийг хязгаарлаж зөвхөн оролцох байдлаар зохицуулсан нь тэгш эрхийг зөрчиж байна. Энэ талаар олон улсын болон дотоодын хүний эрхийн байгууллагын зөвлөмж, гадаад улсуудын хууль тогтоомжид тусгагдсан байдаг.

Тайван цуглаан хийх эрх чөлөөг хүн бүр тэгш эдлэх ёстой бөгөөд ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн албанаас цуглаан хийх эрх чөлөөг зохицуулахдаа аливаа хувь хүн, бүлгийг арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэсний болон нийгмийн гарал, өмч хөрөнгө болон бусад байдлаар ялгаварлан гадуурхах ёсгүй:

- олон нийтийн хурал, цуглаан зохион байгуулах, оролцох эрх чөлөө нь хувь хүн болон аж ахуйн нэгжийн аль алинд нь баталгаатай байх ёстой;
- цөөнх болон уугуул бүлгийн гишүүдэд, харьяалалгүй хүн, дүрвэгсэд, гадаадын иргэн, орогнол хүсэгч, цагаач, жуулчдыг оролцуулан иргэний болон харьяат бус хүмүүст;
- эмэгтэй, эрэгтэй аль алинд нь;
- эрх зүйн бүрэн чадамжгүй хүмүүс, түүний дотор сэтгэцийн өвчтэй хүмүүст адил тэгш байх ёстой хэмээн зөвлөмжид тусгасан.<sup>15</sup>

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад зааснаар хүн бүр эрх чөлөөтэй болгохыг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг бөгөөд даяарчлагдаж байгаа өнөө цагт гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн өөрийн хөндөгдөж, зөрчигдөж буй эрх, эрх чөлөө ашиг сонирхлыг хамгаалах

14 НҮБ-ын Тусгай илтгэгчид Майна Киай, Кристоф Хэйнс нар, Жагсаал, цуглааныг зөв зохистой зохицуулах 10 зарчим.

15 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, p.36.

зорилгоор, үзэл бодлоо илэрхийлэн тайван жагсаал, цуглаан хийхийг санаачлах, зохион байгуулах эрх нь ардчилсан нийгмийг дээдэлдэг аль ч улсад нээлттэй байх ёстой. Түүнчлэн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхгүй байх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 18 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан “Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлд заасан Монгол Улсын иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд эдлүүлэхдээ Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан хүний салшгүй эрхээс бусад эрхийн хувьд үндэсний аюулгүй болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд хуулиар зохих хязгаарлалт тогтоож болно.” гэснийг хөндөж байж болзошгүй байна<sup>16</sup>.

Бүгд Найрамдах Эстони Улсын Олон нийтийн цуглааны тухай хуулийн (4) дүгээр зүйлд “Олон нийтийн цуглаан зохион байгуулагч, нийтийн цуглааны зохион байгуулагчийн туслах нь дараах эрх зүйн чадамжтай насанд хүрсэн хүн байна.

1) Эстони улсын иргэн, эсвэл

2) удаан хугацаагаар оршин суух зөвшөөрөлтэй, эсхүл Эстонид байнгын оршин суугч гадаадын иргэн.” гэж зохицуулсан байдаг.

Түүнчлэн Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссын судалгааны тайланд энэ тухай авч үзжээ. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулиар гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд зөвхөн оролцох эрхтэй байхаар тогтоожээ. Үндсэн хуульд заасан агуулгаар авч үзвэл гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн нь Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм зэрэг Монгол Улсын төрийн дотоод хэрэгтэй холбоотой асуудал, мөн улс төрийн шинжтэй асуудлаар тайван жагсаал, цуглаан хийхийг улс, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хамгаалах зорилгоор хуулиар зохих хязгаарлалт тогтоож болох тухай заасан гэж ойлгож байна. Харин гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн өөрийн зөрчигдөж байгаа эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлоо хамгаалах зорилгоор үзэл бодлоо илэрхийлэн тайван жагсаал, цуглаан хийхийг санаачлах, зохион байгуулах эрх нь нээлттэй байх учиртай. Иймд энэ хоёр асуудлыг зааг ялгаатай тогтоох замаар гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг сэргээн баталгаажуулах нь зүйтэй юм<sup>17</sup>.

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль”-д гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүнийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулах боломжгүй, зөвхөн оролцох эрхтэй байхаар зохицуулсныг олон улсын байгууллагын болон дотоодын хүний эрхийн байгууллагын зөвлөмж, дүгнэлтээр тухайн хүмүүсийн жагсаал, цуглаан хийх эрх болон тэгш эрхийг зөрчсөн зохицуулалт гэж үзжээ. Тиймээс гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхтэй байхаар хуульчилж, жагсаал, цуглаан хийх эрхийг баталгаажуулах нь зүйтэй. Гэхдээ ийнхүү зохицуулахдаа тодорхой жагсаал, цуглааныг зохион байгуулахыг хориглох нөхцөл байдлыг анхаарахаас гадна тухайн хүмүүсийн үйл ажиллагаа Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хамгаалах зорилгоор зохион байгуулах ёстой. Түүнчлэн жагсаал зохион байгуулагч гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд тавигдах шаардлагыг тусгах нь зүйтэй.

<sup>16</sup> Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн төсөлд зориулсан харьцуулсан судалгаа, (УБ, 2022), 25 дахь тал.

<sup>17</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал, (УБ, 2004), 45 дахь тал.

Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцохыг хязгаарласан агуулгатай захиргааны хэм хэмжээний акт баталж, мөрдүүлэхийг хориглоно.” гэж заасан нь зорилгод хүрэх байдалд нийцсэн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Тус хуулийн төслийн 1.1 дэх хэсэгт “Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах, жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэж заасан байна. Үүнээс дүгнэвэл тус хууль нь нэг талаас Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах, нөгөө талаас олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг төрөөс хангахтай холбоотой харилцааг зохицуулахаар байна. Иймд жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцохыг хязгаарлах зорилго нь олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахтай холбоотой байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т заасан жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хязгаарлах тохиолдолд тодорхой урьдчилсан нөхцөлүүдийг хангасан байх ёстой.

1. Хүний эрхэд тавьж буй аливаа хязгаарлалтыг хуульд тодорхой заах.
2. Хязгаарлалт нь үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөө, эсхүл нийгмийн дэг журам гэсэн ашиг сонирхлыг хамгаалах.
3. Хязгаарлалт нь тохирсон (зайлшгүй) байх.
4. Үндсэн эрхийг аль болох эдлүүлэх.
5. Ялгаварлан гадуурхахгүй байх.
6. Хараат бус шүүхээр хянагддаг байх<sup>18</sup>.

Дээрх 6 нөхцөл нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан хүний үндсэн эрхийг хязгаарлахад тавигддаг нөхцөлүүд юм. Үүнээс “Хүний эрхэд тавьж буй аливаа хязгаарлалтыг хуульд тодорхой заах” урьдчилсан нөхцөлийг авч үзье.

Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2-т зааснаар төрийн үйл ажиллагааны нэг үндсэн зарчим бол хууль дээдлэх ёс учраас ийм нөхцөл тавигддаг. Мөн, Үндсэн хуулийн 19-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Онц болон дайны байдал зарласан тохиолдолд Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг гагцхүү хуулиар хязгаарлаж болно. Тийнхүү хязгаарласан хууль нь хүний амьд явах эрх, итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө, түүнчлэн хэнд боловч эрүү шүүлт тулгах, хүнлэг бус, хэрцгий хандахыг хориглосон хуулийн заалтыг үл хөндөнө.” гэж заасан. Энэ заалтад онц болон дайны байдал зарласан үед хязгаарлаж үл болох салшгүй эрхийг заахын зэрэгцээ эдгээрээс бусад эрхийг хязгаарлах бол заавал хуулиар хязгаарлах ёстой гэжээ. Онц болон дайны байдал зарласан үед хүний эрх, эрх чөлөөг хуулиар хязгаарлана гэж байгаа нь ийм байдал үүсээгүй ердийн үед хүний эрх, эрх чөлөөг бас хуулиар хязгаарлах санааг өөртөө багтаадаг. Өөрөөр хэлбэл, хүний эрх, эрх чөлөөг зөвхөн хуулиар хязгаарлах гэсэн шаардлагыг онцгой үед тавьж байгаа бол ердийн үед үүнээс доогуур шаардлага тавьж болохгүй.

18 О.Мөнхсайхан, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт” эрдэм шинжилгээний илтгэл.

Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэгт “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцохыг хязгаарласан агуулгатай захиргааны хэм хэмжээний акт баталж, мөрдүүлэхийг хориглоно.” гэж заасан хуулиар бус журмаар хүний жагсаал, цуглаан хийх үндсэн эрхийг хязгаарлаж болохгүй гэх агуулгатай байна. Дээр дурдсанаар ийм зохицуулалт ороогүй байсан ч Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүний үндсэн эрхийг хязгаарлахад тавигддаг урьдчилсан нөхцөл нь тус эрхийг журмаар хязгаарлаж болохгүй гэх үзэл баримтлалтай байна. Тиймээс энэхүү зохицуулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн агуулгад нийцэхгүй буюу Үндсэн хуулиар зохицуулах харилцааг зохицуулсан байна.

Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг “Улс орны буюу тодорхой нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд онц болон дайны байдал зарласан, гамшиг, аюулт үзэгдэл, осол тохиолдсон бол тухайн нутаг дэвсгэрт уг шалтгаан арилтал жагсаал, цуглаан хийхийг эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр хориглож болно.” гэж заасан нь зорилгод хүрэх байдалд нийцсэн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуульд зааснаар улс орны буюу тодорхой нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд онц болон дайны байдал зарласан, гамшиг болон аюул тохиолдсон бол тухайн нутаг дэвсгэрт уг шалтгаан арилтал жагсаал, цуглаан хийхийг хориглодог. Энэхүү зохицуулалт нь тус хуулийн төсөлд хэвээр тусгагдсан хэдий ч 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуульд 2017 оны 2 дугаар сарын 2-ны өдөр орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн зохицуулалтыг тусгалгүй зохицуулжээ.

2017 оны 2 дугаар сарын 2-ны өдөр “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөд зааснаар онц болон дайны байдал зарласан шалтгааныг эсэргүүцэх, гамшгийн хор уршгийг арилгах зорилгоор зохион байгуулах цуглааныг хийхийг зөвшөөрсөн. Өөрөөр хэлбэл онц болон дайны байдал зарласан шалтгааныг зарласан албан тушаалтны үйлдэл болон хамтын шийдвэрийг эсэргүүцэж жагсаал, цуглаан хийх эрхийг баталгаажуулахаас гадна гамшгийн хор уршгийг арилгахтай холбоотой жагсаал, цуглааныг зөвшөөрсөн юм. Тухайлбал, “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3 буюу тус зохицуулалтын улмаас гамшгийн үед жагсаал, цуглаан зохион байгуулах тухай мэдэгдлийг иргэн, хуулийн этгээд харьяа нутаг дэвсгэрийн Засаг даргад гаргавал мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзахаар хуульчилсан нь хүний эрхийг өргөн хүрээнд зөрчих нөхцөлийг бүрдүүлсэн.

Ковид-19 цар тахлын үед жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнд хууль болон бусад байгууллагын шийдвэрээр өргөн хүрээний хязгаарлалт тогтоосон хэдий ч иргэд иргэд жагсаал, цуглаан, өлсгөлөн, суулт зэрэг уламжлалт арга хэрэгсэл болон флаш моб, иргэний үл захирагдахуй, хөдөлмөрийн багаж, хэрэгслийн цуглаан, цахим цуглаан, нэг хүний суулт зэрэг олон арга хэлбэрээр өөрсдийн үзэл бодол, санал, шаардлагыг нийтэд илэрхийлжээ. Цагдаагийн Ерөнхий Газрын 2021 оны 9 дүгээр сард өгсөн мэдээллээр 2020 онд улсын хэмжээнд 255 жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсанаас нийслэлд 237, орон нутагт 18, 2021 оны 7 дугаар сарын байдлаар 121 жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсан гэжээ<sup>19</sup>.

19 Эмнести интернэшнл, “Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа” судалгааны тайлан, (УБ, 2021), 11 дэх тал.

Тус хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хууль 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсэгтэй адил зохицуулалт орсон хэдий ч 2017 оны нэмэлт, өөрчлөлттэй ижил агуулга бүхий залруулга болох зохицуулалт байхгүй нь хүний эрхийг өргөнөөр хязгаарлах нөхцөл байдлыг бүрдүүлж байна.

Хуулийн төслийн 1.1 дэх хэсэг буюу хуулийн зорилгод “Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах, жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэж заасан нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөний зохицуулалтын зорилгод нийцсэн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Тус хуулийн төслийн зорилт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах, жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т зааснаар “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно” гэж зохицуулсан. Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтоохоор зохицуулсан байна.

Тухайн хуулийн төсөлд жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтоохоос гадна үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хамт зохицуулсан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тус зохицуулалттай нийцэхгүй байх нөхцөл байдалд хүргэж байна.

Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хуулиар зохицуулах нь тохиромжгүй бөгөөд маш өргөн агуулга бүхий чухал эрх юм. Хүн бүр ямар ч хорио саадгүйгээр өөрийн үзэл бодолтой байх түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх нь хүний бусад эрхийг хэрэгжүүлэх гол нөхцөл төдийгүй ардчилсан нийгмийн үндэс суурь болдог. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь аман, урлагийн, биеэр, улс төрийн байр суурь, өөрийн тайлбараар, хүний эрхийн тухай хэлэлцүүлэг, сонгууль, сэтгүүл зүй, хичээл, шашны зан үйл, арилжааны сурталчилгаа гэх мэт маш олон төрлийн хэлбэрээр илэрхийлэх боломжтой байдаг. Эрхүүд харилцан уялдаа холбоотой байх шинжийн дагуу тус эрх чөлөө нь тайван замаар эвлэлдэн нэгдэх, хэвлэлийн эрх чөлөө, хувийн нууцтай байх, төрийн зүгээс шуудан харилцаа, хувийн өмчид хөндлөнгөөс халдахаас ангид байх эрх зэрэг олон эрхүүдтэй нягт уялдаа холбоотой. Үзэл бодол, итгэл үнэмшил нь хэвлэлийн болон академик түвшний буюу судалгаа шинжилгээний эрх чөлөөнөөс гадна шашны эрх чөлөөг давхар агуулдаг. Мөн төрийн алба хаах, санал өгөх, сонгох, сонгогдох эрхтэй холбогдох боломжтой. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь орчин үед дэлхийг хэрсэн аалзны шүлс буюу интернэтийн хэрэглээтэй уялдан хөгжин дэвшиж, мөн бэрхшээлтэй тулгарсаар байна. Дэлхий дээр олон нийтэд зориулсан интернэт үйлчилгээгүй улс орон маш цөөхөн болсон. Мэдээллийг боловсруулах, дахин бэлтгэх, түгээх үйл явц төсөөлөхийн аргагүй хурдтай явагдаж байна. Үүний жишээгээр компьютерын вирус, гинжин хэлбэртэй цахим шууданг нэрлэж болно. Мэдээллийн технологи нь олон



улсын хүний эрх болон хүний амьдралд цөөнгүй бэрхшээлийг тулгасан. Хэргийн харьяалал тогтоох, интернэтээр дамжуулан арьс өнгөөр үзэн ядах, хүүхдийн бэлгийн мөлжлөгт турхирах, өдөөн хатгах, бодит амьдрал дээрх хүний эрхийн эсрэг чиглэсэн зүй бус үйлдлийн талаарх мэдээлэлд олон сая нэвтрэх боломжийг хаах, далдлах, устгах гэх мэт. Тус эрх чөлөө нь бусад эрх эрх чөлөөнөөс ялгаатай зүйл нь босоо болон хөндлөн түвшинд үйлчилдэг. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь төрөөс болон бусад этгээдээс хувь хүнийг дур зоргын аливаа үйлдлээс хамгаалдаг. Улсууд үндэсний болон олон улсын хэм хэмжээгээр уг эрх чөлөөг сахин хамгаалж, зөрчигдсөн тохиолдолд нөхөн сэргээх, хохирол барагдуулах үүрэг хүлээдэг. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг баталгаажуулаагүй үндсэн хуультай улс цөөхөн бөгөөд мэдээлэл түгээх, хүмүүсийн хүсэл зоригийг илэрхийлэх, санаа бодлоо уралдуулах зэрэг чиг үүрэг гүйцэтгэдэг болно. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний хүрээ хувьсан өөрчлөгдөж байна. Мэдээллийн технологийн эрин зуунд мэдээллийг хурдан, хялбар дамжуулахын зэрэгцээ олон нийтийн сүлжээгээр Их наймын уулзалт, Дэлхийн эдийн засгийн чуулган зэрэг арга хэмжээ болон тухайн улсын төрийн үйл ажиллагааг шүүмжлэх, эсэргүүцэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх явдал төрөл бүрийн хэлбэрээр өргөжин тэлж байна. Мөн Номхон далайн жижиг улсуудыг онлайн орчинд бүрдсэн педофил бүлгэм, хүүхдийн порнограф мэдээллийн сангийн бааз болгон ашигласаар байна. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, итгэл үнэмшилтэй байх эрх чөлөө нь хувь хүнийг бүрэн дүүрэн хөгжихөд чиглэсэн салгаж үл болох нөхцөл байдлыг бүрдүүлдэг. Ямар ч нийгэмд чухал бөгөөд чөлөөт, ардчилсан нийгмийн тулгын чулуу юм. Энэхүү хоёр эрх чөлөө нягт холбоотой төдийгүй үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь санаа бодлоо солилцох, хөгжүүлэх арга хэрэгслийн үүрэг гүйцэтгэдэг гэж тодорхойлох боломжтой. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалахад амин судас болсон ил тод байдал, хариуцлагын зарчмыг бодит үйл хэрэг болгох чухал ач холбогдолтой<sup>20</sup>.

Тиймээс үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй хамтад нь тус хуульд зохицуулахдаа Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т нийцэж буй эсэхийг, хэрхэн нийцүүлэх талаар сайтар дүн шинжилгээ хийх нь зүйтэй.

### 3.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

“Практикт хэрэгжих боломж” гэх шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд туршилтын ажиллагааг явуулахдаа тухайн хууль тогтоомжийн төслийн зохицуулалттай холбоотой тодорхой тохиолдлыг бий болгож туршилтын ажиллагаа зохион байгуулна. Энэхүү хүрээнд хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийнэ. Ингэхдээ баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийг үнэлсэн болно.

Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр зохион байгуулах газар, хугацаа зэрэгт өөрчлөлт оруулж болно.” гэх зохицуулалтыг практикт хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

20 Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрхийн товч тайлбар, (УБ, 2012), 64-66 дахь тал.

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Засаг дарга жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг хүлээн авснаас хойш ажлын 3 өдрийн дотор түүнийг бүртгэсэн эсэхээ бичгээр мэдэгдэнэ.” гэж зохицуулсан.

Тус хуулийн төсөлд жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг заавал бүртгүүлэх шаардлагагүй бөгөөд Засаг дарга ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болохоор байна. Энэ нь жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, санаачлагчийн мэдэгдэлд дурдагдсан зохион байгуулах газар, хугацаа зэргийг хянах агуулгатай. Хянаад харилцан тохиролцсон тохиолдолд зарим нөхцөлийг өөрчлөх боломж юм.

Цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдсэн судалгаагаар сүүлийн 5 жилийн хугацаанд жагсаал, цуглааны хэлбэр агуулсан 1096 /2018 онд 180, 2019 онд 206, 2020 онд 255, 2021 онд 214, 2022.12.15-ны өдрийн байдлаар 241/ удаагийн арга хэмжээ зохион байгуулагдсан байна. Энэ нь өндөр үзүүлэлт бөгөөд ажлын өдрөөр тооцвол нэг ажлын өдөрт 1 жагсаал, цуглааны хэлбэр агуулсан арга хэмжээ зохион байгуулагдаж байна гэсэн үг юм. Тиймээс хянах нэг ажлын өдөр нь жагсаал, цуглааны тоотой харьцуулбал харьцангуй бага байна.

Мөн социологийн судалгаанд оролцогчид жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлээ 1 хоногийн өмнө заавал мэдэгдэнэ гэж 28 иргэн буюу 22,4 хувь, 3 хоногийн өмнө заавал мэдэгдэнэ гэж 49 иргэн буюу 39,2 хувь, 5 хоногийн өмнө заавал мэдэгдэнэ гэж 10 иргэн буюу 8 хувь, 7 хоногийн өмнө заавал мэдэгдэнэ гэж 35 иргэн буюу 28 хувь нь хариулжээ<sup>21</sup>. Үүнээс үзвэл 1 хоногийн өмнө мэдэгдэнэ гэх зохицуулалт нь иргэдийн дунд ч таарамжтай хугацаа биш байна.

Иймд хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр зохион байгуулах газар, хугацаа зэрэгт өөрчлөлт оруулж болно.” гэх зохицуулалт нь практикт нийцэхгүй нь тодорхойлогдож байна.

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг “Цагдаагийн байгууллагаас иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа газар нь тухайн асуудлыг хүргэхээр зорьсон этгээдэд харагдахуйц, эсхүл сонсогдохуйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдэл гаргахгүй байна.” гэх зохицуулалтыг практикт хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Цагдаагийн байгууллагаас иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа газар нь тухайн асуудлыг хүргэхээр зорьсон этгээдэд харагдахуйц, эсхүл сонсогдохуйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдлийг огт гаргаж байгаагүй болох нь судалгааны явцад тогтоогдохоор байна.

Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссын “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 1, 8, 10, 14, 20 дахь илтгэл”, “Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал” сэдэвт

21 Б.Батдэлгэр, “Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь Жагсаал цуглаан хийх эрхийг практикт хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлууд, тэдгээрийг шийдвэрлэх зарим арга зам” магистрын судалгааны ажил, МУИС-ХЗС, 2022.

судалгааны тайлан, Онц байдалтай холбоотой хүний эрхийн зөрчлийн мониторинг хамгааллын эвсэл, “Баримтжуулалтын тайлан”, Х.Чинбатын “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө ба Монгол Улс” эрдэм шинжилгээний нийтлэл, О.Мөнхсайханы “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт” илтгэл, Хууль Зүйн Үндэсний Хүрээлэнгийн “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн төсөлд зориулсан харьцуулсан судалгаа”, Г.Хонгорын “Иргэний үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн хэрэгжилт жагсаал, цуглаан хийх эрх” илтгэл болон бусад судалгааны ажил, нийтлэл, мэдээллийг шалгасан. Тус мэдээлэл, судалгаануудад цагдаагийн байгууллагаас иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа газар нь тухайн асуудлыг хүргэхээр зорьсон этгээдэд харагдахуйц, эсхүл сонсогдохуйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдэл гаргасан тохиолдолд байхгүй. Тиймээс энэхүү зохицуулалт нь бодит нөхцөл байдалд нийцээгүй зохицуулалт байж болзошгүй юм.

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг “Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчидтой идэвхтэй харилцаатай байна” гэх зохицуулалтыг практикт хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчидтой идэвхтэй харилцаатай байх практик, нөхцөл байдал одоогоор цагдаагийн байгууллагын практикт бий болоогүй байна. Учир нь цагдаагийн байгууллагын дагаж мөрддөг “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-д өөрөөр зохицуулж байгаатай холбоотой.

“Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журам буюу “Жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах”-аар жагсаал, цуглааны үеийн цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулдаг байна. Тус журмын 502.3.3, 502.3.4-т дараах байдлаар жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчтай мэдээлэлтэй байхыг хуульчилсан байна.

*“502.3.3.Цагдаагийн байгууллагаас жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчтай урьдчилан уулзаж хэв журам, хууль ёсыг сахин биелүүлэх талаар /санамж, шаардлага/ бичгээр мэдэгдэл өгч, энэ тухай тэмдэглэлээр болон дүрс бичлэгээр бэхжүүлж авна.*

*502.3.4.Мэдэгдэл /санамж, шаардлага/ дараах зүйлийг тусгана:*

*а/хууль тогтоомж зөрчихгүй байх, хүлээх хариуцлагын талаар;*

*б/зохион байгуулагч, оролцогчдын үүрэг;*

*в/хамтран ажиллах зааг ялгааг тогтоох /зохион байгуулагч талаас хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах, оролцож буй хүмүүстээ хяналт тавьж, нөхцөл байдлын талаар цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэх/;*

*г/хөтөлбөр, чиглэл, цаг хугацааг баримтлах талаар;*

*д/жагсаал, цуглааны үед гарч болох хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үүргийн талаар;*

*е/оролцогч иргэд нүүрээ далдлахгүй байх, маск хэрэглэхгүй байх талаар;*

*ж/хууль бус үйлдэлд хүлээлгэх хариуцлагын талаар.”<sup>22</sup>*

22 Цагдаагийн Ерөнхий Газрын “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”

“Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журмын зохицуулалтаас үзвэл жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах үйл ажиллагаа тусгагдаагүй байна. Хэрвээ тус хуулийн төслийн заалт батлагдах тохиолдолд “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журамд өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй.

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсаны дараа оролцогчдыг гэртээ харих, тарах боломжоор хангасан байна.” гэх зохицуулалтыг практикт хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдсэн судалгаагаар сүүлийн 5 жилийн хугацаанд жагсаал, цуглааны хэлбэр агуулсан 1096 /2018 онд 180, 2019 онд 206, 2020 онд 255, 2021 онд 214, 2022.12.15-ны өдрийн байдлаар 241/ удаагийн арга хэмжээ зохион байгуулагдсан байна. Үүнд нийт 53465 цагдаагийн алба хаагч давхардсан тоогоор үүрэг гүйцэтгэсэн байна. Гэвч нөгөө талаас тооцоолох боломжгүй их жагсагчид жагсаж байгаа үед жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг гэртээ харих, тарах боломжоор хангах нь практикт хүндрэлтэй байж болзошгүй юм.

### 3.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Журмын төслийн зүйл, заалт, зохицуулалт нь найруулга, хэл зүйн болон агуулгын хувьд ойлгомжтой байдлаар томъёологдсон болон логик дараалалтай боловсруулагдсан эсэхийг шалгахдаа Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 4 дүгээр бүлэгт заасан болон “Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлал”-ыг баримталсан эсэхийг нарийвчлан шалгана. Ингэхдээ хуулийн төслүүдийн 5 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэг, 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэг “, 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг, 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 5 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг, 3 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэг, 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг, 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэг, 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгүүдэд дүн шинжилгээ хийсэн болно.

Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэг “Иргэд тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо эрх бүхий этгээдэд хүргэх зорилгоор олон нийтийн газар тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцох, өлсгөлөн, суулт зарлах болон бусад хэлбэрээр илэрхийлж болно.” гэх зохицуулалт нь нэр томъёоны тайлбараар тодорхойлогдох эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Тус хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 1-т “Иргэд тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо эрх бүхий этгээдэд хүргэх зорилгоор олон нийтийн газар тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцох, өлсгөлөн, суулт зарлах болон бусад хэлбэрээр илэрхийлж болно.” гэж заасан ба 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэгт дээрх хэлбэрүүдийг тайлбарлан оруулсан байна.

