

Жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөл (2024 оны 4 сард нийтэлсэн хувилбар)-д өгөх ННФ-ын санал

Удиртгал

Хуран цуглаж, үзэл бодлоо илэрхийлэх боломжтой байх нь ардчиллын нэг чухал суурь, иргэний оролцооны нэг хэлбэр юм. Ардчилсан нийгмийн иргэд ганцаар болон бусадтай эвлэлдэн нэгдэж, үзэл бодлоо илэрхийлэхэд ямар нэг зохицуулалт шаардлагагүй бөгөөд “олон нийтийн арга хэмжээ, цуглааны хяналтыг цагдаагийн үйл ажиллагааны хуулиар, харин эдгээртэй холбоотой эрхийг захиргааны ерөнхий хуулиар зохицуулж болох тул жагсаал, цуглааны асуудлаар тусгайлсан хууль гаргах зайлшгүй шаардлага байхгүй”.¹ Тайвнаар жагсаж цуглах зэрэг суурь эрхээ “эдлэх явцад нийтийн хэв журамд аюултай нөхцөл бий болж, төрийн оролцоо шаардлагатай болсон”² тохиолдолд төр зөвхөн хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу оролцох боломжтой тул дэлхийн улс орнууд энэ үндэслэлийг тогтоох зорилгоор жагсаал, цуглааны тусгайлсан хууль батлан, хэрэгжүүлж байна. Улмаар тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй холбоотой аливаа хууль, журам нь мөн чанартаа хүн жагсаж, цуглах эрхээ хэрхэн эдлэх тухай бус, харин энэ эрхээ эдлэх явцад төр хэрхэн оролцох тухай зохицуулалт юм.

Манай улс Үндсэн хуульдаа тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулаад, журмыг нь тусдаа хуулиар зохицуулахаар заасны дагуу анх 1994 онд *Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай* хууль баталсан нь өнөөг хүртэл хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна. Уг хууль нь “тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг бодитой хэрэгжүүлэх нийгмийн хандлага, ардчилсан ёсыг төлөвшүүлэхэд түүхэн үүрэг гүйцэтгэсэн”.³ Гэсэн ч зарим ойлголт, зарчмыг тодорхойлох, эрх чөлөөг хамгаалах механизмуудыг процессжуулах, жагсаж, цуглах эрхийг хязгаарлах үндэслэл, журмыг тусгах, технологийн хөгжилд нийцүүлж үзэл бодлоо илэрхийлэх арга хэлбэрийг нэмж тусгах зэрэг хэрэгцээний улмаас хуулийг шинэчлэх шаардлага тулгамдаж, 2024 онд *Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай* хуулийн төсөл гарав.

Уг тойм нь *Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай* хуулийн төсөлд хийсэн хүний эрхийн шинжилгээ юм. Уг шинжилгээнд хуран цуглах эрх чөлөөтэй холбоотой үндэсний хуулиудад мөрдлөг болгох гурван зарчмыг Венецийн Комиссоос тодорхойлсныг арга зүйн суурь болгож ашигласан бөгөөд эдгээр нь:

- жагсаал, цуглаан хийхийг дэмжсэн презумпц/ хандлага;
- тайван жагсаал цуглааныг хамгаалах төрийн үүрэг;
- эрсдэлд нийцсэн хэмжээ далайцтай арга хэмжээ зэрэг болно.⁴

Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийн шинжилгээ

I. Зарчмын асуудлууд

1. Хуулийг хүний эрхээр нэрлэсэн нь нэн сайшаалтай. Ингэснээр уг хууль нь Үндсэн хуулиар олгогдсон тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхийг баталгаатай эдлүүлэх зорилгод чиглэж, харин энэхүү эрхийг эдлэх явцад төр ямар үндэслэлээр (нийгмийн хэв журам, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалах), хэрхэн (газар, цаг, зорилгын хязгаарлалт, мэдэгдэл авах, зөвшөөрөл өгөх, албадан тараах процедур) оролцохыг журамлаж өгөх хууль болох нь тодорхой харагдах сайн талтай.

