

Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөл, Монгол

Удиртгал

Монгол Улсын Их хурлаас *Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай* хуулийн төслийг эцэслэн боловсруулах зорилгоор Ажлын хэсэг байгуулан, хэлэлцүүлэг өрнүүлж байна. Ашгийн төлөө бус хуулийн олон улсын төв нь хуулийн төслийн 2024 оны 10 дугаар сард өөрчлөн найруулсан хувилбарын албан бус орчуулгыг хамтран ажиллагч Монголын байгууллагаас хүлээн авч, тэдний хүсэлтээр тойм шинжилгээ боловсрууллаа. Уг судалгаа нь бүрэн хэмжээний шинжилгээ бус, хуулийн төслийн гол зүйл, заалтуудыг тайвнаар хуран цуглах эрхтэй холбоотой олон улсын эрх зүйн стандартуудтай харьцуулж үзсэн, хуулийн төсөлд багтсан бүх асуудлыг биш зөвхөн чухал асуудлыг сонгон шинжилсэн тойм юм. Тодруулга, нэмэлт мэдээлэл авах бол asia@icnl.org хаягаар хандана уу?

Ашгийн төлөө бус хуулийн олон улсын төв (АТБХОУТ буюу ICNL) нь иргэний нийгэм, филантропын эрх зүйн орчны асуудлуудад төвлөрөн ажилладаг олон улсын байгууллага юм. 1992 оноос хойш АТБХОУТ нь 100 гаруй улс орны иргэний нийгэм, төр, хандивлагчдыг мэдээлэл, зөвлөгөөгөөр хангаж байна. АТБХОУТ нь Ази тивд Афганистан, Бангладеш, Камбож, Хятад, Энэтхэг, Индонез, Малайз, Мальдив, Монгол, Мьянмар, Непал, Пакистан, Филиппин, Сингапур, Шри Ланка, Тайланд, Тимор-Лесте, Вьетнам зэрэг улсад ажиллаж ирсэн туршлагатай. Нэмэлт мэдээллийг <http://www.icnl.org> сайтаас авна уу?

Уг хуулийн төсөл нь аяндаа үүсэх¹ болон эсрэг² жагсаал, цуглааныг хамгаалах, жагсаал, цуглаанд саад болохгүй байх хувь хүн болон хуулийн этгээдийн үүргийг тодорхойлох,³ оролцогчдыг онилсон хяналт мөрдөлтийг хууль ёсны үндэслэлгүйгээр явуулахыг хориглох,⁴ хувь хүмүүсийн хүч хэрэглэсэн үйлдэл нь жагсаал, цуглааныг бүхэлд нь хүчирхийллийн шинжтэй гэж үзэх үндэслэл болохгүйг хүлээн зөвшөөрөх,⁵ жагсаал, цуглааныг албадан тараах явцад оролцогчдын эрх зүйн тусалцаа авах эрхийг хамгаалах, жагсаал, цуглаантай холбоотой шийдвэр гаргалтын ил тод байдлыг хангах, гаргасан шийдвэрийн талаар гомдол гаргах боломжийг хангах⁶ зэрэг эерэг зүйл, заалтуудыг

¹ Хуулийн төслийн 5.8 дугаар заалт

² Хуулийн төслийн 6.4 дүгээр заалт

³ Жишээлбэл, хуулийн төслийн 6.1, 6.2, 6.3 дугаар заалт

⁴ Хуулийн төслийн 11.9 дүгээр заалт

⁵ Хуулийн төслийн 12.4 дүгээр заалт

⁶ Хуулийн төслийн 13 дугаар зүйл

агуулжээ. Хуулийн төслийг цаашид өөрчлөн сайжруулах явцдаа жагсаж, цуглах эрхтэй холбоотой олон улсын гэрээ, конвенцод нийцтэй байх үүднээс эдгээр хамгаалалтуудыг хадгалбал зохино.

Гэвч, хуулийн төсөлд мөн олон улсын гэрээ, конвенцыг зөрчин, жагсаж цуглах эрхийг хязгаарласан зүйл, заалтууд байгаад санаа зовниж байна. Уг шинжилгээгээр эдгээр зүйл, заалтыг нарийвчлан авч үзэж, олон улсын эрх зүйн хүрээнд Монгол Улсын хүлээсэн үүрэг хариуцлагыг хангасан байдлаар хэрхэн өөрчлөх талаар зөвлөхийг зорив.

Олон улсын гэрээ, конвенц

Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (ИБУТЭОУП)-ын 21 дэх зүйлээр хамгаалсан эрх юм.⁷ Уг эрхийг хязгаарлахад дараах нөхцөл хангагдсан байх шаардлагатай бөгөөд үүнд: (1) хуульд нийцсэн, (2) ардчилсан нийгэмд зайлшгүй шаардлагатай; (3) үндэсний аюулгүй байдал, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, нийтийн эрүүл мэнд болон ёс суртахууныг хамгаалах, бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах сонирхолд нийцсэн байх зэрэг болно.