“2.Иргэд энэ хуулиар хориглосноос бусад тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо илэрхийлэх зорилгоор олон нийтийн газар хуран цугласны үндсэн дээр хамтран тайван жагсан явахыг жагсаал гэнэ.

3.Иргэд хамтран энэ зүйлийн 3.1-д заасан зорилгоор олон нийтийн газар зохион байгуулалттайгаар хуран цугларах үйл ажиллагааг цуглаан гэнэ.

4.Иргэд тодорхой үйл явдалд хариу үзүүлэх зорилгоор даруй хуран цуглаж үзэл бодлоо жагсаал, цуглааны хэлбэрээр хамтран илэрхийлэхийг аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаан гэнэ.

5.Өлсгөлөн зарлах гэж тодорхой асуудлаар өөрийн үзэл бодлоо илэрхийлж олон нийтийн газар ганцаар болон хамтран сайн дураараа хоол идэхээс татгалзаж байгаагаа зарлах үйл ажиллагааг хэлнэ.

6.Суулт зарлах гэж тодорхой асуудлаар өөрийн үзэл бодлоо илэрхийлж олон нийтийн газар ганцаар болон хамтран, сайн дураараа байрлах үйл ажиллагааг хэлнэ.”

Ийнхүү зохицуулсан нь нэр томъёоны тайлбар хийсэн байдалтай байгаа нь ажиглагдаж байна. Учир нь тухайн зохицуулалт нь ямар нэг байдлаар эрх олгосон, үүрэг хүлээлгэсэн шинжийг агуулаагүй буюу эрх зүйн үр дагавар үүсгэхгүй, тухайн ухагдахууныг хуульд хэрхэн ойлгох талаар тайлбарласан байна. “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журамд мөн эдгээрийг ийнхүү зохицуулсныг нэр томъёоны тайлбарт оруулан тодорхойлсон байдаг.

2015 оны 5 дугаар сарын 29-ний өдөр батлагдсан “Хууль тогтоомжийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ын 30 дугаар зүйлийн 30.4 дэх хэсэгт “Хуулийн төсөлд дараах тохиолдолд нэр томъёоны тайлбар хийнэ.” гэж зохицуулсан.

- Нэр томъёо нь олон утгатай бол;
- Нэр томъёо нь өргөн утгатай бөгөөд түүнийг нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай бол;
- Шинээр бий болсон ойлголт буюу нэр томъёо нь нийтэд ойлгомжгүй бол.

Хуулийн төсөлд тусгагдсан жагсаал, цуглаан гэх нэр томъёо нь өргөн утгатай бөгөөд түүнийг нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай нэр томъёонд хамаарахаар байна. Харин аяндаа үүссэн цуглаан, өлсгөлөн, суулт гэх нэр томъёонуудын хувьд шинээр бий болсон ойлголт буюу нэр томъёо бөгөөд нийтэд ойлгомжгүй байдлыг бий болгох боломжтой. Тиймээс хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэгт заасан дээрх нэр томъёонуудыг нэр томъёоны тайлбар хийн хуулийн төсөлд тусгах нь зүйтэй.

Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан “...зэрэг...” гэх үг нь ойлгомжтой байдалд нийцэж буй эсэхэд дүн шинжилгээ
--

Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт “Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр зохион байгуулах газар, хугацаа зэрэгт өөрчлөлт оруулж болно.”, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Тухайн зохион байгуулж байгаа асуудлаарх хариуцах этгээд тодорхой бол тухайн эрх бүхий байгууллагаас төлөөлөн эрх бүхий этгээд

уулзах, жагсагчдын төлөөлөлтэй уулзах, шаардлагатай мэдээлэл өгөх зэрэг хуульд нийцүүлэн холбогдох арга хэмжээ авна.”, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй, хүүхэд, ахмад настан зэрэг хүмүүстэй тухайн этгээдийн онцлогт тохирсон харилцаа үүсгэнэ.” гэж тус тус зохицуулсан.

2015 оны 5 дугаар сарын 29-ний өдөр батлагдсан “Хууль тогтоомжийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ын 30 дугаар зүйлийн 30.1.3-т “Үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих” гэж хуульчилсан. Тус хуулийн төсөлд тусгагдсан “...зэрэг...” гэх үг нь дээрх зохицуулалтыг зөрчиж байна. Учир нь “...зэрэг...” гэх үг нь тодорхойгүй байдлыг үүсгэдэг бөгөөд тухайн үйл ажиллагаа эсвэл субьекттэй ойролцоо зүйл, үйл явцуудыг төлөөлүүлэн ойлгогддог. Тиймээс энэхүү ерөнхий байдлаар тодорхойлогдсоныг нарийвчилбал тухайн хуулийг дур зоргоор тайлбарлах байдал хязгаарлагдах юм.

Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг “Тайван жагсаал, цуглаанд тавих аливаа хориг, хязгаарлалт олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцсэн байх ёстой.” гэх зохицуулалт зохицуулах ёстой харилцаагаа бүрэн зохицуулсан эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20 дугаар зүйлийн 1-т “Хүн бүр чөлөөтэй, тайван хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй.”, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 21 дүгээр зүйлд “Тайван хуран цуглах эрхийг хүлээн зөвшөөрнө. Энэхүү эрхийг эдлэхэд ардчилсан нийгэмд үндэсний буюу нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах, эсхүл бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах эрх ашгийн үүднээс хуулийн дагуу тогтоосноос өөр хязгаарлалт хийж болохгүй.” гэж тус тус олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд тодорхойлжээ.

Дээрх нь жагсаал, цуглаантай холбоотой олон улсын хүний эрхийн заавал дагаж мөрдөх хэм хэмжээ юм. Учир нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлд зааснаар тус олон улсын гэрээнд нэгдсэн орсон, соёрхон баталсан тохиолдолд дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ. Гэхдээ үүнээс гадна олон улсын байгууллагуудаас гаргасан хүний эрхийн талаар дүгнэлт, зөвлөмжүүд болон гарын авлагууд чухал ач холбогдолтой байдаг. Тухайлбал, жагсаал, цуглаан хийх эрхийн тухайд дараах олон улсын байгууллагын дүгнэлт, зөвлөмжүүд болон гарын авлагууд байна.

- Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газрын “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага”
- Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газрын “Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний удирдамж”
- НҮБ-ын Тусгай илтгэгчид Майна Киай, Кристоф Хэйнс нар, “Жагсаал, цуглааныг зөв зохистой зохицуулах 10 зарчим”
- Эмнести интернэшнл олон улсын байгууллагын жагсаал, цуглаан хийх эрхийн талаар судалгаанууд, дүгнэлт, зөвлөмжүүд гэх мэт.

Тийм учраас “Тайван жагсаал, цуглаанд тавих аливаа хориг, хязгаарлалт олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцсэн байх ёстой.” гэхээс илүүтэй олон улсын эрх зүйн хэмжээ болон олон улсын байгууллагын дүгнэлт, зөвлөмжүүд болон гарын авлагуудаас чухал ач холбогдол бүхий хориг, хязгаарлалттай холбоотой зохицуулалтуудыг хуульдаа тусгах нь зүйтэй байна.

Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2 дахь хэсэг “дайныг сурталчлах, ялгаварлан гадуурхах, хорлон сүйтгэх ажиллагаа явуулах, төрийн эрх мэдлийг хууль бус аргаар авахыг уриалах; үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох.” гэх зохицуулалт зохицуулах ёстой харилцаагаа бүрэн зохицуулсан эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 3-т “Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй.” гэж зохицуулсан байдаг. Мөн 19 дүгээр зүйлийн 1-т “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна.” гэж заасан. Иймд жагсаал, цуглаан нь үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулсан тохиолдолд түүнийг хориглох нь зүй ёсны хэрэг билээ. Тус хуулийн төслийн зорилтод туссанаар жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах ёстой.

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хууль болон тус хуулийн төслийн хувьд:

- Дайныг сурталчлах, ялгаварлан гадуурхах, хорлон сүйтгэх ажиллагаа явуулах, төрийн эрх мэдлийг хууль бус аргаар авахыг уриалах;
- Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох гэх хоёр үндэслэлийг жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох зорилго болгон зохицуулжээ. Өөрөөр хэлбэл тус хуулийн төсөлд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох зорилго огт өөрчлөгдөөгүй байна гэсэн үг.

Жагсаал, цуглааныг зөвхөн онцгой тохиолдолд хийхийг хориглоно. Үүнд гэмт хэрэг, олон нийтийн эмх замбараагүй байдал үүсэх, үндэсний аюулгүй байдалд шууд заналхийлэх, эсвэл жагсаал, цуглааны зорилго нь үзэн ядалт, хүчирхийллийг өдөөн турхирах, бусдыг айлган сүрдүүлэх, заналхийлэх, эсвэл бусдын хууль ёсны эрхээ хэрэгжүүлэх эрхийг нь санаатайгаар үгүйсгэх зэрэг ноцтой бөгөөд бодитой заналхийлсэн нөхцөл байдлыг багтааж болно. Аливаа жагсаал, цуглаан нь хүчирхийллийн шинжтэй эсрэг жагсаалтай тулгарах, эсхүл эсрэг байр суурьтай хүмүүсийн шууд халдлагад өртөх магадлалтай байсан ч зарчмын хувьд тухайн тайван жагсаал, цуглааныг хориглоход хүргэх ёсгүй. Энэ тохиолдолд цагдаагийн байгууллага нь тухайн тайван жагсаал, цуглаан эсэргүүцэгчдийн халдлага, хүчирхийллээс хамгаалах үүрэгтэй. Бүх жагсаал, цуглааныг тодорхой газар, эсвэл тодорхой хугацаанд хориглох нь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг зохимжгүй хязгаарласан гэж үзэхэд хүргэх магадлалтай. Хэрэв жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон, хязгаарласан бол тухайн шийдвэрийг давж заалдах, эсэргүүцэх эрх байх ёстой.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар, Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага.

Дараах үнэт зүйлсийг хамгаалах зорилгоор жагсаал, цуглаанд хууль ёсны хязгаарлалтыг хийдэг байна.

1. Нийгмийн хэв журам /Тус нэр томъёоны тодорхой бус байдлыг ашиглан жагсаал, цуглааныг хориглож болохгүй./
2. Олон нийтийн аюулгүй байдал / Төр нь олон нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалах үүрэгтэй бөгөөд энэ үүргийг ямар ч тохиолдолд хурал зохион байгуулагчид даалгаж болохгүй./
3. Эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах
4. Бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах
5. Үндэсний аюулгүй байдал
6. Терроризм, хэт даврагч үзэлтэй тэмцэх
7. Онц болон дайны байдал зарлах

Мөн түүнчлэн Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Цуглааны тухай хуульд<sup>24</sup> дараах байдлаар жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох дараах нөхцөлүүдийг тусгажээ.

**§ 5 [Цуглааныг хориглох]**

*Цуглаан хийхийг зөвхөн ганцаарчилсан, мөн дараах тохиолдолд хориглоно:*

1. Зохион байгуулагч нь 1-р хэсгийн 1-ээс 4-р зүйлийн 2-т заасан заалтад хамаарах бөгөөд 4-р хэсэгт хоригийг эрх бүхий захиргааны байгууллага тогтоосон бол,
2. 2-р хэсгийн (3)-т заасан зэвсэг болон бусад эд зүйл авч явсан оролцогчдыг жагсаал, цуглаанд оролцохыг зохион байгуулагч буюу удирдагч нь зөвшөөрсөн тохиолдолд;
3. Зохион байгуулагч буюу түүний дагалдагчид жагсаал, цуглааныг хүчирхийлэл, эсэргүүцэлтэйгээр явуулахыг зорьж байгааг харуулсан баримтууд тогтоогдсон,
4. Зохион байгуулагч, түүний хамтрагчид албан тушаалын гэмт хэрэг, зөрчилтэй холбоотойгоор шалгуулах үзэл бодол, хандлагыг харуулна гэсэн баримтууд тогтоогдсон.

Бүгд Найрамдах Эстони Улсын Олон нийтийн цуглааны тухай хуульд<sup>25</sup> дараах байдлаар зохицуулжээ.

**§ 3.Хориглосон олон нийтийн цуглаан**

*Дараах зүйлийг агуулсан олон нийтийн цуглаан зохион байгуулахыг хориглоно.*

- 1) Бүгд Найрамдах Эстони улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлын эсрэг эсвэл одоогийн төрийн дэглэмийг хүчээр өөрчлөхөд чиглэсэн;
- 2) Бүгд Найрамдах Эстони Улсын нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг зөрчихийг хүчээр өдөөн турхирсан;
- 3) үндэс угсаа, арьсны өнгө, хүйс, хэл, гарал үүсэл, шашин шүтлэг, бэлгийн чиг баримжаа, улс төрийн үзэл бодол, эд хөрөнгийн болон нийгмийн байдлаас шалтгаалан үзэн ядалт, хүчирхийлэл, ялгагарлан гадуурхалтыг өдөөх;
- 4) нийтийн хэв журам зөрчих, нийтийн ёс суртахууныг зөрчихөд өдөөн хатгасан.

24 Assembly act (1978, amended 2020), Холбооц: <https://www.legislationline.org/download/id/8922/file/Germany%20-%20Gesetz%20%C3%BCber%20Versammlungen%20und%20Aufz%C3%BCge.pdf>.

