

ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХ ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫН ТӨСӨЛ

Удиртгал

Үзэл бодлоо илэрхийлэх зорилгоор хуран цуглах нь хүний үндсэн эрх, ардчилсан нийгмийн иргэний оролцооны нэг хэлбэр юм. Жагсаал, цуглаан хийхэд төрөөс тусгайлан зохицуулалт хийж оролцох шаардлагагүй бөгөөд учир нь “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 Харин төрийн оролцоог шаардсан нийтийн хэв журамд аюултай байдал² бүрдэхээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох зорилгоор тайвнаар жагсаж цуглах суурь эрхээ эдлэх явцад төр хөндлөнгөөс оролцох эрх зүйн үндэслэл, журмыг тогтоох зорилгоор жагсаал, цуглааны тусгайлсан хууль батлан, хэрэгжүүлдэг ажээ. Улмаар тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн асуудлаарх хууль, журам нь мөн чанартаа жагсаж, цуглах эрхээ хэрхэн эдлэх тухай бус, харин энэ эрхээ эдлэхэд төр хэрхэн оролцох тухай зохицуулалт юм.

Манай улс тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг Үндсэн хуульдаа баталгаажуулаад, журмыг нь тусдаа хуулиар зохицуулахаар заасны дагуу анх 1994 онд *Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай* хууль батлагдан гарсан нь өнөөг хүртэл үйлчилж байна. Уг хууль нь өнөөг хүртэлх 30 жилийн хугацаанд “тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг бодитой хэрэгжүүлэх нийгмийн хандлага, ардчилсан ёсыг төлөвшүүлэхэд түүхэн үүрэг гүйцэтгэсэн”³ хэдий ч зарим ойлголт, зарчмыг нэмж тодорхойлох, эрх чөлөөг хамгаалах механизмуудыг процессжуулах, жагсаж, цуглах эрхийг хязгаарлах үндэслэл, журмыг нарийвчлан тусгах, технологийн

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

хөгжилд нийцүүлж үзэл бодлоо илэрхийлэх арга хэлбэрүүдийг нэмж хуульчлах зэрэг хэрэгцээний улмаас хуулийг шинэчлэх шаардлагатай болжээ. Улмаар 2024 онд Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас *Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай* хуулийн төслийг боловсруулж, олон нийтээр хэлэлцүүлж байна.

ННФ-ын энэхүү шинжилгээний (өмнөх шинжилгээний адилаар) арга зүйн суурь нь хуран цуглах эрх чөлөөтэй холбоотой хуульд мөрдлөг болгохоор Венецийн Комиссоос зөвлөсөн гурван зарчим бөгөөд эдгээр нь:

- жагсаал, цуглаан хийхийг дэмжсэн презумп;
- 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 нэрлэж байгаа нь нэн сайшаалтай. Ингэснээр уг хуулийн үндсэн зорилго нь Үндсэн хуулиар олгогдсон тайвнаар жагсаж, цуглах эрхийг баталгаажуулах явдал болох нь тодорхой харагдах бөгөөд хуулийн бусад зорилго нь уг эрхийн хэрэгжилтэд нийтийн хэв журмыг хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор төр хэрхэн оролцохыг журамлахад чиглэж байна.
2. Жагсаал, цуглаан бол үзэл бодлоо илэрхийлэх, үг хэлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрхээ эдлэх арга зам,⁵ тодорхой асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа олон нийт, төрийн байгууллагад хүргэх үйл ажиллагаа⁶ гэж хуулийн төсөлд тодорхойлсон нь жагсаал, цуглааныг иргэдийн чөлөөт илэрхийлэл, олон нийтийн оролцооны нэг хэлбэр гэж үзсэний илрэл юм.
3. Төсөлд мөн төлөвлөн, зохион байгуулж хэрэгжүүлдэг цуглаан,⁷ жагсаал,⁸ өлсгөлөн,⁹ суулт¹⁰ зэрэг хуран цуглах уламжлалт хэлбэрээс гадна тодорхой үйл явдал болсон даруй аяндаа үүсэх жагсаал, цуглааныг¹¹ хүлээн зөвшөөрч, урьдчилан мэдэгдэх боломжгүй энэ төрлийн жагсаал, цуглааны оролцогчдыг цагдаагийн байгууллага хамгаалах үүрэгтэй¹² болохыг заасан нь сайшаалтай. Гэхдээ Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 43.1-д цагдаагийн албан хаагч

