

Монгол Улсын Их Сургууль
Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн

ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХ ЖУРМЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВРЫН ҮНЭЛГЭЭ

Судалгааны багийн ахлагч:

МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн
хүрээлэнгийн захирал, Хууль зүйн сургуулийн
профессор, хууль зүйн доктор О.Мөнхсайхан

Судалгааны багийн гишүүн:

МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн
хүрээлэнгийн гэрээт эрдэм шинжилгээний
ажилтан, хуульч, докторант Н.Энхцэцэг

МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн
хүрээлэнгийн гэрээт эрдэм шинжилгээний
ажилтан, хууль зүйн доктор Б.Дөлгөөн

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн IV курсын
оюутан Т.Лхагважаргал

2022.04.19-2022.05.09

АГУУЛГА

ТОВЧЛОЛ	3
УДИРТГАЛ.....	4
НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ	5
1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан, хүрээг тодорхойлох	5
1.2. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох, томъёолох.....	6
1.3. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох, мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох	7
ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ	11
2.1. Жагсаал, цуглааны талаарх эрдэм шинжилгээний бүтээл, шүүхийн шийдвэр	12
2.2. Жагсаал, цуглааны эрх зүйн зохицуулалт, хөгжил, төлөвшилтийн байдал	13
2.3. Гадаад улсын туршлага.....	14
Бүгд Найрамдах Франц Улс	14
Америкийн Нэгдсэн Улс.....	18
Япон Улс	21
ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ	24
3.1. Жагсаал, цуглааны нэр томъёоны тодорхойлолт	25
3.2. Жагсаал, цуглааны хэлбэр: зэрэгцээ, сөрсөн, давталттай, аяндаа үүссэн цуглаан.....	29
3.3. Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл, зөвшөөрлийн үр нөлөө.....	32
3.4. Жагсаал, цуглааны үе дэх өлсгөлөн.....	35
3.5. Нийгмийн хэв журмыг хангуулах асуудал	39
3.6. Хориглох газар, байршил, хугацаа	46
3.7. Жагсаал, цуглааныг албадан тараах.....	51
ДҮГНЭЛТ, САНАЛ.....	56
ХАВСРАЛТ 1	64
ХАВСРАЛТ 2	65

ТОВЧЛОЛ

ЖЦХЖтХ - Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хууль (1994)

Аргачлал - Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал

ИБУТЭТОУП - Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт

Цуглах эрх чөлөө - тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө

Ковидын эсрэг хууль - Коронавируст халдвар /Ковид -19/-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль (2020)

Венецийн комиссын удирдамж – Европийн комисс, ЕАБХАБ, Тайван цуглах эрх чөлөөний тухай удирдамж (3 дахь хэвлэлт) 2020

УДИРТГАЛ

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20-р зүйлийн 1-д “Хүн бүр чөлөөтэй, тайван цуглах эрхтэй,” Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (цаашид “ИБУТЭТОУП” гэх)-ын 21-р зүйлд “Тайван цуглах эрхийг хүлээн зөвшөөрнө” гэж тус тус заасан. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16-р зүйлийн 16-д иргэн бүр “тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй” гэж мөн баталгаажуулсан. Тодорхой зорилгын төлөө түр хугацаагаар хэд хэдэн хүн цугларахыг цуглаан¹ гэдэг. Цуглах эрх чөлөө нь зөвхөн тайван цуглааныг хамгаалдаг бөгөөд эмх замбараагүй байдал үүсгэсэн, хүчирхийлэлтэй цуглааныг хамгаалдаггүй. Цуглаан нь гадаа эсхүл дотор, нийтийн эсхүл хувийн өмч дээр хийгдэж болно. Мөн цуглаан нь хөдөлгөөнтэй эсхүл хөдөлгөөнгүй байж болно. Хөдөлгөөнтэй цуглааныг жагсаал гэдэг. Монгол Улсын Үндсэн хуульд цуглаан төдийгүй түүний нэг чухал хэлбэр болох жагсаал хийх эрх чөлөөг баталгаажуулсан нь замын хөдөлгөөнийг зохицуулах зэргээр хөдөлгөөнтэй цуглаан хийх боломжоор хангах төрийн үүргийг тодотгосон хэрэг.

Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө (цаашид “цуглах эрх чөлөө” гэх) бол суурь үнэт зүйл төдийгүй ардчилсан улсын нийгэм, улс төрийн амьдралын маш чухал хэсэг. Яагаад гэвэл, иргэн ганцаараа үзэл бодлоо илэрхийлбэл тийм ч олон хүнд хүрэхгүй байж магадгүй. Хүмүүс хамтаараа цуглаад үзэл бодлоо илэрхийлбэл илүү олон хүнд хүрэх талтай. Мөн улс төр, нийгэм, эдийн засгийн тодорхой асуудлыг шийдвэрлэхийн төлөө тэмцэх боломжийг цуглах эрх чөлөө иргэдэд олгодог. Утааг бууруулах, ядуурлыг багасгах, авилгатай тэмцэх гэх мэт шаардлагыг төрд тавьдаг. Цуглааны үеэр иргэд дуу хоолойгоо маш хүчтэй илэрхийлдэг бөгөөд тэр нь ч нийгмийн анхаарлыг татдаг ба хэвлэл, мэдээллийнхний анхаарлыг татаж хэлэлцүүлэг өрнүүлдэг, цаашлаад шийдвэр гаргахад нөлөө үзүүлдэг. Түүнчлэн, цуглаан бол улс төрийн намын гол үйл ажиллагааны нэг бөгөөд хүмүүсийн үзэл бодлыг чөлөөтэй илэрхийлэхийг зөвшөөрөхгүйгээр ардчилсан сонгууль явагдах боломжгүй. Мөн цуглааны үеэр хүмүүс өөрсдийн итгэл үнэмшил, шашин шүтлэг, үзэл бодлыг илэрхийлдэг учраас энэ эрх чөлөө нь итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөтэй хамт хэрэгждэг.

Цуглах эрх чөлөө нь иргэний бусад үндсэн эрхээ эдлэхэд тусалдаг. Жишээлбэл, 2017 оны 3 сарын 27-нд сонсголын бэрхшээлтэй хүүхдүүд сурч боловсрох эрхээ эдлэхийн төлөө цуглаан хийсэн. Эдгээр хүүхдүүд сургуулийнх нь ихэнх багш, захирал, удирдлага дохионы хэлээр ярьж чаддаггүй, хичээл заадаггүйн улмаас суурь боловсрол эзэмшиж чадаагүй гэдгээ нийтэд дуулгаж, дохионы хэлээр ярих чадвартай хүмүүсийг багшаар ажиллуулах шаардлагыг тавьсан. Энэ бол нэг талаар жагсаал, цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөгөө эдэлж буй хэлбэр, нөгөө талаар сурч боловсрох эрхээ эдлэхэд цуглах эрх чөлөөгөө ашиглаж байна гэсэн үг. Иймд жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө бол Үндсэн хуульд заасан бусад эрхүүдийг бодитой биелүүлэхэд ач холбогдолтой.

¹ Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd rev. ed (Kehl, 2005), 484.

Уг судалгааны тайланд жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хууль (цаашид “ЖЦХЖТХ” гэх)-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын (цаашид “Аргачлал” гэх) дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэсэн.

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Аргачлалын дагуу төлөвлөх шатанд дараах элементийг хамруулж үздэг: үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох; үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох; шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох; харьцуулах хэлбэрийг сонгох; шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох; мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох. Бичигдэх хэмжээ, агуулгыг нь үндэслэн эдгээр элементийг дараах байдлаар ангилан судална: 1.1. үнэлгээ хийх шалтгаан, хүрээг тодорхойлох; 1.2. шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох, томъёолох; 1.3. харьцуулах хэлбэрийг сонгох, мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан, хүрээг тодорхойлох

Улсын Их Хурал (цаашид “УИХ” гэх) 1994 онд ЖЦХЖТХ баталсан бөгөөд тус хуульд 2005 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон. Тухайлбал, тус хуулийн 7-р зүйлийн 2-т “Нийслэл Улаанбаатар хотын Сүхбаатарын талбайд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглоно” гэж заасан байсан учраас уг талбайд хийсэн цуглааныг албан тарааж, зохион байгуулагчид шийтгэл ногдуулж байсан. Жишээлбэл, 2002 оны 11 сарын 5, 12-нд “Газрыг шударгаар хувьчлахын төлөө” хөдөлгөөнөөс Сүхбаатарын талбайд зохион байгуулсан цуглааныг албадан тараасан бөгөөд хөдөлгөөний тэргүүнийг 25,000 төгрөгөөр торгожээ.² Ингээд 2005 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр ЖЦХЖТХ-ийн 7-р зүйлийн 2-ыг хүчингүй болгож иргэд Сүхбаатарын талбайд жагсаал, цуглаан хийх боломжтой болсон. Нийслэлийн төв талбайд тайван цуглах нь иргэд үзэл бодлоо шийдвэр гаргагч, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, олон нийтэд илүү үр нөлөөтэйгөөр хүргэхэд тустай.

2005 онд ЖЦХЖТХ-д оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний хэрэгжилтэд цөөн ахиц гаргасан ч суурь асуудлыг шийдвэрлэж чадаагүй. Тухайлбал, уул хуулиар жагсаал, цуглааны нэр томъёо, хэлбэрийг өргөжүүлж хүлээн зөвшөөрөөгүй, жагсаал цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгүүлэх гэсэн нэртэй боловч зөвшөөрөл авах тогтолцоог хэвээр хадгалсан, бүртгүүлээгүй тайван цуглааныг албадан тараахдаа хуульчилсан журмыг цагдаа мөрддөггүй зэргээс болж, цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг ноцтой зөрчсөн тохиолдол гарах болсон. Мөн 2020 оноос дэлхий нийтээр тархсан коронавирусын цар тахлаас шалтгаалан иргэдийн тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг зөрчсөн болон хязгаарласан тохиолдол цөөнгүй гарч байгаа талаар мониторингууд дүгнэж байна.³ Тиймээс ЖЦХЖТХ-ийн агуулгыг Үндсэн хуульд нийцүүлэх зорилгоор уг

² ХЭҮК, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 3 дахь илтгэл (УБ, 2004), 9, 13.

³ Нээлттэй нийгэм форум, Глоб интернэшнл төв “Коронавируст халдвар буюу ковид-19 цар тахлын эсрэг хариу арга хэмжээ иргэний болон улс төрийн эрхэд нөлөөлөх нь” мониторингийн тайлан.

хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэх зайлшгүй шаардлага тулгарсан гэж үзэн энэхүү судалгааг хийв.

Үнэлгээний хүрээ тодорхойлох ажиллагаа нь тухайн хуулийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөө (эерэг болон сөрөг) үзүүлж буй хэм хэмжээг тусгаарлан сонгох ажиллагаа бөгөөд эдгээрийг хэр оновчтой сонгохоос судалгааны чанар ихээхэн хамаардаг. Иймд, ЖЦХЖТХ -ийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй тулгамдсан асуудлыг тодорхойлохын зэрэгцээ иргэд Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, ... тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг” бодитой эдлэх боломжийг хангахад чиглэсэн дараах асуудал, холбогдох хэм хэмжээг үнэлгээний хүрээнд хамруулсан:

1. Жагсаал, цуглааны нэр томьёоны тодорхойлолт (ЖЦХЖТХ-ийн 3-р зүйл);
2. Жагсаал, цуглааны хэлбэрүүд (зэрэгцээ, сөрсөн, давталттай, аяндаа үүссэн);
3. Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл, зөвшөөрлийн үр нөлөө (ЖЦХЖТХ-ийн 9, 10-р зүйл);
4. Өлсгөлөн (ЖЦХЖТХ-ийн 8-р зүйл);
5. Нийгмийн хэв журмыг хангуулах асуудал;
6. Хориглох газар, байршил, хугацаа (ЖЦХЖТХ-ийн 7, 8-р зүйл);
7. Жагсаал, цуглааныг албадан тараах (ЖЦХЖТХ-ийн 14-р зүйл).

1.2. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох, томьёолох

Аргачлалын дагуу ЖЦХЖТХ-ийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж, мөн үнэлгээний хүрээ, онцлогоос хамааран дараах шалгуур үзүүлэлтийг сонгож томьёолсон: зорилгод хүрсэн түвшин; практикт нийцэж байгаа байдал; хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал. Эдгээрийг тус бүрт нь товч авч үзье.

Зорилгод хүрсэн түвшин

1994 онд батлагдсан ЖЦХЖТХ-ийн зорилго нь тайван жагсаал цуглаан хийх иргэдийн Үндсэн хуулийн эрх чөлөөг баталгаажуулах, жагсаал цуглаан хийх журмыг тогтоох, уул арга хэмжээний үед нийгмийн хэв журам, иргэдийн аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршиж байна. Хуулийн зорилтын бичвэр хоёр үндсэн агуулгыг хамарсан байна: нэгдүгээрт, иргэдийн тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах, хоёрдугаарт энэ эрх чөлөөг эдлэхэд зориулсан журмыг тодорхойлох. ЖЦХЖТХ хэрэгжиж ирсэн 30 орчим жилийн хугацаанд иргэд Үндсэн хуулиар баталгаажсан жагсаал, цуглаан хийж үзэл бодол, санал, шаардлагаа илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөг тодорхой хэмжээнд хамгаалж ирсэн боловч тулгамдсан олон асуудал байна.⁴

(2021), 22; Нээлттэй нийгэм форум, Эмнести интернэшнл төв “Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа Монгол Улс: цагдаагийн байгууллага, алба хаагчдын үйлдсэн хүний эрхийн зөрчил, тохиолдол,” (2021).

⁴ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийг хамгаалагчийн асуудал хариуцсан тусгай илтгэгч Мишель Форстын 2019 оны 4 сарын 30-наас 5 сарын 13-нд Монгол Улсад ажилласан Томилолтын тайлан, 7.

Практикт нийцэж байгаа байдал

ЖЦХЖТХ практикт нийцэж байгаа байдал анхаарал хандуулах асуудал болсон. Тухайлбал, Эмнести Интернэшнлийн судалгаанд болон ХЭҮК-ын илтгэлд жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг хууль бусаар хязгаарлах, ялгавартай хандах, жагсаал, цуглааныг тараах, албадан тараах зохицуулалт тодорхой бус байгаагийн улмаас хууль зөрчсөн үйлдэл гарах, иргэд, цагдаагийн байгууллагын дунд үл ойлголцол гарах нөхцөл байдал үүсдэг байна.⁵ Жагсаал, цуглаан хийхэд мэдэгдлийг бүртгүүлэх тогтолцоо нь бодит байдал дээр зөвшөөрлийн тогтолцооны адил хэрэгждэг. Улс төрийн томилгоогоор ажилладаг засаг дарга нь жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг хянах, бүртгэх эрхтэй байгаа нь практик дээр хэр нийцтэй эсэх талаар эргэн харах цаг болсон байна. Мөн жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох газрыг хэт өргөжүүлэн хуульчилсан⁶, иргэдийн жагсаал, цуглаан хийх эрхээ хэрэгжүүлэх олон хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрөх, нийгмийн хэв журмыг сахиулахтай холбоотой ойлголтуудыг тодорхой болгох хэрэгцээ, шаардлага хүний эрхийн байгууллагуудын судалгаанаас харагдаж байна.⁷

Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал

ЖЦХЖТХ-аар жагсаал, цуглааны үед нийгмийн хэв журмыг сахиулах ёстой гэх мэт шаардлагыг нийгэм үндсэндээ хүлээн зөвшөөрч ирсэн боловч мэдэгдлээ бүртгүүлэх зөвшөөрлийн тогтолцоо үр нөлөөгүй, жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөнд нийцээгүй хэмээн шүүмжилдэг. ЖЦХЖТХ -ийн хэрэгжилтийн явцад гарч байгаа практик хүндрэл бэрхшээлийг эрх зүйн хувьд тодорхой болгох нь иргэдийн жагсаал, цуглаан хийх эрхээ тайван замаар хэрэгжүүлэхэд боломж, бололцоог улам бүр нээлттэй, бодитой болгох хөрс суурь гэж үзэж болохоор байна.

1.3. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох, мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

д/д	Харьцуулах хэлбэр	Ойлголт, онцлог
1.	Байх ёстой болон одоо байгаа	Хуулиар тогтоосон “байх ёстой” үзүүлэлт практикт хэр байгааг илрүүлэх зорилготой. Үнэлгээ хийх хуульд байвал зохих тодорхой абсолют үзүүлэлтийг зааж өгсөн тохиолдолд одоо бодит байгаа үзүүлэлттэй харьцуулна.
2.	Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойш	Хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлыг хууль хүчин төгөлдөр хэрэгжсэний дараах буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй үр дагавартай харьцуулна.
3.	Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш	Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш нөхцөл байдал хэрхэн өөрчлөгдсөнийг он дарааллаар тогтоон харьцуулна.

⁵ Нээлттэй нийгэм форум, Эмнести Интернэшнл, Ковид 19 ба цар тахал: Монгол улс: цагдаагийн байгууллага, алба хаагчдын үйлдсэн хүний эрхийн зөрчил, тохиолдол (2021), 7. Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл, 2021, 118-122.

⁶ Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 7-р зүйлд олон газарт жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон нь тайван жагсаал, цуглаан хийх агуулгын хүрээнд хэт өргөтгөсөн хориглолт юм.

⁷ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийг хамгаалагчийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгч Мишель Форстын 2019 оны 4 сарын 30-наас 5 сарын 13-нд Монгол Улсад ажилласан Томилолтын тайлан; Эмнести Интернэшнл, Ковид 19 ба цар тахал, (2021), 40-42.

4.	Тохиолдол судлах	Хууль, эсхүл үнэлгээний хүрээгээр тогтоогдсон зүйл, заалт өөр орчин нөхцөлд (бусад улсад, өөр орон нутагт гэх зэрэг) хэрхэн хэрэгжиж буй байдлыг харьцуулна.
----	------------------	--

Судалгааны явцад хууль тогтоомжоос сонгон авсан зохицуулалтын “байх ёстой” үзүүлэлт практикт хэр байгааг илрүүлэхэд буюу хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлыг хууль хүчин төгөлдөр хэрэгжсэний дараах буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй үр дагавартай харьцуулах хэлбэрийг ашиглав. Мөн судалгаанд дурдсан тоо баримт, дэвшүүлсэн санал зэргийг батлах үүднээс тохиолдол, шүүхийн шийдвэр судлах аргыг ашиглан бусад улсад хэрхэн хэрэгжиж буй байдлыг авч үзнэ.

Байх ёстой болон одоо байгаа

Үндсэн хуулийн 16-р зүйлийн 16-д баталгаажсан иргэдийн “үзэл бодлоо илэрхийлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх” эрх чөлөөг иргэд эдэлж байна. Эдгээр эрх чөлөө нь туйлын эрх биш боловч Үндсэн хуулиар заасан гол нөхцөлийг нэгэн зэрэг бүрэн хангаснаас бусад аливаа хязгаарлалтыг тавьж болохгүй юм.

Зөвхөн Үндсэн хуульд заасан гол нөхцөлийг хангасан зайлшгүй тохиолдолд туйлын эрхээс бусад үндсэн эрх, эрх чөлөөг хязгаарлаж болдог. Үндсэн эрхийг ийнхүү хязгаарлахад заавал хангах ёстой 6 гол нөхцөлийг Үндсэн хуульд тусгасан:⁸

1. үндсэн эрхэд тавьж буй аливаа хязгаарлалтыг хуульд тодорхой заах (Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт буй хууль дээдлэх зарчим).
2. хязгаарлалт нь үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөө, эсхүл нийгмийн дэг журам гэсэн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилготой байх (Үндсэн хуулийн 19-р зүйлийн 3 дахь хэсэг).
3. Үндсэн хуулийн 19-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан тэдгээр гурван төрлийн зорилгод хүрэхэд тухайн хязгаарлалт нь тохирсон, зайлшгүй байх (Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт буй шударга ёсны зарчим)
4. үндсэн эрхийг аль болох эдлүүлэх (Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт буй эрх чөлөөний зарчим).
5. ялгаварлан гадуурхахгүй байх (Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2 дахь хэсэг, 14-р зүйл).
6. хараат бус шүүхээр хянагддаг байх (Үндсэн хуулийн 16-р зүйлийн 14 дэх хэсэг)

Дээрх 6 нөхцөл бол үндсэн эрхийг хязгаарлах наад захын гол нөхцөл юм. Үндсэн хууль эдгээр 6 нөхцөлийг бүгдийг зэрэг хангаснаас бусад тохиолдолд үндсэн эрхийг хязгаарлахыг хориглодог. Хүний туйлын эрхээс бусад үндсэн эрх, эрх чөлөөг хязгаарлахад энэ 6 нөхцөлийг бүгдийг нь бүрэн хангасан байх ёстой. Эдгээр 6 нөхцөлийн аль нэгийг хангаагүй бол тухайн үндсэн эрхийг зөрчсөн гэж үзнэ.

ИБУТЭТОУП-ын 21-р зүйлд “Тайван цуглах эрхийг ...эдлэхэд үндэсний эсхүл нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахуун, эсхүл бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах ашиг сонирхлын үүднээс ардчилсан нийгэмд зайлшгүй бөгөөд хуулийн дагуу тогтоосноос өөр хязгаарлалт тавьж болохгүй” гэж дээр дурдсан 6 нөхцөлийн эхний 3-ыг тусгасан. ИБУТЭТОУП-ын түгээмэл хэрэглэгддэг хувилбарт уг пактын 21-р зүйлийн “зайлшгүй” гэсэн түлхүүр үгийг орхиж Монгол хэл рүү орчуулсан байгаагаас уг заалтыг олон улсын

⁸ О.Мөнхсайхан, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт,” “Ардчиллын хөгжил – Иргэдийн оролцоо” ЭШБХ-ын илтгэлийн эмхтгэл (УБ, 2017), 91-108;

хүлээн зөвшөөрөгдсөн агуулгаар хэрэглэх боломжгүй болгож байгааг засах хэрэгтэй.⁹

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн агуулгад ИБУТЭТОУП-аар цуглах эрх чөлөөнд тавьдагтай төстэй боловч илүү өндөр нөхцөлийг тусгаж өгсөн тухай дээр тайлбарласан. Үндсэн хуулийг батлах үед тайвнаар цуглах, үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрхийг эдлэхэд тавих хязгаарлалт нь ИБУТЭТОУП-ын дагуу эхний 3 нөхцөлийг хангасан байх шаардлагатайг НҮБ-ын шинжээчид хэлж байсан.¹⁰ Мөн, АИХ дээр Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид жагсаал, цуглаан хийх журмыг тогтоосон хууль нь пактад буй 3 нөхцөл (хуулиар тогтоосон байх, ардчилсан нийгэмд чухал ашиг сонирхлын төлөө байх, эдгээр ашиг сонирхлыг хангахад зайлшгүй байх)-ийг хангах ёстой гэдгийг тайлбарлаж байсан.¹¹ Гэхдээ, энд анхаарах ёстой нэг зүйл бол Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тавьж буй гол нөхцөлүүд бол ИБУТЭТОУП-аар тавьж буй нөхцөлөөс илүү өндөр юм. Өөрөөр хэлбэл, аль нэг хязгаарлалт нь пактаар тавьж буй бүх нөхцөлийг хангасан ч Үндсэн хуулиар тавигдсан нөхцөлийг хангаагүй байж болно. Жишээлбэл, цуглах эрх чөлөөг хязгаарласан нэг арга хэмжээ ИБУТЭТОУП дахь зайлшгүй байх нөхцөлийг хангасан ч Үндсэн хуулиас урган гарсан зайлшгүй, тохирсон байх нөхцөлийг хангахгүй байж болно.

ЖЦХЖТХ батлагдсанаас хойш 28 жилийн хугацаанд Сүхбаатарын талбайд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон байсныг 2005 онд хүчингүй болгож, зөвшөөрөл олгох тогтолцоог мэдэгдэл бүртгүүлэх болгон өөрчилсөн. Гэсэн хэдий ч практик дээр мэдэгдэл бүртгүүлэх тогтолцоо зөвшөөрлийн тогтолцооны агуулгаар хэрэгжих, цөөнхийн эрхийг хязгаарлах, жагсаал, цуглааны янз бүрийн хэлбэр хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй байх, хуулиар хориглох зохицуулалт өргөн хүрээг хамарсан зэрэг иргэд тайван жагсаал, цуглаан хийх үндсэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд хязгаарлалттай нүүр тулгарсаар байгаа ажээ.¹²

Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон батлагдсанаас хойш

1992 оноос ЖЦХЖТХ-ийг 1994 онд батлах хүртэл Үндсэн хуулийн 16-р зүйлийн 16-д баталгаажсан үзэл бодлоо илэрхийлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний хүрээнд иргэд эрхээ эдэлж байв. Судалгааны явцад хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлын талаар судалгаа олдохгүй байна. Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс 2001 онд байгуулагдсанаас Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний цуврал илтгэлүүд нийтэлж эхэлсэн. Мөн НҮБ-ын тусгай илтгэгчийн тайлан болон Монгол Улсын Засгийн газраас НҮБ-ын Хүний эрхийн хороонд ИБУТЭТОУП-ын хүрээнд гаргадаг ээлжит тайлан, Эмнести Интернэшнл байгууллагаас хийсэн судалгаа зэргээс хууль хүчин төгөлдөр

⁹ “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (1966),” *Хүний эрх: олон улсын гэрээ хэлэлцээрүүдийн эмхэтгэл* дотор (УБ: НҮБ, 1993); “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (1966),” *Олон улсын хүний эрхийн билл: Монгол Улсын нэгдэн орсон хүний эрхийн олон улсын гэрээний эмхэтгэл* дотор (УБ: ХЭҮК, 2015), 32; “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (1966)” (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн), <http://www.legalinfo.mn/law/details/1257?lawid=1257>.

¹⁰ P.N. Bhagwati and Reed Brody, “Assistance to the Government of Mongolia Relating to the Draft Constitution” (UN Centre for Human Rights (Advisory services and technical cooperation), June 1991), 5.

¹¹ Б.Чимид, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 16, 1991.11.27, 89.

¹² Жишээ нь, эдгээр тайлангуудаас жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөнд учирч буй бэрхшээл, нөхцөл байдлыг харж болно: Нээлттэй нийгэм форум, Эмнести Интернэшнл, Ковид 19 ба цар тахал: “Монгол улс: цагдаагийн байгууллага, алба хаагчдын үйлдсэн хүний эрхийн зөрчил, тохиолдол” (2021); НҮБ-ын Хүний эрхийн хамгаалагчдын асуудлаарх Тусгай илтгэгч Мишель Форст, *Монгол Улсад ажилласан талаарх урьдчилсан тайлан*, (2019) 7-8; Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэл, (2021), 118-123.

хэрэгжсэний дараах буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй үр дагаврыг судалсан.

Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш

ЖЦХЖТХ батлагдсанаас хойш тус хуульд дараах нөхцөл байдал өөрчлөгдсөнийг он дарааллаар тогтоон харьцуулав.

- 1996 онд иргэн Д.Лхамжав Үндсэн хуулийн цэцэд өргөдөл гарган ЖЦХЖТХ-ийн 11.3.5-д “цуглааныг зохион байгуулагч бага насны хүүхдийг цуглаанд оролцуулахгүй байх үүрэг хүлээнэ”, 12.1.4-д “жагсаал, цуглаанд оролцогч бага насны хүүхэд дагуулж явахгүй байх үүрэг хүлээнэ” гэсэн заалтууд нь Хүүхдийн эрхийн конвенцын холбогдох зүйл, заалтыг зөрчсөн гэснийг Үндсэн хуулийн цэц дэмжиж хүчингүй болгосон.¹³
- 2005 оны 11 сарын 17-ны өдөр ЖЦХЖТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг УИХ-аас хэлэлцэн баталсан. Нийгмийн харилцаанд гарсан өөрчлөлтийг үндэслэл болгон гудамж, талбайд жагсаал цуглаан зохион байгуулахад зөвшөөрөл олгодог хуулийн зохицуулалтыг өөрчилж, бүртгэлийн зохицуулалттай болгох зорилготой нэмэлт, өөрчлөлт орсон ч энэ зорилгодоо хүрч чадаагүй. Хэдий зөвшөөрөл нь мэдэгдэл бүртгүүлэх гэсэн хэллэгтэй болсон ч энэ тогтолцоо практикт зөвшөөрлийн адил үйлчилсээр байгааг судалгаанууд шүүмжилдэг.
- 2017 оны 2 сарын 9-ний өдөр Цагдаагийн албаны тухай хууль, Дотоодын цэргийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдсан. Эдгээр хуульд жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хязгаарлах үндэслэл болох “нийгмийн хэв журам” гэсэн ойлголтыг “нийтийн хэв журам” гэсэн хэллэгээр илэрхийлж тодорхойлсон.
- Гамшгаас хамгаалах тухай хуульд Ковид-19 цар тахал зэрэг хүнд голомтлон тархдаг халдварт өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх талаарх харилцааг уг хуулиар нарийвчлан зохицуулаагүй байсан тул 2020-2021 онд дээрх хуульд олон нэмэлт, өөрчлөлт оруулж гамшгийн үед төрийн байгууллага, албан тушаалтны гаргах аливаа шийдвэр, арга хэмжээнд тавих шалгуурыг хуульчилсан.
- 2020 оны 4 сарын 29-ний өдөр Дэлхий нийтээр тархсан Ковид-19 цар тахалтай холбоотойгоор Улсын Их Хурлаас Коронавируст халдвар /Ковид - 19/-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хуулийг (цаашид “Ковидын эсрэг хууль” гэх) баталсан. Улмаар цар тахалтай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх, хөл хорио болон хязгаарлалтын дэглэм тогтоох зэрэг зохион байгуулалтын үйл ажиллагааг Ковидын эсрэг хууль болон Гамшгаас хамгаалах тухай хуулиар голлон зохицуулж байна. Үүний улмаас жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөний зөрчлүүд бий болсон. Тухайлбал, Нийслэлийн Засаг дарга хуулиар тусгайлан эрх олгогдоогүй байхад нийслэлийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хориглож, жагсаал, цуглааныг бүртгэхгүй байхыг Нийслэлийн Засаг даргын тамгын газар болон дүүргийн засаг дарга нарт даалгасан нь хууль дээдлэх зарчим, хүний эрхийг гагцхүү хуулиар хязгаарлах талаарх хүний эрхийн олон улсын хэм хэмжээг ноцтой зөрчсөн хэмээн Эмнести Интернэшнл байгууллагын тайланд дурджээ.¹⁴

¹³ Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Дугаар 01, 1996.03.27; Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол, Дугаар 01, 1996.05.15.

¹⁴ Нээлттэй нийгэм форум, Эмнести Интернэшнл, Ковид 19 ба цар тахал: Монгол улс: цагдаагийн байгууллага, алба хаагчдын үйлдсэн хүний эрхийн зөрчил, тохиолдол (2021), 7-8.

- Монгол Улсад цар тахлын үед жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнд хууль болон бусад байгууллагын шийдвэрээр өргөн хүрээний хязгаарлалт тогтоосон хэдий ч 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 илэрхийлэх болжээ.¹⁵

Тохиолдол судлах

Судалгааны хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцээс жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй холбоотой гаргасан шийдвэр болон мэдэгдэл бүртгүүлэхтэй холбоотой эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрүүдийг судалсан. Судалгааны хамрах хүрээнд гадаад улсын Үндсэн хуулийн шүүх, Дээд шүүхийн гаргасан шийдвэрийг мөн судалсан болно.

Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Уг үнэлгээний ажилд анхдагч болон хоёрдогч эх сурвалжуудыг хамтатган ашигласан бөгөөд үнэлгээний хүрээнээс хамаарч өөр хоорондоо ялгаатай мэдээллийг ашигласан. Хоёрдогч эх сурвалжаар холбогдох хууль тогтоомж, онолын үндэслэлийг тухайн сэдвээр гаргасан ном, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, эрдэмтэн судлаачдын нийтлэл, гарын авлагыг үнэлгээний ажилд хэрэглэсэн. Эдгээр эх сурвалжийг судалгааны тайлангийн 2.1-ээс харна уу. Мөн, энэ судалгаанд зориулан МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн 2022 оны 5 сарын 4-ний өдөр “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилт” сэдэвт судалгааны семинар зохион байгуулж, энэ чиглэлээр мэргэшсэн хүмүүсийн дунд хэлэлцүүлэг өрнүүлж, санал, шүүмжийг сонссон.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Хэрэгжүүлэх үе шатны гол зорилго нь хэрэгцээтэй, ач холбогдол бүхий мэдээллийг цуглуулан судалснаар хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгах, түүний хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх, цаашид тухайн хууль тогтоомжийг зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлох юм. Иймээс, хэрэгжүүлэх үе шатны хүрээнд дараах гурван сэдвийг судална: 2.1. Жагсаал, цуглааны талаарх эрдэм шинжилгээний бүтээл, шүүхийн шийдвэр; 2.2. Жагсаал, цуглааны эрх зүйн зохицуулалт, хөгжил, төлөвшилтийн байдал; 2.3. Гадаад улсын туршлага.

¹⁵ Нээлттэй нийгэм форум, Эмнести Интернэшнл, Ковид 19 ба цар тахал: Монгол улс: цагдаагийн байгууллага, алба хаагчдын үйлдсэн хүний эрхийн зөрчил, тохиолдол (2021), 7-8.

2.1. Жагсаал, цуглааны талаарх эрдэм шинжилгээний бүтээл, шүүхийн шийдвэр

Жагсаал, цуглааныг иргэний эрхийн өнцгөөс нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн ном, товхимлуудад нэлээдгүй хөндсөн байдаг.¹⁶ Харин уг сэдвийн тухай хөндсөн дараах өгүүлэл байна:

- О.Мөнхсайхан, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт,” *“Ардчиллын хөгжил – Иргэдийн оролцоо” ЭШБХ-ын илтгэлийн эмхтгэл* (УБ, 2017), 91-108;
- Х.Чинбат, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө ба Монгол Улс,” *LEGAL DATA* (2017), <https://legaldata.mn/b/432>

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой дараах тайлангууд гарсан байна:

- Хүний эрхийн үндэсний комисс, *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэл 2008* (УБ, 2008)
- Хүний эрхийн үндэсний комисс, *Монгол улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 10 дахь илтгэл*, (УБ, 2011)
- Эмнести интернэшнл, *Жагсаал цуглааны эсрэг цагдаагийн хүчийг хэрэглэхээс зайлсхийх нь* (УБ, 2019)
- Нээлттэй нийгэм форум, Глоб интернэшнл, *Коронавируст халдвар буюу ковид-19 цар тахлын эсрэг хариу арга хэмжээ иргэний болон улс төрийн эрхэд нөлөөлөх нь мониторингийн тайлан* (УБ., 2021)
- Нээлттэй нийгэм форум, Эмнести интернэшнл. *Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа, Монгол улс: цагдаагийн байгууллага, алба хаагчдын үйлдсэн хүний эрхийн зөрчил, тохиолдол* (УБ, 2022)

Уг судалгаанд жагсаал, цуглаантай холбоотой дараах шүүхийн шийдвэрийг авч ашигласан:

- Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Дугаар 01, 1996.03.27;
- Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол, Дугаар 01, 1996.05.15;
- Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийтгэвэр, Дугаар 3263, 2015.10.25;
- Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2018.06.6-ны 352 дугаар шийдвэр;
- Нийслэл дэх иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн 2018.06.13-ны өдрийн 183/ШШ2018/01514 дугаар шийдвэр;
- Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2018.10.09-ны 626 дугаар шийдвэр;
- Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2019.07.04-ны 424 дугаар шийдвэр;
- Нийслэл дэх иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2019.09.06-ны өдрийн 1632 дугаар магадлал;
- Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2019.11.13-ны 791 дүгээр шийдвэр;
- Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2020.10.26-ны 128/ШШ2020/0683 дугаар шийдвэр;

¹⁶ Г.Совд, “Хоёрдугаар бүлэг: хүний эрх, эрх чөлөө,” *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар* (2000), 72-136; Н.Жанцан, “Араван зургадугаар зүйлийн 15, 16 дахь заалт,” *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар* (2000), 97-98.

- Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.08.18-ны 538 дугаар шийдвэр;
- Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2021.10.21-ны өдрийн 221/МА2021/0556 дугаар магадлал.

2.2. Жагсаал, цуглааны эрх зүйн зохицуулалт, хөгжил, төлөвшилтийн байдал

Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар иргэд тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Энэ эрх чөлөөг эдлэхэд баримтлах журмыг 1994 онд батлагдсан ЖЦХЖТХ-аар зохицуулдаг. Уг хуулийн зорилго нь тайван жагсаал, цуглаан хийх иргэдийн үндсэн эрх чөлөөг баталгаажуулах, жагсаал цуглаан хийх журмыг тогтоох, уул арга хэмжээний үед үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, бусад үндсэн эрх, эрх чөлөөг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршиж байна. Иргэдийн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх эрхийн хэрэгжилт нь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй салшгүй холбоотой, эдгээр эрхүүд нь нэг нь нөгөөгүйгээр байх боломжгүй, хоорондоо салшгүй нягт уялдаатай байдгаараа онцлогтой. Иймд Засгийн газрын зүгээс нийгмийн харилцаанд гарсан өөрчлөлтийг үндэслэл болгон гудамж, талбайд жагсаал цуглаан зохион байгуулахад зөвшөөрөл олгодог хуулийн зохицуулалтыг өөрчилж, бүртгэлийн зохицуулалттай болгох зорилгоор “Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулан УИХ-д өргөн барьсан бөгөөд УИХ-аас 2005 оны 11 сарын 17-ны өдөр хуулийн төслийг баталсан юм.

Гэвч өмнө дурдсанчлан ЖЦХЖТХ-ийн хэрэгжилтэд хийсэн мониторингуудын дүнд, иргэдийн тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө нь хангалттай хэрэгжихгүй байна.¹⁷ Тухайлбал, жагсаал цуглаан зохион байгуулахдаа тухайн сум, дүүргийн Засаг даргаас мэдэгдэл авна гэж заасан боловч, уг мэдэгдлийн тогтолцоо нь “зөвшөөрлийн тогтолцоо”-той дүйцэхүйц байдлаар хэрэглэгдэж, иргэдийн тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг ноцтойгоор зөрчиж байна. Жагсаал, цуглаан хийх эрх нь зөвхөн нийтийн дэг журмыг хөндөхүйц бодитой үндэслэл байвал хязгаарлагдаж болох хэдий ч захиргааны байгууллагаас “зөвшөөрөхгүй байх үндэслэл”-ийг хэт өргөн утгаар тайлбарлаж, жагсаал цуглаан хийх эрхийг хязгаарлаж байгаа нь зүй бус юм. Ковидын эсрэг хуулиар нийслэлийн засаг даргад тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарлах эрх өгөөгүй ч, Нийслэлийн засаг дарга нь захирамж гарган иргэдийн жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хязгаарлаж, түүнийг зөрчсөн иргэдийг Зөрчлийн тухай хуулийн дагуу торгох шийтгэл ногдуулсан зэрэг цөөнгүй тохиолдлыг дурдаж болно.

¹⁷ Нээлттэй нийгэм форум, Глоб интернэшнл төв “Коронавируст халдвар буюу ковид-19 цар тахлын эсрэг хариу арга хэмжээ иргэний болон улс төрийн эрхэд нөлөөлөх нь” мониторингийн тайлан (2021), 22; Нээлттэй нийгэм форум, Эннесту интернэшнл төв “Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа монгол улс: цагдаагийн байгууллага, алба хаагчдын үйлдсэн хүний эрхийн зөрчил, тохиолдол”, (2021)

2.3. Гадаад улсын туршлага

Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хэрэгжүүлж ирсэн арвин туршлагатай гэдгээр нь Европ тивийн улсуудаас Бүгд Найрамдах Франц Улс, Америк тивийн улсуудаас АНУ, Ази тивийн улсуудаас Японыг тус тус сонгон авч эх хэл дээрх эх сурвалжид тулгуурлан судалсан.

Бүгд Найрамдах Франц Улс

Францын Үндсэн хуульд тайван цуглаан хийх эрх чөлөөг шууд хамгаалсан заалт байхгүй ч 1789 оны Хүний ба иргэний эрхийн тунхаглалд дарангуйллыг эсэргүүцэх эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хамгаалсан.¹⁸ 1881 оны Жагсаал, цуглааны эрх чөлөөний тухай хууль, 1907 оны Нийтийн цуглааны хуулиар жагсаал, цуглаан хийх эрх, ерөнхий шаардлагыг зохицуулсан. 2012 онд батлагдсан Дотоод аюулгүй байдлын¹⁹ хуулийн “Нийтийн/нийгмийн дэг журам, олон нийтийн аюулгүй байдал” гэсэн II бүлгээр жагсаал, цуглаантай холбоотой материаллаг болон процессын хэм хэмжээг бүхэлд нь нарийвчлан тусгасан. Мөн, Эрүүгийн хуульд жагсаал, цуглаантай холбоотой хариуцлагыг заасан.²⁰

Нэр томьёо. Дотоод аюулгүй байдлын хуулийн L211 зүйлд жагсаал (manifestation), цуглаан (rassemblements) гэдгийг нэр томьёоны хувьд тодорхойлон бичээгүй ч тус хуульд арга хэмжээний цар хүрээгээр нь тухай бүр тус тусад нь тодорхойлж хэрэглэсэн. Үзэл бодлоо илэрхийлэх жагсаал, цуглаан төдийгүй баяр, ёслол, урлаг, спортын зэрэг бүхий л жагсаал, цуглаан тус хоёр нэр томьёоны хүрээнд хамаарсан байна. Харин Эрүүгийн хууль болон Дотоод аюулгүй байдлын хууль (3-р хэсэг) “attroupement” буюу хуран цугларсан олон, хүмүүсийн бөөгнөрөл гэсэн утгатай хэллэгийг олон нийтийн газар, нийтийн зам талбайд болох нийтийн хэв журмыг зөрчиж болзошгүй цуглааныг илэрхийлэхэд хэрэглэдэг байна.

Мэдэгдэл. Жагсаал, цуглааны эрх чөлөөний тухай 1881 оны хуулийн 6-р зүйлд зааснаар нийтийн зам дээр цуглаан хийж болохгүй гэж заасан. Нийтийн цуглааны хууль ердөө 2 зүйлтэй бөгөөд 1-р зүйлд нь нийтийн цуглааныг зорилгоос үл хамааран урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр хийж болно гэж заасан. Францын Дотоод аюулгүй байдлын хуулийн L211-1-т заасны дагуу нийтийн зам дээр хийх аливаа жагсаал, цуглаан, парад, цувааг урьдчилан мэдэгдэх үүрэгтэй. Гэхдээ орон нутгийн нийтийн замд болох цуглаанд мэдэгдэл хамаарахгүй байна.²¹ Тус хуулийн L211-2 зүйлд зааснаар мэдэгдлийг орон нутгийн хувьд нутгийн захиргаандаа, Парис хотын хувьд цагдаагийн газарт арга хэмжээ болохоос гурав хоногоос багагүй, арван тав хоногоос ихгүй хугацааны өмнө мэдэгдэх ёстой. Мэдэгдэлд зохион байгуулагчдын нэр, хаяг, цуглааны зорилго, өдөр, оролцуулахаар уригдсан хүмүүсийн цугларах газар болон төлөвлөсөн маршрутыг заана. Эрх бүхий байгууллага мэдэгдэл хүлээн авсан даруйд “хүлээн авсан тухай бичиг” өгнө.

¹⁸ Constitution 1958, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2021-09/constitution.pdf>
Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, art 4, 5, 10, 11.
<https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>

¹⁹ Дотоод аюулгүй байдлын тухай хууль (2012), II бүлэг, [Code de la sécurité intérieure](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070719/).

²⁰ Эрүүгийн хууль (1994), <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070719/>

²¹ [Code de la sécurité intérieure](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070719/), article L-211-1, 211-2.

Нийтийн авто зам дээр мэдэгдэл өгөхгүйгээр жагсаал, цуглаан хийх нь Эрүүгийн хуульд заасан хариуцлага хүлээх үндэслэл болдог.²²

Нөхцөл байдал нь нийтийн хэв журам алдагдахад хүрч болзошгүй гэж үзвэл жагсаал, цуглаан зарласан өдрөөс, мэдэгдээгүй цуглааны хувьд олж мэдсэнээс хойш төрийн төлөөлөгч, эсхүл Парис хотын цагдаагийн дарга Төрийн зөвлөлөөс баталсан аргачлалын дагуу албан ёсны үндэслэлгүйгээр жагсаал, цуглаан болохоос хорин дөрвөн цагийн өмнө болон тарах/тараах хүртэл зам, боомтын ажиллагааг зогсоож болдог (L211-3), мөн нийтийн дэг журам зөрчигдөнө гэж үзвэл жагсаал, цуглаан явуулахыг хориглосон шийдвэр гаргаж мэдэгдэл өгсөн хүмүүст даруй мэдэгдэх ажээ (L211-4). Тус хуулиар урлаг, соёл, спортын зэрэг бусад арга хэмжээг нийтийн талбайд зохион явуулахад зөвшөөрөл авах тогтолцоог мөн бүрэн зохицуулсан (Дотоод аюулгүй байдлын хууль, R211-1 – R211-34).

Мэдэгдэл нь бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийтийн хэв журмыг хангахад чиглэсэн урьдчилан сэргийлэх зорилготой гэж үздэг. Гэсэн хэдий ч мэдэгдлийн тогтолцоо нь бодит байдал дээр захиргааны байгууллагад жагсаалыг хориглох бүрэн эрх олгодог, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл болгосныг жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарласан хэрэг хэмээн шүүмжилдэг.²³ Мэдэгдлийн тогтолцоо байгаа нөхцөлд захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд захиргааны хэргийн шүүгчийн хатуу хяналт тавих замаар жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хамгаалдаг. Тэрчлэн нийтийн хэв журамд сөрөг нөлөөтэй гэж үзэж тогтоосон хязгаарлалт тохирсон (пропорционал) эсэхэд Францын захиргааны хэргийн шүүхийн дээд шат болох Төрийн зөвлөлийн шүүгч нарын танхим хяналт тавьдаг.²⁴

Нийтийн хэв журмын (*l'ordre public*) үндэслэл. Францын шүүх нийтийн дэг журмын үүднээс жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох тохиолдолд захиргааны байгууллагын баримтлах стандартыг шүүхийн жишгээр тогтоосон. Тухайлбал, захиргааны байгууллагын нийтийн хэв журамд харшилсан эмх замбараагүй байдал бий болно хэмээн урьдчилан тооцоолсон үндэслэл (*gravity threshold*) нь авсан хязгаарлалттай тохирсон (пропорционал) байх ёстой, эс тэгвээс тогтоосон хязгаарлалт нь эрх мэдлийг хэтрүүлсэн болно гэж үздэг. Төрийн зөвлөл 1933 онд Бенжаминтай холбоотой шийдвэртээ “хотын захирагч нийтийн дэг журмыг хангах үүднээс дурдсан хуулийн үндэслэлээр хязгаарлах арга хэмжээ авахдаа 1881, 1907 оны хуулиар баталгаажсан жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хэрэгжүүлэх бүрэн эрхтэйгээ нийцүүлэх ёстой” гэж үзсэн нь эргэлтийн шинжтэй шийдвэр болсон.²⁵ Тэрчлэн, татгалзах үндэслэлтэй холбоотой тохирсон (пропорционал) байдлыг харгалзан үзэхийн зэрэгцээ захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргахдаа хэрэглэсэн үндэслэлийг шүүхийн жишгээр хатуу хянадаг байна. Жишээ нь, Төрийн зөвлөл 1997 онд БНХАУ-ын төрийн тэргүүний айлчлалын үеэр Франц дахь Төвдийн бүлгийг жагсаал, цуглаан хийх эрхээ хэрэгжүүлэхийг хориглосон 1994 оны

²² Францын Эрүүгийн хуулийн 431-9-д зааснаар урьдчилан мэдэгдэл өгөхгүйгээр нийтийн авто зам дээр газар жагсаал хийх, хориглосон жагсаал хийх болон төлөвлөж буй жагсаалын талаар төөрөгдүүлэх зорилгоор дутуу буюу буруу мэдэгдэл өгсөн бол 6 сарын хугацаагаар хорьж, 7500 еврогоор торгоно. Code pénal, Section 3, article 431-9.

²³ Romain Aïdaoui, Alexandre Domingues, Laura Rios, Mathilde Prévost, Half-Day General Discussion in preparation for a General Comment on Article 21 (Right of Peaceful Assembly) of the International Covenant on Civil and Political Rights, 20 March 2019.

²⁴ Жагсаал, цуглааны нийтийн хэв журмын үндэслэлээр хориглон гаргасан цагдаагийн газрын шийдвэрийг захиргааны шүүх хянан шийдвэрлэдэг. Захиргааны шүүхийн шийдвэрийг Төрийн зөвлөл хянан шийдвэрлэдэг. Жишээ нь, гахайн махтай шөл долоо хоног бүр хийж тараах арга хэмжээ хийдэг нийгэмлэгийн уг үйл ажиллагаа нийгмийн хэв журам зөрчсөн гэж үзсэн тухай шийдвэр: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018259403/>

²⁵ Conseil d'Etat, du 19 mai 1933, 17413 17520 ; [Conseil d'Etat, du 19 mai 1933, 17413 17520, publié au recueil Lebon - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

шийдвэрт үнэлгээ хийж дараах хоёр үндэслэлээр хүчингүй болгосон: (I) цуглаан хийх нь “БНУ-ын олон улсын харилцаанд сөргөөр нөлөөлнө” гэж үзсэн нь нийтийн хэв журамд харшилна гэж үзэх хүрээнд хамаарахгүй, (II) тухайн нөхцөл байдлын хувьд нийтийн хэв журмыг үндэслэхэд тавих шаардлагаас хэтэрсэн хязгаарлалт гэж үзсэн.²⁶

Тараах. Эрүүгийн хуулийн 431-3-т зааснаар нийтийн зам дээр буюу олон нийтийн газар хүмүүс бөөгнөрөх нь нийтийн дэг журмыг алдагдуулж болзошгүй. Дотоод аюулгүй байдлын хуулийн L.211-9-д заасан нөхцөл, журмын дагуу тарахыг анхааруулсан дохио хоёр удаа өгөх ба тийнхүү тараагүй бол цагдаагийн газар, цагдаа нар цуглааныг тараана. Хүчирхийлэл, үймээн болсон нөхцөлд Төрийн зөвлөлөөс тогтоосон журмын дагуу цагдаа нар хүч хэрэглэж болно. Тухайлбал, 1-3 гэсэн ялгах тэмдэгтээр галт зэвсэг гэх мэт хүч хэрэглэх түвшинг ялгадаг байна. Нийтийн цуглааны үеийн L.211-9-д заасан хуран цугласан олны хэв журмыг сахиулах нь Дотоод хэргийн сайдын үүрэг ба Дотоод аюулгүй байдлын хуульд (D211-1 – 211-20) хуран цугларалтын үеийн эмх журам сахиулах процессыг нарийвчлан зохицуулжээ.

Хязгаарлалт. Нийтийн зам дээр мэдэгдэл өгөхгүйгээр цуглаан хийхийг хориглодог. Өөр хориглосон газар тодорхойлоогүй. Олон улсын нисэх онгоцны буудал дээр хэв журам сахиулах эрхийг цагдаагийн байгууллага хэрэгжүүлэхээр заасан. Оройн 11 цагаас хойш хэтэрч болохгүй, гэхдээ олон нийтийн үйлчилгээ үүнээс хойш хаадаг газар тийнхүү хаадаг цаг хүртэл сунгаж болно. Цуглаан бүр доод тал нь гурван хүний бүрэлдэхүүнтэй товчоо (удирдлага)-той байх ёстой. Тус товчоо нь хэв журам сахиулах, хууль тогтоомж зөрчихөөс сэргийлэх, нийтийн дэг журам, ёс суртахуунд харшлах, гэмт хэрэг, зөрчилд өдөөн хатгасан шинжтэй үг хэллэг хэрэглэхийг хориглох үүрэгтэй. Цуглаанд оролцогчид дээрх хориглолтыг зөрчвөл товчооны гишүүд хариуцлага хүлээнэ.²⁷

Аяндаа үүссэн цуглаан. Өмнө өгүүлсэнчлэн, Франц улс жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл өгөөгүй бол эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг. Эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг энэ нөхцөл нь “жагсаал, цуглааныг” жирийн ард иргэдэд “эмх замбараагүй байдал”-тай адилтган ойлгоход хүргэдэг хэмээн шүүмжлэгддэг.²⁸ Гэвч, хүмүүс эсэргүүцлээ илэрхийлж цуглах, жагсах тохиолдол гардаг. Жишээлбэл, 2015 оны 11 сард Парист болсон террорист халдлагын дараа онц байдал тогтоож, жагсаал, цуглаан хийхийг түр хугацаагаар хориглосон юм. Засгийн газар эхний гурван сарын онц байдлын хугацааг сунгахыг оролдох үед 2016 оны 3 сард олон мянган жагсагчид Парист гудамжинд гарч эсэргүүцлээ илэрхийлж байв.

Францын Үндсэн хуулийн шүүхийн тайлбар:²⁹ 2019 оны 3 сард Францын парламент Дотоод аюулгүй байдлын хуульд жагсаал, цуглааны үеэр нийтийн хэв журам сахиулах, бэхжүүлэх зорилгоор 211-4-1 заалт нэмэлтээр оруулж захиргааны байгууллагад “тодорхой нөхцөл байдалд нийтийн эзэмшлийн орон

²⁶ Conseil d'Etat, 5 / 3 SSR, du 12 novembre 1997, 169295

[Conseil d'Etat, 5 / 3 SSR, du 12 novembre 1997, 169295, publié au recueil Lebon - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/Conseil_d'Etat_5_3_SSR_du_12_novembre_1997_169295_public_eu_recueil_Lebon_-_Legifrance)

²⁷ Loi sur la liberté de réunion, 30 juin 1881, 6, 8-р зүйл.

²⁸ Romain Aïdaoui, General Comment on Article 21 (Right of Peaceful Assembly) of the International Covenant on Civil and Political Rights, 4; Half-Day General Discussion in preparation for a General Comment on Article 21 (Right of Peaceful Assembly) of the International Covenant on Civil and Political Rights, 20 March 2019.

²⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018259403/>

²⁹ Францын Үндсэн хуулийн шүүхийн commentari, Commentaire Décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019780dc/2019780dc_ccc.pdf

зайд жагсаал цуглаанд оролцохыг хориглохыг” зөвшөөрсөн. Мөн заалтад захиргааны байгууллагад улсын нутаг дэвсгэрийн хаана ч нэг сарын хугацаанд аливаа жагсаалд оролцохыг хориглохыг зөвшөөрсөн байна. Эдгээртэй холбогдуулан Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн процессын хууль зэрэг хэд хэдэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт орсон байв. Эдгээр хоригийн өргөн хүрээтэй урьдчилан сэргийлэх шинж чанар нь тохирсон (пропорционал) бус гэж Үндсэн хуулийн шүүх дүгнэж Үндсэн хууль зөрчсөн гэж шийдсэн (No2019-780 DC).³⁰

211-4-1 зүйлийн эхний хэсэгт "Нийтийн эзэмшлийн зам дээр жагсаал, цуглаан хийх үед үйлдлээрээ хүмүүсийн бие махбодын халдашгүй байдалд ноцтой халдсан тохиолдолд" ийм хориг тавьж болох хүмүүсийг тодорхойлсон. Түүнчлэн, аливаа үйлдлээрээ хүчирхийлэл үйлдсэн, эсхүл эд хөрөнгөнд их хэмжээний хохирол учруулсан бол тухайн хүнийг нийтийн дэг журамд тодорхой аюул занал учруулсан гэж төрийн төлөөлөгч, эсвэл Парист цагдаагийн газрын дарга үзэж үндэслэл бүхий тогтоолоор мэдэгдэлд заасан эсвэл мэдэгдэж байгаа нийтийн зам дээр жагсаалд оролцохыг хориглож болно” гэжээ.

Дүгнэлт. Иргэний жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг Үндсэн хууль, 1789 оны Хүний ба иргэний эрхийн тунхаглал болон 1881 оны Жагсаал, цуглааны эрх чөлөөний тухай хууль, 1907 оны Нийтийн цуглааны хуулиар жагсаал зэрэг олон хуулиар баталгаажуулсан байна. Харин жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүний явц болон нийтийн дэг журмыг хангахтай холбоотой материаллаг болон процессын хэм хэмжээг Дотоодын аюулгүй байдлыг хамгаалах тухай хуулиар дэлгэрэнгүй тогтоосон. Ялангуяа, цуглаан хийх эрхийг хангахдаа төрийн зүгээс жагсаал, цуглааны явцад олон нийтийн аюулгүй байдал, нийтийн хэв журмыг хэрхэн хангах талаарх процессыг нарийн зохицуулсан байна. Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэх, жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох шийдвэр гаргах, жагсаал, цуглааны явцад нийтийн дэг журмыг сахиулах зэрэг бүхэлдээ цагдаагийн газрын чиг үүрэгт хамаарч байгаа нь жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг эдлэхэд хараат бус байх, аюулгүй байдлыг хангах боломжийг олгодог байна. Жагсаал, цуглааны мэдэгдлийг эхлээд газар дээр нь бүртгэж, нийгмийн дэг журам, олон нийтийн аюулгүй байдалд хор хохирол учруулах эсэхийг шалгаж, хэрэв тийм үндэслэл байвал цуглаан болохоос 24 цагийн өмнө хориглосон шийдвэр гаргадаг журмыг анхаарч үзэх боломжтой юм.

Цагдаагийн байгууллага, орон нутгийн төрийн төлөөлөгчийн жагсаал, цуглаантай холбоотой шийдвэрт захиргааны хэргийн шүүх онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг. Захиргааны хэргийн дээд шатны шүүх болох Төрийн зөвлөлийн шүүгч нарын танхим нийтийн хэв журамд сөрөг нөлөөтэй гэж үзэж тогтоосон хязгаарлалт үйлдэлдээ тохирсон (пропорционал) эсэхэд хяналт тавих, шийдвэрийг хүчингүй болгох, жагсаал, цуглааны явцад хүний эрхийг хангах, нийтийн дэг журмыг хангахтай холбоотой аргачлалуудыг баталдаг байна. Мөн нийтийн дэг журмын үүднээс хязгаарлалт тогтоосонтой холбоотой олон чухал шийдвэрийг Үндсэн хуулийн шүүх нь гаргасан байдаг. Дээрх хоёр байгууллагаас гаргасан олон шийдвэр, аргачлал, дүгнэлтүүд судалгааны чухал ач холбогдолтой.

³⁰ Францын Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, no. 2019-780 DC, 2019.04.04
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019780DC.htm>

Америкийн Нэгдсэн Улс

Америкийн Нэгдсэн Улсын Үндсэн хуулийн 1-р нэмэлт, өөрчлөлтөд тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн тухай заасан: “Конгресс ...хүмүүсийн тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг дордуулсан ...хууль гаргаж болохгүй.” Мөн, Вашингтоны Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 4-дэх хэсэгт “Ард түмэн нийтийн сайн сайхны төлөө тайван замаар цугларах эрхийг хэзээ ч хумих ёсгүй” гэжээ.

Тайвнаар цуглах эрх чөлөө (freedom of right to peaceful assembly)-ний тухай 1937 онд АНУ-ын Дээд шүүхээс *Дэ Лонже э. Орегон*³¹ мужийн хэргийг шийдвэрлэхдээ “Тайван жагсаал, цуглаан хийх нь үг хэлэх, хэвлэлийн эрх чөлөөтэй холбоотой эрх чөлөө бөгөөд мөн адил үндсэн эрх юм” гэх үндэслэлийг гаргаж байжээ. 1934 оны 7 сарын 27-нд Коммунист намын гишүүн Де Лонже бусад гурван илтгэгчийн хамтаар 150-300 хүнийг цуглуулан цагдаагийн байгууллагын хэрцгийг балмад байдлыг эсэргүүцэн, шүүмжлэхдээ социалист зүйлс ярьж байсан боловч ямар нэг үймээн самуун үүсгэх зүйл огт дурдаагүй байна. Ингээд Портландын цагдаагийн газраас коммунист намын дөрвөн гишүүнийг баривчлан Орегон мужийн эрүүгийн синдикализмын хуулийг зөрчсөн (XVI, ch 3, §110 (1930)) гэж буруутгасан. Улмаар, Дээд шүүхийн нийт шүүгчид Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр нэмэлт, өөрчлөлтийг зөрчсөн гэж үзэж уг хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон.³² Ингээд, Дээд шүүхээс Холбооны Үндсэн хуульд нийцүүлэн, хууль ёсны хэлэлцүүлэг өрнүүлж буй тайван цуглааныг гэмт хэрэг гэж үзэж болохгүй гэж үзсэн³³ бөгөөд муж улсуудад жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарласан хууль гаргах нь Үндсэн хуультай зөрчилдөнө гэх түүхэн шийдвэрийг гаргаж байв.

АНУ-ын Дээд шүүхээс *Бранденбург э. Охайо*³⁴-ийн хэргийг шийдвэрлэхдээ аливаа жагсаал цуглааныг хууль бус гэж үзэх ганцхан үндэслэл байж болох нь тухайн жагсаал, цуглаанд оролцогчид хүч хэрэглэсэн эсхүл хүч хэрэглэх нь маш тодорхой болсон үед л үүснэ гэх үндэслэлийг тус тус гаргаж байв.

Жагсаал, цуглааны тодорхойлолт. Колумбын тойрог (District of Columbia) гэх нэр нь Вашингтон хотын албан ёсны нэршил. АНУ-ын нийслэл Вашингтон ДС буюу Колумбын тойрогт зориулан 2004 онд баталсан Үндсэн хуулийн нэгдүгээр нэмэлт, өөрчлөлтийн эрх болон цагдаагийн стандартын тухай хуулийн (цаашид “Жагсаал, цуглааны хууль” гэх)³⁵ 102-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар: “Нэгдүгээр нэмэлт, өөрчлөлтийн жагсаал, цуглаан” гэж улс төр, нийгэм, шашны үзэл бодлоо илэрхийлэх зорилгоор зохион байгуулсан жагсаал, цуглаан, парад, жагсаж явах болон бусад ижил төстэй цуглааныг хэлнэ.” Энэ заалтаар жагсаал, цуглаан гэдэгт юуг ойлгохыг өргөн утгатай хуульчилсан. Үүнд: эсэргүүцлээ илэрхийлэх (demonstration), цуглаан, парад, рали (rally), пикет зураас (picket line) болон бусад төрлийн цуглааныг ойлгодог байна.

Мэдэгдлийн тогтолцоо болон мэдэгдэхгүй байж болох тохиолдол. Колумбын тойргийн Жагсаал, цуглааны хуульд зааснаар (§105(b)) “Мэдэгдэл өгөх болон төлөвлөгөө батлуулах процесс нь нэгээс олон бүлэг нэг газар, ижил цагт жагсаал зохион байгуулахаас сэргийлэх зорилготой. Мөн, хотын цагдаагийн хэлтэс болон бусад дүүргийн агентлагуудад замын хөдөлгөөнийг зохицуулах,

³¹ *De Jonge v. State of Oregon*, 299 U.S. 353, 364 (1937) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/299/353/-ээц> үзэх.

³² *De Jonge*, 299 U.S. at 365.

³³ Erwin Chemensky, “Constitutional law: Principle and Policies”, 2015, 1449

³⁴ *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/395/444/-ээц> үзэх

³⁵ First Amendment Rights and Police Standards Act of 2004, <https://code.dccouncil.us/us/dc/council/code/sections/5-331.02>

шаардлагатай цагдаагийн хамгаалалтаар хангах болон жагсаалд оролцогчид болон бусад хүмүүст тусламж үзүүлэх зорилготой.” Өөрөөр хэлбэл, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч нь цагдаагийн байгууллагыг шаардлагатай мэдээллээр хангах, улмаар цагдаагийн байгууллагаас иргэдийг Нэгдүгээр нэмэлт, өөрчлөлтөд заасан эрхээ хэрэгжүүлэх боломжоор хангах зорилготой болохыг тодорхой заасан байна.

Мөн хуулийн 106(1)(а)-д “Дүүргийн гудамж, явган хүний зам болон бусад нийтийн эзэмшлийн зам талбайд жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл, өргөдлийг хүлээн авч хянан үзэх, батлах эрх мэдэл нь зөвхөн Цагдаагийн дарга эсвэл түүнийг төлөөлөх этгээдэд хамаарна” гэжээ. Цагдаагийн даргаас жагсаал, цуглаан хийхийг татгалзсан шийдвэр гарвал тухайн шийдвэрийг хотын дарга хүчингүй болгох бүрэн эрхтэй (§106.(d).(1)). Мөн жагсаал эсхүл цуглаан зохион байгуулахдаа мэдэгдэл болгож ямар анкет бөглөхийг Вашингтон ДС-ийн цагдаагийн газрын веб хуудсанд нээлттэй оруулсан³⁶ бөгөөд уг анкетыг цахимаар буюу мэйлээр хүргүүлэх боломжийг олгосон зэрэг нь сайн жишиг болжээ. Жагсаал эсхүл цуглаан зохион байгуулагчийн бөглөх анкетыг монгол хэл рүү буулгасныг энэ судалгааны Хавсралт 1, 2-оос уншина уу.

Жагсаал цуглааны тухай хуульд зааснаар (§105(d)) дараах гурван нөхцөлийн аль нэгийг хангаагүй тохиолдолд бүлэг хүн, эсвэл хувь хүн жагсаал цуглааныг гудамж, явган хүний зам, эсхүл бусад нийтийн эзэмшлийн газар, дүүргийн паркад хийхийг хүсвэл ямар нэгэн мэдэгдэл эсвэл зөвшөөрөл авах шаардлагагүй:

1. Тухайн цуглаан нь нийтийн зам, талбайд болох бөгөөд бусад оршин суугчдыг уг зам, талбайг ашиглахад саад болохооргүй байвал;
2. 50-аас доош хүн тухайн жагсаал цуглаанд оролцохоор байвал;
3. Тухайн жагсаал, цуглаан нь нийтэд хамааралтай асуудлаар үзэл бодлоо илэрхийлэх яаралтай шаардлагатай үед болон аяндаа үүссэн бол.

Энэ хуульд зааснаар аливаа жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл өгөөгүй нь зөрчил үл болно (§105.(a)) гэж заасан нь Нэгдүгээр нэмэлт, өөрчлөлтөд заасан цуглах эрх чөлөөг ямар нэг байдлаар дордуулахаас сэргийлэх ач холбогдолтой.

Аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны кэйс, шүүхийн шийдвэр. АНУ-д аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны сүүлийн үеийн нэгэн жишээ бол “Харь амь ч бас үнэ цэнэтэй” гэх жагсаал байв. 2020 оны 5 сарын 25-нд Миннеполис хотын 4 цагдаагийн баривчилгааны үеэр Жорж Флоёд нас барсан.³⁷ Ингээд 5 сарын 29-нд Сиэтлд (АНУ-ын маш олон хотуудад уг жагсаал болсон бөгөөд өөр өөр мужийн шүүхийн шийдвэрүүд мөн бий) уурлаж бухимдсан иргэд цуваа үүсгэн жагсаж эхэлсэн. Энэ жагсаал нь ихэнхдээ тайван байсан гэх болов ч зарим тохиолдолд жагсагчид болон Сиэтлийн цагдаагийн газар (“SPD”) шил, чулуу, нулимс асгаруулагч хий, чинжүүний шүршигч, тэсэлгээний бөмбөг зэргийг шидэлцэж байсан аж. Ингээд зарим жагсагч нар дээрх нулимс асгаруулагч, гялбуулагч бөмбөг, чинжүү шүршигч зэрэг нь иргэдийн Нэгдүгээр болон Дөрөвдүгээр нэмэлт өөрчлөлтөд заасан эрхийг зөрчиж байна гэж үзэн Сиэтл дахь дүүргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан. Нэхэмжлэлийн шаардлагад “эсэргүүцэл, жагсаал цуглаан хийх үед олныг хянах зорилгоор химийн зэвсэг, ямар нэг төрлийн сум ашиглахгүй байх”-ыг Хотын захиргаанд даалгаж, түр саатуулах захирамж (“TRO”) гаргахыг хүссэн байна. Ингээд шүүхээс уг нэхэмжлэлийг хэсэгчлэн хангасан шийдвэртээ:

Сиэтл хотын цагдаагийн газар болон Сиэтл хотын цагдаагийн газрын хяналтад байдаг бусад албан хаагчид, хэлтэс, агентлаг, байгууллагууд (хамтдаа “хот”) тайван замаар эсэргүүцэл, жагсаал, цуглаан хийж буй хүмүүсийн эсрэг аливаа

³⁶ “Parade Permit Application,” <https://mpdc.dc.gov/node/205572>

³⁷ *Black Lives Matter Seattle-King Cnty. v. City of Seattle*, 466 F. Supp. 3d 1206 (W.D. Wash. 2020)

төрлийн химийн цочроох бодис, сум ашиглахыг хориглож байна. Үүнд дараах зүйлс орно: (1) CS Gas ("нулимс асгаруулагч") болон ОС шүршигч ("чинжүүний шүршигч") зэрэг аливаа химийн цочроох бодис; (2) нүд гялбуулах гранат, "чинжүүний бөмбөг," "Тэсэлгээний бөмбөг", резинэн сум, хөөстэй сумнууд. Энэхүү захирамж нь бие даасан албан тушаалтнуудыг өөрсдөдөө болон бусдын бие махбодод шууд гэмтэл учруулах аюулаас хамгаалах, хүчирхийлэл, эд хөрөнгийг сүйтгэх тодорхой үйлдэлд хариу арга хэмжээ авах шаардлагатай, үндэслэлтэй, *тохирсон* (пропорционал), зорилтот арга хэмжээ авахад саад болохгүй.³⁸

Дээрх шийдвэр нь аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны үеэр бусдыг өдөөн турхирсан, мод чулуу шидсэн зарим хүмүүс рүү л чиглэсэн үйл ажиллагааг явуулахыг цагдаагийн байгууллагад даалгасан, харин тайвнаар жагсаж буй бусад иргэдийн цуглах эрх чөлөөг зөрчиж, үл ялгах (зөрчил гаргасан болон гаргаагүй гэдгээс үл хамааран нийтийг хамарсан хариу арга хэмжээ) цочроох бодис болон резинэн, хөөсөн сумыг хэрэглэхгүй байхыг мөн Цагдаагийн газарт үүрэг болгосон байна.