25 Public Meeting Act (Passed 26 March 1997) RT I 1997, 30, 472 entry into force 2 May 1997, Холбооц: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94814/111419/F-1891588533/EST94814%20Eng.pdf>.



Үүнээс дүгнэвэл тус хуулийн төсөлд “Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох” гэх зорилго нь тус тусдаа жагсаал, цуглааныг хориглох үндэслэлүүд болж байна. Өөрөөр хэлбэл үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учруулах, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулах, эмх замбараагүй байдал бий болгох нь тус тусдаа жагсаал цуглааныг хориглох үндэслэл байх ёстой. Мөн түүнчлэн тухайн жагсаал, цуглааныг хориглосон тохиолдолд тухайн шийдвэрийг давж заалдах эрх нь нээлттэй байх ёстой юм. Мөн түүнчлэн “нийгмийн хэв журам” гэх нэр томъёог тодорхойлж хуульчлах нь зүйтэй. ХБНГУ-ын хувьд “нийгмийн хэв журам” зөрчигдөх нөхцөл байдлыг тодорхой зохицуулан хуульчилжээ.

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “Аяндаа үүссэн цуглаан, жагсаалыг эрх бүхий байгууллагад мэдэгдсэн эсэх, зохион байгуулагчтай эсэхээс үл хамааран оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангана.” гэх зохицуулалт зохицуулах ёстой харилцаагаа бүрэн зохицуулсан эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хүний Эрхийн Үндэсний комиссын “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл”-д аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааныг хуульчлах нь зүйтэй болохыг дараах байдлаар тодорхойлсон.

Иргэд хуран цуглаж, үзэл бодлоо илэрхийлэх олон хэв маяг, тэдгээрийг зохицуулах үйл ажиллагааны горимыг нарийвчлан тусгах байдлаар Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуулийг цаг үеийн шаардлагад нийцүүлэн шинэчлэх шаардлагатай болжээ. Тухайлбал гамшгаас хамгаалах бүх нийтийн бэлэн байдлын үеэр Нийслэлийн “Өргөө” амаржих газарт төрсөн эхийг нярай хүүхдийн хамт өвлийн хүйтэнд гадуур хувцас өмсгөлгүйгээр авч явсан асуудлаар зохион байгуулагдсан арга хэмжээг олон улсын эрх зүйд тодорхойлсон “аяндаа үүссэн” цуглаан гэж үзэх үндэслэл байгаа бөгөөд ийм эрх зүйн зохицуулалт Монгол Улсад байхгүй юм<sup>26</sup>. Олон нийтийн “аяндаа үүссэн” жагсаал, цуглааныг урьдчилан бүртгүүлэх боломжгүй, ийм арга хэмжээ нь нийтийн дэг журам, аюулгүй байдалд эрсдэл учруулахааргүй хэмжээнд “тайван” үргэлжилж байгаа тохиолдолд цагдаагийн байгууллага олон нийт болон арга хэмжээнд оролцогчдыг хамгаалах ёстой<sup>27</sup>.

Тодорхой үйл явдалтай холбогдуулан аяндаа үүссэн бөгөөд бүртгүүлэх боломжгүй тайван цуглааныг хуулиар болон практикаар хүлээн зөвшөөрдөггүй. Ийм цуглаан хийсэн хүнийг түүнийгээ бүртгүүлээгүй гэдэг шалтгаанаар торгож шийтгэсэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2-т заасан эрх чөлөөний зарчмын дагуу аяндаа үүссэн тайван цуглааныг хүлээн зөвшөөрөх, тараахгүй, шийтгэхгүй байх, цуглах эрх чөлөөг аль болох эдлүүлэх хэрэгтэй байна. Тайван цуглааныг мэдэгдэлгүйгээр хийх тухай ЖЦХЖТХ-д тодорхой тусгах эсхүл шүүгч цуглаантай холбоотой маргаан шийдвэрлэхдээ үүнийг хүлээн зөвшөөрч хамгаалах боломжтой.<sup>28</sup>

26 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн Хорооны 2020 оны 37 дугаар Ерөнхий зөвлөмжийн 16, 86, 88 дахь хэсэг. Уг Ерөнхий зөвлөмжийн 72 дахь хэсэгт “Аяндаа үүссэн цуглааныг урьдчилан мэдэгдэх, бүртгүүлэх хугацаа байдаггүй тул тийм цуглаанд урьдчилан мэдэгдэх, бүртгүүлэх шаардлага тавих ёсгүй юм” гэжээ. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын хүний эрхийн гэрээний хороодын Ерөнхий зөвлөмж нь гэрээний зүйл, заалтыг тайлбарласан албан ёсны эх сурвалж юм., Дам ишлэв.

27 Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл, (УБ, 2021), 120-121 дэх тал.

28 О.Мөнхсайхан, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт”, Эрдэм шинжилгээний нийтлэл, Холбоос: <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=783>, Сүүлд үзсэн: 2022.12.18.

Гадаад улс, орнуудын ихэнх нь аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах, оролцох эрхийг дэмждэг тул аяндаа буюу яаралтай хийх шаардлагатай цуглааныг хязгаарлаагүй байна. Харин Монгол Улсад аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны зохицуулалтыг бий болгох хэрэгтэй. Ингэхдээ хуульд зохион байгуулагч байгаа тохиолдолд нэн даруй, боломжит хугацаанд мэдэгдэх агуулгаар хуульчлах, ингэснээр тухайн жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг цагдаагийн байгууллага нь жагсаалын үед хэв журам хамгаалж, түүнд оролцогчдыг аливаа гэмт халдлагаас хамгаалах боломж бүрдэнэ.

Тус хуулийн төсөлд аяндаа үүссэн жагсаалыг зохицуулсан хэдий ч түүний байх ёстой шинж болох нийтийн дэг журам, аюулгүй байдалд эрсдэл учруулахааргүй хэмжээнд “тайван” үргэлжлэх болон зохион байгуулагчтай тохиолдолд мэдэгдэх зохицуулалтуудыг тусгаагүй байна.

Хуулийн төсөлд хууль сахиулагчийн эрх, үүрэг, үйл ажиллагааг тусад нь зохицуулаагүйтэй холбоотой дүн шинжилгээ

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт болон хүндрэл бэрхшээл яригдахад хамгийн эхэнд яригддаг асуудлуудын нэг бол хууль сахиулагч буюу цагдаагийн алба хаагчтай холбоотой асуудал юм. Энэхүү асуудлыг тоймлон авч үзье.

### **Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссоос гаргасан “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 14 дэх илтгэл”**

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хорооны 2010 оны 11 дүгээр сарын 1-нээс 19-ний өдрийн 45 дугаар хуралдаанаар Эрүүдэн шүүхийн эсрэг конвенцийн хэрэгжилтийн талаарх Монгол Улсын тайланг хэлэлцээд өгсөн зөвлөмжийн 15-д “Цагдаагийн ажилтнууд жагсаал цуглааныг хяналтандаа авах, зэвсэг хэрэгсэл ашиглах талаар сургагдаагүй байгаад Хороо харамсаж байна. Мөн тэд энэ нөхцөлд зэвсэг хэрэглэх зааварчилгаагүй байдаг ба зөвшөөрөгдсөн хэмжээнээс хэтэрсэн хүч хэрэглэхийг хориглосон байдаг талаар мэдлэггүй байдаг нь илтгэлээс харагдлаа” хэмээн дурдаад “Жагсаал, цуглааны байдалд тааруулж зэвсэг хэрэгсэл ашиглах, хүч хэрэглэх, түүнчлэн зэвсэг хэрэгсэл болон хүчийг зөвхөн онцгой тохиолдолд тааруулж хэрэглэх талаарх сургалтанд хууль сахиулах байгууллагын ажилтнуудыг хамруулахад Оролцогч улс анхаарах нь зүйтэй. Цагдаагийн ажилтнуудыг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хууль сахиулах байгууллагын ажилтнуудын үйл ажиллагааны дүрэм (Ерөнхий Ассамблейн 1979 оны 12 дугаар сарын 17-ны өдрийн 34/169 тоот тогтоолоор батлагдсан) болон Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Галт зэвсэг, хүч хэрэглэхэд баримтлах суурь зарчмууд (1990 оны 8 дугаар сарын 27-оос 9 дүгээр сарын 7-ны өдрүүдэд зохион байгуулагдсан Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэрэгтэнтэй харьцах талаарх Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын 8 дугаар Конгрессоос батлагдсан)-д тус тус нийцүүлэн сургах шаардлагатай байна” гэж зөвлөсөн байдаг<sup>29</sup>.

29 Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 14 дэх илтгэл, (УБ, 2015), 18 дахь тал.

**Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссоос гаргасан “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 10 дахь илтгэл”**

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд 2005 оны 11 дүгээр сарын 17-ны өдөр нэмэлт өөрчлөлт оруулж, Улаанбаатар хотын Сүхбаатарын талбайд тайван жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон заалтыг хүчингүй болгосны зэрэгцээ жагсаал, цуглаан зохион байгуулахад “зөвшөөрөл авна” гэснийг “бүртгүүлнэ” гэж өөрчилжээ. Хэрэг дээрээ агуулга огт өөрчлөгдөөгүй нь жагсаал, цуглааныг бүртгүүлээгүй бол албадан тараах тухай хуулийн заалтаас харагдаж байна. Иргэд, байгууллага тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах тухайгаа орон нутгийн цагдаагийн байгууллагад (нийслэлд дүүргийн, аймаг, сумын цагдаагийн газар, хэлтэс, тасаг) мэдэгддэг байхад л хангалттай. Энэ нь жагсаал цуглааны тайван байдлыг хангах үүргийг цагдаа хариуцаж байгаатай холбоотой юм. Цагдаагийн бие бүрэлдэхүүн зайлшгүй шаардлагатай бусад ажиллагаанд оролцох болсноос хүчний хувьд тухайн арга хэмжээг зохицуулах боломжгүй, өөр жагсаал, цуглаан давхацсан тохиолдолд бүртгэхгүй байх хуулийн зохицуулалт хийх ёстой гэж Хүний эрхийн Үндэсний Комисс үзэж байна<sup>30</sup>.

**Зөвлөмж:** Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулж буй хууль тогтоомжийг судлан үзэж цагдаагийн байгууллагыг шаардлагатай тоног төхөөрөмж, тусгай хэрэгслээр хангаж, ажиллах нөхцөл бололцоог нь хангаж өгөх; (2009)

Цагдаагийн Ерөнхий Газрын даргын 2010 оны 173 дугаар тушаалаар “Жагсаал, цуглааны үед нийгмийн хэв журам хамгаалах тухай”, “Нийтийн эмх замбараагүй байдал үүссэн үед нийгмийн хэв журам хамгаалах тухай”, “Онц байдал зарласан үед нийгмийн хэв журам хамгаалах тухай”, “Галт зэвсэг, тусгай хэрэгсэл, мэх хэрэглэх тухай”, “Албаны нохой хэрэглэх тухай” журмуудыг шинэчлэн баталж мөрдүүлжээ. Цагдаагийн байгууллагыг онцгой байдлын үед хэрэглэх шаардлагатай тоног төхөөрөмж, тусгай хэрэгслээр хангах зорилгоор Цагдаагийн Ерөнхий Газрын 2010 оны төсвийн болон төсвийн бус орлогоор дуулга малгай 230, хутганаас хамгаалах хантааз 500, өвдөг, тохойн хамгаалалт 400, газ эсэргүүцэгч буюу хорт утаа цэвэршүүлэгч баг 160 ширхэгийг тус тус худалдан авсан байна. Нийтийг хамарсан эмх замбараагүй байдал бий болсон үед цагдаагийн болон бусад хүчний байгууллагуудын харилцан ажиллагааг зохицуулах ерөнхий төлөвлөгөөний дагуу дадлага, сургалтыг Зэвсэгт Хүчний Жанжин Штаб, Хил Хамгаалах Ерөнхий Газар, Онцгой Байдлын Ерөнхий Газартай хамтран зохион байгуулж 1 733 албан хаагч, 79 тээврийн хэрэгслийг оролцуулан зохион байгуулжээ<sup>31</sup>.

**Зөвлөмж:** Иргэдийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулах зэргээр үзэл бодлоо илэрхийлэхдээ улс орны аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, бусдын эрх, эрх чөлөө, хууль журмыг хүндэтгэн биелүүлдэг болгох талаар ухуулга сурталчилгааны ажлыг эрчимтэй, үр дүнтэй зохион байгуулах; (2009);

30 Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 10 дахь илтгэл, (УБ, 2011), 62 дахь тал.

31 Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 10 дахь илтгэл, (УБ, 2011), 62 дахь тал.

## **ХЗҮХ-ийн “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн төсөлд зориулсан харьцуулсан судалгаа” судалгааны тайлан**

Гадаад орнуудын холбогдох хуульд жагсаал, цуглааны үед цагдаа болон цагдаагийн байгууллагын оролцоо, эрх, үүргийг тодорхой зохицуулж өгсөн бол манай улсын хувьд цагдаагийн алба хаагчийн эрх зүйн зохицуулалт нь органик хуульд ерөнхий байдлаар туссан, цагдаагийн албаны тухай хуулиараа зохицуулсан нь дутагдалтай байна. Тиймээс цагдаагийн алба хаагчийн эрх, үүргийг Жагсаал, цуглаан хийж журмын тухай хуульд дэлгэрэнгүй байдлаар зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай гэж үзэж байна. Тухайлбал, мэдэгдлийн тогтолцоог хэрэгжүүлэх, жагсаал, цуглааныг албадан тараахдаа эрх хэмжээг хэтрүүлэхгүй байх, засаг даргын тараах захирамжгүйгээр албадан тараахгүй байх, албадан тараах нөхцөл боломж буюу 2 цагийн өмнө мэдэгдэх зэрэг нарийвчилсан зохицуулалт шаардлагатай байна. Мөн цагдаагийн байгууллагын алба хаагчдад хүний эрх, жагсаал, цуглааны үеийн оролцоог зохицуулах чиглэлийн сургалтуудыг шинэчилсэн агуулгаар орох нь зүйтэй.

