

ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХ ЖУРМЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД ХИЙСЭН ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА



Судлаач: А.Уянга

2025 он

АГУУЛГА

<i>Товчилсон үгийн жагсаалт</i>	3
<i>Хүснэгтийн жагсаалт</i>	4
<i>Удиртгал</i>	5
1.1. Судалгааны ажлын үндэслэл, шаардлага	5
1.2. Судалгааны ажлын зорилго, зорилт	6
1.3. Судалгааны арга зүй	7
1.4. Судлагдсан байдлын тойм	7
<i>Хоёр. Монгол Улс дахь Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль</i>	9
2.1. Монгол Улсад хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй ЖЦХЖТХ-ийн хэрэгжилтийн зарим асуудал	9
2.2. Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөл	25
<i>Гурав. Жагсаал, цуглаан хийх эрх эдлэхтэй холбоотой олон улсын сайн туршлага</i>	30
3.1. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (ХБНГУ)	31
3.2. Бүгд Найрамдах Эстони Улс (БНЭстУ)	32
3.3. Норвегийн Хаант Улс (Норвеги Улс)	35
<i>Дүгнэлт</i>	38
<i>Санал, зөвлөмж</i>	40
<i>Ном зүй</i>	42

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

Товчилсон үгийн жагсаалт

БНЭстУ	Бүгд Найрамдах Эстони Улс
БНСУ	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс
ЖЦХЖтХ	Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль
ИТХ	Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
НҮ ТББ	Нийгэмд үйлчлэх Төрийн бус байгууллага
НЗД	Нийслэлийн Засаг Дарга
НЗДТГ	Нийслэлийн Засаг Даргын Тамгын Газар
СБД	Сүхбаатар Дүүрэг
ТББ	Төрийн бус байгууллага
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс
ХЭҮК	Хүний эрхийн Үндэсний Комисс
ЦЕГ	Цагдаагийн Ерөнхий Газар

Хүснэгтийн жагсаалт

Хүснэгт 1. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүд /1994-өөс 2025 он хүртэл/	11
Хүснэгт 2. Монгол Улсын хэмжээнд зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглааны тоон мэдээлэл /2020 оноос 2025 оны 8-р сар хүртэл/	12
Хүснэгт 3. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулж буй иргэдийн зорилго /сэдвээр, 2020 оноос 2025 оны 8 дугаар сар хүртэл/	13
Хүснэгт 4. Монгол Улсад зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглаанд оролцогчдын тоо	17
Хүснэгт 5. Монгол Улсад хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй ЖЦХЖТХ-д заасан жагсаал, цуглааны тодорхойлолт	17
Хүснэгт 6. Монгол Улсад зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглаан төрлөөр ангилсан үзүүлэлт	18
Хүснэгт 7. Монгол Улсын жагсаал, цуглааны эрх зүйн зохицуулалтыг Герман, Эстони, Норвеги улстай харьцуулах болсон шалгуур	30

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

Удиртгал

Монголын Залуучуудын Эвсэл ТББ-ын захиалгаар Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийг сонгосон зарим улсын хуультай харьцуулсан судалгааг хийж гүйцэтгэв.

Монгол Улсад 1994 онд Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль батлагдсан бөгөөд энэ цагаас хойш нийт долоон удаа нэмэлт, өөрчлөлт¹ оржээ. Гэвч тус хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш 2025 он хүртэл 31 жилийн турш иргэний Үндсэн хуулиар баталгаажсан жагсаал, цуглаан хийх эрхээ эдлэхэд саад, бэрхшээл тулгарсаар байна. Үүнийг Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тайлан илтгэл болон энэ чиглэлээр гарсан цөөн тооны эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдээс харж болно.

Мөн 2025 онд Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийг шинэчлэн найруулахаар Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийг боловсруулсан бөгөөд УИХ-ын намрын чуулганаар хэлэлцэх юм. Тиймээс энэ цаг үед иргэний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөгөө хэрэгжүүлэх нэг хэлбэр болох жагсаал, цуглаан хийх эрхээ эдлэхэд хуульд ямар зохицуулалт тусгах шаардлагатайг ардчиллын индекс дээгүүр эрэмбэлэгддэг улс орны жишгийг судлах замаар хөндлөнгийн байр сууринаас тодорхойлох нь зүйтэй байна.

Энэ судалгааны хүрээнд Монгол Улсад хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн өнөөгийн нөхцөл байдал болоод Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийг судаллаа. Мөн олон улсад энэ чиглэлд ямар хуулийн зохицуулалт үйлчилж буйг харахаар ХБНГУ, БНЭстУ болон Норвегийн Хант Улсыг (Норвеги) сонгон судаллаа.

1.1. Судалгааны ажлын үндэслэл, шаардлага

Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хүний эрхтэй холбоотой олон улсын баримт бичгүүдэд тусгасан байдгаас гадна улс орнууд Үндсэн хуулиараа давхар баталгаажуулж, тунхагласан байдаг. 1948 онд батлагдсан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20 дугаар зүйлд “Хүн бүр чөлөөтэй, тайван хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй” гэж заасан бол 1966 онд батлагдсан Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 21 дүгээр зүйлд “Тайван хуран цуглах

¹ Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль, <https://legalinfo.mn/mn/detail/252> сүүлд үзсэн огноо 2025 он, 8 дугаар сар

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.” гэжээ. Харин Монгол Улсын Үндсэн хуулийн арван нэгдүгээр зүйлийн нэг дэх хэсэгт “...үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангах нь төрийн үүрэг мөн.” гэж заасан. Мөн арван зургаадугаар зүйлийн 16 дахь хэсэгт “...тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно.” гэжээ. Арван есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна” гэж тусгажээ. Энэ хүрээнд Монгол Улсад 1994 оны 7 дугаар сарын 7-ны өдөр Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийг баталж, иргэний тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг баталгаажуулсан. Гэвч “Монгол Улсад хүний тайван жагсах, хуран чуулах эрх чөлөөгөө эдлэх баталгаа хэврэг, энэ орон зай хумигдах эрсдэлтэй байна” гэж ХЭҮК дүгнэсэн² бөгөөд үүний учир шалтгааныг хуульд тусгасан зохицуулалт ба түүний хэрэгжилтийг судлах замаар энэхүү судалгаанд тодорхойллоо.

1.2. Судалгааны ажлын зорилго, зорилт

Монгол Улс дахь иргэний орон зайд чухал нөлөө, байр суурь эзлэх Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн өнөөгийн нөхцөл байдал болон Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний хуулийн төслийг судлан, сонгосон зарим улсад хэрэгжиж буй жагсаал, цуглааныг зохицуулсан хуультай харьцууллаа.

Үүний тулд:

1. Монгол Улсад хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилтийг судлан, тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлно.
2. Жагсаалны цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд Монгол Улсад жагсах, цуглах эрх эдлэхтэй холбоотой тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх заалт туссан эсэхийг судална.

² Монгол Улсын Их Хурлын Хүний эрхийн дэд хорооны хуралдаан, 2021 оны 11 дүгээр сарын 02-ны өдөр, Төрийн ордон, Улаанбаатар хот.

3. Сонгосон зарим улс оронд жагсаал, цуглаан хийх зохицуулалтыг хуулиндаа хэрхэн тусгасан талаар судлан, Монгол улсад хэрэгжиж буй хуультай харьцуулан дүгнэнэ.

1.3. Судалгааны арга зүй

Энэ судалгааг дараах аргыг ашиглан хийж гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Баримт бичгийн шинжилгээ;
2. Харьцуулсан судалгааны арга;
3. Кейс судалгаа.

1.4. Судлагдсан байдлын тойм

Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, хууль эрх зүйн зохицуулалтыг дагнан судалсан судалгаа, эрдэм шинжилгээний томоохон бүтээл цөөн байна. Энэ чиглэлд ХЭҮК 2002 оноос хойш нийт зургаан удаагийн Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний тайлан илтгэлүүдэд оруулан судалж, тухай бүрд уг хууль жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарлаж байна хэмээн дүгнэжээ.

2004 онд ХЭҮК-оос “Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын чадавхыг дээшлүүлэх” төслийн хүрээнд “Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал” сэдэвт судалгааны тайлан гаргажээ. Тус судалгааны дүгнэлтэд жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрлийг Засаг даргаас авдаг байдлыг өөрчлөх шаардлагатай талаар бичсэн байна. Ингэхдээ “Өөрөөс нь зөвшөөрөл авч өөрт нь үзэл бодол, шүүмж, санал, шаардлагаа илэрхийлнэ гэсэн үг юм. Иймд жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрөл олгох эрх бүхий этгээд нь өөрөө ашиг сонирхлын зөрчилгүй 3 дахь этгээд байх нь зүйтэй юм.”³ хэмээжээ. Мөн “...тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний эрх зүйн баталгааг боловсронгуй болгох үүднээс уг хуулийг эргэн харах цаг нэгэнт болсон...”⁴ хэмээн дүгнэжээ.

Үүнээс хойш хамгийн сүүлд 2023 онд ХЭҮК-ын Монгол улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний 22 дахь тайлангийн хоёрдугаар бүлэгт “Иргэний орон зайн эрх зүйн

³ ХЭҮК, “Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал”, 2004, УБ, ху.45

⁴ ХЭҮК, “Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал”, 2004, УБ, ху.43

зохицуулалт”-ын талаар тусгасан бөгөөд энэ бүлэгт “Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний эрх зүйн зохицуулалт”-ийг хамруулан судалжээ. Улмаар “...1994 онд батлагдсан Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуулийн зарим ойлголт, зохицуулалт хэт ерөнхий байгаагаас иргэд, төрийн албан хаагчид зөрчилдөж, үл ойлголцол гарч байна.”⁵ хэмээн дүгнээд тус хуулийг шинэчлэн найруулах шаардлагатай талаар бичжээ.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

⁵ ХЭҮК, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 22 дахь илтгэл, 2023 он, УБ, ху.202

Хоёр. Монгол Улс дахь Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль

2.1. Монгол Улсад хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй ЖЦХЖТХ-ийн хэрэгжилтийн зарим асуудал

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн зорилтыг харвал “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 оршино” гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, үзэл бодлоо илэрхийлэх иргэдийн эрхийг ханган хамгаалахаас гадна, нөгөө талд нийгмийн хэв журмыг сахиулах хосолсон үүргийг төр уг хуулиар өөртөө хүлээлгэжээ.

ХЭҮК-оос 2002, 2004, 2009, 2010, 2020, 2023 онд боловсруулсан Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний тайланд тайвнаар жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй холбоотой асуудлыг тусгажээ. Ингэхдээ дараах зохицуулалтуудыг хязгаарлалт болж байна хэмээн тайлан бүрд оруулжээ.

Үүнд:

- Зөвшөөрөл ба мэдэгдэл;
- Жагсаал, цуглааны хэлбэрүүд;
- Хязгаарлалт;
- Албадан тараах зэрэг болно. Тиймд судалгааны дараагийн хэсэгт эдгээрийг дэлгэрүүлэн авч үзнэ.

Зөвшөөрөл ба мэдэгдэл: ЖЦХЖТХ-ийг боловсронгуй болгохоор 1994 оноос хойш 2025 он хүртэл хугацаанд нийт долоон удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ.