Жагсаал, цуглааныг зөвхөн хуульд заасан үндэслэлээр тараадаг тухай.

Жагсаал цуглааны тухай хуулийн §107.(d)-д зааснаар доор дурдсан гурван нөхцөлөөс бусад тохиолдолд Цагдаагийн газраас жагсаал, цуглааныг тараахыг хориглодог:

1. Жагсаал, цуглаанд оролцогчдын дийлэнх хувь нь тогтоосон цаг, газар, арга хэлбэрийн хязгаарлалтыг зөрчсөн, эсхүл зөрчих нь тодорхой болсон;
2. Жагсаал, цуглаанд оролцогчдын дийлэнх хувь нь хууль бус эмх замбараагүй байдал үүссэн, эсхүл бусад хүмүүс болон эд хөрөнгөнд хохирол учруулсан болон учруулах нь гарцаагүй болсон;
3. Хотын дарга үүссэн жагсаал, цуглаанаас хамааралгүй асуудлаар нийтийн аюулгүй байдлын арга хэмжээ авсан бөгөөд уг байдлыг хангахын тулд жагсаал, цуглааныг тараахаас өөр аргагүй болсон гэдгийг Цагдаагийн дарга тогтоосон бол;

Хэрэв дээр дурдсан гурван нөхцөлийн аль нэг хангагдсан бол Хотын цагдаагийн газраас дуу өсгөгч систем эсхүл хэрэгсэл ашиглан хамгийн багадаа нэг удаа ойлгомжтой, сонсогдохуйц дохио өгөн, жагсагчдыг тарах боломжит хугацаа болон аюулгүй тарах чиглэлээр хангана (§107(e)1). Жагсаал, цуглааныг тараах тухай хаалттай буюу зөвхөн гурван үндэслэлийг л хуульчилж өгсөн нь цагдаагийн байгууллагыг эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашиглах, үзэмжээрээ жагсаал, цуглааныг тараах эрсдэлээс хамгаалсан байна. Хэрэв жагсаал, цуглаанд оролцогчдын цөөн хэсэг нь хууль бус, эсхүл хүчирхийллийн шинжтэй үйлдэл гаргаж буй бол тухайн бүлэг, эсвэл хүнрүү чиглэсэн хариу үйлдэл үзүүлэх эрхийг цагдаагийн байгууллагад нээлттэй үлдээсэн (§107(b)2).

Жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдээгүй нь дангаараа тухайн тайван жагсаал, цуглааныг тараах үндэслэл болохгүй (§107(f)2); мөн мэдэгдэл өгөөгүй тайван жагсаал, цуглаанд оролцогчдын эрхийг болон тухайн нийтийн зам, талбайгаар зорчиж буй иргэдийг хамгаалах үүднээс хүн хүчээ зохистойгоор хуваарилан зохицуулна (§107(f)3) гэж тус тус хуульчилжээ.

Дүгнэлт. АНУ-ын Колумбын тойрог (Вашингтон ДС) дахь Жагсаал, цуглааны хууль болон Дээд шүүхийн жишиг шийдвэрүүдийг үндэслэж дараах дүгнэлтийг гаргав.

Нэгд, аливаа жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг ямар нэг улс төрийн албан тушаалтан бус, харин хотын цагдаагийн газрын дарга батлах, ингэхдээ цахимаар, хотын цагдаагийн газраас баталсан анкетыг бөглөх замаар мэдэгдлийг хүргүүлдэг нь оновчтой байна.

³⁸ *Black Lives Matter Seattle-King Cnty. v. City of Seattle*, 466 F. Supp. 3d 1206 (W.D. Wash. 2020)

Хоёрт, аяндаа үүссэн болон яаралтай үеийн жагсаал цуглааны үед, мөн 50-аас цөөн тооны хүн жагсаал цуглаанд оролцохоор бол мэдэгдэл өгөх шаардлагагүй гэдгийг хүлээн зөвшөөрч, хуулиар зохицуулсныг онцлох нь зүйтэй. Мөн мэдэгдэл өгөлгүй жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан нь тухайн жагсаал, цуглааныг албадан тараах үндэслэл болохгүй, харин цагдаагийн байгууллага ямар зохицуулалт хийж ажиллах ёстойг хуульчилжээ.

Гуравт, иргэд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхээ тайван замаар хуран чуулах байдлаар хэрэгжүүлж буй хэлбэр нь жагсаал, цуглаан учир жагсаал, цуглааныг хязгаарлах нь иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хязгаарлаж буйтай адил. Иймд тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан, оролцсоныг зөрчил, гэмт хэрэгт тооцох ёсгүйг АНУ-ын Дээд шүүхийн хоёр жишиг шийдвэр харуулж байна.

Дөрөвт, цагдаагийн байгууллага жагсагчдыг хамгаалах, зохицуулах үүргийн хүрээнд аливаа зөрчлийг тэнцвэртэй, тохирсон байдлаар буюу зөвхөн зөрчил гаргаж буй хүмүүсрүү чиглэсэн албадлагын арга хэмжээ авах, харин бусад тайван жагсаал, цуглаан хийж буй хүмүүсийг үл ялгах хэрэгслүүд болох нулимс асгаруулагч, нүд гялбуулагч, чинжүүн шүршигч, резинэн сум зэргийг ашиглахгүй байхыг цагдаагийн байгууллагад даалгасан захирамжийг АНУ-ын дүүргийн шүүхээс гаргасныг онцгойлон анхаарч үзэх хэрэгтэй юм.

Япон Улс

Нэр томьёо. “Цуглаан (集会)” гэдэг нь хэд хэдэн этгээд улс төр, эдийн засаг, эрдэм шинжилгээ, урлаг, шашин гэх мэт асуудлын хүрээнд адил зорилгоор, тодорхой нэг газар цуглахыг хэлнэ.³⁹ Цуглаан нь ард түмэн янз бүрийн үзэл бодол, мэдээлэлтэй байх замаар өөрийн гэсэн үзэл бодол, зан чанараа төлөвшүүлэх, бие биетэйгээ харилцах, санал, мэдээлэл солилцох, дипломат үзэл бодолтой байхын тулд зайлшгүй шаардлагатай эрх бөгөөд Япон улсын Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан цуглаан зохион байгуулах эрх чөлөө нь ардчилсан нийгэм дэх хүний чухал үндсэн эрхийн нэг учраас онцгойлон хүндэтгэх ёстой.⁴⁰

Цуглаан хийх газар нь цэцэрлэг, талбай зэрэг дээвэргүй газар болон нийтийн танхим (public hall) зэрэг дээвэртэй газрыг хамарна. Мөн “цуглаан” гэх ойлголтод тогтсон нэг байршил биш, байршлаа өөрчилж явдаг жагсаалыг мөн хамарна гэсэн онолын үзэл баримтлал давамгайл байдаг.⁴¹

Хязгаарлалт. Цуглаан хийхтэй холбоотой үндсэн хоёр хязгаарлалтын талаар маргадаг. Нэгдүгээрт, нийтийн байгууламжийг цуглаан хийхэд ашиглаж болох эсэх нь маргаантай асуудал юм. Тухайлбал, Засаг захиргааны нэгжийн тухай хуулийн 244.2, 244.3-т зааснаар “үндэслэл бүхий шалтгаан байхгүй бол тухайн нэгжийн оршин суугчид нийтийн байгууламжийг ашиглахыг хориглож болохгүй,” “нэгжийн оршин суугчид нь нийтийн байгууламжийг ашиглахтай холбоотой, үндэслэлгүйгээр ялгаварлан гадуурхаж болохгүй” гэж заасан. Нийтийн байгууламжийг цуглаан хийхэд ашиглахаар хүсэлт гаргахад, түүнд татгалзсан хариу өгсөнтэй холбоотой маргааны хувьд шүүх “Танхимд цуглах эрх чөлөөг баталгаажуулах нь чухал боловч түүнээс илүүтэйгээр тус танхимд цугларснаар хүний амь нас, бие махбод, эд хөрөнгөнд халдах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг алдагдуулах эрсдэлээс зайлсхийх, урьдчилан сэргийлэх нь зүйтэй,” цуглаан хийх болон хийхгүй байхын эрсдэлийг харьцуулан дүгнэлт өгөх нь зүйтэй гэсэн.⁴²

³⁹ 芦部信喜『憲法新版』（岩波書店・1998年）191頁以下。

⁴⁰ 最大判平成4・7・1民集46巻5号437頁。

⁴¹ 芦部信喜『憲法新版』（岩波書店・1998年）191頁以下。

⁴² 裁判平成7・3・7民集49巻3号687頁。

Хоёрдугаарт, хүчирхийлэл бүхий хорлон сүйтгэх үйл ажиллагааг явуулсан бүлэглэлийн хувьд тодорхой хугацаанд, тодорхой байршилд жагсаж, цуглахыг хориглох нь зөв эсэх тухай асуудал юм.⁴³ Онолын хувьд хорлон сүйтгэх үйл ажиллагаанаас урьдчилан хамгаалах тухай хуульд “Цаашид бүлэглэлийн үйл ажиллагаа болгон хүчирхийллийн хорлон сүйтгэх үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэх, бослого гаргах, явуулах тодорхой боломж байгааг хүлээн зөвшөөрөх хангалттай үндэслэл байгаа үед” л цуглаан хийх эрхийг хязгаарлах нь зүйтэй гэж үзэж байгаа боловч Олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөлд хориглох эрхийг олгож байгаа нь Үндсэн хуулийн зөрчил гэж үзэх хандлагатай байдаг.

Зөвшөөрлийн тогтолцоо нэртэй ч мэдэгдлийн тогтолцоо хэрэгждэг тухай. Япон улсад жагсаал, цуглаан хийх журам нь хуулиар бус, тухайн засаг захиргааны нэгжийнхээ журмаар зохицуулагддаг. Судалгааны энэ хэсэгт Токиогийн Цуглаан, жагсаал, хөдөлгөөн (movement) хийх тухай журам (昭和二五年七月三日条例第四四号⁴⁴)-ийг авч үзье.

Тус журмын 1-р зүйлд “Зам болон бусад олон нийтийн газар цуглаан, жагсаал зохион байгуулахыг завдсан, эсхүл байршлаас үл хамааран бүлэг жагсаал зохион байгуулах үед Токио хотын Олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөл зөвшөөрөх ёстой” гэж “зөвшөөрлийн тогтолцоо”-г тусгаж өгсөн. Гэвч оюутнууд, сурагчид болон бусад аялал, сургуулийн аялал, биеийн тамирын дасгал, уралдаан тэмцээн, энгийн ёслолын арга хэмжээ зэрэг үйл явдлуудын хувьд зөвшөөрөл шаардагдахгүй.

Зарим судлаачид жагсаал, цуглааны хувьд “зөвшөөрлийн (許可制)” бус, “мэдэгдлийн (届出制)” тогтолцоо байх ёстой гэж үздэг.⁴⁵ “Мэдэгдлийн тогтолцоо” нь тодорхой хэсэг бүлэг хүмүүс үзэл бодлоо илэрхийлж жагсах нь чөлөөтэй гэдэг үзэлд тулгуурладаг бөгөөд тухайн “эрх чөлөө”-г хэрэгжүүлэхэд Олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөлд “мэдэгдэх”-эд л хангалттай гэж үздэг. Уг зөвлөл нь тухайн мэдэгдлийг зарчмын хувьд “хүлээж авах” үүрэгтэй бөгөөд тухайн жагсаалын үе дэх замын хөдөлгөөний зохицуулалтын арга хэмжээг авах ёстой зэрэг шаардлага тавигдана.

Нийгата мужийн аюулгүй байдлын журамтай холбоотой хэргийн хувьд Дээд шүүх: 1-т Зөвшөөрлийн ерөнхий тогтолцоог бий болгож, бүлгийн зан үйлийг урьдчилан таслан зогсоохыг зөвшөөрөхгүй; 2-т тодорхой газар, аргачлалын зөвшөөрлийн тогтолцоог үндэслэлтэй, ойлгомжтой стандартаар авах нь Үндсэн хуулийн зорилгод харшлахгүй; 3-т олон нийтийн аюулгүй байдалд шууд эрсдэл учруулах нь тодорхой гэж үзвэл зөвшөөрөхгүй байхаар зохицуулж болно⁴⁶ гэж тайлбарласан. Өөрөөр хэлбэл, жагсаал цуглаан хийхийг бүх цаг үед зөвшөөрөх ёстой боловч зөвхөн олон нийтийн аюулгүй байдалд шууд эрсдэл учруулах бодитой үндэслэл байгаа тохиолдолд л хориглож болно. Хэдийгээр мужийн тусгайлсан журмуудад “зөвшөөрлийн тогтолцоо” гэж тусгасан боловч үнэн чанартаа “мэдэгдлийн тогтолцоо” байх нь зүйтэй гэдгийг Японы Дээд шүүхээс тайлбарласан.

Жагсаал, цуглаан хийх журам. Жагсаал, цуглаан, хөдөлгөөн болох өдөр, цагаас 72 цагийн өмнө жагсаал, цуглаан хийх тухай зөвшөөрлийн хүсэлтийг зохион байгуулагч хувь хүн, бүлгийн төлөөлөгч гаргана. Дараах асуудлыг тусгасан гурван

⁴³ 芦部信喜『憲法新版』（岩波書店・1998年）191頁以下。

⁴⁴ Токио хотод жагсаал, цуглаан хийх журам,
https://www.reiki.metro.tokyo.lg.jp/reiki/reiki_honbun/q101RG00002205.html

⁴⁵ 芦部信喜『憲法新版』（岩波書店・1998年）191頁以下。

⁴⁶ 最大判昭和29・11・24刑集8巻11号186頁。

хүсэлтийг тухайн газар харьяалагдах цагдаагийн хэлтсээр дамжуулан Олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөлд гаргана:

1. Зохион байгуулагчийн хаяг, нэр;
2. Зохион байгуулагч нь тухайн тойргийн гадна (тусгай тойргийн нийт талбайг нэг бүс гэж үзнэ) оршин суудаг бол, тухайн хотын хаяг, тухайн тойрог, хот доторх холбоо хариуцсан хүн, хот, тосгон, хаяг, нэр;
3. Цуглаан, бүлгийн жагсаал, хөдөлгөөний өдөр, цаг;
4. Байршил, чиглэл, схем зураг;
5. Оролцох байгууллагын нэр, төлөөлөгчийн хаяг, нэр;
6. Оролцохоор төлөвлөгдөж буй хүмүүсийн тоо;
7. Цуглаан, жагсаал, хөдөлгөөний зорилго болон нэр.

Олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөл нь өмнөх зүйлд заасны дагуу хүсэлт ирсэн тохиолдолд, цуглаан, жагсаал, хөдөлгөөнийг явуулахдаа олон нийтийн амар амгалан байдлыг хангах үүднээс шууд аюул учруулна гэдэг нь тодорхой тохиолдлоос бусад үед үүнийг зөвшөөрөхгүй бол болохгүй. Гэвч, дараах тохиолдолд нэмэлт шаардлагыг тусгаж өгнө:

1. Төрийн албаны ажилд саад учруулахаас урьдчилан сэргийлэх асуудал;
2. Жиюүки, Киёоги болон бусад аюултай ачаа тээвэрлэхийг хязгаарлах зэрэг хор хөнөөлөөс урьдчилан сэргийлэхтэй холбоотой асуудал;
3. Замын хөдөлгөөний дэг журмыг сахиулах асуудал;
4. Жагсаал, цуглааны дэг журмыг сахиулахтай холбоотой асуудал;
5. Шөнийн цагаар чимээгүй байхтай холбоотой асуудлууд;
6. Нийтийн хэв журам сахиулах, нийтийн эрүүл ахуйг сахихаас зайлсхийх боломжгүй үед зам, газар, өдөр, цагийг өөрчлөхтэй холбоотой асуудал.

Олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөл өмнөх хэсэгт заасан зөвшөөрлийг олгох тухай шийдвэр гаргахдаа хүсэлтийн нэг хувь дээр тухайн санаагаа бичих бөгөөд онцгой шалтгаан байхгүй бол жагсаал цуглаан болох өдөр, цагаас 24-өөс доошгүй цагийн өмнө цуглаан, жагсаал, хөдөлгөөн зохион байгуулагч буюу холбоо хариуцсан хүнд тухайн шийдвэрийнхээ агуулгыг хүргүүлэх ёстой.

Олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөл зөвшөөрөл олгоогүй тохиолдолд Токио хотын хуралд нарийвчилсан шалтгааныг нэн даруй мэдэгдэх ёстой.

Олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөл (東京都公安委員会-Tokyo Metropolitan Public Safety Commission). Уг зөвлөл нь Цагдаагийн тухай хуульд үндэслэн Токио хотын иргэдийг төлөөлсөн гишүүдээс бүрддэг бөгөөд цагдаагийн ардчилсан үйл ажиллагаа, улс төрийн төвийг сахих байдлыг хангах зорилготой байгууллага юм. Уг зөвлөл нь Токио хотын нутаг дэвсгэр дэх цагдаагийн бүх үйл ажиллагаатай холбоотой үйл ажиллагааны дүрэм, хэргийг шийдвэрлэхэд баримтлах бусад үндсэн чиглэл, аргачлалыг ерөнхий бодлого болгон тогтоож, үүний дагуу өмнөх болон дараах хяналтыг хийдэг.⁴⁷ Зөвлөл нь 5 гишүүнээс бүрдэх бөгөөд Токио хотын хурлын зөвшөөрлөөр Токио хотын захирагч томилдог. Зөвлөлийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа нь 3 жил байх бөгөөд хамгийн ихдээ 2 удаа дахин томилогдох боломжтой.

Журам зөрчсөн жагсаал, цуглаан. Жагсаал, цуглаан хийх журам зөрчсөн тохиолдолд цагдаагийн байгууллага нь цуглаан, жагсаал, хөдөлгөөний оролцогчдод олон нийтийн хэв журмыг хангах үүднээс, анхааруулга өгч, тухайн үйлдлийг зогсоож, мөн тухайн зөрчлийг арилгахад шаардагдах шаардлагатай арга хэмжээг, зохистой төвшинд авна. Зөвшөөрөл хүссэн хүсэлтэд худал мэдээлэл

⁴⁷ Токио хотын олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөлийн цахим хуудас.

<https://www.kouaniinkai.metro.tokyo.jp/innkai.html>

бичиж өгсөн зохион байгуулагч, удирдагч, өдөөгчид 1 жилээс доошгүй хорих, 30 ман иенээс доошгүй торгууль ногдуулна.

Дүгнэлт. Япон улсын хувьд Монгол төдийгүй бусад улстай ялгагдах гол шинж нь жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай тусгай хууль байхгүй бөгөөд мужийн журам (журам байхгүй мужид Замын хөдөлгөөний тухай хууль)-аар зохицуулдаг байна. Япон улсын жагсаал, цуглаан хийх журмын тухайд санаа авч болохуйц дараах гурван зүйлийг дурдах нь зүйтэй.

Нэгд, жагсаал, цуглаан хийхийг зөвхөн олон нийтийн дэг журамд нөлөө үзүүлэхүйц бодит үндэслэл байгаа тохиолдлоос бусад үед хориглож болохгүй гэж Дээд шүүхээс тайлбарласан нь чухал ач холбогдолтой юм. Өөрөөр хэлбэл, мужуудын журмаар “зөвшөөрлийн тогтолцоо”-г тусгасан байх боловч энэ нь мөн чанартаа “мэдэгдлийн тогтолцоо” байх ёстой гэдэг байр суурийг шүүхийн тайлбараар баталгаажуулсан. Харин, Монгол Улсын хувьд хуульд “мэдэгдлийн тогтолцоо” гэж тусгасан хэдий ч бодит байдал дээр “зөвшөөрлийн тогтолцоо”-той дүйцэж байгаа⁴⁸ нь тайван жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөний ноцтой зөрчил юм. Тиймээс ч хуулийн зохицуулалтыг “мэдэгдлийн тогтолцоо”-г хүлээн зөвшөөрсөн байдлаар өөрчлөх шаардлагатай байна.

Хоёрт, Япон улсын хувьд жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрлийг тухайн мужийн олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөл өгдөг. Уг зөвлөл нь дээр дурдсанчлан бүтцийн хувьд хараат бус байгууллага юм. Гэвч, Монгол Улсад жагсаал, цуглааны мэдэгдлийг “зөвшөөрдөг” субъект нь засаг дарга юм. Засаг дарга бол төрийн улс төрийн албан тушаалтан⁴⁹ тул жагсаал цуглаан хийх эсэхийг хараат бусаар шийдэх субъект мөн эсэх нь эргэлзээтэй тул хараат бусаар шийдвэр гаргах субъектэд уг эрх мэдлийг шилжүүлэх хэрэгтэй.

Гуравт, Япон улсын жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрөл хүсэхдээ бүрдүүлэх материал, бичих агуулга зэргээс харах чухал санаанууд байгааг дурдах нь зүйтэй юм. Тухайлбал, цуглааны маршрут, эхлэх болон дуусах цаг, зохион байгуулагчдын мэдээлэл, оролцох хүний тоо бичдэг байна.

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хууль батлагдсанаас хойш 2022 оны 4 сар хүртэлх хугацааны хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэхдээ дараах зохицуулалтыг сонгон авч асуудал тус бүрээр харьцуулан судална: 3.1. Жагсаал болон цуглааны нэр томъёоны тодорхойлолт; 3.2. Жагсаал, цуглааны хэлбэр (зэрэгцээ, сөрсөн, давталттай, аяндаа үүссэн); 3.3. Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл, зөвшөөрлийн үр нөлөө; 3.4. Жагсаал, цуглааны үе дэх өлсгөлөн; 3.5. Нийгмийн хэв журмыг хангуулах асуудал; 3.6. Хориглох газар, байршил, хугацаа; 3.7. Жагсаал, цуглааныг албадан тараах.

⁴⁸ МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилт” сэдэвт судалгааны семинарын хэлэлцүүлэг, 2022.05.04.

⁴⁹ Төрийн албаны тухай хууль (2017 он)-ийн 11-р зүйлийн 11.1.9-д “бүх шатны Засаг дарга болон аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын орлогч”.

3.1. Жагсаал, цуглааны нэр томъёоны тодорхойлолт

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “тайван жагсаал, цуглаан”, мөн ЖЦХЖТХ-д эдгээрээс гадна “нийгмийн хэв журам”, “иргэдийн аюулгүй байдал” зэрэг тодорхойлсон, тодорхойлоогүй ойлголт, нэр томъёонууд бий. Энэ хэсэгт “жагсаал”, “цуглаан”-ыг хэрхэн тодорхойлдог, эсхүл ойлгодог талааршинжлэн судална.

ЖЦХЖТХ-д “цуглаан” ба “жагсаал”-ыг дараах байдлаар тодорхойлсон: 3.1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын иргэдээс улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа нийтэд илэрхийлэх зорилгоор зохион байгуулж байгаа үйл ажиллагааг цуглаан гэнэ”, мөн хуулийн 3.2 дахь хэсэгт “Иргэд хот суурингийн гудамж талбайгаар зохион байгуулалттайгаар жагсан явж, энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа илэрхийлж байгааг жагсаал гэнэ” гэж тодорхойлжээ.

Жагсаал, цуглаан. ИБУТЭТОУП-ын 21-р зүйлд англи хэлээр “*right of peaceful assembly*”, франц хэлээр “*le droit de réunion pacifique*” нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө” гэж баталгаажсан. Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө гэсэн ойлголтод хэд хэдэн хүмүүс тодорхой зорилгоор түр хугацаагаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа нийтэд илэрхийлэхийг нийтлэг ойлгож байна. Үүнийг дараах тайлбар, удирдамжаас харж болно:

- НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий тайлбарт “тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх нь хүмүүс тодорхой зорилгоо хүч үл хэрэглэх замаар нийтэд илэрхийлэх эрхийг хамгаалдаг. Энэ нь хамтаараа хэрэгжүүлдэг хувь хүний эрх юм. Тиймээс хамтарсан байх нь энэ эрхийн салшгүй элемент юм” гэжээ.⁵⁰
- НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн тусгай илтгэгчийн 2012 оны тайланд “‘цуглаан’ гэж хувийн болон нийтийн орон зайд тодорхой зорилгоор, зориудаар, түр цугларахыг хэлнэ. Үүнд, жагсаал, доторх уулзалт, ажил хаялт, ёслолын парад, тэр байтугай олон нийтийн байгууламжийг эзлэх (sit-in) ажиллагаа орно” гэж тодорхойлжээ.⁵¹
- Венецийн комиссын удирдамжид “хэд хэдэн хүн олон нийт хүрэх боломжтой газар нийтэд [тодорхой зүйл] илэрхийлэх зорилгоор, зориудаар цуглахыг ойлгоно” гэжээ.⁵² Тус комиссын 2010 оны Удирдамжийн 16-д “цуглаан нь тодорхойлолт ёсоор доод тал нь хоёр хүн оролцохыг шаардана” гэж байсан. Европын Хүний эрхийн шүүхэд Унгарын засгийн газрын эсрэг *Tatár, Fáber* нарын гаргасан гомдолд хоёр хүн богино хугацаанд үзэл бодлоо илэрхийлсэн нь мэдэгдэл өгөх шаардлагад хамаарахгүй гэж маргасан. 2010 оны Удирдамжийн тус заалтыг үндэслэн Унгарын засгийн газар олон нийтийн газар наад зах нь хоёр хүн нийтэд илэрхийлэх зорилгоор цуглахыг зохицуулах нь Европын стандарттай харшлахгүй гэж үзсэн. Европын Хүний эрхийн шүүх тус удирдамжид доод тал нь хоёр хүн гэснийг хоёр хүн үзэл бодлоо илэрхийлсэн болгоныг цуглаан гэж үзнэ хэмээн тайлбарлаж болохгүй гэж шийджээ.⁵³

⁵⁰ “General Comment No. 37 On the Right of Peaceful Assembly (Article 21),” CCPR/C/GC/37, (UN Human Rights Committee, 2020) §4.

⁵¹ Human Rights Council, Maina Kia, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, (United Nations General Assembly 2012), §24.

⁵² “Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly,” 3rd Edition, CDL-AD(2020)017rev, §13.

⁵³ “*Tatár and Fáber v. Hungary*, Application nos. 26005/08 and 26160/08, 12 June 2012” https://www.icnl.org/wp-content/uploads/CASE-OF-TAT_R-AND-F_BER-v.-HUNGARY.pdf

Тодорхойлолтод зохион байгуулах субъектийг “Монгол Улсын иргэд” гэж тодорхойлсон. Харин, жагсаал, цуглаан гэж хүмүүсийн нэгдлийг шууд тодорхойлоогүй ч үгийн шууд утгаас хоёр ба түүнээс дээш хүн оролцсон байх нь жагсаал, цуглааны үндсэн ойлголтын нэг хэсэг юм. Үүнтэй холбоотойгоор ЖЦХЖТХ-д заасан жагсаал, цуглаан хийх үндсэн шаардлагын нэг болох мэдэгдэл бүртгүүлэх үүрэг иргэн дангаар үзэл бодлоо нийтэд илэрхийлэхэд хамаарахгүй. Гэвч, практикт нэг иргэн төв талбай дээр зогсож үзэл бодлоо илэрхийлэхэд харьяалагдах Засаг даргад бүртгүүлсэн байх шаардлага хамаарч ирсэн нь шүүхийн шийдвэрүүд⁵⁴ болон хүний эрхийн байгууллагуудын тайлангаас⁵⁵ харагдаж байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16-р зүйлд заасан иргэний “тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө” нь иргэдийн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй салшгүй холбоотой бөгөөд эдгээр эрхүүд нь нэг нь нөгөөгүйгээр байх боломжгүй, хоорондоо салшгүй нягт уялдаатай байдгаараа онцлогтой. НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий тайлбарт цуглааны тухай ойлголт нь нэгээс дээш оролцогчтой байх гэсэн утгатай боловч нэг жагсагч ч мөн адил ИБУТЭТОУП-ын 19 зүгээр зүйлд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийнхээ хүрээнд жагсаал, цуглаантай ижил эрх эдэлнэ гэжээ.⁵⁶

ЖЦХЖТХ-ийн цуглааны зорилгын хамрах асуудлын хүрээг **“улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудал”** гэж тодорхойлсон. Тиймээс, уг хуулийн 5-р зүйл зааснаар дараах арга хэмжээ зохион байгуулахад үйлчлэхгүй ажээ:

1. төрийн ёслолын болон төрийн эрх бүхий байгууллагаас зохион байгуулж байгаа жагсаал, цуглаан;
2. иргэд, байгууллага энэ хуулийн 3-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан асуудалтай холбогдолгүй сэдвээр зохион байгуулж байгаа спорт, урлаг, уран сайхан, баяр наадмын болон тэдгээртэй адилтгах бусад арга хэмжээ;
3. төрийн болон улс төрийн нам, төрийн бус байгууллагаас иргэд, сонгогчид, гишүүд, дэмжигчидтэй хийх хурал, уулзалт;
4. аж ахуйн нэгж, байгууллага, тэдгээрийн ажиллагсдаас тухайн байгууллагын үндсэн үйл ажиллагаатай холбогдолтой асуудлаар зохион байгуулж байгаа хурал, цуглаан, тэдгээртэй адилтгах бусад арга хэмжээ.

Үүнээс үүдэн зохицуулалтын хоёр тусдаа механизм үйлчилж байна. Нийтийн талбайд тайван жагсаал, цуглаан хийх тохиолдолд ЖЦХЖТХ-ийн дагуу мэдэгдэл нэртэй “зөвшөөрөл” авах механизм хэрэгждэг. Харин, уг хуулийн 5-р зүйлд заасан ЖЦХЖТХ-ийн үйлчлэлд хамаарахгүй арга хэмжээ зохион байгуулахтай холбоотой мэдэгдлийг Нийслэлийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчдээс 1998 оны 31 дүгээр тогтоолоор баталсан “Нийслэлийн гудамж, талбайд спорт, урлаг, уран сайхан, баяр ёслолын болон тэдгээртэй адилтгах арга хэмжээг зохион байгуулах журмын” дагуу харьяа дүүргийн Засаг даргад бичгээр өргөдөл өгч зөвшөөрөл авдаг байна. Үүний улмаас зохицуулалтын зөрчилдөөнтэй байдал үүсэх, давхцах, чухал өдөр “блоклох” зэргээр жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө бодитоор хэрэгжихэд саад учруулж болно.

⁵⁴ Иргэн Г.Б нэхэмжлэгч, Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, 2021.10.21, дугаар 221/МА2021/0556.; Иргэн Б.Б-ийн нэхэмжлэл, Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2018.06.06, дугаар 352.

⁵⁵ Нээлттэй нийгэм форум, Эмнести Интернэшнл, Ковид 19 ба цар тахал: Монгол улс: цагдаагийн байгууллага, алба хаагчдын үйлдсэн хүний эрхийн зөрчил, тохиолдол (2021), 7. Нээлттэй нийгэм форум, Глоб Интернэшнл төв, “Коронавируст халдвар буюу ковид-19 цар тахлын эсрэг хариу арга хэмжээ иргэний болон улс төрийн эрхэд нөлөөлөх нь” тайлан, (2021).

⁵⁶ General comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21): Human Rights Committee, §13.

Тодорхойлолтод жагсаал цуглаан болох газар, орон байрыг тодорхойлоогүй. Тодруулбал, орон байрны дотор болон цахим орчинд болж буй хурал, цуглаан хамаарах эсэх нь тодорхойгүй ба тийм тохиолдолд ЖЦХЖТХ-ийн зохицуулалтын үйлчлэх хүрээнд хамруулж байсан эсэх талаар баримт сэлт үгүй байна. Олон улсын байгууллагууд, улс орнууд газар, орон байрны тухайд гадаа болон дотор орчин, цахим орчныг аль алиныг нийтлэг хамруулан ойлгох болжээ (Хориглох газар, байршлын талаар тайлангийн 3.6 хэсгийг харна уу). НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос гаргасан Ерөнхий тайлбар (No.37)-т “ИБУТЭТОУП-ын 21-р зүйл нь “гадаа, дотор болон цахим орчинд, тэрчлэн нийтийн болон хувийн орон зайд буюу тэдгээрийг хослуулсан аль ч газар” жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хамгаална” гээд улмаар жагсаал, цуглааны байж болох хэлбэрүүдийн жишээ татсан байна.

ЖЦХЖТХ-ийн 4-р зүйлд зааснаар жагсаал, цуглааныг иргэн, улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага **зохион байгуулах эрхтэй**. Тус зүйлийн 4.2 дах хэсэгт зааснаар “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**.” Тодорхойлолт болон дээрх заалтаас Монгол Улсад гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн тайван жагсаал, цуглаанд оролцож болох ч түүнийг зохион байгуулах эрхгүй байна. Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар гадаадын иргэний жагсаал, цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг уул иргэнийг харьяалсан улстай байгуулсан олон улсын гэрээгээр харилцан адил байх зарчим баримтлан тодорхойлохоор зохицуулжээ.⁵⁷

НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий тайлбар (No.37)-т иргэн, иргэн бус хүн бүр тайван цуглаан хийх эрхтэй. Үүнд, жишээ нь гадаадын иргэн, баримт бичигтэй болон бичиггүй цагаачид, орогнол хүсэгч, дүрвэгсэд, харьяалалгүй хүн энэ эрхээ хэрэгжүүлж болох юм гэжээ.⁵⁸ Венецийн комиссын удирдамжид “олон улсын хүний эрхийн баримт бичгүүд жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний баталгааг иргэншилтэй холбоогүй тул үндэсний хуулиар тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг зөвхөн иргэн төдийгүй гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, дүрвэгсэд, орогнол хайгч, цагаачдад адил эрх олгох нь чухал юм”⁵⁹ гэжээ.

Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг субъектийн хувьд иргэнээс гадна улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага эдлэхээр хуульчлагдсан, харин аж ахуйн нэгж, хуулийн этгээд, компани энэ эрхийг өөрийн нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлэхгүй харагдаж байна. Эдийн засаг, нийгэм, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой олон асуудалд хуулийн этгээд, компани үзэл бодол, санал, шаардлагаа илэрхийлэх боломжийг олгох нь чухал юм. Венецийн комиссын удирдамжид зааснаар албан бус буюу түр зуурын бүлгүүд, хуулийн этгээдүүд, компани, үйлдвэрчний эвлэл, улс төрийн нам, шашны бүлгүүд зэрэг бүртгэгдсэн болон бүртгэгдээгүй холбоод тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг эдлэх эрхтэй байх хэрэгтэй.⁶⁰

Дээрхээс үзвэл жагсаал, цуглааны тодорхойлолтод жагсаал, цуглааны зорилго, субъектийг тодорхой заасан нь жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг явцууруулсан гэж үзэж болох ба, энэ нь хууль хэрэглээний явцад хүндрэл бэрхшээл үүсэх нөхцөл бий болгох юм.