Одоогийн хуулийн төсөлд цагдаа болон цагдаагийн байгууллагын оролцоо, эрх, үүргийг өмнөх хуультай адил ерөнхий байдлаар зохицуулжээ<sup>32</sup>.

Тиймээс цагдаагийн байгууллага болон цагдаагийн албан хаагч нь одоогийн хэрэгжиж буй зохицуулалттай ижил байдлаар буюу “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журмын дагуу үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

Тус код журмаар:

- Жагсаал, цуглааны үеийн хэв журам сахиулж, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үед хийж гүйцэтгэх ажил
- Жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг хамгаалах
- Жагсаал, цуглааны үеийн хэв журам сахиулж, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах
- Жагсаал, цуглааны бүртгэлийн санд мэдээлэл бүртгүүлэх гэх үйл ажиллагаануудыг зохицуулдаг байна.

Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага”-д хууль сахиулагч буюу цагдаагийн албан

32 8 дугаар зүйл. Жагсаал, цуглаан, түүнд оролцогчдыг хамгаалах

1. Нийтийн хэв журам хамгаалах үүрэг бүхий байгууллага нь энэ хуульд заасан журмын дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглааны үед хэв журам хамгаалж, түүнд оролцогчдыг аливаа гэмт халдлагаас хамгаалах үүрэгтэй.

2. Аяндаа үүссэн цуглаан, жагсаалыг эрх бүхий байгууллагад мэдэгдсэн эсэх, зохион байгуулагчтай эсэхээс үл хамааран оролцогчдийн аюулгүй байдлыг хангана.

3. Цагдаагийн байгууллагаас иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа газар нь тухайн асуудлыг хүргэхээр зорьсон этгээдэд харагдахүйц, эсхүл сонсогдохүйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдэл гаргахгүй байна.

4. Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчидтой идэвхтэй харилцаатай байна.

5. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсаны дараа оролцогчдыг гэртээ харих, тарах боломжоор хангасан байна.

хаагч нь жагсаал, цуглааны үед хэв журмыг сахиулахдаа дараах үйл ажиллагааг явуулах талаар тусгажээ.

- Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах үндсэн зарчмууд
- Шийдвэр гаргах ба эрсдлийн үнэлгээ
- Командлалын бүтэц
- Стратеги төлөвлөлтийн үе шат
- Ажиллагааны төлөвлөлтийн үе шат
- Тактикийн төлөвлөлтийн үе шат
- Жагсаал, цуглаанд дэмжлэг үзүүлэх
- Эмх замбараагүй байдал, хүчирхийллийг удирдах
- Практик асуудлуудыг шийдвэрлэх
- Мэдээлэл солилцох ба суралцах

Тус хуулийн төсөлд цагдаа болон цагдаагийн байгууллагын оролцоо, эрх, үүргийг өмнөх хуультай адил ерөнхий байдлаар зохицуулсан. Ингэхдээ “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журмын дагуу цагдаагийн байгууллага болон албан хаагч нь үйл ажиллагааг явуулж байна. Гадаад, дотоодын байгууллага, судлаачдын үзэж буйгаар хуульдаа цагдаа болон цагдаагийн байгууллагын оролцоо, эрх, үүрэг нь нарийвчлагдан зохицуулагдах ёстой байна. Ийнхүү зохицуулахдаа Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага”-д заасан үйл ажиллагаа, нөхцөлүүдийг тусгах шаардлагатай.

Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах мэдэгдэл нь тухайн жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, түүнд оролцогчдын олон нийтийн газар үзэл бодол илэрхийлэх эрхийг хангах, тухайн нутаг дэвсгэр дэх замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангахад шаардлагатай бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах зорилготой.” гэх зохицуулалт нь хэм хэмжээ тогтоогоогүй тунхагласан шинжтэй эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ
---

“Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах мэдэгдэл нь тухайн жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, түүнд оролцогчдын олон нийтийн газар үзэл бодол илэрхийлэх эрхийг хангах, тухайн нутаг дэвсгэр дэх замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангахад шаардлагатай бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах зорилготой.” гэж зохицуулсан нь огт хэм хэмжээ тогтоогоогүй зохицуулалт байна.

Эрх зүйн хэм хэмжээг чиг үүргийн шинжээр нь:

1. Нийгмийн харилцааг зохицуулах хэм хэмжээ /нийгмийн амьдралын зохион байгуулалтыг хангахад үйлчилж уг харилцаанд оролцогчдын зан үйлийг хориглох, зөвшөөрөх, урамшуулах зэргээр уялдуулан чиглүүлсэн шинжтэй байдаг./
2. Хамгаалах чиглэл бүхий эрх зүйн хэм хэмжээ /нийгмийн харилцаа зөрчигдөхөөс сэргийлэх, түүнд нөлөөлөх сөрөг үр дагаврыг арилгах буюу таслан зогсоох, нийгэмд ямар нэгэн зөрчил, хохирол учруулахгүй байх

нөхцөлийг хангаж хүн нийгэм, төрийн эрх ашгийг хамгаалсан шинжтэй байдаг<sup>33</sup>

Тухайн зохицуулалт буюу хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг нь нийгмийн харилцааг зохицуулах хэм хэмжээ болон хамгаалах чиглэл бүхий эрх зүйн хэм хэмжээний аль нь ч биш. Харин жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийн зорилгыг заасан буюу ямар нэг эрх олгосон, үүрэг хүлээлгэсэн шинжгүй харин цагдаагийн байгууллага болон цагдаагийн албан хаагчдад тунхагласан шинжтэй байна.

Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэг "...байгууллагаас..." гэх, 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг "...мөшгих..." гэх, 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэг "...батаж..." гэх, 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг "...дараахь..." гэх, 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг "...оролцогчдийн...", 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг "...харагдахуйц, эхүл..." гэх, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг "...төлөөлөлтэй..." гэх, 10 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэг "...баг..." гэх, 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг "...комис..." гэх үгнүүд нь зөв бичгийн дүрмийн алдаа гаргасан талаар

Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсгийн "...байгууллагаас..." гэх үгийг "...байгууллагаас..." гэж, 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн "...мөшгих..." гэх үгийг "...мөшгөх..." гэж, 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсгийн "...батаж..." гэх үгийг "...баталж..." гэж, 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн "...дараахь..." гэх үгийг "...дараах...", 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн "...оролцогчдийн..." гэх үгийг "...оролцогчдын...", 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн "...харагдахуйц, эхүл..." гэх үгийг "...харагдахуйц, эсхүл..." гэж, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "...төлөөлөлтэй..." гэх үгийг "...төлөөлөлтэй..." гэж, 10 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсгийн "...баг..." гэх үгийг "...бага..." гэж, 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн "...комис..." гэх үгийг "...комисс..." гэж тус тус өөрчлөх нь зүйтэй.

#### 3.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Тухайн хууль тогтоомжийн төсөлд тодорхой этгээдүүдэд үүрэг хүлээлгэсэн, аж ахуйн байгууллагын салбарт их хүндрэл үүсгэх зохицуулалт байгаа тохиолдолд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгааг хийх нь зүйтэй. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, хуулийн төслийн “...Жагсаал, цуглаан...” гэх нэр томъёоны зохицуулалтад дүн шинжилгээг хийж “хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтэд нийцэж байгаа эсэхэд дүгнэлт өгсөн.

Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Иргэд тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо эрх бүхий этгээдэд хүргэх зорилгоор олон нийтийн газар тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцох, өлсгөлөн, суулт зарлах болон бусад хэлбэрээр илэрхийлж болно.” гэх зохицуулалт нь нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахуун болон онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөхгүй зохицуулалт мөн эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал

Хуулийн төслийн тус зохицуулалтад 1994 оны “Жагсаал, цуглааны журмын тухай” хуульд зохицуулснаас ялгаатай нь өлсгөлөн, суултыг тус төслөөр зохицуулжээ.

33 Д.Баярсайхан, Эрх зүйн онол, (УБ, 2020), 120 дахь тал.

### 3.4.1. Өлсгөлөн зарлах

Өлсгөлөн зарлах гэдэг нь оюун санааны хувьд чадавхтай хүний сайн дурын үндсэн дээр хүнлэг бус нөхцөл байдал, улс төрийн тодорхой зорилгод хүрэхийн тулд янз бүрийн асуудлаар дарамт шахалт үзүүлэх, хүчирхийлэлгүй эсэргүүцлийн хэлбэрээр 72 цагаас дээш хугацаагаар мацаг барих үйл ажиллагаа юм<sup>34</sup>. Өлсгөлөн зарлах нь хүчирхийллийн бус эсэргүүцлийн арга бөгөөд үүнд оролцогчид улс төрийн эсэргүүцлийн үйлдэл хэлбэрээр мацаг барих, эсвэл бусдыг гэм буруутай мэт сэтгэгдэл төрүүлэх, ихэвчлэн бодлого өөрчлөх гэх мэт тодорхой зорилгод хүрэх зорилготой юм. Ихэнх өлсгөлөн зарлагчид шингэн зүйл хэрэглэх боловч хуурай хоол идэхгүй<sup>35</sup>. Өлсгөлөн зарлах нь жагсаал, цуглааны хэлбэр биш бөгөөд хүчирхийллийн бус эсэргүүцлийн арга хэрэгсэл юм. Хүчирхийлэлгүй эсэргүүцэл (NVR) буюу хүчирхийллийн бус үйлдэл, заримдаа иргэний эсэргүүцэл гэж нэрлэдэг ба хүчирхийллээс татгалзаж бэлгэдлийн эсэргүүцэл, иргэний дуулгаваргүй байдал, эдийн засаг, улс төрийн хамтын ажиллагаанаас татгалзах болон бусад үйлдлийг хийхийг ойлгодог<sup>36</sup>.

### 3.4.2. Суулт зарлах

Суулт, ажил хаялт гэдэг нь ихэвчлэн үйлдвэр болон бусад төвлөрсөн газарт ажилладаг зохион байгуулалттай хэсэг бүлэг ажилчид өөрсдийн ажлын байр дээр “сууж” зөвшөөрөлгүй буюу хууль бус ажил хаялт, иргэний дуулгаваргүй байдлын нэг хэлбэр юм.

Хуулийн төсөлд тусгагдсан өлсгөлөн, суулт нь хоёулаа жагсаал, цуглаанд агуулгаараа хамааралгүй байна. Учир нь өлсгөлөн нь хүчирхийллийн бус замаар эсэргүүцэл илэрхийлэх арга хэмжээнд хамаардаг бол суулт нь хөдөлмөрийн харилцааны ажил хаялт, эсэргүүцлийн нэг хэлбэр байна. Тиймээс жагсаал, цуглааны тухай хуульд тус агуулга орох нь тохиромжгүй. Эсэргээрээ “Зорилгод хүрэх байдал” хэсэгт авч үзсэнээр “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” агуулга бүхий хуулийн төсөлд тусгагдагдах, эсвэл “Жагсаал, цуглаан”-ы агуулга бүхий хуулийн төсөлд нэмэгдэж хуульчлагдах нь зүйтэй.

Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан зохицуулалт нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахууны хэм хэмжээнд нийцсэн эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хориглох газар болон 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуульд жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хориглох газрыг доорх байдлаар харьцуулан үзье.

34 Medical human right network, Hunger strike, Холбоос: <https://www.ifhro.org/topics/hunger-strike/>, Сүүлд үзсэн: 2022.12.18.

35 "Hunger strike definition and meaning". [www.collinsdictionary.com](http://www.collinsdictionary.com). Collins English Dictionary. Archived from the original on April 6, 2015, Сүүлд үзсэн: 2022.12.18.

36 Communications, Michelle Nicholassen Weatherhead Center (2019-02-04). "Why nonviolent resistance beats violent force in effecting social, political change". Harvard Gazette, Сүүлд үзсэн: 2022.12.18.

**Хүснэгт 5.8. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хориглох газрыг хуулийн төсөлд болон Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд хуульд заасныг харьцуулсан нь**

	<b>“Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга” хуулийн төсөл</b>	<b>1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хууль</b>
Ижил байдлаар зохицуулсан газрууд	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Нисэх онгоцны буудал, төмөр замын өртөө, буудал</li> <li>- Төрийн ордон, түүний нутаг дэвсгэр;</li> <li>- Төрийн тусгай хамгаалалттай газар;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Нисэх онгоцны буудал, төмөр замын бүх өртөө, буудал, нийслэлийн зорчигч тээврийн төв буудал;</li> <li>- Нийслэл Улаанбаатар хотын Сүхбаатарын талбайн Төрийн ордны нутаг дэвсгэрт хамаарах хэсэгт;</li> <li>- Цэрэг, цагдаагийн болон төрийн хамгаалалтад байгаа газар;</li> </ul>
Ялгаатай байдлаар зохицуулсан газрууд	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Монгол Улсын хилийн зурвас газар;</li> <li>- Хорих анги;</li> <li>- Авто замын зорчих хэсэг, гүүр, автомашины зогсоол;</li> <li>- Түүх соёлын дурсгалт зүйл бүхий байгууллага;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Эмнэлгийн байгууллага;</li> <li>- Олон улсын буюу үндэсний яармаг, үзэсгэлэн зохион байгуулж байгаа байгууллага, хот суурин газрын хүнсний болон барааны зах;</li> <li>- Радио телевизийн нэвтрүүлэг явуулдаг байгууллага, аймаг, нийслэл дэх төв холбооны газар;</li> </ul>

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуульд эмнэлгийн байгууллага, олон улсын буюу үндэсний яармаг, үзэсгэлэн зохион байгуулж байгаа байгууллага, хот суурин газрын хүнсний болон барааны зах, радио телевизийн нэвтрүүлэг явуулдаг байгууллага, аймаг, нийслэл дэх төв холбооны газар жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон байсныг тус хуулийн төслөөр зөвшөөрсөн байна.