⁴ Венецийн комисс (2014), х.6

⁵ Хуулийн төслийн 4.1

⁶ Хуулийн төслийн 5.1 ба 5.2

⁷ Хуулийн төслийн 5.2

⁸ Хуулийн төслийн 5.3

⁹ Хуулийн төслийн 5.4

¹⁰ Хуулийн төслийн 5.5

¹¹ Хуулийн төслийн 5.8

¹² Хуулийн төслийн 11.2

нийтийн эмх замбараагүй байдал үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх, хяналтад авах зорилгоор бүлэг хүмүүсийг даруй тарахыг шаардах боломжтой гэж заасныг сануулах хэрэгтэй. Улмаар энэ хуулийн төсөл болон 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. Дэвшилтэй өөр нэг алхам нь ижил асуудлаар, тухайн цаг хугацаанд өөр газарт, эсхүл өөр асуудлаар ижил газарт болох зэрэгцээ жагсаал, цуглааны хэлбэрийг¹³ хүлээн зөвшөөрсөн явдал юм. Ийнхүү жагсаал, цуглааны шинэ хэлбэрүүдийг хуульчилж өгсөн нь сайшаалтай.
5. Мөн, тайван бус жагсаал, цуглааныг тодорхойлж¹⁴, иргэний үл захирагдахуйн акц нь хүчирхийлэл биш гэдгийг зааглан тодорхойлж өгсөн¹⁵ нь сайшаалтай. Гагцхүү, жагсаал, цуглааныг тайван бус гэж үзэх тодорхойлолт нь хэт ерөнхий, магадлалт нөхцөлд хамааруулан ашиглаж болох, зарим талаараа иргэний үл захирагдахуйтай давхцах эрсдэлтэй байна. Тиймээс тайван мөн чанараа алдсан жагсаал, цуглаан хэмээх энэхүү чухал ойлголтын тодорхойлолтыг маргаангүй, хөдөлбөргүй болгож сайжруулах зорилгоор нарийн үзүүлэлтүүд, тодорхой шалгуур нэмэх шаардлагатай гэж үзэж байна.
6. Тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцохыг хязгаарласан агуулгатай захиргааны хэм хэмжээний акт баталж, мөрдүүлэх¹⁶, хууль ёсны жагсаал, цуглаанд саад болох¹⁷, албадан тараахыг хориглосон¹⁸ зүйл заалтуудад жагсаал, цуглаан хийхийг дэмжих, жагсаал, цуглааныг төрөөс хамгаалах хандлага тусжээ. 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 болох эрсдэлтэй байна.
7. Тайван жагсаал, цуглаанд тавигдах аливаа хязгаарлалт нь хүний эрхийн олон улсын хэм хэмжээнд нийцсэн байна¹⁹ гэж заасан нь нэн сайшаалтай бөгөөд уг хуулийн төсөлд хүний эрхийн байгууллага, иргэд, судлаачид хүний эрхийн байр сууринаас санал, зөвлөмжөө тусгах, хэрэгжүүлэх явцад хүний эрхийн олон улсын хэм хэмжээнд нийцсэн соёл, практикаар ажиллах шаардлага тавих бүрэн боломжийг нээж байна.

¹³ Хуулийн төслийн 6.4

¹⁴ Хуулийн төслийн 5.6

¹⁵ Хуулийн төслийн 5.7

¹⁶ Хуулийн төслийн 6.5

¹⁷ Хуулийн төслийн 6.1 ба 6.3

¹⁸ Хуулийн төслийн 6.3

¹⁹ Хуулийн төслийн 6.7

II. Тодорхой асуудлууд

8. Жагсаал, цуглааныг нийтийн өмчлөлийн болон хувийн эзэмшлийн газар хийж болохоор²⁰ 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 байх (жишээлбэл, төрийн бодлоготой холбоотой жагсаал, цуглааныг Төрийн ордны өмнө хийх) гэх мэт тодорхой зорилготойгоор сонгодог тул жагсаал, цуглааны байршлыг чөлөөтэй сонгох боломж нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний салшгүй нэг хэсэг мөн.
9. Хуулийн төсөлд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон 7 газар, 5 зорилго, цагийн нэг хязгаарлалт оржээ. Эдгээрээс зарим нь үндэслэлтэй ч, зарим нь өөр өөрөөр тайлбарлан хэрэглэж болох тодорхойгүй, зарим нь үүсэж болох эрсдэлтэй харьцуулахад хэтийдсэн хязгаарлалт гэж үзэж болох байна. Үүнд:

Хориглосон газар

- *Хилийн зурвас*²¹, мөн *хорих анги, түүний хамгаалалтын зурвас*²²: олон нийтэд нээлтэй биш тусгай хяналттай бүс тул хязгаарлалт тавьж болох юм.
- *Нисэх онгоцны буудал, төмөр замын өртөө, буудал*²³: улсын онц чухал дэд бүтэц, олон хүн цугларсан газар аюулгүй байдлыг хангах үндэслэлээр хязгаарладаг.
- *Төрийн ордон, түүний нутаг дэвсгэр*²⁴: Төрийн ордны дотор хэсэг нь олон нийтэд нээлтэй биш тул зарчмын хувьд хязгаарлалт хийх үндэслэлтэй байж болно. 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 хойно байх гурван тугны сууриас Төрийн ордны хойно байрлах цэцэрлэгт хүрээлэнг багтаасан нэлээд том талбайг хамруулж байв.²⁵ Энэ зохицуулалтын улмаас Төрийн ордны өмнө жагсаал, цуглаан хийх боломжгүй, албадан тараах нөхцөл болж байлаа. 2022 оны 06 сарын 17-ны өдөр батлагдсан “Төрийн ордны нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, заагийг шинэчлэн тогтоож, зарим орчныг олон нийтэд нээлтэй болгох тухай” УИХ-ын 37 тоот тогтоолоор Төрийн ордны нутаг дэвсгэрийн Төрийн ордны байр, түүний өмнөх хүндэтгэлийн

²⁰ Хуулийн төслийн 5.1

²¹ Хуулийн төслийн 7.1.1

²² Хуулийн төслийн 7.1.5

²³ Хуулийн төслийн 7.1.2

²⁴ Хуулийн төслийн 7.1.4

²⁵ “Төрийн ордны нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, зааг тогтоох тухай” 16 дугаар УИХ-ын 2001 оны тогтоол

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**²⁶: бол нийтэд хүртээмжтэй үйлчилгээний газар тул ойр хавьд нь жагсаал, цуглааныг бүрэн 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**²⁷: 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 жагсаалтын 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 хориглохын оронд шүүхийн хуралдаан явагдаж байхад чанга яригч ашиглахгүй, шүүхийн орц, гарцыг хаахгүй зэргээр шүүхийн үйл ажиллагааг явуулахад саад болохгүй байх нэмэлт шаардлага оруулж, харин шүүгч, шүүх хуралдаанд оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой менежментийг хууль сахиулах байгууллагад хариуцуулах нь зүйтэй.
- **Төрийн тусгай хамгаалалтад байгаа газар**²⁸: 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 байх зохицуулалт оруулж, аюулгүй байдлыг нь хууль сахиулах байгууллагад хариуцуулах байдлаар хуульчлах боломжтой.

²⁶ Хуулийн төслийн 7.1.3

²⁷ Хуулийн төслийн 7.1.6

²⁸ Хуулийн төслийн 7.1.7

Цагийн хориглолт

Хуулийн төслийн өмнөх хувилбарын 8.6-д жагсаал, цуглааныг шөнийн цагаар зохион байгуулахыг хориглоод, Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 88.1-д заасанчлан, “Орон нутгийн цагаар 22 цагаас дараагийн өдрийн 06 цаг хүртэлх хугацааг шөнийн цагт тооцно” гэсэн байв. 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, жагсаал, цуглааныг албадан тараах нөхцөл бий болж байлаа. Хуулийн төслийн энэ хувилбарын 7.8-д “Жагсаал, цуглаан өөрөө дуусаагүй, үргэлжилснээс бусад тохиолдолд жагсаал, цуглааныг шөнийн цагаар зохион байгуулахыг хориглоно” гэж өөрчлөн найруулсан нь сайшаалтай. Хэдий дэвшилтэй ч энэхүү шинэчилсэн найруулга нь энэ хуулийн 5.8-д заасан тодорхой үйл явдалд шууд хариу болж аяндаа үүсэх жагсаал, цуглаанд саад болох эрсдэлтэй гэж үзэж байна. Тиймээс шөнийн жагсаал, цуглааныг бүхэлд нь хориглох бус, тодорхой тохиолдол бүрд эрсдэлийн үнэлгээ хийж, үнэлгээний үр дүнд тулгуурлан хүчирхийлэл, эмх замбараагүй байдал үүсэх бодит эрсдэлтэй бол зохих хариу арга хэмжээ авах зарчмаар хуулийн төслийн энэ заалтыг өөрчлөн найруулах хэрэгтэй.

Хориглох зорилго

Хуулийн төслийн 7.5-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 ерөнхий, нэг мөр ойлгоход тус болох тодорхойлолт, шалгуур, хэмжүүр байхгүй нөхцөлд өөр өөрөөр, тухайлбал, жагсагчдад эрсдэлтэй байдлаар тайлбарлан хэрэглэх боломжтой, тэгээд ч үзэл бодлоо илэрхийлэхтэй холбоо хамааралгүй гэмт сэдэл байгаа тул тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн тухай хуулиас хасах саналтай байна.

Зохион байгуулагч, оролцогчидтой холбоотой хязгаарлалт

Жагсаал, цуглааныг хүмүүсээс гадна хуулийн этгээд, хуулийн эрхгүй байгууллага зохион байгуулж болохоор²⁹ заасан нь улсын бүртгэлд бүртгүүлэхгүй үйл ажиллагаа явуулдаг иргэний нийгмийн байгууллага, иргэний хөдөлгөөн, идэвхтэй иргэдэд ээлтэй заалт юм.

Монгол Улсын иргэд жагсаал, цуглаан чөлөөтэй зохион байгуулж, оролцох боломжтой байна.³⁰ Харин гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхгүй, зөвхөн Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу зохион

²⁹ Хуулийн төслийн 7.2

³⁰ Хуулийн төслийн 9.1

байгуулагдаж байгаа жагсаад, цуглаанд оролцох эрхтэй гэж заажээ.³¹ 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 хэрхэн тогтоох, тодорхойлох нь бүрхэг тул энэ заалт гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүмүүсийг жагсаал, цуглаанд оролцохоос зайлсхийх үр нөлөө үзүүлэх магадлалтай.

Сэтгэцийн эмгэгтэй хүн өөрийн үйлдлийн шинж чанар, үр дагаврыг ухамсарлах чадваргүй бол жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцохыг нь хязгаарлаж болохоор заажээ.³² Сэтгэцийн ийм эмгэгтэй болохоо өөрөө мэдэгдээгүй л бол тогтоох боломжгүй, нууцалж болох хувийн мэдээлэлд тулгуурласан энэ хязгаарлалтыг хэрхэн хэрэгжүүлэх нь ойлгомжгүй ч сэтгэцийн эмгэгтэй хүн оролцуулсан шалтгаанаар зохион байгуулагч хариуцлага хүлээхээр хуульчлаагүй нь сайшаалтай. Гэтэл Зөрчлийн тухай хуулийн 5.8-д “согтууруулах ундаа хэрэглэсэн, эсхүл сэтгэцийн өвчтэй хүнийг жагсаал, цуглаанд оролцуулсан бол” жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчийг торгох, эсхүл долоогоос гуч хоногийн хугацаагаар баривчлах шийтгэл хүлээхээр заасан байна.

Холбогдох хуульд заасан бол, төрийн тусгай алба хаагчийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцоход хязгаарлалт тавьж болно гэжээ.³³ 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; Монгол банк, 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 болон шүүх шинжилгээний байгууллагын офицер, ахлагч, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч, гаалийн байцаагч, шинжээч, мэргэжилтэн, гадаадын иргэн, харьяатын байгууллагын ажилтан багтаж байна. Тусгай чиг үүргийн байгууллагад ажиллаж байгаа нь тэдний иргэний болон хүний эрхийг хязгаарлах үндэслэл болох ёсгүй тул тусгай чиг үүргийн байгууллагын албан хаагч үүрэгт ажлаа гүйцэтгэхээс бусад цагт, байгууллагын таних тэмдэг, дүрэмт хувцас ашиглахгүйгээр энгийн иргэний хувьд жагсаж, цуглах эрхээ эдлэх боломжтой байх ёстой бөгөөд ийнхүү жагсаал цуглаанд оролцсон нь тэднийг ялгаварлан гадуурхах үндэслэл болох ёсгүй юм.

³¹ Хуулийн төслийн 5.9

³² Хуулийн төслийн 8.1

³³ Хуулийн төслийн 8.1

Хуулийн төслийн өмнөх хувилбарт байсан нүүрээ халхалсан баг өмсөж жагсаал, цуглаанд оролцохыг хориглосон заалт төслийн энэ хувилбараас хасагдсан нь сайшаалтай.

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 хориглож болох тухай заалт хуулийн төсөлд тусжээ.³⁴ Тухайн нөхцөл байдал арилтал гэсэн тодорхой хугацаатай, зөвхөн өртсөн нутаг дэвсгэрийг хамруулан “тухайн нутаг дэвсгэрт” гэж заасан нь хуулийн төслийн өмнөх хувилбарын сайжруулсан найруулга бөгөөд удаах заалтаар онц болон дайны байдал зарласан шалтгааныг эсэргүүцэх, гамшгийн хор уршгийг арилгах[ыг шаардах] зорилгоор зохион байгуулах жагсаал, цуглаанд дээрх хориг хамаарахгүй³⁵ гэсэн нь нэн чухал заалт болжээ.

III. Жагсаал, цуглаан хийх журам

10. Шинэ хуулийн төсөл нь өнөөдөр де факто үйлчилж буй жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрлийн тогтолцоог халж, мэдэгдлийн тогтолцоо бий болгохыг зорьж буй нь сайшаалтай. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч нь энэ тухай мэдэгдлийг нийслэлд 48 цаг, орон нутагт 72 цагийн өмнө цагдаагийн байгууллагад өгснөөр хариу хүлээлгүй жагсаал, цуглаан хийх боломжтой³⁶ болж байгаа нь эрхээ эдлэхэд илүү ээлтэй юм.
11. Цаашилбал, 30 хүртэлх оролцогчтой жагсаал, цуглаанд мэдэгдэл шаардахгүй байхаар хуулийн төслийн шинэ найруулгад туссан нь эрхээ эдлэхэд ээлтэй зохицуулалт юм.³⁷
12. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах мэдэгдлийг нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагын эрх бүхий ажилтан хүлээн авснаар хүргүүлсэнд тооцох ажээ.³⁸ 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) нөхцөлд ямар зохицуулалт үйлчлэх нь тодорхойгүй байна. Улмаар мэдэгдлийг гардан авах тодорхой албан тушаалтантай уулзах боломжгүй гэсэн шалтгаанаар жагсаал, цуглаан хийх эрх хязгаарлагдах нөхцөл үүсгэхгүй байх үүднээс мэдэгдлийг

³⁴ Хуулийн төслийн 7.3

³⁵ Хуулийн төслийн 7.4

³⁶ Хуулийн төслийн 9.2

³⁷ Хуулийн төслийн 9.3

³⁸ Хуулийн төслийн 9.6

хүлээн авагч нь тодорхой албан тушаалтан биш, цагдаагийн байгууллага 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 өгөх, харин уг албан бичгийг эрх бүхий албан тушаалтанд шуурхай хүргэх процессыг цагдаагийн байгууллагаа дотоод удирдамж, журмаараа албажуулах боломжтой. Зарим улсад жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг шуудангаар хүргэх туршлага ч бий.