Австрийн хүний эрхийн хуульч Манфред Новак тайван жагсаал, цуглааныг хэрхэн ойлгох буюу тайлбарлах талаар шийдвэрлэх зөвлөмж, тайлбарыг хийсэн. Тэрээр ИБУТЭТОУП-ын тайлбарт “цуглаан гэсэн нэр томъёо Конвенцод

⁵⁷ Монгол Улсын Үндсэн хууль, 18-р зүйлийн 1, 2

⁵⁸ Human Rights Committee, General Comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21), §5.

⁵⁹ “Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly,” §109.

⁶⁰ Мөн тэнд, §43.

тодорхойлогдоогүй ч конвенцын бичвэрээр төсөөлөгддөг. Тиймээс энэхүү уламжлалт эрхийн объект, зорилгыг харгалзан үндэсний эрх зүйн тогтолцоондоо заншлын болон нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн утгад нийцүүлэн тайлбарлах ёстой” гэсэн.⁶¹ Цаашилбал, тэрээр “хувь хүмүүсийн цуглаан болгон тусгай хамгаалалт шаардахгүй нь эргэлзээгүй юм. Харин хэд хэдэн хүн тодорхой зорилгын төлөө зориудаар, түр цугларсан тохиолдолд л цуглаан хийх эрх чөлөөг эдэлдэг.” гэжээ. Венецийн комиссын удирдамжийн 41-т “цуглаан хийх эрх чөлөөг гагцхүү ИБУТЭТОУП-ын 21-р зүйлд⁶² заасан зөвшөөрөгдсөн хязгаарын хүрээнд нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ байгаа тохиолдолд л зохицуулах ёстой” гэжээ.⁶³

“Тайван” гэдгийг хэрхэн ойлгох, тодорхойлох тухай. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16-р зүйлийн 16 дахь хэсэг, ИБУТЭТОУП-ын 21-р зүйл, ЖЦХЖТХ нь зөвхөн тайван жагсаал, цуглаанд үйлчилдэг. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20-р зүйлд “Хүн бүр чөлөөтэй тайван хуран цуглаж, эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй” гэж заасан байдаг. Мөн Үндсэн хуулийн 19-р зүйлийн 3-т “хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй” гэсэн нь жагсаал, цуглаан нь тайван байх гэсэн ёстой агуулгыг илэрхийлдэг.

“Тайван” гэдгийг олон улсын эрх зүйн болон сайн туршлагад хэрхэн ойлгож, тодорхойлдогийг авч үзье. НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий тайлбарт “хүч үл хэрэглэсэн” жагсаал, цуглааныг “тайван жагсаал, цуглаан” гэж үзэж байгаа ба түлхэлцэх болон тээврийн хэрэгсэл, явган хүний хөдөлгөөн, өдөр тутмын үйл ажиллагаанд саад учруулах нь хүчирхийлэл болохгүй гэсэн байна.⁶⁴ Венецийн комиссын удирдамжид “хүчирхийлэл” гэдгийг оролцогчид хүний бие махбодод гэмтэл учруулах, эсхүл эд хөрөнгөнд ноцтой хохирол учруулах буюу тийнхүү учруулах зорилготой бие махбодын хүч хэрэглэхийг ерөнхийдөө ойлгож байна.⁶⁵ Венецийн комиссын удирдамжид “тайван жагсаал, цуглаан гэсэн ойлголтод зохион байгуулагчид болон оролцогчид нь хүчирхийллийн зорилготой эсхүл хүчирхийлэлд өдөөн хатгасан жагсаал, цуглаан хамаарахгүй. Жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчид болон оролцогчдын “тайван” гэсэн санаа зоригийг хэрэв тэд хүчирхийлэл үйлдэх эсвэл өдөөн турхирах санаа зоригтой байсан гэсэн баттай нотлох баримт байхгүй л бол тооцно” гэжээ.⁶⁶

Тайван жагсаал, цуглаан нь зохион байгуулагчдын хяналтаас гадуур хүч хэрэглэсэн, тайван бус нөхцөл байдалд хүрч болно. (1) зохион байгуулагч бус этгээд хүчирхийлэл үйлдэх буюу үйлдэгдэхэд хүргэх,⁶⁷ (2) эрх бүхий байгууллага

⁶¹ Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2 edition (N.P. Engel, 2005), 373.

⁶² “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.”

⁶³ Венецийн комиссын Тайван цуглааны эрх чөлөөний удирдамжийн 18, 41-т тус удирдамжийн зорилгоор “цуглаан гэсэн нэр томъёонд олон нийтийн газарт нийтлэг зүйл илэрхийлэх зорилгоор хэд хэдэн хүмүүс зориудаар цугларахыг ойлгоно. Үүнд, төлөвлөсөн болон зохион байгуулсан цуглаан, төлөвлөөгүй болон аяндаа үүссэн цуглаан, хөдөлгөөнгүй (static) болон хөдөлгөөнт цуглааныг хамруулсан” гэжээ.

⁶⁴ НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, Тайван цуглаан хийх эрхийн талаарх Ерөнхий тайлбар No.37(2020), §15.

⁶⁵ “Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom Of Peaceful Assembly,” §51.

⁶⁶ Мөн тэнд §50.

⁶⁷ Мөн тэнд §46.

үйлдлээс хэтэрсэн хүч, албадлага хэрэглэх,⁶⁸ (3) жагсаал, цуглаанд оролцогч зарим хүмүүс хүчирхийлэлд уриалах буюу хүчирхийлэлд хүргэж болзошгүй үйлдэл хийх⁶⁹ зэрэг нь жагсаал, цуглааныг “тайван бус” гэж үзэх үндэс болохгүй⁷⁰ ба тэдгээрийг ялгаж, салгаж ойлгох нь чухал ажээ.

Дүгнэлт. Монгол Улсын Үндсэн хуульд иргэд тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх, чөлөөг баталгаатай эдлэх, ийнхүү эрхээ эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй болохыг тодорхой заажээ. ЖЦХЖТХ-д жагсаал, цуглааны тодорхойлолтод зорилго, субъектийг тодорхой заасан нь жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг явцууруулсан гэж үзэж болох ба энэ нь хууль хэрэглээний явцад хүндрэл бэрхшээл үүсэх нөхцөл бий болгохоор юм.

Энэ судалгаанд харьцуулсан гурван улсаас Францад жагсаал, цуглааныг шууд тодорхойлоогүй бол АНУ-ын Колумбын тойрогт “жагсаал, цуглаан” гэж улс төр, нийгэм, шашны үзэл бодлоо илэрхийлэх зорилгоор зохион байгуулсан жагсаал, цуглаан, парад болон бусад ижил төстэйгээр хүмүүс цугларахыг, Японд “цуглаан” гэж “хэд хэдэн этгээд улс төр, эдийн засаг, эрдэм шинжилгээ, урлаг, шашин гэх мэт асуудлын хүрээнд адил зорилгоор, тодорхой нэг газар цуглахыг” хэлнэ гэж тус тус уян хатан, нээлттэйгээр тодорхойлсон байна.

3.2. Жагсаал, цуглааны хэлбэр: зэрэгцээ, сөрсөн, давталттай, аяндаа үүссэн цуглаан

ЖЦХЖТХ-д “жагсаал, цуглаан”-ы олон янз хэлбэр тусаагүй байна. ЖЦХЖТХ-д жагсаалыг тусад нь тодорхойлсон ч хуульд “жагсаал, цуглаан” гэж хоршоо үгээр бүхэлдээ хэрэглэгдсэн ба зохицуулалтын үүднээс ялгаа үүсгээгүй байдал ажиглагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, олон зуун хүн оролцсон жагсаал, 10 хүн оролцсон цуглаан, 1 хүн шаардлагаа нийтэд илэрхийлэхэд адилхан мэдэгдэл бүртгүүлэх шаардлага нэгэн адил тавигдаж иржээ.⁷¹

Жагсаал, цуглааны өөр олон хэлбэрийг тодорхойлж, хүлээн зөвшөөрөх нь иргэд жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөгөө хэрэгжүүлэхэд дөхөм болно. Орчин үед интернет, нийгмийн сүлжээ зэрэг мэдээлэл, холбооны технологи ашиглан цуглааныг төлөвлөх болон хийх болсон. Тухайлбал, флаш моб – бүлэг хүмүүс, магадгүй ийм технологи ашиглан, нэг газарт богино хугацаагаар цуглаж, үйл ажиллагаа хийн тарах, зам хаах зэрэг статик цуглаан хамаарч байна.

Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхэд зэрэгцээ цуглаан, сөрсөн жагсаал, давталттай цуглаан хамаардаг бөгөөд эдгээрээр хязгаарлагдахгүйгээр жагсаал, цуглааны ойлголт, тодорхойлолт, хэлбэрүүдийг шууд ба шууд бусаар хүлээн

⁶⁸ Нээлттэй нийгэм форум, Эмнести интернэшнл. Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа. Монгол Улс: цагдаагийн байгууллага, алба хаагчдын үйлдсэн хүний эрхийн зөрчил, тохиолдол. (2021), 17; 19; 25.

⁶⁹ “General Comment No. 37 On The Right Of Peaceful Assembly (Article 21),” CCPR/C/GC/37, (UN Human Rights Committee, 2020) §19.

⁷⁰ “Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly,” §49-50; “General Comment No. 37 On The Right Of Peaceful Assembly (Article 21),” CCPR/C/GC/37, (UN Human Rights Committee, 2020), §16.

⁷¹ Иргэн Г.Б нэхэмжлэгч, Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, 2021.10.21, дугаар 221/МА2021/0556.; Иргэн Б.Б-ийн нэхэмжлэл, Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2018.06.06, дугаар 352.

зөвшөөрөх нь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөний хамрах хүрээний асуудал юм.⁷² Венецийн комиссын удирдамжид эдгээрийг хэрхэн тодорхойлсныг доор оруулав.

Зэрэгцээ цуглаан. Боломжтой бол ижил газар, ижил цаг хугацаанд хоёр ба түүнээс дээш жагсаал, цуглаан нэгэн зэрэг болохыг зэрэгцээ цуглаан гэнэ. Зай талбай хүрэлцэхгүй гэх мэт нэгэн зэрэг явуулах боломжгүй бол жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчид харилцан тохиромжтой шийдвэрт хүрч өөр хувилбар эрэлхийлэх нь зүйтэй. Чухал өдрүүдийг өмнө нь захиалж “блоклох” нь бусад жагсаалыг гадуурхсан хэрэг болох тул “эхэлж ирсэн нь эхэлж хэрэглэх” зарчмыг хэрэгжүүлэхгүй байх ёстой.⁷³

Сөрсөн цуглаан. Олон нийтийн жагсаал, цуглаан дээр илэрхийлж буй үзэл бодолтой санал нийлэхгүй байгаагаа илэрхийлэхийн тулд хүмүүс эсэргүүцсэн жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй гэж Венецийн комиссын удирдамжийн 77-д өгүүлж, тайлбарлажээ.⁷⁴ Тус тайлбарт эш татсан жишээгээр сөрсөн жагсаал, цуглаанд хязгаарлалт тавихдаа пропорционал байдлыг сайтар үнэлж байж хязгаарлах хэрэгтэй. Үүнд, цаг хугацаа, байршлын давхцаж байгаа нь илэрхийлэх мессэжийн хувьд зайлшгүй эсэх, нийтийн эрх ашгийн төлөө эсэх, зай талбайн багтаамж боломжтой эсэх, тайван эсэх зэргийг харгалзан үзнэ гэжээ. Монгол Улсад сөрсөн цуглааныг хориглосон агуулга ЖЦХЖТХ-д бий. Тус хуулийн 8-р зүйлийн 5-д “зохих журмын дагуу бүртгэгдсэн жагсаал, цуглаан хийх газарт мөн цаг хугацаанд түүний эсрэг агуулга, зорилготой өөр жагсаал, цуглаан давхардуулан хийхийг хориглоно” гэжээ.

Давталттай цуглаан. Үүнд тогтсон нэг газар давталттайгаар хийх цуглааныг ойлгодог. Тийнхүү давталттайгаар явуулахдаа ижил хугацаа, байршилд явагдах бусад жагсаал, цуглаанаас давуу нөхцөл эдлэх ёсгүй, мөн давталт болон нэгдсэн үр нөлөө нь бусдын эрхэд тэнцвэргүйгээр саад учруулаагүй л бол тухайн нөхцөлд давталттай явуулж байгаа гэдгээрээ хязгаарлагдах ёсгүй. Аль алиныг нь зохицуулж болох бол давталттай цуглаан нь “нэгэн зэрэг болох цуглаан,” “сөрөг цуглаан” зохион байгуулахад саад болох учиргүй.⁷⁵

Манай улсад эдгээр хэлбэр практик дээр хүлээн зөвшөөрөгдөн хийгдэж байсан болон боломжгүй гэсэн хязгаарлалтад орж байсан жишээ аль аль нь бий. 2021 оны 7 сарын 2-ны өдөр Д.Сүхбаатарын талбайд “No Naadam”, “Yes Naadam”, болон цалингаа нэмүүлэх шаардлага тавьсан эмч нарын суулт нэгэн зэрэг болж байв.⁷⁶ Энэ нь зай талбай хүрэлцээтэй тохиолдолд ийнхүү үзэл бодол, санал, шаардлагаа тухайн цаг үедээ илэрхийлэх боломжийг олгосон сайн жишээ юм. Харин, Тусгаар тогтнолын талбай дээр иргэн Б.Б-ийн цуглаан хийхээр мэдэгдэлд дурдсан өдөр нь үзэсгэлэн худалдаан давхацсан, зай талбай байхгүй тул боломжгүй гэж Чингэлтэй дүүргийн Засаг дарга татгалзсан захирамж гаргасан. Шүүх Засаг даргын захирамжийг ЖЦХЖТХ зөрчсөн гэж үзжээ.⁷⁷ Олон улсын сайн туршлагатай харьцуулан авч үзвэл нэг цагт, нэг доор болох арга хэмжээг зохицуулах боломжтой тохиолдолд Засаг дарга татгалзах ёсгүй, харин зай талбай багтахгүй гэх мэт ноцтой шалтгааны улмаас татгалзах нь үндэслэлтэй.

Аяндаа үүссэн цуглаан. Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний хамрах хүрээнд төлөвлөсөн болон зохион байгуулсан, төлөвлөөгүй буюу аяндаа

⁷² “General Comment No. 37 on the Right of Peaceful Assembly (Article 21),” CCPR/C/GC/37, (UN Human Rights Committee, 2020), §14.

⁷³ “Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly,” §22, §78.

⁷⁴ Мөн тэнд, §77.

⁷⁵ Мөн тэнд.

⁷⁶ “Yes naadam, No naadam, эмч нарын суулт”, www.mass.mn, 2021.07.02.

⁷⁷ Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2018.06.06, дугаар 352.

үүссэн олон төрлийн үйл явдал ордог. Хэн нэг хүний хэлсэн үг, бусдын хийсэн цуглаан, эсхүл тодорхой үйл явдалд хариу болгон зохион байгуулсан цуглааныг аяндаа үүссэн цуглаан гэж нэрлэдэг. Ийм цуглааны үед зохион байгуулагч огт байхгүй байж болно эсхүл зохион байгуулагч байсан ч урьдчилсан мэдэгдэл өгөх хуулийн хугацааг баримтлах боломжгүй байдаг. Аяндаа үүссэн цуглаан нь тодорхой үйл явдлын өрнөлийн үед аяндаа бий болдог. Ийм цуглааныг хийх боломжтой байх нь чухал бөгөөд яагаад гэвэл түүнийг хойшлуулснаар илэрхийлэх гэж буй үзэл бодлыг сулруулдаг.⁷⁸

УИХ 2015 оны 8 сарын 11-нд “Анхны ардчилсан сонгууль болж байнгын ажиллагаатай парламент байгуулагдсаны 25 жилийн ойг тохиолдуулан өршөөл үзүүлэх тухай хууль”-ийг баталсан. Энэ хууль авилгын гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүсийг өршөөх агуулгатай байсан учраас Монгол Улсын Ерөнхийлөгч уг хуульд хэсэгчлэн хориг тавьсан.⁷⁹ Авилгын гэмт хэрэг үйлдэгсдэд өршөөл үзүүлэхийг олон нийт эсэргүүцэж байв. 2015 оны 10 сарын 15-ны өдөр Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээн авах эсэх, авилгын гэмт хэргийг Өршөөлийн тухай хуульд хамруулах эсэх асуудал УИХ-ын нэгдсэн чуулганаар орж хэлэлцэгдэх гэж байгаа тухай хэсэг цөөн иргэн твиттер, фэйсбүүк дээр энэ өдрийн 10 цагийн үед ярилцаж байгаад 11 цагт Сүхбаатар (Чингис)-ын талбай дээр очиж эсэргүүцлээ илэрхийлэхээр болжээ. Эдгээр иргэн Сүхбаатарын талбай дээр очиж авилгын гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг өршөөхийг эсэргүүцэж тайван цуглаан хийж байжээ. Энэ үед цагдаа ирж бүртгүүлээгүй гэсэн үндэслэлээр уг цуглааныг тараан, оролцогчдын нэг болох Ц.М-г цагдаагийн газар руу хүчээр авч явж тайлбар авсан байна.

2015 оны 10 сарын 15-ны өдрийн цуглааныг бүртгэлгүй зохион байгуулсан хэмээн Ц.М-ыг торгож шийтгэжээ. Энэ өдөр Сүхбаатарын талбайд бүртгэлгүйгээр цуглаан зохион байгуулсан нь “Ц.М-ын өөрийн тайлбар, Сүхбаатар дүүргийн Засаг даргын 4/3052 тоот албан бичиг зэрэг нотлох баримтуудаар тогтоогдож байна” гэж үзээд ЖЦХЖТХ-ийн 15-р зүйлийн 3-т заасны дагуу 25,000 төгрөгөөр торгох шийтгэл ногдуулах шийтгэвэрийг шүүгч С.Олзод гаргажээ.⁸⁰ Гэвч, 2015 оны 10 сарын 15-ны өдөр болсон цуглааныг эхлүүлсэн твиттер, фэйсбүүк дээрх ярианд Ц.М бараг оролцоогүй нь түүнийг уг цуглааныг зохион байгуулагч байсан гэж үзэхэд эргэлзээ үүсгэдэг боловч шүүгч С.Олзод үүнийг нягталж үзээгүй.

2015 оны 10 сарын 15-нд Ц.М, Д.А зэрэг залуусын хийсэн цуглааныг цагдаа тараасан, Ц.М-г шүүх торгож шийтгэсэн нь тайван цуглах эрх чөлөөг зөрчсөн юм. Эдгээр иргэд энэ өдрийн өглөө авилгын хэрэгт шийтгэгдсэн хүмүүсийг өршөөлд хамруулах эсэх асуудал УИХ-ын чуулганаар хэлэлцэгдэх тухай мэдсэн учраас тэр даруй цуглан эсэргүүцлээ илэрхийлсэн. Цуглааныг бүртгүүлэхээр Засаг даргад хандсан бол тухайн цаг мөчид үзэл бодлоо илэрхийлж цуглах боломжгүй байсан. Учир нь, ЖЦХЖТХ-д заасны дагуу мэдэгдлийг бүртгэсэн эсэх хариуг Засаг дарга ажлын 3 өдрийн дотор өгнө, хэрэв бүртгэхээс татгалзсан бол шүүхэд хандаж болох боловч шүүх ажлын 6 өдрийн дотор засаг даргын татгалзал үндэслэлтэй эсэхийг шийдвэрлэх ёстой. Эндээс харахад жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлээ бүртгүүлж цуглаан хийхэд нийт ажлын 9 өдөр буюу бараг 14 хоног зарцуулж болзошгүй байсан. Хэрэв авилгын хэргийг өршөөлд хамруулахыг эсэргүүцэх хүсэлтэй хүмүүс цуглаанаа албан ёсоор бүртгүүлэхээр засаг даргад мэдэгдсэн бол Засаг даргын

⁷⁸ Nina Belyaeva, Thomas Bull, and David Goldberger, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010), 67, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.

⁷⁹ “Ерөнхийлөгч Өршөөлийн хуульд хэсэгчлэн хориг тавилаа,” *www.news.mn* | Мэдээллийн эх сурвалж, 2016.10.30-нд үзсэн, <http://www.news.mn/r/219992>.

⁸⁰ Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийтгэвэр, Дугаар 3263, 2015.10.25.

хариу шийдвэр тухайн асуудлыг шийдвэрлэсний дараа гарч болзошгүй байсан бөгөөд энэ тохиолдолд цуглаан хийх ач холбогдол үгүй болох байсан.

2015 оны 10 сарын 15-ны өдрийн цуглааныг олон улсад “аяндаа үүссэн цуглаан” хэмээдэг. Иймд, тайван цуглах эрх чөлөө нь ямар нэгэн мэдэгдэл өгөлгүйгээр ийм цуглааныг тайвнаар хийхийг багтаадаг. ЖЦХЖТХ-иар аяндаа үүссэн цуглааныг зохицуулаагүй учраас Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2-т заасан эрх чөлөөний зарчмын дагуу энэхүү цуглааныг тайван байгаа тохиолдолд тараахгүй, шийтгэхгүй байх, зөвшөөрөх хэрэгтэй. ЖЦХЖТХ-иар илт хориглоогүй учраас энэ төрлийн цуглааныг мэдэгдэлгүйгээр хийх нь зөвшөөрөгдөнө. Ямар нэгэн хууль зөрчсөн үйл ажиллагаа явуулаагүй байхад аяндаа үүссэн цуглааныг урьдчилан мэдэгдээгүй гэсэн шалтгаанаар хориглох нь тайвнаар цуглах эрх чөлөөг тэнцвэргүйгээр хязгаарласанд тооцогддог гэж Хүний эрхийн Европын шүүх шийдвэрлэж байв.⁸¹ Мөн, НҮБ-ийн тусгай илтгэгч Майна Кай болон Венецийн комисс тайван цуглааныг мэдэгдэлгүйгээр хийхийг зөвшөөрөх ёстой гэж үзсэн.⁸²

3.3. Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл, зөвшөөрлийн үр нөлөө

2005 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр ЖЦХЖТХ-д байсан зөвшөөрөл өгөх, зөвшөөрөл олгох гэснийг бүртгэх, бүртгүүлэх гэсэн нэр томъёогоор хэлбэрийн төдий сольсон ч агуулгын хувьд жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрөл өгөх тогтолцоо одоог хүртэл үйлчилж байна. Тодруулбал, жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг сум, дүүрэг (аймаг, нийслэл)-ийн Засаг даргад өгдөг. Засаг дарга ажлын 3 өдрийн дотор уг мэдэгдлийг бүртгэсэн эсэхээ жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчид бичгээр хариу мэдэгдэх бөгөөд энэ хугацаанд хариу мэдэгдээгүй бол төлөвлөсний дагуу жагсах, цуглах эрхтэй. ЖЦХЖТХ-ийн 10-р зүйлийн 2-т заасан үндэслэлээр Засаг дарга мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзсан бол жагсаал, цуглааны зохион байгуулагч шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй бөгөөд шүүгч ажлын 6 өдөрт гомдлыг шийдвэрлэнэ. ЖЦХЖТХ-д заасан журмын дагуу бүртгүүлээгүй, тайван жагсаал, цуглаан хийх нь хориотой. Бүртгүүлээгүй жагсаал, цуглааныг албадан тараах, зохион байгуулагчдыг торгох, баривчлах шийтгэл ногдуулах хууль үйлчилж байгаа нь “үнэн хэрэгтээ “зөвшөөрлийн тогтолцоо” үйлчилсээр байгааг харуулдаг.”⁸³

Үндсэн эрхэд тавьж буй аливаа хязгаарлалт нь тохирсон байх ёстой гэсэн шаардлага Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2-т заасан “шударга ёс”-ны зарчимд агуулагддаг бөгөөд ИБҮТЭТОУП-ын 20-р зүйлд заасан.⁸⁴ Жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрлийн тогтолцоо нь үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөө, нийгмийн дэг журам гэсэн чухал ашиг сонирхлыг хамгаалахад тохирсон, зайлшгүй арга хэмжээ биш учраас жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг зөрчдөг. Зөвшөөрлийн тогтолцоо нь ардчилсан нийгэм дэх чухал ашиг сонирхлыг хангахад тохироогүй, зайлшгүй бус гэдэг нь хоёр үндэслэлээр нотлогддог.

⁸¹ *Buka and Others v. Hungary*, European Court of Human Rights (2007), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81728#%7B%22itemid%22%3A%22001-81728%22%7D>

⁸² Maina Kiai, “Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, A/HRC/20/27” (Human Rights Council, UN, April 24, 2013), 15, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf.

⁸³ ХЭҮК, *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 8 дахь илтгэл* (УБ, 2009), 4.

⁸⁴ О.Мөнхсайхан, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт,” *“Ардчиллын хөгжил – Иргэдийн оролцоо” ЭШБХ-ын илтгэлийн эмхтгэл* (УБ, 2017), 91-108.

Нэгд, улс төрийн албан тушаалтан болох засаг дарга нь жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзах бүрэн эрхтэй учраас түүний үзэмжээс энэ эрхийг эдлэх эсэх шууд хамаардаг. Аль нэг албан тушаалтан аливаа үндсэн эрхийн хэрэгжилтийг дур зоргоороо хянадаг байх ёсгүй учраас цуглах эрх чөлөөг ямар ч хязгаарлалтгүйгээр үзэмжээрээ хянах нь уг эрхэд нийцдэггүй.⁸⁵ ЖЦХЖТХ дахь зохицуулалт нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг дур зоргоор хязгаарлахыг засаг даргад зөвшөөрдөг.

Нэг талаар, засаг дарга жагсаал, цуглаан хийх үндэслэлийг дур зоргоороо тайлбарлаж түүнийг хийхийг бүртгэхээс татгалзах боломжтой. ЖЦХЖТХ-ийн 10-р зүйлийн 1 дэх хэсгийн 3-т заасны дагуу жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдэл хүлээн авсан Засаг дарга жагсаал, цуглаан нь дараах зорилгоор хийгдэх гэж байгаа бол түүнийг хийхийг бүртгэхээс татгалзсан шийдвэр гаргаж, ажлын 3 өдрийн дотор зохион байгуулагчид бичгээр мэдэгдэнэ: дайн сурталчлах, үндэстэн ястны хооронд хагарал гаргах буюу үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, шашин шүтлэгээр ялгаварлан гадуурхах, аллага, хядлага, хорлон сүйтгэх ажиллагаа явуулах, төрийн эрх мэдлийг хууль бус аргаар авахыг уриалах; эсхүл үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох. Жагсаал, цуглаан ийм зорилготой юу, үгүй юу гэдгийг хэмжих тодорхой шалгуур тодорхойгүй учраас үүнд хэрхэн хариулах нь засаг даргын үзэмжийн хэрэг юм. Жишээлбэл, болоогүй жагсаал, цуглаан эмх замбараагүй байдал бий болгох эсэхийг урьдчилан тодорхойлоход төвөгтэй. Жагсаал, цуглааны үеэр эмх замбараагүй байдал үүсгэх маш бага магадлал байхад л ийм зорилготой хэмээн үзэж татгалзах эрх хэмжээг засаг даргад өгчээ.

Нөгөө талаар, засаг дарга заримдаа хуульд огт заагаагүй үндэслэлээр татгалзаж цуглах эрх чөлөөг эдлүүлдэггүй. Жишээлбэл, 2006 онд “ТЭХЯ-наас агаарын бохирдлыг бууруулах чиглэлээр хийж буй арга хэмжээтэй давхацсан, тодорхой маршрутаар хийх жагсаал нь авто хөдөлгөөнд саад учруулах, жолооч, зорчигч, иргэдийн бухимдлыг төрүүлэх, авто замын осол гаргах нөхцөл бүрдүүлэхүйц байсан гэх үндэслэлээр” Эрүүл нийгэм, иргэний хөдөлгөөнөөс гаргасан жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэхээс Сүхбаатар дүүргийн засаг дарга татгалзжээ.⁸⁶ Мөн, энэ дүүргийн засаг дарга 2006 онд “Сүхбаатарын талбайд “Мөнгөн шөнө” цэнгүүний бэлтгэл ажил эхэлсэн гэх үндэслэлээр” Хаягдлаар бизнес эрхлэгчдийн холбооноос зохион байгуулах цуглааныг бүртгэхээс татгалзжээ.⁸⁷

Утааны эсрэг аав ээжүүд ТББ 2017 оны 3 сарын 18-ны өдрийн 12:00-14.00 цагийн хооронд Сүхбаатарын талбайд цуглаан зохион байгуулах мэдэгдлийг Нийслэлийн засаг даргын тамгын газарт хүргүүлэхэд “Дээрх арга хэмжээг зохион байгуулах өдөр нь “Монгол цэргийн баяр”-ын өдрийн төрийн ёслолын арга хэмжээнүүдтэй давхцаж байна. Иймд таны гаргасан хүсэлтийг хүлээн авч бүртгэх боломжгүй байна” гэсэн татгалзсан хариу (№03/931)-г 2017 оны 3 сарын 16-ны өдрийн үдээс өмнө тус Тамгын газрын дарга М.Отгонбаяр өгчээ. Гэвч, энэхүү татгалзсан хариу нь олон нийтийн цахим сүлжээгээр ихээхэн шүүмжлэл дагуулсны эцэст мөн өдрийн үдээс хойш Нийслэлийн засаг даргын тамгын газрын дарга М.Отгонбаяр цуглаан зохион байгуулахыг бүртгэсэн хариу (№03/937)-г өгсөн байдаг.

⁸⁵ Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence* (Cambridge University Press, 2002), 729.

⁸⁶ ХЭҮК, *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 7 дахь илтгэл* (УБ, 2008), 32.

⁸⁷ Мөн тэнд.

Хоёрт, ардчилсан нийгэм дэх чухал ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс цуглах эрх чөлөөг зохицуулж болох боловч ийнхүү зохицуулахдаа уг эрх чөлөөнд хамгийн бага халдах арга замыг сонгохыг тохирсон байх нөхцөл шаарддаг. Зөвшөөрлийн тогтолцоо нь мэдэгдлийн тогтолцооноос илүү ихээр жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнд халдах эрсдэл үүсгэдэг учраас үүнээс татгалзаж мэдэгдлийн тогтолцоог авбал зохистой.

Мэдэгдлийн тогтолцоо нь зөвшөөрлийн тогтолцооноос дутахгүйгээр чухал ашиг сонирхлыг хамгаалж чаддагийн зэрэгцээ тайван цуглах эрхийг эдлэхийг зөрчих эрсдэл илүү багатай. Зохион байгуулагчаас эрх бүхий этгээдэд цуглах тухай урьдчилан мэдэгдсэн байхад л хангалттай бөгөөд түүний зөвшөөрөл эсхүл бүртгэлийг хүлээхгүйгээр тайван цуглаж болдог. Тиймээс, энэ тогтолцоо нь “цуглах эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхэд зөвшөөрөл заавал авах ёсгүй гэсэн хууль зүйн пэрзүүмц (presumption) дээр тулгуурладаг.”⁸⁸ Зөвхөн цуглах эрхийн хэрэгжилтийг дэмнэх болон нийтийн дэг журам, нийтийн аюулгүй байдал, бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад зайлшгүй арга хэмжээ авах боломжийг төрд олгох зорилгоор л цуглааныг урьдчилан мэдэгдэхийг шаардаж болдог.⁸⁹ Мэдэгдэл нь жагсаал, цуглааны тайван байдлыг хангах үүргээ хэрэгжүүлэх боломжийг цагдаад олгодог.⁹⁰ Жишээлбэл, цагдаа замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, цуглаж буй хүмүүсийн аюулгүй байдлыг хамгаалах зэрэг арга хэмжээ авч болно.

Зөвшөөрлийн тогтолцоонд цуглааныг зөвшөөрөөгүй (цуглах мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзсан) бол цуглаан хийх хориотой бөгөөд зөвшөөрөлгүй цуглаан хийвэл тухайн цуглааныг албадан тарааж эрүүгийн эсхүл захиргааны хариуцлага хүлээлгэдэг. Тайвнаар цуглах эсэх нь эрх бүхий этгээдийн зөвшөөрлөөс шууд хамаардаг. Тиймээс, “зөвшөөрөл авах шаардлага нь мэдэгдэх шаардлагаас илүү урвуулан ашиглагдах эрсдэлтэй.”⁹¹ Эрх баригч намын боловсон хүчинд цуглаан хийх зөвшөөрлийг өгөх эрх мэдэл хадгалагддаг бол энэ эрх чөлөөг хоосон зүйл болдог.⁹² Олонх өөрсдийнхөө эсрэг дуу хоолойг хаахын тулд цуглах зөвшөөрөл өгөхөөс татгалзах эрсдэлтэй. Зөвшөөрлийн тогтолцоо нь цуглах эрхийн үнэт зүйлийг үгүйсгэдэг төдийгүй хуулиар зохицуулаагүй бүхэн хууль ёсны байх ёстой гэсэн зарчимтай харшилдаг.⁹³ Тиймээс, цуглаан хийхийн тулд эрх бүхий этгээдээс зөвшөөрөл авсан байхыг шаардах нь цуглах эрх чөлөөг зөрчдөг.

Зөвшөөрлийн тогтолцоог халахыг олон улсын хүний эрхийн байгууллагууд зөвлөж ирсэн. Тухайлбал, НҮБ-ийн тусгай илтгэгч болон Венецийн комисс зөвшөөрлийн тогтолцоог халахыг зөвлөдөг.⁹⁴ Мөн, зөвшөөрлийн тогтолцоо цуглах эрх чөлөөг зөрчсөн гэсэн шийдвэрийг олон улсын шүүх гаргаж байсан. Жишээлбэл, цуглаан хийх мэдэгдлээс татгалзах бүрэн эрхийг орон нутгийн эрх барих байгууллагад өгсөн хуулийн заалт нь үнэндээ урьдчилсан мэдэгдлийн гэхээсээ урьдчилсан зөвшөөрлийн тогтолцоог үүсгэсэн гэж үзээд Гүржийн Үндсэн хуулийн

⁸⁸ Jacob Zenn, “Freedom of Assembly: Procedures of Permission and Notification” (ICNL, 2014), 3, <http://dev01.icnl.org/demo/assembly/wp-content/uploads/2014/09/Permission-Notification.pdf>.

⁸⁹ Belyaeva, Bull, and Goldberger, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 63.

⁹⁰ ХЭҮК, *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 10 дахь илтгэл* (УБ, 2011), 62, <http://www.mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=32>.

⁹¹ Belyaeva, Bull, and Goldberger, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 65.

⁹² *Rev. Christopher Mtikila v. Attorney-General*, High Court of Tanzania at Dodoma, Civil Case No. 5 of 1993. Vol.1 Commonwealth Human Rights Law Digest, 1996, p.11.

⁹³ Belyaeva, Bull, and Goldberger, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 65.