Эмнэлгийн байгууллагад жагсаал, цуглаан хийхийг хориглохгүй байх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 6-т заасан<sup>37</sup> эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхийг зөрчигдөхөд хүргэнэ. 2011 оны 5 дугаар сарын 5-ны өдөр батлагдсан “Эрүүл мэндийн тухай” хуулийн 3.1.4-т “эмнэлгийн байгууллага”-ыг хүн амд эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх зорилго, үндсэн чиг үүрэг бүхий хуулийн этгээдийг хэлнэ гэж тодорхойлсон. Жагсаал, цуглааныг эмнэлгийн байгууллагад зохион байгуулбал тухайн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагаа алдагдах магадлалтай. Мальдивын Бүгд Найрамдах Улсын “Тайван жагсаал хийх журмын тухай” хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 6 дахь хэсэгт зааснаар “Хэрэв цугларалт эмнэлгийн ойролцоо явагдах бол эмнэлгийн хилийн хана бүрээс 50 фут зайд байрлах талбайг бүрдүүлнэ” гэж хуульчилсан байдаг. Тиймээс эмнэлгийн байгууллагад жагсаал, цуглаан хийх нь тухайн эмнэлэгт хэвтэж буй өвчтнүүдийн эмнэлгийн тусламж авах, эмчлүүлэх эрхийг зөрчиж байна.

Одоогийн хуулийн төсөлд “Авто замын зорчих хэсэг, гүүр, автомашины зогсоол”-д жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон байна. Гэвч Монгол Улсад зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглаанууд бүгд авто замын зорчих хэсэг, заримдаа гүүр, автомашины зогсоолыг хааж үргэлжлэх тохиолдол гардаг. Тиймээс тухайн байдлаар зохицуулсан тохиолдолд тус хууль зөрчигдөх магадлалтай болж байна. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсад жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдаж байгаа нийтлэг жишигт нийцэхгүй байна.

<sup>37</sup> Эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхтэй. Иргэдэд эмнэлгийн төлбөргүй тусламж үзүүлэх болзол, журмыг хуулиар тогтооно.



Хуулийн төслийн “...Жагсаал, цуглаан...” гэх нэр томъёоны агуулга нь нийтээр ижил ойлгох харилцааг өөр байдлаар зохицуулсан эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчид нь энх тайвныг эрхэмлэсэн санаа зорилготой байвал жагсаал, цуглааныг тайван гэж үзнэ. “**Энх тайван**” (анг. peaceful) гэсэн нэр томъёо нь тухайн жагсаал, цуглаанаас дэвшүүлж буй үзэл санаа, мэдэгдлийг эсэргүүцэж буй хүмүүсийн дургүйцлийг хүргэж болзошгүй, тэр байтугай гуравдагч этгээдийн үйл ажиллагаанд зориудаар саад учруулсан үйлдлийг багтаасан гэж тайлбарладаг.

“Хүний эрхийг хамгаалах үндэсний механизм” ард түмнээс хууль ёсоор олж авсан эрх мэдлийн хүрээнд төр өөрөө хүний эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хангах үүрэг хүлээдэг. Энэ үүргээ биелүүлэхийн тулд тогтолцооныхоо байгууллагуудыг шударга ёс, хууль ёс, хүний эрхийн нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээг дээдэлж ажиллахыг шаардах учиртай.<sup>38</sup> Үндсэн эрхийн хувьд жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг аль болох дүрэм журамгүйгээр эдлэх ёстой бөгөөд тайвнаар жагсаж, цуглахыг хүссэн хэнээс ч зөвшөөрөл шаарддаггүй байх ёстой гэж үздэг. Төр тайван цуглааныг хамгаалах үүргийнхээ хүрээнд хууль, дүрэм гаргах бол зөвхөн жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг бодитоор эдлэх, хэт хүнд суртлын зохицуулалтад өртөхгүй байхын тулд зохих механизм, журмыг бий болгохоос гадна хууль нь олон улсын хүний эрхийн хууль тогтоомжид нийцсэн байх ёстой бөгөөд хууль зөрчсөн үйлдэлд юуг хамааруулах, зөрчлийн үр дагавар ямар байх талаар хангалттай нарийвчлан зохицуулсан байх ёстой.<sup>39</sup>

Тайван хуран цуглах гэдэг нь нийгмийн хэв журам, иргэдийн аюулгүй байдлыг алдагдуулахгүй, эмх замбараагүй байдал үүсгэхгүй, хүчирхийлэл халдлага, үймээн самуун дэгдээхгүй, хуулийн хүрээнд зохион байгуулагдах гэсэн санааг илэрхийлдэг. Энэ нь бид хүрээлэн буй орчин тойронд болж буй аливаа шударга бус үйлдэлд санаа бодлоо ухаалаг, тайвнаар илэрхийлэх арга зам бөгөөд ингэснээр ойлголцол, дэмжлэгийг бий болгож чадна.

Чөлөөтэй, тайван хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрх нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний хамт ардчилсан, нээлттэй нийгмийн цөм юм. Хувь хүмүүс тодорхой үзэл бодол, үнэт зүйлээрээ нийлэн, нийтлэг ашиг сонирхлоо хамтын байдлаар илэрхийлэх, шаардах, хамгаалахад чиглэсэн байдаг тул хүний эрх, улс төрийн эрх чөлөө, иргэний эрх чөлөө гэж нэгэн зэрэг хүлээн зөвшөөрдөг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т зааснаар “Монгол Улсын иргэн итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно;” гэж хуульчилсан байдаг. Иймд тухайн жагсаал, цуглааныг хуулиар зохицуулж буйтай холбоотойгоор “Жагсаал, цуглаан” гэх нэр томъёог өргөнөөр ашигласан байна.

Хуулийн төсөлд “Жагсаал, цуглаан”-тай холбоотой нийт 65 зохицуулалт орсон байна. Гэвч өлсгөлөн, суулт болон бусад хэлбэрийг энэхүү зохицуулалтад хамааруулахааргүй зохицуулжээ. Өмнө хэсгүүдэд “Жагсаал, цуглаан”-ы ойлголтод

38 Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрхийн цуврал нийтлэл, (УБ, 2012), 15 дахь тал.

39 OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Warsaw, 2007.

өлсгөлөн, суулт хамааралгүй талаар авч үзсэн. Тиймээс тус хуулийн төсөлд “Жагсаал, цуглаан”-тай холбоотой хэсгийг өлсгөлөн, суулт болон бусад хэлбэрийн хувьд хамаатуулахгүй байх нь зүйтэй. Хамааруулах тохиолдолд өлсгөлөн, суулт болон үзэл бодлоо илэрхийлэх бусад хэлбэрийн талаар зохицуулалтуудыг сайтар тусгах нь зүйтэй.

### 3.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

“Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээд дараах хоёр асуултанд хариулахыг зорьсон.

Энэхүү шалгах хэрэгслийг хэрэглэж хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлснээр хууль тогтоомжийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг тогтоож, тэдгээрийг арилгаж, тухайн хуулийн төслийн дотоод болон бусад хуультай уялдах уялдаа холбоог сайжруулна. Энэ хүрээнд хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 4 дүгээр зүйлийн 5, 6 дахь хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 9 дэх хэсэг, 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгүүдийн харилцан уялдаатай эсэхэд дүн шинжилгээ хийлээ.

Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль, Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай хууль тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ.” гэж зохицуулсан байдаг.

“Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай хууль тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад акт”-ыг хууль тогтоомж хэсэгт оруулсан байна. Гэвч Монгол Улсын Улсын Их Хурлаас “Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай” гэх нэртэй хуулийг батлаагүй байна. Харин 2021 оны 4 дүгээр сарын 2-ны өдөр “Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай” хууль батлагдсан байна. Тиймээс хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хуулийн нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль биш байна.

Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 5, 6 дахь хэсэг нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай зөрчилдсөн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Адил асуудлаар, адил цаг хугацаанд өөр өөр газарт, эсхүл өөр өөр асуудлаар адил газарт жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хязгаарлахгүй.”, 6 дахь хэсэгт “Тухайн асуудлаар жагсаал, цуглаж байгаа асуудлын эсрэг байр сууринаас үзэл бодлоо илэрхийлж жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхийг хязгаарлахгүй.” гэж тус тус зохицуулсан байна. Энэ зохицуулалтыг тодорхойлбол, адил асуудлаар, адил цаг хугацаанд өөр өөр газарт, эсхүл өөр өөр асуудлаар адил газарт жагсаал, цуглаан зохион байгуулах болон асуудлын эсрэг байр сууринаас үзэл бодлоо илэрхийлж жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хязгаарлахгүй байх агуулгатай. Гэсэн хэдий ч ижил агуулга бүхий зохицуулалтыг хууль хоёр өөрөөр тодорхойлжээ. Тодруулбал, нэг зохицуулалтад

“... зохион байгуулах эрхийг хязгаарлахгүй.” гэсэн байгаа бол нөгөө зохицуулалтад “...зохион байгуулахыг хязгаарлахгүй” гэжээ. Тиймээс үүнийг засаж ижил байдлаар зохицуулах нь зүйтэй.

Хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай зөрчилдсөн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Цагдаагийн алба нь жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдах үеэр энэ хуульд заасан аюул занал гарцаагүй бий болсон гэж үзэх үндэслэл нотлогдсон бол албадан тараана.” гэж, 10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хуулиар хориглосон газар, зорилгоор зохион байгуулагдсан, эсхүл хориглоогүй жагсаал, цуглааны явцад хориглосон нөхцөл байдал бий болсон бол албадан тараах үндэслэл болно.” гэж тус тус зохицуулжээ.

Дээрх хоёр зохицуулалтын хувьд хоёулаа албадан тараах үндэслэлийг зохицуулснаараа ижил байна. Тухайлбал,

1. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдах үеэр энэ хуульд заасан аюул занал гарцаагүй бий болсон;
2. Хуулиар хориглосон газар, зорилгоор зохион байгуулагдсан;
3. Хориглоогүй жагсаал, цуглааны явцад хориглосон нөхцөл байдал бий болсон тохиолдолд албадан тараахаар байна.

Хуулийн төсөлд дээрх ижил үндэслэлийн талаар зохицуулах ёстой харилцааг өөр, өөр хэсэгт оруулан зохицуулсан нь хуулийн зохицуулалтын зөрчлийг үүсгэж байна.

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг нь 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгтэй давхардсан эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчидтой идэвхтэй харилцаатай байна.” гэж, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй, хүүхэд, ахмад настан зэрэг хүмүүстэй тухайн этгээдийн онцлогт тохирсон харилцаа үүсгэнэ.” гэж тус тус зохицуулжээ.

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авахыг тусгажээ. Гэтэл энэхүү зохицуулалтыг давтаж, агуулгыг илүү нарийвчилсан байдлаар эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй, хүүхэд, ахмад настан зэрэг хүмүүстэй тухайн этгээдийн онцлогт тохирсон харилцаа үүсгэхээр хуульчилжээ. Ийнхүү давхардсан байгааг залруулж нэг зохицуулалтад багтааж, эсвэл нарийвчилсан зохицуулалт болох 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийг хасах нь зүйтэй.

Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн зохицуулалтад зохицуулах шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Зохион байгуулагч нь энэ зүйлийн 4-т заасан шаардлагыг оролцогчдод урьдчилан анхааруулж, тухайн нөхцөл байдал хангагдаагүй тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад нэн даруй мэдэгдэж шаардлагатай арга хэмжээ авах саналыг хүргүүлнэ.” гэж зохицуулжээ. Энэхүү зохицуулалтын “...шаардлагатай арга хэмжээ авах...” гэдэг нь тодорхойгүй байдлыг үүсгэж байна. Учир нь тус хуулийн төсөлд нөхцөл байдал хангагдаагүй нөхцөлд авах шаардлагатай арга хэмжээг тусгаагүй.

Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн зохицуулалтад зохицуулах шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Тухайн зохион байгуулж байгаа асуудлаарх хариуцах этгээд тодорхой бол тухайн эрх бүхий байгууллагаас төлөөлөн эрх бүхий этгээд уулзах, жагсагчдын төлөөлөлтэй уулзах, шаардлагатай мэдээлэл өгөх зэрэг хуульд нийцүүлэн холбогдох арга хэмжээ авна.” гэж зохицуулсан байна. Тухайн зохицуулалтын “...тодорхой бол...” гэх үг нь тодорхойгүй байдлыг бий болгож байна. Учир нь жагсаал, цуглааныг зохион байгуулж байгаа этгээд тодорхойгүй тохиолдолд эрх бүхий байгууллагаас төлөөлөн эрх бүхий этгээд уулзах, жагсагчдын төлөөлөлтэй уулзах, шаардлагатай мэдээлэл өгөх зэрэг арга хэмжээг авах боломжгүй болж байна.

Хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн зохицуулалтад төрийн байгууллагын чиг үүрэг давхардаж буй эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ.

Хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Иргэд олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхтэй холбоотой гомдол, мэдээллээ тухайн байгууллагын удирдлага, дээд шатны албан тушаалтан, Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, шүүхэд гаргах эрхтэй.” гэж зохицуулсан байна. Энэхүү зохицуулалтад “Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс” тухайн харилцаатай холбоотой маргааныг шийдвэрлэхээр тусгагджээ.

2020 оны 1 дүгээр сарын 23-ны өдөр батлагдсан “Монгол Улсын хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай /Шинэчилсэн найруулга/-д зааснаар “Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс” гэдэг нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, олон улсын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилтэд хяналт тавьж, хүний эрхийг хамгаалах, дэмжих чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан үндэсний байгууллага юм. Мөн тус хуулийн 7 дугаар зүйлд зааснаар Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс дараах чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Үүнд:

- Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой аливаа асуудлаар санал, зөвлөмж гаргаж, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдэд хүргүүлэх;
- Хууль тогтоомж, захиргааны байгууллагын шийдвэрийн төсөл Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээ, хүний эрхийн үндсэн зарчимд нийцэж байгаа эсэх талаар санал гаргах;
- Хүний эрхийн талаарх олон улсын гэрээнд нэгдэн орох, соёрхон батлах эсэх талаар санал хүргүүлэх, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн Зөвлөл болон гэрээний хороодод мэдээлэл хүргүүлэх;
- Хүний эрх, эрх чөлөөг хангахтай холбогдсон хууль тогтоомжийг

боловсронгуй болгох тухай саналаа хууль санаачлах эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд уламжлах;

- Хүний эрхийн боловсролыг дэмжих, түгээх;
- Хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах;
- Хүний эрхийн асуудлаар төр, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн байгууллага, хуулийн этгээд болон олон улсын байгууллагатай хамтран ажиллах;
- Шаардлагатай асуудлаар эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллага, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдээр судалгаа хийлгэх, тухайлсан асуудлаар мэргэшсэн шинжээч томилж, дүгнэлт гаргуулах;
- Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих;
- Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих.

Дээрхээс дүгнэвэл, Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой аливаа асуудлаар санал, зөвлөмж гаргаж, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдэд хүргүүлэх, Хүний эрх, эрх чөлөөг хангахтай холбогдсон хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох тухай саналаа хууль санаачлах эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд уламжлах гэх мэтчилэн санал, зөвлөмж гаргах, хүргүүлэх, уламжлах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс нь хүний зөрчигдсөн эрхийг сэргээж, хэрэг, маргааныг эцсийн байдлаар шийдвэрлэдэг байгууллага биш юм. Харин тухайн байгууллагын удирдлага, дээд шатны албан тушаалтан нь урдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар, шүүх нь хэрэг, маргааныг эцсийн журмаар тус тус шийдвэрлэдэг учир тус хоёр байгууллагад гомдол, нэхэмжлэлийг гаргах байдлаар тусгах нь зүйтэй.

## ДӨРӨВ.ҮР ДҮНГ ҮНЭЛЖ, ЗӨВЛӨМЖ ӨГСӨН БАЙДАЛ

Хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ шалгуур үзүүлэлт бүрээр дараах байдлаар үнэлж дүгнэлээ.

### 4.1. Үнэлэлт, дүгнэлт

#### 4.1.1. Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн зарим хэсэг нь Үндсэн хууль болон “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” зорилгод нийцсэн эсэхэд болон хуулийн төслийн зорилго нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөний зохицуулалтын зорилгод нийцсэн эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн ба дараах дүгнэлтэд хүрч байна.

- Тайван цуглаан хийх буюу жагсаал, цуглаан хийх эрх нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхээс ялгаатай бөгөөд бүрэлдэхүүн хэсэг буюу илрэх хэлбэрийн нэг төрөл нь болдог байна. “Жагсаал, цуглаан” гэх нэр томъёоны тухайд тусдаа ойлголт гэдэг нь түүний үүсэл, тодорхойлолт зэргээс харагдаж байна. Үүний дагуу Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын нэгдэн орсон гэрээнүүдэд ч тайван цуглаан буюу жагсаал, цуглаан гэх байдлаар эрхийг баталгаажуулж өгчээ. Олон Улсын байгууллагуудын судалгааны тайлан, зөвлөмж болон дотоодын байгууллагууд, судлаачдын судалгааны тайлан, зөвлөмжүүдэд авч үзсэнээр “Жагсаал, цуглаан” гэх нэр томъёогоор хэрэглэгдэж байна. Дэлхийн улс орнуудад ч мөн адил “Цуглаан”, “Жагсаал, цуглаан” гэх нэрээр хуулийг нэрлэн зохицуулж байна. Иймд одоогийн тус хуулийг нэрлэсэн нэр болох “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” гэх нэр нь хэтэрхий ерөнхий байдлаар тодорхойлсон, ойлголтын хувьд тусдаа зүйлийг нэгтгэсэн байна. Гадаадын улс, орнуудын хууль, тогтоомжуудыг судлаж үзвэл мөн “Жагсаал, цуглаан” гэх агуулгаар нь хуульчлан тусгажээ. Тийм учраас ийнхүү нэрлэж байгаа тохиолдолд жагсаал, цуглаанаас гадна бусад үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөө түүний хэлбэрүүдийг сайтар тусгаж өгөх нь зүйтэй. Эсвэл “Жагсаал, цуглаан” гэх агуулгыг хадгалан түүн дээр нэмэгдүүлэн зайлшгүй хуульчлах шаардлагатай үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөний хэлбэрүүдийг тусгавал нийцэхээр байна.
- Хуулийн төсөлд тусгагдсан зарчмуудыг олон улсын болон дотоодын байгууллагын зөвлөмж, дүгнэлт, судлаачдын судалгааны ажил зэрэгт тулгуурлан судлахад зарим хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчмуудыг тусгаагүй байна
- 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль”-д гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүнийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулах боломжгүй, зөвхөн оролцох эрхтэй байхаар зохицуулсныг олон улсын байгууллагын болон дотоодын хүний эрхийн байгууллагын зөвлөмж, дүгнэлтээр тухайн хүмүүсийн жагсаал, цуглаан хийх эрх болон тэгш эрхийг зөрчсөн зохицуулалт гэж үзжээ. Тиймээс гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхтэй байхаар хуульчилж, жагсаал, цуглаан хийх эрхийг баталгаажуулах нь зүйтэй. Гэхдээ ийнхүү

зохицуулахдаа тодорхой жагсаал, цуглааныг зохион байгуулахыг хориглох нөхцөл байдлыг анхаарахаас гадна тухайн хүмүүсийн үйл ажиллагаа Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хамгаалах зорилгоор зохион байгуулах ёстой.

- Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэгт “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцохыг хязгаарласан агуулгатай захиргааны хэм хэмжээний акт баталж, мөрдүүлэхийг хориглоно.” гэж заасан хуулиар бус журмаар хүний жагсаал, цуглаан хийх үндсэн эрхийг хязгаарлаж болохгүй гэх агуулгатай байна. Дээр дурдсанаар ийм зохицуулалт ороогүй байсан ч Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүний үндсэн эрхийг хязгаарлахад тавигддаг урьдчилсан нөхцөл нь тус эрхийг журмаар хязгаарлаж болохгүй гэх үзэл баримтлалтай байна. Тиймээс энэхүү зохицуулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн агуулгад нийцэхгүй буюу Үндсэн хуулиар зохицуулах харилцааг зохицуулсан байна.
- Тус хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хууль 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсэгтэй адил зохицуулалт орсон хэдий ч 2017 оны нэмэлт, өөрчлөлттэй ижил агуулга бүхий залруулга болох зохицуулалт байхгүй нь хүний эрхийг өргөнөөр хязгаарлах нөхцөл байдлыг бүрдүүлж байна.
- Хуулийн төсөлд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй хамтад нь тус хуульд зохицуулж байгаа нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т нийцэхгүй байх нөхцөл байдлыг бий болгож болох юм.

#### 4.1.2. Практикт хэрэгжих байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Практикт хэрэгжих байдал шалгуур үзүүлэлтийн хувьд жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл, зохион байгуулалттай холбоотой зохицуулалтыг сонгон авч дүн шинжилгээг хийсэн ба дараах дүгнэлтэд хүрч байна.

- Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт “Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох...” гэх зохицуулалт нь жагсаал цуглааны практик, социологийн судалгаанд нийцэхгүй байна.
- Мэдээлэл, судалгаануудад цагдаагийн байгууллагаас иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа газар нь тухайн асуудлыг хүргэхээр зорьсон этгээдэд харагдахуйц, эсхүл сонсогдохуйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдэл гаргасан тохиолдолд байхгүй. Тиймээс энэхүү зохицуулалт нь бодит нөхцөл байдалд нийцээгүй зохицуулалт байж болзошгүй юм.
- “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журмын зохицуулалтаас үзвэл жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах үйл ажиллагаа тусгагдаагүй байх буюу тус үйл ажиллагаатай холбоотой практик бий болоогүй байна.
- Цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдсэн судалгаагаар жагсаал, цуглаанд оролцогчдын тоо болон жагсаал, цуглааны тоо их, цагдаагийн алба хаагчийн тоо цөөн нь оролцогчдыг гэртээ харих, тарах боломжоор хангахад практикт хүндрэлтэй байж болзошгүй юм.

#### 4.1.3. Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, Олон улсын гэрээтэй зөрчилдсөн, хуулийн төслийн нэр томъёоны тайлбарт тусгаагүй, тухайн хуулиар зохицуулах ёстой нийгмийн харилцааг бүрэн тусгаагүй, хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй зохицуулалт орсон эсэх, үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй, товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих зохицуулалтыг сонгож дүн шинжилгээг хийсэн дараах дүгнэлтэд хүрлээ.

- Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэгт зохицуулсан нь нэр томъёоны тодорхойлолт шинжтэй зохицуулалт байна.
- 2015 оны 5 дугаар сарын 29-ний өдөр батлагдсан “Хууль тогтоомжийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/”-ын 30 дугаар зүйлийн 30.1.3-т “Үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих” гэж хуульчилсан. Тус хуулийн төсөлд тусгагдсан “...зэрэг...” гэх үг нь дээрх зохицуулалтыг зөрчиж байна. Учир нь “...зэрэг...” гэх үг нь тодорхойгүй байдлыг үүсгэдэг бөгөөд тухайн үйл ажиллагаа эсвэл субъекттэй ойролцоо зүйл, үйл явцуудыг төлөөлүүлэн ойлгогддог. Тиймээс энэхүү ерөнхий байдлаар тодорхойлогдсоныг нарийвчилбал тухайн хуулийг дур зоргоор тайлбарлах байдал хязгаарлагдах юм.
- “Тайван жагсаал, цуглаанд тавих аливаа хориг, хязгаарлалт олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцсэн байх ёстой.” гэхээс илүүтэй олон улсын эрх зүйн хэмжээ болон олон улсын байгууллагын дүгнэлт, зөвлөмжүүд болон гарын авлагуудаас чухал ач холбогдол бүхий хориг, хязгаарлалттай холбоотой зохицуулалтуудыг хуульдаа тусгах нь зүйтэй байна.
- Хуулийн төсөлд “Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох” гэх зорилго нь тус тусдаа жагсаал, цуглааныг хориглох үндэслэлүүд болж байна. Өөрөөр хэлбэл үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учруулах, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулах, эмх замбараагүй байдал бий болгох нь тус тусдаа жагсаал цуглааныг хориглох үндэслэл байх ёстой. Мөн түүнчлэн “нийгмийн хэв журам” гэх нэр томъёог тодорхойлж хуульчлах нь зүйтэй. ХБНГУ-ын хувьд “нийгмийн хэв журам” зөрчигдөх нөхцөл байдлыг тодорхой зохицуулан хуульчилжээ.
- Хуулийн төсөлд аяндаа үүссэн жагсаалыг зохицуулсан хэдий ч түүний байх ёстой шинж болох нийтийн дэг журам, аюулгүй байдалд эрсдэл учруулахааргүй хэмжээнд “тайван” үргэлжлэх болон зохион байгуулагчтай тохиолдолд мэдэгдэх зохицуулалтуудыг тусгаагүй байна.
- Хуулийн төсөлд цагдаа болон цагдаагийн байгууллагын оролцоо, эрх, үүргийг өмнөх хуультай адил ерөнхий байдлаар зохицуулсан. Ингэхдээ “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журмын дагуу цагдаагийн байгууллага болон албан хаагч нь үйл ажиллагааг явуулж байна.
- Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг нь нийгмийн харилцааг зохицуулах хэм хэмжээ болон хамгаалах чиглэл бүхий эрх зүйн хэм хэмжээний аль нь ч биш. Харин жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийн зорилгыг



заасан буюу ямар нэг эрх олгосон, үүрэг хүлээлгэсэн шинжгүй харин цагдаагийн байгууллага болон цагдаагийн албан хаагчдад тунхагласан шинжтэй байна.

#### 4.1.4. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хувьд хуулийн төслийн хүрээнд нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахуун болон онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөхгүй, нийтээр ижил ойлгох харилцааг өөр байдлаар зохицуулсан гэх зохицуулалтыг сонгон авч дүн шинжилгээ хийсэн ба дараах дүгнэлтэд хүрж байна.