13. Авто замын зорчих хэсэгт хийх жагсаал, цуглааны хувьд өөр, зөвшөөрлийн систем үйлчилнэ.³⁹ Энд хийх жагсаал, цуглааныг бүртгүүлэх ёстой бөгөөд хийхээсээ 72 цагийн өмнө нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэл хүргүүлж, цагдаагийн байгууллага мэдэгдэл хүлээн авснаас ажлын 1 өдрийн дотор бүртгэсэн эсэхээ эргэж мэдэгдэнэ.⁴⁰ Авто замын зорчих хэсэгт жагсаал, цуглаан хийхэд зөвшөөрөл авах зохицуулалт нь үүсэж болох эрсдэлтэй харьцуулахад хэмжээ далайцын хувьд хэтийдсэн, улмаар хуран цуглах эрхэд халдсан байх эрсдэлтэй. Авто замын урсгалд нөлөөлж болох жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдэл 72 цагийн өмнө хүлээж авсан цагдаагийн байгууллага жолооч нарт мэдээлэл хүргэх, зам хааж замын хөдөлгөөнийг өөр урсгалаар явуулах зэрэг төлөвлөгөөт зохицуулалт хийж, улмаар жагсаал, цуглаан хийхийг дэмжсэн хандлагаар ажиллах боломжтой. Зарим жагсаал, цуглаан нь авто замын урсгалыг зориудаар хаах хэлбэртэй ч байдаг.
14. Мөн, энэ заалт нь жагсагчдад ээлгүйгээр тайлбарлан, хэрэглэж болохуйц тодорхой бус агуулгатай байгаа нь хуран цуглах эрхийг зөрчих эрсдэлийг нэмэгдүүлэхээр байна. Цагдаагийн байгууллагаас ямар үндэслэлээр бүртгэхээс татгалзах буюу де факто зөвшөөрөл олгохгүй байж болохыг хуульд заагаагүй бөгөөд улмаар авто замын хөдөлгөөнд саад болно гэсэн ганц шалтгаанаар жагсаал, цуглааныг зөвшөөрөхгүй байх боломжийг нээлттэй орхижээ. Цаашилбал, авто замын зорчих хэсэг руу орохоор төлөвлөөгүй жагсаал, цуглаан өрнөх явцдаа авто замын зорчих хэсэг рүү орсныг Зөрчлийн тухай хуулийн 5.8-д “эрх бүхий байгууллагаас зөвшөөрөл аваагүй” зөрчилд тооцон, учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж, нэмж торгох, эсхүл долоогоос гуч хоногийн хугацаагаар баривчлах шийтгэл оногдуулах үндэслэл болох юм.

³⁹ Хуулийн төслийн 8.3

⁴⁰ Хуулийн төслийн 8.4 ба 8.5

IV. Жагсаал, цуглааны үеэр цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаа

15. Хуулийн төсөлд цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглааны бүртгэлтэй эсэх, зохион байгуулагчтай эсэхээс үл хамааран зохион байгуулагч, оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангах үүрэгтэй гэж заажээ. Ийнхүү цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглааны үеэр олон нийтийн аюулгүй байдал, нийтийн хэв журмыг сахиулахын зэрэгцээ жагсагчдыг хамгаалах давхар үүргийг тодорхой заажээ.⁴¹
16. Цагдаагийн байгууллага жагсагчдын хүрэхийг зорьж буй зорилтот этгээдэд харагдахүйц, эсхүл сонсогдохүйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдэл хийхийг хориглосон заалт хуулийн төсөлд туссан нь сайшаалтай.⁴²
17. 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 жагсагчдын биеийн байцаалтыг шалгах, түр саатуулах боломжтой болох аваас хүний эрхийн ноцтой зөрчлүүд үүсэх юм. Уг заалтын энэ хэсгийг цагдаагийн албан хаагчийн тодорхой үйл ажиллагаа болгож өөрчлөн найруулах шаардлагатай.

V. Албадан тараах

18. Хуулиар хориглосон газар, зорилгоор зохион байгуулсан жагсаал цуглаан, эсхүл хориглоогүй жагсаал, цуглааны явцад хориглосон нөхцөл байдал үүсвэл албадан тараах бөгөөд албадан тараах шийдвэрийг нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагын дарга гаргана.⁴³ Уг шинжилгээний 7 дугаар зүйлд хориглосон газрын зарим нь бүхлээр нь хориглохгүйгээр зохицуулж болох газар, харин хориглосон зорилго нь хэт ерөнхий бөгөөд өргөн хүрээтэй тул субъектив ойлголтоор жагсагчдыг эрсдэлд оруулах байдлаар хэрэглэх боломжтой байгаа тухай дурдсан буй. Улмаар жагсаал, цуглааныг албадан тараах нөхцөл болох хориглосон газар, зорилгыг эргэн харж, олон улсын хүний эрхийн гэрээ конвенц, НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, Венецийн комиссын хуран цуглах эрхийг хангахтай холбоотой зөвлөмжүүдэд нийцүүлэх шаардлагатай.
19. Цагдаагийн дарга нь жагсаал, цуглааныг албадан тараах шийдвэрийг бие даан гаргах хэдий ч энэ шийдвэрийн үндэслэл нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах болон хууль сахиулах байгууллагаас өгсөн мэдээлэл, баримтууд байхаар хуулийн төсөлд заажээ.⁴⁴ Тодорхой хэмжээнд олон талын оролцоог шийдвэрт тусгах оролдлого гэж харж болох ч эдгээр байгууллага нь цагдаагийн байгууллагын

⁴¹ Хуулийн төслийн 11.1

⁴² Хуулийн төслийн 11.3

⁴³ Хуулийн төслийн 12.1, 12.2, 12.3

⁴⁴ Хуулийн төслийн 12.2

шууд удирдлага, эсвэл 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 нь зүйтэй.

20. Жагсаал, цуглааныг албадан тараах шийдвэр гарсны дараа Хүний эрхийн үндэсний комисст нэн даруй мэдээлэхээр⁴⁵ хуульчилсан нь сайшаалтай. Энэ нь албадан тараах үйл ажиллагааг эхлэх, түүний нийт явцын туршид Хүний эрхийн үндэсний комисс ажиглалт, мониторинг хийх боломжийг хангах юм.
21. Жагсаал, цуглааныг албадан тараах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлснээс хойш нэн даруй олон нийтэд мэдээлэхээр хуульчилж байгаа нь олон нийтийн мэдэх эрхийг хангах чухал алхам юм.⁴⁶
22. Жагсаал, цуглааны үеэр хүний эрх хамгаалагч, хөндлөнгийн ажиглагч, хяналт, мониторинг, ажиглалт хийх, олон нийтийг мэдээллээр хангах, хууль зүйн туслалцаа үзүүлэхэд саад болохыг хориглосон⁴⁷ бөгөөд жагсаал цуглааны үеэр бичлэг хийх, сурвалжилга авах, интернэт болон үүрэн холбооны сүлжээ ашиглах, бүхий л арга хэлбэрээр үйл явдлын баримтжуулалт хийхэд ямар нэг саад тотгор учрахгүй юм.
23. 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 болохгүй⁴⁸ гэж заасан нь маш чухал зарчим юм. Энэ заалт нь жагсаал, цуглааныг үймүүлэх зорилготой цөөн хэдэн хүний үйл ажиллагаа нь үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа хүмүүсийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөхгүй байх баталгаа болох юм.