⁹⁴ Maina Kiai, “Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, A/HRC/20/27” (Human Rights Council, UN, May 21, 2012), 8, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf; Belyaeva, Bull, and Goldberger, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 65.

шүүх уг заалтыг хүчингүй болгосон.⁹⁵ Мөн, “олон нийтийн цуглаан зохион байгуулахын тулд зөвшөөрөл авахыг шаардах нь Үндсэн хуульд баталгаажсан тайван цуглах эрх чөлөөг зөрчдөг учраас Үндсэн хуулийн бус” гэж Танзаны Үндсэн хуулийн шүүх шийдсэн.⁹⁶ Занби, Нигерийн шүүхүүд бас зөвшөөрлийн тогтолцоог Үндсэн хууль зөрчсөнийг тогтоожээ.⁹⁷

Уг судалгааны хүрээнд авч үзсэн Америк, Франц, Япон улсад ч мэдэгдлийн тогтолцоотой байна. Тухайлбал, Франц улсын хувьд орон нутгийн нийтийн замд болох цуглаанд мэдэгдэл хамаарахгүй бөгөөд зөвхөн Францад нийтийн зам дээр цуглаан хийх тохиолдолд л мэдэгдэл шаардлагатай гэж үздэг. Ийнхүү мэдэгдлийн тогтолцоог хуульчилсан нь жагсаал, цуглааны үед бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийтийн хэв журмыг хангах зорилготой. Нөгөөтээгүүр, Франц дахь нийтийн зам дээр цуглаан хийхээс бусад тохиолдолд мэдэгдлийг ч шаардахгүй байгаа нь захиргааны байгууллагад жагсаалыг хориглох бүрэн эрх олгохоос зайлсхийх зорилготой байдаг. Мөн Америкийн хувьд жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг ямар нэгэн байдлаар дордуулахаас сэргийлэн “мэдэгдлийн тогтолцоо” -г хуульчилж өгсөн. Гэхдээ маш уян хатан байдлаар мэдэгдлийн тогтолцоог тусгаснаараа бусад улсаас ялгаатай. Тухайлбал, тухайн цуглаан нь нийтийн зам, талбайд болох бөгөөд бусад оршин суугчдыг уг зам, талбайг ашиглахад саад болохооргүй байвал; 50-аас доош хүн тухайн жагсаал цуглаанд оролцохоор байвал; тухайн жагсаал, цуглаан нь нийтэд хамааралтай асуудлаар үзэл бодлоо илэрхийлэх *яаралтай шаардлагатай үед* болон *аяндаа үүссэн* бол мэдэгдэл авахгүй байхаар зохицуулсан байна. Түүнчлэн, Япон улсын хувьд Франц болон Америкаас ялгаатай нь мужийн журмаараа “зөвшөөрлийн тогтолцоо” -г тусгаж өгсөн явдал юм. Гэвч Дээд шүүхээс мужийн журам зөвшөөрлийн тогтолцоог тусгасан хэдий ч бодит байдал дээр энэ нь “мэдэгдлийн тогтолцоо” байх ёстой талаар тайлбар гаргасан нь чухал ач холбогдолтой юм. Иймд, Франц, Америк, Япон улсуудын хувьд мэдэгдлийн тогтолцоо нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг бүрэн хангахад чухал нөлөөтэй гэж үзэж, хууль болон шүүхийн тайлбараар хүлээн зөвшөөрч байна. Мөн олон улсын байгууллагууд ч мэдэгдлийн тогтолцоотой байх шаардлагыг улс орнуудад зөвлөсөөр байна. Тиймээс манай улсын хувьд хэдийгээр хуулиар мэдэгдлийн тогтолцоог хуульчилсан байгаа ч түүний агуулга нь зөвшөөрлийн тогтолцоотой дүйцэхүйц байгаад анхаарлаа хандуулан, бодит байдал дээр мэдэгдлийн тогтолцоонд шилжих шаардлагатай байна.

3.4. Жагсаал, цуглааны үе дэх өлсгөлөн

Монгол хэлний тайлбар тольд “өлсгөлөн зарлах” гэдгийг эсэргүүцлийн тэмдэг болгон хоол идэхээс татгалзах гэж тодорхойлжээ.⁹⁸ Харин 1999 оны 2 сарын 1-ний өдрийн Монгол Улсын Эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын сайд, Хууль зүйн сайдын

⁹⁵ *Georgian Young Lawyers' Association Zaal Tkeshelashvili, Lela Gurashvili and Others v. Parliament of Georgia* (5 November 2002) N2/2/180-183.

⁹⁶ *Rev. Christopher Mtikila v. Attorney-General*, High Court of Tanzania at Dodoma, Civil Case No. 5 of 1993. Vol.1 Commonwealth Human Rights Law Digest, 1996, 11.

⁹⁷ *Mulundika and others v. The People*, Supreme Court, Zambia, 1 BHRC 199 (10 January 1996); *All Nigeria Peoples Party v. Inspector General of Police* (Unreported, June 24, 2005) (Fed HC (Nig)).

⁹⁸ Монгол хэлний тайлбар толь.

https://mongoltoli.mn/search.php?ug_id=71527&opt=1&word=өлсгөлөн%20зарлах

хамтарсан тушаал болох “Өлсгөлөн зарласан үед эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх заавар”-т “өлсгөлөн” гэдгийг хоол тэжээлийг удаан хугацаагаар хэрэглэх, өвчин эмгэгийн улмаас хоолны шингэц муудах болон хоол тэжээлийг зориудаар хязгаарлах үед үүсэх эмгэг байдал” гэж тодорхойлсон байна.

Өлсгөлөн нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16-р зүйлийн 16-т заасан “үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх эрх чөлөө”-ний нэг хэлбэр боловч хүний эрүүл мэндэд маш ноцтой нөлөө үзүүлдэг. Тухайлбал, хуурай өлсгөлөн зарлаж байгаа хүн маш хурдацтайгаар шингэнээ алдах бөгөөд удаан хугацаагаар хуурай өлсгөлөн зарласнаар тухайн хүний эд эрхтэн сэргэхгүйгээр үхжих өндөр эрсдэлтэй.⁹⁹ Тийм ч учраас өлсгөлөн зарласан үед эмнэлгийн болон цагдаагийн байгууллагуудаас ямар чиг үүргийн дагуу оролцох тухай тусгай журмаар зохицуулах шаардлага тулгардаг. Судалгааны энэ хэсэгт өлсгөлөнтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалт болон Монгол Улсад зохион байгуулагдсан өлсгөлөнгийн онцлог зэргийг авч үзэх болно.

Одоогийн байдлаар өлсгөлөн нь ЖЦХЖТХ болон Эрүүл мэндийн сайдын 2010 оны 6 сарын 28-ны өдрийн 233 дугаар тушаал “Өлсгөлөнгийн үед эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх заавар”-аар зохицуулагдаж байна. Мөн, ЖЦХЖТХ-ийн 8-р зүйлийн 6-д “Гудамж, талбайд өлсгөлөн зарлахыг хөндлөнгөөс зориуд зохион байгуулахыг хүний амь нас, эрүүл мэндийг үл хайхарсан хүмүүнлэг бус үйлдэл гэж үзэж хориглоно” гэж заасан. Үүнээс харахад өлсгөлөн зарлахыг хөндлөнгөөс зориуд зохион байгуулсан тохиолдлыг л хориглох тухай зохицуулсан бөгөөд “өөрийн санаачилгаар” өлсгөлөн зарлахыг хориглоогүй байна.

Өлсгөлөнтэй холбоотойгоор 1999 оны 2 сарын 01-ний өдрийн Монгол Улсын эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын сайд, Хууль зүйн сайдын хамтарсан тушаалаар “Өлсгөлөн зарласан үед эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх заавар”-ыг баталсан. Гэвч уг тушаал нь ХЗДХС-ын 2008 оны 151-р тушаалаар хүчингүй болж, Эрүүл мэндийн сайдын 2010 оны 6 сарын 28-ны өдрийн 233 дугаар тушаалаар баталсан “Өлсгөлөнгийн үед эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх тухай” журам (цаашид “журам” гэх) үйлчилж байна. Тус журам нь өлсгөлөнг тодорхойлсон байх бөгөөд өлсгөлөнгийн үед эмнэлгийн байгууллага ямар чиг үүрэгтэй оролцох тухай тусгасан.

Журмын 2.1-т зааснаар “Хууль, хяналтын байгууллагаас тухайн иргэнд өлсгөлөн зарлахыг зөвшөөрч, эрүүл мэндийн байдалд нь дүгнэлт гаргуулахаар эрүүл мэндийн байгууллагад хандсан тохиолдолд эмнэлгийн байгууллага зохих журмын дагуу эрүүл мэндийн иж бүрэн үзлэг, шинжилгээ хийж дүгнэлт гарган холбогдох байгууллага, удирдлагад хүргүүлнэ” гэж заасан байна. Өөрөөр хэлбэл, өлсгөлөн зарлахад заавал хууль, хяналтын байгууллагаас зөвшөөрөл авах шаардлагатай гэж заажээ. Хууль, хяналтын байгууллагаас зөвшөөрөл авсны дараа эмнэлгийн байгууллагаас эрүүл мэндийн хяналт тавихтай холбоотой зохицуулалт нь хууль бус гэж маргасан хэрэгт шүүхээс “зааврын заалтыг хүчингүй болгосноор эрх зүйн ямар үр дагавар үүсэх, ямар эрх нь хэрхэн сэргээгдэх талаарх үндэслэлээ тодорхойлоогүй байна” гэж нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаагүй орхисон кэйсийг дурдах нь зүйтэй. Мөн уг маргааны явцад өлсгөлөнтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй түвшинд байгааг дурдсан байна.¹⁰⁰

Хууль, хяналтын байгууллагаас зөвшөөрөл авсан өлсгөлөнгийн хувьд тухайн нутаг дэвсгэрийн эрүүл мэндийн байгууллага нь өлсгөлөн зарлагчийн эрүүл мэндэд үзлэг хийж, хяналт тавих бөгөөд эрүүл мэнд, амь насанд ноцтой аюул

⁹⁹ К.Султанбек “Хүн эрхээ эдлээд өлсгөлөн зарлаж л байг, нийгэм түүнийг нь тоох хэрэггүй”, 2022 оны 5 сарын 3-нд үзсэн, <http://ekhsurvalj.mn/news/view/1993>

¹⁰⁰ Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан, 2022.05.03-нд үзсэн, https://shuukh.mn/single_case/13144?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=1&bb=1

учрахаар байдалд орсон тохиолдолд өлсгөлөнг зогсоож, албадан эмчилгээнд оруулах арга хэмжээ авна. Өлсгөлөн зарлагчийн биеийн байдал муудсанаас шалтгаалан албадан эмчилгээнд оруулсан жишээ цөөнгүй байдаг. Тухайлбал, Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссоос МАХН-ын байранд өлсгөлөн зарлаж буй эхчүүдэд 2013 оны 1 сарын 16-нд дараах зөвлөмжийг хүргүүлсэн:

Дэлхийн Анагаах ухааны Холбооны Өлсгөлөн зарлагчдын талаарх Малтийн тунхаглалын удиртгал хэсэгт "удаан хугацаагаар хоолоо хорих нь амь насанд аюултай бөгөөд өлсгөлөн зарлагчид сэргээгдэхгүй хохирол, үр дагавар учруулах эрсдэлтэй учир эмч нарын ёс зүй, үнэт зүйлд зөрчил үүсгэдэг" хэмээн дурдсан байдаг. Өөрөөр хэлбэл өлсгөлөн зарлах нь хэдийгээр тухайн хүний эрхийн асуудал боловч та бүгдийн эрүүл мэндийг сахин хамгаалах үүрэг хүлээсэн эмч нарын хувьд туйлын хүндрэлтэй байдлыг үүсгэдэг юм. Түүнчлэн та бүхний амь нас, эрүүл мэнд танд болон таны гэр бүл, үр хүүхдүүдэд юугаар ч сольшгүй үнэт зүйл гэдгийг сайтар ухамсарлах хэрэгтэй. Тиймээс та бүхэн өөрсдийн эрүүл мэнд, амь насанд нөхөж баршгүй хор уршиг, үр дагавар дагуулах эрсдэл бүхий шийдвэрээ эргэн харж, өлсгөлөнгөө зогсоохыг зөвлөж байна" гэсэн юм.¹⁰¹

Мөн, Хэлмэгсэдийн хөшөөний урд "Босоо хөх Монгол" ТББ-аас 2015 оны 2 сарын 11-ний өдрийн 13.05 цагаас эхлэн 9 иргэн Улсын Их Хурлын гишүүд хууль бусаар Канад Улсын "Сентерра Гоулд" компанид Сэлэнгэ аймгийн Мандал сумын нутаг дэвсгэрт байрлах Ноён ууланд ашигт малтмалын олборлолт хийх зөвшөөрөл олгосон, Урт нэртэй хуульд өөрчлөлт оруулах болсныг эсэргүүцэж өлсгөлөн зохион байгуулсан. 2015 оны 2 сарын 22-ны өдрийн байдлаар өлсгөлөн зарласан иргэдэд үзлэг хийхэд иргэдийн эрүүл мэнд доройтож, цаашид амь насанд хохирол учирч болзошгүй нөхцөл үүссэн, эрт сэрэмжлүүлгийн үнэлэмжээр биеийн байдал 4 ба түүнээс дээш онооны төвшинд очсон тул өлсгөлөнг зогсоож, албадан эмчилгээнд оруулах тухай 57 тоот дүгнэлт гаргасан.¹⁰²

Монгол Улсад зохион байгуулагдсан чухал өлсгөлөнг дараах хүснэгтэд тоймлон авч үзье (хорих газарт зохион байгуулагдсан өлсгөлөнг оруулаагүй болно).

Хүснэгт 1. 1994 оноос хойш зохион байгуулагдсан олны анхаарлыг татсан өлсгөлөн

№	Хэзээ	Хаана	Оролцогчид	Зорилго
1	1994 он		"281-ийн холбоо"	Улс төрийн зорилго
2	1998 он		"Г.Бошигтын нэгдсэн хөдөлгөөн"	Улс төрийн зорилго
3	2000 он		Хадгаламж зээлийн хоршооны хохирогчид	Хохирол барагдуулахыг шаардсан
4	2007 оны 10 сар		МҮОНРТ-ийн ажилчид	Шинээр томилогдсон удирдлагуудаа эсэргүүцсэн
5	2008 оны 9 сарын 5	Сүхбаатарын талбай	Хоригдогчдын ээжүүд	Эргүүл хамгаалалт газрын 801 дүгээр ангийн VI тасгийн есөн алба хаагчийг хорьсонг эсэргүүцэж, суллахыг шаардсан
6	2008 оны 9 сарын 23	Сумынхаа сургуулийн үүдэнд	Н.Бадамханд	Увс аймгийн Завхан сумын иргэн Н.Бадамханд дээд сургууль төгсөж ирсэн охиноо дунд сургуульд багшаар оруулах хүсэлтэй
7	2009 оны 5 сар		"Анод" банкны ТУЗ-ийн дарга Э.Гүр-Аранз, ТУЗ-ийн гишүүн Н.Даваа, Д.Энхтөр.	Банк дампууруулж, хадгаламж эзэмшигчдийг хохироосон хэргээр хорьж, шалгасанг эсэргүүцсэн

¹⁰¹ "Хүний эрхийн үндэсний комисс зөвлөмж хүргүүлээ", 2022.05.03-нд үзсэн,

<https://nhrcm.gov.mn/мэдээ/хүний-эрхийн-үндэсний-комисс-зөвлөмж-хүргүүлээ/>

¹⁰² "Өлсгөлөн зарласан иргэдийг албадан эмчилгээнд оруулсан талаар мэдээлэл өглөө", 2022 оны 5 сарын 3-нд үзсэн, <https://mongolia.gov.mn/news/view/9165>

8	2009 оны 6 сар	Бороогийн уурхайн үүдэнд	“Бороо гоулд” компанийн долоон ажилчин	Цалингаа нэмүүлэхийг шаардсан
9	2010 оны 4 сарын 8	Сүхбаатарын талбай	Холбооны тэргүүд, УИХ-ын гишүүн	ЗГ-ийг огцрохыг шаардсан
10	2011 оны 1 сарын 26	Микро автобусанд	“Хүчит-Арслан” компанийн Үйлдвэрчний эвлэлийн хорооны дарга Ц.Чинбат хорооныхоо хоёр гишүүн	Авто тээврийн газрын дарга асан Б.Цэнгэлийг төндөр будлиантуулсан хэмээн үзэж, эсэргүүцсэн
11	2011 оны 6 сарын 29		“Гал үндэстэн” холбооны гишүүд	Өөрсдийг нь хууль бусаар хорьсон, гадны хөрөнгө оруулагчид, уул уурхайн компаниуд ард түмнийг мөлжиж байна хэмээн үзсэн
12	2012 оны 4 сарын 4		Увс аймгийн Бөхмөрөн сумын хэсэг иргэн	сумын “Хар алт” багийн нутгийг ЭБЭХЯ-наас Канадын “СGBEM” компанид олгосонг эсэргүүцсэн
13	2012 оны 5 сарын 9		УИХ-ийн гишүүд	МАХН-ын дарга Н.Энхбаяр хуурай өлсгөлөн зарлаад 100 гаруй цаг болж, бие нь хүнд байхад эрх баригчид шаардлагатай арга хэмжээг огт авахгүйг байгааг эсэргүүцсэн
14	2012 оны 11 сар		Хөвсгөл, Говь-Алтай аймаг, Сүхбаатар, Налайх дүүргийн МАХН-ын хорооны гишүүд	Нэр дэвшигчдийг нь бүртгэхээс татгалзсан учир
15	2015 оны 02 сарын 09	Хэлмэгсэдийн хөшөөний урд	“Босоо хөх Монгол” төрийн бус байгууллага	Улсын Их Хурлын гишүүд хууль бусаар Канад Улсын “Сентерра Гоулд” компанид Сэлэнгэ аймгийн Мандал сумын нутаг дэвсгэрт байрлах Ноён ууланд ашигт малтмалын олборлолт хийх зөвшөөрөл олгосон, Урт нэртэй хуульд өөрчлөлт оруулах болсныг эсэргүүцэж
16	2021 оны 5 сарын 5	Сүхбаатарын талбай	УИХ-ын гишүүн Ц.Туваан, Ж.Батсуурь, А.Адьяасүрэн, С.Ганбаатар, Н.Алтанхуяг, Д.Ганбат нар	“Туваан АН”-аас нэр дэвшсэн Н.Алтанхуягийг СЕХ бүртгэж аваагүйтэй холбоотой
17	2021 он	Төв талбай	УИХ дахь АН-ын гишүүд	

Хүснэгт 1-ээс эс харахад сонгуульд нэр дэвшихийг бүртгэхээс татгалзсан, өөрт холбогдох захиргааны байгууллагын шийдвэрийг эс зөвшөөрсөн зэрэг шалтгаанаар өлсгөлөн зарлах нь хамгийн түгээмэл ажээ.¹⁰³ Эдгээр өлсгөлөнг зарим сэтгүүлчид, бүлэг хүмүүсээс хүчтэйгээр “өөрт тулгарсан асуудал бүрийг өлсгөлөн, суултгүйгээр төсөөлж чадахаа больсон”, “Монголын төр, засаг өлсгөлөн зарладаг шантаажаас бүр мөсөн салах цаг болжээ” гэж хүчтэйгээр шүүмжлэх нь элбэг.¹⁰⁴ Гэвч, өлсгөлөн нь амин чухал гэж бодсон асуудлаараа тухайн хүний үзэл бодлоо илэрхийлж буй хэлбэр бөгөөд түүнийг гуравдагч хүний үүднээс буруутган, сөрөг утгаар нь үнэлэх нь зохимжгүй юм.

Судалгааны энэ хэсэгт өлсгөлөнгийн тухай эрх зүйн зохицуулалт болон өдийг хүртэлх хугацаанд зохион байгуулагдсан өлсгөлөнгийн зорилго, өлсгөлөнтэй холбоотой гарсан шүүхийн шийдвэрийг авч үзэв. Эдгээрээс үзэхэд дараах дүгнэлтэд хүрч болно.

¹⁰³ Өглөөний сонин: “Үхэж чадахгүй бол өлсгөлөн зарлаж яах гэсэн юм”, 2022.05.03-нд үзсэн, <https://www.sonin.mn/news/enews/10448>

¹⁰⁴ “Өлсгөлөн зарлах тухай хууль санаачилая”, 2022.05.03-нд үзсэн, <https://www.assa.mn/a/10749>

Нэгд, өлсгөлөн нь хүний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх үндсэн эрхийн нэг хэлбэр юм. Монгол Улсын хувьд өлсгөлөн зарлах замаар өөрийн үзэл бодол, байр сууриа илэрхийлэх нь түгээмэл гардаг боловч, бусад орны хувьд жагсаал, цуглааны үед өлсгөлөн зарлаж эсэргүүцлээ илэрхийлэх нь ховор (харин, бусад улсын хувьд хорих ангид эсэргүүцлээ илэрхийлж өлсгөлөн зарлах тохиолдол цөөнгүй гардаг). Тиймээс ч зарим сэтгүүлчид, бүлэг хүмүүс өлсгөлөн хийж буй хүмүүсийг “зорилгоор” нь дүгнэж шүүмжлэх хандлагатай байна. Гэвч, хүний бодох эрх чөлөө нь хязгааргүй, харин үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, бусад үндсэн эрхийг хамгаалахад зайлшгүй, тохирсон, хуулиар тогтоосноос бусдаар хязгаарлагдах ёсгүй. Харин, өлсгөлөн зарласнаар хүний бие махбодод ямар хэмжээний хор хөнөөл учирдаг тухай эрүүл мэндийн байгууллагаас зөвлөмж, мэдээллийг иргэдэд бүрэн хүргэх шаардлагатай. Ингэснээр, өлсгөлөн зарлах гэж буй хүмүүст шийдвэр (өлсгөлөн зарлах эсэх тухай) гаргахад онцгой нөлөө үзүүлэх магадлалтай.

Хоёрт, өлсгөлөнтэй холбоотойгоор бас нэгэн хөндөгдөх асуудал нь өлсгөлөн зарлаж буй хүнийг албадан эмчлэх тухай юм. Өлсгөлөн зарласан иргэдийг албадан эмчилгээнд хамруулах нь нэг талаас Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан “эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрх”-ийг хангах зорилготой хэдий ч, нөгөө талаас хүний үзэл бодолдоо үнэнч байх эрхэд болон хувийн халдашгүй байх эрхэд ноцтой, албадлагын аргаар халдаж байгаа хүчирхийллийн (тарчлаан зовоох) нэг хэлбэр юм.¹⁰⁵ Тиймээс өлсгөлөнгийн тухай ойлголт, албадан эмчилгээний зүй зохистой байдлыг дахин судлах шаардлага гарч байна.

Гуравт, өлсгөлөнгийн эрх зүйн зохицуулалт нь маш хангалтгүй байна. Тухайлбал, өлсгөлөн зарлах журамд заасан зөвшөөрлийн тогтолцоо болон өлсгөлөнгийн үед эмнэлгийн болон цагдаагийн байгууллагаас ямар чиг үүрэгтэй оролцох тухай илүү нарийвчлан тусгах хэрэгтэй байна. Зарим судлаачид өлсгөлөнтэй холбоотой тусгайлсан хуулийг батлах шаардлагатай гэж үздэг.¹⁰⁶

Өлсгөлөн нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнөөс илүүтэйгээр үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн илрэл гэж үзэж болно. Гэтэл одоогийн эрх зүйн зохицуулалт буюу Эрүүл мэндийн сайдын гаргасан журмаар, эрх бүхий байгууллагаас авсан зөвшөөрлийг үндэслэж, эрүүл мэндийн байгууллага нь тухайн хүнийг эрүүл мэндийн хяналтад оруулахаар тусгасан байгаа билээ. Өөрөөр хэлбэл, тухайн хүний үзэл бодол, эсэргүүцлээ илэрхийлэх эрх нь зөвшөөрлийн тогтолцоогоор хязгаарлагдаж байгаа бөгөөд үүнийг хүний эрхийн талаас нь гүнзгийрүүлэн судлах шаардлагатай байна.

3.5. Нийгмийн хэв журмыг хангуулах асуудал

Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн 19-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй” гэж заасан. Энэ заалтаас харахад жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироохгүй, “нийгмийн хэв журмыг гажуудуулахгүй” байх бөгөөд эдгээр гурван төрлийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад

¹⁰⁵ МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэнгийн зохион байгуулсан “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилт” судалгааны семинарын үеэр өрнөсөн хэлэлцүүлгээс ишлэв. 2022.05.04.

¹⁰⁶ “Өлсгөлөн зарлах тухай хууль санаачилая.” <https://www.assa.mn/a/10749>

зайлшгүй, тохирсон бөгөөд хуулиар тогтоосноос бусдаар жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнд хязгаарлалт тавихыг Үндсэн хуулиар хориглодог.

Үг хэллэгийн тухай: Төрийн эрх бүхий этгээд янз бүрийн контекстийн хүрээнд хэрэглэдэг “нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам” гэсэн хэллэг нь үндсэн эрхийг хязгаарлах хүрээнд хэрэглэгддэг. Англи хэлээр “public safety, public order (ordre public)”, орос хэлээр “общественный безопасность, общественный порядок”, франц хэлээр “la sûreté publique, l'ordre public”¹⁰⁷ гэсэн тус хэллэг жагсаал, цуглаантай холбоотой эрх зүйн баримт бичгүүдэд “нийгмийн/нийтийн/хүн амын аюулгүй байдал, нийтийн/нийгмийн хэв/дэг журам” гэх зэргээр олон янзаар тусан хэрэглэгдэж байна. Судалгааны энэ хэсгийн зорилгоор “нийтийн аюулгүй байдал”, Үндсэн хуульд туссан “нийгмийн хэв журам” гэсэн хэллэгээр хэрэглэсэн ба энэ нь холбогдох хуульд туссан “нийтийн хэв журам” гэсэн хэллэгийг “нийгмийн хэв журам”-тай адил утгаар ойлгоно.

Нийгмийн дэг журам үндсэн эрхийг хязгаарлах үндэслэл болох нь: Тайван жагсаал, цуглааны хүрээнд нийтийн дэг журмын ойлголт нь мэдэгдэл бүртгүүлэх, жагсаал, цуглаанд тавих хориглолт, хязгаарлалттай холбогдоно. Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнд олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмын үндэслэлээр түр хугацаагаар хориглолт, хязгаарлалт тогтоож болох ба энэ нь (i) хуульд албан ёсоор заасан байх болон (ii) нэг буюу хэд хэдэн хууль ёсны үндэслэлд үндэслэсэн байх ёстой. Тэдгээр үндэслэлүүд нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах (19.3), ИБУТЭОУП-ийн 21-р зүйлд заасан “үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахуун, бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах” юм. Тайван жагсаал, цуглаан хийхдээ урьдчилан мэдэгдэл өгөх нь төрийн зүгээс жагсаал, цуглааны тайван байдлыг хангах, уг арга хэмжээнд дэмжлэг үзүүлэх, нийтийн дэг журам, нийтийн аюулгүй байдал, бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах боломжийг олгоно¹⁰⁸ хэмээн зөвтгөгддөг. Эдгээрийг хууль тогтоомжоор нэмж өргөтгөх ёсгүй, мөн төрийн эрх бүхий байгууллага хууль хэрэглэхдээ явцуу утгаар тайлбарлах ёстой.¹⁰⁹ Жагсаал, цуглааны явцад нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахыг тодорхой хүчирхийллээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хэмээн ойлгох ёстой болдог. Жишээ нь, 2013 оны 9-р сард Урт нэртэй хуулийн өөрчлөлтийг эсэргүүцэн, жагсаал зохион байгуулсан “Гал үндэстэн” холбооны Ц.М нарын хүмүүс төрийн ордны хамгаалалтын бүсэд гранат, галт зэвсэгтэй нэвтэрсэн үйлдлийг “олон нийтийн аюулгүй байдалд заналхийлсэн, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулсан” үндэслэлээр таслан зогсоож, тараасан, албадлага хэрэглэсэн нь үндэслэлтэй юм.

¹⁰⁷ ИБУТЭОУП-ын НҮБ-ын албан ёсны зургаан хэл дээрх эхийг дараах цахим хуудаснаас харах боломжтой. <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

¹⁰⁸ “Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly,” §25.

¹⁰⁹ Венецийн комиссын удирдамжид “Жагсаал, цуглаан хийхийг олон улсын ба бүс нутгийн хүний эрхийн баримт бичигт заасан хууль ёсны үндэслэлээр, хуульд заасны дагуу хязгаарлах, ялангуяа Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 21-р зүйлд зааснаас өөр нөхцөлийг дотоодын хууль тогтоомжоор нэмэхгүй байхыг зөвлөсөн. Мөн эдгээр нөхцөлийг явцуу байдлаар тайлбарлавал зохино” гэжээ. “Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly,” §28.

Хуулиар тогтоосон хязгаарлалт: ЖЦХЖТХ-д (i) жагсаал, цуглаан хийх газар¹¹⁰, (ii) зорилго¹¹¹, (iii) зохион байгуулах эрх бүхий этгээд¹¹², (v) онцгой тохиолдол зэрэг олон хориглолт, хязгаарлалтыг тавьсан байна. Эдгээр нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон ИБУТЭТОУП-д заасан жагсаал, цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хангах зарчимтай нийцэж байгаа эсэхийг үнэлж үзэх шаардлагатай болно. Венецийн комиссын удирдамжид “Жагсаал, цуглаан хийхийг олон улсын ба бүс нутгийн хүний эрхийн баримт бичигт заасан хууль ёсны үндэслэлээр, хуульд заасны дагуу хязгаарлах, ялангуяа Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 21-р зүйлд зааснаас өөр нөхцөлийг дотоодын хууль тогтоомжоор нэмэхгүй байхыг зөвлөсөн. Мөн эдгээр нөхцөлийг явцуу байдлаар тайлбарлавал зохино” гэжээ.¹¹³ ЖЦХЖТХ-ийн заалтыг харвал дараах асуудлууд тодорхой бус байна:

1. Жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон нутаг дэвсгэрийн хязгаарлалт тогтоож ИБУТЭТОУП-ын 21-р зүйлд зааснаас нэмж өргөжүүлсэн шинжтэй урьдчилсан хязгаарлалтыг бий болгосон;
2. Тухайн асуудлыг улс төр, нийгэм, эдийг засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон эсхүл холбогдоогүй болохыг ямар шалгуур үндэслэлээр тогтоох эсэх ойлгомжгүй;
3. ЖЦХЖТХ-д заасан хориглосон газруудад тус хуулийн 3-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан зорилгоор жагсаал, цуглаан хийхэд үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд аюултай, бусад тохиолдолд аюулгүй байх нөхцөл, үүнийг үнэлж дүгнэх үндэслэл тодорхой эсэх тодорхойгүй.

ЖЦХЖТХ-д заасан хориглолт нь үндэсний аюулгүй байдал, хүн амын аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахтай холбоотой хэмээн зөвтгөхийн тулд тэдгээр нь зайлшгүй хэрэгтэй бөгөөд үйлдэлдээ пропорционал байх ёстой. Жишээ нь газар, байршлын хувьд тогтоосон энэхүү **урьдчилсан хязгаарлалт** нь эдгээр зорилгод хүрэхэд зайлшгүй, тохирсон эсэх нь эргэлзээтэй юм. Учир нь хүмүүс энэхүү эрхээ эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй. Харин урьдчилсан хязгаарлалтыг гагцхүү хууль ёсны үндэслэл, зорилготой, зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд пропорционал тохиолдолд л зөвшөөрөх учиртай. Жишээ нь, Венецийн комиссын удирдамжаар жагсаал, цуглаан хийх газрыг хязгаарлах нь жагсаал, цуглаан хийх эрхийг зөрчиж буй өргөн хэмжээний хязгаарлалт тавьж буй хэрэг гэж үзсэн байна. Тус удирдамжид дурдсанаар нутаг дэвсгэрийн хязгаарлалт тавьсан мөртлөө зарим тохиолдолд зөвшөөрөл олгох тохиолдолд жагсаал цуглаан хийх эрхийг давуу байдал эдлэх нөхцөл байдал руу хөтлөхөд хүргэнэ.¹¹⁴ Уг удирдамжид зөвлөснөөр, жагсаал, цуглаан хийх эрхийн суурь нь оролцогчид жагсаал, цуглааны зорилго буюу шаардлагаа холбогдох чиглэсэн этгээдэд хамгийн тохиромжтойгоор хүргэж болох газрыг сонгох боломж бөгөөд хууль тогтоогчид жагсаал, цуглаан хийхэд тухайн газрыг бүхэлд нь хязгаарлаж болохгүй гэсэн байна. Тиймээс, жагсаал, цуглаан хийхэд тохиромжтой газрыг тухайн тохиолдол бүрийн нөхцөл байдлыг үнэлж үзэх хэрэгтэй болно. Хэрэв тухайн тохиолдлын бүхий л нөхцөл

¹¹⁰ ЖЦХЖТХ-ийн 7-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт жагсаасан байгууллага оршин байгаа газарт жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосонэ. Судалгааны тайлангийн 3.6. “Хориглох газар, байршил, хугацаа” хэсгээс газруудыг харна уу.

¹¹¹ ЖЦХЖТХ-ийн 3-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан асуудлаар буюу Монгол Улсын иргэдээс улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа нийтэд илэрхийлэх зорилгоор жагсаал, цуглааныг зохион байгуулна.

¹¹² ЖЦХЖТХ-ийн 4-р зүйлийн 1-д зааснаао Монгол Улсын иргэн, улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага зохион байгуулах эрхтэй.

¹¹³ “Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly,” §28.

¹¹⁴ Мөн тэнд §133.

байдлыг үнэлээд жагсаал, цуглаан хийх газрыг өөрчлөх шаардлагатай гэж үзвэл өөр боломжит газрыг гаргаж өгөх ёстой ба уг газар нь жагсаал, цуглааны зорилго, шаардлагыг дамжуулахад үр дүнтэй газар байвал зохино.¹¹⁵

Жагсаал, цуглаан хийх зорилгын хүрээнд ЖЦХЖТХ-ийн 8-р зүйлд дараах байдлаар хязгаарлалт тавьсан. Үүнд:

1. дайн сурталчлах, үндэстэн ястны хооронд хагарал гаргах буюу үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, шашин шүтлэгээр ялгаварлан гадуурхах, аллага, хядлага, хорлон сүйтгэх ажиллагаа явуулах, төрийн эрх мэдлийг хууль бус аргаар авахыг уриалах;
2. үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох.