Хүснэгт 1. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүд /1994-өөс 2025 он хүртэл/ ⁶

№	Он, сар, өдөр	Нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга
1	2005 оны 11-р сарын 7	Нэмэлт: Сүхбаатарын талбайд жасгаал, цуглаан хийхийг хориглож байсныг өөрчлөн, Сүхбаатарын талбайн

⁶ Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтүүд, сүүлд үзсэн огноо 2025 оны 9 дүгээр сар, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=252&type=2>

		Төрийн ордны нутаг дэвсгэрт хамаарах хэсэгт хориглоно гэж нэмсэн. Өөрчлөлт: Сум, дүүргийн Засаг даргаас зөвшөөрөл авдаг байсныг мэдэгдэл болгон өөрчилсөн.
2	2006 оны 12-р сарын 28	Нэмэлт: Сүхбаатарын талбайд жагсаал, цуглаан зохион байгуулахдаа гэр, майхан, бусад түр орогнох байр барих болон хоноглохгүй байх, түүнчлэн бүх төрлийн тээврийн хэрэгсэл, ердийн хөсөг нэвтрүүлэхгүй байх.
3	2014 оны 1-р сарын 16	Өөрчлөлт: ...жагсаал, цуглааныг албадан тараахад цагдаагийн байгууллагын хүч, хэрэгсэл хүрэлцэхгүй бол Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагын туслалцаа авна.
4	2015 оны 12-р сарын 4	Өөрчлөлт: - Энэ хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ. - Энэ хуулийг зөрчсөн хүн, хуулийн этгээдэд Эрүүгийн хууль, эсхүл Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.
5	2017 оны 2-р сарын 2	Өөрчлөлт: ...байгалийн гамшиг, гэнэтийн бусад аюул тохиолдсон" гэснийг "гамшиг болон аюул тохиолдсон" гэж, 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн "байгалийн гамшиг, гэнэтийн бусад аюулын үр

		дагаврыг арилгах" гэснийг "гамшгийн хор уршгийг арилгах" гэж тус тус өөрчилсүгэй.
6	2024 оны 1-р сарын 12	Нэмэлт: Жагсаал, цуглаантай холбоотой шийдвэрийг ганцхан бичгээр мэдэгддэг байсныг бичгээр эсхүл цахим хэлбэрээр болгон нэмсэн.
7	2024 оны 6-р сарын 5	Нэмэлт: Жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох газрын жагсаалтад "төрийн тусгай хамгаалалтын байнгын бүсэд" хэмээн нэмсэн.

Эдгээрээс 2005 онд хийсэн нэмэлт, өөрчлөлт нь ач холбогдол, үр нөлөөний хувьд онцлог. Тухайн үед хоёр зүйл заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны нэг нь ЖЦХЖТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 19 дэх хэсэгт "Гудамж, талбайд жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг сум, дүүргийн Засаг даргад өгч зөвшөөрөл авна", мөн тухайн мэдэгдэл авсан Засаг дарга 6 өдрийн дотор зөвшөөрсөн эсэхээ зөвхөн бичгээр мэдэгдэх зохицуулалт юм. 2005 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр уг заалтыг "засах" гэж оролджээ. Ингээд "Гудамж, талбайд жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг сум, дүүргийн Засаг даргад өгч бүртгүүлэх ба мэдэгдлийг хүлээн авсан Засаг дарга 3 өдрийн дотор хариу өгөх"-өөр хуульчилжээ. Түүнчлэн Засаг дарга хариу өгөөгүй тохиолдолд иргэн шүүхэд хандах боломжтой бөгөөд шүүхээс хариу өгөх хугацаа нь ажлын 6 өдөр. Ингээд "зөвшөөрөл авах" гэдэг үг "мэдэгдэл" болж өөрчлөгджээ. Гэвч мэдэгдэл өгч буй субъект нь улс төрийн албан тушаалтан буюу Засаг дарга хэвээр үлдсэн бөгөөд мэдэгдэл нэртэй зөвшөөрөл авч буй байдал үргэлжилсээр байна. Үүнийг Монгол Улсын хэмжээнд сүүлийн таван жилд болсон жагсаал, цуглааны тоон мэдээллээс харж болно.

Хүснэгт 2. Монгол Улсын хэмжээнд зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглааны тоон мэдээлэл⁷ /2020 оноос 2025 оны 8-р сар хүртэл/

№	Он, сар, өдөр	Нийт	Бүртгэлтэй	Бүртгэлгүй	Нийслэл	Орон нутаг
1	2020	255	16	239	224	31
2	2021	214	0	214	192	22
3	2022	241	44	197	207	34
4	2023	254	44	210	223	31
5	2024	236	34	202	211	25
6	2025 оны 8 дугаар сар	164	19	145	141	23
Нийт		1364	157	1207	1198	166

Үүнээс харахад сүүлийн таван жилийн хугацаанд Монгол улсын хэмжээнд болсон жагсаал, цуглааны 87 хувь буюу 1198 нь Улаанбаатар хотод, үлдсэн 13 хувь буюу 166 нь хөдөө, орон нутагт болжээ. Мөн нийт 1364 жагсаал, цуглааны 88 хувь нь бүртгэлгүй, 12 хувь нь бүртгэлтэй болсон байна.

Түүнчлэн 2020 оноос хойш 2025 оны 8 дугаар сар хүртэл зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглаан, эсэргүүцлийн арга хэмжээний 65 хувь нь Сүхбаатар, 23.6 хувь нь Чингэлтэй, 2.7 хувь нь Баянзүрх, 4.4 хувь нь Хан-Уул, 2.2 хувь нь Баянгол, 1.6 хувь нь Сонгинохайрхан, 0.2 хувь нь Багануур, Налайх дүүрэгт тус тус болжээ. Харин орон нутгийн хэмжээнд Дорнод, Дорноговь, Баянхонгор, Баян-Өлгий, Төв, Завхан, Орхон, Өвөрхангай, Өмнөговь, Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Увс, Хөвсгөл, Ховд, Хэнтий аймгуудад 1-27 удаагийн давтамжтай жагсаал, цуглаан болон эсэргүүцлийн арга хэмжээ зохион байгуулагджээ. Харин бусад аймгуудад жагсаал, цуглаан зохион байгуулаагүй байна.⁸

⁷ Цагдаагийн Ерөнхий газраас Монголын Залуучуудын Эвсэл ТББ-д ирүүлсэн 2025 оны 9 дүгээр сарын 10-ны өдрийн 03/259 тоот албан бичиг

⁸ Мөн тэнд.

Харин жагсаал, цуглаан зохион байгуулж буй зорилгын хувьд Улаанбаатар хотод болсон жагсаал, цуглааны хувьд төр, захиргааны байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг эсэргүүцсэн байгаа бол хөдөө, орон нутагт байгаль орчноо хамгаалах, байгалын тэнцвэр байдал алдагдахаас сэргийлэх зорилгоор үзэл бодлоо илэрхийлжээ.

Хүснэгт 3. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулж буй иргэдийн зорилго /сэдвээр, 2020 оноос 2025 оны 8 дугаар сар хүртэл/ ⁹

№	Сэдэв	Нийт жагсаал, цуглаанд эзлэх хувь
1	Засгийн газрын гэнэтийн шийдвэр тогтоолыг эсэргүүцсэн	9.7 хувь
2	Төрийн байгууллагын албан тушаалтны гаргасан хариуцлагагүй мэдэгдэлтэй холбоотой	6 хувь
3	УИХ-ын нээлт, хаалтын үед	12.6 хувь
4	Баягалийн баялгийн олборлолттой холбоотой	6.8 хувь
5	Өөрт тулгамдсан асуудлаа шийдвэрлүүлэх	27.1 хувь
6	Нэр хүндээ өсгөх, олон нийтэд жагсалгч, тэмцэгч гэж харагдах	22.7 хувь
7	УИХ, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн өмнөх ба дараах	14.5 хувь
8	Гадаад улсад болсон онцлог үйл явдал, дайныг эсэргүүцсэн	1.95 хувь

Цагдаагийн Ерөнхий газраас өгсөн дээрх мэдээллээр нийт жагсаал, цуглаанд оролцсон иргэдийн хамгийн олон нь буюу 27.1 хувь нь өөрт тулгамдсан асуудлаар үзэл бодлоо илэрхийлжээ. Гэхдээ өөрт тулгамдсан асуудал гэдэг нь зөвхөн нэг хүний асуудал бус хүний эрхийн асуудлууд байх магадлалтай гэдгийг анхаарах нь зүйтэй юм. Түүнчлэн орон нутагт хийж буй жагсаал, цуглааны тоо цөөн байгаа нь тухайн бус нутагт жагсаал, цуглаан хийх шаардлагагүй учраас

⁹ Цагдаагийн Ерөнхий газраас Монголын Залуучуудын Эвсэл ТББ-д ирүүлсэн 2025 оны 9 дүгээр сарын 10-ны өдрийн 03/259 тоот албан бичиг

биш аж. Харин орон нутагт жагсаал, цуглаан зохион байгуулж үзэл бодлоо илэрхийлэх нь хүний эрх гэх ойлголт, мэдлэг тааруу эсхүл мэддэг байсан ч үл тоодогтой холбоотой байх магадлалтай юм. Үүний нэг жишээ бол нүүрс тээврийн жолооч нар.

Кейс нэг

2025 оны хоёр дугаар сарын 10

Цагаанхад, Гашуунсухайт боомтод нүүрс тээврийн жолооч нар ажил хаялт зарлаж, тэг зогсолт хийжээ. Улмаар “Боомтууд дээр цалин хөлс, ханш уналт сараар бус өдрөөр явагдах боллоо. Тээвэрчдийн хоолны мөнгийг хасах хэвийн үзэгдэл боллоо. Аргагүй эрхэнд ажил хаялтад шилжиж буй тээвэрчдийг ажлаас халах дарамт үзүүлэх үйлдлүүд гарсаар байгаа гомдлыг бид нэгтгэж байна.”¹⁰ хэмээн “Баянзам тээвэрчдийн холбоо”-ноос мэдэгдэл гаргаж байжээ.

2025 оны 10 дугаар сарын 6

Нүүрс тээвэрчдийн төлөөлөл “Баянзам тээвэрчдийн холбоо” үйлдвэрчний эвлэлээс Сүхбаатарын талбайд жагсаал, цуглаан зохион байгуулав. Улмаар Монгол Улсын Ерөнхий сайд Г.Занданшатарт “Экспорт валютын нөөцийг нэмэгдүүлэх нэрийн доор халхавчлан нүүрс тээврийн давуу эрх боломжийг цөөнх этгээд ААН, худалдан авагч нарт олгож буй нүүрс тээврийн зохицуулалттай заалтууд бүхий ЗГ-ын тогтоолуудыг авч хэлэлцэж, бусдад давуу байдал олгосон бол цуцлах арга хэмжээ авах, засгийн газрын хурлаар хэлэлцүүлэх, нүүрс худалдах гэрээнд нүүрс тээврийг хятадын талд зууш болгон өгч байгааг зогсоох”¹¹ зэрэг шаардлагуудыг хүргүүлсэн байна.

Тогтвортой хөгжлийн төлөө сэтгүүлчдийн клубийн сэтгүүлчид “Баянзам тээвэрчдийн холбоо”-ны төлөөлөлтэй хийсэн уулзалтаас...

“Бид орон нутагт жагсаал, цуглаан хийдэг. Ер нь нүүрс тээврийн жолоочид жагсаал, цуглаан хийдэг. Энэ жил л /2025 оны 10 дугаар сарын 6/ зөвшөөрөл авч жагсаал, цуглаан хийсэн болохоос өмнө нь Сүхбаатар дүүргийн цагдаа дээр зөндөө торгуульсан. Бараг хэвийн зүйл шиг болсон доо.” гэв.

Орон нутагтаа үзэл бодол, дуу хоолойгоо илэрхийлж жагсаал, цуглаан зохион байгуулахад үр дүн муу байдаг учраас иргэд Улаанбаатар хотод ирж,

¹⁰ “Баянзам тээвэрчдийн холбоо”-ны нүүрс тээврийн жолооч нар ажил хаялтад нэгдэж буйгаа мэдэгдлээ, 2025 оны 2 дугаар сарын 10 <https://isee.mn/index.php/n/74570>

¹¹ Баянзам тээвэрчдийн холбоо фэйсбүүк групп, <https://www.facebook.com/groups/449693238769885/media>

Сүхбаатарын талбай дээр үзэл бодлоо илэрхийлэх нь олон байгаа нь нүүрс тээвэрчдийн жагсаалаас харж болохоор байна.

Кейс хоёр

ЛГБТИК+ олон нийт өөрсдийн үзэл бодол, тулгамдаж буй асуудлаа илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэж, дуу хоолойгоо хүргэх зорилготой Тэгш эрх бахархлын өдрүүдийн алхалтыг “ЛГБТ Төв” НҮ ТББ 2014 оноос эхлэн Монгол Улсад зохион байгуулж иржээ. Гэвч 2018 оноос хойш уг арга хэмжээг зохион байгуулахад жил бүр асуудал тулгамдаж байгаа аж. 2018 оны “Тэгш эрх бахархлын өдрүүд”-ийн тайван жагсаалын дараа үл таних этгээд тус төвийн ажилтныг цагдаагийн хэлтэст хуурч аваачсан мөн биед нь халдахаар завдсан тохиолдол гарчээ. Энэ талаар цагдаад гомдол гаргасан боловч шийдвэрлээгүй нь 2019 онд жагсахаас эмээж, татгалзахад хүргэжээ.¹² Үүнээс хойш 2020, 2021 онд цар тахлын хязгарлалтын улмаас тус жагсаалыг хийгээгүй байна. Улмаар дараа, дараагийн жилд уг жагсаалыг зохион байгуулахад мөн л бэрхшээлтэй байжээ.

2022 оны 8 дугаар сарын 22

“ЛГБТ Төв”-өөс НЗД-д “Тэгш эрх бахархлын өдрүүд”-ийн хүрээнд жагсах талаар мэдэгдэл өгсөн ч БНСУ-ын аялал жуулчлалын өдрүүдтэй давхцсан тул бүртгэх боломжгүй гэх хариуг 8 дугаар сарын 24-нд өгчээ. Улмаар тус ТББ-аас Нийслэл дэх захиргааны хэргийн шүүхэд хандсан бөгөөд НЗДТГ-ын татгалзал хууль бус болохыг шүүхээс тогтоожээ. Улмаар жагсаал хийх мэдэгдлийг хүлээн авч, бүртгэхийг НЗД-д даалгасан 674 тоот шийдвэрийг 2022 оны 9 дүгээр сарын 14-нд гаргажээ. Тус байгууллагаас 8 дугаар сарын 26-наас 9-р сарын 4-ний өдрүүдэд жагсаалыг төлөвлөсөн учраас ач холбогдолгүй болж, зохион байгуулаагүй байна.¹³

2023 оны 8-р сарын 10

“ЛГБТ Төв” НҮ ТББ-аас 2023 оны 8-р сарын 29-ны өдөр жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг СБД-ийн Засаг даргад хүргүүлсэн боловч татгалзсан байна. Энэ талаарх гомдлоо ХЭҮК-т мэдүүлж, ХЭҮК-оос гомдлыг харьяаллын дагуу шилжүүлж, шийдвэрлүүлжээ. Улмаар тус онд “Тэгш эрх бахархлын өдрүүд”-ийн тайван жагсаал зохион байгуулагдсан.¹⁴

¹² ХЭҮК, Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 22 дахь тайлан, УБ, 2023 он 146 ху.

¹³ Мөн тэнд.

¹⁴ Монголын Залуучуудын Эвсэл ТББ-аас МУХЭҮК-т 2025 оын 9-р сарын 30-нд өгсөн ТГ-02/1664 тоот албан бичгийн хариу. 2023-2025 онд ХЭҮК-т ирсэн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, сэтгүүлчийн үйл ажиллагаатай холбоотой гомдол, мэдээлэл

2024 оны 8-р сарын 2

“ЛГБТ Төв” НҮ ТББ-аас ХЭҮК-т “Тэгш эрхийн төлөө тайван жагсаал хийх гэсэн боловч зөвшөөрөл олгохгүй байгаа учраас үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх тэр дундаа жагсаал, цуглаан хийх эрх зөрчигдөж байна” хэмээн санал, гомдол мэдүүлжээ. ХЭҮК-оос бусад байдлаар уг гомдлыг шийдвэрлэсэн хэмээв. Тухайн жил “Тэгш эрх бахархлын өдрүүд”-ийн тайван жагсаал мөн зохион байгуулагдсан байна.¹⁵

“Тэгш эрх бахархлын өдрүүд”-ийн жагсаалыг зохион байгуулах багт байсан ажилтантай хийсэн ярилцлагын хэсгээс:

Монгол Улсад амьдарч буй хүн бүр тайван замаар үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй боловч ЛГБТИК+ хүмүүс зөвхөн Улаанбаатар хотод л “Тэгш эрх бахархлын өдрүүд”-ийн тайван жагсаалыг зохион байгуулдаг. Жагсах, үзэл бодлоо илэрхийлэх мэдэгдэл нэртэй зөвшөөрөл авах ёстой болдог нь тулгамдсан асуудал болдог. Тухайн Засаг даргын үзэмжээр шийдэх магадлал өндөр. Мөн жагсах талаар мэдэгдлээ өгөөд, татгалзсан хариу авсан ч жагсаал, цуглаан хийчихвэл Цагдаагийн хамгаалалт байхгүй гэсэн үг. ЛГБТИК+ хүмүүсийн хувьд олон нийтийн зүгээс дайралтад өртөх магадлал өндөр учраас цагдаагийн хамгаалалтгүй тайван замаар жагсана гэдэг өндөр эрсдэлтэй байдаг.

Үүнээс харахад, тайвнаар жагсаал, цуглаан хийж үзэл бодлоо илэрхийлэхэд мэдэгдэл нэртэй “зөвшөөрлийн тогтолцоо” хязгаарлалт болж байх магадлалтай юм.

Жагсаал, цуглаан хийх нь хүний эрх хэдий ч нөгөө талдаа мөн энэ үеэр нийгмийн хэв журам, жагсаж буй иргэдийн аюулгүй байдлыг давхар хангах нь төрийн үүрэг байдаг. Үүний тулд жагсаал, цуглаан болох гэж буй мэдээллийг урьдчилан авах шаардлагатай хэдий ч хуульд хориглосноос бусад тохиолдолд мэдэгдэл өгсөн даруйд тухайн жагсаал, цуглааныг хууль ёсны гэж үздэг байх нь чухал байна. Түүнчлэн жагсаал, цуглааныг бүртгэж, зөвшөөрөл өгч эсхүл хариу мэдэгдэл өгч буй субъект нь улс төрийн албан тушаалтан байгааг өөрчлөлх шаардлагатай. Мөн сүүлийн таван жилийн хугацаанд жагсах, цуглах замаар үзэл бодлоо илэрхийлсэн иргэдийн тоо буураагүй учраас жагсаал, цуглаан хийх эрх

¹⁵Монголын Залуучуудын Эвсэл ТББ-аас МУХЭҮК-т 2025 оын 9-р сарын 30-нд өгсөн ТГ-02/1664 тоот албан бичгийн хариу. 2023-2025 онд ХЭҮК-т ирсэн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, сэтгүүлчийн үйл ажиллагаатай холбоотой гомдол, мэдээлэл

чөлөөтэй холбоотой хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах шаардлагатай нь харагдаж байгаа юм.

Хүснэгт 4. Монгол Улсад зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглаанд оролцогчдын тоо ¹⁶

№	Он	Жагсаал, цуглаанд оролцогчдын тоо
1	2020	1,525,256
2	2021	3,099,918
3	2022	3,155,078
4	2023	5,271,187
5	2024	3,189,429
6	2025 оны 8 дугаар сар	18,894
Нийт		16,259,762

Жагсаал, цуглааны хэлбэрүүд: 1994 оноос хойш хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй ЖЦХЖТХ-д жагсаал, цуглаан гэх ойлголтыг дараах байдлаар тодорхойлжээ.

Хүснэгт 5. Монгол Улсад хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй ЖЦХЖТХ-д заасан жагсаал, цуглааны тодорхойлолт

3 дугаар зүйл. Жагсаал, цуглаан
1. 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. Иргэд хот суурингийн гудамж талбайгаар зохион байгуулалттайгаар жагсан явж, энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа илэрхийлж байгааг жагсаал гэнэ.

Сүүлийн жилүүдэд жагсаал, цуглааны өөр өөр хэлбэрүүд бий болж, иргэд үзэл бодлоо төрөл бүрийн аргаар илэрхийлэх болсон. Жишээ нь аяндаа үүссэн жагсаал, давхацсан ба эсрэгцсэн цуглаан, давталттай цуглаан, үл захирагдахуйц акц гэх мэт өөр өөр хэлбэрийн жагсаал, цуглааны үеийн зохицуулалт одоо хүчин

¹⁶ Цагдаагийн Ерөнхий газраас Монголын Залуучуудын Эвсэл ТББ-д ирүүлсэн 2025 оны 9 дүгээр сарын 10-ны өдрийн 03/259 тоот албан бичиг

төгөлдөр хэрэгжиж буй ЖЦХЖТХ-д байхгүй. Жишээ нь ЦЕГ-т бүртгэгдсэн мэдээллээр сүүлийн таван жилийн хугацаанд жагсаал, цуглаан, өлсгөлөн, суулт зэрэг өөр өөр хэлбэрээр иргэд үзэл бодлоо илэрхийлсэн байна. Харин ЖЦХЖТХ-д өлсгөлөн, суулт гэж үүнийг хэлнэ гэх тодорхойлолт байхгүй бөгөөд тус хуулийн наймдугаар зүйлийн зургаад “Гудамж, талбайд өлсгөлөн зарлахыг хөндлөнгөөс зориуд зохион байгуулахыг хүний амь нас, эрүүл мэндийг үл хайхарсан хүмүүнлэг бус үйлдэл гэж үзэж хориглоно.” гэж зааснаас өөр тодорхой зохицуулалт байхгүй юм.

Хүснэгт 6. Монгол Улсад зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглаан төрлөөр ангилсан үзүүлэлт¹⁷

№	Он	Жагсаал	Цуглаан	Өлсгөлөн	Суулт
1	2020	44	192	3	16
2	2021	25	178	4	7
3	2022	31	202	4	4
4	2023	56	196	1	1
5	2024	28	193	6	6
6	2025 оны 8 дугаар сар	23	121	7	11
Нийт		207	1082	25	45

Сүүлийн таван жилийн хугацаанд иргэд үзэл бодлоо илэрхийлэхдээ цуглаан хэлбэрийг түлхүү сонгосон буюу 1082 цуглаан болжээ. Мөн суулт 45, өлсгөлөн 25 болсон нь эдгээрийг ч орхигдуулахгүй хуулийн хүрээнд зохицуулах шаардлагатайг харуулж байна.

Үүнээс гадна давхацсан болон эсрэгцсэн жагсаал, цуглааныг зохицуулсан хуультай болохгүй бол эргээд үзэл бодлоо буй иргэдийн эрх зөрчигдөх эрсдэлтэй байна. Үүнийг 2025 он гарсаар хамгийн олон хоног тасралтгүй үргэлжилсэн “Огцрох амархан” цуглаанаас харж болно. Тус цуглаанд оролцогчдод давхацсан жагсаал, цуглаанд оролцогчид халдсан тохиолдлууд гарчээ.

¹⁷ Цагдаагийн Ерөнхий газраас Монголын Залуучуудын Эвсэл ТББ-д ирүүлсэн 2025 оны 9 дүгээр сарын 10-ны өдрийн 03/259 тоот албан бичиг

Кейс гурав

2025 оны 5 дугаар сарын 14-нөөс 6 дугаар сарын 3-ны өдрийн хооронд нийт 21 хоногийн турш Улаанбаатар хотод “Огцрох Амархан” цуглаан болсон. ХЭҮК-ын 3.Нарантуяа гишүүнээр ахлуулсан ажлын хэсэг тус цуглааныг ажиглажээ.

Энэ талаараа 2025 оны 6 дугаар сарын 13-нд хийсэн хэвлэлийн бага хурлын үеэр товч мэдээлэл танилцуулав.

- ““Огцрох амархан” цуглаан нь 2025 оны 5 дугаар сарын 14-наас 6 дугаар сарын 3-ны хооронд 21 хоногийн хугацаанд Сүхбаатарын талбай болон Эрх чөлөөний талбайд, тодорхой хөтөлбөртэйгөөр зохион байгуулагдсан. Ороцлогчид нь өдөр бүр 16-20 цагийн хооронд тайван замаар үзэл бодлоо илэрхийлсэн. “Огцрох амархан” цуглаантай зэрэгцээд “Ухаа худгаа аваръя!”, “Сайдаа хамгаалъя!”, “УИХ тар!” зэрэг өөр өөр шаардлага бүхий жагсаал, цуглаан давхар болсон. Зарим нь хоёр өдөр үргэлжилсэн бол зарим нь түүнээс бага хугацаанд үргэлжилсэн. Энэ хугацаанд дээрх дөрвөн жагсаал, цуглаанд оролцсон иргэдийн дунд ноцтой олон нийтийг хамарсан зөрчил үүсээгүй.” хэмээн мэдээлжээ.

Гэхдээ 2025 оны 5 дугаар сарын 21, 22, 25-ны өдөр “Огцрох амархан” цуглаанд оролцож байсан иргэдийн биед халдаж, хэл амаар доромжилсон тохиолдлууд гарчээ. Тухай бүрд нь ХЭҮК-оос ЦЕГ-т шалгаж, хуулийн дагуу шийдвэрлэх талаар ханджээ. ХЭҮК-ын Гомдол, хяналт шалгалтын хэлтсийн дарга Г.Ууганбаатар “Энэ удаагийн жагсаал, цуглааны ажиглалт баримтжуулалтыг ЦЕГ-ын Нийтийн хэв, журмыг хамгаалах алба, Сүхбаатар дүүргийн цагдаагийн газар болон ИНБ-ын зүгээс жагсаал, цуглааныг хөндлөнгөөс ажиглахаар Хүний Эрхийн Форумас томилогдсон хөндлөнгийн хараат бус ажиглагч нартай ХЭҮК шуурхай мэдээлэл солилцож, зөвшилцөж, хамтарч ажилласан. Жагсаал, цуглааны үед ИНБ, цагдаа, ХЭҮК харилцан мэдээлэл солилцож, хяналт ажиглалт хийж, хамтын ажиллагаа бий болж, бэхжиж байгаа сайн туршлага болсон гэж ХЭҮК дүгнэсэн”¹⁸ хэмээн онцолжээ.

Огцрох амархан цуглаантай холбоотойгоор ХЭҮК-д дараах байдлаар гомдол, мэдээлэл өгчээ.

2025 оны 5 дугаар сарын 15

Иргэн М.Ө нь ХЭҮК-т “Залуусын хийж буй Ерөнхий сайдыг огцруулах тухай жагсаалд

¹⁸ 2025 оны 6-р сарын 13-нд ХЭҮК-оос Хаан банктай холбоотой болон жагсаал, цуглааны нөхцөл байдалтай холбоотой хийсэн ажиглалтын мэдээллийг хэвлэлийн бага хурлаар танилцуулав.
<https://www.facebook.com/watch/?v=1048119717294384>

Комисс ажиглагчаар оролцох тухай” мэдээлэл хүргүүлж, бусад байдлаар шийдвэрлэжээ.

2025 оны 5 дугаар сарын 28

Ж.Ө нар “Огцрох амархан жагсаалд оролцож байгаа бөгөөд жагсаалын үеэр зөрчлийн болон гэмт хэргийн шинжтэй үйлдлүүд гарч байгаа тул хүний эрхийн хамгаалагч мөн эсэхийг тогтоолгох тухай” гомдол, мэдээлэл өгчээ. Улмаар Хүний эрхийн хамгаалагчийн хорооны дүгнэлт гаргасан байна.¹⁹ Дүгнэлтээр хүсэлт өгсөн нэр бүхий дөрвөн хүнийг хүний эрх хамгаалагчаар тодорхойлжээ. Ингэснээр тухайн хүнд аюулын зэрэг тодорхойлж, шаардлагатай үед хамгаалалтад авах боломж хуулийн хүрээнд үүсдэг байна. Мөн өмнө нь жагсаал, цуглаанд оролцож буй иргэдээс хүний эрх хамгаалагчаар тогтоогдсон тохиолдол байхгүй аж.

“Огцрох амархан” цуглаанд оролцсон иргэнтэй хийсэн ярилцлагын хэсгээс...

“Огцрох амархан бол органик жагсаал байсан. Жагсаж байх үед давхар төлбөртэй сөрөг жагсаал болж байсан. Тэр жагсаж байсан хүмүүсийн агуулга ойлгомжгүй, бүрхэг, тодорхой бус. Орой 18:00 цаг болохоор л алга болдог. Мөн давхар жагсаал болох үед “Огцрох амархан” цуглаанд оролцож буй хүмүүс рүү дайрах, юм шидэх, цацах зэргээр биед нь халдах тохиолдлууд гарч байсан. Тэр үед цагдаа нар ажигласан байдалтай байсан. Яг ч тайван жагсаж чадаагүй гэж боддог. Мэдээж зэрэгцээ өөр өөр жагсаалууд болж болно. Гэхдээ аль аль талд жагсаал, цуглаанд оролцож байгаа хүмүүс тайвнаар үзэл бодлоо илэрхийлэх тэр боломж, хамгаалалтыг хуульд тусгасан байх ёстой санагдсан”

“Огцрох амархан жагсаал, цуглааны мэдээдлийг өгөхөд нэг удаа төрийн айлчлалтай давхцах учраас Сүхбаатарын талбайд жагсаал, цуглаан хийлгэхгүй гэсэн. Цагдаа, төрийн байгууллагаас “Та нар хийж болно. Жагсаал, цуглаан хийх эрх чинь нээлттэй байгаа. Өөр газар очоод хий. Улсаа муухай харагдуулна” гэсэн утгагүй тайлбар өгсөн байсан. Бас нэг анхаарал татсан зүйл нь дахиад нэг төрийн айлчлал дуусчихсан байхад төрийн ордны урд хэсэгт босгосон төмөр хашааг хураахгүй байсан. Жагсаал, цуглаан хийх

¹⁹ Монголын Залуучуудын Эвсэл ТББ-аас ХЭҮК-т 2025 оын 9-р сарын 30-нд өгсөн ТГ-02/1664 тоот албан бичгийн хариу. 2023-2025 онд ХЭҮК-т ирсэн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, сэтгүүлчийн үйл ажиллагаатай холбоотой гомдол, мэдээлэл

хүмүүсийн зай талбайг зориудаар багасгаж, талбайн урд зүг рүү шахсан гэж хэлж болно.”

“Мөн анхаарах хэрэгтэй нэг зүйл нь жагсаал, цуглаанд оролцсон хүмүүсийн аюулгүй байдал. Огцрох амарханд оролцсон хүмүүсийг бөх байрын том том биетэй залуучууд дагасан, машинтай хүн дагасан, айлган сүрдүүлсэн тохиолдол гарсан. Үүнийг жагсаалыг тараах гэсэн оролдлого гэж үзэж болохоор.”

Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхэд зэрэгцээ цуглаан, сөрсөн жагсаал, давталттай цуглаан хамаардаг²⁰ бөгөөд эдгээрт тохирсон зохицуулалт хууль тогтоомжид байхгүй байгаа нь эргээд иргэний эрх зөрчигдөх үндэс болох эрсдэлтэй байна. Түүнчлэн аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааныг хүлээн зөвшөөрч, цагдаагийн хамгаалалтыг жагсагчид болон нийгмийн хэв журмыг сахиулах үүрэгтэйгээр хуульчлах шаардлагатай юм. Ийм зохицуулалт байхгүйн улмаас 2015 онд УИХ-аас авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүсийг Өршөөлийн тухай хуульд хамруулах талаар хуульд оруулан, батлах гэж байгааг эсэргүүцсэн иргэн Ц.М-ыг Сүхбаатарын талбайд бүртгэлгүй цуглаан зохион байгуулсан гэх шалтгаанаар 25,000 төгрөгөөр торгож байжээ²¹. Тухайн иргэн тэр өдрөө үзэл бодлоо илэрхийлээгүй бол хууль аль хэдийн батлагдаж, үзэл бодлоо илэрхийлэх шаардлагагүй хожимдох байсан. Тиймээс өөр өөр төрлийн жагсаал, цуглааны хэлбэрт таарсан зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай юм.

Хориглолт, хязгаарлалт: Жагсаал, цуглаантай холбоотой хийсэн судалгаануудад хориглолт, хязгаарлалтыг байршил, зорилго, субъектээр нь ангилан авч үзжээ.

Байршлын хувьд: 2025 онд хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй ЖЦХЖТХ-иар 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

²⁰ МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, ЖЦХЖТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, Улаанбаатар хот, 2022 он, 30 ху.

²¹ МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, ЖЦХЖТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, Улаанбаатар хот, 2022 он, 31 ху

байгууллага, нийслэл Улаанбаатар хотын Сүхбаатарын талбайн Төрийн ордны нутаг дэвсгэрт хамаарах хэсэг зэрэг 10 гаруй газарт хоригложээ.

Анх 1994 онд ЖЦХЖТХ-ийг батлахдаа Улаанбаатар хотод Сүхбаатарын талбайд иргэд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглож хуульчилсан байв. Иргэдийн олон нийтэд мэдэгдэхийг хүссэн асуудлуудын хүрээ нь ихэвчлэн төр засгаас хийж, хэрэгжүүлж буй бодлого, шийдвэртэй холбоотой байдаг. Тиймээс хууль тогтоох дээд байгууллагын үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн ордны өмнө байрлах Сүхбаатарын талбайд үзэл бодлоо илэрхийлэхийг хориглох нь учир дутагдалтай. Энэ байдлыг 2005 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр халж, “Нийслэл Улаанбаатар хотын Сүхбаатарын талбайн Төрийн ордны нутаг дэвсгэрт хамаарах хэсэгт” жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох болгон өөрчилжээ. 2022 оны 6-р сарын 27-нд Төрийн ордны нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, заагийг шинэчлэн тогтоож, зарим орчныг олон нийтэд нээлттэй болгосон бөгөөд энэ хүрээнд “Төрийн ордны баруун, зүүн талын хашаа болон Төрийн ордны хойд талын цэцэрлэгт хүрээлэнгийн урд талын хашаа, Төрийн ёслол хүндэтгэлийн өргөө цогцолборын барилгын бүтээцийн урд хязгаараар тооцож тогтоосугай.” хэмээн өөрчилсөн²² байдаг.

Мөн 2024 оны 6 дугаар сарын 5-нд тус хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж жагсаал цуглаан хийхийг хориглох газрын жагсаалтад “төрийн тусгай хамгаалалтын байнгын бүсэд” гэх заалтыг нэмжээ.

Зорилгын хувьд: ЖЦХЖТХ-д дараах зорилгоор жагсаал, цуглаан хийхийг хориглодог. Үүнд:

- 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;
- Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох;

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

²² МУИХ-ын 37 дугаар тогтоол, 2022 оны 6 дугаар сарын 27
<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16530615553071>

улс төрийн бие даасан байдлыг хамгаалах эсхүл хүч хэрэглэх заналхийллээс хамгаалах зорилгоор л хязгаарласан байвал зохионо²³ гэжээ. Мөн ИБУТЭТОУП-ын 20 дугаар зүйлд илэрхийллийн агуулгын хязгаарлалт тогтоосон нь жагсаал, цуглаанд ч хамааралтай тул дайныг болон алагчилал, дайсагнал, хүчирхийлэлд өдөөн турхирдаг үндсэрхэг үзэл, арьс үндэс, шашин шүтлэгтэй нь холбогдуулан бусдыг үзэн ядах агуулгатай жагсаал, цуглаан хийхийг хориглоно²⁴ хэмээн заажээ. Үүнээс харахад ЖЦХЖТХ-д заасан дээрх агуулга хэт өргөн агуулгаар туссан байх магадлалтай юм.

ЖЦХЖТХ-ийн 8 дугаар 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 шалтгааныг арилтал жагсаал, цуглаан хийхийг хориглоно” гэж заажээ. Тодорхой цаг хугацаагүйгээр заасан эдгээр хязгаарлалт хэр оновчтой болох нь эргэлзээтэй. Жишээ нь, ковид цар тахлын үед НЗД-ын 2020 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/930 тоот захирамж болон 2021 оны 1 дүгээр сарын 22-ны өдрийн А25, 2021 оны 5 дугаар сарын А захирамжаар гамшгаас хамгаалах өндөржүүлсэн бэлэн байдлын зэрэгт шилжүүлсэн хугацаанд олон нийтийг хамарсан жагсаал, цуглааныг түр зогсоохоор шийдвэрлэжээ. Мөн иргэн, хуулийн этгээдээс жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэхгүй байхаар НЗДТГ болон дүүргийн засаг дарга нарт даалгаж, жагсаал, цуглаан хийсэн иргэдийг Зөрчлийн тухай хуулийн дагуу торгосон байна.

2021 оны 6 дугаар сарын 28-нд иргэн А Сүхбаатарын талбайд “Тэвчээр тасарлаа” уриатай Флаш моб зохион байгуулжээ. СБД-ийн Цагдаагийн хэлтсээс “...Флаш моб” нэртэй цуглааныг бүртгэлгүйгээр зохион байгуулж, хорио цээрийн дэглэм, хязгаарлалт тогтоосон НЗД-ын захирамжийг зөрчсөн зөрчил үйлдсэн нь үндэслэлтэй байна гэж үзэж....500.000 төгрөгөөр торгох шийтгэл оногдуулж шийдвэрлэсэн байна.²⁵ Гэтэл аль ч хуулиар жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хязгаарлах эрхийг НЗД-д олгоогүй бөгөөд хуулиар олгогдоогүй бүрэн эрх хэрэгжүүлж, иргэдийн эрхийг зөрчсөн байна.

²³ МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, ЖЦХЖТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, Улаанбаатар хот, 2022 он, 42 ху.

²⁴ Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний талаарх удирдамж. Венецийн комисс, ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/ АИХЭА), Страсбург/ Варшав хот (2020 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдөр CDL-AD(2019)017rev 3 дахь хэвлэл), 150-р догол мөр.

²⁵ “Шаардлага хангаагүй нотлох баримтаар 500 мянгаар торголоо” <https://news.mn/r/2497384/> , 2021 оны 11 дүгээр сарын 18

Албадан тараах: ЖЦХЖТХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн хоёрт “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” гэж заасан байна. Мөн Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 44.1-т “Цагдаагийн байгууллага жагсаал, цуглааныг албадан тараахын өмнө оролцогчдод бүх төрлийн холбоо, мэдээллийн хэрэгсэл ашиглан жагсаал, цуглааныг албадан тараах тухай Засаг даргыг шийдвэрийг мэдэгдэж, биелүүлээгүй, эсхүл эсэргүүцсэн тохиолдолд авах арга хэмжээг урьдчилан анхааруулна” гэж заасан байдаг. Гэхдээ хуульд тусгасан байдлаар Засаг даргын бичгээр гаргасан шийдвэрийг жагсаал, цуглаанд оролцож буй хүмүүст танилцуулахгүйгээр буюу ийм шийдвэргүйгээр шууд Цагдаагийн байгууллагаас иргэдийг хүчээр тараах тохиолдол гарсаар байгаа юм. Жишээ нь, Эмнести Интернешнлээс гаргасан судалгаанд²⁶ 2020 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдөр “UB Comedy”, “Comedy Lab”-ын залуучууд Сүхбаатарын талбайд цугласныг цагдаагийн байгууллагаас тараах шаардлага уншиж танилцуулсан гэх боловч 2020 оны 2 дугаар сараас 2021 оны 2 дугаар сар хүртэлх хугацаанд зохион байгуулсан аливаа жагсаал, цуглааныг албадан тараах тухай шийдвэрийг тус дүүргийн Засаг дарга гаргаагүй хэмээн Сүхбаатар дүүргийн ЗДТГ-аас мэдэгдсэн²⁷ байна. Энэ нь Цагдаагийн байгууллагаас жагсаал, цуглааныг тараахдаа хуулийн дагуу ажиллахгүй байгааг харуулжээ. Түүнчлэн 2020 оноос хойш 2025 оны 8 дугаар сар хүртэл хугацаанд цагдаагийн байгууллагад жагсаал, цуглаантай холбоотойгоор нийт 99 зөрчил бүртгэгдэж, 84 иргэнд Зөрчлийн тухай хуулиар шийтгэл ногдуулжээ. Ингэхдээ эдгээр 84 иргэнд Зөрчлийн тухай хуулийн 5.8 дугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт заасан “Хуулиар хориглосон газарт, эрх бүхий байгууллагад бүртгүүлэлгүйгээр, эсхүл мэдэгдэл хүргүүлснээс хойш хуульд заасан хугацаа өнгөрөөгүй байхад жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан, эсхүл жагсаал, цуглааны явцад түүний зорилгыг өөрчилж хориглосон жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан бол

²⁶ Эмнести Интернешнл, Нээлттэй Нийгэм Форум, “Ковид 19 цар тахал: Хууль сахиулах ажиллагаа” Улаанбаатар, 2022 он, 18 ху

²⁷ Сүхбаатар дүүргийн Засаг даргын тамгийн газрын албан тоот 2021 оны 3 дугаар сарын 16, 3/335

учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.” гэх заалтаар хариуцлага тооцжээ²⁸.

Кейс дөрөв

2020 оноос хойш 2025 оны 8 дугаар сар хүртэл зургаан жилийн хугацаанд Монгол Улсад хамгийн удаан үргэлжилсэн жагсаал, цуглаан нь Жанжин Д.Сүхбаатарын талбайд 2022 оны 12 дугаар сарын хоёрны өдрөөс 2023 оны нэг дүгээр сарын 28-ны өдөр хүртэл 57 хоног үргэлжилсэн “Нэрсийг залра, Нүүрсний хулгайчдад хариуцлага тооц!” уриатай жагсаал, цуглаан байжээ. Оройлцоогоор 45 мянга гаруй хүн оролцсон байна. Тухайн жагсаал, цуглааны үед Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотны захирагчийн 2022 оны 12 дугаар сарын тавны өдрийн А/1517 дугаартай “Жагсаал, цуглааныг тараах тухай” захирамж гарч байжээ. Цагдаа, дотоодын цэргийн байгууллагаас хүч хэрэглэхийг урьтал болголгүй албадлагаас бусад арга хэлбэрээр жагсаал, цуглааныг эмх замбараагүй байдалд шилжихээс сэргийлжээ.²⁹

2.2. Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөл

Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд дээр дурдсан “зөвшөөрөл ба мэдэгдэл”, “жагсаал, цуглааны хэлбэрүүд”, “хориглолт, хязгаарлалт”, “албадан тараах” зэрэг агуулгыг хэрхэн зохицуулахаар тусгасан талаар авч үзье.

Зөвшөөрөл ба мэдэгдэл: Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл нэртэй “зөвшөөрөл” авдаг тогтолцоо болон зөвшөөрлийн хариу өгөх гэсэн ойлголтыг уг төсөлд өөрчилжээ. Ингэхдээ Засаг даргад бус нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэх зохицуулалтыг хуулийн төсөлд оруулжээ.

Хуулийн төслийн 3 дугаар бүлгийн 8 дугаар зүйлийн 1-т

Энэ хуулийн 8.2-т зааснаас бусад газарт жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах бол 48 цагаас доошгүй хугацааны өмнө нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагад мэдэгдлийг бичгээр, эсхүл цахимаар хүргүүлнэ.

²⁸ Цагдаагийн Ерөнхий газраас Монголын Залуучуудын Эвсэл ТББ-д ирүүлсэн 2025 оны 9 дүгээр сарын 10-ны өдрийн 03/259 тоот албан бичиг

²⁹ Мөн тэнд.

Хуулийн төслийн 8.2-т

“Авто замын зорчих хэсэгт жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах бол цагдаагийн байгууллагад 72 цагаас доошгүй хугацааны өмнө мэдэгдлийг бичгээр, эсхүл цахимаар хүргүүлж, бүртгэсэн эсэх талаар хариу авсны дараа зохион байгуулна”

Үзэл бодлоо илэрхийлэх хүмүүс хэн нэгэн улс төрийн албан тушаалтанд бус цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэл өгөөд хариу хүлээх шаардлагагүй байхаар хуулийн төсөлд тусгажээ. Харин олон нийтийг хамарсан авто замын зорчих хэсгийг хамруулах бол мэдэгдэл өгч, ажлын нэг өдрийн дотор заавал хариугаа авч байж жагсаал, цуглаан хийх боломжтойгоор тусгажээ. Энэ нь нэг талдаа жагсаал, цуглаан хийж буй иргэдийн аюулгүй байдлыг төр хангах ёстой боловч нөгөө талдаа нийгмийн хэв журам, аюулгүй байдлыг мөн төр хариуцаж байгаатай холбоотой юм. Авто замын хэсэгт жагсаал, цуглаан хийх бол цагдаагийн газарт урьдчилан мэдэгдэх энэ зохицуулалт Герман, Эстонид үйлчилдэг бөгөөд Монголоос ялгаатай нь ямар нэг хариу хүлээх шаардлагагүйгээр хуульчилжээ.

Жагсаал, цуглааны хэлбэрүүд: Хуулийн төслийн нэгдүгээр бүлгийн 4 дүгээр зүйлд нэр томьёоны тодорхойлолтуудыг оруулахдаа жагсаал, цуглаанаас гадна “тайван жагсаал, цуглаан”, “хууль бус жагсаал, цуглаан”, “өлсгөлөн”, “суулт”, “аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаан”, “жагсаал, цуглаан хийх” гэсэн тайлбаруудыг нэмжээ. Үүнд хэлнэ хэмээн тайлбарлажээ. Улмаар ямар нэг мэдэгдэл шаардлагагүйгээр жагсаал, цуглаан хийж болно хэмээн хуулийн төсөлд тусгажээ.

Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйл 4.1.7

“аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаан” гэж хүн, хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллага тодорхой үйл явдалд хариу үзүүлэх зорилгоор тухайн үйл явдал болон даруй хуран цуглаж үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа үйл ажиллагааг” хэлнэ.

Улмаар аяндаа үүссэн жагсаал цуглаанд мэдэгдэл өгөх эсхүл авто зам дээр хийх учраас цагдаад 72 цагийн өмнө мэдэгдэл өгч, хариу авах шаардлагагүйгээр хийж

болохоор тусгасан байна. Иргэд нэн даруй үзэл бодлоо илэрхийлснийхээ төлөө торгуульдаг байдлыг халсан зохицуулалт болжээ. Гэвч 8.12-т нь аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны зохион байгуулагчийг нэн мэдэгдэх талаар зохицуулалтыг оруулсан байна.

Хуулийн төслийн 8.12

“Аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаан нь зохион байгуулагчтай болсон тохиолдолд даруй эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэнэ”

Энд эрх бүхий байгууллага гэж аль байгууллагыг үзэх болон гэнэт цугласан хүмүүс хэнийгээ зохион байгуулагч гэж ямар шалгуураар үзэх зэрэг нь тодорхойгүй юм. Ийм үед даруй зохион байгуулагчаа мэдэгдэх заалт оруулах нь эргээд аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаан хийхэд хязгаарлалт болох эрсдэлтэй. Үүнээс гадна аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаанд оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангах талаар мөн тусгажээ.

Хуулийн төслийн 5 дугаар бүлгийн 11.2

“Аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааныг эрх бүхий байгууллагад мэдэгдсэн эсэх, зохион байгуулагчтай эсэхээс үл хамааран оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангана”

Энэ заалт нь иргэдийн тайван замаар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхээ эдлэх боломжийг бүрдүүлэх чухал заалт юм.

Хориглох ба хязгаарлах: Хуулийн төсөлд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох үндэслэлүүдийг одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуультай адил байхаар авч үзжээ.

Түүнчлэн уг хуулийн төслийн 4 дүгээр бүлгийн 10.3-т “Онц болон дайны байдал зарласан шалтгааныг эсэргүүцэх, гамшгийн хор уршгийг арилгах зорилгоор зохион байгуулах жагсаал, цуглаанд энэ зүйлийн 10.2 дахь хэсэг хамаарахгүй” гэж заажээ. Харин 10.2-т нь “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, цуглаан зохион байгуулахыг хуулиар хязгаарлаж болно” гэжээ. Өмнө нь энэ заалтын дагуу НЗД хуульд заагаагүй эрх хэрэгжүүлж, онц

байдлын үед иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж жагсах эрхийг зөрчиж байсан учраас үүнээс сэргийлсэн заалтыг тусгасан байна.

Албадан тараах: “Албадан тараах шаардлага үүссэн гэдгийг хууль сахиулах байгууллагын мэдээ, баримтаар баталгаажуулж, нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагаас албадан тараах саналыг нийслэл, сумын ЗДТГ-т хүргүүлнэ. Улмаар тухайн шатны ЗДТГ-аас албадан тараах шийдвэр гарган, ХЭҮК болон нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэнэ” гэж хуулийн төсөлд тусгажээ. Түүнчлэн энэ шийдвэрийг хоёр цагийн дотор биелүүлэхээр хуульчилсан байсныг гурван удаа зарлан мэдэгдсэний дараа албадан тараана гэж өөрчилсөн байна. Хугацааны хувьд ямар нэг мэдэгдэл өгөөгүй жагсаал, цуглаан ч гэсэн хоёр цаг хуулийн хүрээнд бол үзэл бодлоо илэрхийлэх боломжтой байсныг гурван удаагийн зарлан дуудаж мэдэгдэх гэдгээр орлуулсан нь эргээд “ухралт” байх магадлалтай. Харин энэ үйл явцад ХЭҮК-ыг оролцуулах нь эргээд албадан тараах ажиллагааг хийж буй байгууллага нь бусдын эрхийг зөрчихгүй байх хяналт тавих боломжийг бий болгожээ. Гэхдээ албадан тараах шаардлага үүссэн гэх дүгнэлтийг зөвхөн цагдаагийн байгууллагын мэдээ, баримтад үндэслэх нь учир дутагдалтай бөгөөд хөндлөнгийн хүний эрхийн чиглэлээр ажиглаж буй мэргэжилтнүүдийн санал, бодлыг харгалзах нь зөв юм.

Анхаарал татах бас нэг агуулга нь тус хуулийн төслийн 13.9-д “Жагсаал, цуглаан албадан тараах, хүчирхийллийн шинжтэй үйлдэл гаргасан оролцогчид эрх бүхий байгууллагаас хуульд заасан арга хэмжээ авах үед хууль зүйн туслалцаа авах эрхийг хангана” гэжээ. Мөн хуулийн төслийн 3 дугаар бүлгийн 9.6.-д “Энэ зүйлийн 9.5-д заасан хууль зүйн туслалцааг Хууль зүйн туслалцааны тухай хуулийн 5.2.1-д заасан хэлбэрээр хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх байгууллага үзүүлнэ” гэжээ. Харин Хууль зүйн туслалцааны тухай хуулийн 10.1-т “Хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх байгууллага хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын харьяанд байна” гэж заасан байна. Энэ нь мөн л эрх ашгийн зөрчилтэйгөөр тухайн жагсаал, цуглаанд оролцсон хүнд хууль, зүйн туслалцаа үзүүлэх эрсдэлтэй байх магадлалтай. Үүний оронд хөндлөнгийн, ямар нэг эрх ашиг байхгүй гуравдагч этгээдээс хууль, зүйн туслалцаа авах боломжийг нээлттэй үлдээх нь зүйтэй байна.

Түүнчлэн төслийн 4.1.4.”**хууль бус жагсаал, цуглаан**” гэж энэ хуулиар хориглосон хэм хэмжээг зөрчиж зохион байгуулагдаж байгаа, эсхүл хүний амь

нас, эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, эд хөрөнгөд эрсдэл учруулахуйц, **хүч хэрэглэсэн байдлаар** зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглааныг хэлнэ хэмээн тодорхойлжээ. Гэтэл хүч хэрэглэсэн байдлаар гэж ямар шалгуураар үзэх вэ гэдэг мөн л эргэлзээтэй буюу хэн нэг албан тушаалтны үзэмжээр шийдэгдэх эрсдэлтэй. Мөн энэ хуулийн төсөлтэй уялдуулан Дотоодын цэргийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд “Дотоодын цэргийн тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.2.6 дахь заалтын “хүч хэрэглэсэн жагсаал, цуглааныг” гэснийг “хууль бус жагсаал, цуглааныг” гэж өөрчилсүгэй, мөн Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд “Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 44.1 дэх хэсгийн “сум, дүүргийн Засаг даргын шийдвэрийг” гэснийг “эрх бүхий этгээдийн шийдвэрийг” гэж, 54 дүгээр зүйлийн 54.2.6 дахь заалтын “хүч хэрэглэсэн “жагсаал, цуглаан” гэснийг “хууль бус жагсаал, цуглаан,” гэж өөрчилсүгэй хэмээн тус тус нэмэлт өөрчлөлт хийхээр тусгажээ. Үүнээс харахад ямар ч төрлийн жагсаал, цуглааныг хэн нэг тодорхойгүй албан тушаалтны үзэмжээр хууль бус ангилалд оруулж, дотоодын цэрэг, цагдаагийн хүч ашиглан хүчээр тараах, хариуцлага хүлээлгэх өндөр эрсдэлтэй юм.

Дээрхээс дүгнэж хэлбэл, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль нь иргэдийн тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг ханган хамгаалах зорилготой боловч зөвшөөрөл, бүртгэлийн тогтолцоо, зохицуулалтын дутмаг байдал, хориглолт ба хязгаарлалтын өргөн хүрээ, албадан тараах арга хэрэгслийн бодит хэрэгжилт зэрэг нь иргэний үндсэн эрхийн баталгааг сулруулж, хүний эрхийн зөрчил үүсгэх, хуулийн хэрэгжилт сул байх гол шалтгаан болж байна.

UIN.MN
СУДАЛГААНЫ САН

Гурав. Жагсаал, цуглаан хийх эрх эдлэхтэй холбоотой олон улсын сайн туршлага

Монгол Улсын ЖЦХЖТХ-тай холбоотой өнгөрсөн жилүүдэд олон судалгаа, тайланд дурдагдсан анхаарал татаж буй асуудлуудыг бусад улсын хуульд хэрхэн тусгасан байдаг талаар авч үзье. Ингэхдээ ХБНГУ, БНЭстУ, Норвегийн хаант улсын жагсаал, цуглааныг зохицуулж буй хуулийг судаллаа.

Хүснэгт 7. Монгол улсын жагсаал, цуглааны эрх зүйн зохицуулалтыг Герман, Эстони, Норвеги улстай харьцуулах болсон шалгуур

	Герман	Эстони	Норвеги	Монгол
Үндсэн хуулиараа жагсах, цуглах эрхийг баталгаажуулсан эсэх	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм
Жагсаал, цуглааныг зохицуулдаг гол хууль	Жагсаал цуглааны тухай Холбооны хууль, 1953 он	Хууль сахиулах тухай хууль, 2011 он	Цагдаагийн тухай хууль, 1995 он	Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль, 1994 он
Ардчиллын индекс - Economist Intelligence Unit 2024 он	Ардчилсан	Ардчилсан	Ардчилсан	Хабрид
Freedom House- 2025 он	95/100 эрх чөлөөтэй	96/100 эрх чөлөөтэй	99/100 эрх чөлөөтэй	84/100 эрх чөлөөтэй
V-Dem - 2025 он Иргэдийн оролцооны ардчиллын индекс	19-рт 0,653	8-рт 0,634	5-рт 0,656	80-рт 0,43

Монгол Улс хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхээ эдлэх нэг хэлбэр болсон жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг Үндсэн хуулиараа баталгаажуулсан байдаг. Үүнтэй адил судалгааны хүрээнд сонгосон Герман, Эстони, Норвеги улсууд мөн Үндсэн хуулиараа жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулж, тунхаглажээ. Герман улсын хувьд 1953 оноос хойш хэрэгжиж буй Жагсаал, цуглааны тухай холбооны хуультай бол Эстони улсын хувьд 2014 оноос Хууль сахиулах тухай хуулиар жагсаал, цуглаантай холбоотой зохицуулалтыг хийж байна. Үүнээс өмнө Олон нийтийн цуглааны тухай хуультай байсан боловч 2014 оноос уг хууль хүчингүй болсон байна. Харин Норвеги улсын хувьд 1995 оноос хэрэгжиж буй Цагдаагийн тухай хуулиар жагсаал, цуглаантай холбоотой зохицуулалтыг хийж байна. Тиймээс Ардчиллын индексээр дээгүүрт бичигдэж байгаа хэдий ч өөр өөр хуулиар жагсаал, цуглааныг зохицуулдаг тул Герман, Эстони, Норвеги улсыг энэ судалгаанд сонголоо.

3.1. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (ХБНГУ)

Зөвшөөрөл: ХБНГУ-ын Үндсэн хууль 1949 оны 5 дугаар сарын 23-нд батлагдаж, 24-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр хэрэгжиж эхэлжээ. Тус улсын Үндсэн хуулийн 8 дугаар зүйлд “ХБНГУ-ын иргэд ямар нэгэн зөвшөөрөл, мэдэгдэлгүйгээр тайван, зэвсэггүйгээр цугларах эрхтэй. Хэрвээ гадаа жагсаал, цуглаан хийхээр бол энэхүү эрхийг хуулиар хязгаарлаж болно³⁰” хэмээн заажээ. 1953 онд батлагдсан Жагсаал цуглааны тухай Холбооны хуулиар (Versammlungsgesetz) жагсаал, цуглаан хийх эрхийн хэрэгжилтийг зохицуулдаг байна. Хэдийгээр тус улсын Үндсэн хуульд иргэд ямар нэгэн зөвшөөрөл, эсхүл мэдэгдэл өгөхгүйгээр жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй хэдий ч жагсаал, цуглааны зорилгод саад учруулахгүй, зөвхөн жагсаал, цуглааныг хөнгөвчлөх болон гуравдагч этгээдэд үзүүлэх нөлөөллийг бууруулах тохиолдолд³¹ гадаа зохион байгуулах жагсаал, цуглааны талаар 48 цагийн өмнө мэдэгдэл өгөхөөр хуульчилжээ. Уг мэдэгдлийг тухайн хот, дүүргийн цагдаа, эсхүл нийтийн дэг журам хариуцсан албанд өгнө. Монгол Улстай харьцуулахад ямар нэг улс төрийн албан тушаалтанд өгдөггүй байна.

³⁰ Federal Constitutional Court. (1949). *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, Article 8. Retrieved from https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?utm_source=chatgpt.com

³¹ МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, ХБНГУ-ын Холбооны Үндсэн Хуулийн Шүүхийн Сонгомол шийдвэрийн эмхэтгэл: Үндсэн эрх, Улаанбаатар, 2023 он, 174 ху <https://cli.num.edu.mn/content/%D0%A5%D0%91%D0%9D%D0%93%D0%A3-%D1%8>

Жагсаал, цуглааны хэлбэрүүд: Аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаанд албан журмын (заавал) бүртгэлийг ашиглахгүй³² байхаар хуульчилжээ.

Хориглох ба хязгаарлах: Жагсаал, цуглаан бүхэлдээ тайван бус байдал руу эргэсэн, эсхүл жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчид болон тэдний дэмжигчид ингэхийг эрмэлзсэн, ийм байдлаас болгоомжлоогүйгээс бусад тохиолдолд Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хамгаална³³ хэмээн хуульд тусгажээ. Герман улсад гадаа буюу олон нийтийн гудамж талбайд зохион байгуулж буй жагсаал цуглаанд оролцож буй хүмүүс зэвсэг, аюул учруулж болох зэвсэг, эд зүйлийг авч явах, хувийн мэдээллийг нуун дарагдуулах зорилготой маск болон бусад хэрэгсэл, дүрэмт хувцас, түүний хэсгийг өмсөхийг хориглосон³⁴ байдаг аж. Мөн хууль тогтоох байгууллага болон Үндсэн хуулийн шүүхээс тодорхой зайд Дотоод хэргийн сайд, тухайн байгууллагын удирдлагаас зөвшөөрөл аваагүй бол жагсаал, цуглаан хийж болохгүй.³⁵

Албадан тараах: Жагсаал, цуглааныг албадан, хүчээр тараах эрх зөвхөн Цагдаагийн байгууллагад байна. Гэхдээ албадан тараах нь авч болох хамгийн сүүлийн арга хэмжээ гэж заажээ. Мөн албадан тараахын өмнө зохион байгуулагчдад болон оролцогчдод мэдэгдэл өгсөн байх ёстой аж.³⁶

3.2. Бүгд Найрамдах Эстони Улс (БНЭстУ)

БНЭстУ-ын Үндсэн хууль 1992 онд батлагджээ. Үндсэн хуулийн 47 дугаар зүйлд “Хүн бүр урьдчилсан зөвшөөрөлгүйгээр тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй. Энэ эрхийг зөвхөн хуульд заасан тохиолдолд буюу үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн хэв журам, ёс суртахуун, замын хөдөлгөөний аюулгүй байдал, жагсаал, цуглаанд оролцогчдын аюулгүй байдал, халдварт өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хязгаарлаж болно.” хэмээн заажээ. 1997 онд батлагдсан Олон нийтийн цуглааны тухай хуулиар жагсаал, цуглаантай холбоотой

³² Мөн тэнд.

³³ МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, ХБНГУ-ын Холбооны Үндсэн Хуулийн Шүүхийн Сонгомол шийдвэрийн эмхэтгэл: Үндсэн эрх, Улаанбаатар, 2023 он, 176 ху <https://cli.num.edu.mn/content/%D0%A5%D0%91%D0%9D%D0%93%D0%A3-%D1%8>

³⁴ МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, ЖЦХЖТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, Улаанбаатар хот, 2022 он, 185 ху.

³⁵ Мөн тэнд

³⁶ International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). (2014). *Freedom of assembly in Germany*. Retrieved from https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_FoA-in-Germany.pdf

зохицуулалт үйлчилдэг байсан боловч 2014 онд уг хууль хүчингүй болж, улмаар 2011 онд батлагдсан Хууль сахиулах тухай хуульд заалтуудыг нь нэгтгэсэн байна. Өдгөө Хууль сахиулах тухай хуулийн хоёрдугаар дэд бүлэгт “Олон нийтийн цугларалт” буюу жагсаал, цуглаантай холбоотой зохицуулалтуудыг оруулжээ.

Зөвшөөрөл ба мэдэгдэл:

Хууль сахиулах тухай хуулийн 67 дугаар зүйл. Цуглаан хийх талаар урьдчилан мэдэгдэх ³⁷

Цуглаан зохион байгуулагч нь болох газрын мужид ажлын дөрвөн өдрийн дотор мэдэгдэл өгнө. Гэхдээ цуглаан болохоос өмнө гурваас дээш сарын хугацаанд мэдэгдэх шаардлагагүй бөгөөд цуглаан болохын өмнө л ажлын дөрвөн өдрийн хугацаатай мэдэгдэнэ

1) цуглаан зохион байгуулахад замын хөдөлгөөнийг өөрчлөн зохион байгуулах шаардлагатай;

2/ хурал цуглаан хийх зориулалттай барилга, байгууламжийн гадна талбайд зохион байгуулахаар төлөвлөж байгаа бөгөөд цуглаан зохион байгуулахад зориулж майхан, тайз, индэр болон бусад томоохон байгууламж барих, дуу чимээ, гэрэлтүүлгийн хэрэгсэл ашиглахаар төлөвлөж байгаа, эсхүл энэ нь барилга, байгууламжийн ердийн эзэмшлийг өөр хэлбэрээр алдагдуулж, саад учруулж болзошгүй бол мөн урьдчилан мэдэгдэнэ.

3. Аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны талаар мэдэгдэх шаардлагагүй.

4. Энэ хэсгийн 1 дүгээр зүйлд заасан жагсаал, цуглааныг хуулийн хугацаанд мэдэгдэх боломжгүй бол жагсаал, цуглаан хийх шаардлага үүссэн мөчөөс эхлээд л байгаа, боломжтой хугацаандаа мэдэгдэнэ.

Мөн тус хуулийн 68 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт тухайн цуглааны талаарх мэдэгдлийг мужаас бүртгэн, хадгалах бөгөөд мэдэгдэлд бичсэн иргэний хувийн мэдээллүүд буюу регистр, төрсөн, он, сар, өдөр, оршин суугаа газраас бусад мэдээллийг олон нийтэд нээлттэйгээр хурал эхлэхээс өмнө цагдаагийн байгууллагын цахим хуудсанд нийтлэнэ хэмээн тусгажээ. Мөн жагсаан, цуглаан

³⁷ БНЭстУ-ын Хууль сахиулах тухай хууль, 2011, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/511092025010/consolide>

хийх талаар мэдэгдэл өгөөд, хариу хүлээн авна гэсэн ямар нэг зохицуулалт байхгүй байна.

Жагсаал, цуглааны хэлбэрүүд: Хууль сахиулах тухай хуульд аяндаа үүсэн жагсаал, цуглааныг урьдчилан мэдэгдэх шаардлагагүй гэж заажээ.

Хориглох ба хязгаарлах: Хууль сахиулах тухай хуулийн 62 дугаар зүйлд хориглох жагсаал, цуглааны талаар тусгажээ.

62 дугаар зүйл. Хориглох цуглаан ³⁸

Хориотой цуглаан

Дараахь зүйлд заасан цуглаан зохион байгуулах, хийхийг хориглоно.

- 1) Бүгд Найрамдах Эстони Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлын эсрэг, эсхүл Бүгд Найрамдах Эстони улсын үндсэн хуулийн тогтолцоог хүчээр өөрчлөхөд чиглэсэн;
- 2) Бүгд Найрамдах Эстони Улсын нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг зөрчихийг хүчээр өдөөн турхирсан;
- 3) үндэс угсаа, арьсны өнгө, хүйс, хэл, гарал үүсэл, шашин шүтлэг, бэлгийн чиг баримжаа, улс төрийн үзэл бодол, эд хөрөнгийн болон нийгмийн байдлыг харгалзан үзэн ядалт, хүчирхийлэл, ялгаварлан гадуурхалтыг өдөөсөн; эсвэл
- 4/ эрүүгийн гэмт хэрэг үйлдэх, өдөөн турхирахад чиглэсэн.

63. Цуглаан хийхийг хориглох газар ³⁹

Дараах газарт цуглааныг хийхийг хориглоно:

- 1) Онц аюултай халдварт өвчний тархалтын бүсэд;
- 2) Хилийн боомт болон Европын холбооны хилд 100 метрээс илүү ойртсон;
- 3) 1000 вольтоос дээш хүчдэлтэй цахилгаан байгууламжийн хамгаалалтын бүсэд;
- 4/ хуулиар хориглосон өөр газар.

Албадан тараах: Хууль сахиулах тухай хуулийн 62, 72 дугаар зүйлд заасан хориглосон жагсаал, цуглаан эсвэл 63 дугаар зүйлд заасан хориглосон газруудад жагсаал, цуглаан хийж байгаа бол Цагдаагаас тус жагсаал, цуглааны талаар

³⁸ БНЭстУ-ын Хууль сахиулах тухай хууль, 2011,
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikoqu/act/511092025010/consolide>

³⁹ Мөн тэнд.

мэдэгдлийг зохион байгуулагчдад нь өгнө. Хэрвээ уг шаардлагыг биелүүлээгүй бөгөөд тус жагсаал, цуглааныг тараахаас өөр аргагүй нөхцөл байдалтай бол албадан тарааж болно гэжээ.

3.3. Норвегийн Хаант Улс (Норвеги Улс)

1814 онд батлагдсан Норвеги Улсын Үндсэн хуульд 2014 онд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр хуулийн 101 дүгээр зүйлд “Хүн бүр ямар нэг зөвшөөрөл шаардлагагүйгээр тайван цугларах эрхтэй” гэжээ. Үндсэн хуулийн энэ зохицуулалтын үзэл баримтлал, эрхийн хамгаалалт нь “Цуглаан хийх эрхээр хоёр болон түүнээс дээш хүний уулзах эрхийг хамгаална. Энэ нь төлөвлөсөн эсвэл гэнэтийн (үүссэн) цуглаан байж болно. Энэхүү эрх чөлөө нь цуглаанд оролцохгүй байх эрхийг ч мөн хамгаална. Цуглааны зорилго чухал биш боловч уг зорилго нь энх тайванд чиглэсэн байх ёстой. Тайван цуглааны хувьд төрийн байгууллагууд цуглаанд оролцоход саад хийхгүй байх үүрэгтэйгээс гадна цуглаан зохион байгуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх үүрэгтэй”⁴⁰ байна. Үндсэн хуулиар баталгаажсан жагсаал, цуглаан хийх эрхийг Норвеги улсад 1995 оноос хойш хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй Цагдаагийн албаны тухай хуулиар зохицуулж байна.

Зөвшөөрөл ба мэдэгдэл: Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд Олон нийтийн газар болох арга хэмжээний талаар тусгасан. Үүнд олон нийтийг хамарсан газарт жагсаал, цуглаан хийх гэж байгаа бол цагдаагийн байгууллагад хангалттай хугацааны өмнө мэдэгдэнэ гэж заажээ. Яг тодорхой өдөр, цаг заагаагүй хэдий ч хангалттай хугацаа гэдэгт цагдаагийн алба хаагчид гудамж талбай эсвэл замын хөдөлгөөний зохицуулалт хийх гэх мэт жагсаж буй иргэд болоод энгийн иргэдийн аюулгүй байдлыг хангаж амжих хэмжээнд хугацааг тодорхойлсон байна.

Жагсаал, цуглааны хэлбэр: Аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны хувьд тодорхой зохицуулалт байхгүй бөгөөд гэхдээ мэдэгдэл өгөлгүйгээр жагссан ч цагдаагийн зүгээс аюулгүй байдал, хэв журмыг сахиулах бөгөөд хууль бус жагсаал, цуглаан гэж үздэггүй байна. Өөрөөр хэлбэл жагсаал, цуглаан хийх эрхийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулахдаа төлөвлөсөн болон аяндаа үүссэн гэж ялгадаггүй. Бүх

⁴⁰ Store norske leksikon. (n.d.). Freedom of assembly. In Store norske leksikon., <https://snl.no/forsamlingsfrihet>

төрлийн жагсаал, цуглааныг тайван замаар хийх эрхийг баталгаажуулсан гэж үздэг байна. Үүний нэг баталгаа нь 2024 оны 4 дүгээр сард Норвеги улсын Осло мужийн шүүхээс гаргасан шийдвэр юм. Салхин цахилгаан станцыг эсэргүүцэж, жагсаал, цуглаан хийсэн 18 иргэн торгуулжээ. Харин шүүхээс эдгээр иргэд мэдэгдэл өгөлгүй жагссан хэдий ч ямар нэг торгох онцгой үндэслэл байхгүй гэж үзээд, цагаатгасан байна. Түүнчлэн цагдаагийн тухайн иргэдийг торгосон явдал нь Норвегийн Үндсэн хуулиар олгогдсон хүний эрх болон Европын хүний эрхийн конвенцийг зөрчсөн гэж мэдэгджээ.⁴¹

Хориглох, хязгаарлах: Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд зааснаар тухайн жагсаал, цуглаан нь “Нийтийн амгалан тайван байдал, хууль ёсны хөдөлгөөнд ноцтой хохирол учруулж болзошгүй үндэслэлтэй тохиолдолд Цагдаагийн байгууллагаас хориглож болно” хэмээн заажээ. Мөн жагсаалд оролцож буй хүмүүст ямар нэг байдлаар хор хөнөөл учруулахуйц зүйлсийг авчрахыг хориглох бөгөөд нүүрээ халхалсан маск зэргийг зүүхийг хориглодог байна.

42Албадан тараах: Цагдаагийн албаны тухай хуулиар тодорхой хэд хэдэн тохиолдолд Цагдаагийн байгууллагаас жагсаал, цуглаанд хөндлөнгөөс оролцох, тараах эрхийг эдэлдэг байна. Үүнд; олон нийтийн амгалан тайван байдал, дэг журмыг ноцтойгоор зөрчсөн буюу бага зэргийн үймээн, самуун нь шууд тараах үндэслэл болохгүй, замын хөдөлгөөнд их хэмжээгээр саад учруулсан, олон нийтийн аюулгүй байдалд заналхийлсэн, жагсаал, цуглааны үеэр гэмт хэрэг үйлдсэн зэрэг шалтгааны улмаас цагдаа жагсаал, цуглаанд хөндлөнгөөс оролцохоор хуульчилжээ.

Герман, Эстони, Норвеги улсад хэдий өөр өөр хуулиар жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй холбоотой зохицуулалтыг хийдэг боловч жагсаал, цуглаантай холбоотой иргэний эрхийг зөрчихгүй байх, нийгмийн хэв журмыг сахиулахад анхаарч байгаа хуулийн үндсэн зорилго нь ижил байна. Үүнээс гадна эдгээр улс бүгд Үндсэн хуулиараа жагсаал, цуглаан хийх эрхийг баталгаажуулсан бөгөөд жагсах, цуглах эрхийг хязгаарласан, хориглосон хэт өргөн хүрээний агуулгыг тусгаагүй байна. Мөн хэт нарийвчилсан зохицуулалтаар жагсаал, цуглаан хийх

⁴¹ [Norway court rules police unreasonably fined Indigenous activists](#), 2024 оны 4 дүгээр сарын 9,

⁴² Норвеги улсын Цагдаагийн албаны тухай хууль, сүүлд үзсэн огноо 2025 оны 10 дугаар сарын 8, [https://www.policinglaw.info/assets/downloads/1995_Police_Law_\(Politiloven\)_\(Norwegian_original\).pdf](https://www.policinglaw.info/assets/downloads/1995_Police_Law_(Politiloven)_(Norwegian_original).pdf)

эрхийг үзэмжээр тайлбарлан боогдуулах агуулгатай заалт ч хуульдаа тусгаагүй байна.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

Дүгнэлт

Монгол Улсад Үндсэн хуулиар үзэл бодлоо илэрхийлэх нэг арга болсон жагсаал, цуглаан хийх эрхийг баталгаажуулсан бөгөөд 1994 оноос хойш Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль уг эрхийн хэрэгжилттэй холбоотой зохицуулалтыг хийж байна. Гэвч тус хуулийн хэрэгжилт болон үнэлгээтэй холбоотой ХҮЭК болон бусад судлаачдын хийсэн судалгаагаар хэд хэдэн асуудал үүсгэж буй заалтыг өөрчлөх хэрэгтэй талаар тэмдэглэжээ. Үүнд, мэдэгдэл нэртэй зөвшөөрлийн тогтолцоог өөрчлөх, жагсаал, цуглааны өөр өөр хэлбэрт тохирсон зохицуулалт, байршил, агуулга, субъектээр хязгаарлаж буй заалтуудыг уян хатан болгох, албадан тараах үндэслэл, явцыг хүний эрхийн зөрчилгүйгээр явуулах гэсэн дөрвөн үндсэн агуулга багтжээ. Одоо хэрэгжиж буй Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд нийт долоон удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан хэдий ч дээрх агуулгаар хийсэн дорвитой өөрчлөлт алга байна.

Харин Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд мэдэгдэл нэртэй зөвшөөрөл авах тогтолцоог өөрчлөх гэж оролджээ. Ингэхдээ иргэд жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлээ Засаг даргад бус цагдаад өгөхөөр тусгасан байна. ХБНГУ, БНЭстУ, Норвеги Улсад мөн улс төрийн албан тушаалтанд жагсах талаар мэдэгдэл өгдөггүй бөгөөд харин цагдаа, эсхүл энэ чиглэлийн тусдаа албанд энэ талаар мэдэгддэг байна. Гэхдээ ямар нэг хариу огт шаардлагагүй. Мэдэгдэл өгсөн мөчөөс уг цуглааныг хууль ёсны гэж үздэг байна.

Түүнчлэн Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд хэрвээ авто замыг хамарсан байдлаар жагсаал цуглаан хийх бол 48 цагийн өмнө цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэхээр зааж өгчээ. Гэвч эргээд 72 цагийн дотор цагдаагаас хариу өгнө гэж оруулсан нь жагсаал, цуглаан хийх эрхээ эдлэхэд хязгаарлалт болж болзошгүй юм. Судалгааны хүрээнд харьцуулан судалсан Герман, Эстони, Норвеги улсад мөн авто зам хамруулан жагсаал, цуглаан хийх бол түүнийг тодорхой мэдэгдэх ёстой хэдий ч эргээд хариу хүлээх зохицуулалт байхгүй байна.

Мөн он цагийн эрхээр хэрэгжээд 31 жил болж буй ЖЦХЖТХ-д аяндаа үүссэн, давхацсан эсрэг сөрөг жагсаал, цуглааны үед үзэл бодлоо илэрхийлэх талаар зохицуулалт алга байна. Үүнээс болж нэн даруй үзэл бодлоо илэрхийлсэн иргэд торгуулж, хуулийн хариуцлага хүлээсэн тохиолдол ч байгаа юм. Харин Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд ямар нэг

мэдэгдэл шаардлагагүйгээр аяндаа үүссэн жагсаалыг хууль ёсны гэж үзэхээр заажээ. Герман, Эстони, Норвегийн улсын хуульд ч мөн аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааныг ямар нэг мэдэгдэл өгөхгүйгээр хийж болно гэж заажээ. Мөн жагсаал цуглааны зэрэгцээ, эсрэгцсэн, давхацсан төрөлд тохирсон зохицуулалт шаардлагатай байгааг 2025 оны 21 хоног үргэлжилсэн “Огцрох амархан” цуглаанаас харж болно. Эсрэг болж буй жагсаалаас болж “Огцрох амархан” жагсаал, цуглаанд оролцсон иргэд үзэл бодлоо илэрхийлэхэд хүндрэл үүссэн бөгөөд биед нь халдахыг завдах, халдсан зэрэг асуудал гарсан байна. Тиймээс ХЭҮК-т хандан, тус жагсаалд оролцогч дөрвөн хүн хүний эрх хамгаалагч мөн эсэхээ тогтоолгосон байна. Улмаар анх удаа жагсаал, цуглаанд оролцсон иргэдийг хүний эрх хамгаалагч мөн хэмээн тодорхойлсон бөгөөд аюулгүй байдлыг нь хангахад ач холбогдолтой шийдвэр байжээ. Гэсэн хэдий ч эсрэгцсэн жагсаалын үед эмх замбараагүй байдал үүсэх эрсдэлтэй өндөр байсан ажээ.

Үүнээс гадна Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд жагсаал цуглааны төрөлд “хууль бус жагсаал, цуглаан” гэх нэр томъёо оруулсан, авто зам оруулсан жагсаал, цуглаанд цагдаагаас эргээд хариу хүлээх шаардлагатай, жагсаал, цуглаантай холбоотой хуулийн туслалцааг төрийн харьяа байгууллагаас авахаар заасан зэрэг эргээд эрх чөлөөг хязгаарлах заалтууд тусгажээ. Үзэл бодлоо саад тотгоргүй илэрхийлж, иргэний нийгмийг бэхжүүлж байдаг жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хуулиар зохицуулахдаа аль болох бага хязгаарлах, хориглох, хариу хүлээх зэрэг үйл явцыг багасгах шаардлагатай юм. Мөн жагсаал, цуглаан хийхийг шийдэх мөчөөс дуусах мөч хүртэл жагсаж буй хүмүүс болон нийт ард иргэдийн эрх зөрчигдөхгүй байхад анхаарч, хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх нь чухал байна.

UIN.MN
СУДАЛГААНЫ САН

Санал, зөвлөмж

1. Мэдэгдэл нэртэй зөвшөөрлийн тогтолцоог өөрчлөхийн тулд гудамж талбайд ч бай, авто замд ч бай зохион байгуулах жагсаал, цуглааныг мэдэгдэл өгсөн даруйд хууль ёсны гэж үзэхээр хуульчлах буюу ямар нэг хариу мэдэгдэл авах шаардлагагүйгээр хуульчлах хэрэгтэй.
2. Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд авто замд хийхээр бол мэдэгдэл өгч, хариугаа 72 цагийн дотор авснаар сая нэг жагсах эрх үүснэ гэж оруулжээ. Энэ нь эргээд мэдэгдэл нэртэй “зөвшөөрөл авдаг” тогтолцоо болох эрсдэлтэй. Тиймээс нийгмийн хэв журмыг сахиулах нөгөө талдаа жагсагчдын аюулгүй байдлыг хангах үүргээ биелүүлэхийн тулд жагсаалын талаар мэдээллийг авдаг, ямар нэг хариу өгөх шаардлагагүй байх нь зүйтэй.
3. Жагсаал, цуглааныг албадан тараах нь зайлшгүй тохиолдолд хэрэглэгдэх эцсийн арга хэмжээ байх ёстой. Энэ үйл явцад нийгмийн хэв журам алдагдах, оролцогчдын эрх зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх зохицуулалтыг хуульд тодорхой тусгах нь зүйтэй. Зөвхөн гурван удаа зарлан мэдээлээд шууд тараах арга барил хангалттай биш байж болох тул илүү уян хатан, хүний эрхэд нийцсэн зохицуулалт хийх хэрэгтэй.
4. Түүнчлэн жагсаал, цуглааныг албадан тараахдаа хүний эрхийн байгууллага болон хөндлөнгийн ажиглагчдыг оролцуулж, цагдаа хууль ёсны хүрээнд ажиллаж буй эсэхэд хяналт тавих боломжийг бүрдүүлэх нь чухал гэж үзэж байна. Учир нь цагдаагийн байгууллагаас жагсаал, цуглааныг тараахдаа “хууль бус”-аар ямар нэг Засаг даргын тараах мэдэгдэлгүйгээр тараасан тохиолдол бүртгэгджээ.
5. Зөвхөн урьдчилан мэдэгдсэн жагсаал, цуглаанаас гадна аяндаа үүссэн зэрэгцээ өрнөж буй, эсрэгцсэн зэрэг жагсаал, цуглааны үед ямар зохицуулалт үйлчлэх талаар нарийвчлан тусгах хэрэгтэй. Ингэхдээ зэрэгцээ эсхүл эсрэгцсэн жагсаалын үед оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангахын зэрэгцээ, үзэл бодлоо илэрхийлж буй иргэдийн эрхийг зөрчихгүй байхад анхаарах нь чухал байна.
6. Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд жагсаал, цуглааны хэлбэрт “хууль бус жагсаал, цуглаан” гэсэн нэр томъёог оруулсныг хасах нь зүйтэй юм. Энэ судалгааны хүрээнд сонгосон Герман,

Эстони, Норвеги улсын хууль тогтоомжид нэр томъёоны хувьд “хууль бус” гэх ангилал тусгайлан гаргаж, жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хязгаарлаж буй байдлыг дэвэргэсэн зүйл, заалт бараг байхгүй байна. Тиймээс жагсаал, цуглааныг хэн нэг хүний үзэмжээр хууль бус гэж тодорхойлох боломжийг хааж, төслөөс уг агуулгыг хасах нь зөв юм.

7. Стратегийн болон үндэстний аюулгүй байдалтай холбоотой гол гол байршилд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох олон улсын жишиг байна. Гэвч үүнийг аль болох иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх байршлын хувьд хязгаарлахгүй байхаар тогтоодог байна. Хуульд энэ агуулгыг харгалзах нь зүйтэй юм.

Ном зүй

Эх сурвалж:

1. БНЭст Улсын Үндсэн хууль, сүүлд үзсэн огноо 2025 оны 9 дүгээр сар, https://www.riigiteataja.ee/en/compare_original/521052015001
2. БНЭстУ-ын Хууль сахиулах тухай хууль, сүүлд үзсэн огноо 2025 оны 9 дүгээр сар
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/511092025010/consolide>
3. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль -
<https://legalinfo.mn/mn/detail/252>
4. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтүүд
<https://legalinfo.mn/mn/detail/252>
5. Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөл /шинэчилсэн найруулга/
<https://d.parliament.mn/tusul/40e9e98f-543e-4580-9b00-195d0f263ec0>
6. Макро эдийн засгийн танилцуулга – 2024 оны III улирал
https://med.gov.mn/uploads/users/3962/files/M24Q3MN_ch5.pdf
7. Монгол улсын Үндсэн хууль <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=367>
8. МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, ЖЦХЖТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, Улаанбаатар хот, 2022 он
9. МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, ХБНГУ-ын Холбооны Үндсэн Хуулийн Шүүхийн Сонгомол шийдвэрийн эмхэтгэл: Үндсэн эрх, Улаанбаатар, 2023 он
<https://cli.num.edu.mn/content/%D0%A5%D0%91%D0%9D%D0%93%D0%A3-%D1%8>
10. Норвеги улсын Үндсэн хууль, сүүлд үзсэн огноо 2025 оны 9 дүгээр сар, <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17#:~:text=In%20the%20event%20of%20any,of%20law%20and%20human%20rights.>
11. Норвеги улсын Цагдаагийн албаны тухай хууль, сүүлд үзсэн огноо 2025 оны 9 дүгээр сар,
[https://www.policinglaw.info/assets/downloads/1995_Police_Law_\(Politoloven\)_%28Norwegian_original%29.pdf](https://www.policinglaw.info/assets/downloads/1995_Police_Law_(Politoloven)_%28Norwegian_original%29.pdf)

12. ХЭҮК, “Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал”, 2004, УБ,
13. ХЭҮК, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 22 дахь илтгэл, 2023 он, УБ,
14. ХБНГУ-ын Үндсэн хууль
https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?utm_source=chatgpt.com
15. ХБНГУ-ын Жагсаал, цуглаан хийх холбооны хууль, сүүлд үзсэн огноо 2025 оны 9 дүгээр сар,
https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_FoA-in-Germany.pdf
16. Эмнести Интернешнл, Нээлттэй Нийгэм Форум, “Ковид 19 цар тахал: Хууль сахиулах ажиллагаа” Улаанбаатар, 2022 он,