VI. Бусад асуудал

24. Жагсаал, цуглаан хийхийг бүртгэхээс татгалзсан тохиолдолд өргөдөл, гомдлын процедурыг хуулийн төсөлд заажээ. Цагдаагийн байгууллага жагсаал, цуглааныг бүртгэхээс татгалзсан бол зохион байгуулагч нь ажлын 3 хоногийн дотор дээд шатны цагдаагийн байгууллагад гомдол гаргаж, дээд шатны албан тушаалтан ажлын 3 хоногийн дотор уг гомдлыг хянаж, шийдвэр гаргах бөгөөд дээд шатны байгууллагын шийдвэрийг эс зөвшөөрсөн бол шийдвэрийг хүлээж авснаас хойш ажлын 3 хоногийн дотор шүүхэд хандах боломжтой.⁴⁹

⁴⁵ Хуулийн төслийн 12.1

⁴⁶ Хуулийн төслийн 12.12

⁴⁷ Хуулийн төслийн 13.5

⁴⁸ Хуулийн төслийн 12.4

⁴⁹ Хуулийн төслийн 13.1-13.4

25. Хууль зөрчигчдэд Эрүүгийн хууль, эсхүл Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэхээр заасан нь ноцтой эрсдэл үүсгэж байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн 5.8-д “Жагсаал, цуглааны журам зөрчих” нэртэй 6 зүйл бүхий тусдаа бүлэгт дурдсан үйлдэлд учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж, нэмж торгох, эсхүл долоогоос гуч хоногийн хугацаагаар баривчлах шийтгэл оногдуулахаар заажээ. Үүнд, эрх бүхий байгууллагад бүртгүүлэлгүйгээр жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан, эсвэл согтууруулах ундаа хэрэглэсэн, эсхүл сэтгэцийн өвчтэй хүнийг жагсаал, цуглаанд оролцуулсан бол хариуцлага хүлээхээр заажээ. Мөн аль ч хуульд тодорхойлоогүй “хууль бус жагсаал, цуглаан” гэсэн нэр томъёо ашиглажээ. Мөн “орчин тойрон, хүний амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулж болохуйц аливаа зүйл, амьтан авч явсан бол” зөрчил болохоор заасан нь бүхий л төрлийн эд зүйлийг багтаан ойлгож болох хэт ерөнхий тодорхойлолт болжээ. Зөрчлийн тухай хуулийн энэ хэсгийг уг хуулийн төслийн зүйл заалтуудтай уялдуулан өөрчлөх шаардлагатай байна.

Хамгийн ноцтой нь, жагсаал цуглааны тухай хуулийг зөрчсөн бол эрүүгийн хариуцлага хүлээхээр хуулийн төсөлд заажээ. Хуулийн төсөлд маргаантай, тодорхойгүй, зарим тохиолдолд жагсаал, цуглаанд оролцогчдын эсрэг тайлбарлан, хэрэгжүүлж болохуйц хэт ерөнхий зарим нэг ойлголт туссан байгаа нь болгоомжлол төрүүлж байна. Ер нь, НҮБ-ийн Хүний эрхийн хороо, Венецийн комисс зэрэг хүний эрхийн олон улсын байгууллагууд жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан, оролцсоны төлөө эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхийн эсрэг байр суурьтай байдаг билээ. Эрүүгийн хариуцлага хүлээхээс болгоомжлон жагсаж, цуглах эрхээ эдлэхээс татгалзах нөхцөл үүсгэхгүй байх үүднээс уг хуулийг зөрчсөн хүн, хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тухай хэсгийг хасах шаардлагатай.

Хуулийн шүүмж боловсруулсан:
ННФ-ын Иргэний нийгмийн орон зайн
хөтөлбөрийн менежер А.Гэрэлмаа



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

Жамъян гүний гудамж-5/1
Сүхбаатар дүүрэг
Улаанбаатар-14240
Монгол Улс
Утас: (976) 76113207
Вэб: www.forum.mn
И-мэйл: osf@forum.mn