Дээр дурдсан 8-р зүйлд заасан хориглолтын 1 дэх хэсэгт дурдсан зохицуулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19-р зүйлийн 3 дахь хэсэг, ИБҮТЭТОУП-ын 21-р зүйлд заасан зорилготой гэж хэлж болох ч энэ зорилгод хүрэхэд зайлшгүй, тохирсон байдлаар нарийвчлах хэрэгтэй. Мөн, энэхүү хязгаарлалтыг хэрхэн тайлбарлаж хэрэгжүүлж буй талаарх практикийг судлах зайлшгүй шаардлага гарна. Тухайлбал, Венецийн комиссын удирдамжид зааснаар терроризм, хүчирхийлэл экстримизмтэй тэмцэхтэй холбоотой хязгаарлалтыг явцуу байдлаар тайлбарлахыг зөвлөдөг. Мөн, НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 2020 оны Ерөнхий тайлбар No.37-д жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцсон үйлдэлд терроризмын эсрэг хуулиар эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж болохгүй гэжээ.¹¹⁶ Энэ дагуу ЖЦХЖТХ-ийн 8-р зүйлийн 1 дэх хэсэг заасан хязгаарлалтыг Монгол Улсын хууль тогтоомжид заасан тодорхойлолтын хүрээнд явцуу байдлаар хуульчлах эсхүл тайлбарлаж хэрэглэвэл зохино.

ЖЦХЖТХ-ийн 8-р зүйлийн 1.2 дахь хэсэгт заасан хязгаарлалтад үндэсний аюулгүй байдал болон нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж, эмх замбараагүй байдал бий болгох тохиолдлыг заасан. Эдгээрийг нэг бүрчлэн авч үзвэл:

Үндэсний аюулгүй байдал: Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Үндэсний аюулгүй байдал" гэж "Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл баталгаатай хангагдсан байдлыг хэлнэ" гэж тодорхойлсон. Гэвч, хүний эрхийг хязгаарлах үндэслэлийн хувьд үндэсний аюулгүй байдлыг үүнээс явцуу утгаар тодорхойлж хэрэглэдэг. Венецийн комиссын удирдамжид зааснаар үндэсний аюулгүй байдалд үндэслэж жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хязгаарлах гэдэг нь гагцхүү тухайн улсын газар нутгийн нэгдмэл байдал, үндэстний оршин тогтнол, хүчирхийллийн эсрэг улс төрийн бие даасан байдлыг хамгаалах эсхүл хүч хэрэглэх заналхийллээс хамгаалах зорилгоор л хязгаарласан байвал зохино.¹¹⁷ Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө болон хүний эрхийг системтэйгээр зөрчих нь эргээд үндэсний аюулгүй байдлыг дордуулж, олон улсын энх тайван, аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүйг тус удирдамжид мөн дурдсан.

Нийгмийн хэв журам: Нийгмийн хэв журам гэдэг хэллэг Монгол Улсын Үндсэн хуульд дараах байдлаар оржээ:

- "хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, **нийгмийн хэв журмыг хангах** зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална" (16-р зүйлийн 17 дахь хэсэг);

¹¹⁵ Мөн тэнд §147.

¹¹⁶ "General Comment No. 37 On The Right Of Peaceful Assembly (Article 21)," CCPR/C/GC/37, (UN Human Rights Committee, 2020) §68.

¹¹⁷ "Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly," §137.

- “улсынхаа нутаг дэвсгэрт чөлөөтэй зорчих, түр буюу байнга оршин суух газраа сонгох, гадаадад явах, оршин суух, эх орондоо буцаж ирэх эрхтэй. Гадаадад явах, оршин суух эрхийг үндэсний болон **хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг** хамгаалахын тулд зөвхөн хуулиар хязгаарлаж болно” (16-р зүйлийн 18 дахь хэсэг);
- “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 болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, **нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын** тулд хуулиар зохих хязгаарлалт тогтоож болно” (18-р зүйлийн 5 дахь хэсэг);
- “Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, **нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй**” (19-р зүйлийн 3 дахь хэсэг);
- “Засгийн газар төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүргийн дагуу дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 7/ ...**нийгмийн хэв журмыг бэхжүүлэх**, гэмт хэрэгтэй тэмцэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх” (38-р зүйлийн 2-р хэсгийн 7).

Дээрхээс дүгнэхэд нийгмийн хэв журмыг хангах, бэхжүүлэх, хамгаалах үүргийг төрд, харин нийгмийн хэв журмыг гажуудуулахгүй байх үүргийг иргэнд хүлээлгэж байна. Мөн түүнчлэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 11-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт “... үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангах нь төрийн үүрэг мөн” гэж заасан.

Улсын дээд шүүхээс 2007 оны 10 сарын 29-ний өдрийн 41 дүгээр тогтоолоор нийгмийн хэв журам гэдгийг тайлбарласан. Уг тогтоолоор тухайн үед хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан Эрүүгийн хуулийн 181-р зүйлийн зарим заалтыг тайлбарлахдаа, “нийгмийн хэв журам” гэдэгт нийгмийн амгалан тайван байдал, хүний халдашгүй, чөлөөтэй байх эрх, эд хөрөнгийн бүрэн бүтэн байдал, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангаж буй нийгэмд тогтсон хүмүүсийн хоорондын харилцааны болон аж төрөх ёсны хэм хэмжээг ойлгоно гэжээ. Мөн тус тогтоолоор уг хэм хэмжээг хууль тогтоомж, зан заншил, ёс суртахууны шаардлагын алианаар нь ч тогтоосон байж болно гэжээ.

ЖЦХЖТХ-ийн 11-р зүйлд зааснаар нийгмийн хэв журмыг хангах үүргийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч хүлээж байна. Энэ нь “нийгмийн хэв журам” гэдэг тодорхойлолтын хүрээнд иргэн хүний хувьд хариуцаж хүлээж чадахуйц боломжит үүрэг мөн эсэх нь эргэлзээтэй. Жагсаал, цуглаан хийх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16-р зүйлд зааснаар баталгаатай эдлэх үндсэн эрхийн нэг бөгөөд ийнхүү эрхээ эдлэхэд нь төрөөс нийгмийн хэв журмыг хангах үүрэгтэй болохоос тухайн иргэн нийгмийн хэв журмыг хангах үүрэг хүлээх нь эрхээ эдлэх боломжийг хязгаарлах сөрөг дагавар үзүүлж болзошгүй юм. Төрийн энэ үүргийг позитив агуулгаар тус хуулийн 13-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт “жагсаал, цуглааны явцад хэв журам хамгаалах нэмэлт арга хэмжээ шаардлагатай бол зохион байгуулагч нь энэ тухай хүсэлтээ цагдаагийн байгууллагад гаргана” гэж тусгажээ.

Шүүхийн шийдвэрийн цахим сангаас судалж үзэхэд, нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2019 оны 10 сарын 1-ний өдрийн 635 дугаар шийдвэр байна. Энэ хэрэгт нэхэмжлэгч Б нь Баянзүрх дүүргийн нутаг дэвсгэрт жагсаал цуглаан бүртгүүлэхээр хүсэлт гаргасан байсан ч 9 сарын 1-ний хичээлийн шинэ жилийн нээлтийн үйл ажиллагаатай өдөр нийтийн хөл хөдөлгөөн нэмэгдэх, багш сурагчид эцэг эхчүүдийн аюулгүй байдалд хүндрэл үүсэх зэрэг нөхцөл байдлууд бий болох тул ЖЦХЖТХ-ийн 8-р зүйлийн 1.2-т “үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий

болгох” гэсэн үндэслэлээр жагсаал цуглаан хийх боломжгүй гэж Засаг даргаас шийдвэрлэсэн нь хэт өргөн утгаар ойлгон хэрэглэж буй жишээ юм.¹¹⁸ Харин Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх Засаг даргын шийдвэрийг хууль бус болохыг тогтоосон байна.¹¹⁹

Нийтийн дэг журмын талаарх зарим тайлбар: ИБУТЭТОУП-ын 21-р зүйлийн агуулгыг Сиракусын зарчмын¹²⁰ 22-т ийнхүү тодорхойлжээ: нийтийн дэг журам (*public order/ordre public*) нь нийгмийн хэвийн үйл ажиллагааг хангасан дүрэм, журмын цогц буюу нийгэм оршин байх суурь зарчмуудын цогц бөгөөд хүний эрхийг, тэр дундаа жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хүндэтгэхийг хэлнэ гээд уг зарчмын 24-т нийгмийн дэг журмыг сахиулах чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллагын чиг үүргээ хэрэгжүүлж байгаа байдалд парламент, шүүх буюу эрх бүхий бусад этгээд хянаж байх ёстой гэжээ. Сиракусын зарчмын¹²¹ 33-т “нийтийн аюулгүй байдал”-г хүний аюулгүй байдал, амь нас, бие махбодын хэвийн байдал болон эд хөрөнгөнд ноцтой эрсдэл учрахаас хамгаалахыг хэлнэ гэжээ.

НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо 2020 оны тайлбартаа Сиракусын зарчмын 22-ыг давтаад дараах зөвлөмж, тайлбарыг гаргасныг анхаарвал зохино. Тэрээр “улс орнууд тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хэт хязгаарлах явдлаа зөвтгөхийн тулд “нийгмийн хэв журам” гэсэн бүрхэг тодорхойлолтод үндэслэх ёсгүй юм. Тайван жагсаал, цуглаан зарим талаар угаасаа л, эсхүл бүр зориудаар саадтай ч ихээхэн хүлцэл шаардана. “Нийгмийн хэв журам” нь “хууль ба хэв журам” (*law and order*) гэсэн ойлголттой ижил утгатай биш бөгөөд дотоодын хууль тогтоомждоо “нийгмийн эмх замбараагүй байдлыг” хориглохыг тайван жагсаал, цуглааныг хэт хязгаарлахад зүй бусаар ашиглах ёсгүй юм”¹²² хэмээн зөвлөсөн.

Венецийн комиссын удирдамжийн 139-д мөн “нийгмийн хэв журам” нь янз бүрээр тайлбарлагддаг бүрхэг ойлголт боловч ерөнхийдөө “нийгмийн эмх замбараагүй байдал, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх” гэсэн ойлголтоос өргөн хүрээтэй гэжээ. Brokdorf хэргийн¹²³ тайлбар нийгмийн хэв журмыг хэрхэн ойлгоход тустай. Холбооны Германы Үндсэн хуулийн шүүх (1985) нийтийн дэг журмыг (*öffentliche Ordnung*) тухайн үед давамгайлж буй нийгэм, ёс суртахууны үзэл санааны дагуу тодорхойлогдох хүрээнд хүний нийтээр хамтдаа дэг журамтай оршин тогтноход салшгүй урьдчилсан нөхцөл болох бичигдээгүй, дагаж мөрдөх журмын нэгдлийг ойлгоно гэж үзсэн байна. Нийгмийн дэг журамд эрсдэлтэй гэсэн таамаглал эсхүл түрэмгий олон нийт байгаа гэсэн нь тайван жагсаал, цуглааныг хориглох үндэслэл болохгүй гэдэг дээр нийтээр хүлээн зөвшөөрч байна гэжээ.¹²⁴ Мөн, Венецийн комиссын удирдамжид дурдсанаар, жагсаал, цуглааны агуулга эсхүл хийж буй арга нь бусдын дургүйцлийг төрүүлэх, тух алдуулах, цочирдуулж болзошгүй эсхүл уг жагсаал, цуглаан нь өдөр тутмын амьдралд түр саад учруулах буюу нийтийн орон зайн гоо зүйд нөлөөлөх гэсэн факт нь нийгмийн дэг журмыг алдагдуулах хэмжээнд хүрэхгүй гэсэн байна.

Нийгмийн хэв журмыг хамгаалах: ЖЦХЖТХ-ийн 13-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар нийгмийн хэв журмыг хамгаалах үүрэг бүхий байгууллага нь энэ хуульд

¹¹⁸ Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2019.10.01-ний 635 дугаар шийдвэр.

¹¹⁹ Мөн тэнд.

¹²⁰ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, (1985). <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>

¹²¹ Мөн тэнд.

¹²² “General Comment No. 37 on the Right of Peaceful Assembly (Article 21),” CCPR/C/GC/37, (UN Human Rights Committee, 2020) §44.

¹²³ “Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly,” §139.

¹²⁴ Мөн тэнд, §139.

заасан журмын дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглааны үед хэв журам хамгаалж, түүнд оролцогчдыг аливаа гэмт халдлагаас хамгаалах үүрэгтэй. Тус нийгмийн хэв журмыг хамгаалах үүрэг бүхий байгууллага нь цагдаагийн байгууллага юм. Жагсаал, цуглаантай холбоотой урьдчилсан хязгаарлалтыг хэрэгжүүлэх эрх одоогийн хуулиар Засаг даргад хамаарч байгаа. Мөн, Засаг дарга жагсаал, цуглааны явцад нийгмийн хэв журам алдагдаж, эмх замбараагүй байдал бий болсон бол албадан тараах шийдвэрийг гаргана. Тэгвэл жагсаал, цуглааны үеэр нийгмийн хэв журмыг хангах, сахиулах, хамгаалах чиг үүрэг Цагдаагийн байгууллагад¹²⁵ хамаарч байна. Иймд, ЖЦХЖТХ-иар нийгмийн хэв журмын үндэслэн хязгаарлалт тогтоох шийдвэр гаргах бүрэн эрх Засаг даргад олгогджээ.

Цагдаагийн албаны тухай хуульд “нийтийн хэв журам” гэсэн нэр томъёог хэрэглэсэн. Тус хуулийн 3-р зүйлийн 3.1.2-т зааснаар “нийтийн хэв журам хамгаалах” гэж гудамж, талбай, олон нийтийн бусад газарт хууль тогтоомж, нийтээр дагаж мөрдөх захиргааны хэм хэмжээний актаар тогтоосон дүрэм, журмыг сахиулах үйл ажиллагааг ойлгоно гэжээ. Тус тодорхойлолт жагсаал, цуглаанд хязгаарлалт тогтооход хэрэглэгдэхгүй, харин цагдаагийн байгууллага жагсаал, цуглааны үеэр хэв журмыг хамгаалах, сахиулах чиг үүрэгтэй, цаашлаад Засаг даргаас нийгмийн хэв журам алдагдаж, эмх замбараагүй байдал бий болсон тохиолдолд албадан тараах талаар гаргасан шийдвэрийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй гэж ойлгогдож байна.

2017 оны 2 сарын 9-нд УИХ-аас баталсан Дотоодын цэргийн тухай хуулийн 11.1.2-т зааснаар “нийтийн хэв журам сахиулах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах, гэмт хэргийг таслан зогсооход дэмжлэг үзүүлэх” нь дотоодын цэргийн чиг үүрэг байхаар хуульчлагдсан. Тус хуулийн 13.1, 13.1.1-д зааснаар “цагдаагийн байгууллагаас хуулиар хүлээсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд хүч хэрэгсэл хүрэлцэхгүй тохиолдолд ... жагсаал, цуглаан зэрэг нийтийг хамарсан арга хэмжээний үед **нийтийн хэв журмыг** сахиулах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үүргийг гүйцэтгэнэ” гэжээ. Тус заалт нь жагсаал, цуглааны явцад нийгмийн хэв журмыг сахиулахтай холбогдох харилцаанд хамааралтай байх ба ийнхүү “нийтийн хэв журам” гэсэн хэллэгээр илэрхийлэгджээ.

Эрүүгийн хуулийн 20.16-р зүйлийн 1-д “олон нийтийн амгалан тайван байдал алдагдуулах” гэмт хэргийн хүрээнд **нийтийн хэв журмыг** бүлэглэн зөрчих гэмт хэргийг тодорхойлсон. Зөрчлийн тухай хуулийн тавдугаар бүлэг “нийтийн хэв журам, аюулгүй байдлын эсрэг зөрчил” гэсэн зохицуулалтын хүрээнд 5.8 заалтад “жагсаал, цуглаан зохион байгуулах журам зөрчих” зөрчлийг оруулжээ. Түүнчлэн нийгмийн дэг журам сахиулах нь Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын хүрээний ажил юм.¹²⁶

Дүгнэлт, зөвлөмж. Дээрх дүн шинжилгээнд үндэслэн дараах дүгнэлт урган гарч байна. Нэгд, үндсэн эрхийг хязгаарлахад хэрэглэдэг нийгмийн хэв журмыг хангах, бэхжүүлэх, хамгаалах үүргийг төрд, харин нийгмийн хэв журмыг гажуудуулахгүй байх үүргийг иргэнд хүлээлгэж байна. Үндсэн эрхийг хязгаарлах хүрээнд нийгмийн хэв журмыг хэрхэн ойлгож, хэрэглэх талаар онол, практикийн судалгаа хийх хэрэгтэй.

Хоёрт, ЖЦХЖТХ-иар тогтоосон хориглолт, хязгаарлалт нь нийгмийн хэв журмыг хамгаалах зэрэг зүй ёсны зорилгод хүрэхэд зайлшгүй, тохирсон байх зарчим, Үндсэн хууль болон ИБУТЭТОУП-д заасан жагсаал, цуглаан хийх, үзэл

¹²⁵ Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 4.1-т заасан цагдаагийн албаны үндсэн чиг үүрэгт “... нийтийн хэв журам хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах” гэж тодорхойлжээ.

¹²⁶ Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль, 20-р зүйлийн 5 дахь хэсэг, 7 дахь заалт.

бодлоо илэрхийлэх эрхийг хангах зарчимтай нийцэж байгаа эсэхийг үнэлж үзэх шаардлагатай болно.

Гуравт, нэр томьёо, үг хэллэг, тодорхойлолтын хувьд зөрүүтэй, харилцан адилгүй байгаа нь үндсэн эрхийг нийгмийн хэв журмын үүднээс хэт өргөнөөр хязгаарлах, тэрхүү хязгаарлалт нь хуулиар тодорхой заагдаагүй эсхүл зайлшгүй бус, тохироогүй болоход хүргэж байна. Ялангуяа, Цагдаагийн албаны хуульд заасан нийтийн хэв журмыг хамгаалах тодорхойлолтын хүрээнд тайван жагсаал, цуглаанд хязгаарлалт тогтоох учиргүй болохыг НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны нийгмийн хэм журмын талаарх зөвлөмж тодорхой харуулж байна.

Дөрөвт, нийтлэг эрх зүйн системийн үүднээс (АНУ) “нийтийн хэв журам” (public order) нь нийгмийн гишүүдийн сайн сайхан байдалд зайлшгүй шаардлагатай хүлээлт, найдвар, түүний биет орчин ба хүмүүс хүчирхийлэлд өртөх аюул занал бий болох, тэр нь нийтийн сайн сайханд хохирол учруулахаар байвал нийгмийн хэв журам зөрчсөн гэж үзэх үндэслэлтэй.¹²⁷ Францад захиргааны байгууллага нийгмийн хэв журмын үндэслэлээр хориглолт тогтоосон нь хэр хэмжээндээ эсэхийг үнэлэх стандартыг шүүхийн жишгээр бий болгосон. Жишээ нь, “нийтийн эзэмшлийн зам дээр жагсаал, цуглаан хийх үед хүмүүсийн бие махбодын халдашгүй байдалд ноцтой халдсан, эд хөрөнгөнд их хэмжээний хохирол учруулсан буюу учруулах” тохиолдлыг нийгмийн хэв журмыг зөрчих гэж үзэж байна. Японд олон нийтийн хэв журмыг хангах ажлыг цагдаагийн байгууллага хариуцдаг ба олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөл ажиллаж үйл ажиллагааны дүрэм, хэргийг шийдвэрлэхэд баримтлах бусад үндсэн чиглэл, аргачлалыг ерөнхий бодлого болгон тогтоож, үүний дагуу өмнөх болон дараах хяналтыг хийдэг.

Тавьд, нийгмийн хэв журам нь маргаангүйгээр хуульд тодорхойлох боломжтой ойлголт бус, харин тохиолдол тухай бүрийн хувьд нийгмийн хэв журмыг гажуудсан эсэхийг хэрхэн ойлгох талаар шүүхийн шийдвэр чухал үүрэг гүйцэтгэх болох нь судалсан улсуудын жишээнээс харагдаж байна. Тиймээс нийгмийн хэв журмыг үндэслэн хязгаарлалт тогтоох эрх бүхий этгээд болон шүүх нийгмийн хэв журмыг хэрэглэх болон тайлбарлахдаа Сиракусын зарчмын 22-р зүйл, НҮБ-ийн Хүний эрхийн хорооны зөвлөмжийг анхаарч үзвэл зохино.

3.6. Хориглох газар, байршил, хугацаа

Монгол Улсын хувьд хуулиараа жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох байршлыг зааж өгснөөрөө онцлог юм. ЖЦХЖТХ-ийн 7-р зүйлд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох газарт дараах байршлыг дурдсан байна:

- нисэх онгоцны буудал, төмөр замын бүх өртөө, буудал, нийслэлийн зорчигч тээврийн төв буудал;
- цэрэг, цагдаагийн болон төрийн хамгаалалтад байгаа газар;
- радио телевизийн нэвтрүүлэг явуулдаг байгууллага, аймаг, нийслэл дэх төв холбооны газар;
- олон улсын буюу үндэсний яармаг, үзэсгэлэн зохион байгуулж байгаа байгууллага, хот суурин газрын хүнсний болон барааны зах;
- эмнэлгийн байгууллага;

¹²⁷ John Finnis, *Natural Law and Natural Rights* (Second edition, Oxford 2011), 217, 218.

- Нийслэл Улаанбаатар хотын Сүхбаатарын талбайн Төрийн ордны нутаг дэвсгэрт хамаарах хэсэгт.¹²⁸

Дээрх байршлуудад жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон нь замын хөдөлгөөний тасралтгүй байдал, олон нийтийг эрүүл мэндийн үйлчилгээгээр тасралтгүй хангах зэрэг нийгмийн сайн сайхны зорилгыг жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнөөс дээгүүр тавьж байгаатай холбоотойгоор тайлбарлагдаж болно.

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн Хүний эрхийн зөвлөл болон Венецийн комиссын удирдамжид заасны дагуу иргэд нь жагсаал, цуглаан хийхдээ газар, маршрутаа сонгох эрхтэй бөгөөд байршил болон маршрут нь нийтийн эзэмшлийн цэцэрлэгт хүрээлэн, талбай, гудамж, зам, өргөн чөлөө, явган хүний зам, нийтийн эзэмшлийн барилга байгууламжийн ойролцоох задгай талбайг багтааж болох боловч үүгээр хязгаарлагдахгүй.¹²⁹ Мөн Ерөнхийлөгчийн ордон, парламентын ордон, дурсгалын цогцолбор зэрэг алдартай барилгуудын ойр орчмын орон зайг олон нийтийн газар гэж үзэж, тэдгээр газарт тайван цуглаан хийхийг зөвшөөрөх ёстой гэж үздэг.¹³⁰ Зөвхөн нийтийн байгууламж бус, хувийн өмчийн байгууламжийн хувьд ч жагсаал, цуглаан зохион байгуулах боломжтой.¹³¹ Тиймээс олон улсын байгууллагуудын зөвлөмжид жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох байршлыг хавтгайруулж тогтоох нь зохистой бус гэдэг үзэл санаа илүү давамгайл байна.

Монгол Улсын хувьд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон байршлыг тогтоохдоо, үндэсний аюулгүй байдал, иргэдийн зорчих, эрүүл мэндийн туслалцаа авах эрх ашиг сонирхлыг илүүтэйгээр авч үзсэн тухай дээр дурдсан билээ. Гэвч, дээрх хуульд хориглосон байршилд дурдагдаагүй зарим байршлын тухай дахин судлан үзэх хэрэгтэй. Тухайлбал, 2021.4.15-ны өдөр иргэд цуглаж Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний талаар шаардлага хүргүүлэх гэсэн боловч Цэцийн байрыг цагдаа нар хамгаалалтад авч, тэдгээр иргэдийг тараасан. Мөн 2022.05.19-ны өдөр Улсын Дээд шүүхийн байрны гадна иргэд намын дарга бүртгэхтэй холбоотой асуудлаар цуглаан хийсэн бөгөөд иргэд нэр бүхий шүүгчдийн нэрийг бичсэн лоозонгууд барьсан байв.¹³² Өөрөөр хэлбэл, Цэц болон шүүхийн байрны өмнө шүүхийн шийдвэрт нөлөөлөхөөр, тайван бусаар цуглаан хийх асуудлыг цаашид судлах нь зүйтэй.

Уг судалгааны хүрээнд багтсан Америк, Франц, Японы хувьд ч байршилын хувьд ямар нэгэн хязгаарлалт тогтоогоогүй бөгөөд нийтийн байгууламжийг ч жагсаал, цуглаан хийхэд ашиглаж болох тухай зохицуулсан. Өөрөөр хэлбэл, бусад улс орнууд болон Венецийн комиссын удирдамжид заасны дагуу жагсаал, цуглаан хийж болохгүй байршлыг хэт явцуу утгаар хуульчилж өгөхөөс татгалзах нь зүйтэй гэж үзэж байна. Харин Монгол Улсын хувьд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох газрыг хуулиар нарийвчлан жагсаах нь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хязгаарласан байна.

¹²⁸ 2001 оны Монгол Улсын төрийн ордны тухай хуулийн 11-р зүйлийн 1-т Төрийн ордон, түүний нутаг дэвсгэрт дор дурдсан зүйлийг хориглоно гэж заасан бөгөөд 11.1.4.Төрийн ордон, түүний нутаг дэвсгэрт жагсаал, цуглаан, өлсгөлөн, суулт хийх зэргээр шаардлагаа илэрхийлэх, Төрийн ордонд нэвтрэгчид саад хийх.

¹²⁹ "Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly," §61 United Nations General Assembly Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, Maina Kiai. 17.

¹³⁰ Мөн тэнд, 18.

¹³¹ "Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly," §61 Гэвч, жагсаал цуглааны үед, хувийн өмчид (тэр ч байтугай төрийн байгууллага, яам гэх мэт нийтийн өмчийн бүх өмчид) автоматаар нэвтрэх эрхийг олгодоггүй. х

¹³² Ардчилсан намын гишүүд, дэмжигчид Улсын Дээд шүүхийн гадна жагсаж байна.

<https://dnn.mn/ардчилсан-намын-гишүүд-дэмжигчид-улсын-дээд-шүүхийн-гадна-жагсаж-байна-dnn-mn/>

“Хугацаа” гэдгийг монгол хэлний тайлбар толинд “орчлонгийн бүх юмс, үзэгдэл, цаг хугацаа, орон зайн дотор үйл ажиллагааны явагдах цагийн үргэлжлэх хэмжээ”-г ойлгоно гэжээ.¹³³ Өөрөөр хэлбэл, жагсаал, цуглаан зохион байгуулах хугацаа гэдэг нь нэгдүгээрт, ямар цаг үед зохион байгуулагдах тухай асуудал, хоёрдугаарт, хэдий хэр хугацааны туршид явагдах тухай асуудлыг багтаана гэж ойлгох боломжтой. ЖЦХЖТХ-ийн 8-р зүйлийн 8.3-т “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 хориглоно” гэж заажээ. Уг заалтаас харахад 1. Онц байдал, 2. Дайны байдал, 3. Гамшиг болон аюул тохиолдсон үеийг салгаж авч үзжээ.

“Онц байдал” гэдэг нь Онц байдлын тухай хууль (1995 он)-ийн 3-р зүйлд заасны дагуу “улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь оршин суугаа хүн амын амь нас, эрүүл мэнд, аж амьдрал, нийтийн аюулгүй байдалд шууд аюул учруулсан буюу учруулахуйц гамшиг, гамшгийн онцгой нөхцөл байдал тохиолдсон” байхыг ойлгоно. Мөн “гамшиг болон аюул” гэдэг нь Гамшгаас хамгаалах тухай хууль (2017 он)-ийн 4-р зүйлийн 1.1, 1.2-т заасны дагуу “аюулт үзэгдэл, ослын улмаас олон хүний амь нас, эрүүл мэнд хохирох, мал, амьтан олноор хорогдох, эд хөрөнгө, музейн үзмэр, цуглуулга, түүх, соёлын дурсгалт зүйл, хүрээлэн байгаа орчинд улс болон орон нутгийн эдийн засаг, нийгмийн дотоод нөөц, боломжоос давсан хохирол учрахыг”, “хүчтэй цасан болон шороон шуурга, ган, зуд, үер, аянга, газар хөдлөлт, нуранги, хөрсний гулгалт үүсэх, гал түймэр, хүн, мал, амьтны гоц халдварт өвчин гарах, цар тахал, хортон шавж, мэрэгч тархах зэргийг” ойлгох юм. Онц болон дайны байдал, гамшигт болон аюулт байдлын үед үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах үүднээс жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарлах боломжтой ч уул хязгаарлалт нь энэ зорилгодоо хүрэхэд зайлшгүй, тохирсон байх шаардлагатай.

Ковидын үе дэх жагсаал цуглааны хязгаарлалт нь үнэхээр зайлшгүй бөгөөд тохирсон эсэхэд дүн шинжилгээ өгөх хэрэгтэй. Ковидын эсрэг хуулийн 11-р зүйлд дараах байдлаар үндсэн эрхийн хязгаарлалтад тавих шаардлагыг заасан бөгөөд үүнтэй адил шаардлагыг Гамшгаас хамгаалах тухай хуулийн 10.9, 10.10-т нэмэлт, өөрчлөлтөөр тусгасан:

11.1.Цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх талаар эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас гаргах шийдвэр, арга хэмжээ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хамгаалсан иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах тохиолдолд дараах шаардлагыг нэг мөр хангана:

11.1.1.хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу гарсан байх;

11.1.2.үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, нийтийн ёс суртахуун, нийгмийн эрүүл мэнд, эсхүл хүний бусад үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах зорилготой байх;

11.1.3.энэ хуулийн 11.1.2-т заасан зорилгод хүрэхэд зайлшгүй, тохирсон байх;

11.1.4.хүний амьд явах эрх, итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө, түүнчлэн хэнд боловч эрүү шүүлт тулгах, хүнлэг бус, хэрцгий хандахыг хориглосон өөрийгөө өмгөөлөх, хууль зүйн туслалцаа авах Монгол Улсын Үндсэн хуулийн заалтыг хөндөөгүй байх;

11.1.5.хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор болон бусад шинжээр нь ялгаварлан гадуурхахгүй, нэр төрийг нь доромжлохгүй байх.

11.1.6.коронавирусын халдвар авсан, халдвар авсан байж болзошгүй иргэний хувийн мэдээллийн нууцлалыг хамгаалах, иргэний хувийн болон гэр

бүлийн нууцыг задруулахаас сэргийлэх, аливаа байдлаар ялгаварлан гадуурхагдах, нэр төрийг нь гутаан доромжлох нөхцөлд хүргэхгүй байх.

11.2.Энэ хуульд заасан арга хэмжээ нь тухайн нөхцөлд тохирсон тодорхой хамрах хүрээ, хугацаатай байх бөгөөд цугларсан мэдээллийг нийгмийн эрүүл мэндийг хамгаалахаас бусад зорилгоор ашиглах, нийгмийн сүлжээ, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр түгээхийг хориглоно.

Ковидын үед хүний туйлын эрхийг хязгаарлаж болохгүй бөгөөд эдгээрээс бусад эрхийн хувьд нийгмийн эрүүл мэндийг хамгаалах зорилгод хүрэхэд зайлшгүй, тохирсон, тодорхой хамрах хүрээ, хугацаатай бөгөөд хуулиар тогтоосноос өөр хязгаарлалт тавихыг хориглосон байна. Гэтэл, эдгээр нөхцөлийг хангаагүй хязгаарлалт хийгдсэн.

Нийслэлийн Засаг даргын 2020 оны 6 сарын 30-ны өдрийн А/930 тоот захирамж, 2021 оны 1 сарын 22 ны өдрийн А25, 2021 оны 5 сарын А зэрэг захирамжаар гамшгаас хамгаалах өндөржүүлсэн бэлэн байдлын зэрэгт шилжүүлсэн хугацаанд олон нийтийг хамарсан жагсаал, цуглааныг түр зогсоохоор, түүнчлэн иргэн, хуулийн этгээдээс зохион байгуулах олон нийтийг хамарсан арга хэмжээ, жагсаал, цуглааныг бүртгэхгүй байхыг Нийслэлийн Засаг даргын тамгын газар болон дүүргийн засаг дарга нарт даалгаж, иргэдийн жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хязгаарласан. Үүний дагуу дараах жагсаал, цуглааныг тарааж, Зөрчлийн тухай хуулийн дагуу торгууль ногдуулсан гэж Глоб интернэшнл төвийн тайлан тэмдэглэжээ.¹³⁴

- МҮОНРТ-ийн Хамт олны зөвлөлөөс зохион байгуулсан тус телевизийн Захирлын томилгоотой холбоотой Үндэсний зөвлөлийн шийдвэрийг эсэргүүцсэн жагсаалыг тодорхой үндэслэл, хуулийн тайлбаргүйгээр хязгаарласан, сэтгүүлч Б.П-г албадан авч явж, мэдүүлэг авсан.
- 2021.3.4-ний өдөр дуучин Т.А, түүний гэр бүл хэлмэгсэдийн хөшөөний урд суулт зарласныг цагдаагийн байгууллагаас хуулийн дагуу 2 цагийн хугацаанд тарахыг шаардсан. Улмаар Зөрчлийн тухай хуулиар Чингэлтэй дүүргийн эрх бүхий албан хаагч шийтгэл оногдуулсан.
- 2021.4.9-ний өдөр жижиг, дунд үйлдвэрлэл эрхлэгч иргэд хөл хориог эсэргүүцэж, суулт хийхэд цагдаагаас тараасан.
- 2021.4.15-ны өдөр нэр бүхий Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнг иргэд огцруулах шаардлага хүргүүлэх гэсэн боловч Цэцийн байрыг цагдаа нар хамгаалалтад авч, иргэдийг тараав.
- 2021.4.24-ний өдөр хөл хориог сунгах шийдвэр гарсантай холбогдуулан төв талбайд тайван жагсаал зохион байгуулсан 6 залууг цагдаа нар баривчлан авч явж, жагсаалыг зогсоосон. Үүнийгээ ЦЕГ-ын Хэвлэл мэдээллийн төвийн дарга “хөл хориотой үед 5-аас дээш хүн цуглах хориотой, 8 залуугаас мэдүүлэг авч, дараа нь бүгдийг нь сулласан” гэж тайлбарласан.
- 2021.4.24-ний өдөр “Сонгуулиа болиод эхлээд ковид-19 өвчнөө дарахыг давлагаалъя. НД-ийн шимтгэлийг нэмэхийг эсэргүүцэж байна!”, “Ковид-19 өвчинд зарцуулсан мөнгөний тайланг шаардаж байна!!! Хөл хорио ба зээлийн хүү” гэж бичиг барьж гэр хороолол дахь замын хажууд ганцаараа зогссон залууг 5 цаг саатуулсан.
- 2021.5.5-ны өдөр “УИХ-ын гишүүдийн өлсгөлөнг шаардлагатай бол таслан зогсооно” гэж цагдаагийн эрх бүхий албан тушаалтан мэдэгдсэн, дэвсгэр эсгийг нь булаан авсан зэргээр өлсгөлөн хийж үзэл бодлоо илэрхийлж

¹³⁴ Нээлттэй нийгэм форум, Глоб интернэшнл төв “Коронавируст халдвар буюу ковид-19 цар тахлын эсрэг хариу арга хэмжээ иргэний болон улс төрийн эрхэд нөлөөлөх нь” мониторингийн тайлан (2021). 17-18.

байгаа тохиолдолд цагдаагийн байгууллага тухайн үйлдлийг зогсоох гэж оролдсон.