- Хуулийн төсөлд тусгагдсан өлсгөлөн, суулт нь хоёулаа жагсаал, цуглаанд агуулгаараа хамааралгүй байна. Учир нь өлсгөлөн нь хүчирхийллийн бус замаар эсэргүүцэл илэрхийлэх арга хэмжээнд хамаардаг бол суулт нь хөдөлмөрийн харилцааны ажил хаялт, эсэргүүцлийн нэг хэлбэр байна. Тиймээс жагсаал, цуглааны тухай хуульд тус агуулга орох нь тохиромжгүй. Харин үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөний зохицуулалтын талаар хуульчлах тохиолдолд тухайн өлсгөлөн, суулт нь хамрагдах боломжтой.
- “Авто замын зорчих хэсэг, гүүр, автомашины зогсоол”-д жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон байна. Гэвч Монгол Улсад зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглаанууд бүгд авто замын зорчих хэсэг, заримдаа гүүр, автомашины зогсоолыг хаах тохиолдол байдаг. Тиймээс тухайн байдлаар зохицуулсан тохиолдолд тус хууль зөрчигдөх магадлалтай болж байна. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсад жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдаж байгаа нийтлэг жишигт нийцэхгүй байна.
- Хуулийн төсөлд “Жагсаал, цуглаан”-тай холбоотой нийт 65 зохицуулалт орсон байна. Гэвч өлсгөлөн, суулт болон бусад хэлбэрийг энэхүү зохицуулалтад хамааруулахааргүй зохицуулжээ. Өмнө хэсгүүдэд “Жагсаал, цуглаан”-ы ойлголтод өлсгөлөн, суулт хамааралгүй талаар авч үзсэн. Тиймээс тус хуулийн төсөлд “Жагсаал, цуглаан”-тай холбоотой хэсгийг өлсгөлөн, суулт болон бусад хэлбэрийн хувьд хамаатуулахгүй байх нь зүйтэй. Хамааруулах тохиолдолд өлсгөлөн, суулт болон үзэл бодлоо илэрхийлэх бусад хэлбэрийн талаар зохицуулалтуудыг сайтар тусгах нь зүйтэй.

#### 4.1.5. Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай зөрчилдсөн, давхардсан, хуулийн төсөлд байх шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан зэрэг нөхцөл байдлуудад дүн шинжилгээ хийсэн ба дараах дүгнэлтэд хүрлээ.

- “Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай хууль тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад акт”-ыг хууль тогтоомж хэсэгт оруулсан байна. Гэвч Монгол Улсын Улсын Их Хурлаас “Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай” гэх нэртэй хуулийг батлаагүй байна. Харин 2021 оны 4 дүгээр сарын 2-ны өдөр “Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай” хууль батлагдсан байна. Тиймээс хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хуулийн нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль биш байна.

- Адил асуудлаар, адил цаг хугацаанд өөр өөр газарт, эсхүл өөр өөр асуудлаар адил газарт жагсаал, цуглаан зохион байгуулах болон асуудлын эсрэг байр сууринаас үзэл бодлоо илэрхийлж жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хязгаарлахгүй байх агуулгатай. Гэсэн хэдий ч ижил агуулга бүхий зохицуулалтыг хууль хоёр өөрөөр тодорхойлжээ. Тодруулбал, нэг зохицуулалтад "... зохион байгуулах эрхийг хязгаарлахгүй." гэсэн байгаа бол нөгөө зохицуулалтад "...зохион байгуулахыг хязгаарлахгүй" гэжээ. Тиймээс үүнийг засч ижил байдлаар зохицуулах нь зүйтэй.
- Хуулийн төсөлд албадан тараах талаар үндэслэлийг өөр өөрөөр тусгасан байна.
- Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авахыг тусгажээ. Гэтэл энэхүү зохицуулалтыг давтаж, агуулгыг илүү нарийвчилсан байдлаар эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй, хүүхэд, ахмад настан зэрэг хүмүүстэй тухайн этгээдийн онцлогт тохирсон харилцаа үүсгэхээр хуульчилжээ. Ийнхүү давхардсан байгааг залруулж нэг зохицуулалтад багтааж, эсвэл нарийвчилсан зохицуулалт болох 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийг хасах нь зүйтэй.
- Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн "...шаардлагатай арга хэмжээ авах..." гэдэг нь тодорхойгүй байдлыг үүсгэж байна. Учир нь тус хуулийн төсөлд нөхцөл байдал хангагдаагүй нөхцөлд авах шаардлагатай арга хэмжээг тусгаагүй.
- Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "...тодорхой бол..." гэх үг нь тодорхойгүй байдлыг бий болгож байна. Учир нь жагсаал, цуглааныг зохион байгуулж байгаа этгээд тодорхойгүй тохиолдолд эрх бүхий байгууллагаас төлөөлөн эрх бүхий этгээд уулзах, жагсагчдын төлөөлөлтэй уулзах, шаардлагатай мэдээлэл өгөх зэрэг арга хэмжээг авах боломжгүй болж байна.
- Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой аливаа асуудлаар санал, зөвлөмж гаргаж, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдэд хүргүүлэх, Хүний эрх, эрх чөлөөг хангахтай холбогдсон хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох тухай саналаа хууль санаачлах эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд уламжлах гэх мэтчилэн санал, зөвлөмж гаргах, хүргүүлэх, уламжлах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс нь хүний зөрчигдсөн эрхийг сэргээж, хэрэг, маргааныг эцсийн байдлаар шийдвэрлэдэг байгууллага биш юм. Харин тухайн байгууллагын удирдлага, дээд шатны албан тушаалтан нь урдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар, шүүх нь хэрэг, маргааныг эцсийн журмаар тус тус шийдвэрлэдэг учир тус хоёр байгууллагад гомдол, нэхэмжлэлийг гаргах байдлаар тусгах нь зүйтэй.

#### **4.2. Зөвлөмж**

“Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төслийн үр нөлөөг тооцох ажиллагааны үр дүнд гарсан дүгнэлтэд тулгуурлан дараах зөвлөмжийг гаргаж байна.

**Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:**

1. “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” гэх хуулийн төслийн нэрийг өөрчилж “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” гэж нэрлэх, суулт, өлсгөлөн болон бусад үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөний хэлбэрийг тухайлан нэмж хуульчлах талаар судлан үзэх, эсвэл тухайн олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөний хэлбэрүүдийг тухайн хуульд сайтар тусгаж өгөх;
2. Олон улсын болон дотоодын байгууллагын зөвлөмж, дүгнэлтэд дурдагдсан “Жагсаал, цуглаан”-тай холбоотой зарчмуудыг хуулийн төсөлд нэмж тусгах;
3. Гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхтэй байхаар хуульчилж, жагсаал, цуглаан хийх эрхийг тодорхой хүрээнд баталгаажуулах, жагсаал зохион байгуулагч гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд тавигдах шаардлагыг тусгах нь зүйтэй.;
4. Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсгийг хасах;
5. Онц болон дайны байдал зарласан шалтгааныг эсэргүүцэх, гамшгийн хор уршгийг арилгах зорилгоор зохион байгуулах жагсаал, цуглааныг хийхийг хуулийн төслөөр зөвшөөрөх;
6. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй хамтад нь тус хуульд зохицуулахдаа Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т нийцэж буй эсэхийг, хэрхэн нийцүүлэх талаар сайтар дүн шинжилгээ хийх нь зүйтэй.;

**Практикт хэрэгжих байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:**

1. Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт “...нэг хоног...” гэснийг уртасгаж өөрчлөх;
2. Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийг хасах;
3. Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийг хууль сахиулах үйл ажиллагааны зохион байгуулалт талаас нь дэлгэрүүлж зохицуулах;
4. Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийг хасах, эсвэл нарийвчилж зохицуулах;

**Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:**

1. Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэгт зохицуулсныг нэр томъёоны тайлбар хэсэгт зохицуулах;
2. Хуулийн төслийн зохицуулалтаас “...зэрэг...” гэх үгийг хасах;
3. Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийг хасах;
4. Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2 дахь хэсэг дэх үндэслэлүүдийг салгаж зохицуулах, “нийгмийн хэв журам” гэх нэр томъёог тодорхойлж хуульчлах нь зүйтэй. ХБНГУ-ын хувьд “нийгмийн хэв журам” зөрчигдөх нөхцөл байдлыг тодорхой зохицуулан хуульчилжээ;
5. Хуулийн төсөлд аяндаа үүссэн жагсаалын “тайван” үргэлжлэх болон зохион байгуулагчтай тохиолдолд мэдэгдэх зохицуулалтуудыг тусгах ;
6. Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсгийг хасах;

7. Гадаад, дотоодын байгууллага, судлаачдын үзэж буйгаар хуульдаа цагдаа болон цагдаагийн байгууллагын оролцоо, эрх, үүрэг нь нарийвчлагдан зохицуулагдах ёстой байна. Ийнхүү зохицуулахдаа Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага”-д заасан үйл ажиллагаа, нөхцөлүүдийг тусгах шаардлагатай;

**Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:**

1. Хуулийн төсөлд тусгагдсан өлсгөлөн, суулттай холбоотой зохицуулалтуудыг хасах, эсвэл “Зорилгод хүрэх байдал” хэсэгт авч үзсэнээр “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” агуулга бүхий хуулийн төсөлд тусгагдах, “Жагсаал, цуглаан”-ы агуулга бүхий хуулийн төсөлд нэмэгдэж хуульчлагдах нь зүйтэй.;
2. “Авто замын зорчих хэсэг, гүүр, автомашины зогсоол”-ыг жагсаал, цуглааныг хориглох газар болгож зохицуулахаас илүү нарийвчлан зохицуулах;
3. Жагсаал, цуглаан”-тай холбоотой хэсгийг өлсгөлөн, суулт болон бусад хэлбэрийн хувьд хамааруулахгүй байх, хамааруулах тохиолдолд өлсгөлөн, суулт болон үзэл бодлоо илэрхийлэх бусад хэлбэрийн талаар зохицуулалтуудыг сайтар тусгах нь зүйтэй.;

**Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:**

1. Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай хууль” гэж заасныг хасах;
2. Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 5, 6 дахь хэсэг дэх зөрчлийг арилгах;
3. Хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг дэх албадан тараах үндэслэлийг тус тусад нь зохицуулах;
4. Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг болон 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийн давхардлыг арилгах;
5. Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн “...шаардлагатай арга хэмжээ авах...” гэх зохицуулалтыг тодорхойлох;
6. Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “...тодорхой бол...” гэх үгийг өөрчлөх;
7. Хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн “Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс” гэх үгийг хасах;

## НОМ ЗҮЙ

### Хууль тогтоомж, эрх зүйн акт

#### Монгол хэлээр:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, (1992)
2. Хууль тогтоомжийн тухай хууль, (2015)
3. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль, (1994)
4. Монгол Улсын хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай /Шинэчилсэн найруулга/, (2020)
5. Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөө тооцох аргачлал”
6. Эрүүл мэндийн тухай хууль, (2011)
7. Цагдаагийн Ерөнхий Газрын “Монгол улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”

#### Гадаад хэлээр:

1. Assembly act of Germany (1978, amended 2020), <https://www.legislationline.org/download/id/8922/file/Germany%20%20Gesetz%20%C3%BCber%20Versammlungen%20und%20Aufz%C3%BCge.pdf>
2. Public Meeting Act of Estonia (Passed 26 March 1997) RT I 1997, 30, 472 entry into force 2 May 1997, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94814/111419/F-1891588533/EST94814%20Eng.pdf>

### Ном, сурах бичиг, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

#### Монгол хэлээр:

1. С.Нарангэрэл, “Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг”, (УБ, 2021)
2. Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, “Хүний эрхийн товч тайлбар”, (УБ, 2012)
3. Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага”
4. Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, “Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал” судалгааны тайлан, (УБ, 2004)
5. Д.Баярсайхан, “Эрх зүйн онол”, (УБ, 2020)
6. НҮБ-ын Тусгай илтгэгчид Майна Киай, Кристоф Хэйнс нар, “Жагсаал, цуглааныг зөв зохистой зохицуулах 10 зарчим”
7. ХЗҮХ, “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн төсөлд зориулсан харьцуулсан судалгаа”, (УБ, 2022)
8. О.Мөнхсайхан, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт” эрдэм шинжилгээний илтгэл
9. Эмнести интернэшнл, “Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа” судалгааны тайлан, (УБ, 2021)
10. Б.Батдэлгэр “МУ-ын Үндсэн хууль дахь Жагсаал цуглаан хийх эрхийг практикт хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлууд, тэдгээрийг шийдвэрлэх зарим арга зам” магистрын судалгааны ажил

11. ХЭҮК, “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл”, (УБ, 2021)
12. ХЭҮК, “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 14 дэх илтгэл”, (УБ, 2015)
13. ХЭҮК, “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 10 дахь илтгэл”, (УБ, 2011)
14. Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрхийн цуврал нийтлэл, (УБ, 2012 он)

**Гадаад хэлээр:**

1. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR, “Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly”

**Цахим эх сурвалж**

**Монгол хэлээр:**

1. Монгол хэлний их тайлбар толь, <https://mongoltoli.mn/dictionary/detail/41096>

**Гадаад хэлээр:**

1. Daniel O’Connell, <https://www.libraryireland.com/biography/DanielOConnell.php>
2. Commonwealth forum of national human rights and institution, Freedom of Expression, Association and Peaceful Assembly, <https://cfnhri.org/human-rights-topics/freedom-of-expression-association-and-peaceful-assembly/>
3. Medical human right network, Hunger strike, <https://www.ifhhro.org/topics/hunger-strike/>
4. “Hunger strike definition and meaning”. www.collinsdictionary.com. Collins English Dictionary. Archived from the original on April 6, 2015. Retrieved October 21, 2021.
5. Communications, Michelle Nicholasen Weatherhead Center (2019-02-04). “Why nonviolent resistance beats violent force in effecting social, political change”. Harvard Gazette. Retrieved 2022-11-15.