Хуульд “нийцсэн байх” гэж хувь хүн өөрийнх нь үйлдэл хууль зөрчих эсэх талаар үнэлгээ дүгнэлт хийх, ийнхүү зөрчсөний улмаас үүсэх боломжит үр дагаврыг урьдчилан харах боломжийг хангах хэмжээнд хуулийн зүйл, заалтууд хангалттай нарийвчлалтай, тодорхой байхыг хэлнэ (хуулийн зохицуулалт тодорхой байх зарчим).⁸ “Зайлшгүй байх” нь хуульд зааж өгсөн хууль ёсны зорилтуудын аль нэгд пропорциональ байдлаар нийцэж байхыг хэлнэ (хууль ёсны байх зарчим). Хүрэхийг зорьж буй зорилгыг хамгийн бага хязгаарлалтаар хангах нь хэтрүүлэхгүй байх буюу пропорциональ зарчим болно (пропорциональ байх зарчим).⁹

Жагсаал, цуглаанд оролцогчид мэдээлэл, санаа бодол илэрхийлж, мөн хүлээн авч байдаг тул үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх нь тайвнаар жагсаж, цуглах эрх чөлөөнд шингэсэн, мөн түүнийг нөхөн гүйцэлдүүлдэг эрх юм. Тиймээс, олон нийтийн орчинд жагсаал, цуглаан хийх асуудлыг тухайлан зохицуулсан хууль нь ИБУТЭОУП-ын 19 дүгээр зүйлээр хамгаалагдсан үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хөндөнө.

Шинжилгээ

I. “ТАЙВАН БУС” ЖАГСААЛ, ЦУГЛААНЫ ХЭТ ӨРГӨН ТОДОРХОЙЛОЛТ

Асуудал: хуулийн төсөлд “тайван бус” жагсаал, цуглааныг хэт ерөнхий, өргөн хүрээнд тодорхойлсон нь хууль ёсны жагсаал, цуглаанд хязгаарлалт үүсгэх эрсдэлтэй.¹⁰

Сайн түршлага, шинжилгээ: жагсаал, цуглааны үеэр “хүчирхийлэл” гэж “оролцогчид бусдын эсрэг хүч хэрэглэх, энэ нь гэмтэл, үхэл, эд хөрөнгөд ноцтой гэмтэл учруулах үр дагаварт хүргэх магадлалтай” байхыг ойлгоно гэж НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо тайлбарлажээ.¹¹ Хуулийн төслийн 5.6 дугаар заалт нь хүний “эрүүл мэнд”, “аюулгүй байдал”-д эрсдэл учруулахуйц жагсаал, цуглааныг “тайван бус” гэж тодорхойлсон нь хэт ерөнхий бөгөөд илүү өргөн хүрээний жагсаал,

⁷ Монгол Улс ИБУТЭОУП-ыг 1974 онд соёрхон баталсан болно.

⁸ Эх сурвалж: НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей, Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг эдлэх эрхийн асуудал хариуцсан тусгай илтгэгчийн тайлан, Майна Киай, U.N.DOC. A/HRC/20/27 (2012), 28 дах догол мөр. Мөн, НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах асуудал хариуцсан тусгай илтгэгчийн тайлан, Франк Ла Рү, U.N. DOC A/HRC/17/27 (2011), 69 дэх догол мөр.

⁹ мөн тэнд

¹⁰ Хуулийн төслийн 5.6-д “Хүний амь нас, эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, эд хөрөнгөд эрсдэл учруулахуйц байдлаар зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглааныг тайван бус гэж ойлгоно” гэжээ.

¹¹ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж 37, 15 дах зүйл

цуглааныг хориглохоор утгатай болсон байна. Хуран цуглах эрхэд тавигдах энэхүү хязгаарлалт нь эрх баригчид янз бүрээр тайлбарлан хэрэглэж болох “эрүүл мэнд”, “аюулгүй байдал” гэсэн бүрхэг, тодорхойгүй ойлголтыг ашиглаж байгаа тул хуулийн зохицуулалт тодорхой байх зарчмыг хангаж чадахгүй байна. Жишээлбэл, зарим жагсагч ханиадтай байгааг цагдаагийн албан хаагч бусад оролцогчдын эрүүл мэндэд эрсдэлтэй гэж үзэн, жагсаал, цуглааныг тайван бус гэж үзэх боломжтой болж байна. Үүний нэгэн адил, эд хөрөнгөд жижиг гэм хор учирсныг цагдаагийн албан хаагч жагсаал, цуглаан “тайван бус” боллоо гэж дүгнэх боломжтой болжээ. НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос зөвлөж буй нэр томьёо, хэл найруулгыг ашиглах замаар ийм эрсдэлийг тэнцвэржүүлэх боломжтой.

Зөвлөмж: хуулийн төслийн 5.6 дугаар зүйлийг дараах найруулгаар өөрчлөх: “Оролцогчид нь бусдын эсрэг хүч хэрэглэн, энэ нь гэмтэл, үхэл, эд хөрөнгийн ноцтой гэмтэлд хүргэх магадлалтай жагсаал, цуглааныг тайван бус гэж ойлгоно.” Энэхүү заалтыг “Жагсаал, цуглааны үеэр нэг буюу хэсэг хүн хүч хэрэглэх” нь тухайн жагсаал, цуглааныг бүхэлд нь тайван бус гэж үзэх үндэслэл болохгүй тухай заасан тус хуулийн төслийн 12.4 дүгээр зүйлтэй хамт хэрэглэх ёстой.

II. ЗӨВХӨН ИРГЭД ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ЗОХИОН БАЙГУУЛАХ ЭРХТЭЙ

Асуудал: хуулийн төсөлд жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг зөвхөн Монгол Улсын иргэдэд зөвшөөрсөн нь иргэн бус хүмүүсийн жагсаж, цуглах эрхээ бүрэн дүүрэн эдлэх боломжийг эрх зүйн үндэслэлгүй хязгаарлажээ.¹²

Сайн түршлага, шинжилгээ: Олон улсын гэрээ, конвенц нь үндэс угсаагаар үл ялгаварлан бүх хүний тайвнаар хуран цуглах эрхийг хамгаалж байдаг.¹³ Тайвнаар хуран цуглах эрх нь жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхийг багтаадаг билээ.¹⁴ Гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хориг нь хүний эрхийн хязгаарлалт хууль ёсны байх зарчмыг хангаж чадахгүй байна. Хүний эрхийг хуульд заасан аль нэг зорилгыг хангах үүднээс хязгаарлаж болох хэдий ч уг хориг нь ийм зорилгыг хангахад хувь нэмэр оруулахгүй хэр нь гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүний хуран цуглах эрхийг хязгаарлахаар байна. Энэхүү хязгаарлалт нь мөн хуулийн төсөлд баримтлах үндсэн зарчмын нэг “ялгаатай үзэл бодлыг хүлээн зөвшөөрөх” зарчмыг зөрчиж байна. Гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын иргэдээс ялгаатай байр суурь, хандлагатай байж болох ч тэд жагсаал, цуглаан зохион байгуулах нь хориотой тул ялгаатай үзэл бодлоо илэрхийлэх боломжгүй болж байна.

Зөвлөмж: 5.1 дүгээр зүйлд “иргэд” гэснийг “бүх хүн” гэж өөрчлөх

III. ТОДОРХОЙ ЗАРИМ БАЙРШИЛД ХИЙХ ЖАГСААЛ, ЦУГЛААНЫ УРЬДЧИЛСАН БҮРТГЭЛ

Асуудал: Авто зам дээр хийхээр төлөвлөсөн жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагч нь урьдчилан бүртгүүлсэн байх шаардлага нь хамгийн өндөр үр нөлөөтэй байршилд жагсаал, цуглаан хийхийг үзэмжээрээ зөвшөөрөхгүй байх боломжийг эрх баригчдад олгох магадлалтай.¹⁵

Сайн түршлага, шинжилгээ: Жагсаал, цуглаан хийхийн тулд хүсэлт гаргаж, төрөөс хариу авдаг “зөвшөөрлийн” тогтолцооноос төр татгалзах нь олон улсын гэрээ, конвенцын хэрэгжилтийн

¹² Хуулийн төслийн 5.1 дүгээр зүйлд “Иргэд тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо олон нийт, төрийн байгууллагад хүргэх зорилгоор нийтийн эзэмшил болон хувийн өмчлөлийн газарт тайван жагсаал, цуглаан /цаашид “жагсаал, цуглаан” гэх/ хууль тогтоомжид заасны дагуу зохион байгуулах, түүнд оролцох эрхтэй” гэжээ.

¹³ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж 37, 5 дах зүйл

¹⁴ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж 37, 12 дах зүйл

¹⁵ Хуулийн төслийн 8.3 дугаар заалтад “Авто замын зорчих хэсэгт жагсаал, цуглаан зохион байгуулах тохиолдолд урьдчилан бүртгүүлж, хариу авна” гэжээ.

хүрээнд бүрдсэн сайн туршлага болоод байна.¹⁶ Зөвшөөрлийн тогтолцоо ашиглаж байгаа бол хүсэлтэд татгалзах ноцтой үндэслэл байхгүй л бол төр зөвшөөрлийг автоматаар олгож байхыг олон улсын гэрээ, конвенцод зөвлөдөг билээ.¹⁷ Хуулийн төслийн 8.3 дугаар зүйлд заасан жагсаал, цуглааныг урьдчилан бүртгүүлэх шаардлага нь энэ сайн туршлагатай нийцэхгүй байна. Урьдчилан бүртгүүлэх шаардлага нь хөдөлгөөний нягтрал өндөртэй газар болох жагсаал, цуглааныг зохицуулах бэлтгэлээ хангах боломжийг хууль сахиулагчдад олгох гэх мэт хууль ёсны зорилготой байж болох ч үүнээс бага хязгаарлалтай арга хэмжээ болох энгийн урьдчилсан мэдэгдэл нь мөн энэ зорилгод үйлчлэх боломжтой.

Зөвлөмж: 8.3 дугаар зүйлд “урьдчилан бүртгүүлэх” гэснийг “урьдчилан мэдэгдэх” гэж өөрчлөх

IV. ЖАГСААЛ, ЦУГЛААНЫ ЗОРИЛГОД ХАМААРАХ ТОДОРХОЙГҮЙ ХЯЗГААРЛАЛТ

Асуудал: хуулийн төсөлд 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 зорилготой жагсаал, цуглааныг хоригложээ.¹⁸ “Эмх замбараагүй байдал бий болгох”-д хүргэх тодорхой үйлдлийг таних нарийвчилсан удирдамж, зааварчилгаагүйгээр эдгээр хязгаарлалт нь аливаа жагсаал, цуглааныг хууль зөрчсөн гэж төр үзэмжээрээ шийдэх өргөн боломжийг нээж байна.

Шинжилгээ: Дайн сурталчилсан, яс үндэс, арьсны өнгө, шашны үзэн ядалтыг сурталчилсан агуулгыг төр ялгаварлан гадуурхалт, дайсагнал, үзэл ядалт, хүчирхийллийг өдөөсөн гэх үндэслэлээр хязгаарлах боломжтой.¹⁹ “Рабатын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө” нэртэй баримт бичигт хүний үг яриа нь ялгаварлан гадуурхалт, дайсагнал, хүчирхийлэлд түрхирсан эсэхийг тэнцвэртэйгээр үнэлж дүгнэхэд ашиглах шалгуур бий. Үүгээр, тодорхой ярианы контекст, үг хэлэгчийн байр суурь, түүний сэдэл, ярианы агуулга, хэлбэр, цар хүрээ (жишээлбэл, хүртээмж, далайц, сонсогч бүлгийн хэмжээ, олон нийтийн орчинд болсон эсэх), өдөөх магадлал зэргийг цэгнэж үзсэний үндсэн дээр хүний үг яриа нь түрхиралт мөн эсэх талаар дүгнэлт хийх боломжтой гэж зөвлөжээ.²⁰ Хуулийн төслийн 7.5 дугаар зүйл нь олон улсын гэрээ, конвенцоор хязгаарласан үг яриаг хориглоход чиглэж байж болох ч тодорхой үйлдэл нь “эмх замбараагүй байдалд түрхирсан” эсэхэд үнэлгээ дүгнэлт хийхэд хууль сахиулагчдад шаардлагатай удирдамжийг багтаагаагүй байна. Ийм удирдамж байхгүй нөхцөлд төр жагсаал, цуглааныг “эмх замбараагүй байдалд түрхирсан” гэж үзэмжээрээ дүгнэх өргөн боломж нээлттэй байна. Жишээлбэл, хөдөлмөрийн зохистой нөхцөлийн асуудлаар цуглаан хийж буй жирийн арван иргэн хүүхдийн хөдөлмөрийг ашигладаг үйлдвэр лүү орох замыг хааж зогсон, хажуугаар өнгөрч байгаа хүмүүсийг нэгдэхийг уриалснаар үг цуглааныг хууль сахиулагчид хориглох үндэслэл бий болж байна. Авто машины үрсгалыг хааж боосны улмаас эмх замбараагүй байдал үүсэж болох ч гэлээ цуглаан нь жижиг, түүний оролцогчид олон нийтэд хүчтэй нөлөөлөх магадлал бага зэрэг нь тухайн цуглааныг олны анхаарал татахааргүй шинжтэй болгож байна. Эдгээр хүчин зүйлийн улмаас тухайн цуглаан нийтийн эмх замбараагүй байдлыг өдөөх магадлал буурч байна. Рабатын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний тэнцвэржүүлэх шалгуурыг ашигласнаар хууль

¹⁶ НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, А/НCR/20/27, 58 дах зүйл

¹⁷ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж 37, 73 дах зүйл

¹⁸ Хуулийн төслийн 7.5 дугаар зүйлд “Дараах зорилго, агуулгаар жагсаал, цуглаан хийхийг хориглоно” гээд 7.5.1. дайныг сурталчлах, ялгаварлан гадуурхах, хорлон сүйтгэх ажиллагаа явуулах, төрийн эрх мэдлийг хууль бус аргаар авахыг уриалах; 7.5.2. үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох” гэжээ.

¹⁹ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж 37, 49 дах зүйл (ИБУТЭОУП-ын 20 дах зүйлд хамаатай).

²⁰ Рабатын үйл ажиллагаа төлөвлөгөө, 21 дах зүйл

сахиулагчид ийм анализыг гүйцэтгэх боломжтой болох бөгөөд улмаар Монгол Улсын үндэсний ашиг сонирхолд халтай жагсаал, цуглаанд нөөц боломжоо төвлөрүүлэх боломжтой болох юм.

Зөвлөмж: хуулийн төслийн 7.5 дугаар зүйлийг “дайныг сурталчилсан, мөн ялгаварлан гадуурхалт, дайсагнал, хүчирхийлэлд түрхирсан агуулгатай яс үндэс, арьсны өнгө, шашны үзэн ядалтыг сурталчилсан жагсаал, цуглааныг хориглох” гэж өөрчлөх. Жагсаал, цуглааны зорилго нь хүчирхийлэл, эмх замбараагүй байдалд түрхирсан явдал мөн эсэх талаар үнэлгээ дүгнэлт хийхэд хууль сахиулагчдад удирдамж болгож Рабатын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний тэнцвэржүүлэх шалгуурыг хуулийн төслийн 7.5 дугаар зүйлд нэмж тусгах боломжийг судлах

V. ТОДОРХОЙ БАЙРШИЛД ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХИЙГ БҮХЭЛД НЬ ХОРИГЛОХ

Асуудал: Хуулийн төсөлд төмөр замын буудал, эмнэлгийн байгууллага, Төрийн ордон, улсын онц чухал объект гэх мэт тодорхой байрлалд жагсаал, цуглаан хийхийг бүрэн хоригложээ.²¹ Нийгмийн хэв журам, нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хамгаалах арай бага хязгаарлалттай арга замууд бий.

Сайн түршлага, шинжилгээ: Олон нийтэд нээлттэй болон нээлттэй байх ёстой аливаа байршилд тайван жагсаал, цуглаан хийх боломжтой байх ёстой.²² Үүнд түүхэн дурсгалт газар, эсвэл төрийн байгууллагын байр зэрэг багтана.²³ Эдгээр байршилд жагсаал, цуглаан хийхийг бүхэлд нь хориглох нь тайвнаар хуран цуглах эрхийг хэтрүүлэн хязгаарласан явдал болно.²⁴ Хуулийн төслийн 7.1 дүгээр зүйлд дурдсан байршилд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох нь хууль ёсны үндэслэлтэй байж болох (жишээлбэл, жагсаал, цуглаан нь эмнэлгийн орц, гарцыг хааж үйлчилгээний хүртээмжид саад болохгүй байхад хяналт тавих замаар олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах гэх мэт) ч энэ нь хууль ёсны энэ зорилгод хүрэх хамгийн бага хязгаарлалттай арга зам биш юм. Жагсаал, цуглааны байршилтай холбоотой аливаа хязгаарлалтын үндэслэлийг төр тодорхой тохиолдол бүрд, нэгбүрчлэн тайлбарлах ёстой бөгөөд оролцогчдын тодорхойлсон зорилготой бүлэгт сонсогдохуйц, харагдахуйц байрлалд, эсвэл оролцогчдын дэвшүүлсэн зорилгын улмаас чухалд тооцогдох тэр л байршилд жагсаж, цуглахыг боломжийн хэрээр зөвшөөрөх ёстой гэж олон улсын гэрээ, конвенц зөвлөдөг.²⁵ Жишээлбэл, эмнэлгийн ажилтнууд цалингаа нэмэгдүүлэх зорилгоор ажлын байрныхаа өмнө жагсаж, цуглахыг хүсэж байгаа бол эрх мэдэлтнүүд энэ байршилд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох бус, харин жагсагчдад эмнэлгийн орц, гарцыг чөлөөтэй байлгах нөхцөл тавих ёстой. Ингэснээр эмнэлгийн ажилтнууд цалин хөлсний асуудлыг нь шийдэх эрх мэдэлтэй эмнэлгийн захиргааны нүдэнд харагдахуйц байршилд хуран цуглах боломжтой болж, харин эмнэлгийн орц, гарц чөлөөтэй байх тул олон нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах зорилго хангагдах юм. Хуулийн төслийн 9.7 дугаар зүйлээр хууль сахиулагчдад жагсаал, цуглааны байршил, эсвэл цагийг зохион байгуулагчидтай зөвшилцөх хангалттай эрх мэдэл олгогдоод байгаа тул жагсаал, цуглааны тодорхой байршилыг бүхэлд нь хориглох шаардлагагүй юм.

Зөвлөмж: хуулийн төслийн 7.1 дүгээр зүйлийг хасах

²¹ Хуулийн төслийн 7.1 зүгээр зүйлд “Дараах газарт жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцохыг хориглоно” гээд “7.1.1. Монгол Улсын хилийн зурвас; 7.1.2. нисэх онгоцны буудал, төмөр замын өртөө, буудал; 7.1.3. эмнэлгийн байгууллага; 7.1.4.Төрийн ордон, түүний нутаг дэвсгэр; 7.1.5. хорих анги, түүний хамгаалалтын зурвас; 7.1.6. улсын онц чухал объект, түүний хамгаалалтын бүс; 7.1.7. төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа газар” гэжээ.

²² НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж 37, 55 дах зүйл

²³ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж 37, 56 дах зүйл

²⁴ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж 37, 38 дах зүйл

²⁵ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж 37, 53 дах зүйл

VI. ОНЦ БАЙДАЛ ЗАРЛАСАН ҮЕД ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХИЙГ БҮХЭЛД НЬ ХОРИГЛОХ

Асуудал: Хуулийн төслөөр, онц байдал зарласан үед жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон хууль батлан гаргах эрх мэдлийг төрд олгож²⁶ буй нь нөлөөлөл явуулах онцгой чухал цаг үед хүмүүсийн оролцоог хаан боогдуулж байна.

Сайн туршлага, шинжилгээ: Жагсаал, цуглааныг тодорхой байршил, цаг, хэлбэр зааж бүхэлд нь хориглох нь олон улсын гэрээ, конвенцоор хуран цуглах эрхийг хэтрүүлэн хязгаарласанд тооцогдох тухай өмнө дурдсан билээ. Онц байдлын үед аливаа жагсаал, цуглааныг бүхэлд нь хориглох эрх мэдлийг төрд олгохын оронд жагсаал, цуглаан бүрийг тухайлан авч үзэн, эрсдэлийг хянахын зэрэгцээ хуран цуглах эрхийг хангах арга зам байгаа эсэхийг үнэлж дүгнэсний үндсэн дээр шийдвэр гаргаж байх нь нийгмийн хэв журам, нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах гэх мэт хууль ёсны зорилгыг хангах хязгаарлалт багатай арга зам болох юм. Жишээлбэл, цар тахлын үеэр онц байдал зарласан улс орон жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох биш, харин жагсагчид хүн хоорондын зай барьж, амны хаалт зүүхийг шаардах боломжтой. КОВИД 19-ийн цар тахлын үеэр олон улс орны төр, засаг хуран цуглах эрхийг аюулгүй эдлүүлэх боломжуудыг хангах сайн туршлагыг биетээр үлгэрлэн харуулсан. Онц байдал нь хүндрэл бэрхшээл, гадуурхалтыг улам гүнзгийрүүлэх магадлалтай бөгөөд хуран цуглах нь эдгээр үр нөлөөний эсрэг идэвх санаачилга гаргах нэг арга зам тул энэ үеэр жагсаал, цуглаан хийх боломжийг хангах нь онцгой чухал ач холбогдолтой байх юм.

Зөвлөмж: хуулийн төслийн 7.3 дугаар зүйлийг хасах

VII. ШӨНИЙН ЦАГААР ЖАГСАЖ, ЦУГЛАХЫГ ХОРИГЛОХ

Асуудал: Хуулийн төсөлд шөнийн цагаар эхлэх жагсаал, цуглааныг хориглож байгаа нь зарим жагсаал, цуглааны ач холбогдол, мөн тэдгээрт оролцох боломжийг бууруулах магадлалтай.²⁷

Сайн туршлага, шинжилгээ: Дээр онцолсончлон, жагсаал, цуглааныг цаг, агуулга, хэлбэрээр нь хориглохоос төр зайлсхийх ёстой. Шөнийн цагаар жагсаал, цуглаан эхлүүлэхгүй байх хууль ёсны шалтгаан, жишээлбэл, ойр орчмын хүмүүсийн амгалан тайван байдлыг алдагдуулахаас сэргийлэх зэрэг шалтгаан, үндэслэл байж болох хэдий ч төр шөнийн цагаар эхлэх жагсаал, цуглааны улмаас үүсэх үр дагаврыг жагсаал, цуглаан хийх эрхийн хязгаарлалттай харьцуулж үзэх үүрэгтэй.²⁸ Жишээлбэл, амиа алдсан орон нутгийн хүний дурсгалыг хүндэтгэх зул өргөх ёслолыг шөнийн цагаар хийх нь хамгийн зохимжтой бөгөөд ойр орчмын хүмүүст ноцтой түвэг учруулахгүй байх магадлалтай. Ийм жагсаал, цуглааныг шөнийн цагаар болж байгаа гэсэн цорын ганц үндэслэлээр хориглох нь хууль ёсны зорилтуудыг хангахад ямар нэг хувь нэмэр болохгүй юм. Цаашилбал, олон хүн өдрийн цагаар ажилтай байх тул шөнийн цагаар жагсаал, цуглаан эхлүүлэхийг хориглосноор эдгээр хүн эвлэлдэн нэгдэх эрхээ эдлэхэд илүү бэрхшээлтэй нөхцөл бий болно.

Зөвлөмж: хуулийн төслийн 7.8 дугаар зүйлийг хасах

VIII. ЖАГСААЛ, ЦУГЛААНД ОРОЛЦОГЧДЫН ХЭТ ӨРГӨН ХҮРЭЭНИЙ ҮҮРЭГ ХАРИУЦЛАГА

²⁶ Хуулийн төслийн 7.3 дугаар зүйлд “Улс орны буюу тодорхой нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд онц болон дайны байдал зарласан, гамшиг, аюулт үзэгдэл, осол тохиолдсон бол тухайн нутаг дэвсгэрт уг шалтгаан арилах хүртэлх хугацаанд жагсаал, цуглааныг зохион байгуулахыг хуулиар хориглож болно” гэжээ.

²⁷ Хуулийн төслийн 7.8 дугаар зүйлд “Жагсаал, цуглаан өөрөө дуусаагүй, үргэлжилснээс бүсэд тохиолдолд жагсаал, цуглааныг шөнийн цагаар зохион байгуулахыг хориглоно” гэжээ.

²⁸ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж 37, 54 дэх зүйлийг үзнэ үү?

Асуудал: Жагсаал, цуглаанд оролцогч нь нийгмийн хэв журам, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангахад анхаарах,²⁹ замын хөдөлгөөнд саад учруулахгүй байх³⁰ зэрэг хэд хэдэн үүрэг хариуцлага хүлээхээр байна. Эдгээр үүрэг нь хүмүүсийг жагсаал, цуглаанд оролцохоос зайлсхийхэд хүргэж болзошгүй юм.

Сайн туршлага, шинжилгээ: Жагсаал, цуглааны зохион байгуулагч, оролцогчид нь хууль сахиж мөрдөх үүрэгтэй бөгөөд үүнд жагсаал, цуглаанд тавигддаг эрх зүйн бүх шаардлага, жагсаал цуглааны үеэр биеэ тайван авч явах шаардлага³¹ зэрэг багтана. Харин жагсаал, цуглаанд оролцогчид, ажиглагчдыг хамгаалах замаар олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хамгаалах нь төрийн үүрэг болно.³² Хувь хүн, хуулийн этгээд нь үүнийг хийж гүйцэтгэх мэдлэг, нөөц бололцоо үгүй билээ. Үүний нэгэн адил, жагсаал, цуглаан хийхээр төлөвлөсөн газрын явган зорчигч, авто машины хөдөлгөөнийг өөр замаар явуулах зэргээр жагсаал, цуглааны үеэр замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, нь төрийн үүрэг юм.³³ Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч нь бусдад учирсан гэмтэл, бусад гэм хорыг урьдчилан мэдэж, урьдчилан сэргийлэх боломжтой байсныг нотолгоогоор баталсан онцгой нөхцөл байдлаас бусад тохиолдолд бусад оролцогчийн хууль бус зан үйлдлийн төлөө хариуцлага хүлээх ёсгүй гэдгийг олон улсын гэрээ, конвенцод онцлон тэмдэглэсэн байдаг.³⁴ Ялангуяа, жагсаал, цуглааны зохион байгуулагч, оролцогчдод олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангахад оролцох үүргийг оногдуулах юм бол бусад оролцогчийг хамгаалж чадаагүй, бусад оролцогч замын хөдөлгөөнд саад болохыг урьдчилан сэргийлж чадаагүй улмаас шийтгэл хүлээх вий гэсэн айдсаасаа болж зарим хүн хуран цуглах эрхээ эдлэхээс зайлсхийхэд хүрэх эрсдэлтэй.

Зөвлөмж: хуулийн төслийн 10.6.1, 10.6.8 дугаар заалтыг хасах

IX. ХОРИГЛОСОН ЖАГСААЛ, ЦУГЛААНЫГ АЛБАДАН ТАРААХ

Асуудал: хууль сахиулагч нь хуулийн төслийг зөрчсөн жагсаал, цуглааныг албадан тараах эрхтэй³⁵ байгаа нь жагсаал, цуглааныг зөвхөн онцгой нөхцөлд албадан тараах олон улсын сайн туршлагад нийцэхгүй байна.

Шинжилгээ: Олон улсын гэрээ, конвенцоор, жагсаал, цуглаан нь тайван мөн чанараа алдсан, эсвэл илүү пропорциональ, зорилтот арга хэмжээгээр боломжийн хэмжээнд зохицуулагдахгүй ноцтой хүчирхийлэл гарах ойрын аюул бий болсны тодорхой нотолгоо бүрдсэн зэрэг онцгой нөхцөлд л төр жагсаал, цуглааныг албадан тараах боломжтой.³⁶ Уг хуулийн төсөлд туссан шиг хориглосон бүх жагсаал, цуглааныг албадан тараах нь олон улсын гэрээ, конвенцоор боломжгүй зүйл бөгөөд учир нь нийгмийн хэв журам, нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалах, бусад хууль ёсны зорилгыг хангахад

²⁹ Хуулийн төслийн 10.6.1 дүгээр заалтад “[Жагсаал, цуглаанд оролцогч дараах үүрэг хүлээнэ]: жагсаал, цуглаан хийх газарт нийгмийн хэв журам, иргэдийн аюулгүй байдлыг хангахад дэмжлэг үзүүлэх” гэжээ.

³⁰ Хуулийн төслийн 10.6.8 дугаар заалтад “[Жагсаал, цуглаанд оролцогч дараах үүрэг хүлээнэ]: замын хөдөлгөөнд саад учруулахгүй байх” гэжээ.

³¹ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж 65 дах зүйл

³² НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж, 24 дэх зүйл

³³ НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, А/НCR/20/27, 41 дэх зүйл

³⁴ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж 65 дах зүйл

³⁵ Хуулийн төслийн 12.1 дүгээр зүйлд “Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдах үеэр энэ хуульд заасан аюул занал гарцаагүй бий болсон тохиолдолд ... албадан тараах шийдвэрийг нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагын дарга гаргаж, Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисст нэн даруй мэдээлнэ” гэжээ. Хуулийн төслийн 12.3 дугаар зүйлд “Энэ хуулийн 7.1, 7.2-т заасан хориглосон жагсаал, цуглааныг зориудаар зохион байгуулсан, эсхүл хориглоогүй жагсаал, цуглааны явцад хориглосон нөхцөл байдал бий болсон бол албадан тараах үндэслэл болно” гэжээ.

³⁶ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж, 85 дах зүйл

ашиглаж болох албадан тараахаас хязгаарлалт багатай бусад олон арга зам бий. Жишээлбэл, хориглосон байршилд жагсаал, цуглаан болж байгаа бол жагсаал, цуглааныг зохицуулах мэдлэг, үр чадвар эзэмшсэн хууль сахиулагчдыг явуулж, бэлэн байдалтай хамгаалалтад гаргуулж болох бөгөөд ингэснээр жагсаал, цуглаан үргэлжлэх боломжтой болж, мөн ямар нэг хүчирхийлэл гарах, эсвэл ноцтой хүчирхийллийн ойрын аюул бүрдсэн нөхцөлд хууль сахиулагчид жагсаал, цуглааны оролцогч, олон нийтийг хамгаалах бэлэн байдлаа хангах давхар боломж олгоно.

Зөвлөмж: Хуулийн төслийн 12 дугаар зүйлийг өөрчлөн, хууль сахиулагчид зөвхөн тайван мөн чанараа алдсан, эсвэл илүү пропорциональ, зорилтот арга хэмжээгээр боломжийн хэмжээнд зохицуулагдахгүй ноцтой хүчирхийлэл гарах ойрын аюул бий болсны тодорхой нотолгоо бүрдсэн тохиолдолд л жагсаал, цуглааныг албадан тараах боломжтой болохыг тодорхой зааж өгөх

Х. ЭРҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА ХҮЛЭЭЛГЭХ

Асуудал: Уг хуулийг зөрчсөн хувь хүн, хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр³⁷ хуулийн төсөлд туссан нь зарим хүн хуран цуглах эрхээ эдлэхээс зайлсхийхэд хүргэх эрсдэлтэй.

Сайн түршлага, шинжилгээ: Тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчийн хууль бус үйлдэлд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлага нь пропорциональ, үл ялгаварласан, хуульд заасан тодорхой зөрчилд суурилсан байх ёстой гэж олон улсын гэрээ, конвенцууд онцолж байна.³⁸ Төлөвлөсөн жагсаал, цуглааны талаар мэдэгдэл өгөөгүй шалтгаанаар жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчид эрүүгийн хариуцлага оноохгүй байх талаар Тайвнаар хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний асуудал хариуцсан НҮБ-ын тусгай илтгэгч онцгойлон анхааруулжээ.³⁹

Зөвлөмж: Хууль бус үйлдлийг урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн Эрүүгийн хууль байгаа тул хуулийн төслийн 14.2 дугаар заалтыг хасах, мөн жагсагчдад оногдуулах аливаа арга хэмжээ нь пропорциональ, хүний эрхийг зөрчихгүй байхад анхаарах

ДҮГНЭЛТ

Хуулийн төсөлд хуран цуглах эрхийг жинхэнэ утгаар нь эдлэхэд дэмжлэг болох эерэг, ээлтэй хэд хэдэн зохицуулалт байгааг онцолж байна. Гэвч үүнтэй зэрэгцээд энэхүү шинжилгээнд дурдсан зүйл, заалтууд нь хуран цуглах эрх чөлөөтэй холбоотой олон улсын сайн түршлага, нийтлэг стандартад нийцэхгүй байгааг тэмдэглэж байна. Монгол Улс эрч хүчтэй иргэний орон зайтай, төрийн үйл хэрэгт иргэний идэвхтэй оролцооны соёл төлөвшсөн, тайван жагсаал цуглааны түүхэн түршлагатай улс билээ. Монгол Улсад тайвнаар хуран цуглах эрхийн хамгаалалтыг бэхжүүлэхийн тулд хууль тогтоогчид хуран цуглах эрх чөлөөний асуудлаар иргэний нийгэм, олон улсын шинжээчтэй зөвлөлдөх нь зүйтэй бөгөөд хуулийн төслийг сайжруулах зорилгоор дээрх санал, зөвлөмжийг анхааралдаа авна гэж найдаж байна.

Ашгийн төлөө бус хуулийн олон улсын төв ICNL нь иргэний нийгмийн байгууллага, хууль тогтоогчид, төрийн болон олон улсын талуудад нэмэлт мэдээлэл, цаашилбал, техникийн дэмжлэгийг хэрэгцээ шаардлагын хэрээр, боломжит арга хэлбэрээр хангаж өгөхөд бэлэн байгаагаа илэрхийлье.

Хүндэтгэлтэйгээр хүлээлгэж өгөв. 2024 оны 11 дүгээр сар

³⁷ Хуулийн төслийн 14.2 дугаар зүйлд “Энэ хуулийг зөрчсөн хүн, хуулийн этгээдэд Эрүүгийн хууль, эсхүл Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ” гэжээ.

³⁸ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмж 37, 67 дах зүйл

³⁹ НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, А/НCR/20/27, 29 дэх зүйл