- 2021.6.28-ны өдөр иргэн А-ийн Сүхбаатарын талбайд “Тэвчээр тасарлаа” уриатай Флаш моб зохион байгуулсантай холбогдуулан СБД-ийн цагдаагийн хэлтсээс Зөрчлийн тухай хуулийн 5.13-р зүйл буюу Гамшгаас хамгаалах тухай хууль зөрчсөн үндэслэлээр 500,000 төгрөгөөр торгох шийтгэл оногдуулсан.
- 2021.06.27-ны өдөр Сүхбаатарын талбай дээр ковидын улмаас нас барсан иргэдэд эмгэнэл илэрхийлж, зул өргөхийг цагдаагийн байгууллагаас таслан зогсоосон.
- 2021.09.29-ний өдөр Сүхбаатарын талбай дээр үзэл бодлын чөлөөт илэрхийлэл болгож ашигласан хиймэл үхдэлүүдийг хурааж, жагсаал, цуглаан хийж буй иргэдийг цагдаа нар албадан тараасан байна.

Ковидын эсрэг хууль¹³⁵, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль, Гамшгаас хамгаалах тухай хуульд жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарлах бүрэн эрхийг Нийслэлийн Засаг даргад олгоогүй. Ийнхүү Нийслэлийн Засаг дарга хуулиар олгогдоогүй бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхийг захирамжаар хязгаарлан жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэхийг хориглосон нь тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан иргэнд Зөрчлийн тухай хуулийн 5.8-д заасан жагсаал цуглаан хийх журам зөрчих үйлдэлд хариуцлага ногдуулаад зогсохгүй, мөн хуулийн 5.13-р зүйл Гамшгаас хамгаалах тухай хууль зөрчсөн үндэслэлээр баривчлах шийтгэл ногдуулах нөхцөлийг бүрдүүлжээ.¹³⁶ Иймд, дээрх хязгаарлалт нь хуулиар тогтоогоогүй, нийгмийн эрүүл мэндийг хамгаалах зорилгод хүрэхэд зайлшгүй, тохирсон бус тул тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг зөрчсөн гэж дүгнэхээр байна.

Бусад улсуудад Ковидын үед ч жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарлах эсэх дээр болгоомжтой хандаж байна. Тухайлбал, Японд 4 дэх удаа онц байдал зарлахад Токио дахь Шинжикү буудлын өмнө 700 гаруй хүн Коронавирусын эсрэг авч хэрэгжүүлж буй төрийн бодлогыг эсэргүүцсэн жагсаал зохион байгуулсан. Уг жагсаалд оролцогчид маскгүй байсан.¹³⁷ Үүнтэй холбогдуулан Засгийн газрын албан тушаалтнуудын мэдээлснээр, коронавирусын эсрэг тусгай арга хэмжээтэй холбогдуулан иргэдийн жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хязгаарлах тухай асуудал хөндөгдсөн. Эцсийн дүндээ Япон улсын Үндсэн хуулийн 21-р зүйл буюу “цуглаан хийх эрх чөлөө”-г зөрчиж болзошгүй гэсэн үндэслэлээр жагсаал, цуглаан хийхийг хязгаарлах тухай шийдвэр гаргаагүй.¹³⁸ Өөрөөр хэлбэл, дэлхий дахинд ковидын цар тахлын эсрэг хэрэгжүүлж буй төрийн бодлогыг шүүмжилж олон жагсаал, цуглаан хийгдэж хамгаалагдсан боловч Монголын хувьд халдвар хамгааллын дэглэм баримтлан жагсаал, цуглаан хийж байхад ч түүнийг зогсоож, хариуцлага тооцож байсан нь хүний эрхийн зөрчилд тооцогдоно.

Иргэд тайван жагсаал, цуглааныг байршил болон хугацааны хязгаарлалтгүйгээр хийх эрхтэй. Иймд, жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон

¹³⁵ Тус хуулийн 7-р зүйлийн 7.1.11-т Засгийн газраас авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг заасан бөгөөд “шашны байгууллагын шашин номын хурал, цуглааныг олон нийтийг биечлэн хамруулан зохион байгуулахыг тодорхой хугацаагаар зогсоох” гэж заасан боловч энэ нь шашны байгууллагад хамаарах асуудал юм.

¹³⁶ Нээлттэй нийгэм форум, Эмнести интернэшнл, Ковид 19 цар тахал: Хууль сахиулах ажиллагаа, Монгол Улс: цагдаагийн байгууллага, алба хаагчдын үйлдсэн хүний эрхийн зөрчил, тохиолдол, (2021) 12.

¹³⁷ 「コロナは茶番」 700人デモ、「普通の人」が先鋭化... [虚実のはざま] 第4部 深まる断絶 <https://www.yomiuri.co.jp/national/20210909-OYT1T50063/>

¹³⁸ 感染予防名目で「集会の制限」あり? 政府検討、憲法抵触恐れ見送 <https://www.nishinippon.co.jp/item/n/605607/>

байршил болон хугацааг хуульд өргөн хүрээтэйгээр тусгайлан зохицуулаж өгөх нь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хязгаарлаж буй асуудал юм.

3.7. Жагсаал, цуглааныг албадан тараах

Жагсаал, цуглааныг албадан тараах нь хурцадмал байдал үүсгэж, хүчирхийлэлд хүргэх, улмаар хууль сахиулах байгууллагад илүү хүндрэл үүсгэх эрсдэлтэй.¹³⁹ Гэвч зарим тохиолдолд жагсаал цуглааныг нийтийн дэг журам (public order), эрүүл мэнд болон жагсаал, цуглааны нөхцөл байдал, хэмжээ, хугацаа, байршил зэргээс шалтгаалан албадан тараах шаардлага үүсдэг.¹⁴⁰ Мөн жагсаал, цуглаан хэдий тайван болж байсан ч хэт өргөн хүрээтэй замын түгжрэл, ноцтой хэмжээний үймээн дэгдсэн бөгөөд тухайн үймээн нь “ноцтой бөгөөд үргэлжилсэн” шинжтэй тохиолдолд л жагсаал, цуглааныг тарааж болох¹⁴¹ тухай НҮБ-ийн Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий тайлбарт тусгагджээ. Аливаа жагсаал, цуглааныг бүхэлд нь болон хэсэгчлэн тараах нь иргэдийн Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан цуглах эрх чөлөөг бүхэлд нь хязгаарладаг учир түүнийг цагдаагийн байгууллагын эцсийн хариу арга хэмжээ болгох бөгөөд заавал Үндсэн эрхийг хязгаарлах зургаан нөхцөлийг нэг мөр хангасан байхыг шаарддаг.

Бодит байдал дээр цагдаагийн байгууллагаас аливаа тайван жагсаал, цуглааныг тараахдаа нэг талаас хуулиар тогтоосон журмыг зөрчдөг, нөгөө талаас тохирсон бус аргаар буюу цөөн хэдэн хүмүүс зөрчил гаргасныг далимдуулан үзэл бодлоо тайвнаар илэрхийлж буй бусад хүмүүсийг хамтад нь албадан тараадаг зөрчил илэрдэг байна. Энэ хоёр төрлийн зөрчлийг тус тусад нь товч танилцуулъя.

Цагдаагийн албан хаагчид бүртгэлгүй хийж буй тайван жагсаал, цуглааныг Цагдаагийн албаны тухай хууль болон ЖЦХЖТХ-д тодорхой заасан журмыг баримтлалгүйгээр албадан тарааж, цуглах эрх чөлөөг зөрчих нь олон тохиолддог. Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 44-р зүйлийн 44.1-д “Цагдаагийн байгууллага жагсаал, цуглааныг албадан тараахын өмнө оролцогчдод бүх төрлийн холбоо, мэдээллийн хэрэгсэл ашиглан жагсаал, цуглааныг албадан тараах тухай **Засаг даргын шийдвэрийг** мэдэгдэж, биелүүлээгүй, эсхүл эсэргүүцсэн тохиолдолд авах арга хэмжээг урьдчилан анхааруулна” гэж заасан. Харин, ЖЦХЖТХ-ийн 14-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Жагсаал, цуглаан хийхийг бүртгэсэн, эсхүл харьяалах нутаг дэвсгэр дээр нь бүртгүүлэлгүйгээр жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдаж байгаа засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн **Засаг дарга** энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан тохиолдолд бий болсон нөхцөл байдлыг жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчид мэдэгдэж, 2 цагийн дотор түүнийг тараахыг бичгээр шаардана” гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, бүртгэлгүй жагсаал, цуглаан зохион байгуулж буй тохиолдолд засаг дарга уг жагсаал, цуглааныг тараах тухай зохион байгуулагчид бичгээр мэдэгдэж, 2 цагийн дотор түүнийг тараахыг бичгээр шаардах ёстой. Уг шаардлагыг сайн дураараа биелүүлээгүй эсхүл 2 цаг өнгөрсний дараа жагсаал, цуглааныг үргэлжлүүлсэн бол цагдаагийн байгууллага хуульд заасан арга, хэрэгслээр албадан тараана гэж ЖЦХЖТХ-ийн 14-р зүйлийн 3-т тодорхой заасан.

Дээрх хоёр хуулийн зохицуулалтаас үзвэл Монгол Улсад аль ч (мэдэгдсэн эсхүл мэдэгдээгүй) жагсаал, цуглааныг албадан тараахдаа зөвхөн Засаг даргын

¹³⁹ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Human Rights Handbook on Policing Assemblies, 2016, 30.

¹⁴⁰ “Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly,” §179.

¹⁴¹ “General Comment No. 37 On The Right Of Peaceful Assembly (Article 21),” CCPR/C/GC/37, (UN Human Rights Committee, 2020) §85

бичгээр гаргасан шийдвэрийг оролцогчдод мэдэгдэх ёстой болохыг тодорхой хуульчилсан байдаг. Гэвч жагсаал, цуглааныг Засаг даргын захирамжгүйгээр албадан тарааж буй тохиолдол өнөөг хүртэл гаарсаар байгааг дараах гурван жишээнээс харж болно:

- 2015 оны 10 сарын 15-ны өдрийн Сүхбаатарын талбай дээрх аяндаа үүссэн цуглааныг цагдаа тараахдаа ЖЦХЖТХ-д заасан журмыг баримтлаагүй байна. Мөн, аяндаа үүссэн цуглааныг зохион байгуулсан хэмээн Ц.М-ыг торгож шийдвэрлэхдээ шүүгч Ц.Олзод энэ цуглааныг албадан тараасан цагдаагийн үйл ажиллагааны талаар шийдвэртээ огт дурдаагүй, хянаагүй байна.¹⁴²
- Цагдаа Сүхбаатарын талбай дээр 2017 оны 3 сарын 8-ны өдөр "Оффшорчдыг шалгаж хариуцлага хүлээлгэ" гэсэн үгтэй лоозон биедээ өлгөсөн хагас нүцгэн гурван эмэгтэйн эсэргүүцлийн тайван цуглааныг албадан тараахдаа ЖЦХЖТХ-ийн 14-р зүйлд заасан журмыг огт баримтлаагүй нь интернетэд тавигдсан дүрс бичлэгээс харагддаг.¹⁴³ Энэхүү цуглааныг бүртгэлгүйгээр зохион байгуулсан гэсэн үндэслэлээр гурван эмэгтэгийн нэг болох Ц.А-ыг 50.000 төгрөгөөр торгох тухай 161-р шийтгэвэрийг Сүхбаатар дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч Х.Идэр гаргажээ. Гэвч, шүүгч Х.Идэр тайван цуглааныг албадан тараахад баримтлах дээрх хуульчилсан журам зөрчигдсөн эсэхийг уг шийтгэвэрт дурдаагүй.¹⁴⁴
- 2020 оны 7 сарын 1-ний өдөр "UB Comedy", "Comedy Lab"-ын залуус Сүхбаатарын талбайд цугласныг цагдаагийн байгууллагаас тараах шаардлага уншиж танилцуулсан гэх боловч 2020 оны 2 сараас 2021 оны 2 сар хүртэлх хугацаанд зохион байгуулсан аливаа жагсаал, цуглааныг албадан тараах тухай шийдвэрийг тус дүүргийн Засаг дарга гаргаагүй хэмээн Сүхбаатар дүүргийн Засаг даргын тамгын газраас мэдэгдсэн¹⁴⁵ тухай Эмнести интернэшнлээс гаргасан судалгаанд дурдагджээ.¹⁴⁶ Уг тайван жагсаал, цуглааныг үеэр ЖЦХЖТХ-ийн 14-р зүйлд заасан жагсаал, цуглааныг албадан тараах нөхцөл бүрдээгүй байхад цагдаагийн газраас Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 23-р зүйл буюу гэмт, хэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох талаарх цагдаагийн алба хаагчийн шаардлагыг биелүүлээгүй, эсэргүүцсэн тохиолдолд албадлага хэрэглэх ерөнхий зохицуулалтыг үндэслэн жагсаал цуглааныг тараасан аж. Жагсаал, цуглааныг тараах нарийвчилсан зохицуулалт хуульд байгаа нөхцөлд ерөнхий хуулийг үндэслэж жагсаал, цуглааныг тараасан нь хууль хэрэглээний хувьд алдаатай, хууль зөрчсөн үйлдэл юм.

Иймд, цагдаа жагсаал, цуглааныг тараахдаа хуулиар тогтоосон журмыг баримтлахгүй байгаа алдаа, зөрчил гарч байна. Ийм алдаа, зөрчил гаргахгүй байх, ЖЦХЖТХ-ийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор цагдаагийн байгууллагын ажилтнуудад сургалт орох, уг хуулийн зохицуулалтыг процессжруулах, нарийвчлах хэрэгтэй.

¹⁴² Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, Дугаар 3263, 2015.10.25.

¹⁴³ Ц.Шийрэв, "Нүцгэн жагсаал хийсэн эмэгтэйчүүд байр сууриа илэрхийлэв," *Өнөөдөр сонин*, 2017/03/08, <http://unuudur.mn/article/95193>

¹⁴⁴ Б.Болор-Эрдэнэ: Шүүгч Х.Идэр бидэнтэй нохой шиг харьцлаа, *Папарацци цахим хуудас*, 2017.03.14, <http://paparatsi.mn/ys0>

¹⁴⁵ Сүхбаатар дүүргийн Засаг даргын тамгын газрын албан тоот 2021 оны 3 сарын 16, 3/335

¹⁴⁶ Эмнести Интернэшнл, Нээлттэй Нийгэм Форум, "Ковид 19 цар тахал: Хууль сахиулах ажиллагаа" (УБ 2022), 18.

Тохироогүй аргаар жагсаал, цуглааныг албадан тараах нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон ИБУТЭТП-ыг ноцтой зөрчдөг. Тухайлбал, 2022 оны 4 сарын 7-ны 09:00 цагт “Монголдоо сайхан амьдаръя” уриатай жагсаал зохион байгуулагдаж,¹⁴⁷ оролцсон иргэдийг 18:00 цаг хүртэл таван цагдаа хамгаалж,¹⁴⁸ аюулгүй байдлыг нь хангаж байжээ. Гэвч шөнийн 02:00 цагаас эхлэн залуусын жагсаалыг албадан тарааж, төв талбайгаас гаргажээ. Уг албадан тараасан явдлын талаар ЦЕГ-ын Хэвлэл мэдээллийн төвийн дарга Б.Баатархүүгийн өгсөн ярилцлагад дурдагдсанаар 18:00 цагийн үед нэг эмэгтэйн толгой хагарч, улмаар 23:00 цагийн орчимд залуус гал гаргаж, согтуу хүмүүс ирсэн, чулуу мод шидсэн, урьдчилж зөвшөөрөл авсан цуглаан биш¹⁴⁹ гэх шалтгаанаар жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг албадан тараасан гэжээ. Ингэхдээ 69 хүнийг албадан саатуулсан байх бөгөөд нэгэн камерын бичлэгт дүрслэгдсэнээр¹⁵⁰ цагдаагийн байгууллага эгнээ болж жагсан, хүмүүсийг талбайгаас түрж гаргах, зарим урд байгаа хүмүүсээс түүвэрлэн баривчлах, баривчлах явцдаа нэг иргэнийг өшиглөх зэргээр биед нь хууль бусаар халдаж байгаа¹⁵¹ нь харагддаг.

Хүний эрхийн үндэсний комиссоос уг албадан тараах асуудлаар хөндлөнгийн ажиглалт явуулж, цагдаагийн байгууллагаас мэдээлэл гаргуулан авч үзээд дараах хоёр дүгнэлт гаргасан байна.

Нэгд, Цагдаагийн байгууллагуудаас 69 иргэнийг бөөнөөр нь саатуулсан тогтоолуудыг шалгаж үзсэний дүнд хүний халдашгүй чөлөөтэй байх, тайван цуглаж цуглах эрх чөлөөг зөрчсөн гэж ХЭҮК дүгнэж байна¹⁵² гэжээ. Түүнчлэн прокуророос уг саатуулагдсан 69 иргэнд зөрчлийн хэрэг үүсгэх боломжгүй гэж үзэн хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон байна. Энэ талаар ХҮЭК-ын гишүүн Г.Нарантуяа хэлэхдээ “69 хүнийг цагдаагийн байгууллагаас ихэнх тохиолдолд үндэслэлгүйгээр саатуулсан байх бөгөөд бүх хэрэгт прокуророос зөрчлийн хэрэг үүсгэхээс татгалзсан. Энэ нь ямар үр дагавартай вэ гэвэл дараа нь тайван жагсаж, цуглах, үзэл бодлоо илэрхийлэх тэр хүсэл зоригийг мохоох эрсдэлтэй” гэжээ.¹⁵³ Дээрх дүгнэлтээс үзвэл цагдаагийн байгууллагаас жагсаал, цуглааныг албадан тараах зорилгоор үндэслэлгүй буюу хууль бусаар иргэдийг саатуулсан, үзэмжээрээ зөрчлийн хэрэг үүсгэснийг прокурорын байгууллагаас бүгдийг нь хэрэгсэхгүй болгосон гэж үзэж болохоор байна.

Хоёрт, Мөн Цагдаагийн албан хаагч хүч хэтрүүлэн хэрэглэж хүний халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхийг зөрчсөн байна гэсэн дүгнэлтийг шалгалтын үр дүнд ХЭҮК-оос гаргажээ.¹⁵⁴ Үүнд иргэдийг баривчлах, саатуулах үед иргэний биед халдаж, араас нь өшиглөсөн, цагдаагийн хошууч “Д”-гийн гаргасан хууль бус, ёс бус үйлдэлд [...] тусгай субъектийн үйлдсэн гэмт хэрэг шалгах хэлтэст шалгуулахаар Авлигатай тэмцэх газрын мөрдөн шалгах хэлтэс шалгах ажиллагааг явуулж байна гэсэн байдаг.

НҮБ-ийн Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий тайлбарын дагуу хууль сахиулах байгууллага нь жагсаал, цуглааныг тараах, гэмт хэргээс сэргийлэх, эсхүл хуульд

¹⁴⁷ “Залуус эх орныхоо ирээдүйд санаа зовнин жагсаж байгаа бол түүн шиг сайн юм хаана байх вэ”, <https://medee.mn/p/169255>, 2022 оны 5 сарын 9-нд нэвтэрсэн.

¹⁴⁸ “Монголдоо сайхан амьдаръя: Ажлаа хий” жагсаал (дүрс бичлэг), “YouTube, 2022.04.08 https://www.youtube.com/watch?v=D4V16LF_8TQ&t=7s, 2022 оны 5 сарын 9-нд нэвтэрсэн.

¹⁴⁹ Б.Баатархүүгийн мэдэгдэл, 2022.04.08, Сэтгүүлч Б.Бадамрав: <https://ikon.mn/n/2inu>

¹⁵⁰ “Ажлаа хий” тайван жагсаал, Mass.mn, 2022.04.08, <https://tinyurl.com/uhxx8jev>, 2022.05.09-нд нэвтэрсэн.

¹⁵¹ Мөн тэнд.

¹⁵² МҮОНРТ-Монголын мэдээ: “ХЭҮК жагсаал, цуглааны талаарх дүгнэлтээ танилцууллаа” (дүрс бичлэг), 2022.05.10, <https://www.facebook.com/mnbmongoliinmedee/videos/338688364999273/>

¹⁵³ Мөн тэнд.

¹⁵⁴ Мөн тэнд.

нийцсэн аргаар зөрчил гаргагчийг баривчлах, баривчлахад туслах үүргийг хэрэгжүүлэхдээ тохирсон (тэнцвэртэй) байх буюу шаардлагатайгаас хэтэрсэн хүч үзүүлэхгүй байх¹⁵⁵ ёстой. Гагцхүү “аливаа жагсаал, цуглаан нь тайван бус, хэсэгчлэн баривчлах зэрэг тохирсон хариу арга хэлбэрийг ашиглаад үр дүнд хүрэхгүй нь тодорхой болсон тохиолдолд л жагсаал, цуглааныг албадан тараах явдлыг сонгох нь зүйтэй.”¹⁵⁶ Түүнчлэн, эрх бүхий байгууллагад жагсаал, цуглааныг мэдэгдээгүй нь тухайн жагсаал, цуглаанд оролцохыг хууль бус гэж үзэх үндэслэл болох ёсгүй ба тухайн жагсаал цуглаанд оролцогчид болон зохион байгуулагчдыг баривчлах, хариуцлага ногдуулах, түүнчлэн жагсаал, цуглааныг тараах үндэслэл болох ёсгүй.¹⁵⁷ Түүнчлэн мэдэгдэл өгөлгүй жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан нь төрөөс иргэдийн цуглах эрх чөлөөг хангалттай эдлүүлэх, оролцогчдыг хамгаалах үүргээс нь чөлөөлөхгүй¹⁵⁸ гэж НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо дүгнэсэн.

Үзэл бодлоо илэрхийлж буйг жагсаал, цуглаан хийж байна хэмээн цагдаа ташаа ойлгож албадлага хэрэглэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлах явдал гардаг. Жишээлбэл, ЖЦХЖТХ-ийн 3-р зүйлийн 1-д “Монгол Улсын иргэдээс улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа нийтэд илэрхийлэх зорилгоор зохион байгуулж байгаа үйл ажиллагааг цуглаан гэнэ,” 2-т “Иргэд хот суурингийн гудамж талбайгаар зохион байгуулалттайгаар жагсан явж, энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа илэрхийлж байгааг жагсаал гэнэ” хэмээн тус тус тодорхойлсон. Энэхүү тодорхойлолтод жагсаал, цуглаан хийх субъектийг нэг иргэн биш харин “иргэд” гэсэн олон тоон дээр тодорхойлсон байна. Өөрөөр хэлбэл, нэг хүн үзэл бодлоо нийтэд илэрхийлж байгааг жагсаал, цуглаан гэж үзэхгүй харин үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлж буйг ойлгоно гэдэг нь тодорхой харагдана. Түүнчлэн, олон улсын хүний эрхийн стандартаар цуглаан гэдэг нь нэгээс дээш тооны хүнээс бүрддэг гэж үздэг. Нэг хүн ганцаараа үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа бол энэ нь цуглах эрх чөлөөтэй холбоогүй гэж НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо шийдвэрлэсэн байдаг.¹⁵⁹

Энэ судалгаанд хамрагдсан бусад улсын эрх зүйн зохицуулалтыг авч үзвэл АНУ-ын Вашингтон ДС-д гэхэд 50 хүртэлх хүн нийтийн талбай, явган хүний зам зэрэг хүмүүс өдөр тутам ашигладаг газарт цуглаж үзэл бодлоо илэрхийлэхэд ямар нэг мэдэгдэл өгөх шаардлагагүй, мөн аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны үед болон яаралтай шаардлагатай үед жагсаал, цуглаан хийхдээ мэдэгдэл, зөвшөөрөл авсан байхыг шаарддаггүй. Түүнчлэн, мэдэгдэл, зөвшөөрөл аваагүй гэх үндэслэл нь дангаараа цагдаагийн газраас тухайн жагсаал, цуглааныг албадан тараах үндэслэл болдоггүй гэдгийг анхаарах нь зүйтэй (энэхүү тайлангийн 2.3 дахь хэсгээс энэ талаар уншина уу).

Иргэн Д.А 2013 оны 9 сарын 11-ний өдөр Сүхбаатарын талбай дээр Сүхбаатарын хөшөөний ойролцоо сууж “Ардчилсан дарангуйлагчид больё оо” гэсэн лоозон гартаа барьж, энэ үгээ давтан чангаар хэлж үзэл бодлоо илэрхийлжээ.¹⁶⁰ Гэтэл, цагдаа Д.А-аас бичиг баримтаа үзүүл хэмээн шаардаж, үг хэлэхийг нь албадан зогсоож, хүчээр чирч явжээ. Ингээд Д.А-г жагсаал, цуглаан хийхдээ ЖЦХЖТХ-д заасны дагуу бүртгүүлээгүй хэмээн буруутгаж, дахин ийм

¹⁵⁵ “General Comment No. 37 On The Right Of Peaceful Assembly (Article 21),” CCPR/C/GC/37, (UN Human Rights Committee, 2020) §79

¹⁵⁶ Мөн тэнд.

¹⁵⁷ Мөн тэнд, §71.

¹⁵⁸ Мөн тэнд.

¹⁵⁹ *Patrick Coleman v. Australia*, Communication No. 1157/2003, U.N. Doc. CCPR/C/87/D/1157/2003 (2006), <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/1157-2003.html>

¹⁶⁰ Д.Амартүвшин, “Цагдаа нар үг хэлэх эрх чөлөө болон биед халдав (дүрс бичлэг),” YouTube, 2013.09.11, https://www.youtube.com/watch?v=-U_jp9hO20M&feature=youtu.be

үйлдэл гаргавал торгох, баривчлах шийтгэлтэй болохыг анхааруулсан Албан мэдэгдлийг Сүхбаатар дүүрэг дэх Цагдаагийн нэгдүгээр хэлтсийн дарга, дэд хурандаа А.Батбаяр 2013 оны 9 сарын 11-нд гаргаж Д.А-д өгчээ. Энэ тохиолдолд ЖЦХЖТХ-ийг ноцтой зөрчиж албадлага хэрэглэсэн. Юуны өмнө уг хуулийн цуглааны тодорхойлолтод хамаарахгүй үйл ажиллагаа болох нэг хүний үзэл бодлоо илэрхийлснийг цуглаан гэж үзэж, цуглаантай адил шаардлага тавьсан. Мөн, цагдаа Д.А-ийн үзэл бодлоо илэрхийлснийг жагсаал, цуглаан гэж үзсэн боловч түүнийг албадлага хэрэглэн зогсоохдоо ЖЦХЖТХ-ийн 14-р зүйлд заасан журмыг огт баримтлалгүйгээр шууд хүч хэрэглэсэн байна.

Жагсаал, цуглааныг албадан тараахдаа хүний үндсэн эрхийг хязгаарлахад заавал хангах ёстой зургаан нөхцөл, тэр дундаа хуульд үндэслэх болон тохирсон байх нөхцөлийг зөрчдөг тухай товч дүгнэвэл:

Нэгд, бүртгэлгүй жагсаал, цуглаан хийж буй болон бусад ЖЦХЖТХ-ийн 14-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан бусад үндэслэл байгаа бол холбогдох нутаг дэвсгэрийн нэгжийн засаг дарга уг цуглааныг тараах тухай зохион байгуулагчид урьдчилан бичгээр мэдэгдэж, хоёр цагийн дотор уг шаардлагыг биелүүлээгүй бол цагдаагийн байгууллага албадан тараах журмыг ЖЦХЖТХ-иар нарийвчлан тогтоосон. Гэвч, цагдаагийн байгууллагаас жагсаал, цуглааныг албадан тараахдаа тусгайлсан хуулийн энэ зохицуулалтыг баримталдаггүй. Мөн, зарим тохиолдолд Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 23-р зүйл дэх “зөрчил, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох талаарх цагдаагийн албан хаагчийн шаардлагыг биелүүлээгүй” гэх ерөнхий зохицуулалтыг үндэслэж, тайван жагсаал, цуглааныг тараах нь хууль хэрэглээний хувьд нотой алдаатай мөн. Эрх зүйн нийтлэг зарчимаар бол нарийвчилсан хуулийн зохицуулалтыг хэрэглэхийг шаарддаг. Шүүгч бүртгэлгүй хийсэн жагсаал, цуглааны маргааныг шийдвэрлэхдээ цагдаа албадлага тараах талаар хуульчилсан журмыг баримталсан эсэхийг хянахгүй байна.

Хоёрт, ЖЦХЖТХ-д жагсаал, цуглааны тодорхойлолтыг “иргэд” хэмээн олон тоон дээр тодорхойлсон учир ганц юм уу цөөн тооны иргэн үзэл бодлоо илэрхийлж байгааг жагсаал, цуглаан гэж үзэхгүй байх ёстой.

Гуравт, цагдаагийн байгууллага жагсаал, цуглааныг албадан тараахдаа хүч хэтрүүлдэг, жагсаал, цуглааныг тараах зорилгоор хүмүүсийг үндэслэлгүй саатуулж, баривчлах тохиолдол гарч байна. Хуульд заасан үндэслэлгүйгээр жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг албадан саатуулах, баривчлах зэргээр иргэдийн үзэл бодлоо хуран цуглаж илэрхийлэх эрхийг зүй бус аргаар хясан боогдуулах, шийтгэлийн тогтолцоо мэт ашиглахгүй байх нь тулгамдсан асуудал болж байна.

Дөрөвт, жагсаал, цуглааныг албадан тараахдаа тохирсон буюу зайлшгүй шаардлагатайгаас бусад бүх хариу үйлдлээс татгалзах, зөвхөн зөрчил гаргасан этгээдүүдэд хариу үзүүлж болохуйц арга хэрэгслийг ашиглах буюу бусад тайвнаар жагсаж буй оролцогчдыг ялгалгүйгээр хамруулж болох хэрэгслүүдийг (ус шүршигч, нулимс асгаруулагч ашиглах, резинэн сум, утаат бодис зэрэг) ашиглахаас аль болох татгалзах ёстой.

Тавд, жагсаал, цуглааныг албадан тараах явдал нь цагдаагийн байгууллагаас засаг даргын захирамжийг үндэслэн хэрэгжүүлэх хамгийн эцсийн шатны арга хэмжээ байх ёстой. Учир нь, албадан тараах явцад хүч хэрэглэх нөхцөл үүсдэг учир жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг улам дэвэргэх, иргэд болон цагдаагийн байгууллага хооронд мөргөлдөөн үүсэх зэрэг асуудалд хүргэх эрсдэлтэйг ямагт тооцоолж байх хэрэгтэй.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

1992 оноос хойш Монгол Улсын иргэд Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөгөө эдлэх орчин бүрджээ. Гэхдээ, энэ эрх чөлөөний хэрэгжилттэй холбоотой олон тулгамдсан асуудал шийдлээ хүлээж байна. Энэ судалгааны тайланд ЖЦХЖТХ батлагдсанаас хойш 2022 оны 5 сар хүртэлх хугацааны хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэхдээ дараах зохицуулалтыг судалсан: жагсаал болон цуглааны нэр томьёоны тодорхойлолт; жагсаал, цуглааны хэлбэр (зэрэгцээ, сөрсөн, давталттай, аяндаа үүссэн); жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл, зөвшөөрлийн үр нөлөө; жагсаал, цуглааны үе дэх өлсгөлөн; нийгмийн хэв журмыг хангуулах асуудал; хориглох газар, байршил, хугацаа; жагсаал, цуглааныг албадан тараах. Эдгээр зохицуулалт нь үндсэн эрх, эрх чөлөөний хязгаарлалтад Монгол Улсын Үндсэн хуулиар шаардсан гол нөхцөлийг хангаж чадаагүй зэргээр тус тус тулгамдсан асуудалтай нь судалгаанаас харагдаж байна. Зохицуулалт тус бүрт буй тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга замыг дүгнэж саналын хамт танилцуулъя.

Нэгд, Монгол Улсын Үндсэн хуульд иргэд тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаатай эдлэх, ийнхүү эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй болохыг тодорхой заасан. Хууль тогтоомжид заасан ойлголт, нэр томьёо тодорхой, ойлгомжтой байх ёстой ч ЖЦХЖТХ-д жагсаал, цуглааны талаарх тодорхойлолт нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хангах агуулгыг бүрэн илэрхийлэхгүй, тодорхойгүй байгаагаас уг эрх чөлөөний хамгаалагдах хүрээг хэт явцууруулах эрсдэлтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, ЖЦХЖТХ-д жагсаал, цуглааны тодорхойлолтод зорилго, субъектийг тодорхой заасан нь жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг хэт хумьж, хууль хэрэглээний явцад хүндрэл бэрхшээл үүсэхээр байна. Нийтийн орон зай, зам талбайд ЖЦХЖТХ-ийн үйлчлэх хүрээнд хамаарах, хамаарахгүй арга хэмжээг зааглан тодорхойлсон нь зохицуулалтын зөрчилдөөн үүсгэх, улмаар жагсаал, цуглаан хийж үзэл бодлоо илэрхийлэхэд сөрөг нөлөө учруулах практик хэрэгжиж иржээ.

Судалгаанд дурдсан жишээ, тайлбараас жагсаал, цуглааны тодорхойлолтын гол агуулга дараах дөрвөн үндсэн шинжийг агуулж байна: (i) олон нийт хүрэх боломжтой газар, (ii) хэд хэдэн хүн, (iii) зориудаар, (iv) тодорхой нийтийн зорилго илэрхийлэх. Энэ судалгаанд харьцуулсан гурван улсаас Францад жагсаал, цуглааныг шууд тодорхойлоогүй бол АНУ-ын Колумбын тойрогт “жагсаал, цуглаан” гэж улс төр, нийгэм, шашны үзэл бодлоо илэрхийлэх зорилгоор зохион байгуулсан жагсаал, цуглаан, парад болон бусад ижил төстэй байдлаар хүмүүс цугларахыг, Японд “цуглаан” гэж “хэд хэдэн этгээд улс төр, эдийн засаг, эрдэм шинжилгээ, урлаг, шашин гэх мэт асуудлын хүрээнд адил зорилгоор, тодорхой нэг газар цуглахыг” хэлнэ гэж тус тус уян хатан, нээлттэй тодорхойлсон байна. Иймд, жагсаал, цуглааныг Франц шиг тодорхойлохгүй орхих хэрэгтэй, эсхүл хуульд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу оновчтой тодорхойлон бичих тохиолдолд дараах асуудлыг харгалзан үзэхийг зөвлөж байна:

- олон улсын байгууллагуудын дүгнэлт, тайлбар, зөвлөмж, бусад орны туршлагад өгүүлсэн нийтлэг ойлголт болох хэд хэдэн хүмүүс тодорхой зорилгоор түр хугацаагаар үзэл бодол, саналаа нийтэд илэрхийлэх гэсэн өргөн агуулгаар уян хатан авч үзэх,
- Зорилгыг оруулах тохиолдолд хаалттай илэрхийлэх бус, харин Япон улсын жишээгээр нээлттэй томьёолох,

- “Тайван” гэдгийг хүч үл хэрэглэх, үймээн, самуун дэгдээхгүй байх гэсэн явцуу утгаар ойлгох. Зайлшгүй тохиолдолд зам тээврийн болон явган хүний хөдөлгөөнд эсхүл бусад байдлаар олон нийтэд саад учруулах нь жагсаал, цуглаан тайван бусаар явагдсанд тооцогдохгүй.