¹ Венецийн комисс (2014). Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний талаарх Венецийн Комиссын байр суурийн эмхэтгэл (2014 оны 7 дугаар сард шинэчилсэн), х.6

² мөн тэнд, х.11

³ Хүний эрхийн үндэсний комисс (2023). Монгол Улс дах хүний эрх, эрх чөлөөний төлөв байдлын талаарх 22 дахь илтгэл, х.139

⁴ Венецийн комисс (2014)., х.6

2. Хуулийн төсөлд жагсаал, цуглаан хийх нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрхээ эдлэх арга зам, тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо олон нийт, төрийн байгууллагад хүргэх үйл ажиллагаа болохыг хүлээн зөвшөөрчээ. Жагсаал, цуглааныг улс төрийн эсэргүү үйл ажиллагаа, үймээн самуун биш, иргэдийн чөлөөт илэрхийлэл, олон нийтийн оролцооны нэг хэлбэр гэж тодорхойлсон байна.
3. Төсөлд мөн төлөвлөн, зохион байгуулж хэрэгжүүлдэг жагсаал, цуглааны уламжлалт хэлбэрээс гадна тодорхой үйл явдалд хариу үзүүлэх зорилгоор тухайн үйл явдал болсон даруй хуран цуглах байдлаар аяндаа үүсэх жагсаал, цуглааныг хүлээн зөвшөөрч, урьдчилан мэдэгдэл хүргэх боломжгүй энэ төрлийн жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг цагдаагийн байгууллага хамгаалах үүрэгтэй болохыг заажээ. Гэхдээ Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 43.1-д цагдаагийн албан хаагч нийтийн эмх замбараагүй байдал үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх, хяналтад авах зорилгоор ... бүлэг хүмүүсийг даруй тарахыг шаардах боломжтой гэж заасныг сануулах хэрэгтэй. Улмаар энэ болон одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Цагдаагийн албаны тухай хуулийн хоорондын уялдаа холбоог хангахгүй бол цагдаагийн байгууллагаас аяндаа үүсэх жагсаал цуглааныг “бүлэг хүмүүс” гэж (буруугаар) тодорхойлж, тарахыг шаардах буюу албадан тараах арга хэмжээ авсаар байх эрсдэл хэвээр байна.
4. Дэвшилттэй нэг алхам нь ижил асуудлаар, тухайн цаг хугацаанд өөр газарт, эсхүл өөр асуудлаар ижил газарт болох зэрэгцээ жагсаал, цуглааны хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрсөн явдал юм. Ийнхүү жагсаал, цуглааны шинэ хэлбэрүүдийг хуульчилж өгсөн нь жагсаал цуглаан хийхийг дэмжих хандлага, жагсаал цуглааныг төрөөс хамгаалах ойлголт хандлага туссан байна.
5. Тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцохыг хязгаарласан агуулгатай захиргааны хэм хэмжээний акт баталж, мөрдүүлэх, хууль ёсны жагсаал, цуглаанд саад болох, албадан тараахыг хориглосон зүйл заалтуудад нь жагсаал цуглаан хийхийг дэмжих, жагсаал цуглааныг төрөөс хамгаалах хандлага түсжээ. Гэхдээ, хууль ёсны (эсвэл хууль бус) жагсаал, цуглааны хууль эрх зүйн тодорхойлолт байхгүй тул тодорхой жагсаал, цуглаан нь хууль ёсны юу, эсвэл хууль бус учир саад тавих, цаашилбал, албадан тараах уу гэдэг нь цагдаагийн байгууллагын субьектив дүгнэлт, шийдвэр байхаар харагдаж байна.

II. Тодорхой асуудлууд

6. Жагсаал цуглааныг нийтийн өмчлөлийн болон хувийн эзэмшлийн газар хийж болохоор заасан нь чухал зохицуулалт юм. Тодорхой газрыг сонгохдоо жагсаал, цуглааны зорилгыг илэрхийлэх (жишээлбэл, цаазаар авах ялыг эсэргүүцэх жагсаалыг Хэлмэгдэгсдийн хөшөөний дэргэд хийх), эсвэл зорилтот бүлэгт харагдаж, сонсогдож байхаар (жишээлбэл, төрийн бодлоготой холбоотой жагсаал, цуглааныг Төрийн ордны өмнө хийх) зорилготойгоор сонгодог тул жагсаал, цуглааны байршлыг чөлөөтэй сонгох боломж нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний салшгүй нэг хэсэг мөн.
7. Хуулийн төсөлд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон 7 газар, 5 зорилго, цагийн нэг хязгаарлалт оруулсан нь зарим нь үндэслэлтэй ч, зарим нь янз бүрээр хэрэглэж болох тодорхойгүй, зарим нь үүсэж болох эрсдэлд хэмжээ далайцын хувьд нийцээгүй хэт өргөн хязгаарлалт гэж үзэж болох байна. Үүнд:

Хориглосон газар

- **Хилийн зурвас**, мөн **хорих анги, түүний хамгаалалтын зурвас**: олон нийтэд нээлтэй биш тусгай хяналттай бүс тул жагсаал, цуглаан хийх боломжгүй
- **нисэх онгоцны буудал, төмөр замын өртөө, буудал**: улсын онц чухал дэд бүтэц, олон хүн цугларсан газар аюулгүй байдлыг хангах үндэслэлээр хязгаарладаг
- **Төрийн ордон, түүний нутаг дэвсгэр**: Төрийн ордон бол УИХ-ын гишүүд, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайдын ажлын байр гэдэг утгаар олон нийтэд нээлттэй биш газар тул зарчмын хувьд хязгаарлалт хийх үндэслэлтэй. Харин Төрийн ордны нутаг дэвсгэр гэдэг нь зарчмын өөр ойлголт юм. Саяхныг хүртэл Төрийн ордны нутаг дэвсгэр нь “Төрийн ордноос зүүн, баруун зүгт 33 метр, урд хойд зүгт 80 метр” хэмжээтэй буюу Сүхбаатарын хөшөөний хойхно

байх гурван тугны сууриас Төрийн ордны хойно байрлах цэцэрлэгт хүрээлэнг багтаасан талбайг хамруулж байв.⁵ Энэ зохицуулалтын улмаас Төрийн ордны өмнө жагсаал, цуглаан хийж болохооргүй байлаа. 2022 оны 06 сарын 17-ны өдөр батлагдсан “Төрийн ордны нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, заагийг шинэчлэн тогтоож, зарим орчныг олон нийтэд нээлттэй болгох тухай” УИХ-ын 37 тоот тогтоолоор Төрийн ордны нутаг дэвсгэрийн Төрийн ордны байр, түүний өмнөх хүндэтгэлийн цогцолбороор хязгаарлан багасгаж, Сүхбаатарын хөшөөнөөс Хүндэтгэлийн шат хүртэлх талбайн хойд хэсэг, Төрийн ордны хойно байрлах цэцэрлэгт хүрээлэн нь олон нийтэд нээлттэй газар болжээ.

- **эмнэлгийн байгууллага** нь нийтэд хүртээмжтэй үйлчилгээний газар тул ойр хавьд нь жагсаал цуглаан хийхийг хориглох нь *үндэслэлгүй* юм. Эмнэлгийн орчинд хийх жагсаал цуглаанд орц гарцыг хаахгүй байх, чанга яригч ашиглахгүй байх, оройн 22 цагаас хойш дуу чимээ гаргахгүй байх зэрэг эмнэлгийн үйлчилгээнд саад болохгүй байхтай холбоотой нэмэлт нөхцөл тавьж болох ч бүхлээр нь хориглох нь боломжит эрсдэлээс хэмжээ далайцад нийцгүй хэтийдсэн хязгаарлалт болно.
- **улсын онц чухал объект, түүний хамгаалалтын бүс:** үүнд гадаадын дипломат төлөөлөгчийн газар, МҮОНРТ зэрэг газар, онц чухал мэдээлэл, эд зүйлийг хадгалдаг паспорт хэвлэлийн газар, дата төв, мөн халдварт өвчний лаборатори, цахилгаан станц, хот суурин газрын усан хангамжийн эх үүсвэр зэрэг Засгийн газрын 2017 оны 281 дүгээр тогтоолоор баталсан “Цагдаа, дотоодын цэргийн хамгаалалтад байх улсын онц чухал объектын жагсаалт”-д багтсан 30 объектыг хамруулж байна. Эдгээрт жагсаал, цуглаан хийхийг хязгаарлах нь *үндэслэлтэй*. Гэхдээ уг 5-д “аймаг, нийслэл, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхийн байр” гэсэн нь шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэртэй холбоотой жагсаал, цуглааныг шүүхэд сонгогдох, харагдах байршилд хийх боломжгүй болгох, улмаар хэтийдсэн хязгаарлалт болох магадлалтай. Бүхлээр нь хориглохыг оронд шүүхийн хуралдаан явагдаж байхад чанга яригч ашиглахгүй, шүүхийн орц, гарцыг хаахгүй зэргээр шүүхийн үйл ажиллагааг явуулахад саад болохгүй байхтай холбоотой нэмэлт шаардлага оруулж, харин шүүгч, шүүх хуралдаанд оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой менежментийг хууль сахиулах байгууллагад хариуцуулах нь зүйтэй.
- **төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа газар:** Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хуулиар Төрийн ордон, түүний нутаг дэвсгэр, төрийн гурван өндөрлөгийн ажиллаж, амьдарч байгаа байр, тэдгээрийн нутаг дэвсгэр, хөлөглөж яваа унаа зэргээс гадна Засгийн газрын 2012 оны 65 дугаар тогтоолоор бүх яам, прокурорын газар, Авлигатай тэмцэх газар, Нийслэлийн захиргаа, архив зэрэг 38 байр, байршил багтана. Өмнө дурдсан шүүхийн байртай адил, яам, прокурорын байгууллага, АТГ зэргийн үйл ажиллагаатай холбоотой үзэл бодлоо илэрхийлэх боломжийг хаан боогдуулахгүй байх үүднээс эдгээрийн орчинд жагсаж, цуглах үеэр үндсэн үйл ажиллагаанд нь саад болохгүй зохицуулалт оруулж, аюулгүй байдлыг нь хууль сахиулах байгууллагад хариуцуулах байдлаар хуульчлах нь зүйтэй.

Цагийн хориглолт

Хуулийн төслийн 8.6-д жагсаал, цуглааныг шөнийн цагаар зохион байгуулахыг хориглосон бөгөөд шөнийн цаг гэж Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 88.1-д заасанчлан, “Орон нутгийн цагаар 22 цагаас дараагийн өдрийн 06 цаг хүртэлх хугацааг шөнийн цагт тооцно”. Энэ заалтын улмаас шөнө болон хэд хоног дамнан үргэлжилсэн жагсаал, цуглаан хийх боломжгүй, 22 цагаас хойш жагсаал, цуглаанд оролцогчид хамгаалалтгүй болж, уг хуулийг зөрчсөн гэх үндэслэлээр эрүүгийн, эсвэл захиргааны хариуцлагад татагдах нөхцөл бий болгож байна. Шөнийн цагаар эмх замбараагүй байдал, хүчирхийлэл гарах эрсдэлийг урьдчилан сэргийлэх зорилготой ч энэхүү хязгаарлалт нь жагсаал, цуглаан тайван өрнөх презумпц, жагсаал цуглааныг хийлгэх презумпцыг огоорон, эрсдэлийн үнэлгээд тулгуурлан эрсдэлд нийцтэй арга хэмжээ авах дүрмийг зөрчсөн, бүхлээр нь хориглох хэт өргөн, хэтийдсэн хориг болох юм. Шөнийн жагсаал, цуглааныг хориглох бус, тодорхой тохиолдол бүрт хүчирхийлэл, эмх замбараагүй байдал үүсэх

⁵ “Төрийн ордны нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, зааг тогтоох тухай” 16 дугаар УИХ-ын 2001 оны тогтоол

эрсдэлийн үнэлгээ хийж, үнэлгээний үр дүнд тулгуурлан арга хэмжээ авах зарчмаар хуулийн төслийн энэ заалтыг хасах шаардлагатай.

Хориглох зорилго

Хуулийн төслийн 7.2-д дайныг сурталчлах, ялгаварлан гадуурхах, хорлон сүйтгэх ажиллагаа явуулах, төрийн эрх мэдлийг хууль бус аргаар авахыг уриалах, эсвэл үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох зорилгоор жагсаал, цуглаан хийхийг хоригложээ. Эдгээр ойлголт нь янз бүрээр тайлбарлаж болохуйц ерөнхий, нэгмөр ойлгоход туслах тодорхойлолт болон шалгуур, хэмжүүр байхгүй нөхцөлд өөр өөрөөр тайлбарлан жагсаагчдад эрсдэлтэй байдлаар хэрэглэж болох, тэгээд ч үндсэндээ үзэл бодлоо илэрхийлэхтэй ямар нэг холбоо хамааралгүй гэмт сэдэл байгаа тул тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн тухай хуулиас хасах ёстой.

Зохион байгуулагч, оролцогчидтой холбоотой хязгаарлалт

Жагсаал, цуглааныг хүмүүсээс гадна хуулийн этгээд, хуулийн эрхгүй байгууллага зохион байгуулж болохоор заасан нь заавал бүртгүүлэх албагүй иргэний нийгмийн байгууллага, иргэний хөдөлгөөн, идэвхтэй иргэдэд боломж олгосон нэн сайшаалтай заалт юм. Монгол Улсын иргэд жагсаал, цуглаан чөлөөтэй зохион байгуулж, оролцох боломжтой. Харин гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхгүй, зөвхөн Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд оролцох эрхтэй. Энэ заалт нь олон улсын хүний эрхийн гэрээ, конвенцоор баталгаажсан цагаач, харьяалалгүй иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг зөрчиж байх магадлалтай. Дээр нь, хууль ёсны жагсаал, цуглаан мөн эсэхийг юугаар, хэрхэн тогтоох, тодорхойлох нь бүрхэг тул энэ заалт гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүмүүсийг жагсаал, цуглаанд оролцохоос зайлсхийх үр нөлөө үзүүлнэ.

Сэтгэцийн эмгэгтэй хүн өөрийн үйлдлийн шинж чанар, үр дагаврыг ухамсарлах чадваргүй бол жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцохыг нь хязгаарлаж болно гэж заажээ. Сэтгэцийн ийм эмгэгтэй болохоо өөрөө мэдэгдээгүй л бол тогтоох боломжгүй, нууцалж болох хувийн мэдээлэлд тулгуурласан ийм хоригийг хэрхэн хэрэгжүүлэх нь ойлгомжгүй ч сэтгэцийн эмгэгтэй хүн оролцуулсан шалтгаанаар зохион байгуулагч хариуцлага хүлээхээр заагаагүй байна.

Төрийн тусгай алба хаагчид, хэрэв холбогдох хуульд заасан бол, жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцоход хязгаарлалт тавигдаж болно гэжээ. Төрийн албаны тухай хуулийн 13.1-д зааснаар, төрийн тусгай албан тушаалтанд “үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журам болон хууль дээдлэх үндсэн зарчмыг сахиулахтай холбогдсон төрийн тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэх” Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, бүх шатны шүүхийн шүүгч, прокурор; Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга; Монголбанк, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл болон Шүүхийн сахилгын хороо, Үндэсний болон орон нутгийн аудитын газар, Авлигатай тэмцэх газрын дарга, албан тушаалтан, зэвсэгт хүчин, хилийн ба дотоодын цэрэг, онцгой байдал, тагнуул, төрийн тусгай хамгаалалт, цагдаа, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх н болон шүүх шинжилгээний байгууллагын байгууллагын офицер, ахлагч, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч, гаалийн байцаагч, шинжээч, мэргэжилтэн, гадаадын иргэн, харьяатын байгууллагын ажилтан багтаж байна. Тусгай чиг үүргийг байгууллагад ажиллаж байгаа нь тэдний иргэний болон хүний эрхийг хязгаарлах үндэслэл болох ёсгүй. Улмаар тусгай чиг үүргийн байгууллагын албан хаагчид үүрэгт ажлаа гүйцэтгэхээс бусад цагт, байгууллагын таних тэмдэг, дүрэмт хувцас ашиглахгүйгээр энгийн иргэний хувьд жагсаж, цуглах эрхээ эдлэх боломжтой байх, ийнхүү жагсаал цуглаанд оролцсон нь тэдний ялгаварлан гадуурхах үндэслэл болохгүй гэсэн утгаар томъёолох нь зүйтэй.

Нүүрээ халхалсан баг өмсөж жагсаал, цуглаанд оролцохыг хоригложээ. Нүүрээ халхлах нь танигдахгүй байх зорилготой байх явдал мөн ч гэмт сэдэлтэй холбоотой, эсвэл царай таних

технологи өргөнөөр ашиглагдаж байгаа өнөө үед жагсаал цуглаанд оролцсоны төлөө хариуцлагад татагдахаас айж эмээсэнтэй холбоотой, цаашилбал, нүүрээ халхлах нь оролцогчдын сонгосон илэрхийллийн нэг хэлбэр байх зэрэг гэмт сэдлээс бусад шалтгаантай байж болно. Жагсаал цуглаан тайван өрнөх презумпциар, нүүрээ халхалсан баг өмсөхийг гэмт сэдэлтэй адилтгаж үзэлгүй, тодорхой этгээдийн зан үйл, үйл хөдлөлөөр гэмт сэдлийг таньж илрүүлэх нийтлэг арга зүйгээр зөвхөн биеэ авч яваа байдлынх нь улмаас саатуулах, баривчлах үндэслэлтэй тодорхой оролцогчийг нүүрний хаалтаа авахыг цагдаа шаардах зарчмыг хадгалах нь зүйтэй. Улмаар жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төслөөс нүүрээ халхалсан баг өмсөхийг бүхэлд нь хориглосон заалтыг хасах нь зүйтэй.

Бусад хязгаарлалт

Улс орныг бүхэлд нь, эсвэл тодорхой нутаг дэвсгэрийг хамарсан онц болон дайны байдал зарласан, гамшиг, аюулт үзэгдэл, осол тохиолдсон үед тухайн нутаг дэвсгэрт уг шалтгаан арилах хүртэлх хугацаанд жагсаал, цуглаан хийхийг хоригложээ. Олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор тодорхой хугацаатай (тухайн нөхцөл байдал арилтал), зөвхөн өртсөн нутаг дэвсгэрийг хамруулан жагсаал цуглаан хийхийг хориглох нь үндэслэлтэй ч өртөөгүй бусад нутаг дэвсгэр, мөн шалгаан арилсны дараах цаг хугацаанд хориг хамаарахгүй байх нь чухал юм.

III. Жагсаал, цуглаан хийх журам

8. Шинэ хуулийн төсөл нь өнөөдөр де факто үйлчилж буй жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрлийн тогтолцоог халж, мэдэгдлийг тогтолцоо бий болгохоор зохицуулжээ. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч нь энэ тухай мэдэгдлийг цагдаагийн байгууллагад өгснөөр хийх боломжтой болох юм. Одоогийн хуулиар жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг захиргааны байгууллага бүртгэж авсны дараа л хэрэгжүүлэх боломжтой бөгөөд захиргааны байгууллага нь бүртгэж авахаас янз бүрийн шалтгаанаар татгалзах өргөн хүрээний эрх мэдэлтэй байна. Жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдэл хүлээн авсан байгууллагаас зөвшөөрөл ирэхийг хүлээх шаардлагагүй мэдэгдэл хүргэснээр жагсаал цуглаан хийх боломжтой болох энэхүү тогтолцоо нь эрхээ эдлэхэд илүү ээлтэй юм.
9. Жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг орон нутагт наад зах нь 48 цагийн өмнө аймгийн цагдаагийн байгууллагад, нийслэлд наад зах нь 24 цагийн өмнө нийслэлийн цагдаагийн удирдах газарт хүргүүлнэ. Гэхдээ жагсаал, цуглаан зохион байгуулах мэдэгдлийг нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагын эрх бүхий ажилтан хүлээн авснаар хүргүүлсэнд тооцох ажээ. Эрх бүхий ажилтан нь тодорхой албан тушаалтан байх аваас тухайн хүн биеэр мэдэгдлийг хүлээж авах боломжгүй (амралт, томилолтоор явсан, өвчтэй, чөлөөтэй байх, орон тоо хоосон байх гэх мэт) нөхцөл үүсвэл хэрхэн зохицуулах нь тодорхойгүй байна. Улмаар мэдэгдлийг гардан авах тодорхой албан тушаалтантай уулзах боломжгүй гэсэн шалтгаанаар жагсаал, цуглаан хийх эрх хязгаарлагдах нөхцөл үүсгэхгүй байх үүднээс мэдэгдлийн хүлээн авагч нь цагдаагийн байгууллага (тодорхой албан тушаалтан биш) байхаар зохицуулах нь зүйтэй. Жагсаал, цуглааны мэдэгдэл хүргэх, хүлээлгэж өгөх асуудлыг энгийн албан бичиг харилцааны хэмжээнд ойлгож, цагдаагийн байгууллагын бичиг хэргийн алба зэрэг гаднаас ирэх захидал харилцааг хүлээн авах нийтлэг чиг үүрэгтэй албанд хүлээлгэж өгөхөөр зохицуулж болох бөгөөд харин уг албан бичгийг эрх бүхий албан тушаалтанд шуурхай хүргэх процессыг цагдаагийн байгууллага дотоод удирдамж, журмаараа албажуулах боломжтой. Зарим улсад жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг шуудангаар хүргэх туршлага ч бий.
10. Авто замын зорчих хэсэг, гүүр; түүх, соёлын дурсгалт газар, түүний хамгаалалтын бүсэд хийх жагсал, цуглааны хувьд өөр, зөвшөөрлийн систем үйлчилнэ. Энэ төрлийн жагсаал, цуглааныг бүртгүүлэх ёстой бөгөөд хийхээс 48 цагаас доошгүй хугацааны өмнө нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэл хүргүүлж, цагдаагийн байгууллага мэдэгдэл хүлээн авснаас ажлын 1 өдрийн дотор бүртгэсэн эсэхээ эргэж мэдэгдэнэ. Цагдаагийн байгууллагаас ямар үндэслэлээр бүртгэхээс татгалзах буюу *де факто*

зөвшөөрөл олгохгүй байж болохыг хуульд заагаагүй бөгөөд жишээлбэл, авто зам, гүүрний нэвтрэх хөдөлгөөнд саад болох шалтгаанаар зөвшөөрөхгүй байх боломжийг нээлттэй орхижээ.

Зөвшөөрлийн систем нь түүх, соёлын дурсгалт зүйлсийг хадгалж, хамгаалах зорилгод чиглэж байна гэж ойлгогдож байгаа ч хуулийн төсөлд түүх, соёлын дурсгалт зүйлсийг тодорхойлоогүй, мөн энэ зорилгыг дурдаагүй байна. Засгийн газрын 2020 оны 13 тоот тогтоолд түүх, соёлын үл хөдлөх дурсгалт 215 газрыг жагсаасан байгаа ч хуулийн төсөл нь энэ тогтоолыг ишлэн нэрлээгүйн дээр үл хөдлөх дурсгал гэж онцлоогүй байна. Гэхдээ хуулийн төслийн 10.4.2-т жагсаал, цуглаанд оролцогчдод нийтийн эзэмшлийн газар, түүх, соёлын дурсгалт зүйл, бусдын эд хөрөнгөд хохирол учруулахгүй байх үүрэг хүлээлгэсэн бөгөөд энэхүү үүргээ хэрэгжүүлэх нөхцөлийг хатуу тавих юм бол түүх, соёлын дурсгалт зүйл байгаагийн улмаас зөвшөөрөл авах шаардлагагүй, бусад жагсаал, цуглааны адилаар мэдэгдэл өгөхөөр зохицуулах боломжтой.

Харин авто зам, гүүртэй газар зөвшөөрөл авах шаардлага нь хэмжээ далайцын хувьд хэтийдсэн, улмаар хуран цуглах эрхийг зөрчсөн арга хэмжээ болох эрсдэлтэй. Авто зам, гүүртэй газар жагсаал, цуглаан хийх тухай урьдчилсан мэдэгдэл нь цагдаагийн газарт авто болон явган хөдөлгөөний урсгалд зохицуулалт хийх, шаардлагатай бол хөдөлгөөнийг өөр урсгалаар явуулах, хаах төлөвлөлт хийх боломж олгосон арга хэмжээ юм. Зарим жагсаал, цуглаан нь авто замын урсгалыг зориудаар хаах хэлбэртэй байдаг.

IV. Жагсаал, цуглааны үеэр цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаа

11. Хуулийн төсөлд цагдаагийн байгууллага нь эрх бүхий байгууллагад мэдэгдсэн эсэх, зохион байгуулагчтай эсэхээс үл хамааран жагсаал, цуглааны үеэр зохион байгуулагч, оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангах үүрэгтэй гэжээ. Ийнхүү цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглааныг хянах замаар олон нийтийн аюулгүй байдал, нийтийн хэв журмыг сахиулах нэг талын үүргээс жагсагчдыг хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах давхар үүрэгтэй болжээ.
12. Цагдаагийн байгууллага жагсагчдын хандаж буй зорилтот этгээдэд харагдахүйц, эсхүл сонсогдохүйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдэл хийхийг хориглосон заалт хуулийн төсөлд туссан нь сайшаалтай.
13. 11.4 дүгээр заалтын “Цагдаагийн албан хаагч нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх” гэсэн хэсэг ойлгомжгүй байна. Энэ заалтын дагуу цагдаагийн албан хаагч “мэдээлэл авах” зорилгоор жагсаал цуглаанд оролцогчдын барим бичгийг шалгах, нэгжих, түр саатуулах боломжтой болох аваас жагсаал, цуглаанд оролцогчдын хүний эрхүүд ноцтой зөрчигдөх нөхцөл үүсэх юм. Уг заалтын энэ хэсгийг цагдаагийн албан хаагчийн тодорхой үйл ажиллагаа болгож өөрчлөн найруулах шаардлагатай.

V. Албадан тараах

14. Хуулиар хориглосон газар, зорилгоор зохион байгуулсан жагсаал цуглаан, эсхүл хориглоогүй жагсаал, цуглааны явцад хориглосон нөхцөл байдал бий болсон бол албадан тараах бөгөөд албадан тараах шийдвэрийг нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагын дарга гаргана. Уг шинжилгээний 7 дугаар зүйлд хориглосон газрын зарим нь бүхлээр нь хориглолгүй зохицуулж болох газар, харин хориглосон зорилго нь хэт ерөнхий бөгөөд өргөн хүрээг хамарсан тул субъектив ойлголтоор жагсагчдыг эрсдэлд оруулах байдлаар хэрэглэх боломжтой байгаа тухай дурдсан буй. Улмаар жагсаал, цуглааныг албадан тараах нөхцөл болж буй хориглосон газар, зорилгыг эргэн харж, олон улсын хүний эрхийн гэрээ конвенц, НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, Венецийн комиссын хуран цуглах эрхийг хангахтай холбоотой өгсөн зөвлөмжүүдэд нийцүүлэх шаардлагатай.
15. Цагдаагийн дарга нь жагсаал, цуглааныг албадан албан тараах шийдвэрийг бие даан гаргах хэдий ч хориглосон нөхцөл байдал үүссэн, эсхүл түүнд хүргэх эрсдэлтэй хүчин зүйл

бүрдсэнийг үндэсний аюулгүй байдлыг хангах болон хууль сахиулах байгууллагаас өгсөн мэдээлэл, баримтаар баталсан тохиолдолд шийдвэр гаргах боломжтой. Тодорхой хэмжээнд олон талын оролцоог шийдвэрт тусгах оролдлого гэж харж болох ч эдгээр байгууллагууд цагдаагийн байгууллагын шууд удирдлага, мөн шууд удирдлага дор ажилладаг байгууллага гэж үзэж болохоор байна. Баримт, мэдээлэлд тулгуурлан шийдвэр гаргах нь хангалтгүй бөгөөд жагсаал, цуглаантай холбоотой эрсдэлт нөхцөл байдлын үнэлгээний аргачлалыг хуульд нэмж тусгах боломжийг судлах нь зүйтэй.

16. Жагсаал, цуглааныг албадан тараах шийдвэр гарсны дараа Хүний эрхийн үндэсний комисст нэн даруй мэдээлэхээр хуульчилсан нь сайшаалтай бөгөөд хэн мэдээлэхийг тодорхой заагаагүй ч өгүүлбэрийн найруулгаас шийдвэрийг гаргасан цагдаагийн байгууллагын дарга үүрэг гэж ойлгогдож байна.
17. Жагсаал, цуглааны үеэр нэг буюу хэсэг хүн хүч хэрэглэж бусдын эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд хохирол учруулсан нь тухайн жагсаал, цуглааныг бүхэлд нь тайван бус гэж үзэж албадан тараах үндэслэл болохгүй гэж заасан нь маш чухал зарчим юм.

VI. Бусад асуудал

18. Жагсаал, цуглааны үеэр олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл олон нийтэд мэдээлэл хүргэхэд саад болохгүй, харин ч сэтгүүлч, хүний эрх хамгаалагч, хөндлөнгийн ажиглагч, хуульч, өмгөөлөгчийг ажиллахад дэмжлэг үзүүлэхээр заасан нь чухал байна. Харин саад болохгүй байх, дэмжлэг үзүүлэх үүргийг хэн хариуцах нь тодорхойгүй байна.
19. Хууль зөрчигчдөд Эрүүгийн хууль, эсхүл Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэхээр заасан нь ноцтой эрсдэл үүсгэж байна.

Зөрчлийн тухай хуульд 5.8 “Жагсаал, цуглааны журам зөрчих” нэртэй 6 зүйл бүхий тусдаа бүлэг байгаа бөгөөд доорх үйлдэлд учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж, нэмж торгох, эсхүл долоогоос гуч хоногийн хугацаагаар баривчлах шийтгэл оногдуулахаар заажээ. Үүнд:

- хуулиар хориглосон газарт, эрх бүхий байгууллагад бүртгүүлэлгүйгээр, мэдэгдэл хүргүүлснээс хойш хуульд заасан хугацаа болоогүй байхад, жагсаал, цуглааны явцад түүний зорилгыг өөрчилж хориглосон жагсаал, цуглаан болгосон бол,
- хуулийн дагуу зохион байгуулж буй жагсаал, цуглаанд зориудаар саад болсон бол,
- хууль бус жагсаал, цуглааныг зохион байгуулсан бол,
- гудамж, талбайд өлсгөлөн зарлахыг хөндлөнгөөс зохион байгуулсан бол,
- согтууруулах ундаа хэрэглэсэн, эсхүл сэтгэцийн өвчтэй хүнийг жагсаал, цуглаанд оролцуулсан бол,
- жагсаал, цуглаанд оролцуулахын тулд бусдыг эд мөнгөөр татсан, дарамт шахалт үзүүлсэн бол,
- зохион байгуулагч, оролцогч зэвсэг, хорт бодис, тэсэрч дэлбэрэх бодис, орчин тойрон, хүний амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулж болохуйц аливаа зүйл, амьтан авч явсан бол.

Эдгээр заалтын улмаас аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаан хийх боломжгүй болж, согтуу, сэтгэцийн өвчтэй хүн жагсаал, цуглаанд нэгдсэн бол зохион байгуулагчид хариуцлага хүлээх юм. Орчин тойрон, хүний амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулж болохуйц аливаа зүйл гэсэнд бүхий л зүйлийг багтааж болох бөгөөд ийм бүдэг бадаг тодорхойлолтоор захиргааны, цаашилбал, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх боломжтой. Тэр бүү хэл, ямар ч хуульд тайлбарлаагүй “хууль бус жагсаал, цуглаан” гэсэн ойлголт оруулж, зохион байгуулагчид хариуцлага тооцохоор болжээ. Хүний суурь эрх болох хуран цуглах эрх чөлөө, жагсаж цуглах эрхтэй холбоотой журмыг зөрчсөн асуудлыг Зөрчлийн хуулиар шийдэх боломжтой эсэх дээр хүний эрхийн дүгнэлт гаргах нь зүйтэй бөгөөд хуульч, хүний эрхийн экспертүүд боломжтой гэж үзэх юм бол Жагсаал, цуглаан эрх чөлөөний тухай хууль батлагдангуут Зөрчлийн тухай хуулийн энэ хэсгийг зайлшгүй шинэчлэх, боломжгүй гэж үзвэл хасах хэрэгтэй юм.