Хоёрт, ЖЦХЖТХ-ийн шинэчлэсэн найруулгад жагсаал, цуглааныг тодорхойлох бол олон улсын нийтлэг жишигийг баримтлан өргөжүүлэн томъёолохын сацуу жагсаал, цуглааны хэлбэрүүдийг хүлээн зөвшөөрсөн агуулгаар оруулах нь зүйтэй юм. Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхэд “давталттай цуглаан”, “зэрэгцээ цуглаан” болон “сөрсөн жагсаал” хамардаг бөгөөд эдгээрийг ЖЦХЖТХ-д тусгах нь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний хэрэгжилтэд чухал юм. Мөн, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний хамрах хүрээнд төлөвлөсөн болон зохион байгуулсан, төлөвлөөгүй буюу аяндаа үүссэн олон төрлийн үйл явдал багтана. Гэтэл, Монгол Улсад ийм өргөн агуулгаар жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хамгаалдаггүй. Жишээлбэл, тодорхой үйл явдалтай холбогдуулан аяндаа үүссэн бөгөөд бүртгүүлэх боломжгүй тайван цуглааныг хуулиар болон практикаар хүлээн зөвшөөрдөггүй. Ийм жагсаал, цуглаан хийсэн хүнийг түүнийгээ бүртгүүлээгүй гэдэг шалтгаанаар торгож шийтгэсэн жишээ цөөнгүй байна. Аяндаа үүссэн ч тайван жагсаал, цуглааныг мэдэгдэлгүйгээр хийх тухай ЖЦХЖТХ-д тодорхой тусгах эсхүл шүүгч цуглаантай холбоотой маргаан шийдвэрлэхдээ үүнийг хүлээн зөвшөөрч хамгаалах боломжтой. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2-т заасан эрх чөлөөний зарчмын дагуу аяндаа үүссэн эсхүл бусад аливаа хэлбэрийн тайван жагсаал, цуглааныг хүлээн зөвшөөрөх, тараахгүй, шийтгэхгүй байх, цуглах эрх чөлөөг аль болох эдлүүлэх хэрэгтэй байна. Иймд дараах саналтай байна:

- Жагсаал, цуглааныг тодорхойлохдоо “аяндаа үүссэн цуглаан, суулт, зэрэгцээ цуглаан, эсэргүүцэл, марш алхаа, сөрсөн жагсаал, давталттай цуглаан, флаш-мобс, лаа/зул асаах зэрэг олон нийтийн газар жагсаал, цуглаан хийх хэлбэрүүдийг тоочин бичсэнээр хязгаарлахгүйгээр нээлттэй эш татах байдлаар тодорхойлох;
- Сөрсөн жагсаалыг ЖЦХЖТХ-иар хориглосон байгаагаас татгалзан, үзэл бодлоо илэрхийлэх хэлбэр болохыг нь хүлээн зөвшөөрөх;
- аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааныг хийхэд мэдэгдэл бүртгүүлэхийг шаардахгүй байхаар заах.

Гуравт, ЖЦХЖТХ нь хэдийгээр “мэдэгдлийн тогтолцоо”-г хуульчилсан хэдий ч үнэн хэрэгтээ энэ нь “зөвшөөрлийн тогтолцоо”-той дүйхүйц байна. “Зөвшөөрлийн тогтолцоо” нь Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ буюу Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад, мөн Үндсэн хуульд заасан тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхэд ноцтой зөрчдөг. Учир нь, нэгдүгээрт, улс төрийн албан тушаалтан болох засаг дарга нь жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзах бүрэн эрхтэй учраас засаг даргын үзэмжээс энэ эрхийг эдлэх эсэх шууд хамаардаг, улмаар түүний зүгээс энэ бүрэн эрхээ урвуулан ашиглаж тайван жагсаал, цуглааныг хийлгэхгүй байх тохиолдол олон гардаг. Хоёрт, ардчилсан нийгэм дэх чухал ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс цуглах эрх чөлөөг хязгаарлаж болох боловч ийнхүү зохицуулахдаа уг эрх чөлөөнд хамгийн бага халдах арга замыг сонгохыг тохирсон байх нөхцөл шаарддаг. Зөвшөөрлийн тогтолцоо нь мэдэгдлийн тогтолцооноос илүү ихээр жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнд халдах эрсдэл үүсгэдэг. Иймд, Монгол Улсын хувьд уг хоёр нөхцөл байдал байгаагаас шалтгаалан тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх зөрчигдөж байна хэмээн дүгнэж болно. Судалгааны хүрээнд авч үзсэнээр олон улсын хүний эрхийн

байгууллагууд зөвшөөрлийн тогтолцоог халахыг зөвлөдөг бөгөөд Франц, Америк, Япон улсын хувьд ч мэдэгдлийн тогтолцоо нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг бүрэн хангахад чухал нөлөөтэй гэж үзэж, хууль болон шүүхийн тайлбараар хүлээн зөвшөөрдөг.

Тиймээс ЖЦХЖТХ-ийн шинэчилсэн найруулгад "мэдэгдлийн тогтолцоо" хэрэгжих суурийг бүрдүүлж дараах гурван төрлийн зохицуулалтыг тусгах хэрэгтэй.

- Тайван жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийн тогтолцоог жинхэнэ агуулгаар нь тусгаж, зөвшөөрлийн тогтолцооноос татгалзах;
- Тайван жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэх бүрэн эрхийг засаг дарга бус, харин улс төрөөс хараат бус өөр байгууллагад шилжүүлэх. Тухайлбал, Япон улс дахь олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөлийн зохион байгуулалт, бүрэлдэхүүн сонгох, томилохтой холбоотой процедурыг сайн жишиг болгон авч үзэж, энэ сайн туршлагын дагуу Цагдаагийн албаны тухай Монгол Улсын хууль дахь "иргэний зөвлөл"¹⁶¹-ийг шинэчилэн бүрдүүлж, үйл ажиллагааны журмыг нь нарийвчлан зохицуулах хэрэгтэй. Энэ тохиолдолд иргэний зөвлөлд тайван жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэх чиг үүргийг хариуцуул болно;
- Жагсаал, цуглаан хийх хүсэлт гаргахад бөглөх ёстой агуулгыг тодорхой болгон маягтыг батлан гаргах. Тухайлбал, Япон болон Америк улсын жишээн дээр байсанчлан тус маягтад байх ёстой агуулга нь: жагсаал, цуглааны зохион байгуулагчдын хаяг, нэр, холбогдох утас; жагсаал, цуглаан явагдах өдөр, эхлэх болон дуусах цаг; байршил, чиглэл, схем зураг; оролцохоор төлөвлөгдөж буй хүмүүсийн тоо; цуглаан, жагсаал, хөдөлгөөний зорилго болон нэр зэргийг багтаасан байвал зохино.

Дөрөвт, Монгол Улсын хувьд өлсгөлөн зарлах замаар өөрийн үзэл бодол, байр сууриа илэрхийлэх нь түгээмэл гардаг боловч бусад орны хувьд жагсаал цуглааны үед өлсгөлөн зарлаж эсэргүүцлээ илэрхийлэх нь ховор. Юуны өмнө, өлсгөлөн зарласан иргэдийг албадан эмчилгээнд хамруулах нь нэг талаас Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16.6-д заасан "эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрх"-ийг хангах зорилготой хэдий ч, нөгөө талаас хүний үзэл бодолдоо үнэнч байх болон хувийн халдашгүй байх эрхэд албадлагын аргаар ноцтой халдаж байгаа хүчирхийллийн (тарчлаан зовоох) нэг хэлбэр байж болзошгүй тул энэ талаар нэмж судлах шаардлага гарч байна. Мөн, өлсгөлөнгийн эрх зүйн зохицуулалт нь маш хангалтгүй байна. Тухайлбал, өлсгөлөнгийн үед эмнэлгийн болон цагдаагийн байгууллагаас ямар чиг үүрэгтэй оролцох тухай өлсгөлөн зарлах журамд илүү нарийвчлан тусгах шаардлагатай. Түүнчлэн, өлсгөлөн нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнөөс илүүтэйгээр үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн илрэл гэж үзэж болно. Гэтэл, Эрүүл мэндийн сайдын гаргасан журмаар, эрх бүхий байгууллагаас авсан зөвшөөрлийг үндэслэж, эрүүл мэндийн байгууллага нь тухайн хүнийг эрүүл мэндийн хяналтад оруулахаар тусгажээ. Өөрөөр хэлбэл, тухайн хүний үзэл бодол, эсэргүүцлээ илэрхийлэх эрх чөлөө нь

¹⁶¹ Монгол Улсын хувьд Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.4 -т "иргэний зөвлөл"-ийн тухай зохицуулсан байна. Тус "иргэний зөвлөл" нь цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт тавих зөвлөл бөгөөд аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас томилдог. Гэвч практик дээр иргэний зөвлөл байгуулагдан ажилладаг туршлага маш бага байгаа тул үүний хэрэгжилтийг хангах шаардлагатай байна. Мөн Япон улсын туршлагаас харахад зөвлөлийн гишүүд нь хууль, эрх зүйн мэдлэгтэй байх, мөн дан ганц иргэдийн төлөөлөгчлийн хурал бус, харин засаг даргын хамтарсан оролцоотойгоор томилдог байх зэргийг Монголын иргэний зөвлөлийн бүрэлдэхүүний томилгооны асуудалд тусгах боломжийн тухай судлах хэрэгтэй.

зөвшөөрлийн тогтолцоогоор хязгаарлагдаж байх бөгөөд үүнийг хүний эрхийн талаас нь гүнзгийрүүлэн судлах хэрэгцээ байна.

Тавд, иргэд тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусдын хүний эрх, эрх чөлөөг хохироохгүй; нийгмийн хэв журмыг гажуудуулахгүй байх бөгөөд зөвхөн эдгээр гурван төрлийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад зайлшгүй, тохирсон тохиолдолд хуульд заасны дагуу жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнд хязгаарлалт тавих боломжтой. Дээрх дүн шинжилгээнд үндэслэн дараах дүгнэлт хийж болохоор байна:

- Үндсэн эрхийг хязгаарлахад хэрэглэдэг нийгмийн хэв журмыг хангах, бэхжүүлэх, хамгаалах үүргийг төрд, харин нийгмийн хэв журмыг гажуудуулахгүй байх үүргийг иргэнд хүлээлгэж байна. Үндсэн эрхийг хязгаарлах хүрээнд нийгмийн хэв журмыг хэрхэн ойлгож, хэрэглэх талаар онол, практикийн судалгаа хийх хэрэгтэй болох нь харагдаж байна.
- ЖЦХЖТХ-иар тогтоосон хориглолт, хязгаарлалт нь нийгмийн хэв журмыг хамгаалах зэрэг зүй ёсны зорилгод хүрэхэд зайлшгүй, тохирсон байх зарчим, Үндсэн хууль болон ИБҮТЭТОУП-д заасан жагсаал, цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хангах зарчимтай нийцэж байгаа эсэхийг үнэлж үзэх шаардлагатай болно.
- Нэр томьёо, үг хэллэг, тодорхойлолтын хувьд зөрүүтэй, харилцан адилгүй байгаа нь үндсэн эрхийг нийгмийн хэв журмын үүднээс хэт өргөнөөр хязгаарлах, тэрхүү хязгаарлалт нь хуулиар тодорхой заагдаагүй эсхүл зайлшгүй бус, тохироогүй болоход хүргэж байна. Ялангуяа, Цагдаагийн албаны хуульд заасан нийтийн хэв журмыг хамгаалах тодорхойлолтын хүрээнд тайван жагсаал, цуглаанд хязгаарлалт тогтоох учиргүй болохыг НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны нийгмийн хэм журмын талаарх зөвлөмж тодорхой харуулж байна.
- Нийтлэг эрх зүйн системийн үүднээс (АНУ) “нийтийн хэв журам” (public order) нь нийгмийн гишүүдийн сайн сайхан байдалд зайлшгүй шаардлагатай хүлээлт, найдвар, түүний биет орчин ба хүмүүс хүчирхийлэлд өртөх аюул занал бий болох, тэр нь нийтийн сайн сайханд хохирол учруулахаар байвал нийгмийн хэв журам зөрчсөн гэж үзэх үндэслэлтэй гэжээ. Францад захиргааны байгууллага нийгмийн хэв журмын үндэслэлээр хориглолт тогтоосон нь хэр хэмжээндээ эсэхийг үнэлэх стандартыг шүүхийн жишгээр бий болгосон. Жишээ нь, “нийтийн эзэмшлийн зам дээр жагсаал, цуглаан хийх үед хүмүүсийн бие махбодын халдашгүй байдалд ноцтой халдсан, эд хөрөнгөнд их хэмжээний хохирол учруулсан буюу учруулах” тохиолдлыг нийгмийн хэв журмыг зөрчих гэж үзэж байна. Японд олон нийтийн хэв журмыг хангах ажлыг цагдаагийн байгууллага хариуцдаг ба олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөл ажиллаж үйл ажиллагааны дүрэм, хэргийг шийдвэрлэхэд баримтлах бусад үндсэн чиглэл, аргачлалыг ерөнхий бодлого болгон тогтоож, үүний дагуу өмнөх болон дараах хяналтыг хийдэг.
- Нийгмийн хэв журам нь маргаангүйгээр хуульд тодорхойлох боломжтой ойлголт бус, харин тохиолдол тухай бүрийн хувьд нийгмийн хэв журмыг гажуудсан эсэхийг хэрхэн ойлгох талаар шүүхийн шийдвэр чухал үүрэг гүйцэтгэх болох нь судалсан улсуудын жишээнээс харагдаж байна. Тиймээс% нийгмийн хэв журмыг үндэслэн хязгаарлалт тогтоох эрх бүхий этгээд болон шүүх нийгмийн хэв журмыг хэрэглэх болон тайлбарлахдаа Сиракусын зарчмын 22-р зүйл, НҮБ-ийн Хүний эрхийн хорооны зөвлөмжийг анхаарч үзвэл зохино.

Зургаад, Монгол Улсын хувьд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон байршлуудыг тусгаж өгсөн нь замын хөдөлгөөний тасралтгүй байдал, олон нийтийг эрүүл мэндийн үйлчилгээгээр тасралтгүй хангах зэрэг зүй ёсны зорилгыг хангахад чиглэсэн байна. Гэвч ийнхүү хориглох байршлыг хуульд хэт явцууруулан жагсаах зарчмаар тусгаж өгсөн нь зайлшгүй, тохирсон байх зарчмыг зөрчиж байна. Иймд, энэ хүрээнд дараах хоёр саналтай байна:

- ЖЦХЖТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулах хүрээнд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон дараах газрын хувьд зайлшгүй, тохирсон байх зарчмын үүднээс дахин судлах хэрэгтэй. Үүнд: буудал, нийслэлийн зорчигч тээврийн төв буудал; радио телевизийн нэвтрүүлэг явуулдаг байгууллага, аймаг, нийслэл дэх төв холбооны газар; олон улсын буюу үндэсний яармаг, үзэсгэлэн зохион байгуулж байгаа байгууллага, хот суурин газрын хүнсний болон барааны зах зэрэг болно. Уг судалгаанд дурдсанчлан НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн Хүний эрхийн зөвлөл болон Венецийн комиссын удирдамжид жагсаал, цуглаан хийх байршлыг чөлөөтэй сонгох боломжоор хангах нь зүйтэй хэмээн зөвлөж байна. Мөн Франц, Америк, Япон улсын хувьд байршилд ямар нэгэн ерөнхий хязгаарлалт тогтоогүй байгаагүйг дахин дурдах нь зүйтэй. Харин жагсаал, цуглаан хийх байршил нь нийгмийн амьдралын хэвийн байдалд ямар нэгэн нөлөө үзүүлэхгүйц байвал цагдаагийн байгууллага нь түүнийг зохицуулах үүрэгтэйгээр оролцож байна (энэхүү судалгааны 2.3 дахь хэсэгт бичсэн Францын зохицуулалтыг харна уу).
- Жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох хугацааны хязгаарлалт нь тухайн нөхцөлд тохирсон, зайлшгүй байх шаардлагыг хангасан байх ёстой гэдэг талаас ЖЦХЖТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулах нь чухал байна. Тухайлбал, ЖЦХЖТХ-ийн 8-р зүйлийн 8.3-т “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 хориглоно” гэж заасан. Уг заалтаас харахад онц байдал, дайны байдал, гамшиг болон аюул тохиолдсон үед тайван жагсаал, цуглааныг бүхэлд нь хоригложээ. Жишээлбэл, Ковид 19-ийн онцгой нөхцөл (өндөржүүлсэн бэлэн байдал)-ийн үед авч хэрэгжүүлж буй төрийн бодлогыг эсэргүүцэн үзэл бодлоо илэрхийлж тайвнаар, халдвар хамгааллын дэглэм баримтлан жагсаж, цуглах эрх иргэдэд бий. Харин судалгаанд дурдсанчлан Монголд хүн хоорондын зай, халдвар хамгааллын дэглэм баримтлан Үндсэн хууль, олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээгээр хамгаалагдсан жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхээ хэрэгжүүлсэн иргэдэд жагсаал, цуглаан хийх журам болон Гамшгаас хамгаалах тухай хууль зөрчсөн үндэслэлээр Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага хүлээлгэсэн нь илтэд ялгавартай хандаж, нийгмийн эрүүл мэндийг хамгаалахад зайлшгүй, тохирсон бус болжээ.

Долоод, бүртгэлгүй жагсаал, цуглаан хийж буй бол холбогдох засаг дарга уг цуглааныг тараах тухай зохион байгуулагчид урьдчилан мэдэгдэж, хоёр цагийн дотор уг шаардлагыг биелүүлээгүй бол цагдаагийн байгууллага албадан тараах журмыг ЖЦХЖТХ-иар нарийвчлан тогтоосон. Гэвч, цагдаа бүртгэлгүй жагсаал, цуглааныг албадан тараахдаа энэ журмыг баримталдаггүй байна. Мөн, цагдаа ганц юмуу цөөн хүн олон нийтийн газар үзэл бодлоо тайван замаар илэрхийлснийг цуглаанд тооцож бүртгүүлээгүй гэдэг шалтгаанаар албадан тарааж, ингэхдээ мөн л ЖЦХЖТХ-д заасан албадан тараах журмыг баримтлахгүй жишээ олон байна. Шүүгч жагсаал, цуглаантай холбоотой маргааныг шийдвэрлэхдээ цагдаа

албадлага хэрэглэх, тараах талаар хуульчилсан журмыг баримталсан эсэхийг хянахгүй байна. Иймд жагсаал, цуглааныг албадан тараах зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангах, сайжруулах зорилгоор дараах саналыг гаргаж байна:

- Жагсаал, цуглааныг албадан тараах шийдвэрийг улс төрийн албан тушаалтан буюу Засаг дарга гаргадаггүй байх;
- Цагдаагийн байгууллага жагсаал, цуглааныг албадан тараахдаа хүч хэтрүүлдэг, жагсаал, цуглааныг тараах зорилгоор хүмүүсийг бөөнөөр нь үндэслэлгүй саатуулж, баривчилдаг явдлыг хориглох;
- Жагсаал, цуглааны үеэр аливаа хүнийг зөвхөн гэмт хэрэг үйлдэж байх үед нь, эсхүл Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 35.1-д заасан үндэслэл тогтоогдсон үед л шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах тухай цагдаагийн ажилтнуудад сургалт орох;
- Жагсаал, цуглаанд оролцогчдын аюулгүй байдлыг хэрхэн, ямар үе шаттайгаар хангах арга хэрэгслийг сонгох процедурыг хуульчлах;
- Жагсаал, цуглааныг албадан тараах нь иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх зэрэг олон үндсэн эрхийг давхар хязгаарладаг тул албадан тараах үндэслэлийг маш тодорхой, ойлгомжтой хуульчлах, тухайн үндэслэлүүдээс бусдаар жагсаал, цуглааныг албадан тараах явдлыг хориглох;
- Жагсаал, цуглааныг албадан тараахдаа цагдаагийн албаны тухай хуулийн 23-р зүйлийг үндэслэдэг алдааг засаж, жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуульд заасан үндэслэлээр л жагсаал, цуглааныг албадан тараах тухай цагдаагийн газрын дарга, шүүгч нарт сургалт, мэдээлэл өгөх, энэ талаар тодорхой хуульчлах;
- Жагсаал, цуглааныг албадан тараах процедурыг Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 44.1-д заасан үндэслэлээс дэлгэрэнгүй, тодорхой хуульчлах;
- Нийтийг хамарсан, ялгаваргүй нөлөө үзүүлдэг хариу арга хэмжээ, хэрэгслүүд болох ус шүршигч, нулимс асгаруулагч, үзэгдэх орчин сарниулагч хий, резинэн сум зэргийг аль болох хэрэглэхгүй байхаар зохицуулах;
- Жагсаал, цуглааныг албадан тараах нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг улам дэвэргэж болзошгүй гэдгийг анхааран үзэж, хамгийн эцсийн арга хэмжээ болохыг хуульчлах;
- Олон нийтийг хамарсан жагсаал, цуглааныг албадан тараахдаа цагдаагийн албан тушаалтан болон иргэдийн эрүүл, мэнд аюулгүй байдлын үүднээс эмнэлгийн хэрэгсэл, түргэн тусламжийг урьдчилан бэлтгэхээр зохицуулах.

Гадаад улсын сайн туршлагыг харьцуулан судлах нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний хэрэгжилтийг сайжруулах, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгоход ач холбогдолтой. Энэ судалгааны хүрээнд жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хэрэгжүүлж ирсэн арвин туршлагатай гэдгээр нь Европ тивийн улсаас Бүгд Найрамдах Франц Улс, Америк тивийн улсаас АНУ, Ази тивийн улсаас Японыг тус тус сонгон авсан. Эдгээр улсын хувьд дараах нийтлэг сайн туршлага байгааг ЖЦХЖТХ-д тусгах нь зүйтэй.

Нэгд, Франц, АНУ-ын Колумбын тойрог (Вашингтон ДС), Японд жагсаал, цуглаан хийхэд зөвшөөрлийн тогтолцоо бус, мэдэгдлийн тогтолцоо өөр өөрийн онцлогтойгоор хэрэгжиж байна. Франц, АНУ-ын Колумбын тойрогт тодорхой хугацааны өмнө жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл өгөх, түүнийг нь бүртгэх тогтолцоог хуулиар бий болгож зохицуулдаг. Японд жагсаал, цуглаан хийхийг зөвхөн олон нийтийн дэг журамд нөлөө үзүүлэхүйц бодит үндэслэл байгаа тохиолдлоос бусад үед хориглож болохгүй; мужуудын журмаар “зөвшөөрлийн

тогтолцоо”-г тусгасан байх боловч энэ нь мөн чанартаа “мэдэгдлийн тогтолцоо” байх ёстой гэдэг байр суурийг Дээд шүүхийн тайлбараар баталгаажуулж өгсөн. Харин, манай улсын хуульд “мэдэгдлийн” гэсэн хэллэгтэй тогтолцоо гэж тусгасан хэдий ч бодит байдал дээр “зөвшөөрлийн тогтолцоо”-той дүйцэж байгаа нь тайван жагсаал цуглаан хийх эрхийн ноцтой зөрчил юм. Тиймээс, хуулийн зохицуулалтыг жинхэнэ “мэдэгдлийн тогтолцоо”-г хүлээн зөвшөөрсөн байдлаар өөрчлөх шаардлагатай байна.

Хоёрт, Франц, АНУ-ын Колумбын тойрог, Японд жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэх, жагсаал, цуглааны явцад нийтийн дэг журмыг сахиулах зэрэг чиг үүргийг бүхэлдээ цагдаагийн байгууллага хэрэгжүүлж байгаа нь жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг эдлэхэд хараат бус байх боломжийг олгодог. Гэвч, Монгол Улсын хувьд жагсаал, цуглааны мэдэгдлийг “зөвшөөрдөг” субъект нь засаг дарга юм. Засаг дарга бол төрийн улс төрийн албан тушаалтан тул жагсаал цуглаан хийх эсэхийг хараат бусаар, төвийг сахиж шийдэх нь эргэлзээтэй тул хараат бусаар шийдвэр гаргах өөр субъектэд уг эрх мэдлийг шилжүүлэх нь зүйтэй юм.

Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагад өмнөх нийгмийн хууч хамаарал үргэлжилж дээрээс өгсөн тушаалаар ажилладаг явдал арилахгүй байгаа учраас жагсаал, цуглааныг бүртгэх чиг үүрэг цагдаад очвол урвуулан ашиглагдах эрсдэлтэй. Ийм эрсдэлийг хаахад Японы туршлага чухал юм. Япон улсын хувьд жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрлийг тухайн мужийн олон нийтийн аюулгүй байдлын зөвлөл өгдөг бөгөөд уг зөвлөл нь цагдаагийн байгууллагын хараат бус байдлыг хангах зорилготой байгууллага юм.

Гуравт, Франц, АНУ-ын Колумбын тойрог, Японд жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгүүлэхэд ямар материал бүрдүүлэх талаар тодорхой зохицуулдаг нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг зүй бусаар хязгаарлахаас сэргийлэх ач холбогдолтой. Тухайлбал, АНУ-д аливаа жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг ямар нэг улс төрийн албан тушаалтан бус харин хотын цагдаагийн газрын дарга батлах, ингэхдээ хотын цагдаагийн газраас баталсан анкет (Хавсралт 1, Хавсралт 2-оос харна уу)-ыг бөглөх замаар мэдэгдлийг цахимаар хүргүүлдэг нь оновчтой байна. Мөн, Япон улсад жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрөл хүсэхдээ бүрдүүлэх материал, бичих агуулга (тухайлбал, цуглааны маршрут, эхлэх болон дуусах цаг, зохион байгуулагчдын мэдээлэл, оролцох хүний тоо зэрэг)-аас судлан, Монгол Улсад тохирохоыг нь авч хэрэгжүүлэх боломжтой.

Дөрөвт, Франц, АНУ-ын Вашингтон ДС, Японд тохирсон, зайлшгүй байх зарчмыг жагсаал, цуглааны зохицуулалт төдийгүй түүний хэрэглээнд баримталдаг байна. Тухайлбал, АНУ-ын Вашингтон ДС-д цагдаагийн байгууллага жагсагчдыг хамгаалах, зохицуулах үүргийн хүрээнд аливаа зөрчлийг тэнцвэртэй, тохирсон байдлаар буюу зөвхөн зөрчил гаргаж буй хүмүүс рүү чиглэсэн албадлагын арга хэмжээ авах, харин бусад тайван жагсаал, цуглаан хийж буй хүмүүсийг үл ялгах хэрэгслүүд болох нулимс асгаруулагч, нүд гялбуулагч, чинжүүн шүршигч, резинэн сум зэргийг ашиглахгүй байхыг цагдаагийн байгууллагад тушаасан захирамжийг АНУ-ын дүүргийн шүүхээс гаргасан.

Францад цагдаагийн байгууллагын болон орон нутгийн төрийн төлөөлөгчийн шийдвэр тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнд нийцсэн эсэхийг хянахад захиргааны хэргийн шүүх онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг. Тэрчлэн захиргааны шүүхийн дээд шатны шүүх болох Төрийн зөвлөлийн шүүгч нарын танхим нийтийн дэг журамд сөрөг нөлөөтэй гэж үзэж тогтоосон хязгаарлалтын тохирсон (пропорционал) эсэхэд хяналт тавих, шийдвэрийг хүчингүй болгох, жагсаал, цуглааны явцад хүний эрхийг хамгаалах, нийтийн дэг журмыг хангахтай холбоотой

аргачлалуудыг баталдаг байна. Мөн нийтийн дэг журмын үүднээс хязгаарлалт тогтоосонтой холбоотой олон чухал шийдвэрийг Үндсэн хуулийн шүүх нь гаргасан.

Японы Дээд шүүхийн шийдвэрээр жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрлийн ерөнхий тогтолцоог бий болгож, бүлгийн зан үйлийг урьдчилан таслан зогсоохыг зөвшөөрдөггүй байна. Мөн, жагсаал, цуглаан хийхийг бүх цаг үед зөвшөөрөх ёстой боловч зөвхөн олон нийтийн аюулгүй байдалд шууд эрсдэл учруулах үндэслэл байгаа тохиолдолд л хориглох жишгийг Дээд шүүх нь тогтоожээ.

Тавд, аяндаа үүссэн болон бусад хэлбэрийн жагсаал, цуглаанд мэдэгдэл өгөхийг ч шаардахгүй байх хандлага ажиглагдаж байна. Тухайлбал, АНУ-ын Вашингтон ДС-д аяндаа үүссэн болон яаралтай үеийн жагсаал цуглааны үед, мөн 50-аас доош тооны хүн жагсаал цуглаанд оролцохоор бол мэдэгдэл өгөх шаардлагагүй гэдгийг хүлээн зөвшөөрч, хуулиар зохицуулсан. Мөн мэдэгдэл өгөлгүй жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан нь тухайн жагсаал, цуглааныг албадан тараах үндэслэл болохгүй, харин цагдаагийн байгууллага ямар зохицуулалт хийж ажиллах ёстойг тусгажээ.

Зургаад, иргэд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхээ тайван замаар хуран чуулах байдлаар хэрэгжүүлж буй хэлбэр нь жагсаал, цуглаан учир жагсаал, цуглааныг хязгаарлах нь иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хязгаарлаж буйтай адил юм. Иймд, аливаа тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан, оролцсоныг зөрчил, гэмт хэрэгт тооцох ёсгүйг АНУ-ын Дээд шүүхийн хоёр жишиг шийдвэр болон Колумбын тойргийн жагсаал, цуглааны тухай хуулийн холбогдох зохицуулалт (§105.(a))-аас харж болно.

ХАВСРАЛТ 1

ЦУГЛААН ХИЙХ МЭДЭГДЭЛ/ ЦУГЛААН ХИЙХ ЗӨВШӨӨРӨЛ АВАХ ӨРГӨДӨЛ

Нийслэлийн цагдаагийн газар Вашингтон ДиСи

- ☐ Цуглаан
☐ Пикет

Хэнд: Нийслэлийн цагдаагийн газар,
тусгай ажиллагааны хэлтэс 2850,
Нев Ёоркийн өргөн чөлөө,
Вашингтон Ди Си 20002 (202)
671-6522 sod.events@dc.gov



Мэйлээр явуулах:
sod.events@dc.gov

Өргөдөл гаргасан өдөр:

Цуглаан хийх өдөр:

Зорилго:

Байршил

Удирдаж, зохион байгуулах хүн(Хэрэв өөр өөр газар үйл ажиллагаа зохиох бол тухайн газар бүрт удирдаж байгаа хүн тус бүрийг бичнэ):

Холбогдох мэдээлэл

Гэрийн хаяг: _____

Өдөр залгаж болох дугаар: _____ Орой залгаж болох утасны дугаар: _____

Гар утасны дугаар: _____ Факс: _____

Мэйл хаяг: _____

Цуглааны мэдээлэл

Бүлгийн нэр: _____

Оролцох хүмүүсийн тоо: _____

Цуглах цаг: _____ Тарах цаг: _____

Цуглаан хийхэд шаардлагатай тусгай хэрэгслийн жагсаалтыг бичих. (Хэрэв зай хангалтгүй бол өөр цаасан дээр бичиж хавсаргах):

Үл захиргаадалтын (disobedience) байдал төлөвлөж буй эсэх: Тийм Үгүй
(Хэрэв тийм бол хувь хүн/бүлгийн талаар, тоо, газар зэргийг бичих)

Гарын үсэг

Өдөр



Нийслэлийн цагдаагийн газар Цуглаан хийх мэдэгдэл

2014 10 сар

ХАВСРАЛТ 2

Жагсаал зохион байгуулах өргөдөл

Хэнд: Нийслэлийн цагдаагийн газар, тусгай ажиллагааны хэлтэс 2850, Нев Ёоркийн өргөн чөлөө, Вашингтон Ди Си 20002 (202) 671-6522
sod.events@dc.gov

Зөвлөмж: Энэхүү өргөдлийг жагсаал зохион байгуулахаар санал болгож буй өдрөөс 15-аас доошгүй хоногийн өмнө гаргавал тохиромжтой.



Дотоод зохион байгуулалт

Өргөдөл хүлээн авсан өдөр:

Зөвшөөрөл #

Ивээн тэтгэж буй байгууллагын нэр: _____

Өргөдөл гаргасан: _____

Холбогдох мэдээлэл

Удирдаж, зохион байгуулах хүн : _____
(Хэрэв өөр өөр газар үйл ажиллагаа зохиох бол тухайн газар бүрт удирдаж байгаа хүн тус бүрийг бичнэ).

Гэрийн хаяг: _____

Өдөр залгаж болох дугаар: _____ Орой залгаж болох утасны дугаар: _____

Гар утасны дугаар: _____ Факс: _____

Мэйл хаяг: _____

Зөвшөөрөл авах өргөдөл хүссэн зорилго: _____

Жагсаалд оролцох хүмүүсийн тоо (баримжаагаар): _____

Жагсаал болох өдөр

Хэднээс: _____ Хэдний хооронд: _____
Өдөр/Сар/Жил Өдөр/Сар/Жил

Эхлэх цаг: _____ (□ /) Дуусах цаг: _____ (/ □)

Цуглах цаг: _____ (□ /) Цуглаан хийх газар: _____

Жагсах газар: _____

Тарах газар: _____

Жагсаал цуглаан хийхэд шаардлагатай тусгай хэрэгслийн жагсаалтыг бичих. (Хэрэв зай хангалтгүй бол өөр цаасан дээр бичиж хавсаргах)

Жагсаал/ цувж явах төлөвлөгөө: (Хэрэв зай хангалтгүй бол өөр цаасан дээр бичиж хавсаргах)

Хяналтын байршил:

Тээврийн хэрэгслийн төрөл ба тоо:

Амьтны төрөл ба тоо:

Хамтлагийн төрөл ба тоо:

Хэрэглэх туг, далбааны төрөл, тоо:

Хавтангийн төрөл ба тоо:

Тэмдгийн төрөл ба тоо:

Тусгай хэрэгслийн төрөл ба тоо:

Жагсаалын маршрутын тоо:

Үл захирагдалтын үйл ажиллагаа төлөвлөсөн ☐ Тийм ☐ Үгүй
(Хэрэв тийм бол хувь хүн эсвэл бүлгийн нэр, тоо, газар зэргийг доо)

ГАРЫН ҮСЭГ ЗУРААГҮЙ БОЛ ӨРГӨДЛИЙГ ХҮЧИН ТӨГӨЛДӨР ГЭЖ ҮЗЭХГҮЙ

Өргөдөл гаргагчийн гарын үсэг

Өргөдөл гаргагчийн нэр

Холбогдох мэдээлэл

(Факс болон утасны дугаарыг заавал бичих)

Гэрийн хаяг:

Өдөр залгаж болох дугаар: **Орой залгаж болох утасны дугаар:**

Гар утасны дугаар: **Факс:**

Мэйл хаяг: