



ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙД ХОЛБОГДОХ СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАНГИЙН ЭМХЭТГЭЛ XV БОТЬ

(2022 онд хийж гүйцэтгэсэн судалгаа)

Улаанбаатар хот
2023 он

ДАА 340
ННА 67
С-701

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГИЙН АЛСЫН ХАРАА

*Олон улсын жишигт нийцсэн эрдэм, шинжилгээ, сургалт мэдээллийн
үндэсний хүрээлэн болон хөгжинө.*

© Бүх эрх хуулиар хамгаалагдсан болно. Зохиогч болон нийтлэгчийн зөвшөөрөлгүйгээр тус номын агуулгыг хэсэгчлэн болон бүтнээр хэвлэх, электрон аливаа хэлбэрээр хувилах, бичлэг хийх, хайлтын системд оруулах, хэвлэн олшруулахыг хориглоно. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн.

Хянан тохиолдуулсан: Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur.) Х.Эрдэм-Ундрах
Эмхэтгэсэн: Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан Х.Буянбат (LL.M)
Хэвлэлийн эх бэлтгэсэн: Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эх бэлтгэгч, дизайнер
Б.Заяа

Цаасны хэмжээ:
Хэвлэлийн хуудас:32 х.х

“ ” ХХК-д эхийг бэлтгэж хэвлэв.

ISBN: 978-9919-9964-8-2

ӨМНӨХ ҮГ



Эрхэм хүндэт уншигч та бүхний түмэн амгаланг айлтган мэндчилье.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2021-2024 оны үйл ажиллагааны стратеги төлөвлөгөөнд заасан эрх зүйн салбарт хийгдэж буй суурь судалгааны үр дүнг нэгтгэн жил бүр хэвлүүлэх зорилтын хүрээнд бид 2022 онд хийсэн судалгааны тайлангуудаа “Хувийн эрх зүйд холбогдох судалгаа (Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл XIII боть)”, “Эрүүгийн эрх зүйд холбогдох

судалгаа (Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл XIV боть)”, “Нийтийн эрх зүйд холбогдох судалгаа (Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл XV боть)” хэмээх гурван ботиор уншигч олноо толиулж байна.

Нийтийн эрх зүйд холбогдох судалгааны тайлангуудыг эмхэтгэсэн энэхүү XV боть нь нийслэл хотын эрх зүйн байдал, хилийн боомтын тогтолцоо, татварын маргаан шийдвэрлэх тогтолцоо тэргүүт нийтийн эрх зүйн салбарт урьд өмнө төдийлөн судлагдаж байгаагүй сэдвийн судалгаанууд багтсанаараа онцлог бөгөөд ач холбогдолтой. Нийслэл хотод засаг, захиргааны гол байгууллагууд үйл ажиллагаа явуулж, улс орны улс төр, эдийн засаг, соёл, шинжлэх ухааны төв болдог. Уг чухал судлагдахууныг бид нийслэлийн статус, тусгай болон бусад чиг үүрэг, удирдлагын тогтолцоо, засгийн газартай харилцах харилцаа буюу чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ нийслэл хот Засгийн газартайгаа хэрхэн хамтарч ажилладаг, хэрхэн эдгээр чиг үүргийг санхүүжүүлдэг буюу төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлдэг эсэх зэргийг бусад улсуудад хэрхэн зохицуулдгийг харьцуулан судалсан.

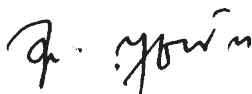
Монгол Улсын Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй “Шинэ сэргэлтийн бодлого”-т “Боомтын сэргэлт”-ийн бодлого багтаж буйтай холбоотойгоор хилийн боомтын удирдлага, нэгдсэн захиргааны тогтолцоог боловсронгуй болгох шаардлагатай болсноор Монгол Улсын хилийн боомтын өнөөгийн эрх зүйн орчинг нарийвчлан судалж, хилийн боомтын нэгдсэн захиргаа, түүний чиг үүргийг олон улсын чиг хандлага, сайн туршлагад үндэслэн шинэчлэхэд дэмжлэг болгох зорилгоор харьцуулсан судалгааг гүйцэтгэсэн болно. Мөн “Татварын хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцоо” судалгаанд гадаад орнуудын татварын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцооны төрөл, үе шат, онцлогийг судалж, өөрийн орны татварын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцоог хэрхэн түргэн, шуурхай бөгөөд зардал багатай болгох талаар тодорхой санал дэвшүүлсэн болно.

Хүний эрхийг хангах, хамгаалах асуудал бол нийтийн эрх зүйн салбарын үндсэн асуудлын нэг мөн. Тийм ч учир уг ботид олон нийтийн цахим сүлжээний хэрэглээ ихсэх хэрээр цахим орчин дахь харилцааг хуулиар зохицуулах шаардлага үүсгэж буйн нэгэн шалтгаан болох “гүтгэх”, “залилах”, “худал мэдээлэл тараах”, “оюуны өмчид халдах”, “садар самууныг сурталчлах, уруу татах” гэх мэт хэлбэрээр үйлдэгдэж буй цахим орчин дахь хүний эрхийн зөрчил, түүнээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, үүнтэй холбоотойгоор олон нийтийн сүлжээ үзүүлэгч үйлчилгээний нөхцөл, өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх журамтай уялдуулан цахим

орчинд хүний эрхийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтын зорилго, хамрах хүрээ, хязгаарыг хэрхэн тогтоох тухай судалсан судалгаа болон иргэдийн үзэл бодлоо тайван жагсаал, цуглаан хийн илэрхийлэх эрхийг хангах уг харилцааг зохицуулсан эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгоход зориулсан гадаад орнуудын сайн туршлагыг судалсан харьцуулсан судалгаа, ХЗДХЯ-аас боловсруулсан “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх судалгаа, мөн тус хуулийн төслийн зардлын тооцоог тооцоолсон судалгаанууд багтсан болно.

Уг ботид эмхэтгэгдсэн бидний судалгаа нь Монгол Улсын нийтийн эрх зүйн салбарт тулгамдаж буй олон асуудлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй шийдвэрлэгдэхэд зохих хувь нэмрийг оруулна гэдэгт итгэж байна.

ЗАХИРАЛ



Х.ЭРДЭМ-УНДРАХ

ГАРЧИГ

Өмнөх үг.....	III
Гарчиг.....	V
Товчилсон үгийн жагсаалт.....	VI
Хүснэгтийн жагсаалт	VII
Графикийн жагсаалт	VIII
Нэг. Цахим орчин дахь хүний эрхийг хамгаалах асуудал	9
Хоёр. Хилийн боомтын удирдлага: нэгдсэн захиргаа, чиг үүрэг	81
Гурав. Нийслэлийн эрх зүйн байдал (харьцуулсан судалгаа)	117
Дөрөв. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн төсөлд зориулсан харьцуулсан судалгаа	167
Тав. Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх судалгаа	231
Зургаа. Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай хуулийн төслийн зардлын тооцоо	285
Долоо. Татварын хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцоо (харьцуулсан судалгаа)	309

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АИХЭГ	Ардчилсан Институци, Хүний Эрхийн Газар
АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
БНМАУ	Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс
БНСУ	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс
БНСВУ	Бүгд Найрамдах Социалист Вьетнам Улс
БНЭУ	Бүгд Найрамдах Эстони Улс
ЕАБХАБ	Европын Аюулгүй Байдал Хамтын Ажиллагааны Байгууллага
НҮБ	Нэгдсэн Үндэсний Байгууллага
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс
УИХ	Улсын Их Хурал
ХЗДХЯ	Хууль зүй, дотоод хэргийн яам
ХЭҮК	Хүний эрхийн үндэсний комисс
СЯ	Сангийн яам
ТЕГ	Татварын ерөнхий газар
ЦЕГ	Цагдаагийн ерөнхий газар
НТГ	Нийслэлийн татварын газар
АТХ	Аймгийн татварын хэлтэс
СБДТХ	Сүхбаатар дүүргийн татварын хэлтэс
ТББ	Төрийн бус байгууллага
ХХК	Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани
ТЭЗҮ	Техник эдийн засгийн үнэлгээ
ИБУТЭТОУП	Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт
AVMSD	EU's Audiovisual Media Services Directive/ Европын Холбооны Аудио-Дүрс Хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээний удирдамж
IP	Internet Protocol
ISP	Internet service provider/Интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч
KCC	Korea Communications Commission /Солонгосын Харилцаа холбооны хороо
KCSC	Korea Communications Standards Commission /Солонгосын Харилцаа холбооны стандартын хороо
OECD	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага/ Organisation for Economic Co-operation and Development
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe /Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага
PPIAF	Private Infrastructure Advisory Facility/ Төр, хувийн хэвшлийн дэд бүтцийн зөвлөгөө өгөх газар

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1.1. Мета компани руу МУЗГ-аас илгээсэн мэдээлэл авах хүсэлт	42
Хүснэгт 2.1. Хилийн хяналтын удирдлага	90
Хүснэгт 2.2. БНСУ-ын боомтуудын нэгдсэн захиргааны өөрчлөлт	105
Хүснэгт 3.1. Хотын дарга болон засаг даргын хоорондын ялгаа	142
Хүснэгт 3.2. Хуульд заасан нийслэлийн хэрэгжүүлэх чиг үүрэг	149
Хүснэгт 4.1. Жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй холбоотой эрх зүйн хэм хэмжээ.....	180
Хүснэгт 4.2. Монгол Улсад жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай.....	180
Хүснэгт 4.3. Тайван хуран чуулах эрхийг баталгаатай олгодоггүй дэлхийн томоохон улсууд.....	190
Хүснэгт 4.4. Сонгон судалсан улсуудын жагсаал цуглаан зохион байгуулах тухай хуулийн зохицуулалтыг харьцуулсан нь	194
Хүснэгт 4.5. Сонгон судалсан улсуудын жагсаал цуглаан бүртгүүлэхтэй холбоотой хуулийн зохицуулалтыг харьцуулсан нь	204
Хүснэгт 4.6. Сонгон судалсан улсуудад жагсаал цуглаантай холбоотой цагдаагийн байгууллагын эрх, үүргийг тодорхойлсон байдал.....	213
Хүснэгт 4.7. Сонгон судалсан улсуудад жагсаал цуглааны тухай зохицуулсан хуулийг зөрчигдчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг хэрхэн зохицуулдаг тухай.....	220
Хүснэгт 5.1. Зорилгод хүрэх байдал.....	237
Хүснэгт 5.2. Практикт хэрэгжих боломж.....	237
Хүснэгт 5.3. Ойлгомжтой байдал	238
Хүснэгт 5.4. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал	240
Хүснэгт 5.5. Харилцан уялдаа	240
Хүснэгт 5.6. Шалгуур үзүүлэлт болон тохирох шалгах хэрэгсэл	242
Хүснэгт 5.7. Шалгуур үзүүлэлт	242
Хүснэгт 5.8. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хориглох газрыг хуулийн төсөлд болон Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд хуульд заасныг харьцуулсан нь.....	270
Хүснэгт 6.1. Хуулийн төсөлд тусгагдсан төрийн байгууллагын зардалд нөлөөлөх зүйл заалтууд	288
Хүснэгт 6.2. Төрийн байгууллагын гүйцэтгэх ажил үүрэг ба стандарт үйл ажиллагаа.....	291
Хүснэгт 6.3. Ажил үйлчилгээг гүйцэтгэх хүний нөөцийг тодорхойлсон байдал....	294
Хүснэгт 6.4. Хүний нөөцийн хэрэгцээг тодорхойлсон байдал	295
Хүснэгт 6.5. Нийт албан хаагчийн нийт цалингийн зардал.....	296
Хүснэгт 6.6. Нэг хүнд жилд ногдох ажлын байрны зардал	297
Хүснэгт 6.7. Нэг албан хаагчид ногдох зардал	298
Хүснэгт 6.8. Нийт зардлыг тооцсон байдал	298
Хүснэгт 6.9. Хуулийн төсөлд тусгагдсан иргэн, хуулийн этгээдийн зардалд нөлөөлөх зүйл заалтууд	300
Хүснэгт 6.10. Аж ахуйн нэгж байгууллагын ажиллагчдын сарын дундаж цалин .	302
Хүснэгт 6.11. Аж ахуйн нэгжид хөдөлмөр эрхэлж буй ажилтны ажлын хөлсийг цаг, минутаар тооцсон нь	302
Хүснэгт 6.12. Тоон үзүүлэлтийг тооцсон байдал	304
Хүснэгт 6.13. Нийт захиргааны зардлын дүн	305
Хүснэгт 7.1. Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх, Татварын маргаан таслах зөвлөлийн 2022 оны 08 дугаар сарын 26-ий өдрийн 44 тоот албан бичгийн хавсралт	332

ГРАФИКИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1.1. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас интернэт дундын зуучлагч нарыг ангилсан байдал	51
Бүдүүвч 2.1. Солонгосын боомтын нэгдсэн захиргааны систем	105
Зураг 3.1. Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө дэх нийслэлийн газар нутгийн хилийн цэс.....	147
График 4.1. Монгол Улсад зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглааны тоо (оноор). 191	
График 4.2. Судалгаанд оролцосон өмгөөлөгчдийн хариуцсан жагсаал, цуглаантай холбоотой зөрчлийн хэргийн ангилал	193
Бүдүүвч 7.1. Татварын маргаан шийдвэрлэх тогтолцоо	314
График 7.1. Захиргааны анхан шатны шүүхийн шийдвэрт, маргаан таслах зөвлөлийн эзлэх хувь	330
График 7.2. ТЕГ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр маргаанаа шийдвэрлүүлэхэд зарцуулсан хугацаа	331
График 7.3. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэр	333
График 7.4. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолыг шийдвэрлэсэн Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр.....	334
График 7.5. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн “татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдсэн” шийдвэрийг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс шийдвэрлэсэн байдал.....	334
График 7.6. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн “үнийн дүнг бууруулж өөрчилсөн тогтоолыг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс шийдвэрлэсэн байдал	335
График 7.7. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл татвар төлөгчийн гомдлыг хянан шийдвэрлэхэд зарцуулсан хугацаа.....	336
График 7.8. АТХ-ийн маргаан таслах зөвлөл татвар төлөгчийн гомдлыг хянан шийдвэрлэхэд зарцуулсан хугацаа	338
График 7.9. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн хянан шийдвэрлэсэн маргаанд татварын хэргийн хувь.....	340
График 7.10. Татвартай холбоотой захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр давж заалдах гомдол гаргасан байдал	341
График 7.11. Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.01.01-ний өдрөөс 2022.08.20-ны өдрийн хооронд хянан шийдвэрлэсэн 125 хэргийн он цагаар авч үзсэн нь.....	341
График 7.12. Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.01.01-ний өдрөөс 2022.08.20-ны өдрийн хооронд хянан шийдвэрлэсэн 125 хэрэгт 2021, 2022 оны Татварын улсын байцаагч, татварын албаны шийдвэрийн эзлэх хувь	342
График 7.13. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл татвар төлөгчийн гомдлыг шийдвэрлэхэд зарцуулж буй хугацаа	344
График 7.14. Татвар төлөгч гомдлоо НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр шийдвэрлүүлэхэд зарцуулж буй хугацаа	346

НЭГ. ЦАХИМ ОРЧИН ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХИЙГ
ХАМГААЛАХ АСУУДАЛ

Судалгааг удирдсан:

С.Сүхбаатар	Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D)
-------------	---

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Б.Түмэндэмбэрэл	Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)
Э.Сэлэнгэ	Эрдэм шинжилгээний ажилтан
С.Мягмарсүрэн	Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2022.11.28.

СУДАЛГААНЫ АГУУЛГА

Нэг. УДИРТГАЛ	11
1.1. Судалгааны үндэслэл.....	11
1.2. Судалгааны арга, хамрах хүрээ.....	11
1.3. Судалгааны үр дүн	12
1.4. Судалгааны бүтэц.....	12
Хоёр. Монгол Улс дахь иргэдийн цахим орчны хэрэглээ	13
Гурав. Монгол Улсын цахим орчин дахь хүний эрхийн зөрчлийн төрөл	15
3.1. Худал мэдээлэл тараах.....	15
3.2. Залилах	19
3.3. Хувийн нууцад халдах, задруулах.....	20
3.4. Садар самууныг сурталчлах.....	23
3.5. Оюуны өмчид халдах	25
3.6. Сонгох, сонгогдох эрхэд халдах	26
Дөрөв. Монгол Улсын цахим орчин дахь хүний эрхийн хамгаалалт	31
4.1. Иргэний хууль тогтоомж дахь зохицуулалт	31
4.2. Эрүүгийн хууль болон Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль дахь зохицуулалт	34
4.3. Зөрчлийн хууль, эрх зүйн хэм хэмжээний актын зохицуулалт	37
4.4. Контентын үйлчилгээ эрхлэх зохицуулалтын журам	40
4.5. Зохиогчийн эрхийн тухай хууль	44
4.6. Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай хуулийн төсөл..	45
4.7. Хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ	47
Тав. Цахим орчинд хүний эрхийг хамгаалах талаар харьцуулсан судалгаа .	56
5.1. Япон Улс.....	56
5.2. Бүгд Найрамдах Солонгос Улс	60
5.3. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс.....	63
5.4. Бүгд Найрамдах Эстони Улс	65
Зургаа. Дүгнэлт	70
Ном зүй	76

НЭГ. УДИРТГАЛ

1.1. Судалгааны үндэслэл

Олон нийтийн цахим сүлжээ нь компьютер, гар утас зэрэг техник хэрэгслийг ашиглан орон зайн хязгаарлалтгүйгээр дэлхийн аль ч өнцгөөс мэдээллийг түгээх, хүлээн авах, харилцаа тогтоох боломжийг хэрэглэгчид олгодог. Энэхүү боломж нь бизнесийн үйл ажиллагааг өргөжүүлэх, хүртээмжтэй байдлыг хангах, хэрэглэгчийн цаг хугацааг хэмнэх, бизнесийн зардлыг бууруулах олон талын ач холбогдолтой нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ болоод байна.

Ийнхүү олон нийтийн цахим сүлжээний хэрэглээ ихсэхийн хэрээр цахим орчин дахь харилцааг тодорхойлох, түүнийг боловсронгуй болгох шаардлага үүсэж байна. Үүний нэг жишээ нь цахим орчин дахь хүний эрхийн зөрчил юм. Тус зөрчил нь “гүтгэх”, “залилах”, “худал мэдээлэл тараах”, “оюуны өмчид халдах” гэх мэт хэлбэрээр дийлэнхдээ илэрч байна. Тиймээс хүний эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, түүний үр дагаврыг бууруулах талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой болгохоос гадна түүнийг олон нийтийн сүлжээ үзүүлэгч үйлчилгээний нөхцөл, өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх журамтай уялдуулах шаардлага тулгарч байна.

Монгол Улсад 2022 оны байдлаар нийт хүн амын 80 гаруй хувь нь цахим орчны хэрэглэгч болсон бөгөөд нийт хэрэглэгчдийн 96 хувь нь фэйсбүүк ашиглаж байна гэх тоон судалгаа байна.¹ Ийнхүү цахим хэрэглэгчийн тоо өсөх тусам цахим орчин дахь гэмт хэргийн төрөл болон түүний тоо нэмэгдсээр байна. Тухайлбал, Монгол Улсад цахим гэмт хэргийн тоо 2016 онд 976, 2018 онд 659, 2021 оны эхний хагаст 776 кибер гэмт хэрэг тус тус бүртгэгдсэн нь 2015 оныхоос 79 хувиар өссөн байна. Үүнд оюуны өмчийг хууль бусаар ашиглах, тараах, залилах, илтэд худал мэдээлэл тараах, бага насны хүүхдийн эсрэг садар самууныг сурталчлах зэрэг гэмт хэрэг багтаж байна.

Мөн олон нийтийн сүлжээнд иргэд үзэл бодлоо илэрхийлэхдээ хүнийг гүтгэх, нэр төрд нь халдах тохиолдолд цөөнгүй байна. Иймд цахим орчинд хүний эрхийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт шаардлагатай гэж үзэж, түүний зорилго, хамрах хүрээ, хязгаарыг тогтоох зорилгоор энэхүү судалгааг гүйцэтгэлээ.

1.2. Судалгааны арга, хамрах хүрээ

Энэхүү судалгаагаар цахим орчин дахь хүний эрхийн зөрчлийн хэлбэрийг тодорхойлохын сацуу “цахим орчин дахь хүний эрхийн зөрчил”-тэй холбогдох эрх зүйн баримт бичиг, холбогдох хуулийн төсөл, гадны зарим орны хууль тогтоомжийг харьцуулан судлах бөгөөд Монгол Улсын олон нийтийн сүлжээн дэх зохистой агуулгын эсрэг гэмт хэрэг, зөрчлийн төрлөөр хязгаарлагдана. Уг судалгааг баримт бичгийн судалгааны арга болон харьцуулсан судалгааны аргыг хослуулан ашиглан гүйцэтгэсэн болно.

¹ Б.Өнөрмаа, Цахим хэрэгсэл ашиглан үйлдэгдэж буй гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлага, 2022.02.18, Холбоос: <https://www.mglibar.mn/news/4065>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.20.

1.3. Судалгааны үр дүн

Энэхүү судалгааны ажлаар Монгол Улсын олон нийтийн сүлжээн дэх хүний эрхийн хязгаарлалт түүний эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхойлж, хүний эрх зөрчигдөх явдлаас урьдчилан сэргийлэх, таслах зогсоох хүрээнд хийгдэж буй цахим орчин дахь мэдээлэлд хяналт тавих тогтолцоо, бусад улсын сайн туршлагыг тодруулж, оновчтой зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх арга замыг тодорхойлоход чиглэнэ.

1.4. Судалгааны бүтэц

Энэхүү судалгааг таван үндсэн бүлгийн хүрээнд гүйцэтгэлээ. Тухайлбал, хоёр болон гуравдугаар бүлэгт Монгол Улсын цахим орчны хэрэглээ, түүний онцлог, цахим орчинд түгээмэл тохиолддог гэмт хэрэг, зөрчлийн илрэх хэлбэрийг судалж, судалгааны хүрээг тодорхойлов. Цахим орчин дахь хүний эрхийн зөрчлийн илрэх хэлбэрийг тодруулахын тулд Монгол Улс дахь хууль тогтоомжид тухайн зөрчлийг хэрхэн тодорхойлж, шүүхийн практикт хэрхэн шийдвэрлэж байгааг судаллаа.

Дөрөв дүгээр бүлэгт дээр дурдсан цахим орчинд илэрч байгаа зөрчлүүдийг иргэний, эрүүгийн, захиргааны журмаар шийдвэрлэх журам, түүнд тулгарч буй асуудлыг тодорхойлохыг зорилго. Ийнхүү цахим орчинд хүний эрхийг хамгаалж буй өнөөгийн байдлыг тодруулахын хамт “Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай” хуулийн төсөл батлагдсанаар Монгол Улсын цахим орчинд хүний эрхийг хамгаалах механизм хэрхэн сайжрах талаар дүгнэн, холбогдох санал зөвлөмжийг өгөв.

Тав дугаар бүлэгт гадны зарим улс орнуудын цахим орчин дахь хүний эрхийн зөрчлийн төрөл, онцлог, түүнийг шийдвэрлэх, хамгаалах механизм, тэдгээрийн давуу ба сул тал, нийтлэг жишгийг тодруулж, 6 дугаар бүлэгт Монгол Улсын цахим орчинд хүний эрхийг хамгаалж буй өнөөгийн байдалд дүгнэлт өгч, түүнтэй холбогдуулан “Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай” хуулийн төслийг сайжруулах зөвлөмжийг өгөхийг зорилго.

ХОЁР. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ИРГЭДИЙН ЦАХИМ ОРЧНЫ ХЭРЭГЛЭЭ

Интернэтэд суурилсан цахим хэрэглээнд тулгуурлан иргэд орон зай цаг хугацааны хязгаарлалтгүйгээр үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлж, мэдээллийг цаг алдалгүй хүлээн авах, түгээх, хэвлэн нийтлэх, эвлэлдэн нэгдэх, зар сурталчилгаа явуулах, цахим арилжаа, үйлчилгээ эрхлэх, авах, урамшуулал, уралдаан тэмцээнд оролцох, хурал, хэлэлцүүлэг, боловсрол, сургалт, үйлчилгээнд хамрагдах боломжтой болсон. Цахим хэрэглээний нийтлэг хэлбэрүүдийг зорилгоор нь төрөлжүүлэн авч үзье. Үүнд:

1. Имэйл буюу захидлаар харилцах
2. Мэдээллийг зайнаас дамжуулах
3. Мэдээллийг хайх, түгээх
4. Цахим арилжаа хийх
5. Цахим сургалт үйлчилгээ
6. Цахим банкны үйлчилгээ
7. Бэлэн бус төлбөр тооцоо
8. Хурал, цуглаан хийх
9. Олон нийтийн сүлжээ ашиглах гэх мэтээр ангилагдах боломжтой.²

Монгол Улсад нийт 2.16 сая интернэт хэрэглэгч, давхардсан тоогоор нийт 2.85 сая олон нийтийн сүлжээ хэрэглэгч, мөн давхардсан тоогоор 2.5 сая Фэйсбүүк хэрэглэгч бүртгэлтэй байна.³

Цахим хэрэглээ өсөхийн хэрээр цахим орчин дахь хүмүүсийн харилцаа илүү өргөжиж, нарийн төвөгтэй болсоор байна. Тухайлбал интернэт, цахим сүлжээг ашиглан эсхүл дамжуулан үйлдэх гэмт хэрэг, зөрчлийн арга хэрэгсэл улам нарийсаж байгааг дурдаж болно.

Монгол Улсад цахим хэрэгсэл ашиглан үйлдэгдэж буй гэмт хэрэг, зөрчлийн төрлүүдийг дурьдвал:

1. Иргэд болон өсвөр насны хүүхдүүдийн цахим хаяг руу садар самуун агууламжтай зураг, бичлэг илгээж садар самуунд уруу татах, сурталчлах, биеэ үнэлэхийг зохион байгуулах;
2. Хуулиар хориглосон бараа бүтээгдэхүүний худалдаа зохион байгуулах буюу галт зэвсэг, хар тамхи, мансууруулах бодис, согтууруулах ундааны зүйл худалдаалах;
3. Бусдыг айлган сүрдүүлэх, гүтгэх, худал мэдээлэл тараах, ялгаварлан гадуурхах;
4. Залилах /онлайн худалдаа нэрээр урьдчилгаа төлбөр авах, иргэний нэрээр хуурамч хаяг үүсгэн ойр дотны хүмүүсээс мөнгө зээлэх, шуурхай зээл олгох нэрийдлээр урьдчилгаа үйлчилгээний төлбөр авах гэх мэт/;

² The introduction to Uses of Internet, Educba.com, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

³ Digital 2022: Mongolia, Datareportal.com, Холбоос: <https://datareportal.com/reports/digital-2022-mongolia#:~:text=There%20were%202.16%20million%20internet,percent>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

5. Мөрийтэй тоглоом зохион байгуулах, сугалаа, уралдаан нэрийдлээр ашиг олох, иргэдийг хохироох;
6. Зохиогчийн зөвшөөрөлгүйгээр түүний бүтээл, туурвилыг хуулбарлан тараах;
7. Мөнгө угаах зорилгоор бага дүнтэй олон тооны гүйлгээ хийх ажлыг зохион байгуулах;
8. Хувь хүний нууц, мэдээлэл технологийн хэрэгсэл, сүлжээнд хууль бусаар нэвтрэх, халдах гэх мэт.⁴

Монгол Улсад 2016 онд 976, 2018 онд 659, 2021 оны эхний хагаст 776 кибер гэмт хэрэг тус тус бүртгэгдсэн нь 2015 оныхоос даруй 79 хувиар өссөн бөгөөд өнгөрсөн дөрвөн жилд цахим гэмт хэргийн хохирогчид нийтдээ 27.4 тэрбум төгрөгийг (ойролцоогоор 9.5 сая ам.доллар) гадаад руу шилжүүлж алджээ.⁵ Цахим гэмт хэрэг гэдгийг “компьютерийн сүлжээгээр дамжин хийгдэж буй өөр өөр төрлийн гэмт хэргүүдийн нийлбэр” гэж тодорхойлсон байдаг.⁶ Кибер гэмт хэргийн тухай конвенцыг боловсруулагчдыг зүгээс хүрээг тодорхойлоход бэрхшээлтэй талаар дурдан төрлийн хувьд дөрөв ангилсан байдаг. Үүнд:

1. Компьютерийн мэдээлэл, сүлжээний бүрэн бүтэн, нууцлагдсан, хүртээмжтэй байдлын эсрэг гэмт хэрэг;
2. Компьютер ашиглаж үйлдэх гэмт хэрэг;
3. Интернет дэх зохистой агуулгын эсрэг гэмт хэрэг;
4. Интернет дэх оюуны өмчийн эсрэг гэмт хэрэг.⁷

Монгол Улсын цахим орчинд үйлдэгдэж буй гэмт хэрэг, зөрчлүүдээс “худал мэдээлэл тараах”, “залилах”, “хувийн нууцад халдах”, “хувийн нууцад задруулах”, “садар самууныг сурталчлах”, “оюуны өмчид халдах”, “сонгуулийн үеэр илт худал мэдээлэл тараах” гэмт хэрэг, зөрчлүүд тус тус нийтлэг үйлдэгдэж байгаа тул дараагийн бүлэгт тус гэмт хэрэг, зөрчлүүдийн талаар дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

4 Б.Өнөрмаа, Цахим хэрэгсэл ашиглан үйлдэгдэж буй гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлага, 2022.02.18, Холбоос: <https://www.mglbar.mn/news/4065>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.20.

5 Цагдаагийн ерөнхий газар, Цагдаагийн байгууллагын хэмжээнд 2021 онд бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, зөрчлийн мэдээ, (УБ, 2021), Холбоос: <https://police.gov.mn/a/5795>.

6 Л.Галбаатар, Кибер гэмт хэргийг шүүхэд хянан шийдвэрлэх нь, (УБ, 2015), 12 дахь тал.

7 Кибер гэмт хэргийн тухай 2001 оны Будапештын конвенц, 2-9 дэх зүйл.

ГУРАВ. МОНГОЛ УЛСЫН ЦАХИМ ОРЧИН ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХИЙН ЗӨРЧЛИЙН ТӨРӨЛ

3.1. Худал мэдээлэл тараах

Монгол Улсад санамсаргүй болон зориудаар илт худал гүтгэлэг зохиох, мэдээллийн эх сурвалжийн үнэн бодит байдлыг шалгахгүйгээр худал мэдээлэл тарааж нэр төрд халдах халдлага зөрчил олон нийтийн сүлжээнд цөөнгүй гарч байна.

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.16-д Монгол Улсын иргэн нь “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй” хэмээн зааснаар үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрхийг хамгаалсан байна. Хүний итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх нэгэн хэрэглүүр бол “цахим хэрэглээ” гэж болно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1-т “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 заажээ. Иймд аливаа иргэний үзэл бодол бусдын эрх, эрх чөлөөг хөндсөн эсхүл үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд харшилсан тохиолдолд тухайн иргэний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлах боломжтой учир бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаах зорилготойгоор худал мэдээлэл тараасан үйлдлийг Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд гэмт хэргийн төрөлд хамааруулж хуульчилсан.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 13.14 дүгээр зүйлийн 13.14.1-т “Хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндэд халдсан илт худал мэдээллийг олон нийтэд тараасан бол дөрвөн зуун тавин нэгжээс нэг мянга гурван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр зуун дөчин цагаас долоон зуун хорин цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл нэг сараас гурван сар хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах ял шийтгэх”-ээр заажээ.

“Худал мэдээлэл олон нийтэд тараасан” гэж илт худал мэдээллийг нэг буюу түүнээс дээш олон хүнд түгээсэн байхыг ойлгоно.⁸ Мэдээллийг амаар болон бичгээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, цахим орчинд тарааж болно.⁹ Эрүүгийн хуулийн 13.14 дүгээр зүйлд заасан “Худал мэдээлэл тараах” гэмт хэрэг нь 1986 болон 2002 оны Эрүүгийн хуулиудад тусгагдаж байсан түүхэн уламжлалтай. Тухайлбал Монгол Улсын 1986 оны Эрүүгийн хуулийн 117 дугаар зүйлд заасан Гүтгэх гэмт хэргийг “Бусдын нэр төр, алдар хүндийг гутаасан илт худал гүжирдлэг тараасан бол” ял шийтгэхээр, 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 111 дүгээр зүйлд заасан Гүтгэх гэмт хэргийг “Хүний нэр төр, алдар хүндийг гутаах зорилгоор илт худал гүжирдлэг тараасан бол” гэмт хэрэгт тооцож ял шийтгэхээр тус тус зүйлчилж байсан байна.

Улсын дээд шүүхийн 2007 оны “Эрүүгийн хуулийн 110, 111 дүгээр зүйлүүдийн зарим заалтыг тайлбарлах тухай” 40 дүгээр тогтоолд “гүтгэх” гэмт хэргийн

8 С.Гантулга, Б.Энхболд нар, Эрүүгийн эрх зүй: тусгай анги, (УБ, 2020).

9 Мөн тэнд.

бүрэлдэхүүнтэй холбоотой тайлбарууд тусгагдсан байна. Тухайлбал тус зүйлд заасан “...худал гүжирдлэг...” гэдэгт илт худал мэдээлэл, баримт сэлтийг ойлгоно гэжээ. Үүнээс үзвэл “илт худал мэдээлэл тараах” гэдэгт “гүтгэх” буюу “гүжирдэх” үйлдлийг ойлгож болно.¹⁰ Үүнээс үзвэл, одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Эрүүгийн хууль дахь “худал мэдээлэл тараах” гэмт хэрэг нь өөрөөр нэрлэгдсэн “гүтгэх” гэмт хэрэг юм.

“Олон нийт” гэх ойлголтын эрх зүйн хэм хэмжээний хүрээнд тодорхойлсон зүйл байхгүй байх бөгөөд Монгол хэлний тайлбар толинд “ард түмэн, олон хүн” гэсэн утгаар авч үзжээ.¹¹ Улсын дээд шүүхийн 2007 оны “Эрүүгийн хуулийн 110, 111 дүгээр зүйлүүдийн зарим заалтыг тайлбарлах тухай” 40 дүгээр тогтоолд зааснаар “...нийтэд тараасан...” гэж худал гүжирдлэгийг нэг буюу түүнээс дээш хүнд түгээсэн байхыг ойлгоно гэжээ.

Эрүүгийн хуулийн 13.14 дүгээр зүйлд заасан “Худал мэдээлэл” нь дараах хэлбэрээр илэрч болно. Үүнд:

- Худал /хуурамч/ мэдээлэл (Disinformation) гэдэг нь хувь хүн, нийгмийн бүлгүүд, байгууллага, улс оронд хор хохирол учруулахын тулд урьдчилан төлөвлөж зохиосон худал мэдээлэл;
- Ташаа мэдээлэл (Misinformation) гэдэг нь худал мэдээлэл боловч хувь хүн, нийгмийн бүлгүүд, байгууллага, улс оронд хор хохирол учруулах санаа зорилго агуулаагүй, зохиогоогүй мэдээлэл;
- Дэгс мэдээлэл (Mal-information) гэдэг нь бодит байдалд үндэслэсэн боловч хувь хүн, нийгмийн бүлгүүд, байгууллага, эсвэл улс оронд хор хохирол учруулахын тулд ашигласан мэдээлэл.¹²

Гэсэн хэдий ч Монгол Улсын хууль тогтоомжид илт худал мэдээлэл, ташаа мэдээлэл гэх нэр томъёог нэг мөр тайлбарласан, нийтээр баримтлах шинжтэй эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна. 1986 болон 2002 оны Эрүүгийн хуулиар гагцхүү “хүний нэр төр, алдар хүндийг гутаасан эсхүл гутаах зорилгоор” илт худал мэдээлэл тараасан үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцож, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг байсныг анхаарах нь зүйтэй. Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Эрүүгийн хуулийн дагуу хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндэд халдсан хэдий ч болгоомжгүйгээр ташаа мэдээлэл тараасан үйлдэлд ч мөн эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж болохоор байна. Өөрөөр хэлбэл бусдын нэр хүндэд халдах зорилгоор худал мэдээлэл тараах үйлдэл, мэдээллийн эх сурвалжийг хянахгүйгээр ташаа мэдээлэл тараах үйлдэл нь ялгаатай бөгөөд үүнээс үүдэн гарсан эрх зүйн үр дагавар өөр байх ёстойг анхаарах нь зүйтэй.

10 Улсын дээд шүүхийн тогтоол, Эрүүгийн хуулийн 110, 111 дүгээр зүйлүүдийн зарим заалтыг тайлбарлах тухай, №40, 2007.10.29, Холбоос: <http://old.supremecourt.mn/act/view/126>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

11 Монгол хэлний их тайлбар толь, Холбоос: <https://mongoltoli.mn/dictionary/detail/62373>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

12 Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, Сонгуулийн үеийн хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн зохицуулалт ба ёс зүй: Мониторингийн тайлан, (УБ, 2020). Холбоос: <http://resource4.sodonsolution.org/mediacouncil/File/2021/02/16/camodbal3xtmtrzi/Songuuliin%20uyiin%20hewlel%20medeelliin%20erh%20zuin%20zohitsuulalt%20ba%20yos%20zui.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

2020 онд Эрүүгийн хуулийн 13.14 дүгээр зүйлд заасан “Худал мэдээлэл тараах” зүйлээр 193 хүн эрүүгийн хэрэгт холбогдсон байна.¹³

Шүүхийн практикт бусдын нэр хүндэд халдсан илт худал мэдээллийг цахим орчинд тараасан тохиолдлыг гэмт хэрэгт тооцож, ял шийтгэлийг оногдуулан шийдвэрлэж байна. Тухайлбал Өмнөговь аймаг дахь Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхээс шүүгдэгч С.С нь хохирогч иргэн Д.Э-тэй маргалдаж, өөрийн фейсбүүктээ “үйлчлэгчээр ирсэн мэргэжилгүй ажилгүй хүүхэн дарга, даамалтайгаа явалдаж байж эрхлэгчийн энд хүрчхээд зүгээр л байгаарай” гэсэн пост оруулсан нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 13.14 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар худал мэдээлэл тараах гэсэн гэмт хэргийн шинжийг агуулж байгаа гэж дүгнэн, торгох ялаар шийтгэжээ.¹⁴

Мөн түүнчлэн, иргэн М.Г нь 2020 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр өөрийн нөхөртэй нь гэр бүлээс гадуур харилцаатай гэх иргэн С.Ц-ын царай төрх бүхий зургийг ашиглаж, улмаар “.. энэ хүнийг таних уу, утас хулгайлчихжээ, бичлэг нь байгаа, арай ч юм хийхгүй байх гэж бодсон чинь авчихсан байх юм” гэх мэтээр facebook орчин дахь нэр бүхий группт сөрөг мэдээлэл байршуулсан үйлдлийг худал мэдээлэл тараах гэмт хэргийн шинжийг хангасан гэж үзсэн ч түүний гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, гэм буруугийн хэлбэр, үйлдсэн гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанар, хэр хэмжээ, өөрийн үйлдэлдээ хийж байгаа дүгнэлт, үйлдсэн хэргээ хүлээн зөвшөөрсөн, үйлдсэн гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, бага насны хүүхэдтэй, 9 сартай жирэмсэн, орлогогүй, эрүүгийн хариуцлагыг хөнгөрүүлэх нөхцөл байдал зэргийг харгалзаж эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлжээ.

Мөн “Нээлттэй нийгэм форум болон Хууль зүйн мэдээлэл, судалгааны хамтын ажиллагааны нийгэмлэгийн нэр бүхий судлаачид шүүхээр шийдвэрлэгдсэн худал мэдээлэл тараах гэмт хэрэг, түүний шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийн, нэгтгэн дүгнэж дор дурдсан дүгнэлтийг гаргасан байна. Үүнд:

- “...Эрүүгийн хуулийн 13.14 дүгээр зүйлд заасан “худал мэдээлэл тараах” гэмт хэргийг шалгах, шийдвэрлэхдээ “илт худал мэдээлэл” гэсэн ойлголтод тодорхой үйл баримт, болсон үйл явдалд үнэлэлт дүгнэлт өгсөн, шүүмжилэн нэр хүндийг гутаасан, халдсан, бодит баримтыг бүрэн гүйцэт бус, алдаатай мэдээлэл тараасан, сөрөг мэдээллийг хамруулан эрүүгийн журмаар шалгаж, шүүхээс гэм буруутайд тооцох асуудал гарч байгаа нь үг хэлэх эрх, мэдээллийн эрх чөлөөний зарчимд нийцэхгүй байна.”
- “...Худал мэдээлэл тараах гэмт хэргийг шалгах, хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь хэт нэг талыг барьсан, хэргийн нотолбол зохих нөхцөл байдлыг бүрэн шалгаж тогтоохгүй, зөвхөн гомдол, өргөдөл гаргагч этгээдийн өгсөн мэдээлэл, баримтад тулгуурлан үнэн, худлыг шүүн дүгнэлт хийх, мэдээлэл тараасан этгээдийг буруутгах хандлага, практик мөрдөн шалгах, прокурор, шүүхийн шатанд бодитой байна.”

¹³ Мөн тэнд.

¹⁴ Өмнөговь аймгийн Ханбогд сум дахь сум дундын эрүүгийн хэргийн шүүх тогтоол, Дугаар 2021/ШЦТ/94, 2021.06.18, Холбоос: https://shuukh.mn/single_case/56903?daterange=2021/01/01%20-%202021/11/21%20&id=1&court_cat=2&bb=1, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

- "...Худал мэдээлэл тараах гэмт хэрэгт хохирогч нь нэр бүхий тодорхой этгээд биш харин хорио цээрийн дэглэмийн үед уртасгасан цагаар үүрэг гүйцэтгэн ажиллаж байгаа нийт төрийн албан хаагчийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон илт худал мэдээллийг тараасан гэж иргэнийг буруутган яллаж ял шийтгэсэн тохиолдол гарчээ. Эрүүгийн хуульд заасан "худал мэдээлэл тараах" гэмт хэргийн зүйл, заалтыг төрийн алба, төрийн алба хаагчдыг үл хүндэтгэх, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан гэсэн үзэл хандлагын үүднээс төрийн байгууллага ашиглан, иргэдийн эсрэг гомдол, өргөдөл гаргах тохиолдол гарсан байна. (Хөвсгөл аймаг дахь сум дундын эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийтгэх тогтоол, 2020.4.3, №00112)"¹⁵ гэжээ.

Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын Хүний Эрхийн Зөвлөлөөс бүх улс орнуудад "гүтгэх гэмт хэргийг эрүүгийн хуулиас хасах арга хэмжээ авахыг зорих, эрүүгийн хуулийг хамгийн ноцтой тохиолдлуудад л хэрэглэх, ингэхдээ хорих ялыг хэзээ ч ашиглахгүй байх"-г зөвлөжээ. "Худал мэдээлэл тараах" гэмт хэргийг Монгол Улсын Эрүүгийн хуулиас хасахгүй тохиолдолд ямар тохиолдлыг гэмт хэрэгт тооцож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх талаар нарийвчлан тодорхойлох нь зүйтэй. Монгол Улсын иргэн өөрийн нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан худал мэдээлэл тараасан этгээдийн эсрэг иргэний шүүхэд нэхэмжлэл гаргах, учирсан хохирлоо шаардах боломжтой тул эрүүгийн шүүх ямар бүрэлдэхүүнийг хангасан үйлдлийг хянах талаар ялгаа заагийг тогтоох шаардлагатай байсаар байна.

Иймд юун түүнд Эрүүгийн хуульд заасан "Худал мэдээлэл тараах" гэмт хэргийн субъектив талыг тусгайлан тодорхойлох нь зүйтэй. Гэвч гагцхүү субъектив талыг тусгах нь хангалтгүй.

НҮБ-ын Хүний Эрхийн Зөвлөл, Европын Холбооны Хүний Эрхийн Шүүх болон бусад иргэний нийгмийн байгууллагуудаас аливаа төрийн албан хаагч, улс төрийн албан хаагч нь жирийн иргэнээс илүү шүүмжлэлд тэсвэртэй байх ёстой тул үүнээс үүдэх ялгаатай үр дагаврыг хууль тогтоомжид тусгах шаардлагатай гэдэгт санал нэгддэг.¹⁶ Тухайлбал Европын Холбооны Парламентаас гишүүн орнууддаа "төрийн албан хаагчдад зориулсан өндөржүүлсэн хамгаалалтыг гүтгэлэгтэй холбоотой хууль тогтоомжоос хасах"-ыг үүрэг болгожээ.¹⁷

Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагаас Андорра, Болгарь, Франц, Герман, Итали, Монакка, Нидерланд, Португал, Турк зэрэг гишүүн улс орнуудад төрийн албан хаагчийн талаар худал мэдээлэл тараасан тохиолдолд илүү хүнд хариуцлага ногдуулж байгаа тухайд шүүмжлэлтэй хандсан байна.¹⁸

Армени, Гүрж, Бүгд Найрамдах Босни ба Херцеговина, Ирланд, Киргизстан, Монтенегро, Норвеги, Румын, Холбооны Бүгд Найрамдах Социалист Югослав, Их Британи, АНУ, Украин улсууд гүтгэх, доромжлох, сонгуулийн үеэр илт худал

15 Нээлттэй нийгэм форум, Худал мэдээлэл тараах гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэж буй практик: Илт худал мэдээлэл гэх ойлголтын эрүүгийн эрх зүйн асуудал, (УБ, 2021), Холбоос: https://cdn.green-soft.mn/uploads/users/3092/files/Misinformation%20Crime_Web%20version.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

16 Dunja Mijatović, Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study, Organization for Security and Co-operation in Europe The Representative on Freedom of the Media, 2017.

17 The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1577, 2007.

18 Dunja Mijatović, Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study, Organization for Security and Co-operation in Europe The Representative on Freedom of the Media, 2017.

мэдээлэл тараах зэрэг гэмт хэргийг эрүүгийн хуулиас хасаж, иргэний журмаар шийдвэрлэдэг болсон байна. Мөн хэдийгээр Канад¹⁹, Люксембург²⁰, Швейцарь²¹ болон Дани²² улсын Эрүүгийн хуульд гүтгэх гэмт хэрэг тусгагдсан боловч худал мэдээлэл гэдгийг мэдээгүй бөгөөд өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх эсхүл нийтийн эрх ашгийн төлөө мэдээллийг нийтэлсэн, тараасан тохиолдолд гэмт хэрэгт тооцохгүй байхаар тусгайлан тусгажээ.

Молдова улсад гүтгэх гэмт хэргийг хуульчилсан ч төрийн албан хаагч аль ч журмаар гомдол гаргах эрхгүй байхаар зохицуулсан байна.²³ Финланд, Франц, Малта, Казакстан, Нидерланд улсад гүтгэх гэмт хэргийг мөн адил хуульчилсан хэдий ч уг хэргийг гагцхүү хохирогчийн гомдлоор үүсгэдэг. Өөрөөр хэлбэл прокурорын санаачилгаар хэргийг үүсгэх боломжгүй байна.

Эндээс үзвэл төрийн албан хаагчийн нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаах зорилгоор илт худал мэдээлэл тараасан үйлдлийг Эрүүгийн хуульд заасан “Худал мэдээлэл тараах” гэмт хэрэгт хамааруулахгүй байх, эсхүл дээрх тохиолдолд эрүүгийн хариуцлагын хэмжээ илүү бага байх зэргээр ялгамжтай зохицуулалт хийх нь олон улсын хүний эрхийн стандартад нийцэж байна.

3.2. Залилах

Эрүүгийн хуулийн 17.3 дугаар зүйлд зааснаар “Хуурч, эсхүл баримт бичиг, эд зүйл, цахим хэрэгсэл ашиглаж, эсхүл зохиомол байдлыг зориудаар бий болгох, сүсэг бишрэлийг далимдуулах, бодит байдлыг нуух замаар бусдыг төөрөгдөлд оруулж, эсхүл нэр хүнд, урьдын харилцааны явцад бий болсон итгэлийг урвуулан ашиглаж эзэмшигч, өмчлөгчийн эд хөрөнгө, эд хөрөнгийн эрхийг шилжүүлэн авсан” үйлдлийг “залилах” гэмт хэрэгт тооцдог.

Цахим орчин дахь залилах гэмт хэргийн түгээмэл хэлбэр нь хууль бусаар бусдын цахим хаягаар нэвтэрч зохиомол байдал үүсгэж бусдыг хуурах тохиолдол юм. Тодруулбал, шүүгдэгч нь:

- 2020 оны 06 дугаар сарын 06-ны өдөр фейсбүүкийн хэрэглэгч Г.Т-н хаягт хууль бусаар нэвтэрч, түүний найз М-с “мөнгө зээлээч” гэж өөрийн дансандаа 350,000 төгрөг шилжүүлэн авч, Баянзүрх дүүргийн 9 дүгээр хорооны нутаг дэвсгэрт байрлалтай Хаан банкны автомат тооцоолуурын машин(АТМ)-с гарган авч залилсан,
- 2020 оны 06 дугаар сарын 06-ны өдрийн 22 цагийн орчимд фейсбүүкийн хэрэглэгч Б.Д-н хаягт хууль бусаар нэвтэрч, түүний найз А.А-с мөн адил мөнгө зээлэхийг гуйж өөрийн дансандаа 3,000,000 төгрөг шилжүүлэн авч, Баянзүрх дүүргийн нутаг дэвсгэрт байрлалтай Голомт банкны автомат тооцоолуурын машин(АТМ)-с гарган авч залилсан гэмт хэрэг үйлдсэн нь холбогдох нотлох баримтаар нотлогдсон зэргийг дурдаж болно.

19 Criminal Code of Canada (R.S.C., 1985, c. C-46), Холбоос: <http://lawslois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

20 Criminal Code of Luxembourg, Холбоос: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/code/penal>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

21 Criminal Code of Switzerland, Холбоос: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/index.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

22 Criminal Code of Denmark, Холбоос: <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=181992>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

23 The Law on freedom of expression of the Republic of Moldova, No. 64, 2010.

Мөн түүнчлэн аливаа этгээдтэй цахим орчинд тодорхой бараа, үйлчилгээ нийлүүлэхээр тохиролцох замаар илэрдэг. Тодруулбал, шүүгдэгч нь 2020 оны 09 дүгээр сарын 03-ны орой “Захиалгат модон тавилга хийнэ” гэсэн зар тавьж фэйсбүүкээр хохирогчтой холбогдож хоёр ширхэг тавилга долоо хоногийн дотор хийж өгөхөөр тохиролцон урьдчилгаа болгож талыг нь буюу 600,000 төгрөг авсан. Тохирсон хугацаанд хохирогч нь шүүгдэгчтэй утсаар болон фэйсбүүк хаягаар холбогдох гэж оролдсон боловч хариу өгөлгүй удсан. Шүүгдэгчийн үйлдсэн уг үйлдэл нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 17.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан залилах гэмт хэргийн “...хуурч, ..эзэмшигч, өмчлөгчийн эд хөрөнгийг... шилжүүлэн авсан” шинжийг хангасан гэж шүүх үзсэн бөгөөд тус үйлдлийн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинж хангагдсан тул шүүхээс 500,000 төгрөгөөр торгож шийдвэрлэсэн.²⁴

Залилах гэмт хэрэг 2012-2018 онд жилд дунджаар 1,967 бүртгэгдэж байсан бол 2018-2021 онд 4,472, 2021 онд 6,558 бүртгэгдэж, жил дараалан хурдацтай өсөж байна.²⁵ Тухайлбал 2022 оны эхний 5 сард 5,523 гэмт хэрэг бүртгэгдэж нийт гэмт хэргийн 32.8 хувийг эзэлж байгаа нь 2020 оны жилийн эцсээс 1,253 хэргээр их, 2021 оны жилийн эцсээс 1,035 хэргээр бага байгаа нь энэ оны жилийн эцсээр 11,000 орчим хэрэг болох төсөөлөлтэй байгаа талаар салбарын мэргэжилтэн дурджээ.²⁶

Энэ оны эхний таван сарын байдлаар залилах гэмт хэргийн 3,618 буюу 65.5 хувь нь цахим орчинд үйлдэгджээ. Үүний 1,233 буюу 34.1 хувь фэйсбүүкээр мөнгө зээлэх, бараа худалдан авалт хийх, цахим орчинд харилцаа тогтоон тухайн хүнийхээ илтгэлийг олж мөнгө шилжүүлэх хүсэлт илгээх, бага хүүтэй зээл санал болгож урьдчилгаа шимтгэл авах, олны танил хүмүүс болон байгууллагын нэрийг барьж азтан тодруулах зэргээр, 754 буюу 20.8 хувь нь хандив тусламж авахаар цахим орчинд хандсан иргэдийн фэйсбүүк хаягийг ашиглан хуурамч данс нээж залилсан, 110 буюу 3.0 хувь нь байр түрээслэх, 1,476 буюу 40.1 хувь нь бараа худалдан авалт, зээл авахаас өмнө шимтгэл төлөх, найз нөхдийн нэртэй хуурамч хаягаас яаралтай мөнгө зээлэх хүсэлтийг явуулж урьдчилан бэлтгэсэн дансанд мөнгийг шилжүүлж авах зэрэг арга хэлбэрээр үйлдэгджээ.²⁷

3.3. Хувийн нууцад халдах, задруулах

Эрүүгийн хуулийн 13.10 дүгээр зүйлд зааснаар “Хувь хүний нууцад халдах” гэж хувь хүний хуулиар хамгаалагдсан нууцыг хууль бусаар олж авсан, бусдад дамжуулсан үйлдлийг хэлнэ. Халдлагын зүйл нь хувь хүний нууц байна.²⁸

“Хувь хүний нууцыг задруулах” гэж амаар болон бичгээр, тухайлбал яриа, захидал, тайлбар бичих, унших зэргээр бусдад дамжуулах, мэдээлэх үйлдэл эсхүл уг нууцыг хадгалах үүргээ биелүүлээгүй байхыг ойлгоно.²⁹ Энэ гэмт хэргийн халдлагын зүйл нь хувь хүний нууц байна.³⁰ Тус гэмт хэргүүдийг “харилцаа холбоо,

24 Хан-Уул дүүргийн эрүүгийн хэргийн шүүхийн тогтоол, Дугаар 2021/ШЦТ/247, 2021.05.13, Холбоос: <https://shuukh.mn>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

25 Цагдаагийн хошууч Э.Уянга, “Залилах гэмт хэргээс учирсан хохирол 2021 онд 143.9 тэрбум төгрөг болж өссөн”, Eagle.mn, 2022.06.17. Холбоос: <http://eagle.mn/r/103067>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

26 Е.Барсболд, “Цахим орчинд үйлдэгдсэн залилах гэмт хэргийн улмаас улсын хэмжээнд 5.6 тэрбум төгрөгийн хохирол учирсан”, (Сурв. П.Зоригт), 2022.06.17, Холбоос: <https://ikon.mn/n/215j>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

27 Мөн тэнд.

28 С.Гантулга, Б.Энхболд нар, Эрүүгийн эрх зүй: тусгай анги, (УБ, 2020).

29 Мөн тэнд.

30 Мөн тэнд.

цахим сүлжээ ашиглан” үйлдсэн бол хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнд тооцогдоно.³¹

Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.13 дахь хэсэгт “Халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхтэй. ... Иргэний хувийн ба гэр бүл, захидал харилцааны нууц орон байрны халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаална” гэж зааснаар иргэний хувийн нууцыг үндсэн эрхэд тооцон хамгаалсан байна. Өөрөөр хэлбэл хүний хувийн нууцыг өөрийнх нь зөвшөөрөлгүй нийтэд дэлгэрүүлсэн үйлдэл нь хүний халдашгүй байдлын эсрэг үйлдэл бөгөөд энэхүү үйлдлээс үүдэн гарсан гэм хорыг иргэний болон эрүүгийн журмаар арилгах хуулийн хариуцлага хүлээх юм.

Ийнхүү хуулиар хамгаалсан нууцад хамаарах мэдээг тухайн иргэний өөрийнх нь зөвшөөрөлгүй нийтэд тараасан бол иргэн өөрт учирсан гэм хороо арилгуулахаар шаардах эрхтэй талаар Иргэний хуульд зохицуулжээ.³² Тухайлбал, ИХ-ийн 21.4-т “Хуулиар тогтоосон хувийн нууцад хамааралтай мэдээг өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр тарааснаас гэм хор учирсан гэж үзвэл иргэн уг гэм хорыг арилгахыг шаардах эрхтэй.” гэж, мөн тус хуулийн 21.5-д “Иргэний дүрсийг гэрэл зураг, кино, дүрс бичлэгийн хальс, хөрөг зураг болон бусад хэлбэрээр өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр нийтэлсэн, олон нийтэд үзүүлснээс гэм хор учирсан гэж үзвэл тухайн этгээд гэм хорыг арилгахыг шаардах эрхтэй” гэж тус тус заасан байна.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Эрүүгийн хуульд хүний хувийн нууцын халдашгүй байдлын эсрэг дараах гэмт хэргүүд хуульчлагдсан байна. Үүнд:

1. Хувь хүний хуулиар хамгаалагдсан нууцыг хууль бусаар олж авсан, бусдад дамжуулах гэмт хэргийг үйлдэхдээ харилцаа холбоо, цахим хэрэгсэл ашиглаж эсхүл эрх бүхий албан тушаалтан хуульд заасан үндэслэл, журмыг зөрчиж үйлдсэн бол таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ гэжээ. (13.10.2.1) Цахим хэрэгсэл ашигласан гэж цахилгаан холбоо, радио телевиз, шуудан, мэдээлэл технологийн бүх төрөл, эсхүл стандарт IP протоколыг ашиглан өгөгдлийг дамжуулах боломж бүхий харилцан холбогдсон компьютеруудын сүлжээг ашиглан хувь хүний нууцад халдсан байхыг ойлгоно.³³
2. Хувь хүний хуулиар хамгаалагдсан нууцыг олж мэдсэн хүн өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр задруулахдаа харилцаа холбоо, цахим сүлжээ ашигласан бол таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ. (13.11.2.1)

Түүнчлэн Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 хэсэг дэх хэвлэл, мэдээллийн байгууллага хохирогчийн бичгээр гаргасан зөвшөөрөлгүйгээр хохирогчийн талаарх мэдээлэл, гадаадын иргэнтэй гэр бүл болоход зуучлах тухай зар сурталчилгаа, хүн худалдаалах гэмт хэрэг үйлдэгдэхэд хүргэхүйц бүх төрлийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, холбоо, цахим сүлжээ ашигласан ил буюу далд зар сурталчилгаа тараахыг нарийвчлан хоригложээ.

31 Монгол Улсын Эрүүгийн хууль, 13.10.2.1 болон 13.11.2.1 дэх хэсэг.

32 Ё.Кают нар, Иргэний хуулийн тайлбар, (УБ, 2010), 38 дахь тал.

33 С.Гантулга, Б.Энхболд нар, Эрүүгийн эрх зүй: тусгай анги, (УБ, 2020).

Монгол Улсын Иргэний хуульд заасны дагуу иргэн өөрийн хувийн нууцад хамааралтай мэдээг өөрийнх зөвшөөрөлгүйгээр нийтэлсэн этгээдээс болон түүний нэр төрийг гутаасан этгээдээс гэм хороо арилгуулахаар шаардах эрхтэй бөгөөд цагдаагийн байгууллагад гомдол гаргах эрхтэй ч мэдээллийг устгуулах хүсэлт гаргах зохицуулалт хуульд тусгагдаагүй.

Монгол Улсын Хүний хувийн мэдээллийг хамгаалах тухай хуульд дээрх хүсэлтийн эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон байх бөгөөд тус хуульд зааснаар “хүний хувийн мэдээлэл” гэж хүний эмзэг мэдээлэл болон хүний эцэг /эх/-ийн нэр, өөрийн нэр, төрсөн он, сар, өдөр, төрсөн газар, оршин суугаа газрын хаяг, байршил, иргэний бүртгэлийн дугаар, хөрөнгө, боловсрол, гишүүнчлэл, цахим тодорхойлогч, хүнийг шууд болон шууд бусаар тодорхойлох, эсхүл тодорхойлох боломжтой бусад мэдээллийг, “хүний эмзэг мэдээлэл” гэж хүний үндэс, угсаа, шашин шүтлэг, итгэл үнэмшил, эрүүл мэнд, захидал харилцаа, генетик болон биометрик мэдээлэл, тоон гарын үсгийн хувийн түлхүүр, ял эдэлж байгаа болон ял эдэлсэн эсэх, бэлгийн болон хүйсийн чиг баримжаа, илэрхийлэл, бэлгийн харьцааны талаарх мэдээллийг ойлгохоор байна.³⁴ Дээрх мэдээллүүдийг агуулсан аливаа мэдээлэл нь бодит байдалд нийцсэн, үнэн мэдээ байж болох ч хувь хүний нууцад хамаарч байгаа тул иргэний өөрийнх зөвшөөрөлгүйгээр тараасан бол иргэн учирсан гэм хороо шаардах боломжтой бөгөөд уг зохицуулалт дэлхийн улс орнуудад түгээмэл байдаг.

Иймд дээрх мэдээллүүд нь хэдийгээр бодит байдалд нийцсэн боловч тухайн мэдээллийг түүний зөвшөөрөлгүйгээр олон нийтийн сүлжээнд нийтэлж, бусдад тараах нь мэдээллийн эзний хүний эрхэм чанар, халдашгүй байдал, бусад хууль ёсны ашиг сонирхолд сөргөөр нөлөөлдөг тул Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу хүний эрхийн зөрчилд тооцож байна.

Шүүхээр хүний нууцад халдах, задруулах гэмт хэргийг шийдвэрлэсэн тохиолдлууд олон байна. Гэмт хэрэг үйлдсэн байдал, илрэх хэлбэрүүдийг үзвэл:

1. Иргэн С.А нь 2019 оны 5 дугаар сарын 28-ны өдөр Увс аймгийн цахим сүлжээ болох “Увсад тавтай морил” фейсбүүк хаягт өөрийн С-ийн А гэх фейсбүүк хаягаас хувь хүний хуулиар хамгаалагдсан нууц буюу Увс аймгийн Улаангом сумын 10 дугаар багийн иргэн Ц.Ц-ын Увс аймгийн нэгдсэн эмнэлгийн төрөх эмэгтэйчүүдийн тасагт перитонит буюу хэвлийн хялтангийн үрэвсэл гэх оношоор 2016 оны 5 дугаар сарын 28-ны өдөр хэвтэн эмчлүүлж, хагалгаа хийлгэж эмчилгээ хийгдэх үед өвчтөнтэй холбоотой хөтлөгдсөн маягт болох “эхийн эндэгдэл, ноцтой хүндрэлийг мэдээлэх маягт”-ыг хохирогч Ц.Ц-ын зөвшөөрөлгүйгээр задруулсан байна.³⁵ Гэвч тус мэдээллийг хувийн нууцад хамаарах мэдээлэл эсэхийг шүүгдэгч мэдээгүй нь нотлогдсон тул цагаатгажээ.
2. Шүүгдэгч Э.У нь 2019 оны 10 дугаар сарын 12-ны өдөр Д овогтой М-гийн фэйсбүүк хаягт хууль бусаар нэвтэрч бусадтай харьцсан чат, зургийг хуулбарлан авч цахим төхөөрөмж, мэдээллийн сүлжээнд хууль бусаар халдаж мэдээллийг хуулбарлаж авсан, дамжуулсан.³⁶

34 Хувь хүний мэдээллийг хамгаалах тухай хууль, 4.1.11 болон 4.1.12 дах хэсэг.

35 Увс аймаг дахь сум дундын эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн цагаатгах тогтоол, Дугаар 70, 2020.06.20, Холбоос: <https://shuukh.mn>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

36 Хан уул дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, Дугаар 256, 2020.04.04, Холбоос: <https://shuukh.mn>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

3. Шүүгдэгч Б.Э нь 2016 оны 01 дүгээр сард тусгай техник хэрэгсэл буюу Леново маркийн зөөврийн компьютероос хуурамч фишинг сайтад нэвтэрч хохирогч Б, А, З нарын фэйсбүүк хаягт нэвтрэх нэр, нууц үгийг мэдэж авч улмаар тэдгээрийн фэйсбүүк хаягаар нэвтэрч хувийн захидал харилцаа, зурган файлыг авч задруулж захидал, харилцааны нууцын халдашгүй байдлыг зөрчсөн.³⁷

3.4. Садар самууныг сурталчлах

“Садар самууныг сурталчлах” гэж бэлгийн дур хүслийг өдөөх зорилгоор хурьцал үйлдэхийг болон хүний бэлэг эрхтнийг илтээр хэвлэл, ном зохиол, кино, дүрс, дуу авианы бичлэг болон бусад хэлбэрээр уншуулах, сонсгох, үзүүлэхийг ойлгоно.³⁸

Харин “хүүхдийн эсрэг садар самууныг сурталчлах гэдэг нь хэвлэл, ном зохиол, зураг, кино, дүрс бичлэг, бусад зүйлийг зориуд үзүүлсэн, өгсөн, сурталчилсан гэж хүүхдийн хүмүүжил, төлөвшил, эрх, ашиг, сонирхол, нийгмийн ёс суртахуунд сөргөөр нөлөөлөхүйц бэлэг эрхтэн, бэлгийн харьцаа, бэлгийн харьцааны шинжтэй хүч хэрэглэсэн үйлдлийг үзүүлсэн хэвлэл, зураг, дүрс бичлэгийг хүүхдэд үзүүлэх, сонсгох, өгөх, сурталчлах үйлдлийг ойлгоно.³⁹

Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ болох “Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц”-ын 34 дүгээр зүйлд зааснаар “Оролцогч улсууд хүүхдийг бэлгийн замаар ашиглан мөлжих бүхий л хэлбэрээс хамгаалах үүрэг хүлээх бөгөөд оролцогч улсууд урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн үндэсний, хоёр талт болон олон талт шаардлагатай бүх арга хэмжээг авах үүрэгтэй. Үүнд:

- a. хүүхдийг бэлгийн хууль бус аливаа ажиллагаанд татан оролцуулах буюу шахалт үзүүлэх;
- b. хүүхдийн биеийг үнэлүүлэх буюу бэлгийн хууль бус бусад ажиллагаанд ашиглан мөлжих;
- c. хүүхдийг садар самуун үзүүлбэр болон түүнийг сурталчилсан материалд ашиглах.”

Сүүлийн үед цахим сүлжээг ашиглан садар самууныг сурталчлах хандлага ихэсч байгаа боловч садар самууныг сурталчилсан контентыг хязгаарлах, устгах, портол сайтыг хаах гэх мэтчилэн ажиллагаа дутмаг хийгдэж байгаа төдийгүй үүний талаарх ойлголтыг тодорхойлох шаардлагатай байна.

Цахим сүлжээ ашигласан гэж хүүхэд оролцуулж садар самууныг сурталчилсан хэвлэл, ном зохиол, зураг, кино, дүрс бичлэг, бусад зүйлийг бэлтгэх, борлуулах, тараах, хадгалах үйлдэлдээ цахим сүлжээ ашигласан байхыг ойлгоно.⁴⁰ “Хүүхдийн порнограф гэдэгт дараах зүйлийг дүрсэлсэн байхыг ойлгоно.⁴¹ Үүнд:

- бэлгийн харилцаанд бага насны хүүхэд оролцож байгаа;

37 Сонгинохайрхан дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, Дугаар 98, 2016.08.15, Холбоос: <https://shuukh.mn>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

38 Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хууль, 3.1.1 дэх хэсэг.

39 С.Гантулга, Б.Энхболд нар, Эрүүгийн эрх зүй: тусгай анги, (УБ, 2020).

40 Мөн тэнд.

41 Л.Галбаатар, Кибер гэмт хэргийг шүүхэд хянан шийдвэрлэх нь, (УБ, 2015), 12 дахь тал.

- бэлгийн харилцаанд бага насны хүүхэд шиг харагдах хүн оролцож байгаа;
- бэлгийн харилцаанд бага насны хүүхэд оролцож байгааг харуулах бодит зураг багтдаг.

Монгол Улсын Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулиар садар самууныг сурталчлах, биеэ үнэлж явалдахтай тэмцэх болон эротик сурталчилгаа, үйлчилгээг журамлахтай холбогдсон харилцааг зохицуулдаг бөгөөд тус хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр садар самууныг сурталчлахыг хориглох”-оор зохицуулсан байна. Тус хуулийн зохицуулалтын дагуу “эротик” буюу гоо сайхны таашаал төрүүлэх зорилгоор бүтээгдсэн кино, дүрс бичлэг, жүжиг, бүжиг, тайчих урлаг, үзүүлэн тоглолт, уралдаан, тэмцээн, бусад үзвэрийг эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал, соёлын болон хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагуудын дэргэдэх зөвлөл /цаашид “Зөвлөл” гэнэ/ хянаж, тусгай цэг, газарт үзүүлэх зөвшөөрөл олгодог.⁴² Гэвч ямар ч тохиолдолд телевизийн нийтийн сувгаар дамжуулах, 18 насанд хүрээгүй хүнд үзүүлэхийг хориглоно.⁴³

Мөн Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд зааснаар хүүхдэд садар самууныг сурталчилсан хэвлэл, ном зохиол, зураг, кино, дүрс бичлэг, бусад зүйлийг зориуд үзүүлсэн, өгсөн, сурталчилсан; хүүхдээр садар самуун үйлдэл хийлгэсэн; хүүхдэд биеэ үнэлэх, бэлгийн харьцаанд орохыг санал болгосон гэмт хэрэг үйлдсэнд тооцож ял шийтгэнэ. (16.8.1). Тус хуулийн 16.9.1 дэх хэсэгт “Хүүхэд оролцуулж садар самууныг сурталчилсан хэвлэл, ном зохиол, зураг, кино, дүрс бичлэг, бусад зүйлийг бэлтгэсэн, борлуулсан, тараасан, хадгалсан бол таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэдэг. Энэ гэмт хэргийг кибер орчныг ашиглаж арван мянган нэгжээс дөчин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр жилээс найман жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.” (16.9.2.1) Зөрчлийн тухай хуулиар “Зөвшөөрөлгүйгээр хэвлэл, ном, зохиол, зураг, кино, дүрс бичлэг бэлтгэх, тараах, борлуулах замаар олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр садар самууныг сурталчилсан нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол хууль бусаар олсон хөрөнгө, орлогыг хурааж хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно. (6.8.1)”

Үүнээс дүгнэвэл насанд хүрэгчдийн болон хүүхдийн эсрэг садар самууныг цахим орчинд сурталчлах, хэвлэн нийтлэх нь хүний эрхийн зөрчил мөн бөгөөд Харилцаа холбооны зохицуулах хороо нь хүүхдийн хөгжилд сөрөг нөлөөтэй, хууль бус контентын зохицуулалтын талаар Үүрэн холбооны болон Интернэтийн үйлчилгээ эрхлэгчидтэй 2013 оноос хойш хамтран ажиллаж, арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байгаа. Монгол Улсын хууль тогтоомжийг зөрчсөн утга агуулгатай контентыг нийтэлсэн тохиолдолд эрх бүхий байгууллагын шийдвэр, дүгнэлтээр хууль зөрчсөн вэб сайтыг хар жагсаалтанд оруулж DNS системийн бүртгэлээр Монгол Улсын нутаг дэвсгэрээс хандах хандалтыг хязгаарлах технологийн арга хэмжээ авдаг. 2021 оны байдлаар гадаад, дотоодын 1120 орчим веб сайтын хандалтыг хязгаарласан байна. Ихэвчлэн оюуны өмчийн эрхийн зөрчилтэй, садар самуун, порнографыг сурталчилсан асуудалтай веб сайтууд байна. Гэсэн хэдий ч

42 Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хууль, 9.1 дэх хэсэг.

43 Мөн тэнд, 8.2 дахь хэсэг.

энэхүү арга хэмжээ нь хангалттай үр дүнд хүрч чадахгүй байгааг дахин дурьдах нь зүйтэй.

Практикт гарч буй гэмт хэргүүдээс дурдвал “шүүгдэгч нь 2021 оны 06 дугаар сарын 08-ны өдөр өөрийн эзэмшлийн утсыг ашиглан фэйсбүүк нийгмийн сүлжээн дэх “Erdenetsetseg Erdenetsetseg” нэртэй хуурамч хаягнаас фэйсбүүкийн “Anu Anu” нэртэй хаягтай насанд хүрээгүй иргэн Г.А-д барьцаагүй мөнгө зээлье, зээлийн барьцаанд нүцгэн зургаа явуул гэж хуурч мэхлэн түүний нүцгэн биеийг ил харуулсан зургийг өөрөөр нь авхуулж дахин ойр дотны хүмүүст нь тараахаар сүрдүүлж дахин нүцгэн зураг болон бэлэг эрхтэнийг нь харуулж байгаа бичлэг хийлгэж авсан садар самууныг сурталчилсан дүрс бичлэг хийлгэн авч түүний ойр дотны хүнд фэйсбүүкийн чатаар тараасан, мөн “Алтаа А” нэртэй хаягтай Х.А-ийн нүцгэн бие, бэлэг эрхтэнг харуулсан дүрс бичлэг хийх, зураг авч явуулахыг шаардаж нүцгэн бэлэг эрхтнээ ил гаргасан 2 ширхэг зураг авч улмаар дээрх үйлдлийг хийгээгүй тохиолдолд хууль ёсны ашиг сонирхолд нь хохирол учруулж болохуйц Х.А-ийн өмнөх нүцгэн зургийг нь ойр дотны хүмүүст нь тараахаар сүрдүүлж 2 сая төгрөг авсан. Дээрх үйл баримтуудад үндэслэн шүүхээс 6 сарын хугацаанд зорчих эрхийг хязгаарлах ял оногдуулж шийдвэрлэсэн байна.⁴⁴ Гэхдээ энэхүү шийдвэрээр гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг шийтгэн хэргийг дуусгавар болгож байгаа хэдий ч иргэний зөрчигдсөн эрхийг сэргээж байгаа үйлдэл биш юм.

3.5. Оюуны өмчид халдах

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.8 дахь хэсэгт “соёл, урлаг, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах, бүтээл туурвих, үр шимийг нь хүртэх эрхтэй. Зохиогч, шинэ бүтээл, нээлтийн эрхийг хуулиар хамгаалах”-аар тусгажээ.

Зохиогчийн эрхийн тухай хуульд зааснаар зохиогчийн бүтээл ашиглах онцгой эрхэд хуулбарлах, нийтэд түгээх, нийтэд дамжуулах, нийтэд тоглох, нийтэд дэлгэж үзүүлэх, түрээслүүлэх, үүсмэл бүтээл болгон өөрчлөх эрх багтана. Тус онцгой эрхийг зохиогч, зохиогчийн эрх эзэмшигчийн зөвшөөрөлгүйгээр бусад этгээд хэрэгжүүлэхийг хориглоно.

Эрүүгийн хуулиар “Патентаар хамгаалагдсан бүтээгдэхүүнийг, эсхүл патентаар хамгаалагдсан аргаар үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүнийг патент эзэмшигчийн зөвшөөрөлгүйгээр үйлдвэрлэсэн, зах зээлд нийлүүлсэн, импортолсон, худалдах санал гаргасан, худалдсан, хэрэглэсэн, эсхүл эдгээр зорилгоор хадгалсан, патентаар хамгаалсан аргыг хэрэглэсний улмаас патент эзэмшигчид бага хэмжээнээс дээш хохирол учруулсан” үйлдлийг (ЭХ 18.4.1) болон “зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийг зөрчиж бараа, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэсэн, худалдсан, түгээсэн, улсын хилээр нэвтрүүлсний улмаас зохиогч, эрх эзэмшигчид их хэмжээний хохирол учруулсан” үйлдлийг тус бүр гэмт хэрэгт тооцохоор хуульчилсан. (18.17.1) Зохиогчийн эрхийг зөрчсөн нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол зөрчилд тооцож, Зөрчлийн тухай хуулийн дагуу зөрчил үйлдэхэд ашигласан эд зүйлс, хууль бусаар олсон хөрөнгө, орлогыг хурааж, үйл ажиллагааг зогсоож, учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж, торгууль ногдуулж шийдвэрлэдэг.

44 Төв аймаг дах сум дундын эрүүгийн хэргийн шүүхийн тогтоол, Дугаар 2022/ШЦТ/128, 2022.02.07, Холбоос: <https://shuukh.mn>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

Зохиогчийн эрхийн тухай хуульд цахим орчин дахь зохиогчийн эрхийг хамгаалах үндэслэл тодорхой тусгагдсан байна. Тухайлбал интернэтийн үйлчилгээ түгээгч, агрегатор, цахим хуудас эрхлэгч, харилцаа холбооны үйлчилгээ үзүүлэгч, өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага, олон сувгийн дамжуулагч нь өөрийн болон бусад сервер, сүлжээ, санд зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн зөрчил гаргахгүй байх, зохиогчийн эрх болон хамаарах эрх эзэмшигчийг эрхээ хэрэгжүүлэх боломжоор хангах үүрэгтэй бөгөөд зохиогчийн эрх болон хамаарах эрх эзэмшигчийн эрх зөрчигдөж байгаа тухай мэдээллийг хүлээн авах нөхцөлийг бүрдүүлэх, зөрчлийн тухай мэдсэн даруй тухайн зөрчилтэй бүтээл, хамаарах эрхийн объект ашиглалтыг зогсоох, хаах үүрэг хүлээдэг.⁴⁵ Үүрэг хүлээсэн этгээдүүдээс гадна оюуны өмчийн улсын байцаагч нь зохиогчийн эрх болон хамаарах эрх эзэмшигчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахаар яаралтай арга хэмжээ авах зорилгоор зөрчилтэй үйлдлийг зохиогчийн эрх болон хамаарах эрх эзэмшигчийн хүсэлтээр зогсоох, эсхүл үйлчилгээ, үйл ажиллагааг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн зогсоох арга хэмжээг нэн даруй авах эрхтэй байна.

Манай улсад зохиогчийн эрх, оюуны өмчтэй холбоотой, 50 сая төгрөг хүртэлх хохирол учруулсан зөрчлийг Оюуны Өмчийн газар Зөрчлийн тухай хуулийн 8.3, 8.4, 8.5 дугаар зүйлд тус тус зааснаар торгууль ногдуулан хянан шийдвэрлэдэг байна. Харин 50 сая төгрөгөөс дээш хэмжээний хохирол учруулсан тохиолдолд гэмт хэрэгт тооцон, Эрүүгийн гэмт хэргийн албанд шалгагддаг хуулийн зохицуулалттай. Гэвч энэхүү зохицуулалт нь ийм төрлийн зөрчлийг шийдвэрлэж, хохирол барагдуулах хэмжээнд бус, түүнчлэн цахим орчин дахь зөрчлийг түргэн илрүүлж, хянан шийдвэрлэхэд учир дутагдалтай байхаар харагдаж байна.

Сүүлийн жилүүдэд бусдын туурвисан оюуны бүтээлийг зохиогч, эрх эзэмшигчийн зөвшөөрөлгүй ашиглах хуулбарлах хууль бусаар орлого олох явдал эрс өсөн нэмэгдэж байна. Шүүхийн цахим сангаас хайлт хийхэд зохиогчийн эрхийг цахим орчинд зөрчсөний улмаас шүүхээс шийдвэрлэгдсэн хэрэг байхгүй байв.⁴⁶ Практикт нээлтээ хийгээд удаагүй хамгийн сүүлийн үеийн кино, дуу, авиа бүхий дүрст бүтээлийг хуулбарлан интернэтэд тавих, телевизээр цацах байдлаар зохиогчийн эрхийг зөрчих явдал өсөн нэмэгдэж байна. Тодруулбал, 2012-2017 оны 6-р сар хүртэлх хугацаанд гарсан оюуны өмчийн нийт зөрчил маргааны 82 хувийг “зохиогчийн эрх”-тэй холбоотой зөрчил маргаан эзэлж байгаа ба тэдгээр зөрчил, маргааны 60-80 хувийг цахим орчинд үйлдэгдсэн хэрэг маргаан эзэлж байна.⁴⁷

3.6. Сонгох, сонгогдох эрхэд халдах

Ардчилсан сонгуульд өрсөлдөөний тэгш гараа буюу сонгуулийн компани ажил явуулах нөхцөл тэнцвэртэй байх нь туйлын чухал юм. Сонгуульд сонгогдох, сонгох эрх нь иргэдийн улс төрийн үзэл бодлоо илэрхийлэх нэгэн хэлбэр юм. Иймд сонгуульд оролцогч талууд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлж сонгогчдод саадгүй хүрч ажиллах бололцоо нөхцөл бүрдсэн байх ёстой. Нөгөө талаас, мэдээллийн экосистемд аль нэг тал хэт давамгайлахгүй, сонгогч бүх талын тэнцвэртэй мэдээлэл хүлээн авах бололцоо бүрдэх учиртай. Энэ нөхцөлийг хангахын тулд улс орнууд сонгуулийн сурталчилгаанд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ашиглах

45 Зохиогчийн эрхийн тухай хууль, 52.2 дахь хэсэг.

46 Монгол Улсын Шүүхийн шийдвэрийн сан, Холбоос: <https://shuukh.mn>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

47 Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, Монгол Улс дахь оюуны өмчийн эрхийн хэрэгжилтийн талаарх танилцуулга, (УБ, 2017).

асуудлыг нарийвчлан зохицуулж сонгогчдыг төөрөгдүүлэх мэдээлэл цацагдах, мөнгөтэй талууд хэт давамгайлахаас сэргийлэх, аливаа төлбөртэй мэдээллийн эх сурвалжийн ил тод байдлыг хангах гэх мэт янз бүрийн арга хэмжээг тусгасан байдаг.

Монгол Улсад 2020 оноос Эрүүгийн хуульд сонгуулийн үеэр илт худал мэдээлэл тараахыг гэмт хэрэгт тооцохоор хуульчилсан. Тухайлбал, сонгуульд оролцогч улс төрийн нам, намуудын эвсэл, нэр дэвшигчийн нэр хүндэд халдаж, илт худал мэдээлэл тараасан бол дөрвөн зуун тавин нэгжээс таван мянга дөрвөн зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр зуун дөчин цагаас долоон зуун хорин цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл нэг сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах ял шийтгэдэг. (14.8.1) Тус гэмт хэргийн халдлагад өртөгч нь улс төрийн нам, намуудын эвсэл, нэр дэвшигч бөгөөд гэмт хэргийн объект нь хүний сонгогдох эрх байна гэжээ.⁴⁸ Өөрөөр хэлбэл, сонгуульд нэр дэвшигч, нам эвслийн талаар огт үндэслэлгүй, худал хуурмаг мэдээллийг хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл болон цахим хуудас, зурагт хуудас, яриа, танилцуулга хэлбэрээр олон нийтэд түгээж сонгогчдыг төөрөгдөлд оруулж сонгуулийн үр дүнд сөргөөр нөлөөлөх үйлдэлийг сонгох, сонгогдох эрхийн эсрэг халдлага гэж ойлгож болно.

2020 онд Эрүүгийн хуулийн 14.8 дугаар зүйлийн 14.8.1 дэх хэсэгт заасан Сонгуулийн үеэр илт худал мэдээлэл тараах гэмт хэрэгт 13 хүн холбогдсон байна.⁴⁹ Сүүлийн жилүүдэд нийгмийн мэдээллийн сүлжээ, тэр дундаа Фэйсбүүк, Твиттерийг монголчууд мэдээлэл, харилцааны гол суваг болгон эрчимтэй ашиглах болсны хэрээр худал, бүрэн бус, дэгсдүүлсэн, гуйвуулсан мэдээллийн тархалтын хүрээ өргөжиж буйг үгүйсгэх аргагүй. Үүнтэй холбогдуулан, улс төрийн сонгуулийн сурталчилгааны үеэр худал мэдээллийг түгээж буй хэв маяг, орчин нөхцөл, арга технологийг тодорхойлох, баримтжуулан тайлбарлах зорилгоор Хэвлэлийн хүрээлэнгээс Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгууль (2020) болон ерөнхийлөгчийн сонгууль (2021)-ийн албан ёсны кампанит сурталчилгааны үеэр уламжлалт мэдээллийн хэрэгсэл болон нийгмийн мэдээллийн сүлжээнд мониторинг хийж, нэр дэвшигч, намууд, засгийн эрх баригчдыг санаатайгаар гутаах, нэр хүндэд нь халдах, эсвэл хэт эергээр мэдээлж сурталчлах, хэвлэл мэдээллийн байгууллага эсвэл хөрөнгө оруулагчийн улс төрийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, далд сурталчилгааны хэлбэрийг түгээмэл ашиглах зэргээр мэдээллийн хэрэгслийг улс төрийн зорилгод нийцүүлэн ашиглах явдал түгээмэл байна гэж дүгнэжээ.

Тус тайланд “Мониторингийн үр дүнд сонгуулийн үеэр ил тод байдал, мэдээлэл авах эрх, ардчилсан хэлэлцүүлэг өрнүүлэх орон зайд ноцтой эрсдэл бий болоод буйг тодорхойлсон байна. Гэсэн хэдий ч, судалгааны багаас худал мэдээллийн эсрэг хуулийн хатуу зохицуулалт хийхээс зайлсхийх нь зүйтэй хэмээх байр суурийг илэрхийлж байна. Учир нь худал мэдээллийн эсрэг хуулийн элдэв хориг саад нь үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг үндэслэлгүйгээр хязгаарлах буюу тодорхой зорилгоор хэтрүүлэн ашиглах өндөр эрсдэлийг давхар бий болгож байдаг. Тиймээс судалгааны үр дүнд үндэслэн дэвшүүлж буй бодлогын зөвлөмж нь иргэдийг худал мэдээллийн эрсдэлээс хамгаалахын тулд тэдний мэдээллийн боловсролыг

48 С.Гантулга, Б.Энхболд нар, Эрүүгийн эрх зүй: тусгай анги, (УБ, 2020).

49 Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, Сонгуулийн үеийн хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн зохицуулалт ба ёс зүй: Мониторингийн тайлан, (УБ, 2020), Холбоос: <http://resource4.sodonsolution.org/mediacouncil/File/2021/02/16/camodbal3xtmtrzi/Songuuliin%20uyiin%20hewlel%20medeelliin%20erh%20zuin%20zo-hitsuulalt%20ba%20yos%20zui.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

хөгжүүлэх, чадавхжуулах, мэдээллийг гуйвуулахад оролцогч болохгүй байх тухай ойлголтыг сайжруулах, чанартай сэтгүүл зүй, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, үүрэг хариуцлагын талаарх нийгмийн мэдлэгийг дээшлүүлэхийг чухалчлах”-ыг зөвлөсөн байна.⁵⁰

Иргэд сонгох эрхээ эдлэхдээ нэр дэвшигчдийн талаар бүрэн гүйцэт мэдээллийг олон төрлийн эх сурвалжаас авсны үндсэн дээр үнэлэлт дүгнэлт өгч өөрсдийн сонгох эрхээ хэрэгжүүлдэг. Ийм ч учраас мэдээлэл авах эрх бол сонгох эрхийн урьдач нөхцөл. Харин төрийн үйл хэрэгт оролцох эрхийн суурь нөхцөл нь тухайн иргэний үзэл бодлоо илэрхийлэх, төрийн байгууллагад өргөдөл гомдлоо шийдвэрлүүлэх эрхүүд юм. Ардчилсан нийгэмд иргэд дараах байдлаар төрийн үйл хэрэгт оролцох боломжтой. Үүнд:

1. Улсын Их Хурлын гишүүн, Ерөнхийлөгч, олон нийтийн удирдлагыг сонгоход оролцох;
2. Ард нийтийн санал асуулгад оролцох;
3. Хууль, төрийн чухал шийдвэрийг гаргахад саналаа өгөх;
4. Төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагааны талаар санал, гомдол гаргах;
5. Төрийн албан хаах гэх мэт.⁵¹

НҮБ-ийн Ерөнхий Ассамблейн томилгооны дагуу 2011 онд гаргасан Үзэл, бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах тухай тусгай илтгэгчийн тайланд үзэл бодлоо цахимаар илэрхийлсэн мэргэжилтнүүдийн эсрэг эрүүгийн хэрэг үүсгэж, хариуцлага хүлээлгэсэн олон тохиолдлуудыг хувь хүний нэр төр, үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах, терроризмын эсрэг тэмцэх зорилгоор зөвтгөх боловч бодит байдал дээр Засгийн газар болон бусад эрх бүхий байгууллагууд өөрсдийн дур зоргын хүрээнд, өөрсдийн санал нийлэхгүй байгаа мэдээ, мэдээллийг хязгаарлахад уг аргыг ашигласан тохиолдол олон байгааг дурджээ. Түүнчлэн НҮБ-н Хүний эрхийн зөвлөлөөс 12/16 дугаар тогтоолдоо дараах сэдэвтэй холбоотой үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг ямар ч тохиолдолд хязгаарлаж болохгүй талаар тусгасан байна. Үүнд:

1. Засгийн газрын бодлого, улс төрийн талаарх;
2. Хүний эрх, түүний зөрчлийн талаарх;
3. Төрийн албан хаагчийн авилга, хээл хахуулийн талаарх;
4. Сонгуулийн компани ажил;
5. Ардчилал, энх тайвны төлөөх тайван жагсаал, цуглаан, иргэний хөдөлгөөнтэй холбоотой;
6. Итгэл үнэмшил, шашин шүтлэгтэй холбоотой;
7. Цөөнхийн бүлэгт хамаарах хүмүүсийн үзэл бодол.⁵²

50 Хэвлэлийн хүрээлэн, Хэвлэл мэдээллийн мониторингийн тайлан, (УБ, 2022).

51 Г.Агар-Эрдэнэ нар, Хүний эрхийн товч тайлбар, (УБ, 2012), 63 дахь тал.

52 La Rue, Frank, UN. Human Rights Council, Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, 2011.05.27, Холбооц: <https://digitallibrary.un.org/record/706200>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.8.1 дэх хэсэгт “Сонгуулийн үеэр илт худал мэдээлэл тараах” гэмт хэргийн хохирогч нь 1.улс төрийн нам, 2.намуудын эвсэл, 3.нэр дэвшигч нар байхаар тусгажээ. Үүнтэй холбогдуулан нэр дэвшигчийн талаар илт худал мэдээлэл тараах нь намын нэр хүндэд нөлөөлөх эсэх, улс төрийн намын талаар илт худал мэдээлэл тараах нь нэр дэвшигчийн нэр төрд нөлөөлөх эсэхийг тодруулах шаардлага байна.

Улс төрийн нам нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу нийгмийн ашиг сонирхол болон хувийн үзэл бодол, улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах зорилгын үүднээс сайн дураараа эвлэлдсэн Монгол Улсын иргэдийн нэгдэл юм.⁵³ Нам нь бусад намын үйл ажиллагаанд хүндэтгэлтэй хандах, өөрийн үзэл баримтлалыг тулган шаардахгүй байх зарчмыг баримтлан ажиллах ёстой⁵⁴ бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.10 дахь хэсэгт зааснаар иргэнийг “аль нэгэн нам, олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно”. Олон ургальч ардчилсан нийгэмд аливаа нэг улс төрийн намын үзэл баримтлалыг няцаах, хүлээн зөвшөөрөхгүй байх, өөр үзэл баримтлалыг дэмжих зэрэг нь иргэний хуулиар хамгаалагдсан эрх байх ёстой. Улс төрийн намын үзэл баримтлал, мөрийн хөтөлбөр, түүний үйл ажиллагаанд улс төрийн өөр үзэл баримтлалын үүднээс хүчтэй шүүмжлэл өгөх нь “сонгуульд оролцогч улс төрийн нам, эвслийн нэр хүндэд халдсан илт худал мэдээлэл тараах” үйлдэлд тооцогдох эрсдэл байгаа тул Эрүүгийн хуулийн 14.8 дугаар зүйлийн 14.8.1 дэх хэсгээс “улс төрийн нам, эвсэл” гэснийг хасаж, гэмт хэргийн зүйлчлэлийг нарийвчлах нь зүйтэй.

Дүгнэвэл, Эрүүгийн хуульд сонгуульд оролцогч улс төрийн нам, намуудын эвсэл, нэр дэвшигчийн нэр хүндэд халдаж, илт худал мэдээлэл тараасан гэх үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцохоор зохицуулах нь ардчилсан нийгмийн үндсэн зарчим болон иргэний мэдээлэл авах эрх,⁵⁵ сонгох, сонгогдох эрх,⁵⁶ төрийн үйл хэрэгт оролцох⁵⁷ эрхийг зөрчих нөхцөл үүсгэж болзошгүй байна гэж үзэж байна. Иймд тус гэмт хэргийн субъектив талыг тодруулж хуульчлах, эрүүгийн хариуцлагыг бууруулах, илт худал мэдээллийг “олон нийтэд” тараасан байхыг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнээр шаардах, “улс төрийн нам, эвслийн нэр хүнд” гэснийг хасаж гагцхүү нэр дэвшигчийн сонгогдох эрхийг хамгаалахаар тусгах, “илт худал мэдээлэл”-г тодорхойлж, мэдээлэл нь хохирогчийн зан чанар, зан үйлийн талаарх ерөнхий үнэлгээ бус тодорхой баримт, үйл явдлын талаар байх шаардлагыг тавих нь зөв. Мөн энэ бүлгийн нэг дэх хэсэгт заасан гадны улсуудын туршлагын дагуу тус гэмт хэргийг гагцхүү нэр дэвшсэн этгээд буюу хохирогчийн гомдлоор үүсгэдэг байх шаардлагыг тусгаж болох юм. Дурдсан байдлаар тухайн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг нарийвчлан тодорхойлоогүй бол тухайн гэмт хэргийг эрүүгийн хуулиас хасах нь зүйтэй.

Шүүхийн практикт сонгуулийн үеэр илт худал мэдээлэл тараасан гэмт хэрэг, зөрчлийг хэрхэн шийдвэрлэсэн талаар авч үзвэл:

1. Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан буюу shuukh.mn-д 2022 оны байдлаар Эрүүгийн хуулийн 14.8 дугаар зүйл буюу “Сонгуулийн үеэр илт худал

53 Улс төрийн намын тухай хууль, 4.1 дэх хэсэг.

54 Мөн тэнд, 5.1.5 дахь хэсэг.

55 Монгол улсын Үндсэн хууль, 16.17 дахь хэсэг.

56 Мөн тэнд, 16.9 дэх хэсэг.

57 Мөн тэнд, 16.9 дэх хэсэг.

мэдээлэл тараах” гэмт хэргийг шийдвэрлээгүй байна. Гэвч сонгуультай холбоотойгоор худал мэдээлэл тараасан гэх гомдлыг хүлээн авч, Эрүүгийн хуулийн 13.14 дүгээр зүйлээр зүйлчлэн шийдвэрлэсэн тохиолдлууд байна. Тухайлбал иргэн З.Б нь 2020 оны 4 дүгээр сарын 11-ний өдөр Баянзүрх дүүргийн 1 дүгээр хороо, 41 дүгээр байрны 01 тоотод үйл ажиллагаа явуулдаг “Улс төрч” агентлаг ХХК-ийн байранд байхдаа иргэн Ч.У-ын талаар “Залилах гэмт хэрэг үйлдсэн, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашигласан, Ардчилсан намын гишүүн байсан” гэх зэргээр ажил хэргийн нэр хүндэд халдсан илт худал мэдээллийг бэлтгэн олон нийтэд тараасан үйлдлийг Эрүүгийн хуулийн 13.14 дүгээр зүйлд заасан худал мэдээлэл тараах гэмт хэрэг гэж үзэж, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэжээ.⁵⁸

2. Мөн иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх журмаар сонгуулийн үеэр илт худал мэдээлэл тарааж, бусдын ажил хэргийн нэр хүндэд халдсан гэх маргааныг шийдвэрлэсэн тохиолдлууд байна. Тухайлбал, иргэн Б нь орон нутгийн сонгуулийн санал хураалт болох өдөр мөн санал хураалт дууссаны дараа иргэн Э-г “сонгуулийн үеэр оюутан залуусыг цуглуулан мөнгө тараах амлалт өгсөн” гэж Дорноговь аймгийн Эрүү, Иргэний хэргийн анхан шатны болон давж заалдах шатны шүүхэд удаа дараа хандсан тул иргэн Э нь Б-н эсрэг иргэний хуулийн 511 дүгээр зүйлийг үндэслэн нэхэмжлэл гаргасан. Шүүх иргэн Б-г нэхэмжлэгчийн нэр төрийг гутаасан байна гэж үзэж, түүний нэр төрийг сэргээж, уучлалт гуйхыг хариуцагч Б-д даалгаж шийдвэрлэсэн байна.⁵⁹

58 Нийслэлийн эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, Дугаар 2021/ДШМ/613, 2021.06.23, Холбоос: <https://shuukh.mn>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

59 Говьсүмбэр аймаг дахь сум сундын иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, Дугаар 134/ШШ2017/00051, 2016.03.14, Холбоос: <https://shuukh.mn>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

ДӨРӨВ. МОНГОЛ УЛСЫН ЦАХИМ ОРЧИН ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХИЙН ХАМГААЛАЛТ

Энэхүү бүлэгт дээр дурдсан цахим орчинд илэрч байгаа зөрчлүүдийг иргэний, эрүүгийн болон захиргааны журмаар хянан шийдвэрлэх журам, түүнд тулгарч буй асуудлыг тодорхойлно. Мөн цахим орчинд хүний эрхийг хамгаалахад тулгамдаж буй асуудлыг “Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай” хуулийн төсөл батлагдсанаар шийдвэрлэж чадах эсэхэд үнэлэлт өгнө.

4.1. Иргэний хууль тогтоомж дахь зохицуулалт

4.1.1. Худал мэдээлэл тараах

Хүний нэр төр, алдар хүнд аливаа гүтгэлэг, доромжлолоос ангид байх, хүний халдашгүй эрхийг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх үүднээс Монгол Улсын Иргэний хуульд нэр төр гутаахтай холбоотой дараах зохицуулалтыг тусгасан байна. Үүнд:

- “Иргэний нэр, нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан мэдээ тараасан этгээд түүнийхээ үнэн зөвийг нотолж чадахгүй бол эрх нь зөрчигдсөн этгээдийн шаардлагаар уг мэдээг тараасан хэлбэр, хэрэгсэл, эсхүл өөр хэлбэр, хэрэгслээр няцаах үүрэг хүлээнэ.⁶⁰
- Энэ зүйлд заасан эрхийг зөрчсөн этгээд бусдад учруулсан гэм хорыг хохирогч буюу сонирхогч этгээдэд энэ хуулийн “Гэм хор учруулснаас хариуцлага хүлээх үндэслэл” хэмээх 497, “Эдийн бус гэм хорыг арилгах хэмээх” 511 дүгээр зүйлд заасан журмын дагуу арилгана.⁶¹
- “Бусдын нэр төр, алдар хүнд, нийгэмд эзлэх байр сууринд сөргөөр нөлөөлөх мэдээ тараасан этгээд түүнийгээ бодит байдалд нийцэж байгааг нотолж чадахгүй бол эд хөрөнгийн хохирол арилгасныг үл харгалзан, эдийн бус гэм хорыг мөнгөн болон бусад хэлбэрээр арилгах үүрэг хүлээнэ.⁶²
- Эдийн бус гэм хорыг арилгах хэмжээг мэдээ тараасан арга хэрэгсэл, тарсан хүрээ, хохирогчийн сэтгэл санаанд учирсан үр дагавар зэргийг харгалзан нэхэмжлэгчийн шаардлагын хүрээнд мөнгөөр тооцож тогтоох бөгөөд мэдээ тараасан уг хэлбэр болон бусад аргаар няцаалт хийхийг гэм хор учруулсан этгээдэд үүрэг болгоно.⁶³” гэжээ.

Иргэний нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан гэдэгт бодит байдалд нийцэхгүй, өөр хэн нэгэн этгээдэд мэдээлсэн байхыг ойлгох⁶⁴ бөгөөд уг мэдээ, мэдээлэл нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, цахим шуудангаар, хурал цуглаан төдийгүй тухайн иргэний ажил байдлын тодорхойлолт, өргөдөл, албан тоотоор эсвэл амаар тухайн этгээдэд хүргэгдсэн байхыг ойлгоно. Дээрх замаар тус мэдээлэл нь гуравдагч аливаа нэг этгээдэд хүрсэн тохиолдлыг нэр хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан гэж үзэхээр тайлбарласан.⁶⁵

60 Иргэний хууль, 21.2 дахь хэсэг.

61 Мөн тэнд, 21.9 дэх хэсэг.

62 Мөн тэнд, 51.1 дэх хэсэг.

63 Мөн тэнд, 51. 2 дахь хэсэг.

64 Ё.Каюот нар, Иргэний хуулийн тайлбар, (УБ, 2010),

65 Мөн тэнд.

Улсын Дээд Шүүхийн 2007 оны 40 дүгээр тогтоолд зааснаар “...нэр төр” гэж тухайн хүний хувийн болон ёс зүй, түүнчлэн ажил хэргийн чадвар, мэргэжлийн түвшингийн талаар бусдаас өгч буй үнэлэмжийг, “...алдар хүнд...” гэдэгт бусдаас өөрийнх нь талаар өгсөн үнэлгээнд тулгуурлан өөртөө өгсөн тухайн хүний үнэлэмжийг ойлгоно.⁶⁶ Харин “ажил хэргийн нэр хүнд” гэдэг нь зах зээлийн харилцаанд оролцогч хувь хүн, хуулийн этгээдэд хамааралтай ойлголт бөгөөд тухайн этгээд ажил мэргэжлийн болон албан тушаалын үүрэгтээ шударга хандаж, түүнийгээ хэрэгжүүлж байвал ажил хэргийн нэр хүнд нь тогтвортой байдаг.⁶⁷

Ийнхүү Иргэний хуулиар бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан этгээд мэдээллийг няцаах, учруулсан хохирлыг нөхөн төлөх үүрэг хүлээдэг бөгөөд нэхэмжлэгч мөнгөн хэлбэрээр нөхөн төлбөр шаардах эрхтэй ч гэм хорын хохирлыг мөнгөн хэлбэрээр арилгах зохицуулалт нь хэрэгжилтийн шатанд нэлээдгүй асуудалтай байна.⁶⁸

Түүнчлэн бодит байдлыг бүрэн гүйцэт мэдээлээгүйгээс бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндэд халдах тохиолдол байдаг.⁶⁹ Иргэний хуулийн дээрх гэм хорын эрх зүйн зохицуулалтаар иргэн, хуулийн этгээдийн нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан мэдээ тараасан бол түүнийхээ “бодитой”, “үнэн зөв” гэдгийг нотлох үүргийг мэдээ тараасан этгээдэд ноогдуулсан ч нийтийн албан тушаалтнуудад хамаарах эсвэл нийтийн ашиг сонирхол бүхий хэрэг шийдвэрлэхэд нэхэмжлэгч талд дээрх үүргийг ноогдуулах зохицуулалт байхгүй байгаагаас гадна улс төрийн албан хаагчид, төрийн байгууллага, тэр дундаа төрийн сонгуульт байгууллага, төрийн эзэмшлийн компани, мөн улс төрийн нам эвслийг нэр төр гутаахын эсрэг нэхэмжлэл гаргахыг хязгаарласан зохицуулалт байхгүйг энэхүү гэм хорын зохицуулалтын тулгамдсан асуудлууд гэж судлаачид үзэж байна.⁷⁰

4.1.2. Хувийн нууцыг зөвшөөрөлгүй задруулах

Сүүлийн жилүүдэд хайлтын системүүд болон олон нийтийн сүлжээгээр дамжуулан бусдын нууц, эмзэг мэдээллийг нийтлэх тохиолдлууд олширч байна. Тухайлбал гэмт хэрэгт яллагдаж байсан тухай нийтлэл, өмнөх хамтрагчийх нь нийтэлсэн секс бичлэг, зураг зэргийг нэрлэж болно. Иймд мэдээллийн эзний хүсэлтийг түүний хувийн нууцад хамаарах дээрх эмзэг мэдээллийг хайлтын систем болон олон нийтийн сүлжээнээс устгахаар шийдвэр гаргах, шийдвэрийг биелүүлээгүй бол хариуцлага тооцох тохиолдлууд олон улсын жишигт түгээмэл байна. Өөрөөр хэлбэл мэдээллийн эзний “мартагдах эрх”-ийг хамгаалах баталгааг хангаж буй хэлбэр юм. 2014 онд Европын холбооны Хүний эрхийн шүүх Google v. Испани хэргийг шийдвэрлэхдээ анх удаа “мартагдах эрх”-г үндэслэсэн бөгөөд тэр үеэс тус эрхийн ойлголт өргөнөөр судлагдан ашиглагдаж байна.

66 Улсын Дээд Шүүхийн тогтоол, Эрүүгийн хуулийн 110, 111 дүгээр зүйлүүдийн зарим заалтыг тайлбарлах тухай, №40, 2007.10.29, <http://old.supremecourt.mn/act/view/126> [Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15].

67 Иргэний хуулийн тайлбар, УБ, 2010, 37 дахь тал.

68 Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, Хэвлэлийн эрх чөлөөний мониторингийн тайлан, УБ, 2019, 15 дахь тал. https://www.gic.mn/public/docs/publications/edited_Media_Freedom_Monitoring_report_Mgl_August2020.pdf [Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15].

69 Иргэний хуулийн тайлбар, УБ, 2010, 38 дахь тал.

70 Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, Хэвлэлийн эрх чөлөөний мониторингийн тайлан, УБ, 2019, 15 дахь тал, https://www.gic.mn/public/docs/publications/edited_Media_Freedom_Monitoring_report_Mgl_August2020.pdf [Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15].

Европын холбоо шүүх дээрх хэргийг шийдвэрлэхдээ мартагдах эрхийг үндэслэж, хайлтын системийн үйлчилгээ үзүүлэгч дараах шинжийг хангаж буй мэдээллийн хариуцагч мөн тул хэрэглэгчийн хувийн мэдээллийг хайлтын илэрцээс арилгах /de-list/ үүрэг хүлээх ёстой гэж үзжээ. Үүнд:

1. Хайлтын системийн үйлчилгээ үзүүлэгч (1) мэдээллийг цуглуулж, (2) өөрийн боловсруулах програмын хүрээнд мэдээллийг буцаан хайж, бүртгэж, зохион байгуулдаг, (3) сервертээ хадгалж, (4) хайлтын үр дүн байдлаар мэдээллийг ил болгож, задруулдаг.
2. Цахим хуудсанд хувь хүний мэдээллийг оруулдаг “анхлан нийтлэгч”-ээс ялгаатай.
3. “Анхлан нийтлэгч”-ийн үйлдлийн үр дагаварт эерэг болон сөргөөг нөлөөлөх боломжтой.
4. Мэдээллийг цааш түгээхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.⁷¹

Цахим орчинд хэрэглэгчийн нийтэлсэн, түгээсэн хууль бус агуулгатай мэдээлэлтэй холбоотойгоор интернэт зуучлагч *internet intermediaries*-ийн хариуцлагыг дараах 3 төрөлд ангилж болно.⁷² Үүнд: *strict liability* буюу хатуу хариуцлага, *complete immunity* буюу хариуцлагаас бүрэн дархлаат байдал, *safe harbor or notice-based liability* буюу мэдэгдэлд суурилсан хариуцлага. Эхний тохиолдолд хэрэглэгч буюу гуравдагч этгээдийн байршуулсан хууль бус агуулгатай мэдээллийн өмнөөс зуучлагчид хариуцлага хүлээлгэх бөгөөд зуучлагч контентыг хянаж, устгах үүрэг хүлээнэ.⁷³ Хоёр дахь төрлийн чиг хандлагыг баримталдаг орнуудад интернэт зуучлагч хэрэглэгчийн нийтэлсэн хууль бус агуулгатай мэдээлэлтэй холбоотой ямар ч үүрэг хариуцлага хүлээдэггүй. Харин сүүлийн тохиолдолд интернэт зуучлагч нь хууль бус мэдээллийг урьдаас хянах үүрэг хүлээхгүй ч түүний талаар мэдсэн даруйдаа дотоодын хууль тогтоомжид заасан арга хэмжээг хэрэгжүүлэх ёстой.⁷⁴

Монгол Улсын Хүний хувийн мэдээллийг хамгаалах тухай хуульд мэдээлэл хариуцагч дараах үндэслэлээр мэдээллийг устгахаар заажээ. Үүнд:

1. Мэдээллийг хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу цуглуулж, боловсруулж, ашиглаагүй бол мэдээллийн эзний хүсэлтээр;
2. Хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, хуулийн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэрээр мэдээллийг устгахаар мэдээлэл хариуцагчид үүрэг хүлээлгэсэн;

71 European Court of Justice, Google Spain SL v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Case C-131/12, May 13, 2014.

72 Stanford Law School, The “Right to Be Forgotten” and Blocking Orders under the American Convention: Emerging Issues in Intermediary Liability and Human Rights, 2017, Холбоос: https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2017/09/The_Right-to-Be-Forgotten_and-Blocking-Orders-under-the-American-Convention-Emerging-Issues-in-Intermediary-Liability-and-Human-Rights_Sep17-.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

73 OECD, The Role of Internet Intermediaries in Advancing Public Policy Objectives, 2011, p.32 Холбоос: <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/48685066.pdf>, <https://perma.cc/7VDA-EVEB>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

74 Information Technology (Intermediaries Guidelines) Rules, World Intermediary Liability Lab: India, 2011, <http://cyberlaw.stanford.edu/page/wilmap-india>, <https://perma.cc/M3AP-FS5F>; the Chilean provision provides that effective knowledge of an intermediary means knowledge by means of a court order, World Intermediary Liability Map: Chile, Холбоос: <http://cyberlaw.stanford.edu/page/wilmap-chile>, <https://perma.cc/PV3A-N4EK>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

3. Хуульд заасны дагуу цуглуулж, боловсруулснаас бусад мэдээллийг анх цуглуулсан зорилгод хүрсэн, эсхүл гэрээнд заасан, эсхүл харилцан тохиролцсон;
4. Хуульд заасан бусад.

Дээрхээс үзвэл, Монгол Улсын Хүний хувийн мэдээллийг хамгаалах тухай хуульд хувийн мэдээллээ устгуулах хүсэлт гаргах эрх, түүний үндэслэл болох “мартагдах эрх”, мэдээллийн эзний болон бусад эрх бүхий этгээдийн хүсэлтээр уг мэдээллийг устгах “*мэдээдэлд суурилсан хариуцлагын тогтолцоо*” зэргийн эрх зүйн үндэс тавигдсан байна гэж дүгнэх үндэслэлтэй болно.

Монгол Улсын Иргэний хуулиар хүний нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг хамгаалах, бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан хүнд иргэний журмаар хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн үндсийг өргөнөөр тогтоосон байна. Гэвч дээр заасан гэм хорын зохицуулалтын дагуу бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан байж болзошгүй буюу уг маргаан иргэний хэргийн шүүхээр эцэслэгдэн хянан шийдвэрлэгдээгүй тохиолдолд мэдээлэл цааш түгээхийг таслан зогсоох, мэдээлэл тараасан этгээдэд уг мэдээллийг няцаах үүрэг хүлээлгэх, эсхүл мэдээллийг устгах, хязгаарлах, түдгэлзүүлэх арга хэмжээ авах боломжгүй байна.

Харин Хүний хувийн мэдээллийн тухай хуулийн дагуу мэдээллийн эзэн нь өөрийн хувийн мэдээллийг устгуулахаар мэдээлэл хариуцагчид хүсэлт гаргах эрхтэй. Тус хуульд зааснаар мэдээллийн эзэн нь мэдээлэл хариуцагчид шууд хүсэлт гаргаж болох бөгөөд ийнхүү хүсэлтийг шийдвэрлэж өгөөгүй тохиолдолд төрийн байгууллагын мэдээлэл цуглуулах, боловсруулах, ашиглах үйл ажиллагаанд холбогдох гомдлыг Захиргааны ерөнхий хууль болон холбогдох бусад хуульд заасны дагуу гаргаж шийдвэрлүүлэх бол түүнээс бусад мэдээлэл хариуцагчийн мэдээлэл цуглуулах, боловсруулах, ашиглах үйл ажиллагаанд холбогдох гомдлыг эрх бүхий байгууллага, эсхүл Хүний эрхийн Үндэсний Комисст гаргаж шийдвэрлүүлэхээр тусгасан ч эрх бүхий байгууллага гэдэгт ямар байгууллагыг ойлгох нь тодорхой бус байгаа юм. Мэдээллийн эзэн дээр дурдсан байгууллагуудын урьдчилан шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл шүүхэд гомдол гаргаж болохоор заажээ. Гэсэн хэдий ч мэдээллийг хайлтын систем, цахим орчин дахь олон нийтийн сүлжээнээс нэг мөр устгах боломжтой эсэх нь тодорхой биш байна. Өөрөөр хэлбэл хайлтын системийн үйлчилгээ үзүүлэгч болон олон нийтийн сүлжээний платформууд нь Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу мэдээллийн хариуцагч мөн эсэх талаар тайлбар байхгүй байна.

4.2. Эрүүгийн хууль болон Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль дахь зохицуулалт

Гэмт хэрэг нь нийгэмд аюултай гэм буруутай үйлдэл, эс үйлдэхүй⁷⁵ тул түүнээс урьдчилан сэргийлэх нь зайлшгүй. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд “цахим, цахим орчин, олон нийтийн цахим сүлжээ ашиглаж” гэх тодотголтой нэр томъёо ороогүй хэдий ч энэ төрлийн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндсэн зарчим, чиглэл, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын зохион байгуулалт, оролцогчдын эрх үүрэг гэх зэрэг онцлог талуудыг хуулинд тусгажээ. Иймд Монгол

⁷⁵ Эрүүгийн хууль, 2.1.1 дэх хэсэг.

Улсын Эрүүгийн хуульд заасан буюу цахимаар үйлдэгдэх боломжтой гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх талаар дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх боломжтой.

Цахим орчинд хамгийн ихээр үйлдэгдэж буй залилах гэмт хэргийн шалтгаан, нөхцөл нь нэгдүгээрт иргэд нийгмийн сүлжээ хэрэглэгчийн нэвтрэх нэр, нууц үгийг өөрийн нэр, төрсөн огноо, утасны дугаар гэх зэргийг бусад хүн тааварлаж болохуйц хялбар байдлаар /гар утасны дугаар, төрсөн огноо, автомашины дугаа г.м/ үүсгэдэг, хоёрдугаарт өгөөш бүхий мэдээллийг уншихаар сонирхон дарж нэвтрэх нэр, нууц үгээ алддаг, “зээл олгоно”, “илгээмж явуулна” “сугалаанд хожсон”, гэх байдлаар иргэдийг төөрөгдөлд оруулж, амар хялбар аргаар мөнгө олох гэсэн санаа, сэдлийг төрүүлж улмаар уг зүйлсийн татвар хураамж, тээврийн зардлыг шилжүүлнэ үү гэх зэргээр цахим мэдээллийн хэрэгслээр түгээгдэж буй мэдээлэл үнэн зөв эсэх талаар нягтлан судалж үздэггүйтэй холбоотой гэж үзжээ.⁷⁶ Иймд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд иргэд, хэрэглэгчдийн цахим гэмт хэргийн талаарх мэдээллийг дээшлүүлэх нь зайлшгүй.

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох зорилгоор хэрэгжүүлэх мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад хүндрэл учирдаг нь **нэгдүгээрт**, гэмт хэрэг үйлдэж буй хүмүүс ихэвчлэн гадны орны сервертэй вэб сайтуудыг хэрэглээндээ ашигладаг ба тухайлвал Фэйсбүүк, твиттер нь АНУ-д бүртгэлтэй компани бөгөөд эдгээрт бүртгүүлсэн хэрэглэгчийн мэдээлэл АНУ-ын хуулиар хамгаалагддаг, Монгол Улсын хуулиар зохицуулагдах боломжгүй тул иргэн гомдол гаргасан тохиолдолд тэр улсаас нь тухайн сайтыг шалгаж өгөх, мэдээлэл авах хүсэлтийг явуулдаг, цахимаар үйлдэгдэж байгаа гэмт хэргийн мэдээллийг автоматаар олж авах технологийн боломж дэлхийн аль ч улсад хязгаарлагдмал байна. **Хоёрдугаарт** Фэйсбүүк /Facebook/ компани нь терроризм, хүний амь нас хохирох нөхцөл байдал бий болсон, хүүхдийн садар самуун, секс сүрдүүлэг, үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг /хар тамхи, хүн худалдаалах, мөнгө угаах/ зэрэг тодорхой төрлийн цөөн хэргээс бусад гэмт хэргийн мэдээллийг өгдөггүйтэй холбоотой.⁷⁷ Үүнээс дүгнэвэл цахим орчинд зөрчигдөж буй хүний эрхийн зөрчилийг шийдвэрлэх талаар дотоодын хууль тогтоомжид тодорхой хэмжээний хамгаалалт оруулсан ч гэмт хэрэг шийдвэрлэх явцад гадны орны үйлчилгээ эрхлэгч, портал сайтаас мэдээлэл гаргуулах боломж хязгаарлагдмал байна.

Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд хүний хувийн мэдээллийг олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгчээс гаргуулах талаар тусгайлан зохицуулаагүй байна. Харин 2021 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Хүний хувийн мэдээллийг хамгаалах тухай хуульд дараах байдлаар тусгажээ. Үүнд:

76 Б.Өнөрмаа, Цахим хэрэгсэл ашиглан үйлдэгдэж буй гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлага, 2022.02.18, Холбоос: <https://www.mglbar.mn/news/4065>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.20.

77 Мөн тэнд.

6.2.Төрийн байгууллага дараах тохиолдолд мэдээллийг ашиглана:

6.2.1.мэдээллийн эзний зөвшөөрлөөр;

6.2.2.хуульд заасан үндэслэлээр;

6.2.3.мэдээллийн эзний амь нас, бие махбод, эрх, эрх чөлөө, эд хөрөнгөд хохирол учруулахаас урьдчилан сэргийлэх, түүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах;

6.2.4.бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд хохирол учруулахаас урьдчилан сэргийлэх;

6.2.5.хүнийг тодорхойлох боломжгүй болгож түүх, эрдэм шинжилгээ, урлаг, утга зохиолын бүтээл туурвих, статистикийн мэдээлэл бэлтгэх.

Мөн мэдээллийн эзэн мэдээлэл хариуцагчид хүсэлт гаргаснаар эсхүл хууль, олон улсын гэрээ, шүүхийн шийдвэрээр хувийн мэдээллийг устгахаар мэдээлэл хариуцагчид үүрэг хүлээлгэсэн.

Үүнээс үзвэл цагдаагийн байгууллага нь гэмт хэрэг, зөрчилтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх, шалган шийдвэрлэх зорилгоор генетик болон биометрик мэдээллийг цуглуулж ашиглаж болно. Гэвч мэдээлэл хариуцагчаас энэхүү мэдээлэл болон хүний хувийн мэдээллийг шаардах эрх, мэдээлэл хариуцагчийн хүний хувийн нууцыг задруулах үүрэг энэ хуульд тусгагдаагүй байна.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд зааснаар прокурор мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад шаардлагатай мэдээ, судалгаа, баримт бичгийг байгууллага, албан тушаалтнаас гаргуулан авах, газар дээр нь танилцах, мэргэжлийн дүгнэлт, магадлагаа гаргуулах, хавтаст хэргийг архивт хадгалах эрхтэй. Цагдаагийн алба тухай хуулийн 65.2.6-д зааснаар “төрийн болон төрийн бус байгууллага цагдаагийн байгууллагаас шаардсан мэдээллийг саадгүй гаргаж өгөх” үүрэгтэй гэж зааснаас өөрөөр мэдээ, мэдээллийг гаргаж өгөх талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна.

Төрийн бүрэн эрхт байдлын онолын дагуу аливаа улсын төр засаг өөрийн нутаг дэвсгэрийн хүрээнд хууль тогтоомж баталж хэрэгжүүлэх, түүний нутаг дэвсгэр дээр зорчиж, оршин сууж, үйлчилгээ үзүүлж буй гадаадын иргэн, хуулийн этгээд нь хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжийг мөн дагаж мөрдөх үүрэг хүлээдэг. Гэсэн хэдий ч зарим онцгой тохиолдолд дотоодын хууль тогтоомж тухайн улсын нутаг дэвсгэрийн гадна үйлчлэх боломжтой. Тухайлбал Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд “Монгол Улсын иргэн, тус улсад байнга оршин суудаг харьяалалгүй хүн гадаад улсад энэ хуульд заасан гэмт хэрэг үйлдэж, тухайн гэмт хэрэгт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгээгүй бол энэ хуулиар эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ” гэж, “Монгол Улсад байнга оршин суудаггүй гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн тус улсын хилийн гадна Монгол Улсын ашиг сонирхлын эсрэг гэмт хэрэг үйлдэж түүндээ ял шийтгүүлээгүй бол Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан тохиолдолд энэ хуулиар эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж болно” гэж, Иргэний хуульд “Гэм хор учруулсны улмаас үүсэх үүргийн талуудын эрх, үүргийг нутаг дэвсгэр дээр нь гэм хор учруулсан үйл баримт буюу гэм хор арилгуулах тухай шаардлага гаргах үндэслэл болсон бусад нөхцөл байдал бий болсон улсын хуулиар тодорхойлно” гэж тус тус тусгасан нь дээр заасан төрийн бүрэн эрхт байдлын зарчмын жишээ юм.

Дэлхийн зарим улс орнууд олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгчдэд олон нийтийн сүлжээн дэх гэмт хэрэг, зөрчилтэй тэмцэх үүднээс зөрчилтэй контентыг устгах үүрэг оногдуулж, хариуцлага хүлээлгэхээр зохицуулж⁷⁸, шийдвэрлэж⁷⁹ байгаа нь гадаадын цахим орчны үйлчилгээ үзүүлэгчид дотоодын хууль тогтоомжийг мөрддөгийг бодит жишээ юм. Томоохон олон нийтийн сүлжээний байгууллага ч мөн адил дотоодын хууль тогтоомжийг мөрдөх ёстойг ойлгож, “хянан магадласны үр дүнд аливаа контент нь тухайн нэг улсын дотоодын хууль тогтоомжийн дагуу хууль бус гэж үзвэл үүнийг тухайн улсын нутаг дэвсгэрийн хүрээнд гаргахгүй” гэсэн чиг хандлагыг баримталдаг.⁸⁰ Ямар ч байгууллага үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа улсынхаа дотоодын хууль тогтоомжийг мөрдөх үүрэгтэй.⁸¹

Монгол Улсад олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагыг Монгол Улсад бүртгэдэггүй бөгөөд нэр томъёо, үйл ажиллагааг тодорхойлоогүй. Иймд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох зорилгоор хэрэглэгчийн мэдээллийг гаргаж өгөх, эсхүл зөрчилтэй мэдээ, мэдээллийг устгах зэрэг аливаа үүрэг тусгайлан оногдуулаагүй байна. Нэгэнтээ дотоодын хууль тогтоомжийн дагуу аливаа үүрэг хүлээгээгүй тул цагдаагийн байгууллагын хүсэлтийг биелүүлэх, хамтран ажиллах нь гадны орны олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагын эрхийн асуудал болж байгаа юм. Олон нийтийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагын гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хүрээнд цагдаагийн байгууллагатай хамтран ажиллах үүргийг дотоодын хууль тогтоомжид нарийвчлан зохицуулж тэдгээр байгууллагатай хамтран ажиллах гарц гаргалгааг гаргах шаардлагатай.

4.3. Зөрчлийн хууль, эрх зүйн хэм хэмжээний актын зохицуулалт

Цахим орчин ашиглан сонгуулийн сурталчилгаа явуулах, түүнд хяналт тавих журам

Эрх бүхий байгууллагаас баталсан цахим орчинд сонгуулийн сурталчилгаа явуулах, түүнд хяналт тавих журам зөрчсөн бол хувь хүнийг таван мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг тавин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгохоор Зөрчлийн тухай хуульд тусгасан байна. Монгол Улсын Сонгуулийн ерөнхий хорооноос 2020 онд Монгол Улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 47.9-т “Цахим орчин ашиглан сонгуулийн сурталчилгаа явуулах, түүнд хяналт тавих журмыг цагдаагийн төв байгууллага болон Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны саналыг үндэслэн Сонгуулийн Ерөнхий хороо хамтран баталж, мөрдүүлнэ” гэж заасныг үндэслэн “Цахим орчин ашиглан сонгуулийн сурталчилгаа, явуулах түүнд хяналт тавих журам”-ыг 21 тоот тогтоолоор баталсан.

Түүнчлэн, Коронавируст халдвар /Ковид-19/-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль”-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.13 дахь хэсэгт заасныг үндэслэн Цагдаагийн ерөнхий

78 The Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection (the Network Act).

79 CJEU, Google v. Spain.

80 Facebook, Government requests: FAQs. See also Google legal removal requests; Twitter rules and policies; Reddit content policy.

81 David Kaye, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 2018.04.16, Холбоос: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/096/72/PDF/G1809672.pdf?OpenElement>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

газрын дарга, Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны дарга нарын 2020 оны 8 дугаар сарын 27-ны өдрийн А/200, А/169 дүгээр хамтарсан тушаалаар “Цар тахлын талаар олон нийтийг төөрөгдүүлэх, илт худал мэдээлэл цахим орчинд тархахаас сэргийлэх зорилгоор цахим орчинд зохицуулалт хийх журам”-г баталсан. Гамшгийн үед олон нийтийг төөрөгдүүлэх, илт худал мэдээлэл цахим орчинд тархахаас сэргийлэх арга хэмжээ авсан нь хүний эрхийн зарчимд нийцэх талаар өмнө дурдсан. Харин эдгээр хууль тогтоомжийн “илт худал мэдээлэл”, “худал мэдээлэл тараах” гэх хууль зүйн ойлголт нэг мөр болоогүй байгаа нь эрх бүхий этгээдээс хуулийн заалтыг дур зоргоороо тайлбарлах, хэвлэн нийтлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлах эрсдэл үүсгэж байгаа талаар мэргэжлийн байгууллагууд шүүмжлэлтэй хандаж байна.⁸²

“Цахим орчин ашиглан сонгуулийн сурталчилгаа, явуулах түүнд хяналт тавих журам”-г сонгуульд оролцож буй нам, эвсэл, нэр дэвшигч, тэдгээрийг төлөөлсөн этгээдээс гадна үүрэн холбоо, интернэтийн үйлчилгээ эрхлэгч болон цахим орчны үйлчилгээ эрхлэгч (цахим хуудас, цахим орчин дахь олон нийтийн сүлжээ, аппликэйшн, гэх мэт) нь мөрдөх бөгөөд цар тахлын үед худал мэдээлэл цахим орчинд тархахаас сэргийлэх зорилгоор цахим орчинд зохицуулалт хийх үед мөн адил дагаж мөрдөхөөр тусгасан байна.⁸³ Уг журмаар цахим орчин дахь сонгуулийн сурталчилгааны агуулгад бус цахим хуудсыг журмын дагуу бүртгүүлсэн эсэх, нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн мэдээлэл /нэр, далбаа, таних тэмдэг, сонгуулийн уриа/-ийг олон нийтэд ойлгомжтой, нээлттэй ил тод харагдахуйц байдлаар нийтэлсэн эсэх, сонгуульд нэр дэвшигчийн бүртгэлтэй цахим хуудас, цахим хаяг нь аливаа мэдээ, мэдээллийг нийтлэхдээ албан бус цахим хаяг, цахим хуудас сонинд нийтлэгдсэн мэдээллийг эх сурвалжаа болгон ашигласан эсэхэд хяналт тавихаар байна.⁸⁴

Дээрх журамд зааснаар цахим орчин дахь сонгуулийн сурталчилгаатай холбоотой өргөдөл, гомдлыг цагдаагийн байгууллага, тагнуулын байгууллага, шударга өрсөлдөөний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага, мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад гаргахаар тусгасан. Дээр дурдсан төрийн байгууллагууд нь цахим орчин дахь сонгуулийн сурталчилгаатай холбоотой өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу хянан дүгнэлтийг Харилцаа холбооны зохицуулах хороонд хүргүүлнэ. Харилцаа холбооны зохицуулах хороо нь энэ журмын 4.2-д заасан албан бичиг дүгнэлтийн дагуу дараах мэдэгдлийг цахим үйлчилгээ эрхлэгч байгууллагад даруй хүргүүлэх бөгөөд дараах агуулгатай байна. Үүнд:

1. Мэдэгдэлд дурдсан мэдээ, мэдээллийг устгах эсвэл хандалтыг хаах, эсхүл түр хязгаарлах;
2. Мэдэгдэлд дурдсан цахим хаяг, цахим хуудсыг сонгуулийн сурталчилгааны хугацаа дуустал хандалтыг хаах, эсхүл түр хязгаарлах;⁸⁵

82 Нээлттэй нийгэм форум, Худал мэдээлэл тараах гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэж буй практик: Илт худал мэдээлэл гэх ойлголтын эрүүгийн эрх зүйн асуудал, (УБ, 2021), Холбоос: https://cdn.greensoft.mn/uploads/users/3092/files/Misinformation%20Crime_Web%20version.pdf., Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

83 Цахим орчин ашиглан сонгуулийн сурталчилгаа, явуулах түүнд хяналт тавих журам, 1.3 дахь хэсэг.

84 Цахим орчин ашиглан сонгуулийн сурталчилгаа, явуулах түүнд хяналт тавих журам, 2 дугаар зүйл.

85 Мөн тэнд, 4.4 дэх хэсэг.

Цахим орчны цахим үйлчилгээ эрхлэгч нь дээрх мэдэгдэлд дурдсан арга хэмжээг заасан хугацаанд даруй хэрэгжүүлж, хэрэгжилтийн талаарх мэдээллийг Харилцаа холбооны зохицуулах хороонд хүргүүлнэ. Харин цахим орчны цахим үйлчилгээ эрхлэгчийг олж тогтоох боломжгүй эсхүл дээрх мэдэгдэлд дурдсан арга хэмжээг хэрэгжүүлээгүй бол Харилцаа холбооны зохицуулах хороо дараах мэдэгдлийг үүрэн холбооны үйлчилгээ эрхлэгч болон интернэтийн үйлчилгээ эрхлэгчид хүргүүлэхээр заажээ. Үүнд:

1. Тухайн цахим орчны цахим үйлчилгээ эрхлэгчийн Монгол Улсаас хандах хандалтыг сонгуулийн сурталчилгааны дүн гарч дуусах хүртэлх хугацаанд хаах;
2. Хуульд заасан технологийн арга хэмжээ авах;⁸⁶

Гэвч эрх бүхий байгууллагуудаас сонгуулийн сурталчилгаа, мэдээ, мэдээллийн агуулгад хяналт тавих эсэх талаар тусгаагүй байгаа нь тодорхой бус байдлыг үүсгэж байгаагаас гадна журмын 4.2-т заасан арга хэмжээнүүдийг ямар тохиолдолд хэрэглэх болон зөрчлийн онцлог, шинжээс хамааран дангаар нь эсхүл хамтад нь хэрэглэх эсэх талаар зохицуулалгүй үлдээсэн. Уг тодорхой байдлын улмаас эрх бүхий байгууллагууд нь хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг өргөнөөр хязгаарлах эрсдэлийг үүсгэжээ.

Мэдээллийг устгах, хязгаарлах буюу “blocking” гэж тодорхой мэдээллийг эцсийн хэрэглэгчид хүрэхээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ юм. Үүнд хэрэглэгчдийг тодорхой вэб сайт, IP хаяг, домайн нэр хаяг руу нэвтрүүлэхгүйгээр хаах, вэбсайтыг байршуулсан вэб серверээс татан буулгах, эсвэл түлхүүр үг бусад тусгай контент агуулсан хуудсыг хаах шүүлтүүрийн технологийг ашиглах зэрэг орно. Жишээлбэл, хэд хэдэн улс орнууд бичлэг байршуулах, хуваалцах, үзэх боломжтой YouTube руу нэвтрэхийг хориглодог бөгөөд интернэт дэх мэдээллийг хянах хамгийн боловсронгуй, өргөн хүрээний системтэй Хятад улс “ардчилал”, “хүний эрх” зэрэг гол түлхүүр үг буюу нэр томъёог агуулсан вэбсайт руу нэвтрэхийг хориглодог шүүлтүүрийн системийг нэвтрүүлсэн зэргийг дурдаж болно. Улс төрийн хувьд чухал ач холбогдолтой сонгууль, түүхэн тэмдэглэлт өдөр цахим хэрэглэгчид мэдээлэл олж авах, түгээх үйлдлийг нийгмийн эмх замбараагүй байдал үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор тодорхой хугацаанд (“тухайн үед нь”) хандлага ажиглагдаж байгаа бөгөөд иргэний хөдөлгөөн, эсэргүүцлийн үед сөрөг хүчний намуудын вэб сайтууд, бие даасан хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, Твиттер, Фэйсбүүк зэрэг олон нийтийн сүлжээний платформууд хаагдсан тохиолдлууд Ойрхи Дорнод болон Хойд Африкийн бүс нутагт хэд хэдэн удаа гарсан. Мөн Египетэд хэрэглэгчдийн интернэтэд холболдох эрхийг бүхэлд нь түдгэлзүүлсэн тохиолдол ч байна..

Дээрх шийдвэрүүдийг иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд халдсан, хууль бус шинжтэй гэж үзэх талаар НҮБ-ийн Ерөнхий Ассамблейс 2011 онд гаргасан Үзэл, бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах тухай тусгай илтгэгчийн тайланд тусгажээ. Учир нь нэгдүгээрт мэдээллийн урсгалыг хаах, мэдээллийг устгах тусгай тохиолдлууд хуульчлагдаагүй тул дур зоргийн шинжтэй гэж үзэж болохуйц, хоёрдугаарт “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт”-н 19 дүгээр зүйлийн 19.3 дахь хэсэгт бусдын эрх, нэр төрийг хамгаалах эсхүл үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс

86 Цахим орчин ашиглан сонгуулийн сурталчилгаа, явуулах түүнд хяналт тавих журам, 1.3 дахь хэсэг.

суртахууныг хамгаалах зорилгод хамааралгүй бөгөөд хааж, устгаж болох агуулга, мэдээллийн жагсаалт нь ил тод биш, гуравдугаарт хязгаарлах арга хэмжээ нь зорилгодоо нийцээгүй, хүний эрхийг хамгийн багаар хязгаарлах зарчимд нийцээгүй, эцэст нь контентыг шүүх эсхүл улс төрөөс хараат бус байгууллагын дүгнэлт, оролцоогүйгээр хааж, устгасан гэж дүгнэсэн байгааг анхаарах нь зүйтэй.⁸⁷

Дүгнэвэл, дээр дурдсан журамд тодорхой бус зохицуулалтууд маш олон байгаа нь хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хууль бусаар хязгаарлах эрсдэлийг бий болгожээ. Тухайлбал уг журмаар цахим орчин дахь сонгуулийн сурталчилгааны агуулгад бус цахим хуудсыг журмын дагуу бүртгүүлсэн эсэх, нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн мэдээлэл /нэр, далбаа, таних тэмдэг, сонгуулийн уриа/-ийг олон нийтэд ойлгомжтой, нээлттэй ил тод харагдахуйц байдлаар нийтэлсэн эсэх, сонгуульд нэр дэвшигчийн бүртгэлтэй цахим хаяг, цахим хуудас нь аливаа мэдээ, мэдээллийг нийтлэхдээ албан бус цахим хаяг, цахим хуудас сонинд нийтлэгдсэн мэдээллийг эх сурвалжаа болгон ашигласан эсэхэд хяналт тавихаар байгаа ч⁸⁸ Эрүүгийн хуулийн 14.8 дугаар зүйлийн 14.8.1 дэх хэсэгт заасан сонгуульд оролцогч улс төрийн нам, намуудын эвсэл, нэр дэвшигчийн нэр хүндэд халдаж, илт худал мэдээлэл тараасан гэх гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор журмыг хэрэглэж болох эсэх нь тодорхойгүй байна.

Мөн сонгуулийн сурталчилгаатай холбоотой өргөдөл, гомдлыг цагдаагийн байгууллага, тагнуулын байгууллага, шударга өрсөлдөөний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага, мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад тус бүр хүлээн авч, бие даан дүгнэлт гаргах талаар заасан ч харъяаллыг тухайлан заагаагүй нь тодорхой бус байдлыг үүсгэсэн байгааг дурдах нь зүйтэй.

Сонгуулийн үеэр илт худал мэдээлэл тараах гэмт хэргийг шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл нэр дэвшигчдийн талаар илт худал мэдээлэл тараасан байж болзошгүй хэмээн үзэж олон нийтийн сүлжээн дэх нэр дэвшигч, улс төрийн намтай холбоотой мэдээллийг хязгаарлах нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2 дахь хэсэгт заасан хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх чөлөөг хязгаарлах үндэслэл буюу “бусдын эрх, эрх чөлөө”, “үндэсний аюулгүй байдал”, “нийгмийн хэв журам”-г хамгаалах зорилгод нийцэхгүй гэж дүгнэх үндэслэлтэй. Тус гэмт хэргийн объект нь хүний сонгогдох эрх зөрчигдөж байгаа мэт харагдах боловч сонгогчдын сонгох эрх, сонгуулийн явцад бодитой мэдээ, мэдээллээр хангагдах эрх зөрчигдөж байна. Тиймээс сонгуулийн үеэр тэгш өрсөлдөөнийг хангахад чиглэсэн өөр олон аргуудаас хүний эрхийг хамгийн багаар хязгаарлах зарчимд нийцүүлж хязгаарлалтын хэлбэрийг сонгон хэрэглэх нь зүйтэй.

4.4. Контентын үйлчилгээ эрхлэх зохицуулалтын журам

“Контентын үйлчилгээ эрхлэх зохицуулалтын журам”-д тус тус зааснаар аливаа контентын агуулгад Харилцаа холбооны хорооноос хяналт тавьдаггүй, гагцхүү эрх бүхий байгууллагын шийдвэрийг хэрэгжүүлдэг. Зохицуулах хороо нь холбогдох эрх бүхий байгууллагаас ирүүлсэн хууль, тогтоомж зөрчсөн тухай албан ёсны шийдвэр,

87 La Rue, Frank, UN. Human Rights Council, Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, 2011.05.27, Холбоос: <https://digitalibrary.un.org/record/706200>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

88 Цахим орчин ашиглан сонгуулийн сурталчилгаа, явуулах түүнд хяналт тавих журам, 2 дугаар зүйл.

дүгнэлтийг үндэслэн дор заасан арга хэмжээ авахыг контентын агрегатор, веб сайтын үйлчилгээ эрхлэгчид мэдэгдэнэ. Энэ талаар мэдэгдсэнээс хойш 24 хүртэлх цагийн дотор, шаардлагатай гэж үзвэл нэн даруй уг зөрчлийг арилгах арга хэмжээ авахыг шаардах эрхтэй. Түүнчлэн эрх бүхий байгууллагаас Монгол улсаас хандах хандалтыг хязгаарлах тухай ирүүлсэн албан ёсны мэдэгдэл, албан бичигт үндэслэн тухайн веб сайтын үйлчилгээ эрхлэгчид мэдэгдэл хүргүүлэхгүйгээр веб сайтын хандалтыг нэн даруй хязгаарлаж болохоор зохицуулсан.

Тус журамд зааснаар Контентын үйлчилгээ эрхлэгч нь дараах нийтлэг шаардлагыг хангаж ажиллана: Үүнд:

1. Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны 2021 оны 62 тоот тогтоолын Хавсралтаар батлагдсан “Хүүхдийг зохисгүй агуулгаас хамгаалах радио, телевизийн хөтөлбөрийн дүрэм”-н 2.2-р хэсэгт⁸⁹ заасан зохисгүй агуулгыг илэрхийлсэн аливаа төрлийн контентыг дамжуулахгүй байх;
2. Монгол Улсын хуулиар хориглоогүй, оюуны өмчийн зөрчилгүй, албаны ёсны эрхтэй контентыг хэрэглэгчдэд хүргэж ажиллах;
3. Монгол Улсын хууль зөрчсөн нь холбогдох эрх бүхий байгууллагын дүгнэлт, шийдвэрээр тогтоогдсон контент, контентын үйлчилгээг устгах, хязгаарлах техникийн боломжийг хангасан байх;
4. Аливаа зохисгүй контентоос хамгаалах зорилгоор тодорхой хязгаарлалт хийх техникийн боломжийг бүрдүүлэх,
5. Хэрэглэгчид 18-аас дээш насныханд зориулсан контентоор үйлчилгээ үзүүлсэн тохиолдолд урьдчилан сануулж, бүртгэл хийх, бүртгэсэн нэр, нууц үгээр хандалт хийлгэх;
6. Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс өөрийн үйлчилгээний талаар хэрэглэгчийн санал хүсэлт, гомдлыг хүлээн авах хаяг, холбоо барих утасны дугаар болон цахим шуудангийн талаархи мэдээллийг олон нийтэд ил тод мэдээлэх;
7. Контентын үйлчилгээ бүрийн тайлбар, ангилал, хэрхэн хандаж үйлчилгээ авах, контентын үнэ, үйлчилгээний төлбөрийг үнэн зөв ойлгомжтойгоор хэрэглэгчид үйлчилгээ авах бүрд урьдчилан мэдээлдэг байх;
8. Хэрэглэгчийн хувийн мэдээллийг зориулалтаас өөр зорилгоор хадгалах, ашиглах, хуульд зааснаас бусад тохиолдолд бусдад дамжуулахгүй байх үүрэгтэй.

89 Хүүхдийг зохисгүй агуулгаас хамгаалах радио, телевизийн хөтөлбөрийн дүрэм, 2.2 дахь хэсэг.
2.2. Радио, телевизээр нэвтрүүлэхгүй байх зохисгүй агуулгад дараах агуулга бүхий дуу авиа, дүрс, үйл явдал бүхий нэвтрүүлэг, бүтээл, зар сурталчилгаа хамаарна. Үүнд:
2.2.1. хүүхэд залуусын сэтгэхүйд сөргөөр нөлөөлөх агуулга;
2.2.2. хүчирхийлэл, садар самууныг сурталчилсан агуулга;
2.2.3. гэмт хэргийн үйлдлийг нарийвчлан зааварчилсан агуулга;
2.2.4. хар тамхи, сэтгэцэд нөлөөлөх эм бэлдмэл, ахуйн хэрэглээний зориулалттай газ, цавуу, будаг шингэлэгч, бензин, ариутгалын бодисыг зориулалтын бусаар бэлтгэн боловсруулах, хэрэглэхийг харуулсан агуулга;
2.2.5. хүүхдийн сэтгэхүй болон бие махбодод сөргөөр нөлөөлөх хүнсний бүтээгдэхүүнийг хүүхдийн нэвтрүүлгийн хугацаанд сурталчлахгүй байх.

Энэхүү журмыг интернэтийн үйлчилгээ эрхлэгч, үүрэн холбооны үйлчилгээ эрхлэгч, суурин холбооны үйлчилгээ эрхлэгч /цаашид “үйлчилгээ эрхлэгч” гэх/ болон контентын үйлчилгээ эрхлэгч нь үйл ажиллагаандаа дагаж мөрдөнө. Гэвч “контентын үйлчилгээ” гэдэгт олон нийтийн сүлжээ хамаарахгүй.⁹⁰

2016 оноос хойш Харилцаа холбооны зохицуулах хороо болон Фэйсбүүк компанийн удаа дараагийн уулзалтаар Монгол Улсад аюулгүй, ёс зүйтэй нийгмийн сүлжээний орчныг бий болгоход хамтран ажиллах шаардлагатай гэдэгт санал нэгдсэн ба Фэйсбүүк компани нь өөрийн платформ дахь хуурамч хэрэглэгчийн бүртгэлийг устгах, хууль бус контентыг хязгаарлах чиглэлээр тус хороотой хамтран ажиллахаар болсон. Үүний үр дүнд аливаа хууль бус контентын талаарх гомдол хүсэлтийг түргэн шуурхай шийдвэрлэх, зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай “Government-Case-Work-Channel” буюу шууд харилцах ногоон сувгийг 2019 оны 10 дугаар сард Монгол Улсад анх удаа албан ёсоор нэвтрүүлсэн. Энэхүү хамтын ажиллагааны хүрээнд тус хороо нь 2020 оны Улсын Их Хурал, Орон нутаг болон 2021 оны Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн хугацаанд үр дүнтэй хамтран ажилласан. “Government Case Work Channel” нь зөвхөн хууль бус, фэйсбүүкийн хэрэглэгчийн дагаж мөрдөх хэм хэмжээ “Community Standards”-г зөрчсөн контентыг фэйсбүүк платформоос устгах чиглэлээр ажилладаг байна.⁹¹ Үүнээс гадна 2021 оны 5-р сараас эхлэн Харилцаа холбооны зохицуулах хороо нь “Youtube” платформтой хамтран ажиллаж хууль бус контентыг “trusted partner” горимоор мэдээлэлж эхэлсэн.⁹²

Фэйсбүүк /Мета компани/ руу Монгол Улсын засгийн газраас илгээсэн мэдээлэл авах хүсэлтүүдийн тоон мэдээллийг үзвэл⁹³:

Хүснэгт 1.1. Мета компани руу МУЗГ-аас илгээсэн мэдээлэл авах хүсэлт

Огноо	Нийт хүсэлтийн тоо	Үүнээс яаралтай төлөвтэй	Шийдвэрлэлтийн хувь
2021-I	4	0	25
2021-II	5	0	40
2020-I	15	8	7
2020-II	43	9	19
2019-I	19	1	42
2019-II	32	5	23

90 Контентын үйлчилгээ эрхлэх зохицуулалтын журам, 2.2 дугаар зүйл.

“Дараах үйлчилгээг контентын үйлчилгээ эрхлэх тусгай зөвшөөрөлтэйгээр эрхэлнэ. Үүнд:

2.2.1.харилцаа холбооны сүлжээний дугаарлалт ашиглан цахилгаан холбооны сүлжээнд харилцан холболт, холболт хийж хэрэглэгчид тэмдэгт, дуу, дүрс зэрэг мэдээллийг хүргэх үйлчилгээ (mVoIP, SMS hub, тусгай дугаар)

2.2.2.цахилгаан холбооны сүлжээнд холболт хийж хэрэглэгчид тэмдэгт, дуу, дүрс зэрэг мэдээллийг хүргэх үйлчилгээ (Токи г.м)

2.2.3.мэдээллийн сүлжээнд холбогдож тусгай зориулалтын тоног төхөөрөмж ашиглан хэрэглэгчид тэмдэгт, дуу, дүрс зэрэг мэдээллийг боломжийг олгож, ашиг олж буй үйлчилгээ (Data center, CDN)”

91 Онлайн контентын танилцуулга, 2022.05.01, Холбоос: <https://crc.gov.mn/list/internetijn-s-lzhee-jl-chilgee/mn>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

92 Цахим орчны зохицуулалт зөвлөмж, 2021, Холбоос: <https://crc.gov.mn/storage/1.2%20%D0%A6%D0%B0%D1%85%D0%B8%D0%BC%20%D0%BE%D1%80%D1%87%D0%BD%D1%8B%20%D0%B7%D3%A9%D0%B2%D0%BB%D3%A9%D0%BC%D0%B6.pdf> Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

93 Transparency Center, Холбоос: <https://transparency.fb.com/data/government-data-requests/country/MN/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

2018-I	1	1	0
2018-II	4	2	0
2017-I	2	1	0
2017-II	8	0	0
2016-I	0	0	0

Монгол Улсын Засгийн газраас илгээж буй хүсэлтүүдийн тоо бусад улс орны засгийн газрынхаас харьцангуй бага байна. Тухайлбал, 2021 оны сүүлийн хагаст АНУ 59996, Их Британи 10117, Өмнөд Солонгос 1158, Турк 8488, Сингапур 1065, Польш 4982 хүсэлт гаргажээ.

Фэйсбүүкийн үйлчилгээний нөхцөлийн дагуу Data Request буюу мэдээллийн хүсэлт нь Legal Process Request буюу хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хүсэлт, Emergency disclosure Request буюу яаралтай төлөвтэй хүсэлт гэж ангилагддаг. Meta компани нь тухайн улсын төрийн эрх бүхий байгууллагын хүсэлтээр хэрэглэгчийн талаарх доорх мэдээллийг гаргаж өгч болно. Үүнд:

1. Хэрэглэгчийн үндсэн мэдээдэл: Нэр, үйлчилгээ авсан хугацаа, төлбөрийн мэдээлэл, имэйл хаяг, саяхан нэвтэрсэн/гарах IP хаяг гэх мэт.
2. Хаягийн үйл ажиллагаатай холбоотой түүх: Илгээгч, хүлээн авагч, илгээсэн хугацааны мэдээлэл, IP хаяг гэх мэт.
3. Хаягт хадгалагдсан контентууд: Мессеж, зураг, видео, он цагийн хэлхээс, байршлын мэдээлэл гэх мэт.

Дэлхийн улс орнуудын засгийн газраас гэмт хэргийг таслан зогсоох, хянан шийдвэрлэхэд шаардагдах мэдээллийг Фэйсбүүкээс гаргуулахаар хүсэлт гаргадаг тул Meta компани нь АНУ-д хэрэгжих⁹⁴ болон бусад улс орнуудад хэрэгжих журмуудыг ялгамжтай байдлаар зохицуулсан байна. АНУ-аас бусад улсын Засгийн Газраас ирүүлсэн хүсэлтийг шийдвэрлэхдээ үндсэн 3 шаардлагыг харгалзан үздэг. Үүнд:

1. Хүсэлтэд хариу өгөх нь тухайн улсын хууль тогтоомжийн дагуу зайлшгүй эсэх;
2. Гагцхүү тухайн улсын хэрэглэгчийн эрх ашгийг хөндөх эсэх;

94 U.S. Legal Process Requirements

We disclose account records solely in accordance with our terms of service and applicable law, including the federal Stored Communications Act (“SCA”), 18 U.S.C. Sections 2701-2712. Under U.S. law:

1. A valid subpoena issued in connection with an official criminal investigation is required to compel the disclosure of basic subscriber records (defined in 18 U.S.C. Section 2703(c)(2)), which may include: name, length of service, credit card information, email address(es), and a recent login/logout IP address(es), if available.
2. A court order issued under 18 U.S.C. Section 2703(d) is required to compel the disclosure of certain records or other information pertaining to the account, not including contents of communications, which may include message headers and IP addresses, in addition to the basic subscriber records identified above.
3. A search warrant issued under the procedures described in the Federal Rules of Criminal Procedure or equivalent state warrant procedures upon a showing of probable cause is required to compel the disclosure of the stored contents of any account, which may include messages, photos, videos, timeline posts, and location information.
4. We interpret the national security letter provision as applied to Meta to require the production of only 2 categories of information: name and length of service.

3. Ийнхүү задруулах нь олон улсын хүний эрхийн стандартад нийцсэн эсэх.

Дээрх шаардлагын хангаагүй, хангасан эсэх нь эргэлзээтэй бол тухайн улсын хүсэлтийг хүлээн авч шийдвэрлэдэггүй бөгөөд 2 улсын хооронд байгуулагдсан Эрх зүйн туслалцаа, харилцан үзүүлэх тухай (A Bilateral treaty on mutual legal assistance in civil and criminal matters) гэрээний дагуу АНУ-ын Засгийн Газарт хүсэлт тавихыг зөвлөдөг.⁹⁵

Харин хууль бус агуулгатай контентыг устгах талаарх засгийн газрын хүсэлтийг шийдвэрлэхдээ юун түрүүнд Үйлчилгээний стандарт нөхцөлийн дагуу тус контентыг хориглож байгаа эсэхийг дүгнэж, хэрэв үгүй бол нэмэлтээр хяналт шалгалт хийдэг байна. Ийнхүү үйлчилгээний стандарт нөхцөлд хамаарахгүй нь тогтоогдвол, хуулийн мэргэжилтнүүдийн баг засгийн газрын хүсэлтийн үндэслэл нь тухайн улсын дотоодын хууль тогтоомжид заасан материаллаг болон процессын хэм хэмжээнд нийцэж буй эсэх талаар дүгнэж, үүний дараа хүний эрхийн үнэлгээний шат руу шилжүүлэн, контентыг устгах хуулийн зохицуулалт нь олон улсын стандартад нийцсэн эсэх, зорилго нь олон улсын стандартад заасан зорилгуудад хамаарах эсэх, уг арга хэмжээг авах нь зайлшгүй бөгөөд хүний эрхийг зохистой хэмжээгээр хязгаарлаж байгаа эсэхэд дүгнэлт өгдөг байна.⁹⁶

4.5. Зохиогчийн эрхийн тухай хууль

Зохиогчийн эрхийг хамгаалах зорилгоор учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, эрүүгийн болон зөрчлийн хариуцлага хүлээлгэхээс гадна зохиогчийн эрхийг зөрчсөн цахим хуудсын хандалтыг хаах, мэдээллийг устгах арга хэмжээг авч байна.

Монгол Улсад цахим орчинд оюуны өмчийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт 2006 оноос эхлэн төлөвшиж эхэлсэн гэж үзэж болно. Тодруулбал, “Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хууль”-ийн 2021 оны шинэчилсэн найруулгад “Интернетэд зохиогчийн эрхийг хамгаалах” гэсэн 52 дугаар зүйл шинээр орж ирсэн.⁹⁷ Дэлгэрүүлбэл:

52.1.Интернетийн үйлчилгээ түгээгч, агрегатор, цахим хуудас эрхлэгч, харилцаа холбооны үйлчилгээ үзүүлэгч, өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага, олон сувгийн дамжуулагч нь өөрийн болон бусад сервер, сүлжээ, санд зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн зөрчил гаргахгүй байх, зохиогчийн эрх болон хамаарах эрх эзэмшигчийг эрхээ хэрэгжүүлэх боломжоор хангах үүрэгтэй.

52.2.Энэ хуулийн 52.1-д заасан этгээд нь зохиогчийн эрх болон хамаарах эрх эзэмшигчийн эрх зөрчигдөж байгаа тухай мэдээллийг хүлээн авах нөхцөлийг бүрдүүлэх, зөрчлийн тухай мэдсэн даруй тухайн зөрчилтэй бүтээл, хамаарах эрхийн объект ашиглалтыг зогсоох, хаах үүрэг хүлээнэ.

52.3.Энэ хуулийн 52.1, 52.2-т заасан үүргээ биелүүлээгүй этгээдэд оюуны өмчийн улсын байцаагч Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага ногдуулна.

95 Transparency Center of Meta company, Government Requests for User Data, Холбоос: <https://transparency.fb.com/data/government-data-requests/further-asked-questions/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

96 Transparency Center of Meta company, Content Restrictions Based on Local Law, Холбоос: <https://transparency.fb.com/data/content-restrictions/content-violating-local-law/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

97 <http://www.happywebs.mn/blog/post/internet-deh-oyuuny-mch> [Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15].

52.4. Оюуны өмчийн улсын байцаагч нь зохиогчийн эрх болон хамаарах эрх эзэмшигчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахаар яаралтай арга хэмжээ авах зорилгоор зөрчилтэй үйлдлийг зохиогчийн эрх болон хамаарах эрх эзэмшигчийн хүсэлтээр зогсоох, эсхүл үйлчилгээ, үйл ажиллагааг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн зогсоох арга хэмжээг нэн даруй авах эрхтэй.

52.5. Энэ хуулийн 52.1, 52.2-т заасны дагуу зөрчилтэй бүтээл, хамаарах эрхийн объект ашиглахыг зогсоосон, хаасантай холбоотой маргааныг холбогдох хуульд заасан журмын дагуу шийдвэрлэнэ.

52.6. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр бүтээл ашиглах этгээд эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдөж байгаа бол зохиогчийн эрхийн зөрчлийг арилгах арга хэмжээ авхуулахаар холбогдох байгууллагад хандах эрхтэй.

Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны 2011 оны 08 тоот тогтоолын хавсралт “Тоон контентын үйлчилгээний зохицуулалтын ерөнхий нөхцөл, шаардлага”-ын 4.11 дэх хэсэгт заасны дагуу Зохиогчийн эрхийн тухай хуулийн холбогдох заалтыг заасныг зөрчиж, зохиогч эсхүл эрх эзэмшигчийн зөвшөөрөлгүйгээр бүтээлийг нь ашигласан агуулга бүхий контентыг хязгаарладаг. Энэ нь хуулийн заалтыг цахим орчинд хэрэгжүүлэхтэй холбоотой тусгайлсан зохицуулалт юм. Тус ерөнхий нөхцөл, шаардлагын 7.3 дахь хэсэгт заасны дагуу цахим орчин дахь агуулга зохиогчийн эрхийг зөрчсөн эсэх хяналтыг холбогдох хуульд заасан эрх бүхий хяналтын байгууллага хэрэгжүүлж, Харилцаа холбооны зохицуулах газар технологийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ.

4.6. Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай хуулийн төсөл

Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай хуулийн төслөөр “олон нийтийн сүлжээнд Монгол Улсын хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах, хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах олон нийтийн сүлжээнд зохистой хэрэглээг төлөвшүүлэх, тавих хяналтын эрх зүйн үндсийг тогтоох”-ыг зорьжээ. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг олон нийтийн сүлжээнд тооцохгүй бөгөөд олон нийтийн сүлжээнд суурилан үйл ажиллагаа явуулдаг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, түүний үүсгэсэн контенттой холбогдсон харилцаанд энэ хууль үйлчлэхгүй юм.

Тус хуулийн төсөлд дараах гол зохицуулалтууд тусгагджээ. Үүнд:

1. Олон нийтийн сүлжээнд хэрэглэгчийн үүсгэсэн, дамжуулсан, түгээсэн зөрчилтэй контентын улмаас эрх нь хөндөгдсөн хүн, эсхүл түүний төлөөлөгч /цаашид “гомдол гаргагч” гэх/ эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд хохирол, хор уршиг учруулсан зөрчилтэй контентыг устгуулахаар үйлчилгээ эрхлэгч, эрх бүхий этгээд буюу “орон тооны бус Зөвлөл”, эсхүл шүүхэд гомдол, нэхэмжлэл гаргах эрхтэй;
2. “олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгч” нь хэрэглэгчийн гомдлыг хянаж, “зөрчилтэй контент”-г устгах, түдгэлзүүлэх, хэрэглэгчийн эрхийг хаах, түтгэлзүүлэх үүрэг хүлээнэ. Гэвч үйлчилгээ эрхлэгч нь энэ хуулийн дагуу зөрчилтэй гэж үзэх контентыг өөрийн санаачлагаар илрүүлэх, түдгэлзүүлэх, устгах үүрэг хүлээхгүй;
3. Гомдол гаргагч дээр заасны дагуу гаргасан гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн үйлчилгээ эрхлэгчийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөөгүй бол эрх бүхий этгээдэд гомдол гаргаж болох бөгөөд Зөвлөлөөс томилогдсон “шинжээч”

- үүнийг шийдвэрлэнэ. Шинжээчийн дүгнэлттэй талуудын аль нэг нь санал нийлэхгүй бол Зөвлөлд гомдол гаргах бөгөөд Зөвлөл гомдлыг хянана. Үйлчилгээ эрхлэгч, эсхүл эрх нь хөндөгдсөн иргэн Зөвлөлийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөөгүй тохиолдолд шүүхэд гомдол гаргаж болно;
4. Зөвлөлийн шийдвэрийг үйлчилгээ эрхлэгч биелүүлээгүй тохиолдолд эрх бүхий этгээд гаргасан шийдвэрээ албадан биелүүлэхээр шүүхэд хандахаар заажээ;
 5. Үйлчилгээ эрхлэгч, эрх бүхий этгээд, шүүх контентыг зөрчилтэй эсэхийг хянан шийдвэрлэхдээ дараах шалгуурыг үндэслэнэ:
 - хууль тогтоомжоор хориглосон, хязгаарласан, эсхүл хууль бус болохыг тогтоосон байх;
 - тухайн контентыг зөрчилтэйд тооцох нь бусдын нэр төр, алдар хүнд, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хүндэтгэх, олон нийтийн аюулгүй байдал, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилгод нийцсэн байх;
 - дээр заасан зорилго нь Монгол Улсын олон улсын гэрээ, хууль тогтоомжид заасан бусдын үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг хөндөх үндэслэл болохуйц байх;
 - контент болон түүний улмаас үүсч болзошгүй гэм хор хоорондын шалтгаант холбоо, тодорхой арга хэмжээ авах шаардлага болон хэр хэмжээнд тохирсон байх;
 6. Үйлчилгээ эрхлэгч нь шийдвэрлэсэн гомдлын тоо, шийдвэрлэсэн байдлын талаарх тайланг жил бүр Харилцаа холбооны зохицуулах хороо /цаашид “Зохицуулах хороо” гэх/-нд ирүүлэх;
 7. Хэрэглэгч нэг сарын хугацаанд гурав, буюу түүнээс дээш тооны зөрчилтэй контент үүсгэсэн, түгээсэн бол үйлчилгээ эрхлэгч хэрэглэгчийн хаягийг 7-14 хоногийн хугацаагаар түдгэлзүүлнэ. Ийнхүү түтгэлзүүлсний дараа дахин зөрчилтэй контент үүсгэсэн, түгээсэн, эсхүл хуурамч хэрэглэгчийн хаяг үүсгэсэн бол хэрэглэгчийн хаяг болон хэрэглэгчийн хуурамч хаягийг үйлчилгээ эрхлэгч устгана.
 8. Зөрчилтэй контенттой холбоотой гэмт хэрэг, зөрчлийг хянан шийдвэрлэж байгаа хууль сахиулах байгууллага зөрчилтэй контентын талаарх мэдээлэл, тухайн контентыг үүсгэсэн хэрэглэгчийн хувийн мэдээллийг үйлчилгээ эрхлэгчээс гаргуулахаар шаардаж болно. Үйлчилгээ эрхлэгч нь дараах нөхцөл хангагдсан гэж үзвэл хэрэглэгчийн хувийн мэдээллийг задруулж болох бөгөөд 72 цагийн дотор хариу өгөх үүрэгтэй. Үүнд:
 - тухайн контент нь зөрчилтэй контент байх;
 - зөрчилтэй контентын улмаас иргэн , хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдсөн байх;
 - хэрэглэгчийн хувийн мэдээллийг гаргуулах нь зөрчилтэй контентын улмаас өөрт учирсан гэм хорыг арилгуулах, эсхүл Эрүүгийн хууль, Зөрчлийн тухай хууль тогтоомжид заасан гэмт хэрэг, зөрчлийг хянан шийдвэрлэх зорилготой байх;

9. “Зөрчилтэй контент” гэж дараах агуулга бүхий контентыг ойлгохоор байна.⁹⁸
Үүнд:

- хүүхдийг садар самуун явдалд оролцуулсан, амиа хорлох, мансууруулах бодис хэрэглэхэд уриалсан, эсхүл хүүхдийг гэмт хэрэг, зөрчил үйлдсэн гэж мэдээлсэн, хүүхдийн сэтгэл санааны байдалд хүндээр нөлөөлөхүйц дарамт үзүүлсэн;
- террорист халдлага, гэмт хэрэг үйлдэхийг бусдад уриалсан, сайшаан магтсан, үлгэрлэн үзүүлсэн;
- тодорхой хувь хүн, нийгмийн бүлгийн эсрэг дайсагнал, үзэн ядалт, гадуурхал, хүчирхийлэлд уриалсан, өдөөн турхирсан;
- бусад хүнийг илт доромжилж, нэр хүндийг гутаасан;
- Эрүүгийн хуулийн 13.8, 13.10, 13.11, 13.14, 14.1, 14.3, 14.7, 14.8, 16.9, 18.2, 18.17, 19.1, 19.2, 19.4, 19.12, 20.1, 20.2, 21.5, 21.6, 21.9, 29.2, 29.8⁹⁹ дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийн шинжийг агуулсан.

4.7. Хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ

4.7.1. Зөрчилтэй контентыг тодорхойлох хүрээнд

Энэхүү хуулийн төсөл батлагдсанаар бусдын эрх, эрх чөлөө, үндэсний аюулгүй байдал, олон нийтийн амгалан тайван байдлын эсрэг нийт нэр дурдсан 22 гэмт хэргийн шинжийг агуулсан контент болон 5.1.1 б, в, г, д хэсэгт заасан шинжийг агуулсан бусад контентыг цааш түгээхээс сэргийлэх зорилгоор олон нийтийн сүлжээнээс устгах боломжтой болох юм. Өөрөөр хэлбэл тэдгээр гэмт хэргүүдийг цахим орчинд үйлдэх нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл болохыг хуулиар давхар баталгаажуулж байна. Түүнчлэн зөрчилтэй контенттой холбоотой гэмт хэрэг, зөрчлийг хянан шийдвэрлэж байгаа хууль сахиулах байгууллага зөрчилтэй контентын талаарх мэдээлэл болон тухайн контентыг үүсгэсэн хэрэглэгчийн

98 Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай хуулийн төсөл, 5.1.1 дэх хэсэг

99 13.8. Зөвшөөрөлгүй гэрэл зураг авах, дуу, дүрс бичлэг хийж дамжуулах, тараах,
13.10. Хувь хүний нууцад халдах,
13.11. Хувь хүний нууцыг задруулах,
13.14. Худал мэдээлэл тараах,
14.1. Ялгаварлан гадуурхах,
14.3. Үзэл бодлоо илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөнд халдах,
14.7. Сонгууль, ард нийтийн санал асуулгад хууль бусаар нөлөөлөх, санал хураалтын дүнг буруу гаргах,
14.8. Сонгуулийн үеэр илт худал мэдээлэл тараах,
16.9. Хүүхэд оролцуулан садар самууныг сурталчлах,
18.2. Валют, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн ханшид нөлөөлөх,
18.17. Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийг зөрчих,
19.1. Эх орноосоо урвах,
19.2. Төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авах, саатуулах,
19.4. Гадаадын тагнуулын алба, байгууллага, иргэнтэй хууль бусаар хамтран ажиллах,
19.12. Төрийн нууцыг зардуулах,
20.1. Террорист үйлдлийн талаар зохиуд худал мэдээлэх,
20.2. Террорист үйл ажиллагаанд уриалах, түүнийг нийтийн өмнө зөвтгөх, хатгах,
21.5. Гэрч, хохирогч, шинжээч, орчуулагч, хэлмэрчид хууль бусаар нөлөөлөх,
21.6. Шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, мөрдөгч, иргэдийн төлөөлөгчид хууль бусаар нөлөөлөх,
21.9. Мөрдөн шалгах ажиллагааны нууцыг зардуулах,
29.2. Түрэмгийлэл, эсхүл дайн өдөөхийг нийтэд уриалах,
29.8. Террорист үйлдэл хийх.

хувийн мэдээллийг үйлчилгээ эрхлэгчээс гаргуулахаар шаардаж болох юм. Өөрөөр хэлбэл хүний хувийн мэдээллийг хуульд заасан үндэслэлээр төрийн эрх бүхий байгууллагад задруулах үүргийг үйлчилгээ үзүүлэгч хүлээх юм.

Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай хуулийн зөрчилд зөрчилтэй контентыг тодорхойлохдоо Эрүүгийн хууль дахь хориглосон хэм хэмжээнүүдийг иш татаж заасан нь хууль хоорондын зөрчил үүсгэхээс сэргийлэх сайн талтай байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй. Гэсэн хэдий ч хуулийн төслийн 5.1.1 б, в, г, д хэсгүүдээр зөрчилтэй контентыг хэт ерөнхий томъёолсон байна. Тодруулбал:

5.1.1.б. хүүхдийг садар самуун явдалд оролцуулсан, амиа хорлох, мансууруулах бодис хэрэглэхэд уриалсан, эсхүл хүүхдийг гэмт хэрэг, зөрчил үйлдсэн гэж мэдээлсэн, эсхүл хүүхдийн сэтгэл санааны байдалд хүндээр нөлөөлөхүйц дарамт учруулсан,
5.1.1.в. террорист халдлага, гэмт хэрэг үйлдэхийг бусдад уриалсан, сайшаан магтсан, үлгэрлэн үзүүлсэн,
5.1.1.г. тодорхой хувь хүн, нийгмийн бүлгийн эсрэг дайсагнал, үзэн ядалт, гадуурхал, хүчирхийлэлд уриалсан, өдөөн турхирсан,
5.1.1.д. бусад хүнийг илт доромжилж, нэр хүндийг гутаасан.

Эрүүгийн хуульд заасан гэмт хэргүүдээс гадна “садар самууныг сурталчлах¹⁰⁰”, “мөрийтэй тоглоом зохион байгуулах¹⁰¹”, “мансууруулах, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг сурталчлах¹⁰²”, “тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийг сурталчлах¹⁰³”, “согтууруулах ундааг сурталчлах¹⁰⁴” үйлдлийг бусад хууль тогтоомжоор хориглодгийг анхаарах нь зүйтэй.

Мөн цахим орчинд хамгийн ихээр үйлдэгдэж буй “залилах”, “оюуны өмчид халдах” гэмт хэрэг, зөрчлийг тусгаагүй байгаа нь сул талтай байна. Эсрэгээрээ “худал мэдээлэл тараах”, “сонгуулийн үеэр худал мэдээлэл тараах” нь гэмт хэргийн шинжтэй холбоотой гэж үзэн холбогдох мэдээ, мэдээлэл, контентыг олон нийтийн сүлжээнээс нэн даруй устгах механизмыг бүрдүүлэх нь мэдээлэл олж авах, хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн хэрэгжилтэд шууд болон дам байдлаар халдаж, өргөнөөр хязгаарлах нөхцөлийг бүрдүүлж болох сөрөг талтай байна. Учир нь дээрх үйлдлүүдийг гэмт хэрэгт тооцох эсэх нь онолын хувьд маргаантай бөгөөд Монгол Улсын Эрүүгийн хууль дахь зохицуулалтууд нь тодорхой бус байгаа нь олон нийт, судлаачдын шүүмжлэлд өртөөд байгаа билээ. Ялангуяа сонгуулийн үеэр илт худал мэдээлэл тараасан гэх үндэслэлээр олон нийтийн сүлжээн дэх мэдээ, мэдээллийг устгах, хязгаарлах нь гагцхүү маш оновчтой механизмыг хэрэгжүүлэхээс бусад тохиолдолд ардчилсан нийгмийн үндсэн суурь зарчимд ноцтой үр дагавар үүсгэж болзошгүй.

Монгол Улсын Иргэний хуульд заасны дагуу иргэн өөрийн хувийн нууцад хамааралтай мэдээг өөрийнх зөвшөөрөлгүйгээр нийтэлсэн этгээдээс болон түүний нэр төрийг гутаасан этгээдээс гэм хороо арилгуулахаар шаардах, цагдаагийн байгууллагад гомдол гаргах эрхтэй ч мэдээллийг устгуулах зохицуулалт хуульд тусгагдаагүй. Монгол Улсын Хүний хувийн мэдээллийг хамгаалах тухай хуульд

100 Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хууль.

101 Эрүүгийн хууль, 20.17.1 дэх хэсэг.

102 Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль.

103 Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хууль, 9.2.1 дэх хэсэг.

104 Зөрчлийн тухай хууль, 5.12.3 дахь хэсэг.

мэдээллийн эзэн өөрийн хувийн мэдээллийг устгуулахаар мэдээлэл хариуцагчаас шаардах эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон байгаа ч хэрхэн хэрэгжих нь тодорхойгүй байгаа тул олон нийтийн сүлжээний хэрэглэгч зөрчилтэй контент бүтээх, түгээхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулж буй “Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай” хуульд гагцхүү хууль бус буюу зөрчилтэй мэдээллийг устгах зохицуулалтаас гадна мэдээллийн эзний хүсэлтээр түүний зөвшөөрөлгүйгээр нийтлэгдсэн хүний хувийн мэдээлэлтэй холбоотой аливаа контентыг устгах зохицуулалтыг давхар тусгах боломжтой. Гэвч аль ч тохиолдолд тухайн мэдээллийг устгуулах хувийн ашиг сонирхол нь түүнийг устгахгүй байх нийтийн ашиг сонирхлоос илүү байх ёстойг анхаарах нь зүйтэй.

4.7.2. Зөрчилтэй контентыг тодорхойлоход баримтлах шалгуурын хувьд

Хуулийн төсөлд зааснаар үйлчилгээ эрхлэгч, эрх бүхий этгээд, шүүх контентыг зөрчилтэй эсэхийг хянан шийдвэрлэхдээ дараах шалгуурыг үндэслэнэ. Үүнд:

- хууль тогтоомжоор хориглосон, хязгаарласан эсхүл хууль бус болохыг тогтоосон байх;
- тухайн контентыг зөрчилтэйд тооцох нь бусдын нэр төр, алдар хүнд, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хүндэтгэх, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилгод нийцсэн байх;
- дээр заасан зорилго нь хууль, олон улсын гэрээ, хууль тогтоомжид заасан бусдын үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг хөндөх үндэслэл болохуйц байх;
- контент болон түүний улмаас үүсч болзошгүй гэм хор хоорондын шалтгаант холбоо, тодорхой арга хэмжээ авах шаардлага болон хэр хэмжээнд тохирсон байх;”

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 19 дүгээр зүйлийн 19.1 дэх хэсэгт “Хүн бүр өөрийн үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй; энэхүү эрхэнд үзэл бодлоо ямар ч хорио саадгүй баримтлах эрх чөлөө, үзэл санаа, мэдээллийг улсын хилийн заагаар үл хязгаарлан аливаа арга замаар эрж сурвалжлах, хүлээж авах, түгээн дэлгэрүүлэх эрх чөлөө багтана” гэж, “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт”-н 19 дүгээр зүйлийн 19.1 дэх хэсэгт “Хүн бүр үзэл бодлоо ямар ч хорио саадгүй баримтлах эрхтэй”, 19 дүгээр зүйлийн 19.2 дахь хэсэгт “Хүн бүр санаа бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй; энэ эрхэнд төрөл бүрийн мэдээлэл болон үзэл санааг улсын хил хязгаарыг үл харгалзан амаар, бичгээр эсхүл хэвлэлийн буюу уран сайхны аргаар эсхүл өөрийн сонгосон бусад аргаар эрж хайх, хүлээн авах, түгээх эрх чөлөө багтана” гэж заасан байдаг бол дараах тохиолдолд энэхүү эрхийг хязгаарлаж болохоор тусгасан байна. “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт”-н 19 дүгээр зүйлийн 19.3 дахь хэсэгт “Энэ зүйлийн 2 дахь хэсэгт дурдсан эрхийг эдлэх нь онцгой үүрэг, хариуцлага оногдуулна. Тийм учраас түүнийг зарим талаар хязгаарлаж болох боловч тэр нь заавал хуулиар тогтоогдсон байх ёстой бөгөөд дараах шаардлагаас үүдэн гарсан байх ёстой:

a/ бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх;

b/ үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах” хэмээн тусгасан байна.

НҮБ-ийн Ерөнхий Ассамблейс 2011 онд гаргасан Үзэл, бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах тухай тусгай илтгэгчийн тайланд зааснаар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлах аливаа хязгаарлалт нь дараах үндсэн хэсгээс бүрдсэн, кумулятив шалгуурыг давах ёстой. Үүнд:

- a. Хязгаарлалтыг тодорхой бөгөөд хүн бүрт хүртээмжтэй байдлаар хуулиар зохицуулсан байх;
- b. Хязгаарлалтын зорилго нь “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт”-н 19 дүгээр зүйлийн 19.3 дахь хэсэгт заасан зорилгуудад хамааралтай байх. Үүнд (i) бусдын эрх, нэр төрийг хамгаалах эсхүл (ii) үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах;
- c. Хязгаарлалт нь зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд хүний эрхийг хамгийн багаар хязгаарласан байх;
- d. Түүнчлэн иргэний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлаж буй хуулийг аливаа улс төр, бизнес, бусад ашиг сонирхлоос ангид, бие даасан байгууллага хянагддаг бөгөөд ингэхдээ аливаа дур зорог, ялгаварлан гадуурхах байдлаас ангид байх ёстой.¹⁰⁵

Үүнээс үзвэл хуулийн төсөлд заасан үйлчилгээ эрхлэгч, эрх бүхий этгээд, шүүх контентыг зөрчилтэй эсэхийг хянан шийдвэрлэхдээ баримтлах шалгуур нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээний үзэл баримтлалд нийцсэн байна.

4.7.3. Хуулийн төслийн хамрах хүрээнд

Хуулийн төслөөр гагцхүү олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгчийг үүрэгжүүлжээ. Олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгч нь интернэт дундын зуучлагчид хамаардаг. Интернэт дундын зуучлагч буюу internet intermediaries-г тодорхойлсон нэгдсэн тодорхойлолт олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ болон Монгол Улсын хууль тогтоомжид тусгагдаагүй байна. Гэсэн хэдий ч интернэт дундын зуучлагч нарыг Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас дараах байдлаар ангилжээ. /Зураг 1-ээс жишээг харна уу/ Үүнд:

1. Access providers буюу Интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч /ISP/
2. Хостинг сервер ;
3. Хайлтын нэгдсэн систем;
4. Цахим арилжааны платформ;
5. Төлбөр, тооцооны систем
6. Олон нийтийн харилцаа холбооны сүлжээ.¹⁰⁶

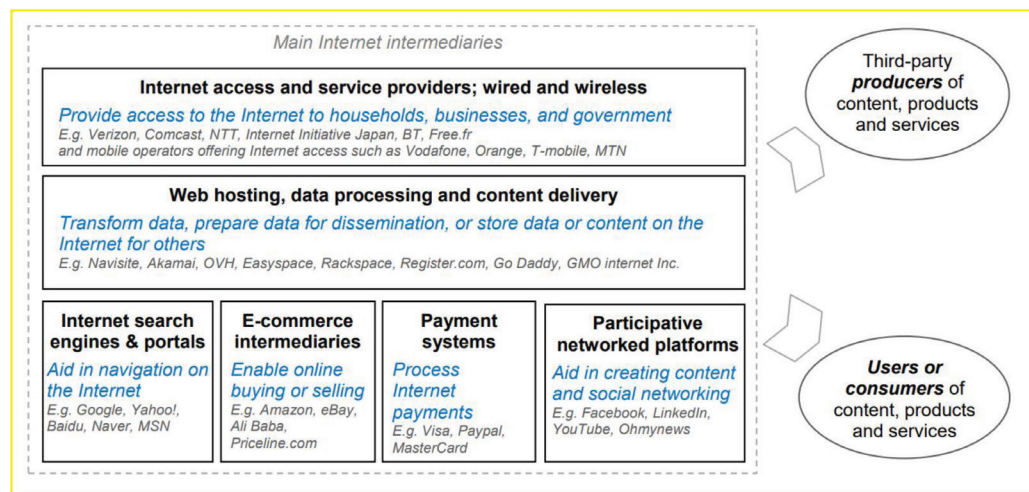
Цахим орчин дахь хууль бус агуулгыг хязгаарлах хуулийн зохицуулалт нь тухайн мэдээ, мэдээллийг хэвлэн нийтэлдэггүй, өөрийн технологиор дамжуулан иргэд, хэрэглэгчдийн бүтээсэн мэдээ, мэдээлэл, бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг түгээж,

¹⁰⁵ La Rue, Frank, UN. Human Rights Council, Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, 2011.05.27, Холбооц: <https://digitallibrary.un.org/record/706200>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

¹⁰⁶ OECD, The Economic and Social Role of Intermediaries, 2010, p.10.

сурталчилдаг чиг үүрэг бүхий хайлтын систем болон олон нийтийн сүлжээ, хэвлэл мэдээллийн зорилгогүй хувийн вэб сайтын хүрээнд ч мөн үйлчлэх нь ёстой.

Зураг 1.1. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас интернэт дундын зуучлагч нарыг ангилсан байдал



Цахим орчинд хүний эрхийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт нь зөрчилтэй контент дээр бус интернет зуучлагчдын контентын агуулгыг эрэмбэлэх, зохицуулах, устгах үйл явц буюу журамд голчлон анхаарах ёстойгоос гадна хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах талаар хэт их шаардлага тавихаас илүүтэйгээр үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд дижитал технологи хэрхэн нөлөөлж буй талаар хэрэглэгчийн ойлголтыг сайжруулах, сонголт, хяналтыг өргөжүүлэхэд чиглэгдсэн байх ёстой.¹⁰⁷

Дижитал технологийн тархалт, хурд, координаци хийх боломж зэрэг онцлогоос үүдэлтэйгээр цахим орчин дахь дарамт шахалт, доромжлолд өртсөн хүмүүс ихээхэн хэмжээгээр хохирдог тул хохирогчдод гэмт хэрэг үйлдэгчдийг мэдээлэх, хохирлыг арилгах боломжууд мөн тусгагдсан байх ёстой гэж үздэг.¹⁰⁸

Цахим орчны үйлчилгээ үзүүлэгч компаниуд нь ардчилал, үзэл бодлоо илэрхийлэх, мэдээлэл авах эрхийн баталгааг хангах хүрээнд чухал үүрэг гүйцэтгэж байгаа тул дараах шалтгааны улмаас төрөөс хяналт тавин, тэдгээрийн ил тод байдлыг дээшлүүлж, тайлагналыг чанаржуулж, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх нь зүйтэй гэж үздэг.¹⁰⁹ Үүнд:

1. Хэл зүй, эрх зүйн тогтолцоо, нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахууны хэм хэмжээ, уламжлал, сэтгэлгээ зэргийн ялгаатай байдлаас улбаатайгаар тухайн компаниудын үйлчилгээний нөхцөл, журам, стандартууд нь дотоодын хууль тогтоомжоос зөрүүтэй байх нь олон;

107 The committee of Ministers, The Council of Europe, Recommendation on the impacts of digital technologies on freedom of expression, CM/Rec(2022)13, 2022.04.06.

108 Мөн тэнд.

109 ЮНЕСКО, “Дижитал эрин үе дэх ил тод байдал, хариуцлага”, Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн түгээмэл чиг хандлага цуврал, (УБ, 2021), Холбоос: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377231>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

2. Олон улсын зөвлөмж, стандарт байгаа хэдий ч олон нийтийн сүлжээний компаниуд нь ашгийн төлөө үйл ажиллагаа эрхэлдэг тул хүний эрхийг хамгаалах чиглэлээр зохих арга хэмжээг авч хэрэгжүүлдэггүй, хангалттай зардал, цаг хугацааг зарцуулахгүй байхыг үгүйсгэхгүй.
3. Тус үйлчилгээ эрхлэгчид нь хараат бус, бие даасан байгууллага биш тул тэдний үйл ажиллагаа, шийдвэр гаргалтад аливаа этгээдийн дур зорog нөлөөлж, тэгш бус байдлыг үүсгэх боломж байсаар байна. Жижиг хэмжээний компаниудад хуулийн зөвлөх эсхүл удирдлагууд нь эрх мэдлийнхээ хүрээнд шийдвэр гаргадаг гэх мэт.
4. Олон мянган хэрэглэгчтэй ихэнх сүлжээний компаниуд нь зохисгүй агуулгыг таних автомат шүүлтүүр, хяналтын системийг ашигладаг ч хууль эрх зүй, хүний эрхийн салбарын нарийн мэргэшлийн нэр томъёо, ойлголтыг түүний зорилго, зарчимд тулгуурлан уян хатнаар тайлбарлан хэрэглэж чадахгүйгээс үүдэн алдаа гарахыг үгүйсгэхгүй гэх мэт.

Дүгнэвэл, цахим орчин дахь хууль бус агуулгатай мэдээ, мэдээллийг устгахад олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгчийн оролцоо зайлшгүй бөгөөд ихэнх тохиолдолд тэдний үйлчилгээний нөхцөл, журам, стандартууд нь дотоодын хууль тогтоомжоос зөрүүтэй байдаг тул төрөөс үйлчилгээ эрхлэгчдийн шийдвэр үйл ажиллагаанд хяналт тавих замаар хүний эрхийн баталгааг хангах үүргээ хэрэгжүүлдэг.¹¹⁰ Иймд хуулийн төсөлд дэх “Олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ эрхлэгч /цаашид “үйлчилгээ эрхлэгч” гэх/ өөрийн сүлжээний бүх хэрэглэгчид дагаж мөрдөхөөр тогтоосон үйлчилгээний нөхцөл, шаардлага, журмын дагуу хэрэглэгчийн контент болон хэрэглэгчийн хаягийг түдгэлзүүлсэн, устгасан тохиолдолд энэ хууль үйлчлэхгүй” хэмээх хуулийн хамрах хүрээг хязгаарласан зохицуулалт нь хуулийн зорилгод нийцэхгүй.

4.7.4. Үйлчилгээ үзүүлэгчийн гомдол шийдвэрлэх процессыг сайжруулах хүрээнд

Цахим орчны үйлчилгээ үзүүлэгч нь хууль бус мэдээллийг эрх бүхий байгууллагын хууль ёсны шийдвэр, иргэний хүсэлтээр устгах, хязгаарлах, хаах, энэ талаар тайлагнахаас гадна дараах үүргүүдийг бусад улсууд дотоодын хууль тогтоомжуудын дагуу хүлээх нь бий. Үүнд:

1. Хяналт тавьдаг байх /monitor/;
2. Болзошгүй тохиолдлыг мэдэгддэг байх /Report/¹¹¹;
3. Өргөдөл, гомдол хүлээн авч шийдвэрлэх журамтай байх, ил тод, ойлгомжтой байдлаар нийтэлсэн байх /тухайн улсын хэлээр/;
4. Хэрэглэгчид хууль бус агуулгыг өөрийн хүрээнд hide, archive, report, block, restrict гэх мэт арга хэрэгслийн ашиглан бие даан хэрэгжүүлдэг байх,
5. Хэрэглэгчдийг хууль бус агуулгыг мэдэгдэх боломжоор хангах, хэрхэн шийдвэрлэсэн талаар хариу мэдэгддэг байх;

¹¹⁰ David Kaye, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 2018.04.16, Холбоос: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/096/72/PDF/G1809672.pdf?OpenElement>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

¹¹¹ Кибер Аюулгүй байдлын тухай хууль, БНХАУ.

6. Өөрийн шийдвэрийн улмаас учруулсан хохирлоо шүүхийн болон шүүхийн бус журмаар барагдуулдаг байх;
7. Хууль бус агуулгыг хянах чиг үүрэгтэй бие даасан зөвлөл эсхүл ажилтан, нэгжтэй байх;
8. Хууль бус агуулгыг мэдэгдсэн этгээдийг нууцалдаг байх;
9. Хууль бус агуулгыг хязгаарлахтай холбоотой дотоод дүрэм, журмыг боловсруулахдаа салбарын мэргэжилтнүүдтэй хамтардаг байх;
10. Хууль бус агуулгын талаарх судлаач, мэргэжилтнүүд, төрийн бус байгууллагуудын мэдэгдэлд тухайлан авч холбогдол өгч байх /Trusted Flogger/¹¹²
11. Дүрэм, журам, стандарт, хууль тогтоомжийг тэгш хэрэгжүүлдэг байх;
12. Холбогдох үйл ажиллагаа, түүний журам, процессын хүрээнд хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээ хийлгэдэг байх, үнэлгээг ил тод нийтэлдэг байх,
13. Зохицуулах байгууллагад болон олон нийтэд тайлагнадаг байх, тайлагнал нь боловсронгуй, төрөл бүрээр, авсан арга хэмжээ бүрээр тодорхойлогдсон байх¹¹³ гэх мэт.

Дээрхээс үзвэл Монгол Улсын Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай хуулийн төсөлд үйлчилгээ үзүүлэгчийн өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх процессыг сайжруулахад чиглэсэн минимум стандартыг тогтоох зорилготой зохицуулалтууд дутагдаж байна.

4.7.5. Үйлчилгээ үзүүлэгчийг тайлагнал, ил тод байдлын хүрээнд

Хуулийн төсөлд дурдагдсан үйлчилгээ үзүүлэгчийн тайлагналын талаарх зохицуулалт нь дээрх чиг хандлагад нийцсэн сайн талтай байгаа ч гагцхүү төрийн байгууллагад бус олон нийтэд мэдээлэх үүргийг хүлээлгэх нь зүйтэй. Мөн түүний нийтлэх тайлангийн агуулгыг улам нарийвчлах шаардлагатай гэж үзэж байна. Олон улсын жишигт өргөдөл, гомдол шийдвэрлэсэн тайлангаас гадна компанийн өргөдөл, гомдол хүлээн авах, шийдвэрлэх журам буюу процесс нь хэр үр дүнтэй хэрэгжиж, хүний эрхэд хэрхэн нөлөөлж буй талаар хөндлөнгийн байгууллагаар үнэлүүлдэг бөгөөд үнэлгээний тайлангаа олон нийтэд ил тод нийтэлдэг байхыг мөн шаардаж эхэлж байгааг дурдах нь зүйтэй.¹¹⁴ Түүнчлэн хууль бус контентыг устгахдаа автоматаар таних, устгах технологи ашигласан эсэх, хэрэв тийм бол ажиллах зарчмын талаар, технологи нь ямар өгөгдөлд үндэслэгдэн сургагдсан талаар тайландаа тусгахыг үүрэгжүүлэх боломжтой.

4.7.6. Үйлчилгээ үзүүлэгчийн хариуцлагын талаар

Хуулийн төсөлд үйлчилгээ үзүүлэгч нь эрх бүхий Зөвлөл, шүүхийн давж заалдах шатны журмаар гаргасан шийдвэрийг биелүүлэхээс хууль бусаар татгалзсан тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэхээр

¹¹² David Kaye, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 2018.04.16, Холбоос: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/096/72/PDF/G1809672.pdf?OpenElement>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

¹¹³ ХБНГУ-н хүрээнд авч үзсэн болно.

¹¹⁴ ЮНЕСКО, “Дижитал эрин үе дэх ил тод байдал, хариуцлага”, Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн түгээмэл чиг хандлага цуврал, (УБ, 2021), Холбоос: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377231>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

тусгажээ. Онолын хувьд хайлтын системийн үйлчилгээ үзүүлэгч болон олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгчид хууль бус контентыг устгах үүргээ биелүүлээгүйгээс үүдэн хариуцлага хүлээлгэх асуудал маргаантай байдаг. Учир нь дээрх этгээдүүд нь хууль бус контентыг бүтээгч эсхүл нийтэлсэн этгээд нь биш юм. Гэвч дээрх этгээдүүд нь хүний хувийн мэдээллийг хамгаалах, өөрийн үйл ажиллагаанаас учирч болзошгүй үр дагаврыг бууруулах үүрэг хүлээдгийн¹¹⁵ хувьд өөрийн үйлчилгээний нөхцөл, журмын дагуу хууль бус мэдээллийг устгах чиг үүргийг дотооддоо хэрэгжүүлдэг. Ийм ч учраас томоохон олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгч, хайлтын системийн үйлчилгээ үзүүлэгч нар нь өөрсдийн бизнесийн зорилго, бодлогоо тодорхойлохдоо хүмүүнлэг, ардчилсан нийгэм, хүн төрөлхтөний сайн сайхныг чухалчлаж байна.¹¹⁶

Төрөөс хүний эрхийн баталгааг хангах үүргийнхээ хүрээнд олон нийтийн сүлжээний компаниудын үйлчилгээний нөхцөл, журам, шийдвэр гаргалтад хяналт тавих учиртай.¹¹⁷ Гэвч хууль бус контентыг устгаагүй эс үйлдэхүйд хэт хатуу хариуцлага тооцохоор хуульчлах нь компаниуд нь хариуцлага хүлээх эрсдэлээс зайлсхийх үүднээс өөрсдийн үйлчилгээний нөхцөл, журмын дагуу хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг өргөнөөр хязгаарлахад хүргэж болзошгүйг анхаарах нь зүйтэй. Иймд зөрчилтэй контентыг устгаагүй эс үйлдэхүйд хариуцлага тооцох бус зөрчилтэй контентыг хянан шийдвэрлэх бодлого, стандартгүй, түүнийг ил тод мэдээлээгүй, хариуцсан ажилтанд томилж ажиллаагүй зэрэг хуулиар тогтоосон шаардлагыг зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэхээр хуульчлах нь оновчтой байж болох юм. Цахим орчны үйлчилгээ үзүүлэгчид нь хууль бус, зөрчилтэй контентын талаар иргэд, төрийн болон төрийн бус байгууллагуудаас гаргасан өргөдөл, мэдээллийг хянаж, шийдвэрлэх, улмаар хүний эрх зөрчигдөх явдлыг таслан зогсоох, түүний үйлчилгээтэй холбоотойгоор үүсэж болох үр дагаврыг бууруулах ёстой тул өөрийн шийдвэр, үйл ажиллагааны улмаас иргэдэд хохирол учруулсан тохиолдолд учруулсан хохирлоо нөхөн төлдөг байх нь үндэслэлтэй тул хуулийн төсөлд дээрх зохицуулалтыг нэмэх шаардлагатай байна.

4.7.7. Үйлчилгээ үзүүлэгчийн шийдвэрийг хянах тогтолцооны хүрээнд

Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй төрийн эрх бүхий байгууллагаас цахим орчин дахь хууль бус мэдээллийг шууд хянах, устгах шийдвэр гаргахаар зохицуулсан улсууд байдаг ч хэрэгжүүлэх механизмыг оновчтой тодорхойлох боломжгүй нөхцөлд уг зохицуулалтаас зайлсхийх хэрэгтэй. Иймд хуулийн төсөл дэх “Гомдол гаргагч зөрчилтэй контентын талаарх гомдлоо үйлчилгээ эрхлэгч эсхүл эрх бүхий этгээдийн алинд ч цаасаар эсхүл цахим хэлбэрээр гаргаж болно.” гэсэн зохицуулалтыг өөрчилж, гомдлыг юун түрүүд үйлчилгээ үзүүлэгчид гаргах, хэрэв түүний шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхгүй тохиолдолд шинжээч, цаашлаад бие даасан орон тооны бус Зөвлөлд, хамгийн сүүлд шүүхэд гаргах байдлаар зохицуулах нь оновчтой гэж үзэж байна. Энэ тохиолдолд гагцхүү иргэн бус төрийн болон төрийн бус байгууллагууд ч мөн адил хууль бус агуулгын талаарх мэдэгдлээ үйлчилгээ үзүүлэгчид гаргана.

115 НҮБ-ын Хүний эрхийн комисс, Бизнес ба хүний эрхийн хүрээнд баримтлах зарчмууд, (УБ, 2011).

116 David Kaye, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 2018.04.16, Холбоос: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/096/72/PDF/G1809672.pdf?OpenElement>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

117 Мөн тэнд.

Мөн давж заалдсан тохиолдолд шүүхийн ямар журмаар шийдвэрлэгдэх, хэд хоногийн хугацаанд давж заалдах гомдол гаргаж болох талаар зохицуулах шаардлагатайгаас гадна салбарын өргөдөл, гомдлын нэгдсэн тайлан, мэдээллийг нэгтгэн, нийтэд ил тод мэдээлж байх үүргийг төрийн эрх бүхий байгууллага эсхүл орон тооны бус Зөвлөлд оногдуулах нь зүйтэй.

4.7.8. Татварын асуудлын хүрээнд

Гадны орны үйлчилгээ үзүүлэгч нар Монгол Улсад бүртгэлгүй бөгөөд төлөөний газраа байгуулаагүй байдгийн улмаас тэдгээр үйлчилгээ үзүүлэгчтэй хамтарч ажиллахад хүндрэлтэй байдаг тул “төлөөний газраа Монгол Улсад байгуулах”, “албан татвар төлөх” зохицуулалтыг хуулийн төсөлд тусгажээ.

Хамтын ажиллагааг сайжруулахын тулд заавал төлөөний газар байгуулахыг шаардах нь үр нөлөө үзүүлэхгүй байх магадлал ихтэй байгаа нь бусад улс орнуудын жишгээс харагдах тул Монгол Улсын хамтын ажиллагааг хариуцсан ажилтанг томилох, эсхүл Монгол Улсад тэдгээрийг төлөөлөх эрх бүхий этгээдийг томилох зэрэг үүрэг хүлээлгэж болох юм.

Цахим орчин дахь хүний эрхийг хамгаалах харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомжийн зорилго нь дээрх үйлчилгээ үзүүлэгчийн үйл ажиллагааны ил тод, үр дүнтэй, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх, минимум стандартыг тогтооход чиглэгдэх учиртай. Иймд хуулийн төсөл дэх “Монгол Улсад болон Монгол Улсаас эх үүсвэртэй орлого олсон бол хуульд заасан албан татвар төлөх” зохицуулалт энэ хуулийн зорилгод нийцэхгүй. Хэдийгээр олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгч нь Монгол Улсад төлөөний газраа байгуулдаггүйгээс үүдэн татвар төлөхгүй байгаа нь анхаарвал зохих асуудал мөн боловч дээрх асуудлыг татварын харилцаа зохицуулсан дотоодын хууль тогтоомж, давхар татварын гэрээний хүрээнд зохицуулах нь зүйтэй.

Цахим орчны үйлчилгээ үзүүлэгч, олон улсын томоохон компаниуд нь зардлаа хэмнэхээс гадна татвар төлөх үүрэг хүлээхгүйн тул төлөөний газраа байгуулахаас санаатайгаар татгалзаж байгааг дэлхийн улс орнууд анхааралтай авч тус тусдаа арга хэмжээ авч эхэлсэн. Иймд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага /OECD/ 2019 оноос эхлэн ажлын хэсэг байгуулан энэ асуудалд төвлөрч ажиллан, 2021 онд олон улсын хэлэлцээрийн төслийг боловсруулж танилцуулсан бөгөөд тухайн хэлэлцэлийн агуулгыг нийт 136 орон хүлээн зөвшөөрсөн боловч эцэслэн батлагдаагүй байгаа юм. Тус хэлэлцээрээр нь үндсэн 2 асуудлыг шийдвэрлэх зорилготой. Нэгдүгээрт төлөөний газар байгуулаагүй ч тухайн улсаас эх үүсвэртэй орлого олсон тохиолдолд татвар төлөх үүрэг хүлээнэ. Ямар ч тохиолдолд тус компани аль нэг улсад олсон орлогоосоо татвараа төлнө. Гэвч давхар татвар ногдуулахгүй. Хоёрдугаарт татварын хувь хэмжээ 15 хувиас ихгүй байх ёстой. Төслийг хүлээн зөвшөөрсөн орнууд нь 2023 оныг дуустал цахим орчны үйлчилгээ үзүүлэгч компаниудад шинэ төрлийн татвар ногдуулахгүй байхаар харилцан тохиролцсон байх бөгөөд Монгол Улс ийнхүү хүлээн зөвшөөрсөн орнуудын тоонд багтаж байгааг анхаарах хэрэгтэй.¹¹⁸

118 Statement on a two-pillar solution to address the Tax Challenges arising from the Digitalization of the economy, OECD, 2021, Холбоос: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

ТАВ. ЦАХИМ ОРЧИНД ХҮНИЙ ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХ ТАЛААР ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Харьцуулсан судалгааны хүрээнд улсуудыг сонгохдоо олон улсад үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагаас жил бүр гаргадаг *Freedom on the net* судалгааны дагуу харьцангуй өндөр оноо авсан, холимог болон эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой дараах улсуудыг сонголоо. Үүнд: Япон, БНСУ, ХБНГУ, Эстони улс.

5.1. Япон Улс

Цахим гэмт хэргийн статистикийн судалгаагаар “хүүхдийн эсрэг садар самуун сурталчлах”, “залилах”, “нууцаар нэвтрэх”, “оюуны өмчид халдах” гэмт хэрэг, зөрчлүүд Япон улсад хамгийн нийтлэг үйлдэгдэж байна.¹¹⁹

5.1.1. Гүтгэх, доромжлох

Япон улсын Эрүүгийн хуулийн дагуу “гүтгэх”, “доромжлох” үйлдлүүд нь гэмт хэрэгт тооцогддог. Цахим орчинд хүнийг гүтгэх, доромжлох гэмт үйлдлүүд нэмэгдэж буйтай холбогдуулан 2022 оны 7 сард Японы их хурлаас дээрх гэмт хэргийг үйлдсэн этгээдийг 1 жил хүртэлх хугацаагаар хорих ялаар шийтгэхээр эсхүл 300 мянган иентэй тэнцэх хэмжээний мөнгөн торгууль ногдуулахаар Эрүүгийн хуульдаа өөрчлөлт оруулсан байна. Доромжлол гэж тодорхой баримт, тодорхой үйлдлийг дурдалгүйгээр бусдын нэр хүндийг нь олны өмнө гутаан доромжлохыг ойлгох бөгөөд тус улсын Эрүүгийн хуульд заасан гүтгэх гэмт хэргээс гэмт хэргийн обьектив үйлдлийн хувьд ялгаатайгаар хуульчилжээ. Гэсэн хэдий ч дээрх томъёоллыг тодорхой бус байгаа талаар салбарын мэргэжилтнүүд анхааруулсаар байгаа бөгөөд Японы засгийн газраас хуулийн хэрэгжилтийн үр дүн бодитоор гарахыг хүлээх байр суурьтай байна.

Цахим орчинд гүтгэх, доромжлох гэмт хэргийн хохирогч болсон иргэд энэ талаарх гомдлоо олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгчийн эсрэг шүүхэд гаргах тохиолдолд Япон улсын шүүхээс гаднын орноос үйл ажиллагаагаа явуулж буй хариуцагч компанийн үйл ажиллагаа явуулах эрхийн гэрчилгээг шаарддаг учраас гэрчилгээний хуулбарыг зах зээлд өндөр үнээр борлуулдаг байна. Энэ мэт шаардлагууд нь цахим орчинд эрх нь зөрчигдсөн иргэн зөрчигдсөн эрхээ сэргээхэд хүндрэл үүсгэдэг байна.¹²⁰

Тус улсын шүүх нь иргэдийн хүсэлтээр тэдний талаарх хайлтын систем дэх бүрэн гүйцэт бус мэдээллийг устгуулах нэхэмжлэлийг хүлээн авч шийдвэрлэх тохиолдол байдаг бөгөөд тус улсын Дээд шүүхээс уг төрлийн нэхэмжлэлийг шийдвэрлэхдээ хүний “мартагдах эрх”-ийг голчлох жишиг тогтоосон байна.¹²¹ Хүний “Мартагдах эрх”-ийн талаар өмнөх бүлэгт нарийвчлан авч үзсэн болно.

119 Statista, Number of cleared cases regarding the violation of the copyright law on the internet in Japan from 2014 to 2020, Холбоо: <https://www.statista.com/statistics/1226275/japan-number-cleared-cases-online-copyright-law-violations/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

120 Hiroki Ito, Social media slander victims in Japan face hurdles for relief, The Asahi Shimbun, 2022.02.23, Холбоо: <https://www.asahi.com/ajw/articles/14545752>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

121 The Guardian (<http://www.theguardian.com/uk>), Japan recognises right to be forgotten, , Холбоо: <http://www.theguardian.com/technology/2016/mar/01/japan-recognises-right-to-be-forgotten-of-man-convicted-of-child-sex-offences>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

Түүнчлэн Япон Улсын Иргэний хуулийн 709 дүгээр зүйлд заасан гэм хорын эрх зүйн зохицуулалтын дагуу бусдын нэр төрд халдаж гэм хор учруулсан этгээд учруулсан хохирлыг нөхөн төлөх үүрэг хүлээхээр зохицуулсан. Жишээлбэл, ял шийтгэл хүлээснээс 12 жилийн дараа нэхэмжлэгчийн үйлдсэн гэмт хэргийн талаар зохиол бичиж нийтлүүлсэн үйлдлийг бусдын нэр төрд гэм хор учруулсан гэж үзжээ. Учир нь гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн өмнө үйлдсэн хэргийг зохиол хэлбэрээр олон нийтэд түгээх нь тухай этгээдийн мартагдах эрхийг зөрчиж байгаа үйлдэл юм. Өөрөөр хэлбэл хувь хүний хууль ёсны эрх ашиг нь нийгмийн ашиг сонирхлоос илүү хөндөгдөж байх тохиолдолд мартагдах эрх нь хамгаалагдах ёстой.¹²²

2001 оны Үйлчилгээ үзүүлэгчийн хариуцлагын хязгаарлалтын тухай актад зааснаар интернэт үйлчилгээ үзүүлэгч нь дараах хууль бус агуулгыг хязгаарлах үүрэгтэй. Үүнд гүтгэлэг, хувь хүний мэдээллийн нууцлалыг зөрчсөн болон зохиогчийн эрхийг зөрчсөн тохиолдлыг дурдаж болно. 2002 онд интернэт үйлчилгээ үзүүлэгчид зориулан тухайн салбарын холбооноос зааварчилгаа боловсруулсан бөгөөд түүнд зааснаар хэн ч өөрийнх нь эрхийг зөрчсөн агуулгатай мэдээллийг устгуулахаар эсхүл хэн нийтэлснийг нь олж тогтоолгохоор интернэт үйлчилгээ эрхлэгчид хүсэлт гаргах боломжтой. Өөрөөр хэлбэл интернэт үйлчилгээ үзүүлэгч нь дээрх үндэслэлээр аливаа мэдээлэл, бичлэг, зургийг нийтэлсэн этгээдийг олж тогтоохоор хувь хүний нууц, захидал харилцааны нууцад халдах эрхтэй.

2001 онд гүтгэлэг, оюуны өмчийн хулгай, хувийн нууцын эсрэг халдлага зэрэг цахим орчинд хүний эрхийн зөрчилтэй холбоотой харилцааг зохицуулахаар харилцаа холбооны үйлчилгээ үзүүлэгчийн хохирол нөхөн төлөх хариуцлагын хязгаарлалтын тухай хууль (“Act on the Limitation of Liability for Damages of Specified Telecommunications Service Providers and the Right to Demand Disclosure of Identification Information of the Sender”)-ийг баталсан. Тус хуулиар харилцаа холбооны үйлчилгээ гэдэгт хэвлэл мэдээллийн тоног төхөөрөмжийг ашиглан хүмүүс хоорондын харилцаа холбоог холбох үйлчилгээ үзүүлж буй бизнесийн үйл ажиллагааг ойлгож байна¹²³. Уг ойлголтыг тухай бүр шүүхээс өргөжүүлэн тайлбарласаар байгаа бөгөөд и-мэйл, зурвасны үйлчилгээнээс эхлэн цахим дэлгүүр, тоглоомын сайтууд багтана.¹²⁴ Дараах тохиолдолд гаднын улсаас үйл ажиллагаагаа явуулж буй, Япон улсад төлөөлөгчийн газаргүй үйлчилгээ үзүүлэгч энэ хуулийг дагаж мөрдөх үүрэг хүлээнэ. Үүнд:

1. Тухайн этгээд үйлчилгээгээ Япон хэл дээр үзүүлдэг бол;
2. Тухайн этгээдийн үзүүлж буй үйлчилгээний төлбөрийг Япон улсын мөнгөн тэмдэгтээр төлдөг бол; Япон улсад зар сурталчилгаа, худалдааны үйл ажиллагаа эрхэлдэг бол.

Гаднын улсаас цахим үйлчилгээ үзүүлэгч нь Дотоод хэрэг, харилцаа холбоо хариуцсан яамд мэдэгдэж, гаднын харилцаа холбооны үйлчилгээ үзүүлэгчээр бүртгүүлэх, хууль ёсны төлөөний газраа Япон улсад үүсгэн байгуулах үүрэгтэй. Төлөөлөгчийн газрыг байгуулах боломжгүй тохиолдолд төлөөлөгчөөр Япон улсын

122 Judgment of the Supreme Court, 8 February 1994, Minshu vol. 48 no. 2 p.149.

123 The Act on Telecommunication Business, Article 2 (iii).

124 Makoto Hibi, New Japanese Regulation on Telecommunications Businesses Provided by Foreign Business Operators, PwC Legal Japan News, 2021, Холбоос: <https://www.pwc.com/jp/en/legal/news/assets/legal-20210730-jp-3-en.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

хуульчийг томилох боломжтой.¹²⁵ 2022 онд Япон улсын засгийн газраас гаднын улсын томоохон үйлчилгээ үзүүлэгчдэд төлөөлөгчийн газраа Япон улсад байгуулахыг хүссэн боловч хэрэгжилт муу байгаагаас үүдэн цахим орчинд гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг тогтоох, хохирогчид учирсан хохирлыг барагдуулах ажиллагаанд хүндрэл учирсаар байна.¹²⁶

5.1.2. Залилах

Тус улсын Залилангийн эсрэг байгууллагын мэдээлснээр 2021 онд цахим залилангийн тоо 526,500-т хүрч, 2017 оныхоос 50 дахин нэмэгдээд байгаа юм. 2021 оны цахим залилангийн улмаас учирсан нийт хохирол 820 сая иенд хүрчээ. 2022 оны байдлаар цахим залилан хийх зорилго бүхий 10,000 гаруй хуурамч вэбсайтыг илрүүлж, бүртгээд байна. Цахим залилах гэмт хэргийн ихэнх нь хуурамч линкээр өгөөш хийж банкны мэдээллийг олж авснаар, банкны данснаас үл мэдэх дансруу нууцаар шилжүүлэг хийж байгаа тохиолдлууд байна.¹²⁷ Эрүүгийн хуулийн 246 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар фишинг буюу цахим халдлагаар дамжуулж авсан нууц кодыг ашиглан хууль бусаар хөрөнгөжсөн бол 10 хүртэлх жилийн хорих ялаар шийтгэдэг. Фишинг буюу цахим залиланд ашиглах хуурамч холбоосыг ихэнхдээ цахим шуудан, мессежээр дамжуулан илгээж байсан нь илэрсэн бөгөөд ингэхдээ цахим худалдаа, хүргэлтийн үйлчилгээ зэрэг нэршлийг ашиглах нь нийтлэг байсан байна.¹²⁸ Иргэд залилангийн талаар гомдол, мэдээллээ Залилангийн эсрэг байгууллагын цахим хуудсаар дамжуулан гаргах боломжтой.

5.1.3. Оюуны өмчид халдах

2020 онд цахим орчинд үйлдэгдсэн оюуны өмчийн эсрэг гэмт хэрэг 363 удаа бүртгэгдсэн байна.¹²⁹ Япон улсад Зохиогчийн эрхийн хууль болон Эрүүгийн хуулийн дагуу зохиогчийн зөвшөөрөлгүйгээр зохиогчийн бүтээлийг ашиглах, хуулбарлах, нийтэд түгээх, дамжуулах, нийтэд дэлгэж үзүүлсэн этгээд болон зохиогчийн зөвшөөрөлгүйг мэдсэн атлаа татаж авсан этгээдэд хариуцлага хүлээлгэдэг. Япон улсын Засгийн газраас цахим орчин дахь мэдээллийг шууд хянадаггүй ч 2018 онд манга буюу нэг төрлийн зураг номыг хууль бусаар түгээдэг вэб сайтуудыг хаах талаар цахим үйлчилгээ үзүүлэгчдээс шаардаж байсан.

5.1.4. Садар самуун сурталчилах

Сүүлийн жилүүдэд үзэн ядалт, доромжлолын шинжтэй нийтлэлүүдээс гадна хүүхдийн бэлгийн хүчирхийлтэй холбоотой зураг, бичлэг, нүцгэн зургыг зөвшөөрөлгүй түгээсэн тохиолдолд түүнийг устгахад төвлөрөн ажиллаж байна. Токиогийн Аюулгүй Интернэтийн Холбооны тайланд дурдсанаар 2019 онд нийт

125 Makoto Hibi, New Japanese Regulation on Telecommunications Businesses Provided by Foreign Business Operators, PwC Legal Japan News, 2021, Холбоос: <https://www.pwc.com/jp/en/legal/news/assets/legal-20210730-jp-3-en.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

126 Hiroki Ito, Social media slander victims in Japan face hurdles for relief, The Asahi Shimbun, 2022.02.23, Холбоос: <https://www.asahi.com/ajw/articles/14545752>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

127 The Mainichi, Phishing scams surge in Japan amid pandemic as experts call for caution, 2022.07.18, Холбоос: <https://mainichi.jp/english/articles/20220715/p2a/00m/0na/013000c>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

128 Statista, Number of cleared cases regarding the violation of the copyright law on the internet in Japan from 2014 to 2020, Холбоос: <https://www.statista.com/statistics/1226275/japan-number-cleared-cases-online-copyright-law-violations/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

129 Мөн тэнд.

7276 нүцгэн зургууд цахим сүлжээ, хайлтын системд нийтлэгдсэн байх бөгөөд түүний 93 хувь буюу 6771 зураг устгагджээ.

2021 оны тоон судалгаагаар хүүхдийн эсрэг болон хүүхэд оролцуулж садар самуун сурталчилсан үйлдлийг тоо 2000 давсан байна.¹³⁰

Дараах тохиолдолд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хязгаарлах боломжтой. Үүнд:¹³¹

1. Дайн, зэвсэгт үймээн дэгдээх /hostility/
2. Хууль бус үйлдлийг уриалах, сурталчлах /Advocacy of illegal conducts/
3. Улс төрийн албан хаагчийн сонгуулийн тухай актад заасан журмыг зөрчих / сонгуулийн сурталчилгаа эхлэх албан ёсны хугацаанаас өмнө сурталчилгаа явуулах, хэвлэмэл хуудас тараах, иргэдийн гэрийн хаалганы гадна өлгөх, сурталчилгаа хийх гэх мэт/¹³²
4. Гүтгэх¹³³
5. Хэрэглэгчийн эрх, шударга өрсөлдөөнд харш зөрчил
6. Зохиогчийн эрхийн зөрчил
7. Садар самуун¹³⁴
8. Зар сурталчилгааны материал болон жагсаал цуглааны байршилтай холбоотой бусад хязгаарлалт

Түүнчлэн тус улсын цөөнх буюу тухайн улсад аж төрдөг Солонгос үндэстнүүдийг үзэн ядсан шинжтэй үндсэрхэг нийтлэлийг мөн устгаж байсан бөгөөд үүнтэй холбогдуулан Niconico гэх үндсэрхэг экстримист үзлийг дэмждэг вэб сайтыг болон Макото Сакурай гэх нэртэй Солонгосыг үзэн ядагчийн нээсэн сувгийг устгаж байжээ.

Олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ эрхлэгчид нь засгийн газрын хүсэлтийг шууд биелүүлэх үүрэг хүлээдэггүй бөгөөд хүсэлтийг шийдвэрлэсэн хувь нь 33,8 хувьтай байна. 2019 оны 7 дугаар сараас 12 дугаар сарын хооронд Фэйсбүүк компани нь шүүхийн шийдвэрийг үндэслэн 3 мэдээллийг устгасан бол, Твиттер 12,496 мэдээллийг устгасан тоон мэдээлэл байна.¹³⁵

¹³⁰ Мөн тэнд.

¹³¹ Shigenori Matsui, Freedom of Expression in Japan, Osaka University Law Review, No 38-13, Холбоос:<http://faculty.allard.ubc.ca/matsui/articles/Freedom%20of%20Expression%20in%20Japan.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

¹³² Европын цөөнгүй оронд сонгуулийн төлбөртэй сурталчилгааг нэг мөр хориглосон нь ч бий. Харин цахим орчинд сонгуулийн сурталчилгааг шударга сонгуулийн зарчимд нийцүүлэн хэрхэн зохицуулах асуудал олон улсад нэлээд маргаан дагуулж буй сэдэв болоод байгаа билээ.

¹³³ Penal code of Japan, Article 230.

Article 230. (Defamation) (1) A person who defames another by alleging facts in public shall, regardless of whether such facts are true or false, be punished by imprisonment with or without work for not more than 3 years or a fine of not more than 500,000 yen.

(2) A person who defames a dead person shall not be punished unless such defamation is based on a falsehood.

Article 230-2. (Special Provision for Matters Concerning Public Interest)

(1) When an act proscribed under paragraph 1 of the preceding Article is found to relate to matters of public interest and to have been conducted solely for the benefit of the public, the truth or falsity of the alleged facts shall be examined, and punishment shall not be imposed if they are proven to be true.

¹³⁴ Penal Code of Japan, Article 175.

¹³⁵ Мөн тэнд.

5.2. Бүгд Найрамдах Солонгос Улс

2020 оны тоон мэдээллээр тус онд нийт 234 мянган цахим гэмт хэргийн мэдээлэл бүртгэгдсэн байх бөгөөд энэ нь 2019 оныхоос 59 мянгаар нэмэгдсэн үзүүлэлт юм.¹³⁶ Үүнээс хамгийн их үйлдэгдсэн гэмт хэрэг нь цахим орчин дахь залилан, цахим төхөөрөмж ашигласан санхүүгийн гэмт хэргүүд байжээ. Түүнчлэн хортой вирус, код ашиглан компьютерийн төхөөрөмжид халдсан кибер гэмт хэргийн тоо 2021 онд долоон мянга давжээ.¹³⁷

Тус улсад кибер гэмт хэргийг “Cyber-terror Type Crime” буюу хортой вирус ашиглан компьютерийн төхөөрөмж, мэдээллийн аюулгүй байдалд халдсан гэмт хэрэг, “General Cybercrime” буюу цахим тоног төхөөрөмж, интернэт ашиглан үйлддэг интернэт залилан, хүүхдийн эсрэг садар самуун, оюуны өмчийн эсрэг гэмт хэрэг, зөрчлүүд ангилан авч үздэг.¹³⁸

General Cybercrime буюу цахим орчинд үйлдэгдсэн гэмт хэргийг 2 хэсэгт ангилж болно. Нэгдүгээрт, цахим хэрэгсэл ашиглан үйлдэх гэмт хэрэг. Үүнд цахим залилан, байрлалыг нууцаар тогтоох, оюуны өмчийн эсрэг гэмт хэргүүд хамаарна. Хоёрдугаарт, зохистой агуулгын эсрэг гэмт хэрэг. Үүнд садар самуун сурталчлах, гүтгэх доромжлох, мөрийтэй тоглоом зохион байгуулах, цахимаар мөшгих гэмт хэргүүд багтана.¹³⁹

Цахим гэмт, хэрэгтэй тэмцэх үүднээс нотлох баримт хайх зорилгоор эд хөрөнгийг хураан авах, нэгжлэг, үзлэг хийх, хэрэглэгчийн мэдээллийг гаргуулах, зөрчилтэй контентыг устгах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлдэг. Эдгээрийг дэлгэрүүлэн авч үзье.

5.2.1. Нотлох баримт хайх зорилгоор эд хөрөнгийг хураан авах, нэгжлэг, үзлэг хийх

Компьютер, төхөөрөмж дэх бүртгэлийг олж авах үүднээс нэгжлэг, үзлэгийг хийхдээ Эрүүгийн хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан ердийн журмаар эрх бүхий байгууллагаас зөвшөөрөл авсан байх ёстой. Үүнээс гадна хэрэг бүртгэл, мөрдөн байцаалт, гүйцэтгэх ажиллагааны бусад арга хэрэгслийг мөн ашигладаг.

5.2.2. Хэрэглэгчийн мэдээллийг гаргуулах

Цахим гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох зорилгоор Харилцаа холбооны бизнесийн үйл ажиллагааны тухай хуулийн дагуу харилцаа холбооны үйлчилгээ үзүүлэгчээс шүүх болон прокурорын тогтоолын дагуу дараах мэдээллийг гаргуулдаг. Үүнд:

1. Хэрэглэгчийн нэр

¹³⁶ Statista, Number of cyber crime cases in South Korea from 2014 to 2020, Холбоос: <https://www.statista.com/statistics/1222208/south-korea-cyber-crime-cases/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

¹³⁷ Мөн тэнд.

¹³⁸ Yunsik Jang, The Current Situation and Countermeasures to cybercrime and cyber-terror in the Republic of Korea, Холбоос: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No79/No79_08VE_Jang1.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

¹³⁹ Heon-Wook Lim, “A Study on Countermeasures Against Cyber Infringement Considering CPTED”, International Journal of Advanced Culture Technology Vol.9 No.2 106-117 (2021) DOI <https://doi.org/10.17703/IJACT.2021.9.2.106>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

2. Хэрэглэгчийн регистр
3. Хэрэглэгчийн хаяг
4. Утасны дугаар
5. ID дугаар
6. Хэрэглэгчээр бүртгүүлсэн эсхүл бүртгэлээ устгасан огноо¹⁴⁰

Солонгос улсын харилцаа холбооны салбарт 4 гол хууль үйлчилдэг. Нэгдүгээрт харилцаа холбооны бизнесийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тавьж, холбогдох журмыг тодорхойлох, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах зорилго бүхий Харилцаа холбооны үйл ажиллагааны тухай хууль, хоёрдугаарт харилцаа холбооны үйл ажиллагааны нөхцөл шаардлагад тавигдах үндсэн эрх зүйн зохицуулалтыг агуулсан Харилцаа холбооны зохицуулалтын тухай хууль, радио сүлжээг үр дүнтэй удирдах талаар зохицуулах Радио сүлжээний тухай акт, түүнчлэн хэрэглэгчийн хувь хүний эрхийг хамгаалах, мэдээлэл, харилцаа холбооны сүлжээний үр дүнтэй байдлыг дэмжихэд чиглэсэн Мэдээллийн аюулгүй байдал, мэдээлэл, харилцаа холбооны сүлжээний үр дүнтэй байдлыг дэмжих тухай хууль зэргийг нэрлэж болно.

Харилцаа холбооны үйл ажиллагааны тухай хуульд зааснаар харилцаа холбооны үйлчилгээг 3 үндсэн төрөлд ангилдаг. Үүнд харилцаа холбооны үндсэн сүлжээний үйлчилгээ, харилцаа холбооны тусгай сүлжээний үйлчилгээ болон харилцаа холбооны өртөг нэмэгдсэн үйлчилгээнүүд /value-added telecoms/ юм. Мэдээллийн сүлжээний үйлчилгээ, цахим мэдээ, мэдээлэл, цахим худалдаа, арилжааны үйлчилгээнүүд нь Харилцаа холбооны өртөг нэмэгдсэн үйлчилгээнд хамаарах бөгөөд Харилцаа холбоо, мэдээллийн яамд бүртгүүлснээр үйл ажиллагаа эрхлэх үүрэгтэй.

5.2.3. Зөрчилтэй контентыг устгах

Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Үндсэн хуульд зааснаар үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрх нь бусдын нэр төр, алдар хүнд, олон нийтийн ёс суртахуунд харшлахгүй байх ёстой учир түүнд харшилсан мэдээ, мэдээллийг бие даасан эрх бүхий төрийн байгууллагаас хянаж, устгах шийдвэр гаргадаг. Ингэхдээ Сүлжээний тухай акт, Үндэсний Аюулгүй байдлын тухай акт, Терроризмын эсрэг акт, Нийтийн албан тушаалтны сонгуулийн тухай акт, Харилцаа холбооны тухай акт, Ардчилсан хөдөлгөөний тухай тусгай хууль зэргийг үндэслэдэг байна.

Харилцаа холбооны хорооноос 2021 оны байдлаар тухайн салбарт хамаарах 36806 вэб сайтыг мөрийтэй тоглоомыг хөхиүлэн дэмжсэн гэж, 22763 вэб сайтыг хууль бус хүнсний болон эмийн бүтээгдэхүүнийг сурталчилсан гэж, 25933 сайтыг бусдын эрхийг зөрчсөн гэж, 17860 цахим хуудсыг садар самуун сурталчилсан гэж, 15373 сайтыг бусад хууль тогтоожийг зөрчсөн гэж үзэж нийт 118,735 вэб сайт, цахим хуудсуудыг устгасан талаарх тоон мэдээлэл байх хэдий ч устгагдсан сайт, цахим хуудсуудын жагсаалтыг нээлттэй мэдээлдэггүй¹⁴¹ бөгөөд цахим хуудсыг бүхэлд нь хаадаг байдлыг зарим судлаачид шүүмжилдэг. Түүнчлэн 1948 оны Үндэсний

140 Yunsik Jang, The Current Situation and Countermeasures to cybercrime and cyber-terror in the Republic of Korea, p 51, Холбоос: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No79/No79_08VE_Jang1.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

141 KCSC website at <http://service.kocsc.or.kr/eng/PageLink.do>.

аюулгүй байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн дагуу Бүгд Найрамдах Ардчилсан Солонгос улсыг дэмжсэн улс төрийн агуулгатай мэдээллийг мөн устгадаг. 2022 онд Хойд солонгостой холбоотой гэж үзсэн 229 нийтлэлд хандах эрхийг Цагдаагийн байгууллагаас гаргасан хүсэлтийн дагуу хаасан бөгөөд 94 агуулгыг терроризмтой холбоотой гэж үзэн устгажээ. 2021 оны 12 сарын 31-нд жирэмслэхээс сэргийлэх болон аюулгүй үр хөндөлтийн талаар мэдээлэл, теле зөвлөгөө өгдөг Канадын “Women on Web” төрийн бус байгууллага (ТББ) вэб сайтыг Эм, эмийн бүтээгдэхүүний тухай хуулийг зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр хаажээ. Төрийн бус байгууллагуудаас дээрх шийдвэрийг эмэгтэйчүүдийг мэдээлэл авах эрхэд халдсан гэж үзэж Сөүл хотын Захиргааны хэргийн шүүхэд 2022 оны 3 сард нэхэмжлэл гаргасан байна.

Цахим хуудсыг устгахаас гадна улс төр, нийгмийн зарим агуулгатай мэдээллүүдийг Харилцаа холбооны стандартын хорооны шийдвэрийн дагуу устгадаг. 2021 онд 11848 цахим мэдээ, мэдээллийг устгасан байх бөгөөд 2118 нь мөрийтэй тоглоомыг хөхиүлэн дэмжсэн, 3402 нь хууль бус хүнсний болон эмийн бүтээгдэхүүнийг сурталчилсан, 3806 нь садам самуун сурталчилсан, 84 нь бусдын эрхийг зөрчсөн, 2438 нь бусад хууль тогтоомжийг зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр устгасан байна.¹⁴² Түүнчлэн 2022 оны 3 сард Сонгуулийн Ерөнхий Хорооны хүсэлтээр зөвшөөрөлгүй санал асуулга зохион байгуулсан, худал мэдээлэл тараасан, нэр дэвшигчийг гүтгэсэн зэрэг үндэслэлээр нийт 86000 цахим нийтлэлийг устгасан байна.

2020 оны 12-р сараас эхлэн хүчин төгөлдөр хэрэгжиж эхэлсэн Харилцаа холбооны үйл ажиллагааны тухай хуульд орсон жендэрт суурилсан цахим хүчирхийлэлтэй тэмцэхэд чиглэсэн нэмэлт, өөрчлөлтөөр зөвшилцөөгүй зураг, бичлэгийг үйлчилгээ үзүүлэгч устгах үүрэг хүлээдэг бөгөөд эс биелүүлэх тохиолдолд орлогын 3 хүртэлх хувьтай тэнцэхүйц хэмжээний торгууль ногдуулна.¹⁴³

5.2.4. Хэрэгжүүлэх механизмын хувьд

Солонгосын Харилцаа холбооны хороо (КСС) нь нэвтрүүлэг, харилцаа холбооны салбарыг хянадаг бол Солонгосын Харилцаа холбооны стандартын хороо (KCSC) контент болон ёс зүйн стандартыг хянадаг. Солонгосын Харилцаа холбооны стандартын хороо нь 9 гишүүнээс бүрдэх бөгөөд Ерөнхийлөгч томилдог байна.¹⁴⁴ Тус хороо нь нэвтрүүлэг, сурталчилгаа, интернэт харилцаа холбоо, бэлгийн эрх чөлөөний эсрэг цахим гэмт хэргийг хянан шалгах үүрэгтэй дөрвөн дэд комиссыг ажиллуулдаг байна.

Үйлчилгээ үзүүлэгчид нь Харилцаа холбооны стандартын хорооны шийдвэрийн дагуу олон нийтийн сүлжээн дэх үндэсний аюулгүй байдал болон олон нийтийн ёс суртахуунд харш агуулга бүхий мэдээллийг устгадаг. 2019 оны 2-р сард Харилцаа холбооны стандартын хороо нь порнограф, хулгайн материалыг хаах шинэ технологийг нэвтрүүлэн ашиглаж эхэлсэн талаараа мэдэгдсэн. Энэхүү шүүлтүүрийн технологийг нэвтрүүлсэн нь тус улсад 2018 онд хүчээ авсан #MeToo хөдөлгөөнтэй салшгүй холбоотой гэж үздэг. Тухайн үед шүүлтүүрийн технологийг нэвтрүүлээгүй байсны улмаас бэлгийн хүчирхийлэлтэй холбоотой агуулга бүхий

142 KCSC website at <http://service.kocsc.or.kr/eng/PageLink.do>.

143 Freedom on the net, Freedom House 2022, Холбоос: <https://freedomhouse.org/country/japan/freedom-net/2022>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

144 Act on the establishment and operation of Korea Communications Commission, Article 18.

бичлэг, зургууд байршиж байсан Facebook, Google, Amazon зэрэг гаднын улсын цахим үйлчилгээ үзүүлэгчдэд хамтран ажиллах хүсэлт тавихаас өөр арга хэмжээ хэрэгжүүлж чадаагүй бөгөөд энэ нь ихээхэн цаг хугацаа алдахад хүргэснээс гадна тухайн цахим үйлчилгээ үзүүлэгчийн эрхэд хамаарах тул үр нөлөө багатай байсан гэж үзэж дээрх технологийг нэвтрүүлсэн байна. Гэвч дээрх шүүлтүүрийн технологийг ашиглан цахим хуудсыг устгах нь нийгмийн ёс суртахуунд харш агуулга бүхий мэдээ, мэдээллийг устгах аргуудаас хамгийн сүүлд хэрэглэгддэг арга юм.

Харилцаа холбооны стардартын хорооноос гаргасан шийдвэрийг биелүүлээгүй этгээдийг 2 хүртэлх хорих ял, 20 сая вон хүртэлх торгох ялаар шийтгэнэ.¹⁴⁵ Түүнчлэн Сүлжээний тухай хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 44.2 дугаар хэсэгт заасны дагуу аливаа хувь хүнээс ирсэн хүсэлтийн дагуу холбогдох мэдээллийг 30 хүртэлх хоногийн хугацаанд нуух, хэрвээ тус хугацаанд мэдээллийг нийтлэгч дахин нийтэлсэн тохиолдолд устгах үүрэг хүлээдэг.¹⁴⁶ Түүнчлэн тус хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 44.3 дахь хэсгийн дагуу цахим зуучлалын үйлчилгээ үзүүлэгч нь бусдын гомдол, хүсэлтэд үндэслэхгүйгээр аливаа сэжигтэй мэдээллийг 30 хоног түдгэлзүүлэх үүрэгтэй. Гэвч тэдгээр платформууд дээр тавигдсан хууль бус агуулгатай мэдээллүүдийг үндэслэн тус үйлчилгээ үзүүлэгчдэд хариуцлага хүлээлгэдэггүй байна.

5.3. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улс (цаашид ХБНГУ гэх)-ын хүн амын 5 орчим хувь нь цахим орчин дахь залиланд өртөж байсан гэсэн тоон судалгаа байна.¹⁴⁷ 2019 оны байдлаар 150,000 гаруй цахим залилантай холбоотой өргөдөл, гомдол ирсэн байх бөгөөд ихэнх нь төлбөрийг авсан ч барааг хүргээгүй, муу бараа бүтээгдэхүүн шилжүүлсэн, барааг авсан ч төлбөрийг төлөөгүй зэрэг үйлдлүүдээр илэрчээ.¹⁴⁸ Түүнчлэн тус онд 14360 гаруй хүүхдийн эсрэг самуун сурталчилсан үйлдлүүд бүртгэгдсэн байх бөгөөд энэ нь өмнө оныхоос 65 хувиар нэмэгдсэн байна.¹⁴⁹

ХБНГУ нь олон нийтийн сүлжээн дэх зохистой агуулгын эсрэг гэмт хэргээс урьдчилсан сэргийлэх, олон нийтийн сүлжээнд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх харилцааг Олон нийтийн сүлжээнд хуулийн хэрэгжилтийг дээшлүүлэх тухай (The Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection) хуулиар¹⁵⁰ зохицуулдаг. Тус хууль нь олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслийн томоохон платформуудын хариуцлага, ил тод байдлыг хангахын зэрэгцээ үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх болон хууль тогтоомжийн сөрөг нөлөөллийн асуудлыг зохицуулдаг. Мөн дараах Эрүүгийн хуульд заасан гэмт хэргийг хууль бус контент гэх тодорхойлолтод хамруулсан байна.¹⁵¹ Үүнд:

145 The Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection (the Network Act), Article 73.

146 Ibid, Article 44(2).

147 Steven Kemp, Fraud against individuals in the Internet era, Холбоо: https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/671164/tsk_20201204.pdf?sequence=2&isAllowed=y, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

148 Thorsten Stodiek, Cybercrime in Germany, 2019, Холбоо: https://h2020-infinity.eu/sites/default/files/2021-09/INFINITY%20Policy%20Brief%20cc_germany_final_2021_06.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

149 Мөн тэнд.

150 The Network Enforcement Act (Netzwerkdurchsetzungsgesetz, NetzDG).

151 The Germany's Network enforcement act, Article 1.

- 86 дугаар зүйл. Үндсэн хууль зөрчсөн болон террорист үйл ажиллагааны талаарх суртал ухуулгын материал тараах;
- 86 а дугаар зүйл. Үндсэн хууль зөрчсөн болон террорист үйл ажиллагааны талаарх тэмдэг, тэмдэглэгээ ашиглах;
- 89 а дугаар зүйл. Онц аюултай хүчирхийллийн гэмт хэрэгт бэлтгэх;
- 91 дүгээр зүйл. Улсад онц аюултай хүчирхийллийн гэмт хэрэг үйлдэх төлөвлөгөө боловсруулах;
- 100 а дугаар зүйл. Эх орноосоо урвахаар хуурамч баримт бичиг үйлдэх;
- 111 дүгээр зүйл. Олон нийтийн эсрэг гэмт хэрэг үйлдэхэд уриалах;
- 126 дугаар зүйл. Гэмт хэрэг үйлдэхээр заналхийлэх замаар олон нийтийн амгалан тайван байдлыг алдагдуулах;
- 129 дүгээр зүйл. Гэмт бүлэглэл үүсгэн байгуулах;
- 129 б дүгээр зүйл. Террорист бүлгэм үүсгэх;
- 130 дугаар зүйл. Олон нийтийг турхирах;
- 131 дүгээр зүйл. Хүчирхийллийг дүрслэх;
- 140 дүгээр зүйл. Гэмт хэргийг урамшуулах, сайшаах;
- 166 дугаар зүйл. Шашны болон үзэл суртлыг доромжлох;
- 184 б дүгээр зүйл. Хүүхдийн садар самууныг агуулсан контентыг түгээх, худалдан авах, хадгалах;
- 185 дугаар зүйл. Доромжлох;
- 186 дугаар зүйл. Ёс бус үг хэллэг хэрэглэх;
- 187 дугаар зүйл. Гүтгэх;
- 201 а дугаар зүйл. Гэрэл зураг дарах болон бусад зургийн хэрэгслээр хувь хүний нууцлалд халдах;
- 241 дүгээр зүйл. Онц аюултай гэмт хэрэг үйлдэхээр заналхийлэх;
- 269 дүгээр зүйл. Нотолгооны ач холбогдол бүхий мэдээллийг хуурамчаар үйлдэх зэрэг багтана.

Тус хуулийн зорилгыг ХБНГУ-д аль хэдийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулийн зохицуулалтыг олон нийтийн сүлжээнд хэрэгжүүлэхэд чиглэх бөгөөд тус хуулиар хууль бус контентыг шинээр хуульчлаагүй талаар судлаачид онцолжээ.¹⁵² Түүнчлэн ХБНГУ-н Эрүүгийн хуульд “гүтгэх”, “доромжлох” үйлдлийг гэмт хэрэг гэж хуульчилсан боловч ийнхүү гэмт хэрэгт тооцохоор хуульчлах ёстой эсэх нь өдийг хүртэл маргаантай байдаг тул Олон нийтийн сүлжээний тухай хуулиар хүний эрхийг хязгаарлах боломж олгосон гэж зарим судлаачид үзэх нь бий ч хэвлэл мэдээллийн зорилготой цахим хуудас, сүлжээ (journalistic platform)¹⁵³-ний хүрээнд тус хууль үйлчлэхгүйг тусгасан тул хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөнд халдахгүй гэж тайлбарладаг. Түүнчлэн олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгчдийн өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн тайлангаас үзэхэд тухайн этгээдүүд нь ХБНГУ-ын дотоодын хууль тогтоомжийг бус өөрсдийн үйлчилгээний нөхцөл, журмыг баримталж байгааг харж

152 Heidi Tworek, An Analysis of Germany's NetzDG Law, Transatlantic Working Group, 2019.04.15, Холбоос: https://www.ivir.nl/publicaties/download/NetzDG_Tworek_Leerssen_April_2019.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

153 Мөн тэнд.

болохоор байна.¹⁵⁴

Аливаа контентын талаар гомдол гарсан тохиолдолд 2 саяас дээш хэрэглэгчтэй олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгч нь агуулгыг хууль бус эсэхийг шалгах байдлаар энэ хуулийн механизм хэрэгждэг бөгөөд илт хууль бус тохиолдолд нэн даруй буюу 24 цагийн дотор устгадаг. Төрөөс цахим орчин дахь хууль бус агуулгатай мэдээ, мэдээллийг устгах чиг үүрэг хэрэгжүүлдэггүй. Олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгч нь хуульд заасан арга хэмжээг яаралтай авч чадаагүй тохиолдолд 50 сая хүртэлх еврогийн торгууль төлөхөөр зохицуулсан.¹⁵⁵ Ийнхүү богино хугацаанд гомдол, мэдээллийг шуурхай шалгах үүрэг оногдуулж, уг үүргээ зөрчсөн тохиолдолд торгуулийн шийтгэл оногдуулахаар зохицуулсан нь “over-removal” буюу “их хэмжээгээр устгах” үр дагаварт хүргэж болохыг анхааруулж байна.¹⁵⁶

Тус хуулийн өөр нэгэн онцлог нь давж заалдах шатны гомдол гаргах зохицуулалт тусгагдаагүй явдал бөгөөд ийнхүү хэрэглэгчдэд давж заалдах, бие даасан хараат бус шүүхээр хэрэг маргаанаа шийдвэрлүүлэх боломжийг олгоогүй нь судлаачдын шүүмжлэлд ихээр өртөж¹⁵⁷, 2021 онд давж заалдах зохицуулалтыг нэмсэн. Уг нэмэлт өөрчлөлтөөр олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгчид өөрсдийн контентыг устгах, устгахгүй байх шийдвэрийг давж заалдах боломжийг дээрх этгээдэд олгож, холбогдох механизмыг бий болгохыг үүрэг болгосон (§3b). Хэрэглэгчид давж заалдах гомдлыг хоёр долоо хоногийн дотор гаргах ёстой. Түүнчлэн тус улсын Хууль зүйн яаманд гомдол гаргагч сошиал медиа үйлчилгээ үзүүлэгчдийн хоорондын маргааныг шүүхээс гадуур шийдвэрлэх зорилгоор тус маргааныг шүүхийн бус, арбитрын журмаар шийдвэрлүүлэх боломж олгосон байна.¹⁵⁸

Түүнчлэн 2021 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр жилд 100-аас дээш гомдол хүлээн авсан олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгчийн тайланд заавал дурдагдсан байх ёстой агуулгуудыг нэмсэн. Өмнөх зохицуулалтын дагуу гагцхүү шийдвэрлэсэн өргөдөл, гомдлын тоог тайлагнаж байсан бол, нэмэлт өөрчлөлтөөр хууль бус контентыг устгахдаа автоматаар таних, устгах технологи ашигласан эсэх, хэрэв тийм бол ажиллах зарчмын талаар, технологи нь ямар өгөгдөлд үндэслэгдсэн талаар болон өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэсэн хугацаа, холбогдох процесс, давж заалдсан маргааны тоо, хэрхэн шийдвэрлэсэн талаар заавал тайлагнах үүрэгтэй болсноос гадна тус улсын Хууль зүйн яам дээрх мэдээллийг шаардах, хууль тогтоомжийн нийцэлд бүхэлд нь хяналт тавих эрхтэй болсон байна.

5.4. Бүгд Найрамдах Эстони Улс

Бүгд Найрамдах Эстони Улс (цаашид БНЭУ гэх) нь цахим орчин дахь хэрэглэгчдийн эрх ашгийг өндөр хэмжээнд хамгаалдаг бөгөөд Засгийн газраас

¹⁵⁴ Мөн тэнд.

¹⁵⁵ The Network Enforcement Act, Section 4, Article 2.

¹⁵⁶ Мөн тэнд.

¹⁵⁷ Heidi Tworek, An Analysis of Germany's NetzDG Law, Transatlantic Working Group, 2019.04.15, Холбоос: https://www.ivir.nl/publicaties/download/NetzDG_Tworek_Leerssen_April_2019.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

¹⁵⁸ Germany: Network Enforcement Act Amended to Better Fight Online Hate Speech, 2021, Холбоос: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2021-07-06/germany-network-enforcement-act-amended-to-better-fight-online-hate-speech/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

зохистой хязгаарлалтыг хэрэгжүүлдэг. Freedom house-с 2022 онд гаргасан “Цахим орчин дахь хүний эрхийн хэрэгжилт”-ийн талаархи судалгаагаар БНЭУ нь 100-с 93 оноо буюу үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн хэрэгжилт өндөр улсын тоонд багтсан байна. Тус улс нь цахим орчин дахь харилцааг Олон нийтийн сүлжээний тухай хуулиар (Law enforcement act)¹⁵⁹ зохицуулдаг.

БНЭУ-ын Засгийн газраас цахим хуудас, цахим сүлжээн дэх мэдээ, мэдээлэлд дараах зохицуулалтууд хэрэгждэг. Үүнд:

1. 2021 оны байдлаар 1600 холболтын линк бүхий, зөвшөөрөлгүй цахим мөрийтэй тоглоомын вэб сайтуудын жагсаалтыг гаргаж, тэдгээрийн хандах эрхийг хаахыг цахим үйлчилгээ үзүүлэгчдэд үүрэг болгосон байна. Дээрх жагсаалтыг Татварын албанаас хөтөлж, ил тод нийтэлдэг.
2. Европын Холбооны Аудио-Дүрс Хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээний удирдамж (AVMSD)¹⁶⁰ нь 2022 оны 3 дугаар сард батлагдсан бөгөөд тус удирдамжийн дагуу видео түгээх платформууд¹⁶¹-аас насанд хүрээгүй хүүхдийг бие бялдар, оюун ухаан, ёс суртахуунд нь сөргөөр нөлөөлж болзошгүй контентоос хамгаалахын тулд садар самуун, хүчирхийлэл, түрэмгийлэл, терроризм, арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхах агуулгатай контентын эсрэг удирдамжид заасан “зохих арга хэмжээ”-нүүдийг авахыг шаарддаг.¹⁶²
3. Дижитал зах зээл дэх зохиогчийн эрхийн тухай Европын холбооны удирдамжийг БНЭУ дотоодын хууль тогтоомждоо тусгасан байна. Уг зохицуулалтын дагуу “цахим контент түгээгч”¹⁶³ нь удирдамжид заасан арга хэмжээг авч хэрэгжүүлээгүйн улмаас өөрийн платформ дээр үүссэн зохиогчийн эрхийн зөрчилд хамтран хариуцлага хүлээнэ /partially/.¹⁶⁴

159 Law Enforcement Act, Холбооц: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/504012016003/consolide>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

160 Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019, European Union Law.

161 Based on their definition under Article 1(1)(aa) of the AVMSD, video-sharing platform services may be identified on the basis of the following three criteria:

(1) Services whose principal purpose is to provide programmes, user-generated videos, or both, to the general public;

(2) Services of a wider nature offering, amongst other elements, a dissociable section whose principal purpose is to provide programmes, user-generated videos, or both, to the general public;

(3) Services for which an essential functionality is devoted to the provision of programmes, user-generated videos, or both, to the general public.

162 Freedom on the Net: Estonia, The Freedom House, 2022, Холбооц: https://freedomhouse.org/country/estonia/freedom-net/2022#footnote8_ld4ljal, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

163 Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019, European Union Law, Article 17.4

“If no authorisation is granted, online content-sharing service providers shall be liable for unauthorized acts of communication to the public, including making available to the public, of copyright-protected works and other subject matter, unless the service providers demonstrate that they have:

(a) made best efforts to obtain an authorisation, and

(b) made, in accordance with high industry standards of professional diligence, best efforts to ensure the unavailability of specific works and other subject matter for which the right holders have provided the service providers with the relevant and necessary information; and in any event

(c) acted expeditiously, upon receiving a sufficiently substantiated notice from the right holders, to disable access to, or to remove from their websites, the notified works or other subject matter, and made best efforts to prevent their future uploads in accordance with point (b)”.

164 Freedom on the Net: Estonia, The Freedom House, 2022, Холбооц: https://freedomhouse.org/country/estonia/freedom-net/2022#footnote8_ld4ljal, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

4. Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсрол, хүйсийн чиг баримжаа, эрүүл мэндийн нөхцөл байдлаар ялгаварлан гадуурхсан үг хэллэг, илэрхийллийг Эрүүгийн хуулийн дагуу гэмт хэрэг тооцож торгуулийн ялаар шийтгэдэг бөгөөд дээрх үйлдлийн улмаас хүний амь нас хохирсон эсхүл хүнд хохирол учирсан бол 3 хүртэлх жилийн хорих ял шийтгэнэ.¹⁶⁵ БНЭУ нь 2002 онд гүтгэлгийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцохоо больсон бөгөөд иргэний журмаар Үүргийн эрх зүйн хуулийн¹⁶⁶ дагуу шийдвэрлэдэг.

Олон нийтийн сүлжээн дэх мэдээ, мэдээлэлд хязгаарлалт тогтоодоггүй бөгөөд шүүхээс хууль бус мэдээллийг олон нийтийн сүлжээнээс устгахаар шийдвэр гаргасан цөөн тохиолдол байна. 2022 онд Facebook 91, Google 13 агуулгыг хүсэлтийн дагуу устгасан бөгөөд Twitter тайлант хугацаанд хууль бус мэдээлэл устгаагүй байна.¹⁶⁷

Европын холбооны Цахим худалдааны журамд нийцүүлж гаргасан Олон нийтийн мэдээллийн үйлчилгээний тухай хуульд¹⁶⁸ зааснаар цахим орчны үйлчилгээ үзүүлэгч нь хэрэглэгчийнхээ нийтэлсэн хууль бус агуулгын өмнөөс хариуцлага хүлээхгүй. Гэсэн хэдий ч БНЭУ-н Дээд шүүхээс мэдээний вэб сайт нь сэтгэгдэл хэсэг дэх гүтгэлгийн шинжтэй сэтгэгдэлийг устгах үүрэгтэй бөгөөд энэхүү үүргийн эс үйлдэхүй нь хариуцлага хүлээх үндэслэл болно гэж үзсэн бөгөөд тус маргааныг Европын холбооны Хүний эрхийн шүүхээс хянаж, тус улсын дээд шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн байна.¹⁶⁹

2022 онд тус улсын Хэрэглэгчийн эрх, технологийн зохицуулалтын газраас / ТТJA/ Европын холбооны 2022/350 тоот тогтоолын дагуу ОХУ болон Украйны дайнтай холбоотой ОХУ-н 50 гаруй цахим хуудас, 40 гаруй телевизийн сувагт БНЭУ-аас хандах эрхийг хаасан байна.

Дээрх улсуудын цахим орчинд хүний эрхийг хамгаалах зохицуулалтын харьцуулсан судалгааны үр дүнг нэгтгэвэл:

1. Харьцуулсан судалгааны хүрээнд судалсан гаднын улсуудын хувьд цахим орчинд үйлдэгдэх гэмт хэргийн тоо жилээс жилд ихсэж байна. Цахим орчинд үйлдэгдэх гэмт хэргийн тоо өсөж буйтай холбогдуулан Япон улс “гүтгэх”, “доромжлох” гэмт хэргийн эрүүгийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, БНСУ нь зөрчилтэй контентыг устгах дэвшилтэт технологийг нэвтрүүлсэн бол, ХБНГУ-д цахим орчинд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх үүднээс Олон нийтийн сүлжээнд хуулийн хэрэгжилтийг дээшлүүлэх тухай хуулийг 2018 онд баталж, 2021 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулаад байна. Харин БНЭУ нь Европын холбооны нэр бүхий журмуудыг дотооддоо батлан хэрэгжүүлж, цахим орчин дахь зохиогчийн эрхийн зөрчил, хүүхдийн эсрэг садар самуунтай тэмцэж байна.

¹⁶⁵ Estonian Penal Code, Article 151.

¹⁶⁶ Law on Obligations, 2001.

¹⁶⁷ Freedom on the net, Freedom House 2022, Холбоос: https://freedomhouse.org/country/estonia/freedom-net/2022#footnote2_8dz3t9e, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

¹⁶⁸ The Information Society Service Act, Холбоос: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/515012019001/consolidate>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

¹⁶⁹ European Court of Human Rights (First Section), Delfi AS v. Estonia, 10 Oct 2013.

2. Дээрх улсад цахим орчинд хүний эрхийг хамгаалах зорилгоор цахим орчин дахь зөрчилтэй контентыг устгах, хаах арга хэмжээг тодорхой хэмжээнд хэрэгжүүлсэн байна. Ингэхдээ Япон болон БНЭУ улсууд цахим орчны үйлчилгээ үзүүлэгчдэд үүрэг хүлээлгэдэг боловч төдийлэн хатуу хариуцлага тооцдоггүй бол, ХБНГУ болон БНСУ улсууд нь тэдгээр үйлчилгээ үзүүлэгчид мөн адил үүрэг хүлээлгэж, үүргээ зөрчсөн тохиолдолд торгуулийн шийтгэл ногдуулдаг. БНСУ, ХБНГУ, Япон улсад олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ эрхлэгч нь “telecommunication service provider” буюу харилцаа холбооны үйлчилгээ үзүүлэгчид хамаарах бол, БНЭУ-д “information society service” буюу “олон нийтийн мэдээллийн үйлчилгээ”-нд хамаарч байна.
3. Монгол Улсын засгийн газраас гадаадын үйлчилгээ үзүүлэгчтэй хамтран ажиллахад гардаг хүндрэлүүд Япон болон БНСУ-д мөн адил ажиглагдаж байна. Уг хүндрэлийг даван туулах үүднээс Япон Улсын Засгийн газраас гаднын улсаас цахим үйлчилгээ үзүүлэгчид тус улсад төлөөлөгчийн газраа яаралтай байгуулж, хуулийн дагуу бүртгүүлэхийг удаа дараа мэдэгдэж байгаа бол, БНСУ нь зөрчилтэй контентод тус улсаас хандах эрхийг хязгаарлах боломжтой дэвшилтэт технологийг нэвтрүүлээд байна.
4. Freedom House-с гаргасан цахим орчин дахь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн хэрэгжилтээр БНЭУ, ХБНГУ, Япон улс нь БНСУ-с өндөр байна. Энэ нь БНЭУ, ХБНГУ, Япон улсад цахим орчин дахь контентыг хууль бус эсэхийг дүгнэдэг тусгай чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллага байдаггүйтэй холбоотой. БНСУ-д Харилцаа холбооны стандартын хороо тус шийдвэрийг гаргадаг. Гэвч тус хорооны бие даасан, хараат бус байдал, шийдвэр, үйл ажиллагааны ил тод байдал сайн хангагдсан байгааг дурдах нь зүйтэй.
5. Түүнчлэн аль ч улсад мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай хууль тогтоомжийн дагуу мэдээллийн эзэн өөрийн хувийн мэдээллийг устгуулахаар үйлчилгээ үзүүлэгчид хандах эрхтэй байх бөгөөд хэдийгээр “мартагдах эрх” /right to be forgotten/ нь олон улсын гэрээ, дотоодын хууль тогтоомжид үгчлэн тусгагдаагүй байгаа ч уг эрхийг Европын холбооны шүүх, Солонгос болон Япон улсын дээд шүүх нь дээрх тохиолдолд тайлбарлан хэрэглэсэн нь бий. Гэвч Япон улсад дээрх төрлийн маргааныг шийдвэрлэсэн тохиолдлууд байх боловч¹⁷⁰ мартагдах эрхийн ойлголттой холбоотойгоор хайлтын системийн үйлчилгээ үзүүлэгчийн хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл хангалттай тодорхой болоогүй байна. Аргентин улсын Улсын Дээд шүүхээс хайлтын системийн үйлчилгээ үзүүлэгч нь гагцхүү хууль бус агуулга бүхий мэдээллийн талаар мэдэж байсан боловч түүнийг залруулах арга хэмжээ аваагүй тохиолдолд л хариуцлага хүлээх боломжтой гэж үзсэн бол,¹⁷¹ ОХУ хувь хүний тодорхой мэдээллийг илэрцээс устгах үүргийг хайлтын системийн үйлчилгээ үзүүлэгчид үүрэг болгосон хууль шинээр баталсан

170 For instance, delisting is approved in the case of belonging to the bad reputation group (Tokyo District Court, 9 October 2014), in the case of dentist’s misbehavior (Tokyo District Court, 8 May 2015), in the case of arrest 12 years ago (Sapporo District Court, 7 December 2015), and in the case of arrest of 5 years ago (Yokohama District Court, 31 October 2016). Delisting is rejected in the case of relationship with an anti-social group (Tokyo District Court, 1 December 2015) and in the case of criminal charge of fraud 5 years ago (Tokyo District Court, 28 October 2016).

171 Supreme Court of Argentina, Mari’a Belen v Google Inc., 28 October 2014. See Pablo Palazzi and Marco Rizzo Jurado, Search engine liability for third party infringement: a keenly awaited ruling, *Journal of Intellectual Property Law & Practice* (2015) Vol. 10, No. 4 at 244.

байна. БНСУ дээр дурдсан Европын холбооны шийдвэрийг¹⁷² үндэслэн тодорхой нөхцөл бүрдсэн тохиолдолд дээрх үүргийг хүлээлгэхээр 2016 оны 5 сард зааварчилгаа гаргасан бол¹⁷³, АНУ улсад мэдээлэл түгээх үүрэг хүлээдэг этгээдийг хариуцлага хүлээлгэх үндэслэлгүй гэж үздэг. Эндээс үзвэл мартагдах эрхтэй холбоотойгоор хайлтын системийн үйлчилгээ үзүүлэгчид мэдээллийн илэрцийг устгах үүрэг хүлээлгэх асуудал дэлхийн улс орон бүрт тулгамдаж байгаа асуудлын нэг бөгөөд улс бүр өөрийн онцлогт тохируулан шийдвэрлэж байна.¹⁷⁴

172 European Court of Justice, Google Spain SL v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Case C-131/12, May 13, 2014.

173 South Korea Releases Right to Be Forgotten Guidance, BNA Bloomberg, 9 May 2016, Холбоос: <http://www.bna.com/south-korea-releases-n57982070847/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

174 Hiroshi Miyashita, The right to be forgotten and search engine liability, Brussel Privacy Hub, Working Paper Vol.8, 8 December (2016), Холбоос: <https://brusselsprivacyhub.eu/BPH-Working-Paper-VOL2-N8.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

ЗУРГАА. ДҮГНЭЛТ

Энэхүү судалгааны дүгнэлтийг цахим орчинд хүний эрхийг хамгаалж буй өнөөгийн байдал болон олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах хуулийн төсөлд хийсэн дүгнэлт гэсэн хоёр хэсэгт хуваан авч үзлээ.

6.1. Цахим орчинд хүний эрхийг хамгаалж буй өнөөгийн байдал

Монгол Улсад олон нийтийн цахим сүлжээний хэрэглээ ихсэхийн хэрээр цахим орчин дахь хүний эрхийн зөрчил нэмэгдсээр байна. Тус зөрчил нь “гүтгэх”, “залилах”, “худал мэдээлэл тараах”, “оюуны өмчид халдах”, “хувь хүний нууцыг задруулах” гэх мэт хэлбэрээр дийлэнхдээ илэрч байна. Монгол Улсад дээрх зөрчлүүдийг гэмт хэрэгт тооцож, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг тогтолцоо нэгэнт бүрджээ. Гэвч худал мэдээлэл гэх нэр томъёоны тодорхойлолт Монгол Улсад хараахан тогтоогүйн улмаас “худал мэдээлэл тараах” гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг Эрүүгийн хуульд хэт өргөнөөр утгаар тодорхойлсон байгаа нь хүний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөнд халдах боломжийг бүрдүүлж байна. Иймд юун түрүүнд Эрүүгийн хуульд заасан “Худал мэдээлэл тараах” гэмт хэргийн субъектив талыг тусгайлан тодорхойлох нь зүйтэй. Гэвч гагцхүү субъектив талыг тусгах нь хангалтгүй. Түүнчлэн төрийн албан хаагчийн нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаах зорилгоор илт худал мэдээлэл тараасан үйлдлийг Эрүүгийн хуульд заасан “Худал мэдээлэл тараах” гэмт хэрэгт хамааруулахгүй байх, эсхүл дээрх тохиолдолд эрүүгийн хариуцлагын хэмжээ илүү бага байх зэргээр ялгамжтай зохицуулалт хийх нь олон улсын хүний эрхийн стандартад нийцэж байна.

Сүүлийн жилүүдэд иргэд Фэйсбүүк, Твиттерийг мэдээлэл, харилцааны гол суваг болгон эрчимтэй ашиглах болсны хэрээр худал, бүрэн бус, дэгсдүүлсэн, гуйвуулсан мэдээллийн тархалтын хүрээ өргөжиж байна. Тухайлбал, улс төрийн сонгуулийн сурталчилгааны үеэр улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн талаар худал мэдээлэл тараан сонгогчдыг төөрөгдөлд оруулж тэдний сонгох эрхэд халдах, нөгөө талаараа сонгуульд нэр дэвшигчийн сонгогдох эрхийн зөрчил нэмэгдэж буйтай холбогдуулан Эрүүгийн хуульд “Сонгуулийн үеэр илт худал мэдээлэл тараах” гэмт хэргийг хуульчилжээ. Олон улсын жишиг, судлаач, мэргэжилтнүүдийн үзэж буйгаар дээрх үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцох нь хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, мэдээлэл авах эрхийг ноцтойгоор зөрчиж болзошгүйг анхааруулж байгааг анхаарах нь зүйтэй. Иймд тус гэмт хэргийн субъектив талыг тодруулж хуульчлах, эрүүгийн хариуцлагыг бууруулах, илт худал мэдээллийг “олон нийтэд” тараасан байхыг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнээр шаардах, “улс төрийн нам, эвслийн нэр хүнд” гэснийг хасаж гагцхүү нэр дэвшигчийн сонгогдох эрхийг хамгаалахаар тусгах, “илт худал мэдээлэл”-г тодорхойлж, мэдээлэл нь хохирогчийн зан чанар, зан үйлийн талаарх ерөнхий үнэлгээ бус тодорхой баримт, үйл явдлын талаар байх шаардлагыг тавих нь зөв. Мөн энэ судалгааны 3 дахь бүлэгт заасан гадны улсуудын туршлагын дагуу тус гэмт хэргийг гагцхүү нэр дэвшсэн этгээд буюу хохирогчийн гомдлоор үүсгэдэг байх шаардлагыг тусгаж болох юм. Дурдсан байдлаар тухайн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг нарийвчлан тодорхойлоогүй бол тухайн гэмт хэргийг эрүүгийн хуулиас хасах нь зүйтэй.

Монгол Улсын Иргэний хуулиар хүний нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг хамгаалах, бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан хүнд иргэний журмаар хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн үндсийг тогтоосон

байна. Иргэний хууль дахь зохицуулалтын дагуу бодит байдалд нийцсэн хэдий ч зөвшөөрөлгүйгээр хүний хувийн мэдээллийг задруулсан тохиолдолд учирсан гэм хорыг арилгуулах эрхтэй. Гэвч дээр заасан гэм хорын зохицуулалтын дагуу бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан байж болзошгүй буюу уг маргаан иргэний хэргийн шүүхээр эцэслэгдэн хянан шийдвэрлэгдээгүй тохиолдолд мэдээлэл цааш түгээхийг таслан зогсоох, мэдээлэл тараасан этгээдэд уг мэдээллийг няцаах үүрэг хүлээлгэх, эсхүл мэдээллийг устгах, хязгаарлах, түдгэлзүүлэх арга хэмжээ авах боломжгүй байна.

Харин Хүний хувийн мэдээллийн тухай хуульд мэдээллийн эзэн нь өөрийн хувийн мэдээллийг устгуулахаар мэдээлэл хариуцагчид хүсэлт гаргасан, эсхүл хууль, олон улсын гэрээ, хуулийн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэрээр мэдээллийг устгахаар мэдээлэл хариуцагчид үүрэг хүлээлгэсэн тохиолдолд мэдээллийн хариуцагч мэдээллийг устгах үүрэг хүлээжээ. Хайлтын системийн үйлчилгээ үзүүлэгч болон олон нийтийн сүлжээний платформууд нь Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу мэдээллийн хариуцагч мөн эсэх талаар тайлбар байхгүй байгаагаас гадна гагцхүү шүүхийн шийдвэрээр мэдээллийг устгахаар тусгасан нь цахим гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох ажиллагаанд хүндрэл учруулж байна.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд цахимаар үйлдэгдэх боломжтой гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх талаар нарийвчилсан зохицуулалт Монголд байхгүй тул Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Цагдаагийн албаны тухай хуулийг баримталж байна. Салбарын мэргэжилтнүүд цахим гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, мөрдөн шалгах ажиллагааг шуурхай, үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учирдаг нь **нэгдүгээрт**, гэмт хэрэг үйлдэж буй хүмүүс ихэвчлэн гаднын улсын сервертэй вэб сайтуудыг хэрэглээндээ ашигладаг бөгөөд хэрэглэгчийн мэдээлэл нь гадаадын хуулиар хамгаалагддаг. Иймд иргэдийн гаргасан гомдлыг шийдвэрлэхэд гаднын улс руу нь тухайн сайтыг шалгаж өгөх, мэдээлэл авах хүсэлтийг явуулдаг. **Хоёрдугаарт**, гаднын олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгч компаниуд нь терроризм, хүний амь нас хохирох нөхцөл байдал бий болсон, хүүхдийн садар самуун, секс сүрдүүлэг, үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг /хар тамхи, хүн худалдаалах, мөнгө угаах гэх мэт/ зэрэг тодорхой төрлийн цөөн хэргээс бусад гэмт хэргийн талаарх мэдээллийг гарган өгдөггүйтэй холбоотой гэж үзэж байна.

Төрийн бүрэн эрхт байдлын онолын дагуу аливаа улсын төр засаг өөрийн нутаг дэвсгэрийн хүрээнд хууль тогтоомж баталж хэрэгжүүлэх, түүний нутаг дэвсгэр дээр зорчих, оршин суух, үйлчилгээ үзүүлж буй гадаадын иргэн, хуулийн этгээд нь хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөх үүрэг хүлээдэг. Дэлхийн зарим улс орнууд олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгчдэд олон нийтийн сүлжээн дэх гэмт хэрэг, зөрчилтэй тэмцэх үүднээс зөрчилтэй контентыг устгах үүрэг оногдуулж, хариуцлага хүлээлгэхээр зохицуулж¹⁷⁵, шийдвэрлэж¹⁷⁶ байгаа нь гаднын улсын цахим үйлчилгээ үзүүлэгчид дотоодын хууль тогтоомжийг мөрддөгийн бодит жишээ юм. Хэдийгээр тухайн нэг улсад салбар, төлөөлөгчийн газраа байгуулаагүй

175 The Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection (the Network Act).

176 CJEU, Google v. Spain case.

ч гэсэн томоохон олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгчид ч мөн адил дотоодын хууль тогтоомжийг мөрдөх ёстойг ойлгож, “хянан магадласны үр дүнд аливаа контент нь тухайн нэг улсын дотоодын хууль тогтоомжийн дагуу хууль бус гэж үзвэл үүнийг тухайн улсын нутаг дэвсгэрийн хүрээнд гаргахгүй” гэсэн чиг хандлагыг баримталдаг.¹⁷⁷ Гадаадын үйлчилгээ үзүүлэгчид нь бусад улсын засгийн газрын хүсэлтийг хянаж шийдвэрлэхдээ нэгдүгээрт тухайн улсын хууль тогтоомжийн дагуу тус хүсэлтийг шийдвэрлэх нь зайлшгүй эсэхийг шалгаж, түүний дараагаар тус хууль тогтоомжийн дагуу дээрх хүсэлтийг шийдвэрлэж өгөх нь олон улсын хүний эрхийн стандартад нийцэх эсэхийг хянаж үздэг байна.

Монгол Улсад одоогоор цахим орчин дахь хууль бус контентыг устгах, түүнээс үүдэн гарах үр дагаврыг бууруулах харилцааг “Контентын үйлчилгээ үзүүлэгчийн журам”, “Цахим орчин ашиглан сонгуулийн сурталчилгаа явуулах, түүнд хяналт тавих журам”, “Цар тахлын талаар олон нийтийг төөрөгдүүлэх, илт худал мэдээлэл цахим орчинд тархахаас сэргийлэх зорилгоор цахим орчинд зохицуулалт хийх журам”-аар зохицуулж байна. Гэвч дээрх журмуудын зорилго нь олон нийтийн сүлжээнд үйлдэгдэж буй гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд чиглээгүй тул гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслах зогсоох харилцаанд үйлчлэхгүйгээс гадна олон тооны тодорхой бус зохицуулалтыг агуулжээ. Дээрх журмууд болон бусад ерөнхий зохицуулалтыг агуулсан хууль тогтоомжийг гадаадын үйлчилгээ үзүүлэгчид хянаж үзээд, хэрэглэгчийн мэдээллийг гаргаж өгөх, зөрчилтэй контентыг устгах зохицуулалт тодорхой бус тул тус хүсэлтийг шийдвэрлэх нь хэрэглэгчийн хувийн нууц халдашгүй байх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг үндэслэлгүйгээр эсхүл хэт өргөнөөр хязгаарлах явдал гэж үзэн шийдвэрлэхээс татгалзах чиг хандлагатай байна. Иймд Монгол Улс нь гаднын улсын цахим үйлчилгээ үзүүлэгчидтэй хамтын ажиллагааг өргөжүүлж Монгол Улсад бүртгэлжүүлэх, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох чиглэлд хэрэглэгчийн мэдээллийг гаргаж өгөх, эсхүл зөрчилтэй мэдээ, мэдээллийг устгах зэргээр аливаа үүргийг тусгайлан оногдуулах, тус хүсэлтийг гаргах процессыг тодорхой болгох нь зүйтэй.

Үүнээс гадна үг хэлэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг дээрх журмуудаар хязгаарлах нь зохистой эсэхийг дахин хянах нь зүйтэй. Хуулиар журам батлах эрх шилжүүлэхдээ Үндсэн хуульд заасан тусгай шаардлагыг хангах учиртай. Тодруулбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн 2002 оны 4 дүгээр сарын 10-ны өдрийн 2 тоот дүгнэлтэд “... Цагдаагийн байгууллагын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгээр “Эрүүлжүүлэх журам”-ыг Улсын ерөнхий прокурортой зөвшилцөн Цагдаагийн төв байгууллагын дарга батлахаар тогтоож эрхийг шилжүүлсэн явдал Үндсэн хуулийг зөрчсөн байна гэх үндэслэл тогтоогдож байна. Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 13 дахь хэсэг мөн зүйлийн бусад хэсэгтэй харьцуулахад “Хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур дур мэдэн хэнийг ч ... эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно” гэсэн давхар хамгаалалттай байгаа учир Цагдаагийн байгууллагын тухай хуулийн дээрх заалт Үндсэн хуулийг зөрчиж байна гэх үндэслэл тогтоогдож байна” хэмээн дүгнэжээ.¹⁷⁸ Хэдийгээр дээр дурдсан журмуудыг батлах эрхийг Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хууль,

177 Facebook, Government requests: FAQs. See also Google legal removal requests; Twitter rules and policies; Reddit content policy.

178 Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Цагдаагийн байгууллагын тухай хуулийн 17.2 дахь хэсгийн заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16.13 дахь хэсгийн заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай, Дугаар 2, 2002. 04.10, Холбоос: <https://old.legalinfo.mn/law/details/1125>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.15.

Коронавируст халдвар /Ковид-19/-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хуулиар төрийн эрх бүхий байгууллагуудад олгож, эрх шилжүүлсэн боловч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2 дахь хэсэгт “Онц болон дайны байдал зарласан тохиолдолд Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг **гагцхүү хуулиар хязгаарлаж болно**” хэмээн заасан тул журам батлах эрхийг олгож, эрх шилжүүлсэн нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дээрх заалтыг зөрчих магадлалтай бөгөөд тус журмаар зохицуулж буй харилцааг Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах хуулиар зохицуулах нь зүйтэй.

6.2 Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах хуулийн төсөлд хийсэн дүгнэлт, санал зөвлөмж

Дээр дурдсан шалтгааны улмаас цахим орчин дахь хүний эрхийн зөрчлийг арилгах, цахим гэмт хэрэгтэй тэмцэх харилцааг зохицуулахаар “Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай хууль”-ийн төслийг боловсруулсан байна. Уг хуулийн төсөлд олон нийтийн сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгч нь Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд заасан 22 гэмт хэргийн шинжийг агуулсан контентыг устгах, зөрчилтэй контенттой холбоотой хэрэглэгчийн мэдээллийг цагдаагийн байгууллагад гаргаж өгөх үндсэн үүрэг хүлээжээ. Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай хуулиар зөрчилтэй контентын шинэ тодорхойлолтыг үүсгэхээс илүүтэйгээр Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хориглосон хэм хэмжээнүүдийг иш татаж заасан нь хууль хоорондын зөрчил үүсгэхээс сэргийлнэ.

Гэсэн хэдий ч хуулийн төслийн 5.1.1 б, в, г, д хэсгүүдээр зөрчилтэй контентыг хэт ерөнхий томъёолсон байна. Хуулийн төсөлд заасан Эрүүгийн хуульд заасан гэмт хэргүүдээс гадна “садар самууныг сурталчлах”¹⁷⁹, “мөрийтэй тоглоом зохион байгуулах”¹⁸⁰, “мансууруулах, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг сурталчлах”¹⁸¹, “тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийг сурталчлах”¹⁸², “согтууруулах ундааг сурталчлах”¹⁸³ үйлдлийг бусад хууль тогтоомжоор хориглодгийг анхааран цахим орчинд эдгээр зөрчлийг гаргасан тохиолдолд хэрхэн зохицуулах талаар анхаарах нь зүйтэй.

Мөн цахим орчинд хамгийн ихээр үйлдэгдэж буй “залилах”, “оюуны өмчид халдах” гэмт хэрэг, зөрчлийг тусгаагүй байгаа нь сул талтай байна. Эсрэгээрээ “худал мэдээлэл тараах”, “сонгуулийн үеэр худал мэдээлэл тараах” гэмт хэрэгтэй холбоотой гэж үзэн холбогдох мэдээ, мэдээлэл, контентыг олон нийтийн сүлжээнээс нэн даруй устгах механизмыг бүрдүүлэх нь хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, мэдээлэл авах эрх зэрэгт шууд болон дам байдлаар халдаж, өргөнөөр хязгаарлах нөхцөлийг бүрдүүлж болох сөрөг талтай байна.

Монгол Улсын Иргэний хуульд заасны дагуу иргэн өөрийн хувийн нууцад хамааралтай мэдээг өөрийнх зөвшөөрөлгүйгээр нийтэлсэн этгээдээс болон түүний нэр төрийг гутаасан этгээдээс гэм хороо арилгуулахаар шаардах, цагдаагийн байгууллагад гомдол гаргах эрхтэй ч мэдээллийг устгуулах зохицуулалт хуульд тусгагдаагаагүй байна. Дэлхийн улс орнуудад мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай

179 Садар самуун явалтай тэмцэх тухай хууль.

180 Эрүүгийн хууль, 20.17.1 дэх хэсэг.

181 Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль.

182 Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хууль, 9.2.1 хэсэг.

183 Зөрчлийн тухай хууль, 5.12.3 дахь хэсэг.

хууль тогтоомжийн дагуу мэдээллийн эзэн өөрийн хувийн мэдээллийг устгуулахаар үйлчилгээ үзүүлэгчид хандах эрхтэй байх бөгөөд хэдийгээр “мартагдах эрх” /right to be forgotten/ нь олон улсын гэрээ, дотоодын хууль тогтоомжид үгчлэн тусгагдаагүй байгаа ч уг эрхийг Европын холбооны шүүх, Солонгос болон Япон улсын дээд шүүхүүд тайлбарлан хэрэглэж байна. Монгол Улсын Хүний хувийн мэдээллийг хамгаалах тухай хуульд мэдээллийн эзэн өөрийн хувийн мэдээллийг устгуулахаар мэдээлэл хариуцагчаас шаардах эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон байгаа ч түүнийг хэрэгжүүлэх тогтолцоо нь тодорхойгүй байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл цахим орчинд хүний мартагдах эрхийн талаар хамгаалалтыг илүү боловсронгуй болгох хэрэгцээ байсаар байна. Олон нийтийн сүлжээний хэрэглэгч зөрчилтэй контент бүтээх, түгээхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулж буй “Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай” хуульд гагцхүү хууль бус буюу зөрчилтэй мэдээллийг устгах зохицуулалтаас гадна мэдээллийн эзний хүсэлтээр түүний зөвшөөрөлгүйгээр нийтлэгдсэн хүний хувийн мэдээлэлтэй холбоотой аливаа контентыг устгах зохицуулалтыг давхар тусгах нь “мартагдах эрх”-ийн хамгаалалтыг сайжруулах ач холбогдолтой.

Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах хуулийн зохицуулалт нь тухайн мэдээ, мэдээллийг хэвлэн нийтэлдэггүй, өөрийн технологиор дамжуулан иргэд, хэрэглэгчдийн бүтээсэн мэдээ, мэдээлэл, үйлчилгээг түгээж, сурталчилдаг чиг үүрэг бүхий хайлтын систем болон олон нийтийн сүлжээ, хэвлэн мэдээлэх зорилгогүй хувийн вэб сайтын хүрээнд ч мөн адил үйлчлэх нь зүйтэй тул хуулийн төслийн хамрах хүрээг өргөжүүлэх эсэх талаар анхаарах нь зүйтэй.

Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах хуулийн зохицуулалт нь ганц зөрчилтэй контент дээр бус интернэт зуучлагчдын контентын агуулгыг эрэмбэлэх, зохицуулах, устгах, өргөдөл гомдол хүлээн авч шийдвэрлэх арга хэмжээг голчлон анхаарах ёстой. Цахим үйлчилгээ үзүүлэгч нь үзэл бодлоо илэрхийлэх, мэдээлэл авах эрхийн баталгааг хангах хүрээнд чухал үүрэг гүйцэтгэж байгаа тул төрөөс тэдгээрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавин, ил тод байдлыг дээшлүүлж, тайлагналыг чанаржуулж, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх олон төрлийн үүргүүдийг хүлээлгэж, минимум стандартыг тогтоох нь үр дүнтэй. Гэвч хууль бус контентыг устгаагүй эс үйлдэхүйд хэт хатуу хариуцлага тооцохоор хуульчлах нь цахим үйлчилгээ үзүүлэгч хариуцлага хүлээх эрсдэлээс зайлсхийх үүднээс өөрсдийн үйлчилгээний нөхцөл, журмын дагуу хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг өргөнөөр хязгаарлахад хүргэж болзошгүйг анхаарах нь зүйтэй. Иймд зөрчилтэй контентыг устгаагүй эс үйлдэхүйд хариуцлага тооцох бус зөрчилтэй контентыг хянан шийдвэрлэх бодлого, стандартгүй, түүнийг ил тод мэдээлээгүй, хариуцсан ажилтанд томилж ажиллаагүй зэрэг хуулиар тогтоосон шаардлагыг зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэхээр хуульчлах нь оновчтой. Үүнээс гадна үйлчилгээ үзүүлэгчийн буруутай үйлдлээс иргэдэд хохирол учруулсан тохиолдолд учруулсан хохирлоо нөхөн төлдөг байх тогтолцоог бүрдүүлэх талаар хуулийн төсөлд тусгах шаардлага буйг онцлох хэрэгтэй.

Мөн төрийн эрх бүхий байгууллагаас хэрэглэгчийн мэдээллийг гаргуулах, зөрчилтэй контентыг устгах хүсэлт гаргах тохиолдолд ямар байгууллага тус хүсэлтийг хэзээ гаргах эрхтэй байх эсэх талаар тодорхой тусгаснаар гадаадын үйлчилгээ үзүүлэгч болон Монгол Улсын Засгийн газрын хамтын ажиллагааг сайжруулах ач холбогдолтой. Түүнчлэн шүүхэд давж заалдсан тохиолдолд шүүхийн

ямар журмаар шийдвэрлэгдэх, хэд хоногийн хугацаанд давж заалдах гомдол гаргаж болох гэх мэт процедурын шинжтэй зохицуулалт шаардлагатайгаас гадна салбарын өргөдөл, гомдлын нэгдсэн тайлан, мэдээллийг нэгтгэн нийтэд ил тод мэдээлж байх үүргийг төрийн эрх бүхий байгууллагад оногдуулах хэрэгцээ байна.

НОМ ЗҮЙ

I. МОНГОЛ ХЭЛ ДЭЭРХ ЭХ СУРВАЛЖ

A. Хууль тогтоомж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль.
2. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль.
3. Эрүүгийн хууль.
4. Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хууль.
5. Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль.
6. Зохиогчийн эрхийн тухай хууль.
7. Зөрчлийн тухай хууль.
8. Иргэний ба улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт.
9. Иргэний хууль.
10. Кибер гэмт хэргийн тухай Будапештын конвенц.
11. Контентын үйлчилгээ эрхлэх зохицуулалтын журам
12. Коронавируст халдвар /Ковид-19/-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль.
13. Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль.
14. Монгол Улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хууль.
15. Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хууль.
16. Харилцаа холбооны тухай хууль.
17. Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хууль.
18. Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай.
19. Цагдаагийн албаны тухай хууль 2017 он
20. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал.
21. Бизнес ба хүний эрхийн хүрээнд баримтлах зарчмууд.
22. Хүүхдийг зохисгүй агуулгаас хамгаалах радио, телевизийн хөтөлбөрийн дүрэм.
23. Цар тахлын талаар олон нийтийг төөрөгдүүлэх, илт худал мэдээлэл цахим орчинд тархахаас сэргийлэх зорилгоор цахим орчинд зохицуулалт хийх журам (2020).
24. Цахим орчин ашиглан сонгуулийн сурталчилгаа, явуулах түүнд хяналт тавих журам (2020).
25. Тоон контентын үйлчилгээний зохицуулалтын ерөнхий нөхцөл, шаардлага (2014).

Б. Ном, сурах бичиг

1. Г.Агар-Эрдэнэ нар, Хүний эрхийн товч тайлбар, Уб, 2012.
2. Иргэний хуулийн тайлбар, Уб, 2010.

3. Л.Галбаатар, Кибер гэмт хэргийг шүүхэд хянан шийдвэрлэх нь, Уб, 2015.
4. Б.Энхболд нар, Эрүүгийн эрх зүй: тусгай анги, Уб, 2020.
5. Я.Цэвэл, Монгол хэлний их тайлбар толь, Уб, 2011.

В. Судалгааны өгүүлэл, эмхэтгэл

1. Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, Сонгуулийн үеийн хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн зохицуулалт ба ёс зүй: Мониторингийн тайлан, Уб, 2020.
2. Нээлттэй нийгэм форум, Худал мэдээлэл тараах гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэж буй практик: Илт худал мэдээлэл гэх ойлголтын эрүүгийн эрх зүйн асуудал, Уб, 2021.
3. Б.Өнөрмаа, Цахим хэрэгсэл ашиглан үйлдэгдэж буй гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлага, 2022.
4. ЦЕГ, Цагдаагийн байгууллагын хэмжээнд 2021 онд бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, зөрчлийн мэдээ, Уб, 2021.
5. Худал мэдээлэл тараах гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэж буй практик: Илт худал мэдээлэл гэх ойлголтын эрүүгийн эрх зүйн асуудал, Уб, 2017.
6. Юнеско, “Дижитал эрин үе дэх ил тод байдал, хариуцлага”, Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн түгээмэл чиг хандлага цуврал.

Г. Шүүхийн шийдвэр

1. Улсын Дээд Шүүхийн тогтоол, Эрүүгийн хуулийн 110, 111 дүгээр зүйлүүдийн зарим заалтыг тайлбарлах тухай, №40, 2007.
2. Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Цагдаагийн байгууллагын тухай хуулийн 17.2 дахь хэсгийн заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16.13 дахь хэсгийн заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай, Дугаар 2, 2002. 04.10.
3. Увс аймаг дахь сум дундын эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн цагаатгах тогтоол, Дугаар 70, 2020.06.20
https://shuukh.mn/single_case/45700?daterange=2020/01/01%20-%202021/01/13%20&id=1&court_cat=2&bb=1
4. Хан уул дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, Дугаар 256, 2020.04.04,
https://shuukh.mn/single_case/45354?daterange=2020-01-01%20-%202021-04-15&id=1&court_cat=2&bb=1
5. Сонгинохайрхан дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, Дугаар 98, 2016.08.15,
https://shuukh.mn/single_case/6612?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=2&bb=1
6. Төв аймаг дахь сум дундын эрүүгийн хэргийн шүүхийн тогтоол, Дугаар 2022/ШЦТ/128, 2022.02.07
https://shuukh.mn/single_case/64757?daterange=2022/01/01%20-%202022/06/13%20&id=1&court_cat=2&bb=1

7. Өмнөговь аймгийн Ханбогд сум дахь сум дундын эрүүгийн хэргийн шүүх тогтоол, Дугаар 2021/ШЦТ/94, 2021.06.18,
https://shuukh.mn/single_case/56903?daterange=2021/01/01%20-%202021/11/21%20&id=1&court_cat=2&bb=1
8. Нийслэлийн эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, Дугаар 2021/ДШМ/613, 2021.06.23
https://shuukh.mn/single_case/12446?daterange=2020/01/01%20-%202021/07/10%20&id=2&court_cat=2&bb=1
9. Говьсүмбэр аймаг дахь сум сундын иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, Дугаар 134/ШШ2017/00051, 2016.03.14, https://shuukh.mn/single_case/49475?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=1&bb=1
10. Хан-Уул дүүргийн эрүүгийн хэргийн шүүхийн тогтоол, Дугаар 2021/ШЦТ/247, 2021.05.13, https://shuukh.mn/single_case/55095?daterange=2020/01/01%20-%202021/05/18%20&id=1&court_cat=2&bb=1
11. Нийслэлийн эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, Дугаар 2021/ДШМ/613, 2021.06.23 https://shuukh.mn/single_case/12446?daterange=2020/01/01%20-%202021/07/10%20&id=2&court_cat=2&bb=1
12. Говьсүмбэр аймаг дахь сум сундын иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, Дугаар 134/ШШ2017/00051, 2016.03.14, https://shuukh.mn/single_case/49475?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=1&bb=1.

Д. Цахим мэдээлэл

1. Е.Барсболд, Цахим орчинд үйлдэгдсэн залилах гэмт хэргийн улмаас улсын хэмжээнд 5.6 тэрбум төгрөгийн хохирол учирсан, <https://ikon.mn/n/215j>.
2. Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, Монгол Улс дах оюуны өмчийн эрхийн хэрэгжилтийн талаарх танилцуулга, <https://www.ipom.gov.mn/>.
3. Э.Уянга, Залилах гэмт хэргээс учирсан хохирол 2021 онд 143.9 тэрбум төгрөг болж өссөн, 2021, <http://eagle.mn/r/103067>.
4. Цахим орчны зохицуулалт зөвлөмж, Харилцаа холбооны зохицуулах хороо, 2021, <https://crc.gov.mn/articles/slug12102/mn>.

Е. Бусад

1. Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай хуулийн төсөл (2022.10 сар)

II. ГАДААД ХЭЛ ДЭЭРХ ЭХ СУРВАЛЖ

А. Хууль тогтоомж

1. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1577, 2007.
2. Criminal Code of Luxembourg, 2016.
3. Criminal Code of Switzerland, 2017.
4. Criminal Code of Denmark, 2017.
5. The Law on freedom of expression of the Republic of Moldova, 2010.

6. Penal code of Japan.
7. The Act on Telecommunication Business.
8. The Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2022)13 on the impacts of digital technologies on freedom of expression, 2022.
9. David Kaye, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 2018.04.16
10. La Rue, Frank, UN. Human Rights Council, Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, 2011.05.27.
11. Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019.
12. The Germany's Network enforcement act.
13. The Information Society Service Act.
14. Act on the establishment and operation of Korea Communications Commission.
15. Statement on a two-pillar solution to address the Tax Challenges arising from the Digitalization of the economy, OECD, 2021.
16. Information Technology (Intermediaries Guidelines) Rules, 2011, World Intermediary Liability Lab.

Б. Судалгааны өгүүлэл, эмхэтгэл

1. Dunja Mijatović, *Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study*, Organization for Security and Co-operation in Europe The Representative on Freedom of the Media, 2017.
2. Makoto Hibi, *New Japanese Regulation on Telecommunications Businesses Provided by Foreign Business Operators*, PwC Legal Japan News, 2021.
3. OECD, *The Economic and Social Role of Intermediaries*, 2010.
4. Yunsik Jang, *The Current Situation and Countermeasures to cybercrime and cyber-terror in the Republic of Korea*.
5. Heon-Wook Lim, *A Study on Countermeasures Against Cyber Infringement Considering CPTED*, International Journal of Advanced Culture Technology Vol.9 No.2 106-117 (2021) DOI.
6. Hiroshi Miyashita, *The right to be forgotten and search engine liability*, Brussel Privacy Hub, Working Paper Vol 8 (2016).
7. Stanford Law School, *The "Right to Be Forgotten" and Blocking Orders under the American Convention: Emerging Issues in Intermediary Liability and Human Rights*, 2017.
8. OECD, *The Role of Internet Intermediaries in Advancing Public Policy Objectives*, 2011.
9. Heidi Tworek, *An Analysis of Germany's NetzDG Law*, Transatlantic Working Group, 2019.
10. Steven Kemp, *Fraud against individuals in the Internet era*.
11. Thorsten Stodiek, *Cybercrime in Germany*, 2019.

В. Шүүхийн шийдвэр

1. European Court of Justice, Google Spain SL v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Case C-131/12, May 13, 2014.
2. Judgment of the Supreme Court, 8 February 1994, Minshu vol. 48 no. 2.
3. European Court of Human Rights (First Section), Delfi AS v. Estonia, 10 Oct 2013.

Г. Цахим мэдээлэл

1. *Freedom on the net 2022*, Freedom House freedomhouse.org.
2. *The introduction to Uses of Internet*, Educba.com.
3. Facebook, Government requests: FAQs transparency.fb.com.
4. Google legal removal requests support.google.com
5. Twitter rules and policies help.twitter.com
6. Meta, U.S. Legal Process Requirements transparency.fb.com.
7. Number of cleared cases regarding the violation of the copyright law on the internet in Japan from 2014 to 2020, [Statista.com](https://www.statista.com).
8. Hiroki Ito, Social media slander victims in Japan face hurdles for relief, The Asahi Shimbun, 2022.02.23, www.asahi.com.
9. Japan recognises right to be forgotten, [www.the Guardian.com](https://www.theguardian.com)
10. The Mainichi, Phishing scams surge in Japan amid pandemic as experts call for caution, 2022.07.18, <https://mainichi.jp>.
11. KCSC web site.
12. South Korea Releases Right to Be Forgotten Guidance, BNA Bloomberg, 9 May 2016, <https://news.bloomberglaw.com>.

ХОЁР. ХИЛИЙН БООМТЫН УДИРДЛАГА:
НЭГДСЭН ЗАХИРГАА, ЧИГ ҮҮРЭГ

Судалгааг удирдсан:

С.Сүхбаатар Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D)

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Э.Саранцэцэг Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан
Улс төрийн ухааны доктор (Ph.D)
Б.Энх-Амгалан Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан
Д.Дэмидханд Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам
Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2022.12.30.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	83
НЭГ. ХИЛИЙН БООМТЫН УДИРДЛАГА, ОЛОН УЛСЫН ЧИГ ХАНДЛАГА	86
1.1. Боомтын удирдлагын тухай ерөнхий ойлголт	86
1.2. Хилийн хяналт ба боомтын удирдлагын загвар	89
ХОЁР. ЗАРИМ УЛСЫН ХИЛИЙН БООМТЫН НЭГДСЭН УДИРДЛАГА	93
2.1. Оросын Холбооны Улс	93
2.2. Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс.....	97
2.3. Канад Улс	102
2.4. Бүгд Найрамдах Вьетнам Улс.....	103
2.5. Бүгд Найрамдах Солонгос Улс	104
Дүгнэлт, санал	107
Ном зүй	111
Хавсралт	113

УДИРТГАЛ

Монгол Улс коронавируст халдвар /КОВИД-19/-ын цар тахлын онцгой нөхцөлд нийцүүлэн, Засгийн газрын 2021 оны 7 дугаар сарын 16-ны өдрийн 209 дүгээр тогтоолоор “Хилийн боомтын онцгой бүрэн эрхт захиргаа”-г байгуулж байв. Улмаар төр-хувийн хэвшил, хөрөнгө оруулагчдын идэвхтэй түншлэлд тулгуурлан, Монгол Улсын хөгжлийг хязгаарлаж буй зургаан багц асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор “Шинэ сэргэлтийн бодлого”¹ баталсны дотор “Боомтын сэргэлт”-ийн бодлого багтсан. Иймд хилийн боомтын удирдлага, нэгдсэн захиргааны тогтолцоог боловсронгуй болгох шаардлага тулгарсан.

Хилийн боомтын захиргааны бүтцийг байнгын болгох үүднээс Монгол Улсын хилийн тухай хуульд нэмэлт оруулж, Хилийн боомтын захиргааг Засгийн газар байгуулахаар болов. Ингэснээр Засгийн газрын 2022 оны 4 дүгээр сарын 6-ны өдрийн 142 дугаар тогтоол²-оор “Хилийн боомтын онцгой бүрэн эрхт захиргаа”-г “Хилийн боомтын захиргаа” болгон өөрчилж, Сангийн яамны харьяанд байгуулсан түүхтэй. Улмаар Засгийн газрын тухай хуульд нэмэлт оруулж, тус хуулийн 18 дугаар зүйлийн 1-д “Засгийн газар хилийн боомтын, олимп, нийтийн биеийн тамир, спортын болон нийслэл Улаанбаатар хотын авто замын түгжрэлийг бууруулах асуудал хариуцсан Үндэсний хороог байгуулж болно.”³, мөн зүйлийн 2-т “Энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан Үндэсний хороог Засгийн газрын холбогдох гишүүн тэргүүлэх бөгөөд бүрэлдэхүүнийг Засгийн газар тогтооно.”⁴ гэж тус тус заасан. Засгийн газрын 2022 оны 9 дүгээр сарын 14-ний өдрийн 342 дугаар тогтоолоор Боомтын сэргэлтийн үндэсний хорооны бүрэлдэхүүн⁵, Үндэсний хорооны дүрэм⁶, Монгол Улсын сайдын Ажлын албаны орон тооны хязгаарыг баталсан.

Ийнхүү боомтын асуудал хариуцсан Үндэсний хорооны дарга нь Монгол Улсын сайд байх бөгөөд хилийн бүс дэх тээвэр, логистикийн нэгдсэн сүлжээг хөгжүүлэх; хилийн боомтын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт; хилийн боомтын болон стратегийн орд газрыг холбосон дэд бүтцийн бүтээн байгуулалт, шинэчлэлийн хүрээний бодлогын төлөвлөлт, боловсруулалт, удирдлага, зохицуулалт болон дүн шинжилгээ хийх, үнэлгээ өгөх ажлыг эрхлэх болов.

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 29.9, 29.10 дугаар зүйл, Засгийн газрын 2022 оны 4 дүгээр сарын 6-ны өдрийн 142 дугаар тогтоолын 1 дүгээр зүйлд тус тус заасны дагуу Хилийн боомтын захиргаа нь дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

- Ашигт малтмал, газрын тос, бараа бүтээгдэхүүний экспорт, импорт, худалдааны эргэлтийг нэмэгдүүлэх;
- Улс хоорондын тээврийн зохицуулалт, халдвар хамгаалал, хууль сахиулах

1 Шинэ сэргэлтийн бодлого, Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 106 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сан, Холбоос:

<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16390082551211&showType=1>, Сүүлд 2022.10.06-нд үзсэн.

2 Хилийн боомтын захиргаа байгуулах тухай, 2022 оны 4 дүгээр сарын 6-ны өдрийн Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сан, Холбоос:

<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16468447321421>, Сүүлд 2022.08.06-нд үзсэн.

3 Энэ хэсгийг 2022 оны 8 дугаар сарын 29-ний өдрийн хуулиар нэмсэн.

4 Энэ хэсгийг 2022 оны 8 дугаар сарын 29-ний өдрийн хуулиар нэмсэн.

5 Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сан

<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16531358286871&showType=1>, Сүүлд 2022.10.06-нд үзсэн.

6 Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сан

<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16531358456861&showType=1>, Сүүлд 2022.10.06-нд үзсэн.

- болон хилийн хяналтын байгууллага, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын ажлын уялдаа холбоог нэгдсэн зохицуулалтаар хангах;
- Боомтын хөгжлийн асуудлыг төлөвлөх;
- Орон сууц, цахилгаан, дулаан, цэвэр, бохир ус болон бусад дэд бүтцийг хариуцаж боомтын хэвийн үйл ажиллагааг хангаж хэрэгжүүлэх;
- Хилийн боомт дахь төрийн өмч хөрөнгийг бүртгэж хяналт тавих чиг үүрэг багтдаг.

Дээр дурдсан чиг үүргийг үзэхэд, Хилийн боомтын захиргаа нь хилийн хяналтын болон бусад байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог сайжруулах ерөнхий зорилготой. Монгол Улсын хилийн тухай хуульд “хилийн боомт” гэж улсын хилээр нэвтрэх зорчигч, тээврийн хэрэгсэл, бараа, мал, амьтан, ургамал, тэдгээрийн гаралтай түүхий эд, бүтээгдэхүүнд хилийн хяналтын байгууллага хяналт шалгалт хийх зориулалтаар төхөөрөмжилсөн, тусгайлан тогтоосон газрыг хэлнэ гэж заасан.⁷ Үүнд холбогдох чиг үүргүүдийг улсын хил хамгаалах, гааль, гадаадын иргэн, харьяатын байгууллага тус тус өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хэрэгжүүлдэг бөгөөд эдгээрийг хамтад нь “Хилийн хяналтын байгууллага” гэж нэрлэдэг.

Гэвч Хилийн боомтын захиргааны тухайд өнөөгийн эрх зүйн орчны хувьд зөрчилтэй төлөв байдал ажиглагдаж байна. Тухайлбал:

- Хилийн боомтын захиргаа нь хилийн хяналтын байгууллагын эрхлэх асуудал, чиг үүргээс тусдаа үйл ажиллагаа явуулна;
- Хилийн боомтын захиргааны “орон сууц, цахилгаан, дулаан, цэвэр, бохир ус болон бусад дэд бүтцийг хариуцаж боомтын хэвийн үйл ажиллагааг хангаж хэрэгжүүлэх” чиг үүрэг нь Гаалийн байгууллагын “хилийн боомтын барилга байгууламжийн ашиглалт, засвар, үйлчилгээг хариуцан зохион байгуулах, хилийн хяналтын байгууллагын албан хаагчдын ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх арга хэмжээ авах”⁸ чиг үүрэгтэй давхацаж болзошгүй байна;
- Хилийн боомтын захиргааны “боомтын хөгжлийн асуудлыг төлөвлөх” чиг үүрэг нь Монгол Улсын Гаалийн ерөнхий газрын бүтцэд байдаг Боомтын хөгжлийн газрын “боомтын хөгжлийн хэтийн төлөвийг хариуцах” чиг үүрэгтэй хэрхэн уялдах нь тодорхойгүй зэргийг дурдаж болно.

Ерөнхийдөө Хилийн боомтын захиргааны бүрэн эрх нь Үндэсний хороо, Ажлын албаны болон хилийн хяналтын бусад байгууллагын бүрэн эрхтэй давхацсан, эсхүл зөрчилдсөн эсэхийг нягтлах нь зүйтэй.

Иймд Монгол Улсын хилийн боомтын өнөөгийн эрх зүйн орчинг нарийвчлан судалж, олон улсын чиг хандлага, сайн туршлагад тулгуурлан өөрийн орны онцлогт нийцсэн зохицуулалтыг хийх замаар сайжруулах хэрэгцээ, шаардлага бий. Үүнийг харгалзан хилийн боомтын нэгдсэн захиргаа, түүний чиг үүргийн талаарх олон улсын чиг хандлагыг тодруулах зорилгоор энэхүү судалгааг гүйцэтгэв.

7 Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 3.1.12, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сан <https://legalinfo.mn/mn/detail/209>, [Сүүлд 2022.07.17-нд үзсэн.]

8 Гаалийн тухай хуулийн 269¹.1.10, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сан <https://legalinfo.mn/mn/detail/209>, [Сүүлд 2022.07.17-нд үзсэн.]

Судалгааны зорилго. Хилийн боомтын нэгдсэн захиргаа, удирдлага, чиг үүргийн талаар судалж, олон улсын хандлага, зарим улсын туршлагыг тодруулахад энэхүү судалгааны зорилго оршино.

Судалгааны арга зүй. Зарим улсын хилийн боомтын нэгдсэн захиргаа, удирдлага, чиг үүрэгтэй холбоотой зохицуулалтыг түүвэрлэж, дүн шинжилгээ хийх хүрээнд баримт бичгийн судалгааны арга, задлан шинжлэх ба нэгтгэн дүгнэх, хууль зүйн техник, хууль тайлбарлах зэрэг судалгааны арга, арга зүйг ашиглав.

Судалгааны хамрах хүрээ. Хилийн боомтын удирдлагын талаар баримталж буй олон улсын хандлагыг тоймлон, ОХУ, БНХАУ, Канад Улс, БНСУ, БНВУ-ыг сонгож, хилийн боомтын нэгдсэн захиргааг зохицуулж буй эрх зүйн хэм хэмжээ болон холбогдох бусад эх сурвалж судлав. Үүний хүрээнд, хилийн боомтын нэгдсэн захиргаа, түүний удирдлага, чиг үүргийн талаарх төлөв байдлыг тодруулсан. Судалгаанд хамрагдсан улс орны тухайд хөрш орны хувиар ОХУ, БНХАУ-ыг; хилийн боомтын удирдлагын Хойд Америкийн загварын төлөөлөл болгож Канад Улсыг; хилийн боомтын уламжлалт загварын төлөөлөл болгож БНВУ(тус улсын зохицуулалтыг судлахад цахим илэрц тааруу байсны улмаас нарийвчлан судлахад бэрхшээл тулгарсан)-ыг; боомтын засаглалын хэлбэрийн хувьд төрийн удирдлага ба хувийн оролцооны хосолсон байдлыг харгалзан БНСУ-ыг тус тус сонгож судлав. Энэхүү судалгаа олон улсын хандлага, зарим улсын туршлагыг тодруулах зорилготой учир дотоодын эрх зүйн орчныг нарийвчлан судлаагүй болно.

Тулгарсан бэрхшээл. Хилийн боомтын уламжлалт загварын төлөөлөл болгож судлахаар сонгосон Вьетнам улсын тухайд холбогдох сэдвээр цахим илэрц хомс байсны улмаас нарийвчлан судлах боломжгүй байдалд орсныг дурдах шаардлагатай.

Хүрсэн үр дүн. Зарим улсын хилийн боомтын нэгдсэн захиргаа, удирдлагын харьяалал, хэрэгжүүлэх чиг үүргийг судалж, Монгол Улсын холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох ажлын хэрэгцээнд зориулсан дүн шинжилгээ бүхий судалгааны тайлан боловсруулав.

НЭГ. ХИЛИЙН БООМТЫН УДИРДЛАГА, ОЛОН УЛСЫН ЧИГ ХАНДЛАГА

1.1. Боомтын удирдлагын тухай ерөнхий ойлголт

Хилийн боомтын удирдлагын тогтолцоог судлахын тулд боомтын удирдлагын тухай ерөнхий ойлголтыг авч үзэх нь зүйтэй.

Судлагдсан байдал. Боомтын удирдлагын чиг хандлагын талаар бичсэн бүтээлүүдээс дурдвал, зохиогч, Австралийн далайн коллежийн Порт тээврийн үндэсний төвийн Далайн тээвэр, ложистикийн удирдлагын тэнхимийн судлаач Чэн Шү-Линий “Port Administrative Structure Change Worldwide: Its Implication for Restructuring Port Authorities in Taiwan”⁹ гэсэн бүтээлдээ дэлхийн хэмжээнд боомтын захиргааны гүйцэтгэх үүргийн хувьсал болон боомтын захиргааны бүтцэд гарсан сүүлийн үеийн өөрчлөлтүүдийг тоймлож, Тайваний боомтын удирдлагын бүтцийн өөрчлөлтийн үр нөлөөг авч үзсэн.

Боомтын хөгжлийн бодлогыг судлах нь түгээмэл бөгөөд уг чиглэлийн бүтээлүүдээс дурдвал, Дэлхийн банкнаас 1992 онд гаргасан “Port Development Strategies for Asia, Phase 1” (National Ports and Waterways Institute, Louisiana State University.) болон НҮБ-ын Худалдаа, хөгжлийн бага хурал (UNCTAD)-аас 1984 онд гаргасан “Handbook for Port Planners in Developing Countries” бүтээлүүд дорвитой байр суурь эзэлж байна.

Түүнчлэн Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (OSCE)-аас гаргасан “Handbook of Best Practices at Border Crossings –A Trade and Transport Facilitation Perspective”¹⁰ нэртэй гарын авлагад хилийн боомтын нэгдсэн, хамтарсан удирдлагын талаар тайлбарлажээ.

НҮБ-ийн Ази, Номхон Далайн бүс нутгийн Эдийн Засаг-Нийгмийн Комиссоос 2020 онд гаргасан хуурай боомтын талаарх сургалтын материалд олон улсын ач холбогдолтой боомтуудыг хөгжүүлэх, төлөвлөх, ажиллуулах механизмыг дурдсан байх бөгөөд үүнд туслах бодлогын арга хэмжээ, түүнчлэн боомтын үйл ажиллагааг ямар байгууллага хариуцах ёстой талаар зөвлөсөн байна. Харин Төр, хувийн хэвшлийн дэд бүтцийн зөвлөгөө өгөх газар (PPIAF)-аас эрхлэн гаргасан “Port reform toolkit”¹¹ нэртэй гарын авлагад боомтын шинэчлэлийн талаар дэлгэрэнгүй тусгасан.

Дээр дурдсан эх сурвалжууд нь хилийн боомтын удирдлагын өнөөгийн байдал төдийгүй цаашдын чиг хандлага, хөгжлийн төлвийн талаар тусгасан лавлагаа мэдээлэл, бодлого судлалыг агуулснаараа их ач холбогдолтой юм.

Боомтын захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч нь улс бүрт харилцан адилгүй хэлбэрээр байх бөгөөд боомтын удирдлага/захиргааны загварыг онолын хувьд

9 Shu-Ling Chen, Port Administrative Structure Change Worldwide: Its Implication for Restructuring Port Authorities in Taiwan, Холбоос: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01441640802260248?journalCode=ttrv20>, Сүүлд 2022.08.12-нд үзсэн.

10 OSCE, Handbook of Best Practices at Border Crossings –A Trade and Transport Facilitation Perspective, (December 2012), Холбоос: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/6/88238.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.09.20.

11 Port Reform Toolkit (Second Edition), Alternative Port Management Structures and Ownership Models, Холбоос: https://ppiاف.org/sites/ppiاف.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/module3/port_functions.html, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.09.20.

төрийн болон хувийн хэвшлийн оролцоо, хариуцлагаас нь хамаарч ангилал хандлага дэлхийн улс орнуудад тогтжээ. Энэ талаар “Хорват улсын боомтын удирдлагын загваруудын үндэсний тайлан”¹²-д боомтын удирдлагын таван үндсэн загвар байна гэж үзсэн. Үүнд: нийтийн албаны /хувьчлагдаагүй боомт (public service port), тохируулагч боомт (the tool port), түрээслэгч боомт (the landlord port), корпорацийн боомт (the corporatized port) болон бүрэн хувьчлагдсан (private service port) зэрэг загварыг багтаажээ.

Харин Төр, хувийн хэвшлийн дэд бүтцийн зөвлөгөө өгөх газар (PPIAF)-аас¹³ боомтын захиргааны загварыг нийтийн албаны/ хувьчлагдаагүй боомт (the public service port), тохируулагч боомт (the tool port), түрээслэгч боомт (the landlord port), бүрэн хувьчлагдсан (the fully privatized port or private service port) гэж ангилсан 4 загварын талаар тайлбарласан байна.

Түүнчлэн А. Beresford, S. Pettit, Q. Xu and S. Williams нарын хамтран бичсэн “A study of dry port development in China” судалгааны бүтээлд Хятадын хуурай замын боомтын хөгжлийн талаар авч үзсэн бөгөөд боомтыг далайн боомтод суурилсан хуурай боомт, хотын ойролцоо хуурай боомт, хилийн хуурай боомт гэж ангилаад боомтын захиргааг түүрээслэгч, тохируулагч болон нийтийн албаны хэмээн 3 хувааж авч үзсэн. Түрээслэгчийн загвар нь дэд бүтцийг төрөөс хангадаг, харин концесс эзэмшигч нь дэд бүтцийн хангамж, засвар үйлчилгээ, ашиглалтыг хариуцдаг. Тохируулагч боомтын загвараар ажилладаг “интермодаль терминал” гэдэг нь төрөөс дэд бүтэц болон кран, өргөгч машин зэрэг ачаа зөөвөрлөх тоног төхөөрөмжөөр хангаж, харин хувийн хэвшил нь ачаа тээвэрлэх үйл ажиллагааг хариуцдаг. Нийтийн албаны загварын хувьд дэд бүтэц, тоног төхөөрөмж, байгууламжийн ашиглалтын бүх хөрөнгө оруулалтыг Засгийн газар хариуцдаг байна.¹⁴ Гэхдээ хуурай боомтыг хөгжүүлэхэд хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтад ихээхэн (заримдаа дангаараа) найдаж байгаа улс орнуудад зохицуулалт сул байдаг.¹⁵

Бүс нутаг дахь хуурай боомтын үйл ажиллагааг зохицуулж, төлөвлөдөг тус тусдаа байгууллага байснаар боомтыг хөгжүүлэх зорилготой засгийн газрын бодлогын үр нөлөө, хэрэгжилтийг хязгаарладаг.¹⁶ Харин хуурай боомтын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийг нэг яамны харьяа “агентлаг хоорондын хороо” (interagency committee)-нд хариуцуулах ёстой бөгөөд үүнд боомтын бүтээн байгуулалт, үйл ажиллагаанд зохицуулалтын ашиг сонирхол, оролцоотой байх бүх агентлагуудын төлөөллийг багтаасан байх хэрэгтэй.¹⁷ Бүс нутагтаа хөгжлийн өндөр үзүүлэлт бүхий орнууд нь боомттой холбогдох үйл ажиллагаанд оролцдог бүх яам, байгууллагуудын төлөөллөөс бүрдсэн зохицуулалтын механизмтай байх хандлагатай байхаас

12 National report on port management models in Croatia, Холбоос: https://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_public/0001/27/d16250dc894ffd86e99a3e706bb1f74cf06156fe.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.09.20.

13 Port Reform Toolkit (Second Edition), Alternative Port Management Structures and Ownership Models, Холбоос: https://ppiاف.org/sites/ppiaф.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/module3/port_functions.html, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.09.20.

14 Beresford, A.K.C. & Pettit, S. & Xu, Q & Williams, Sharon. (2012). A study of dry port development in China. Maritime Economics & Logistics. 14. 10.1057/mel.2011.17, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

15 UNESCAP, Learning materials on dry port, 2020, 24 дэх тал, Холбоос: https://www.unescap.org/sites/default/files/Learning%20Material%20-%20Dry%20Ports_0.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

16 Мөн тэнд.

17 Мөн тэнд.

гадна ачаа тээвэрлэгч, хэрэглэгч болох хувийн хэвшил, эрдэм шинжилгээний байгууллага, ТББ-уудын оролцоог ч мөн хангадаг байна.¹⁸

Аливаа улсын хилийн боомтын удирдлага болон боомт нээх, хаахтай холбоотой харилцаа нь тухайн улсын төрийн бодлого, гадаад харилцаа, хөрөнгө оруулалтын орчин, экспорт, импортын байдал, эдийн засгийн хөгжилд ихээхэн нөлөө үзүүлдэг. Иймээс хилийн боомтын зохицуулалт чухал судлагдахуун болж, боомтын удирдлагын инновацийн загвар гэсэн ойлголт бий болсон. Боомтын чиг үүрэг, удирдахуйн зорилт, төлөв байдлыг харгалзан боомтын зохицуулалтыг шинэчлэхдээ дараах дөрвөн үндсэн зарчмыг баримтлах ёстой. Үүнд:

(1) Нэг цонхоор, зэрэгцээ хүлээн авах (үйлчлэх) зарчим. Импорт, экспортын барааг боомтоор нэвтрүүлэхэд гаалийн бүрдүүлэлтийн хувьд үндсэндээ цуварсан байдалтай, ачаа эзэмшигч болон зуучлагч байгууллага нь “олон хаалгаар орж, нэг ажлыг амжуулдаг” хэлбэр цөөнгүй бий. Харин инновацийн тусламжтайгаар ачаа эзэмшигч болон зуучлагч байгууллагууд нэг цонхоор зэрэг үйлчлүүлэх боломж олгохыг эрмэлзэх болсон. Ингэснээр “нэг хаалгаар орж, нэгэн зэрэг ажлаа амжуулдаг” тогтолцоо бүрдэнэ гэж үздэг.

(2) Цахим өгөгдөл, түүнийг даруй шийдвэрлэх зарчим. Өнөөгийн байдлаар боомт дахь импорт, экспортын барааны гаалийн мэдүүлэг нь цаасан баримтад голчлон суурилдаг. Иймээс ачаа эзэмшигч болон зуучлагч байгууллагын мэдүүлгийг тусгай мэргэжилтнүүд шалгаж, хянаж шийдвэрлэхэд багагүй хугацаа зарцуулах шаардлагатай болно. Харин инновацийн тусламжтайгаар програмын өгөгдлийг шуурхай дамжуулж, цаг тухайд нь шийдвэрлэх боломжтой ба үүний улмаас стандартчилсан, цахимжуулсан үйлчилгээний нөхцөл бүрддэг байна.

(3) Мэдээлэл солилцох, нөөцийг хуваалцах зарчим. Одоогийн байдлаар импорт, экспортын ачаа бараа эзэмшигч болон зуучлагч нь гаалийн мэдүүлэг өгч, өөр өөр хяналтын байгууллага тус бүрт нэгэн ижил мэдээллийг удаа дараа өгөх ёстой болдог. Тэгвэл инноваци хийж, боомтын харилцан холбоотой, стандартчилсан мэдээллийн платформыг бий болгосноор мэдээллийн нөөцийг хуваалцах замаар ажлын ачаалал, давхардлыг бууруулах боломжтой.

(4) Шуурхай шалгалт, хялбар хяналтын зарчим. Инновацийн тусламжтайгаар мэдүүлгийн алдаа, орхигдсон мэдээлэл, зөвшөөрлийн үр дүнгийн талаар импорт, экспортын бараа эзэмшигч болон зуучлагч байгууллага нь захиргааны ажилтнуудтай холбогдохгүйгээр өөрсдөө шууд лавлагаа авах, мэдээллийг цаг тухайд нь авч залруулах, үйлдвэрлэл, ашиглалтын үйл ажиллагаагаа жигдрүүлэх, компанийн ажлын бүтээмжийг дээшлүүлэх боломжтой болно. Үүнээс гадна боомтын ажилтан, албан хаагчдын ажил үйлчилгээг хянах, улмаар авлигаас ангид байх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх нөхцөл бүрдэнэ хэмээн дээрх эх сурвалжид дурджээ.

Хилийн боомтыг удирдлага, ерөнхий зохицуулалтаар хангах захиргааны бүтэц нь тухайн улсын боомтын тогтолцоо, хэрэгжилтийн байдалд шууд нөлөөлдөг. Боомтын удирдлагын асуудал нь боомтын захиргааны төв байгууллага болон холбогдох бусад байгууллага, нэгж тус бүрийн ажлын чиг үүргийн хуваарийг нарийвчлан жигдрүүлсэн, эсвэл давхцуулсан эсэх зэрэг чиглэлийг голлон анхаарч байна. Барууны өндөр хөгжилтэй орнуудад боомтын харилцаа эртнээс хөгжсөн

¹⁸ UNESCAP, Learning materials on dry port, 2020, 28 дахь тал, Холбоос: https://www.unescap.org/sites/default/files/Learning%20Material%20-%20Dry%20Ports_0.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

тул боомтын удирдлага, зохион байгуулалт, бүтцийн талаарх судалгаа, шинжилгээ харьцангуй боловсронгуй болж, тухайн улсын бодит нөхцөл байдалд зохицсон, харьцангуй иж бүрэн зохион байгуулалтын тогтолцоог бүрдүүлэх чиглэлээр анхаардаг.

1.2. Хилийн хяналт ба боомтын удирдлагын загвар

Хилийн боомтын удирдлага нь хилийн хяналттай холбоотой асуудал юм. “Хилийн хамтарсан/нэгдсэн удирдлага” (Collaborative/integrated border management) нь олон улсын, үндэсний, бүс нутгийн болон орон нутгийн түвшинд хил хамгаалах байгууллагуудын хооронд зохих мэдээлэл солилцоход болон хамтын ажиллагаа, зохион байгуулалтад учирч буй саад бэрхшээлийг арилгах зорилготой олон улсын хэмжээнд хэрэгжиж буй хилийн аюулгүй байдал, удирдлагын үр ашигтай өөрчлөлтүүдийн нэг юм.¹⁹

Олон улсад хилийн хяналт, боомтын удирдлагын хувьд уламжлалт буюу хилийн хяналтыг хэрэгжүүлэгч алба, агентлагууд оролцож, хил дээр олон тооны хяналт шалгалт хийдэг²⁰, хилийн боомтод олон тооны байгууллага байрлаж ажиллахыг шаардда²¹, “хилийн манаа”-ны үүргийг гүйцэтгэдэг²² хэлбэр зонхилж байсан бол эрсдэлийн удирдлагад суурилсан, олон талт, үр дүнд чиглэсэн²³ хэлбэр буюу “нэгдсэн удирдлага”-ын чиг хандлага руу ерөнхийдөө шилжиж байна. Хилийн нэгдсэн удирдлагын үзэл баримтлалыг нэвтрүүлэх нь хилийн аюулгүй байдлыг хангах, ажиллагааг хөнгөвчлөхөд чиглэсэн үндэсний ашиг сонирхлыг хангахад ихээхэн түлхэц болох бөгөөд энэ нь агентлаг хоорондын ажлын зохион байгуулалт, хамтын ажиллагаа төдийгүй олон улсын хамтын ажиллагаа зэрэг хүчин чармайлтыг ихээхэн шаарддаг.²⁴

Уламжлалт буюу хамтарсан бус удирдлага ба хилийн нэгдсэн/хамтарсан удирдлагын ялгаа²⁵-г хүснэгтээр харуулбал:

19 National border management strategy and its implementation plan, Approved by Decree of the Government of the Republic of Tajikistan No. 202 dated 29 April 2010, 24 дэх тал.

20 WCO Research Paper No.2, Coordinated Border Management- a concept paper, 2009, Холбоос:<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/cbm.pdf?la=en>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

21 Improving Border Management to Facilitate Trade in SPECA: Challenges and Prospects, p.xi, Холбоос:https://www.unescap.org/sites/default/d8files/5%20-%20Introduction_0.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

22 Tom Doyle, Collaborative border management, World Customs Journal, Volume 4, Number 1, p.15

23 International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Border Management Modernization, 2011, Editors Gerard McLinden Enrique Fanta David Widdowson Tom Doyle, p.96, p.111.

24 Improving Border Management to Facilitate Trade in SPECA: Challenges and Prospects, p.xi, Холбоос:https://www.unescap.org/sites/default/d8files/5%20-%20Introduction_0.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

25 COMCEC, Improving the Border Agency Cooperation Among the OIC Member States for Facilitating Trade, 2016, p.10, Холбоос: <https://www.comcec.org/wp-content/uploads/2021/07/8-TRD-AR.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

Хүснэгт 2.1. Хилийн хяналтын удирдлага

Хилийн хяналтын уламжлалт удирдлага	Хилийн хяналтын хамтарсан удирдлага
<ul style="list-style-type: none"> • Хоорондын харилцаа дутмаг эсвэл ямар ч хамааралгүй харилцаатай • давхардсан хяналттай • хоорондоо зөрчил бүхий шаардлагуудтай • тусдаа чиг үүрэг бүхий нэгжүүдтэй 	<ul style="list-style-type: none"> • мэдээллийн жигд урсгалтай • хялбаршуулсан хяналттай • тодорхой шаардлагуудтай • харилцан чиг үүрэг бүхий хамтын ажиллагаатай

Дэлхийн гаалийн байгууллагын хувьд “хилийн зохион байгуулалттай удирдлага”, Европын холбооны хувьд “хилийн нэгдсэн удирдлага”, Дэлхийн банкны хувьд “хилийн хамтарсан удирдлага”, Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын хувьд “хилийн цогц удирдлага” гэх мэтчилэн өөр өөрөөр нэрлэжээ. Эдгээр ойлголт нь хамрах хүрээ, тэргүүлэх чиглэлийн хувьд бага зэрэг ялгаатай боловч нийтлэг хандлага нь хилийн хяналтын хэд хэдэн агентлагуудын үйл ажиллагааг уялдуулан зохион байгуулахыг эрмэлздэг явдал юм.²⁶ Ийнхүү хилийн хяналтын байгууллагуудын хамтын ажиллагаанд стандарт тодорхойлолт байхгүй бөгөөд уг ойлголтыг олон улсад өөр өөр нэр томъёогоор илэрхийлж байна.

Улс орнуудын хилийн боомтын захиргаа, удирдлагын төлөв байдлыг ангилж авч үзэх хандлага бий болжээ. Тухайлбал, Хойд Америкийн загвар, Европын загвар, Оросын загвар гэж ангилсан байх ба эдгээр нийтлэг загварын талаар товч авч үзье.²⁷

1.2.1. Хойд Америкийн загвар.

Энэ загварын онцлог нь дагнасан нэг байгууллага хилийн боомтын асуудал эрхэлдэгт оршино. Үүнд АНУ, Канад зэрэг улсын зохицуулалт багтдаг. Тухайлбал, АНУ-ын боомтын удирдлагын загвар нь гадаадын иргэн, харьяат, цагаачлал, гааль, амьтан, ургамлын хяналт, хорио цээрийн болон бусад асуудал хариуцсан хэлтсүүдийг нэгдсэн удирдлагаар зохицуулах чиг үүрэгтэй агентлаг юм. Энэ нь Дотоод аюулгүй байдлын яамны харьяа Гааль, хил хамгаалах (СJ) товчоо нэртэй болно. Тус агентлаг АНУ-ын хилийн боомтоор орох, гарах бүх харилцааг захирдаг бөгөөд “гадаад харилцааг нэг цонхоор” гэсэн зарчим баримталдаг боомтын удирдлагын загвар юм. Энэ агентлаг боомтын талбайд гадаадын иргэн, харьяат, цагаачлал, гааль, амьтан, ургамлын хорио цээр зэрэг бүх үйл ажиллагааг шууд хариуцдаг. Товчооны алба хаагчид асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрхтэй бөгөөд хэрэв зөрчилтэй асуудал үүсвэл шалгаж шийдвэрлүүлэхээр Цагаачлал болон гаалийн хууль сахиулах алба (ICE)-нд шилжүүлнэ. Тэдгээр байгууллагын ажлын харилцаа хоорондоо нягт холбоотой бөгөөд ихэнх тохиолдолд хамтрах хэлбэрээр ажилладаг.

Канад улсад хилийн боомтоор орох, гарах харилцааг зохицуулдаг болон холбогдох бусад байгууллага, тухайлбал мэдээллийн алба, хилийн шалган, мэргэжлийн хяналт, хорио цээрийн байгууллага нь бүгд гаалийн байгууллагатай хамтарч чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг. Эдгээр байгууллага хоорондоо маш нягт харилцаа, хамтын ажиллагаатай.

26 Мөн тэнд.

27 尹婷婷. 我国口岸管理问题与改革研究[D]. 山东大学, 2015, 3-4

1.2.2. Европын загвар.

Энэ загварын хувьд гаалийн болон иргэн, харьяатын алба нь хилээр нэвтрэх ачаа бараа болон зорчигчийн асуудлыг тус тусдаа хариуцна. Уг загварын тухайд гааль хяналт, шалгалтын байгууллага болдог. Энэ загварт Австрали улс багтдаг. Гаалийн хяналт нь нийтийн аюулгүй байдал, бүтээгдэхүүний чанар, хөдөө аж ахуй, ан амьтан болон бусад салбаруудын хууль сахиулах хяналт, шалгалтыг хамардаг бөгөөд тус тусдаа салбар биш гэсэн үг юм. Боомтын талбайд хяналтын талбай байгуулахгүй, гаалийн байгууллагаас байцаагч томилохгүй, гаалийн байгууллага нь бусад захиргааны хэлтсийг төлөөлөн чиг үүрэг хэрэгжүүлнэ. Гаалийн хяналт нь аажмаар үндэсний аюулгүй байдал болон нийгмийн аюулгүй байдлыг хамгаалах чиглэлд шилжиж байна. Австралийн зохицуулалт ЕХ-ны арга барилтай ерөнхийдөө төстэй.

1.2.3. ОХУ-ын загвар.

ОХУ-ын хилийн боомтын нэгдсэн удирдлагыг тусдаа нэг загвар гэж авч үзэх нь бий. Тус загвар нь гааль болон хилийн хяналтын цэгүүд боомтоор нэвтэрч орох, гарахтай холбоотой харилцааг голчлон хариуцдаг гэдгээрээ онцлог. Үүссэн асуудлыг холбогдох чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын нэгдсэн зөвлөлөөр зохицуулдаг. Хилийн боомтын харилцаанд хил хамгаалах, гадаадын иргэн, харьяат, гааль, амьтан, ургамлын эрүүл ахуй, хорио цээр болон бараа бүтээгдэхүүний хяналт, тээврийн аюулгүй байдал, зам харилцааны аюулгүй байдлын хяналтын чиг үүргийг тус тусдаа байгууллагуудаар дамжуулан хэрэгжүүлдэг.

Хилийн боомтод хууль сахиулах хоёр үндсэн байгууллага байдаг. Хилийн шалган нэвтрүүлэх газар нь зорчигчийг шалгах үүрэгтэй. Гаалийн байгууллага голчлон эд зүйл, ачаа барааг шалгах үүрэгтэй. Хэлтэс бүр бие даан ажилладаг бөгөөд асуудал үүсвэл боомтын нэгдсэн зөвлөлийн системийг ашигладаг. Хилийн хяналтын цэг нь боомт нээх, хаах ажлыг зохицуулж, холбогдох бодлого, дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх, гааль нь боомтын дэд бүтцийг төлөвлөх, бүтээн байгуулах чиг үүрэгтэй бөгөөд Боомтын удирдлагын хороо нь боомтын логистик, аюулгүй байдлыг хариуцдаг байв.

Гэвч тус улс хилийн хяналтын байгууллагуудын чиг үүргүүдийг нэгдсэн удирдлагад шилжүүлэх чиглэлээр шинэчлэл хийсэн. ОХУ-ын талаар судалгааны “Зарим улсын боомтын нэгдсэн захиргаа, удирдлага” нэртэй II бүлгийн 2.1 дэх хэсэг буюу “ОХУ-ын туршлага” хэсгээс үзнэ үү.

Сүүлийн жилүүдэд нэлээд олон орон боомтын удирдлагын “нэг цонх” загварыг хэрэгжүүлж эхлээд байна. Ялангуяа АНУ, Нидерланд зэрэг боомтын харилцаа өндөр хөгжсөн орнууд “нэг цонх”-ны загварыг хөгжүүлж, түгээн дэлгэрүүлснээр тодорхой үр дүнд хүрчээ.

“Нэг цонх” загварыг хэрэгжүүлснээр албан ёсоор буюу хуулийн дагуу үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжүүдийн зардлыг 20 орчим хувиар бууруулна гэсэн тооцоо бий. Тиймээс боомтын захиргааны Хойд Америкийн загварыг олон улсын боомтын цаашдын хөгжлийн чиг хандлагад илүү нийцнэ гэж үзэх тал бий. Энэ загвар дэлхий даяар боомтын илүү дэвшилтэт, үр ашигтай горим байх магадлалтай хэмээн хүлээн зөвшөөрөгддөг. Гэсэн ч боомтын захиргааны нэгдсэн

удирдлага, гаалийн нэвтрүүлэх чадварын үр ашгийг нэмэгдүүлэх, гаалийн зардлыг бууруулж хялбарчлах талаар дэлхийн улс орнууд судалж байна. Тухайлбал, гаалийн мэдүүлгийг бүх талаар урьдчилж мэдүүлж чадахгүй байгаа нь боомт дахь гаалийн нэвтрүүлэх чадварын хурдыг хязгаарлаж, гаалийн мэдүүлэг удаашрах, ачаа гацах, эргэлт удаашрах байдал байнга үүсгэж байгаа нь боомтын удирдлага, захиргааны чиг үүргийн чухал байдлыг илтгэж байна.

ХОЁР. ЗАРИМ УЛСЫН ХИЛИЙН БООМТЫН НЭГДСЭН УДИРДЛАГА

2.1. Оросын Холбооны Улс

ОХУ-д нийт 377 хилийн боомт байгаагаас 314 нь ажиллаж байгаа. Үүнд: автозамын боомт 109, төмөр замын боомт 57, нисэх буудлын боомт 81, далайн боомт 57, холимог боомт 6, гол мөрний боомт 6, явганаар нэвтрэх боомт 1 байна.

ОХУ хилийн боомтын асуудлыг агентлаг (Федеральное агенство по обустройству государственной границы РФ)-т хариуцуулж байсныг өөрчилж Тээврийн яамны мэдэлд шилжүүлсэн.²⁸ Боомтын үйл ажиллагаа (ашиглалт)-г хангахын тулд ОХУ-ын Тээврийн яам боомтын захиргааг байгуулдаг.²⁹ Хилийн боомтын дэд бүтэц, барилга, байгууламж, технологийн схем зэрэг асуудлыг ОХУ-ын Тээврийн яам 2016 оноос хариуцаж байна.

ОХУ-ын Засгийн газрын 2008 оны тогтоолоор батлагдсан журмаар хилийн боомтын асуудлыг зохицуулдаг³⁰ ба боомтын захиргааны дүрмийг Тээврийн яам батлах тухай заалтыг 2019 онд тус журамд нэмсэн.³¹ Гэвч ийм дүрэм хараахан батлагдаагүй байна.

ОХУ-ын Тээврийн сайдын “ОХУ-ын хилийн боомтын захиргаа байгуулах тухай” 2016 оны 8 дугаар сарын 16-ны өдрийн 243 дугаар тушаал³²-ын дагуу ОХУ-ын хилийн боомтын захиргааны бүтэц, зохион байгуулалт, боловсон хүчний асуудлыг “ФГКУ Росгранстрой” нэртэй байгууллагын дарга хариуцан зохицуулж байна.

Төрийн хяналтын байгууллагын нэгж, хилийн боомтын захиргааны үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах үүднээс ОХУ-ын хилийн дэглэм сахиулах асуудлыг хил хамгаалах байгууллагын хилийн хяналтын албаны даргад, харин хилийн боомтын барилга, байгууламж, зохих техник, тоног төхөөрөмж, техникийн хэрэгслээр засварлах ажлыг тухайн боомтын захиргааны даргад³³ тус тус хариуцуулсан байдаг. Бусад асуудлаар зөвлөлдөх механизмыг мөн журамлаж

28 Постановление о внесении изменений в акты правительства рф.

29 ОХУ-ын ЗГ-ын 2008.06.26-ны өдрийн N 482 дугаар тогтоол, Правила установления, открытия, функционирования (эксплуатации), реконструкции и закрытия пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, 20 дугаар зүйл, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78130/4d8eca73e4a76b1007c93567143de140acad1618/, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

30 Правила установления, открытия, функционирования (эксплуатации), реконструкции и закрытия пунктов пропуска через государственную границу российской федерации,

31 Положение об администрации пункта пропуска утверждается Министерством транспорта Российской Федерации.

32 <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71415416/>, [Сүүлд 2022.08.02-нд үзсэн.]

33 ОХУ-ын ЗГ-ын 2008.06.26-ны өдрийн N 482 дугаар тогтоол, Правила установления, открытия, функционирования (эксплуатации), реконструкции и закрытия пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, 25 дугаар зүйл, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78130/4d8eca73e4a76b1007c93567143de140acad1618/, [Сүүлд 2022.07.17-нд үзсэн.]

өгчээ.³⁴ Энэ нь төрийн хяналтын байгууллага³⁵ тус бүрийн хил дээрх нэгжийн дарга, боомтын захиргааны дарга, далайн боомтын захиргааны ахмад, гол (нуур)-ын боомтын дарга, нисэх буудлын дарга, төмөр замын болон автозамын станцын дарга, тухайн боомт байрлаж буй Холбооны Улсын субъектын төлөөлөл багтсан зөвлөл ажиллана. Энэхүү зөвлөл нь шаардлага гарсан үед, гэхдээ энэ нь улиралд нэгээс доошгүй удаа хуралдаж, бүх гишүүд санал нэгдсэн тохиолдолд шийдвэр гаргадаг.

ОХУ-ын Тээврийн сайдын тушаалаар шинээр баталсан “Хилийн боомтын дэглэмийн тухай журам³⁶-д боомтын захиргааны хариуцах ажлыг заасан. Энэхүү журамд “администрация” гэдэг үг 38 удаа орсныг үзэхэд нэлээд чухал үүрэгтэй нэгж гэдгийг илтгэнэ. Гэвч боомтын захиргаа нь хил дээр үйл ажиллагаа явуулдаг бусад байгууллагатай зөвшилцөж, уялдаж ажиллах үүрэгтэй бөгөөд тэдгээрийг нэгтгэн зангидах эрх мэдэлгүй юм.

ОХУ-ын Засгийн газрын 2010 оны 12 дугаар сарын 22-ны өдрийн 2357 дугаар тогтоолоор байгуулагдсан “Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы” (ФГКУ Росгранстрой) нэртэй байгууллага нь бүрэн эрхийнхээ хүрээнд ОХУ-ын хилийн боомтуудыг удирдах, хил, гаалийн болон бусад төрлийн хяналтыг зохион байгуулахад ОХУ-ын Тээврийн яамны чиг үүрэг, бүрэн эрхийн хэрэгжилтийг хангаж ажилладаг. Өөрөөр хэлбэл, хилийн боомтод байрлах захиргааны нэгжүүдийн ажлыг зохицуулж, хяналт тавьж ерөнхий удирдлагаар хангаж ажилладаг байгууллага юм. ОХУ-ын ЗГ-ын 2016 оны 2-р сарын 05-ны өдрийн 159-р тоот тогтоолын дагуу “ФГКУ Росгранстрой” нь ОХУ-ын Тээврийн яамны харьяанд багтсан.

“ФГКУ Росгранстрой” нь дараах чиг үүрэгтэй:^{37 38}

1. ОХУ-ын болон ОХУ-ын Тээврийн яамны эрх зүйн хэм хэмжээний актын төсөл боловсруулахад оролцох, ФГКУ Росгранстрой байгууллагаас батлах баримт бичгүүд (тушаал, шийдвэр, захирамж, арга зүйн зөвлөмж, заавар, журам г.м)-ийг боловсруулах, тус яамны бүрэн эрхэд хамаарах асуудлын хүрээнд тус байгууллагад холбогдох орон нутгийн шинжтэй эрх зүйн актад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санал бэлтгэх.

2. Тээврийн яамны бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн ФГКУ Росгранстрой байгууллагын чиг үүрэг, зорилтыг биелүүлэх үйл ажиллагааг зохион байгуулж, хяналт тавих. Үүнд дараах асуудал хамаарна:

34 В целях обеспечения координации деятельности в пункте пропуска создается координационный совет, в состав которого входят руководители подразделений государственных контрольных органов и администрации пункта пропуска, а также капитан морского порта, капитан речного (озерного) порта, руководитель аэропорта, старший авиационный начальник аэродрома, начальник железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, а также представители высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен пункт пропуска.

35 ОХУ-д “государственный контроль” буюу “төрийн хяналт” гэж ОХУ-ын 17 яам, 4 албаны тус тусдаа хэрэгжүүлдэг хяналтыг нийтэд нь хэлдэг.

36 Приказ Минтранса России от 31.03.2022 N 107 (rulaws.ru)

37 Администрирование пунктов пропуска ФГКУ Росгранстрой (rosgranstroy.ru)

38 Холбоос: <https://www.rosgranstroy.ru/activities/the-administration-points-pass/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

- “ОХУ-ын хилийн боомт байгуулах, нээх, ажиллуулах (ашиглах), сэргээн засварлах, хаах журмыг батлах тухай” ЗГ-ын 2008 оны 6-р сарын 26-ны өдрийн 482 тоот тогтоолын дагуу ОХУ-ын улсын хилээр шалган нэвтрүүлэх цэгийг (цаашид хилийн боомт гэх) удирдах;
- Хилийн боомтын зохицуулах зөвлөлийн ажилд зөвлөлийн гаргасан гаргасан шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангах, ажлаа төлөвлөх, тайлагнах зэргээр оролцох;
- “ОХУ-ын улсын хилээр хүн, тээврийн хэрэгсэл, ачаа, бараа, амьтныг нэвтрүүлэхэд хяналт тавих журмыг батлах тухай” ОХУ-ын ЗГ-ын 2008 оны 11-р сарын 20-ны өдрийн 872 тоот тогтоолын дагуу ОХУ-ын улсын хилээр хүн, тээврийн хэрэгсэл, ачаа, бараа, амьтныг нэвтрүүлэх ажлыг зохион байгуулах технологийн схемийг боловсруулах;
- ОХУ-ын ЗГ-ын 2010 оны 9-р сарын 24-ний өдрийн 757 тоот “ОХУ-ын улсын хилээр нэвтрүүлэх боомтын гэрчилгээний тухай” тогтоолын дагуу хилийн боомтуудад гэрчилгээ олгох үйл ажиллагаа явуулах, хилийн боомтын гэрчилгээний мэдээллийн санг хөтлөх;
- “ОХУ-ын хилийн боомтын хязгаарыг тогтоох журмыг батлах тухай” ЗГ-ын 2008 оны 04-р сарын 07-ны өдрийн 253-р тогтоолын дагуу хилийн боомтын хязгаарыг тогтоох асуудлаар зохион байгуулалтын арга хэмжээ авах;
- ОХУ-ын Тээврийн сайдын 2022 оны 3-р сарын 31-ний өдрийн 107 тоот тушаалаар батлагдсан ОХУ-ын хилийн дэглэмийн журмын дагуу хилийн боомтуудын график схемийг боловсруулж, батлах;
- Дээрх журмын дагуу хилийн боомт дахь дэглэмийн төлөв байдалд иж бүрэн шалгалт хийхэд оролцох;
- ОХУ-ын Тээврийн яамны үйл ажиллагаанд мэдээлэлийн болон аналитик дэмжлэг үзүүлэх.

3. Өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд хилийн боомтуудын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах, хяналт тавих;

4. Хилийн боомтын захиргаанд холбогдох мэдээлэл цуглуулах болон түүнтэй холбоотой “ФГКУ Росгранстрой” байгууллагын салбаруудын үйл ажиллагааг сайжруулах удирдлагын шийдвэрийн санал, төсөл зэрэгт дүн шинжилгээ хийх, үндэслэл боловсруулах;

5. “ФГКУ Росгранстрой” байгууллагын ажилтнууд гадаад улсын төрийн эрх бүхий байгууллагын харьяа хэлтэс, олон улсын байгууллагын бүс нутгийн салбаруудтай харилцах, түүнчлэн олон улсын арга хэмжээг зохион байгуулах, оролцоход тавигдах шаардлагуудын хэрэгжилтийг зохицуулах, хяналт тавих;

6. Тогтоосон чадамжийн хүрээнд, ОХУ-ын хилээр нэвтрүүлэх боомт, газрын тухай мэдээллийн сан, мэдээлэл, лавлагааны системийг бөглөх, цаг тухайд нь шинэчлэх зохион байгуулалтын арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх;

7. Тус газрын бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар ОХУ-ын хилээр нэвтрэх цэг, газруудын талаарх мэдээллийн сан, мэдээлэл, лавлагааны систем дэх мэдээллийг хөтөлж, засвар оруулах;

8. ОХУ-ын хилийн тогтоосон, нээлттэй, ажиллаж байгаа болон хаалттай шалган нэвтрүүлэх цэг, боомтын бүртгэлийг хөтлөх;

9. “ФГКУ Росгранстрой” байгууллагын салбарууд болон төв оффисуудын үйл ажиллагааны нутаг дэвсгэрийн тухайд дотоод тушаал шийдвэрийн төсөл боловсруулах;

10. ОХУ-ын хилийн шалган нэвтрүүлэх боомт байгуулах, нээх, хаах нь зүйтэй эсэх, цаашид үйл ажиллагааг сайжруулах талаар нэгтгэн дүгнэж, системчилсэн санал боловсруулах;

11. Шалгах цэгүүдийн удирдлагын талаархи мэдээллийг цуглуулах, нэгтгэх, дүн шинжилгээ хийх, хяналтын цэгүүдийн удирдлагатай холбоотой “ФГКУ Росгранстрой” байгууллагын салбаруудын үйл ажиллагааг сайжруулах үндэслэл, санал, удирдлагын шийдвэрийн төслийг бэлтгэх;

12. Хэлтсийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар “ФГКУ Росгранстрой” байгууллагын салбарууд болон төв албаны үйл ажиллагаанд зохион байгуулалт, арга зүй, мэдээллийн дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэг багтаж байна.

Мөн ОХУ-ын Тээврийн яамны “Улсын хилийн боомтыг зохион байгуулах төрийн бодлогын газар” (Департамент государственной политики в области обустройства пунктов пропуска через государственную границу) нь “ФГКУ Росгранстрой” байгууллагатай холбогдох, ОХУ-ын улсын хилээр дамжин өнгөрөх болон хилийн гаднах боомтууд, төмөр замаар олон улсын зорчигч тээвэрлэх хяналтын цэгүүдэд хил, гаалийн болон бусад төрлийн хяналтыг зохион байгуулахад шаардагдах барилга, байгууламжид, ОХУ-ын хууль тогтоомжоор тогтоосон журмын дагуу засвар үйлчилгээ хийх ажлыг зохион байгуулдаг ³⁹.

“ФГКУ Росгранстрой” байгууллага нь тэргүүлэх гурван үндсэн чиглэлийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг. Үүнд:

1. ОХУ-ын төрийн хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагаа явуулахад шаардлагатай инженерийн дэд бүтэц, тоног төхөөрөмжийн хэвийн, тасралтгүй ажиллагааг хангах зэргээр ОХУ-ын хилийн боомтын засвар үйлчилгээ, үйл ажиллагааны хэвийн байдлыг хариуцдаг, тухайлбал:

- Хил, гаалийн болон бусад төрлийн улсын хяналтыг зохион байгуулахад шаардлагатай ОХУ-ын хилийн боомт, улсын хилээр нэвтрэх газруудын барилга, байгууламж, инженерийн шугам сүлжээ, тоног төхөөрөмжийг зохих ёсоор ажиллуулах;
- Боомтын барилга байгууламж болон нутаг дэвсгэрт одоогийн ариун цэврийн дүрэм, журмын дагуу засвар үйлчилгээ хийх;
- Байгууламжийг түлш, эрчим хүчний нөөцөөр хангах;
- Намар-өвөл, хавар-зуны улиралд хилийн боомтын үйл ажиллагааны бэлтгэл хангах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх;
- Хилийн боомт дахь үйлдвэрлэл, хүрээлэн буй орчин, цацраг болон галын аюулгүй байдлын шаардлагад нийцүүлэх ажлыг гүйцэтгэх;
- Эрчим хүч хэмнэх, эрчим хүчний үр ашгийг дээшлүүлэх зорилгоор тоног төхөөрөмжийг шинэчлэх;

39 Министерство транспорта Российской Федерации, Холбоос: <https://mintrans.gov.ru/ministry/structure/departments/departament-gosudarstvennoy-politiki-v-oblasti-obustroystva-punktov-propuska-cherez-gosudarstvennyu-granitsu/function>, 3.1.6, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

- Төсвийн хөрөнгийн зохистой, үр ашигтай зарцуулалтыг хангах зэрэг ажлыг гүйцэтгэдэг байна.

2. Хяналтын үйл ажиллагаа явуулах хугацааг багасгаж, улсын хилээр нэвтэрч буй иргэд, хилийн боомтод чиг үүргээ гүйцэтгэж буй төрийн хяналтын байгууллагын ажилтнуудын тав тухтай нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилгоор улсын хилийн боомтуудыг хөгжүүлэх, дэд бүтцийг шинэчлэх ажлыг удирдана. Уг зорилтод хүрэхийн тулд ОХУ-ын хилийн боомтын зураг төсөл, барилга угсралт, сэргээн босголт, техникийн тоног төхөөрөмж, техникийн шинэчлэлийн ажлыг зохион байгуулдаг;

3. Улсын хилийн хамгаалалтын түвшинг дээшлүүлэхийн тулд ОХУ-ын хилийн боомтуудыг дэвшилтэт технологи, техник, тоног төхөөрөмжөөр хангах, дахин тоноглох ажлыг тус тус зохион байгуулдаг.⁴⁰

Гааль, хил хамгаалах, төрийн хяналтын байгууллагууд нь өөрсдийн нэгжүүдээр дамжуулан бие даасан үйл ажиллагаа явуулдаг. Хил дээрх боомтын захиргаа болон бусад хяналтын байгууллагын нэгжүүд үйл ажиллагаагаа орон тооны бус зөвлөл хэлбэрээр уялдуулан зохицуулж байна.

2.2. Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс

Боомт бол Хятадын өөрчлөн байгуулалтын идэвхтэй салбарын нэг, улс хоорондын ачаа тээвэр, зорчигч харилцааны гол төв, орчин үеийн зах зээлийн бүтцийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Олон улсын хөгжлийн чиг хандлага, нээлттэй харилцаа, хамтын ажиллагаа өргөжин тэлж байгаагийн улмаас гааль, боомтын удирдлага, зохион байгуулалтад шинэ сорилтууд тулгарах болсон. Өөрчлөлт, шинэчлэлийн 30 гаруй жилийн хугацаанд Хятадын боомтын хөгжил шинэ төвшинд гарсны дүнд улс орнууд, бүс нутгийн харилцаа, хамтын ажиллагаанд ихээхэн нөлөө үзүүлж байна.

БНХАУ-ын “Боомт нээх тухай Төрийн зөвлөлийн зарим тогтоол”⁴¹-д тодорхойлсны дагуу, “хилийн боомт” гэж хүн, ачаа, тээврийн хэрэгслийг улсын хилээр нэвтрүүлж буй усан боомт⁴², нисэх онгоцны буудал, нийтийн тээврийн өртөө⁴³ гарц зэргийг хэлнэ. Хилийн боомт нь төрийн бүрэн эрхт байдлыг илэрхийлэгч гаалийн байгууллага цөмтэй, төрийн хяналтын бусад байгууллагууд хамтран оролцдог, гол төлөв улсын хилээр орох, гарах зам харилцааны өртөөнд байгуулдаг, холбогдох яам, салбар байгууллагын нэгжүүдээс бүрддэг нэгдмэл бүтэц юм.

Хятадад хилийн боомтыг I ба II зэрэглэлийн боомт гэж 2 ангилдаг. I зэрэглэлийн боомт гэж Төрийн зөвлөлийн зөвшөөрлийн дагуу нээсэн боомтыг; II зэрэглэлийн боомт гэж мужийн шатны Ардын засгийн газрын зөвшөөрлийн дагуу нээсэн боомтыг тус тус хэлнэ. Боомт шинээр нээхдээ хил хамгаалах, гааль, боомтын хяналт, ариун цэвэр, хорио цээр, амьтан, ургамлын хорио цээр, бараа бүтээгдэхүүний шалгалт зэрэг хуульчлан заасан төрийн хяналт, шалгалтын байгууллагуудыг байгуулах

40 Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы, Холбоос: <https://www.rosgrants-troy.ru/activities/priorities/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

41 http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=3336 холбоосоор хятад, англи хэл дээр үзэх боломжтой. Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

42 Гарам гэдэг нь усан онгоцны зогсоол байрлуулж, хүн, ачаа тээвэрлэх боломжтой бөгөөд далай, тэнгис, гол мөрөн, нуур гэх мэт усан сан дээр байрладаг, ихэвчлэн хилийн боомтын үүрэг гүйцэтгэдэг усан боомт юм.

43 Авто замын боомт, төмөр замын боомт

стандарт шаардлагыг хангах ёстой. Боомтын үндсэн бүтэц нь нэгдсэн удирдлагын систем, хяналт шалгалтын систем, олон улсын тээврийн систем, гадаад худалдааны систем болон үйлчилгээний системээс бүрдэнэ. Ихэвчлэн нэг боомт дээр 40 орчим байгууллага, нэгж ажилладаг.

Үндэсний 14-р таван жилийн боомтын хөгжлийн төлөвлөгөө⁴⁴-нд тусгагдсан шинэтгэлийн нэг чиглэл нь боомтын удирдлагын тогтолцооны шинэтгэл юм. Гаалийн анхан шатны үүрэг хариуцлага болон хилээр орох, гарах, хорио цээрийн үүрэг хариуцлагыг органик байдлаар уялдуулах зорилгоор Гаалийн ерөнхий газарт хилээр орох, гарах хяналт шалгалт, хорио цээрийн менежментийн чиг үүрэг бүхий нэгжүүдийг томилох; Олон нийтийн аюулгүй байдал, хил хамгаалах хүчнийг Зэвсэгт хүчний цагдаагийн албанаас хасах; Нийгмийг аюулаас хамгаалах яамны харьяалдаг байсан хилээр орох-гарах хөдөлгөөний удирдлага, хилийн хяналт шалгалтын чиг үүргийг нэгтгэх замаар Цагаачлалын үндэсний албыг бүрдүүлнэ гэж үзэж байна. Эдгээр шинэчлэл нь иргэдийн хилээр орох, гарах хөдөлгөөний хурдыг сайжруулах, худалдааг хөнгөвчлөх, нээлттэй байдлыг илүү өндөр түвшинд хэрэгжүүлэх институцийн үндэс суурийг тавина гэж тооцжээ.

БНХАУ-д боомтын захиргааны асуудал нь удирдлага манлайллын буюу Төрийн зөвлөлийн Боомтын асуудлаарх яамд хоорондын хамтарсан хурал; тус хамтарсан хурлын ажлын алба буюу Гаалийн ерөнхий газрын харьяа Үндэсний боомтын захиргааны алба гэсэн төрийн байгууллагын эрх хэмжээний хүрээнд зохицуулагдаж байна. Үүнээс гадна “Хятадын боомтын холбоо” хэмээх ашгийн төлөө бус олон нийтийн байгууллага мөн боомтын удирдлага, зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, хөгжүүлэхийн төлөө идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг. Эдгээр гурван байгууллагын талаар тус бүрчлэн авч үзье.

2.2.1. Төрийн Зөвлөлийн Боомтын асуудлаарх яамд хоорондын хамтарсан хурал

2015 онд Төрийн зөвлөлөөс “Төрийн Зөвлөлийн Боомтын асуудлаарх яамд хоорондын хамтарсан хурлын тогтолцоо байгуулахыг зөвшөөрөх тухай мэдэгдэл”-ийг баталж, уг тогтолцоог бий болгосон.

Тус хамтарсан хурал нь Төрийн зөвлөлийн удирдлага дор, боомтын асуудлыг ерөнхийлөн төлөвлөж зохицуулах чиг үүрэгтэй. Боомтын шинэтгэлийн томоохон төлөвлөгөө болон бодлогын арга хэмжээг судалж, тодорхойлох, хэрэгжилтийг дэмжих; үндэсний боомтын шинэчлэл, хөгжлийн томоохон асуудлуудыг зохицуулж шийдвэрлэх; боомтын гаалийн бүрдүүлэлт, гаалиар нэвтрүүлэх ажиллагаатай холбоотой хэлтэс, нэгжүүдийн хамтын ажиллагааны зохист хэлбэрийг улсын хэмжээнд бүрдүүлэхэд туслалцаа үзүүлэх; улсын болон орон нутгийн хэмжээнд цахим боомтын бүтээн байгуулалтыг удирдан чиглүүлэх, зохицуулах зэрэг чиг үүрэгтэй ажилладаг. Энэхүү хурлын бүрэлдэхүүнд Төв хяналтын хороо, Гадаад харилцааны яам, Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хороо, Гаалийн ерөнхий газар зэрэг 21 газар, нэгж оролцдог. Төрийн зөвлөлийн боомтын асуудал эрхэлсэн Тэргүүлэгч нэгдсэн хуралдааныг зарлан хуралдуулж, Гаалийн ерөнхий газар

44 БНХАУ-ын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн 14-р таван жилийн төлөвлөгөө болон 2035 он хүртэлх стратегийн хөтөлбөрт боомтын өнөөгийн нөхцөл байдал, хөгжил, цаашдын чиг хандлагад тулгуурласан зорилго, зорилтын талаар нарийвчлан тусгасныг <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/zfxxgkml34/3896488/index.html> -аас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

хариуцсан удирдлага, боомтын ажилд туслах Төрийн зөвлөлийн ерөнхий нарийн бичгийн даргын орлогч нар болон бусад гишүүн нэгж байгууллагуудын холбогдох албан тушаалтнууд багтдаг. Хамтарсан хурлын ажлын алба нь Гаалийн ерөнхий газарт байрладаг Үндэсний боомтын захиргааны алба бөгөөд өдөр тутмын ажлыг хариуцдаг нэгж юм.

2.2.2. Үндэсний боомтын захиргааны алба

Үндэсний боомтын захиргааны алба бол БНХАУ-ын хилийн боомтын харилцааг зохицуулдаг төв байгууллага бөгөөд Гаалийн ерөнхий газрын дотоод нэгж юм.⁴⁵ Гаалийн ерөнхий газар нь Төрийн зөвлөлийн шууд харьяанд, сайдын төвшинд үйл ажиллагаа явуулдаг.

Тус газрын үндсэн чиг үүрэг⁴⁶ нь Гаалийн ерөнхий газрын өдөр тутмын захиргааны үйл ажиллагааны стандартыг хангаж ажиллах; боомтын удирдлагын дүрэм, журмын төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах; боомтын хөгжлийн төлөвлөгөө, цахим боомтын стандарт хэм хэмжээг боловсруулах, хэрэгжилтийг зохицуулах ажлыг зохион байгуулах; боомтын аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор урьдчилан сэргийлэх болон хяналтын нэгдсэн системийг бүрдүүлэх чиглэлээр манлайлах, боомт дахь гаалийн шалган нэвтрүүлэх үйл ажиллагаатай холбоотой байгууллага, нэгжүүдийн ажлын харилцаа холбоог уялдуулан зохицуулах, боомтын ажлын хүрээнд орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагад чиглэл өгч, зохицуулалт хийхэд оршино.

Үндэсний боомтын захиргааны алба нь Төрийн зөвлөлийн нэгдсэн шаардлагын дагуу боомтын харилцааг ерөнхийд нь удирдан зохицуулах хүрээнд гадаад улстай нээх боомтын ерөнхий төлөвлөгөөг судалж, төсөл өргөн барихаас эхлүүлээд боомтуудын бүхий л үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт, хэрэгжилтийг эрсдэлгүй, шуурхай, үр дүнтэй хангахад чиглэсэн цогц үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага юм.⁴⁷

Гаалийн ерөнхий газрын Тамгын газар болон Үндэсний боомтын захиргааны алба нь нэг байгууллагын хоёр нэр бөгөөд Гаалийн ерөнхий газрын бүтцийн дотоод нэгж юм. Түүхэн хөгжлийг авч үзвэл, 1949 оны 10 дугаар сард Ардын төв Засгийн газрын Төв зөвлөл нь Гаалийн ерөнхий газрыг байгуулахаар шийдвэрлэж, Гаалийн ерөнхий газарт Тамгын газар байгуулсан. 1953 оны 1 дүгээр сарын 14-ний өдөр, Ардын төв Засгийн газрын Төв хорооны 21 дүгээр хурлын шийдвэрээр Гаалийн ерөнхий газрыг Ардын төв Засгийн газрын Гадаад худалдааны яаманд харьяалуулснаар, дээрх Тамгын газар татан буугдсан. 1980 оны 2 дугаар сарын 9-ний өдөр, Хятадын Төрийн зөвлөлөөс “Төрийн зөвлөлийн гаалийн захиргааны удирдлагын тогтолцоог шинэчлэх тогтоол” баталсанаар гааль нь буцаад захиргааны төв байгууллагад хамаарах болсон. Ингэснээр Гаалийн ерөнхий газрыг сэргээж, Гаалийн ерөнхий газрын ажлын албыг эргэн байгуулсан түүхтэй. Төрийн зөвлөлөөс “Төрийн зөвлөлийн боомтын удирдлагын ажлын хэсэг” нэртэй нэгжийг байгуулж, орон даяар боомтын ажлыг захирах болсон бөгөөд Улсын төлөвлөгөөний комисст уг нэгж харьяалагдаж байв. 1993 онд Сайдын түвшний, Төрийн зөвлөлийн ажлын

45 <http://bgt.customs.gov.cn>; <http://gkb.customs.gov.cn> гэсэн хаягтай албан ёсны цахим хуудсаас дэлгэрэнгүй мэдээлэл авах боломжтой.

46 海关总署职能配置、内设机构和人员编制规定，第四条

47 邵芳卿。陈慧珠代表建议 增设国务院口岸管理机构。第一财经日报（上海：第一财经报社）。2007

алба болох Үндэсний боомтын албыг байгуулсан. 1998 онд 9 дэх удаагийн БХАТИХ-ын Анхдугаар чуулганаар баталсан “Төрийн Зөвлөлийн байгууллагын шинэтгэлийн төлөвлөгөө”-ний дагуу Гаалийн ерөнхий газрын алба болон Үндэсний боомтын албыг нэгтгэж Гаалийн ерөнхий газрын Тамгын газар (Гаалийн ерөнхий газрын боомтын төлөвлөлтийн хэлтэс) байгуулсан. 2006 онд тус Гаалийн ерөнхий газрын боомтын төлөвлөлтийн хэлтсийг “Үндэсний боомтын захиргааны алба” болгож, нийт боомтын ажил хэргийг нэгдсэн удирдлага дор оруулсан байна.

Гаалийн ерөнхий газрын Тамгын газар буюу Үндэсний боомтын захиргааны алба дараах бүтэцтэй. Үүнд:

- Ерөнхий чиг үүргийн хэлтэс;
- Нэгдсэн хэлтэс;
- Удирдлагын алба;
- Хяналт, шалгалтын хэлтэс;
- Нарийн бичгийн дарга нарын газар;
- Нууцын алба;
- Харилцаа холбоо, мэдээллийн алба;
- Архив;
- Нээлттэй засаглалын алба;
- Хэвлэл мэдээллийн алба;
- Үндэсний боомтын захиргааны албаны боомтын нэгдүгээр хэлтэс (төлөвлөлт, хэрэгжилт, статистик);
- Үндэсний боомтын захиргааны албаны боомтын II хэлтэс (гаалийн бүрдүүлэлт, гаалиар нэвтрүүлэх асуудал);
- Үндэсний боомтын захиргааны албаны боомтын III хэлтэс (боомтын ерөнхий асуудал);
- Үндэсний боомтын захиргааны албаны боомтын IV хэлтэс (цахим боомт, нэг цонхны үйлчилгээний асуудал) гэсэн дотоод нэгжүүд орно.
- Үндэсний боомтын захиргааны алба нь жил бүр “Хятадын боомтын холбоо”-тэй хамтарч “Хятадын боомтын эмхэтгэл” хэвлүүлж, хуурай газар, ус, агаарын замын боомтын хөгжлийн төлөв байдлыг танилцуулдаг.

2.2.3. Хятадын боомтын холбоо

Хятадын боомтын холбоо⁴⁸ 1994 оны 5 дугаар сарын 6-ны өдөр байгуулагдсан, БНХАУ-ын Иргэдийн захиргааны яаманд бүртгэлтэй олон нийтийн байгууллага юм. Тус холбоо нь боомтын үйл ажиллагаанд холбоотой аж ахуйн нэгжүүд болон эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллагууд, бусад холбогдох байгууллага, хувь хүмүүс сайн дурын үндсэн дээр эвлэлдэн нэгдсэн үндэсний хэмжээний мэргэжлийн бүлэг, ашгийн төлөө бус нийгмийн байгууллага мөн. Түүнчлэн Гаалийн ерөнхий газар, Үндэсний боомтын захиргаатай нягт уялдаатай ажиллаж боомтыг хөгжүүлэх чиглэлд олон нийтийн төлөөлөл болох үүрэгтэй.

48 <http://www.caop.org.cn/xiehuigaikuang/xiehuijianjie/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

Холбооны байнгын ажиллагаа нь Холбооны ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын удирдлагын хурал, Ерөнхий нарийн бичгийн даргын ээлжит хуралдааны тогтолцоог хэрэгжүүлдэг. Тус холбооны гишүүд нь Хятадын 22 мужийн хотуудыг хамарсан далайн тээвэр, ложистик, боомт, худалдаа, усан онгоцны үйлдвэрлэл, төмөр замын тээвэр, машин механизмын үйлдвэрлэл, программ хангамж хөгжүүлэлт, санхүү зэрэг олон салбарт ажилладаг хүмүүсээс бүрддэг.

Уг холбоо байгуулагдсан цагаасаа хойш нам, улс төрийн дэмжлэгийг авч, “Хятадын боомтын холбооны дүрэм”-ийг чанд мөрдөж, практикт шинжлэх ухаанч, прагматик үзэл баримтлалыг нэвтрүүлэх тогтолцоог бүрдүүлсэн. Улс даяар боомтын холбоо, гишүүдийг өргөжүүлэн зохион байгуулж, “Засгийн газар, холбогдох аж ахуйн нэгж, байгууллагуудад үйлчлэх, үр дүнтэй, соёлтой, үр ашигтай үйлчилгээ, олон улсын эдийн засаг, худалдааны хамтын ажиллагааг дэмжих” чиглэл баримталж, тэдгээрийн холбоо харилцааны гүүр болохуйц төрөл бүрийн үйл ажиллагааг идэвхтэй явуулж байна. Үүнд:

Төрөлжсөн судалгаа хийх. Төрийн байгууллагууд, аж ахуйн нэгж, бусад байгууллагад үйлчлэх зарчмыг баримтлан төрийн бодлогод нийцүүлэн төрөл бүрийн семинар, хэлэлцүүлгийг зохион байгуулж, тулгамдсан асуудлуудыг тодруулан шийдвэрлэх арга хэмжээний талаар Засгийн газарт санал хүргүүлдэг. Тухайлбал, нисэх буудлын боомтын хяналтын дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтад хувь нэмрээ оруулж “Үндэсний боомтын хяналт, шалгалтын дэд бүтцийн барилгын стандарт”-ын судалгааны төсөлд оролцож, “Нисэхийн боомтын дэд бүтцийн бүтээн байгуулалт, хөгжлийн менежментийн судалгааны тайлан” бичих ажилд оролцсон.

Мэдээллийн бааз болох. Холбооны цахим хуудас, WeChat албан ёсны платформ, “Хятадын боомт” нэртэй тогтмол хэвлэл болон бусад хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан үндэсний бодлого, хөтөлбөр, олон төрлийн шинэчлэлийн арга хэмжээг идэвхтэй сурталчилж, боомтын хөгжлийн чиг хандлагыг цаг тухайд нь тодорхойлох, боомттой холбоотой нэгжүүдийн мэдээлэл солилцох платформ ажиллуулж байна.

Хамтын ажиллагааг дэмжих. Үндэсний хэмжээний томоохон боомтын төслүүдэд судалгаа хийх, ТЭЗҮ боловсруулах чиглэлээр их, дээд сургууль, шинжлэх ухааны судалгааны байгууллагуудтай хамтран ажиллах, Хятадын өнцөг булан бүрээс хилийн чанадад шалган нэвтрүүлэх боомтын нэгжүүдийг зохион байгуулах, дотоодын далайн эргийн бүс нутаг, төв, баруун бүс хоорондын солилцоо, хамтын ажиллагааг зохион байгуулахад анхаардаг.

Мэдээллээр хангах. “Хятадын боомтын эмхэтгэл”, “Хятадын боомт ба шинэчлэл, бүтээн байгуулалт”, “Боомтын ажлын тайлан” гэх мэт сонин, сэтгүүлийг эрхлэн хэвлүүлж, орон даяар боомтын салбарын байгууллага, нэгж болон холбооны гишүүдийг системтэй, иж бүрэн, бодит мэдээллээр хангах чиг үүрэгтэй.

Сургалт, зөвлөх үйлчилгээ үзүүлэх. Тус холбооны гишүүн нэгжүүд болон импорт, экспортын үйл ажиллагаа эрхэлдэг аж ахуйн нэгжүүдэд боомттой холбоотой бизнесийн сургалтыг төрөл бүрийн хэлбэрээр зохион байгуулах, мөн холбогдох аж ахуйн нэгжүүдэд зориулсан сургалтын үйлчилгээ үзүүлэх; боомтын гишүүн нэгжүүд болон гишүүн иргэдэд бодлогын зөвлөх үйлчилгээ үзүүлэх шинжээчийн хороо ажиллуулж байна.

Хятадын боомтын холбоо нь тус холбооны нийгмийн нөлөөлөл, шийдвэр гаргалтын оролцоо, үйлчилгээний хүчин чадал, шинийг санаачлах чадварыг нэмэгдүүлж, үйл ажиллагаандаа ардчилсан хандлагыг нэвтрүүлэх, эрэл хайгуул хийх, засгийн газар, мэргэжлийн холбоод болон аж ахуйн нэгжүүдийн харилцаа, хамтын ажиллагааны механизмыг сайжруулах, Засгийн газар болон аж ахуйн нэгжүүдэд үзүүлэх үйлчилгээг шинэ шатанд гаргах чиглэлээр идэвхтэй ажиллаж байна.

2.3. Канад Улс

Канадын Хилийн үйлчилгээний агентлаг (Canada Border Services Agency) байгуулагдсанаар төрийн байгууллага, хувийн хэвшил, олон улсын хэмжээнд хилийн хамтарсан удирдлагыг тогтмол хэрэгжүүлэх үндэс тавигджээ. 2003 онд Канадын Засгийн газар гааль, орлогын бүрдүүлэлт, цагаачлал, хүнсний ургамал, амьтны аюулгүй байдлыг хангах зэрэг төрийн байгууллагуудад хуваарилагдаж байсан хилийн хяналтын чиг үүргүүдийг нэг байгууллагад нэгтгэж Канадын Хилийн үйлчилгээний агентлагийг байгуулсан.⁴⁹

Тус агентлаг нь Нийтийн аюулгүй байдлын сайд (Minister of Public Safety)-д ажлаа тайлагнаж хариуцдаг.⁵⁰

Энэхүү шинэчлэл нь Канадын аюулгүй байдал, эдийн засгийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэх үүднээс хилийн асуудалд хамааралтай төрийн байгууллагуудын уялдаа холбоог бэхжүүлэхэд чухал үүрэгтэй юм. Тус агентлаг нь Канадын Засгийн газрын бусад агентлагуудад үйлчилж, тэдгээрийн нэрийн өмнөөс 90 гаруй хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлдэг байгууллага юм.⁵¹

1. Канадын Хилийн үйлчилгээний агентлаг дараах чиг үүрэгтэй. Үүнд:

- Канадын хилээр зорчигч болон бараа, ургамал, амьтныг нэвтрүүлэх харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх;
- Канад улсад аюул учруулж болзошгүй этгээдийг саатуулах;
- терроризм, улс дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, дайны гэмт хэрэг, хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэрэгт холбогдсон гэх мэт Канад улсад хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй этгээдийг Канад улсаас албадан гаргах;
- Хууль бус барааг хилээр нэвтрүүлэхийг хориглох;
- Хүнсний аюулгүй байдал, ургамал, амьтны эрүүл мэнд болон бусад нөөцийг хамгаалах;
- Канадын олон улсын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлэхийн тулд худалдааны хууль тогтоомж, худалдааны хэлэлцээрийн харилцааг зохицуулах замаар Канадын бизнес, эдийн засгийн үр ашгийг дэмжих;
- Канадын аж үйлдвэрийг демпингийн болон татаастай импортын барааны хор уршгаас хамгаалахад туслах худалдааны арга хэмжээг хэрэгжүүлэх;

49 Холбоос: <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-77/what-coordinated-border-management-means-for-canada/?fbclid=IwAR0y2QFhqdCzIwsZzxbIDg94q36LufSC1MwsiGO0025C3WniRm3u-JG4yYz4>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

50 Холбоос: <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/who-qui-eng.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

51 Мөн тэнд

- Шударга, хохирлыг барагдуулах хараат бус механизмыг удирдах;
- Олон улсын төрөл бүрийн форумд оролцох болон олон улсын байгууллагуудад Канад улсын ашиг сонирхлыг сурталчлах;
- Импортын барааны зохих татвар, хураамжийг авах;
- Хилийн 117 боомтыг удирдаж, олон улсын 13 нисэх онгоцны буудал дээр үйл ажиллагаа явуулах;
- Цагаачлал, дүрвэгсдийг хамгаалах тухай хууль зөрчигчдийг шалган тогтоож, баривчлах;
- Дайны гэмт хэрэгтнүүд, үндэсний аюулгүй байдлын эсрэг хэрэг үйлдэгч, зохион байгуулалттай гэмт хэргийн бүлэглэлүүдэд мөрдөн байцаалт явуулах;
- Сайдын төлөөлөгч, Цагаачлалын хэлтэс, Цагаачлалын давж заалдах хэлтэс, Дүрвэгсдийг хамгаалах хэлтэс болон Холбооны шүүхэд өөрийн байгууллагын болон Канад улсын иргэншил, эсхүл цагаачлалын ашиг сонирхлыг төлөөлөх;
- Олон улсын шууданг “шуудан боловсруулах 3 төв”-д шалгах;
- Холбооны бусад захиргааны хэлтэс, агентлаг, муж, орон нутгийн нэрийн өмнөөс 90 гаруй акт, дүрэм журам, олон улсын гэрээг хэрэгжүүлэх⁵² зэрэг болно.

2.4. Бүгд Найрамдах Социалист Вьетнам Улс

Вьетнам улсад боомтын захиргааны тусдаа байгууллага буюу Канад улс шиг “хилийн хамтарсан удирдлага”-ыг хэрэгжүүлдэг байгууллага байхгүй бөгөөд гааль, цагаачлал, хил хамгаалах зэрэг холбогдох байгууллагууд хуульд заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд уламжлалт байдлаар хамтарч ажилладаг. Вьетнамын Хилийн тухай хуульд заасанчлан Хил хамгаалах алба нь Вьетнамын ардын армийн бүрэлдэхүүн хэсэг болох ардын зэвсэгт хүчин бөгөөд улсын хил, хилийн бүс нутгийг удирдан чиглүүлэх, хамгаалах үндсэн хүчин юм.⁵³ Тус алба нь хуулийн дагуу хуурай газар, далай, хилийн боомтод үндэсний бүрэн эрхт байдал, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, нийтийн хэв журам, үндэсний хилийн аюулгүй байдлыг хянах, хамгаалах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Мөн хил орчмын аймаг, дүүргүүдийн хамгаалалтын бүсэд байдаг хүчин юм. Хил хамгаалах алба нь улсын хилийн шугам, хилийн тэмдэглэгээг хянах, хамгаалахад орон нутаг дахь холбогдох салбар, эрх бүхий байгууллагатай хамтран ажилладаг. Хилийн асуудлаарх гэрээ, дүрэм журам, хуулийн хэрэгжилтийг хангах, хил орчмын нутаг дэвсгэрт тусгаар тогтнол, аюулгүй байдал, нийтийн хэв журмыг сахиулж бүх төрлийн хууль бус үйл ажиллагаа, хорлон сүйтгэх ажиллагаа, гэмт хэргийг илрүүлэх, тэдгээр хууль бус ажиллагаатай тэмцэх, гадаад харилцааг явуулах, энх тайван, найрамдлыг бэхжүүлэх, хилийн асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор хөрш орнуудын холбогдох байгууллагуудтай харилцаа холбоо тогтоож, улмаар энх тайван, найрамдлыг бэхжүүлэх, олон улсын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх бодлогыг идэвхтэй дэмжсэн тогтвортой байдал, хөгжлийн

52 Холбоос: <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/what-quoi-eng.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

53 LUẬT BIÊN PHÒNG VIỆT NAM, 2020, Điều 13, Холбоос: <https://english.luatvietnam.vn/law-no-66-2020-qb14-dated-november-11-2020-of-the-national-assembly-on-vietnam-border-defense-195558-Doc1.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.08.08.

орчныг бүрдүүлэхэд хувь нэмрээ оруулдаг байна.⁵⁴ Уг алба нь Батлан хамгаалах яаманд харьяалагддаг.

2.5. Бүгд Найрамдах Солонгос Улс

Боомтуудын нэр, байршил, бүс нутгийг Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтооно. Далай тэнгис, загас агнуурын сайд боомтын асуудлыг удирдан зохион байгуулдаг. Боомтыг дараах байдлаар ангилдаг.

1. Олон улсын худалдааны боомт. Дотроо үр ашиг, системээсээ хамаараад үндэсний болон худалдааны гэж 2 хуваагдана:

- Үндэсний худалдааны боомт. Энэ нь дотоодын болон хилийн чанад дахь далайн тээврийн гол зангилаа болох хотын нутаг дэвсгэрийн хойд хэсгээс ачаа тээвэрлэх, үйлдвэрүүдийг дэмжих зэргээр үндэсний ашиг сонирхолд хамааралтай боомт;
- Бүс нутгийн худалдааны боомт. Энэ нь бүс нутгийн дотоод болон далайн тээврийн сүлжээний зангилаа болох бүс нутгийн үйлдвэрүүдэд шаардлагатай ачаа тээвэрлэх зориулалттай боомт;

2. Энгийн боомт. Дотроо үр ашиг, системээсээ хамаараад үндэсний болон худалдааны гэж мөн 2 хуваагдана:

- Үндэсний эргийн боомт. Үндэсний аюулгүй байдал, нутаг дэвсгэрийн усны менежментэд чухал ач холбогдолтой онцгой байдлын үед болон цаг агаарын таагүй нөхцөлд голчлон хөлөг онгоцыг нүүлгэн шилжүүлэх боомт;
- Бүс нутгийн эргийн боомт: Орон нутгийн үйлдвэрүүдэд шаардлагатай ачаа тээвэрлэх, зорчигч тээвэрлэх зэрэг аялал жуулчлалыг дэмжих зорилготой боомт.

Улс нь үндэсний эргийн боомтуудын хөгжлийг дэмжихэд нэн тэргүүнд анхаарна.

БНСУ-д Боомтын бодлогын төв зөвлөл ажилладаг. Боомтын төв зөвлөл дараах асуудлыг хэлэлцэдэг. Үүнд:

1. Боомтыг үйл ажиллагаа, байршил, зорилго чиглэлээр нь тодорхойлохтой холбоотой асуудал;
2. Боомтын ерөнхий төлөвлөгөөг боловсруулах, нэмэлт өөрчлөлт оруулахтай холбоотой асуудал;
3. Боомтын цогцолборуудыг хөгжүүлэх цогц төлөвлөгөөг боловсруулах, нэмэлт өөрчлөлт оруулахтай холбоотой асуудал;
4. Боомтын хойд хэсгийн цогцолборуудыг тодорхойлох, тэмдэглэгээг шинэчлэх, эсвэл тэмдэглэгээг цуцлахтай холбоотой асуудал;
5. Боомт дахин төлөвлөлтийн ерөнхий төлөвлөгөөг боловсруулах, нэмэлт өөрчлөлт оруулахтай холбоотой асуудал;
6. Боомтыг дахин хөгжүүлэх төслийн төлөвлөгөөг боловсруулах, нэмэлт өөрчлөлт оруулахтай холбоотой асуудал;

54 Холбоос: shorturl.at/cly00, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.08.08.

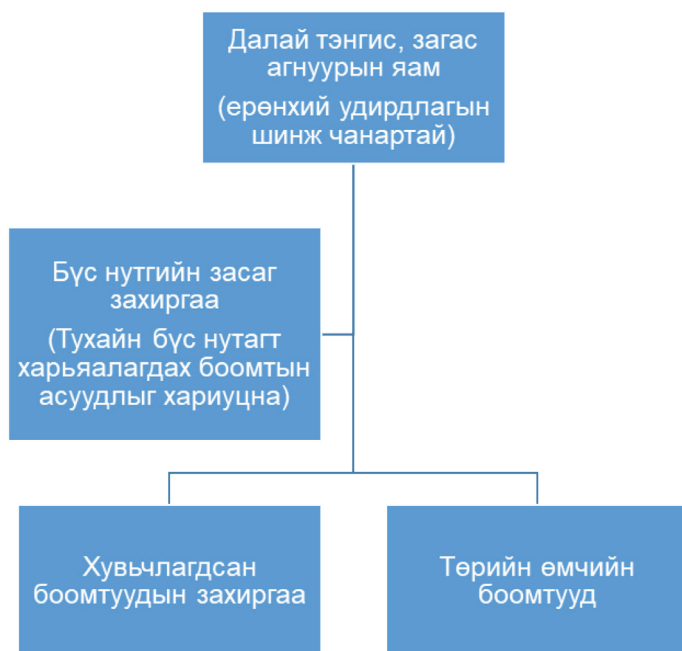
7. Боомтыг дахин төлөвлөх төслийн бүсийг тогтоох, түүнийг цуцлах тухай асуудал;
8. Далайн тээврийг хөгжүүлэх, удирдах гэх мэт төв Зөвлөлөөр хэлэлцэх асуудал;
9. Далай, загас агнуурын сайдын хэлэлцэхээр оруулж ирсэн боомтыг хөгжүүлэх, дахин төлөвлөх, зохион байгуулах, ажиллуулах тухай бусад асуудал.

Боомтын төв зөвлөлийн үүргийг гүйцэтгэх дэд зөвлөлийг байгуулна. Ийм тохиолдолд дэд зөвлөлөөр хэлэлцсэн асуудлыг Төв зөвлөл хэлэлцсэнд тооцно. Бүс нутгийн боомтын бодлогын зөвлөлийг байгуулна. Тус зөвлөл нь төв зөвлөлөөс шилжүүлсэн асуудлыг хариуцна. БНСУ-ын боомтуудын нэгдсэн захиргаа дараах байдлаар өөрчлөгдөж ирсэн. 2013 оноос Далай тэнгис, загас агнуурын яам шинэчлэн байгуулагдсанаар боомтуудын нэгдсэн захиргаа, үйл ажиллагааг хариуцах болсон.

Хүснэгт 2.2. БНСУ-ын боомтуудын нэгдсэн захиргааны өөрчлөлт⁵⁵

Он	Үйл ажиллагаа
1976	Korea Maritime and Port Administration (KMAP)
1989	Korea Container Terminal Authority (KCTA)
1996	Ministry of Maritime Affairs and Fisheries (MOMAF)
2003	Busan Port Authority (BPA)
2005	Incheon Port Authority (IPA)
2008	MOMAF-ийг татан буулгав.
2013	Ministry of Ocean and Fisheries (MOF) re-established

Бүдүүвч 2.1. Солонгосын боомтын нэгдсэн захиргааны систем



55 MOF-ийн албан ёсны цахим хаяг дахь мэдээлэл, 2015.

Солонгосын боомтын удирдлагыг Боомтын тухай хуулиар зохицуулдаг. Солонгосын боомтын засаглалын хэлбэр нь төрийн болон хувийн оролцооны хосолмол шинжтэй хөгжиж байна. Боомтын асуудал эрхэлсэн яам нь барилга байгууламж, үйл ажиллагаа зэрэг боомттой холбоотой чиг үүргийг хянадаг. Бусан, Инчон гэсэн боомтуудыг бусад боомтуудтай харьцуулбал харьцангуй нээлттэй бодлого хэрэгждэг. Цаашид боомтуудыг хувьчилж, тухайн боомтын өөрийн удирдлага, зохион байгуулалтын захиргааг бий болгож, өрсөлдөх чадварыг нь нэмэгдүүлэхийг зорьж байна. БНСУ-ын боомтын талаарх нэмэлт мэдээллийг хавсралтаас үзнэ үү.

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын хилийн боомтын нэгдсэн захиргааны эрх зүйн байдлыг боловсронгуй болгох ажлын хэрэгцээнд дэмжлэг үзүүлэх үүднээс, олон улсын баримталж буй чиг хандлага, загвар болон ОХУ, БНХАУ, Канад Улс, БНСУ, БНВУ-ыг туршлагыг сонгон судаллаа. Судалгааны дүнд дараах дүгнэлтийг хийв. Үүнд:

Улс орнуудын хөгжилд хилийн боомтын ажиллагаа чухал нөлөө үзүүлдэг учир боомтын удирдлагын асуудал анхаарал татсан судлагдахуун болжээ. Иймээс хилийн боомтын удирдлагын онцлог, нэгдсэн захиргааны гүйцэтгэх үүрэг, бүтцийн өөрчлөлтийг түүхчлэн авч үзэхийн зэрэгцээ цаашдын хөгжлийн чиг хандлагыг тандсан судалгааны бүтээлүүд цөөнгүй байна.

Боомтын зохицуулалтыг шинэчлэхдээ “нэг цонхоор, зэрэг үйлчлэх”; цахим өгөгдлийг даруй шийдвэрлэх; мэдээлэл солилцох, нөөцийг хуваалцах болон шуурхай шалгалт, хялбар хяналтын зарчмыг зайлшгүй хангах учиртай. Үүнийг хилийн хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог сайжруулах, ажил үйлчилгээний чанарыг дээшлүүлж, боомтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх боломж хэмээн дэлхий дахинд үзэж байна. Иймээс хилийн боомтын удирдлага, нэгдсэн захиргааны асуудал чухалд тооцогдох болсон.

Боомтын удирдлага нь хилийн хяналтын удирдлага, түүнд оролцогч талуудын үйл ажиллагааг хэрхэн зохицуулан холбох асуудал бөгөөд боомтын удирдлага, нэгдсэн захиргааны загварууд бий болон хөгжиж байна. Өөрөөр хэлбэл хилийн хяналтын байгууллагуудын чиг үүргийн нэгдэл ба зохистой хуваарилалтын асуудал хөндөгддөг.

Хилийн хяналтын хувьд, оролцогч байгууллагууд өөр өөрийн чиг үүргээ гүйцэтгэдэг “уламжлалт удирдлага” болон тэдгээрийн чиг үүргийг уялдуулан зохион байгуулдаг “нэгдсэн удирдлага” гэсэн хоёр үндсэн чиг хандлага олон улсад байна. Улс орнуудын хилийн хяналтын тогтолцоонд “уламжлалт удирдлага”-аас “нэгдсэн удирдлага” руу шилжих чиг хандлага давамгайлж байна. Үүнийг нэгдсэн удирдлага нь уламжлалт удирдлагатай харьцуулахад мэдээллийн жигд урсгалтай, хялбаршуулсан хяналттай, шаардлагууд нь тодорхой, харилцан холбоотой чиг үүрэг бүхий хамтын ажиллагаатай байдлаараа давуу гэж үнэлэгдэх болсонтой холбон тайлбарладаг. Нэгдсэн удирдлагын загвар нь боомтын үйл ажиллагааг шуурхай, хялбар, зардал хэмнэлттэй, үр өгөөжтэй болгох тал дээр илүү байх магадлалтайд тооцогдож байна.

Боомтын захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч нь улс бүрт харилцан адилгүй хэлбэрээр байх боловч олон улсын төвшинд боомтын захиргаа, удирдлагын төлөв байдлыг ерөнхийд нь Хойд Америкийн загвар, Европын загвар, Оросын загвар гэх мэтээр ангилж үздэг хандлагыг тоймловол:

Хойд Америкийн загварын онцлог нь дагнасан нэг байгууллага боомтын асуудлыг хариуцдаг. Тухайлбал, АНУ-ын Дотоод аюулгүй байдлын яамны харьяа Гааль, хил хамгаалах (СJ) товчоо нь гадаадын иргэн, харьяат, цагаачлал, гааль, амьтан, ургамлын хяналт, хорио цээрийн болон бусад асуудал хариуцсан хэлтсүүдийг нэгдсэн удирдлагаар хангаж ажиллана.

Европын загварын онцлог нь гаалийн байгууллага боомтын асуудалд хяналтын эрх мэдлийг бүрэн хэрэгжүүлдэг. Нийтийн аюулгүй байдал, бүтээгдэхүүний чанар, хөдөө аж ахуй, ан амьтан болон бусад салбарын хууль сахиулах хяналт, шалгалтыг гаалийн хяналт багтаадаг. Үндэсний аюулгүй байдал болон нийгмийн аюулгүй байдлыг гаалийн хяналтаар дамжуулж хамгаалах чиглэлд шилжиж байна.

Харин Оросын загвар нь хилийн хяналтын байгууллагууд тус бүрийн чиг үүргийг чухалчилж үздэг ч боомтын асуудлыг хоорондоо уялдаа холбоотой удирдлагаар хангах хандлагыг баримталж эхэлсэн.

Цаашдын чиг хандлагын тухайд аль ч удирдлагын хувьд боомтын “нэг цонх” үйлчилгээний загварыг улс орнууд түлхүү сонирхож байна. Учир нь боомтын харилцаа өндөр хөгжсөн орнууд “нэг цонх” загварыг хэрэгжүүлснээр зардал хэмнэх тал дээр тодорхой үр дүнд хүрсэн. Үүнээс хамаарч, боомтын захиргааны Хойд Америкийн загварыг боомтын хөгжлийн цаашдын чиг хандлагад илүү нийцнэ гэж үзэх хандлага ажиглагдсан. Гэхдээ аль нэг загварыг хамгийн илүү гэсэн шууд дүгнэлтэд одоогоор хүрээгүй бололтой. Боомтын захиргаа, нэгдсэн удирдлага, гаалийн нэвтрүүлэх чадварын үр ашгийг нэмэгдүүлэх, гаалийн зардлыг бууруулж хялбарчлах зэрэг асуудал анхаарал татсан хэвээр байна.

Хилийн боомтын нэгдсэн удирдлага нь олон улсын, үндэсний, бүс нутгийн болон орон нутгийн түвшинд хилийн хяналтын байгууллагууд болон бусад холбогдох байгууллагуудын хамтын ажиллагааг үр дүнтэй явуулах, мэдээлэл солилцох, үйл ажиллагааны зохион байгуулалтад учирч буй саад бэрхшээлийг арилгах зорилготой учир үндэсний төдийгүй олон улсын хэмжээний асуудал болсон. Хилийн боомтын нэгдсэн удирдлагын ач холбогдол, өгөөж нь дан ганц эдийн засгийн үр ашиг бус олон улсын аюулгүй байдлыг хангах зэрэг өргөн хүрээтэй юм.

Дээр дурдсан олон улсын нийтлэг чиг хандлагаас гадна тус судалгааны хүрээнд судлагдсан улсуудын хилийн боомтын нэгдсэн захиргааны удирдлага, чиг үүргийг онцолж авч үзвэл:

ОХУ-ын хувьд: Хилийн боомтуудыг удирдах, хил, гаалийн болон бусад хилийн хяналтыг зохион байгуулах чиг үүрэгтэй “Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы” (ФГКУ Росгранстрой) нэртэй байгууллага ОХУ-ын Тээврийн яамны харьяанд ажилладаг. Энэ нь хилийн боомтод байрлах захиргааны нэгжүүдийн ажлыг зохицуулах, хяналт тавих удирдлагыг хэрэгжүүлнэ. Тус улс хилийн хяналтын чиг үүргүүдийг нэгдсэн удирдлагад шилжүүлэх чиглэлд шинэчлэл хийж байна. Хилийн боомтын хяналтын нэгжүүд тус тусын чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ хоорондын үйл ажиллагаагаа орон тооны бус зөвлөл хэлбэрээр уялдуулж ажилладаг.

БНХАУ-ын хувьд: Хятад улс хилийн боомтын удирдлагын тухайд, төрийн удирдлага манлайлал (Төрийн зөвлөлийн Боомтын асуудлаарх яамд хоорондын хамтарсан хурал); хэрэгжүүлэгч алба (Гаалийн ерөнхий газрын харьяа Үндэсний боомтын захиргааны алба) болон ашгийн төлөө бус олон нийтийн байгууллага (“Хятадын боомтын холбоо”)–ын оролцоо, дэмжлэг гэсэн хамтын ажиллагааны механизмыг бүрдүүлж, хэрэгжилтийг анхаарч байна. “Үндэсний боомтын захиргааны алба” нь Гаалийн ерөнхий газрын дотоод нэгж бөгөөд БНХАУ-ын хилийн боомтын харилцааг зохицуулдаг нэгдсэн захиргаа юм.

Канад Улсын хувьд: Тус улсын “Хилийн үйлчилгээний агентлаг” нэртэй тусгай байгууллага нь гааль, орлогын бүрдүүлэлт, цагаачлал, хүнсний ургамал, амьтны аюулгүй байдлыг хангах зэрэг төрийн байгууллагуудад хуваарилагдаж байсан хилийн хяналтын чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлдэг. Энэхүү агентлаг Нийтийн аюулгүй байдлын сайд (Minister of Public Safety)-д ажлаа тайлагнаж хариуцдаг.

БНСВУ-ын хувьд: Вьетнам улсад боомтын нэгдсэн захиргааны тусдаа байгууллага буюу “хилийн хамтарсан удирдлага”-ыг хэрэгжүүлдэг байгууллага байхгүй. Гааль, гадаадын иргэний харьяалал, хил хамгаалах зэрэг холбогдох байгууллагууд хуульд заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хамтарч ажилладаг байдлыг авч үзвэл хилийн удирдлагын уламжлалт загвартай улс гэж үзэхэд хүргэж байна. Хил хамгаалах алба нь хилийн боомтын удирдлагыг эрхлэх бөгөөд Батлан хамгаалах яаманд харьяалагддаг.

БНСУ-ын хувьд: БНСУ-д Боомтын бодлогын төв зөвлөл ажиллах бөгөөд тус зөвлөлийн үүргийг орон нутагт гүйцэтгэх дэд зөвлөлийг байгуулж ажиллана. Тус улсын боомтын засаглалын хэлбэр нь төрийн болон хувийн хэвшлийн оролцооны хосолмол шинжтэй. БНСУ-ын Далай тэнгис, загас агнуурын яамыг шинэчлэн байгуулснаар тус яамны эрхлэх асуудлын нэг нь боомтуудын нэгдсэн захиргаа, удирдлагын үйл ажиллагаа болсон. Цаашид боомтуудыг хувьчилж, боомтын өөрийн удирдлага, зохион байгуулалтын захиргааг бий болгож, өрсөлдөх чадварыг нь нэмэгдүүлэхийг зорьж байгаагаараа онцлог юм.

Улс орнууд боомтын удирдлагыг нэгдсэн зохион байгуулалтад оруулахын тулд холбогдох байгууллагуудын оролцоог хангасан зөвлөлдөх механизмыг бүрдүүлсэн (тухайлбал: ОХУ, БНХАУ)-ээс гадна хэрэгжүүлэгч ажлын албыг Тээврийн яам (ОХУ), Гаалийн ерөнхий газар (БНХАУ), Олон нийтийн аюулгүй байдлын яам (Канад) зэрэг өөр өөр байгууллагад харьяалуулсан байна. Энэ нь боомтын харилцаа худалдаа, эдийн засаг, гааль, тээвэр, цаашилбал нийтийн аюулгүй байдал зэрэг олон чухал асуудлыг хамардагтай холбоотой.

Монгол Улсын хувьд: Энэхүү судалгааны зорилго, хамрах хүрээний хувьд хэдийгээр дотоодын эрх зүйн орчныг нарийвчлан судлах талаар тусгаагүй ч Удиртгал хэсэгт дурдсан Монгол Улсын хилийн боомтын бодлого, удирдлагын тогтолцооны шинэчлэлд дүн шинжилгээ хийвэл:

- Улс орны хөгжилд чухал нөлөөтэй байдлыг харгалзан “Шинэ сэргэлтийн бодлого”-ын үндсэн чиглэлд “Боомтын сэргэлт” хэмээн томъёолж, багц асуудлыг тусгасан;
- Боомтын асуудал эрхэлсэн үндэсний хороо хэмээх бодлогын нэгдсэн зөвлөлдөх хэлбэрийг бий болгосон;
- Боомтын асуудлыг Монгол Улсын сайдын түвшинд эрхлэн удирдах эрх мэдлийг тогтоосон;
- Боомтын удирдлагын хувьд нэгдсэн удирдлагын загварыг бий болгож, Хилийн боомтын захиргаа гэсэн хэрэгжүүлэгч алба ажиллуулах болсон нь олон улсын чиг хандлагад нийцсэн байна.

Харин хилийн боомтын нэгдсэн удирдлагын хувьд, Хилийн боомтын захиргааны чиг үүрэг, бүрэн эрх нь боомтын асуудал эрхэлсэн Сайд, Үндэсний хороо, Ажлын алба болон хилийн хяналтын бусад байгууллагын чиг үүрэг, бүрэн эрхтэй давхацсан, эсхүл зөрчилдсөн байдал ажиглагдсан. Тухайлбал, Хилийн боомтын захиргааны чиг үүргийг тодорхойлохдоо Гаалийн тухай хуульд заасан Гаалийн ерөнхий газрын чиг үүрэгтэй давхацуулсан зэрэг хууль тогтоомж хоорондын зөрчил үүсгэсэн байна.

САНАЛ

Энэхүү судалгааны дүгнэлтэд үндэслэн, хилийн боомттой холбогдолтой хууль тогтоомжийн нийцэл, давхардал, хийдэл, зөрчлийг сайтар судлах, олон улсын чиг хандлага болон судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын туршлагыг харгалзан үзэх замаар хилийн боомтын нэгдсэн удирдлагын бүрэн эрх, түүний дотор Хилийн боомтын захиргааны чиг үүргийг нарийвчлан тодорхойлох нь зүйтэй гэсэн саналыг дэвшүүлж байна.

НОМ ЗҮЙ

Монгол эх сурвалж

Хууль тогтоомж

1. Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 106 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт, Шинэ сэргэлтийн бодлого
2. Засгийн газрын тухай хууль.
3. Монгол Улсын хилийн тухай хууль.
4. Гаалийн тухай хууль.
5. Засгийн газрын 2022 оны 4 дүгээр сарын 6-ны өдрийн 142 дугаар тогтоол.
6. Засгийн газрын 2022 оны 9 дүгээр сарын 14-ний өдрийн 342 дугаар тогтоол.

Гадаад эх сурвалж

Хууль тогтоомж

1. National border management strategy and its implementation plan, Approved by Decree of the Government of the Republic of Tajikistan No. 202 dated 29 April 2010.
2. 海关总署职能配置、内设机构和人员编制规定.
3. Постановление о внесении изменений в акты правительства рф.
4. Правила установления, открытия, функционирования (эксплуатации), реконструкции и закрытия пунктов пропуска через государственную границу российской федерации, N 482.
5. Положение об администрации пункта пропуска утверждается Министерством транспорта Российской Федерации.
6. Приказ Минтранса России от 31.03.2022 N 107.
7. Приказ Министерства транспорта РФ от 16.08.2016 г. № 243 .
8. Harbor Act No. 17171, Mar. 31, 2020.

Ном, судалгааны бүтээл

1. Shu-Ling Chen “Port Administrative Structure Change Worldwide: Its Implication for Restructuring Port Authorities in Taiwan.
2. World bank, Port Development Strategies for Asia, Phase 1” (National Ports and Waterways Institute, Louisiana State University.), 1992.
3. UNCTAD, “Handbook for Port Planners in Developing Countries”, 1984.
4. PPIAF, Port reform toolkit, 2007.
5. World bank, Port reform toolkit, 2022.
6. OSCE, “Handbook of Best Practices at Border Crossings –A Trade and Transport Facilitation Perspective”.
7. WCO Research Paper No.2, Coordinated Border Management- a concept paper, 2009.
8. Improving Border Management to Facilitate Trade in SPECA: Challenges and Prospects.
9. Tom Doyle, Collaborative border management, World Customs Journal, Volume 4, Number 1.
10. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Border Management Modernization, 2011, Editors Gerard McLinden Enrique Fanta David Widdowson Tom Doyle.

11. Improving Border Management to Facilitate Trade in SPECA: Challenges and Prospects.
12. COMCEC, Improving the Border Agency Cooperation Among the OIC Member States for Facilitating Trade, 2016.
13. UNESCAP, Learning materials on dry port, 2020.
14. Beresford, A.K.C. & Pettit, S. & Xu, Q & Williams, Sharon. (2012). A study of dry port development in China. Maritime Economics & Logistics. 14. 10.1057/mel.2011.17.
15. 邵芳卿, 陈慧珠代表建议 增设国务院口岸管理机构, 第一财经日报 (上海: 第一财经报社), 2007.
16. 尹婷婷, 我国口岸管理问题与改革研究[D], 山东大学, 2015.

Цахим мэдээлэл

1. https://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_public/0001/27/d16250dc894ffd86e99a3e706bb1f74cf06156fe.pdf,
2. https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/module3/port_functions.html,
3. <https://www.rosgranstroy.ru/activities/the-administration-points-pass/>.
4. <https://mintrans.gov.ru/ministry/structure/departments/departament-gosudarstvennoy-politiki-v-oblasti-obustroystva-punktov-propuska-cherez-gosudarstvennyu-granitsu/function>,
5. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=3336
6. <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/zfxxgkml34/3896488/index.html>
7. <http://bgt.customs.gov.cn>
8. <http://gkb.customs.gov.cn>
9. <http://www.caop.org.cn/xiehuigaikuang/xiehuijianjie/>
10. <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-77/what-coordinated-border-management-means-for-canada/?fbclid=IwAR0y2QFhqdCzlwZzx-bIDg94q36LufSC1MwsiGO0025C3WniRm3uJG4yYz4>
11. <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/who-qui-eng.html>
12. <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/what-quoi-eng.html>
13. <https://english.luatvietnam.vn/law-no-66-2020-qh14-dated-november-11-2020-of-the-national-assembly-on-vietnam-border-defense-195558-Doc1.html>
14. shorturl.at/clyOO

ХАВСРАЛТ 2.1

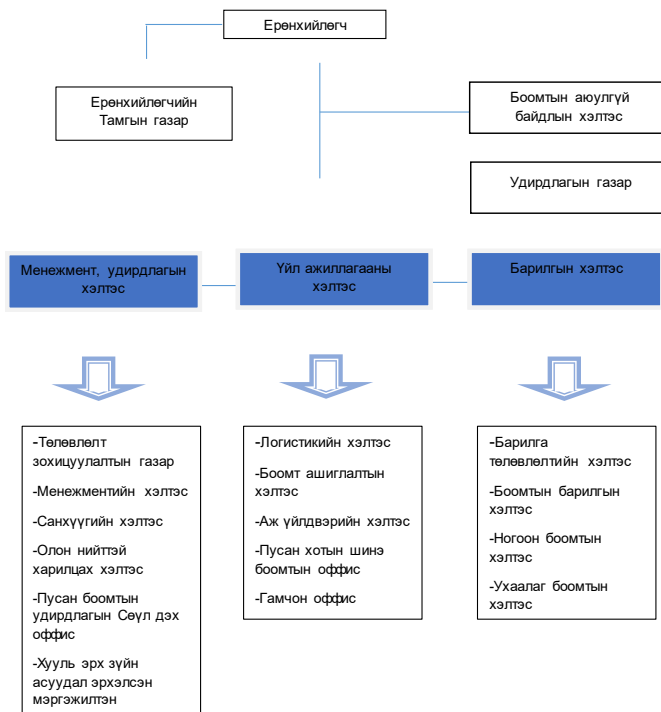
БНСУ-ЫН БООМТЫН ТАЛААРХ НЭМЭЛТ МЭДЭЭЛЭЛ

БНСУ нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хэмжээгээрээ дэлхийд 10-т, Азид 4-т орох том эдийн засагтай улс юм. Баруун болон зүүн талаараа Шар тэнгис, Японы тэнгистэй хиллэдэг учраас далай тэнгисийн хамгийн дэвшилтэт технологиор тоноглогдсон боомтууд тус улсад байдаг. БНСУ нь худалдааны 28, эргийн 24, нийт 52 боомттой. Худалдааны боомтууд нь чингэлэг тээвэрлэлтийн ложистикт чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулдаг бол эргийн боомтуудад загас агнуурын завь голчлон байрладаг.

Солонгосын хамгийн том боомтууд болох Пусан болон Инчоны боомтын талаар, ялангуяа тэдгээр боомтын захиргаа, удирдлагын танилцуулгыг авч үзье.

Пусан боомт: Пусан боомт нь чингэлэг ачааны 75 орчим хувийг эзэлдэг, дэлхийн дөрөв дэх том боомт юм. Пусан боомт нь анх 1876 онд Хятад, Япон, Солонгос гурван улсын хооронд далайн худалдааг хөнгөвчлөх зорилгоор байгуулагдаж байжээ. 1970 онд Өмнөд Солонгос улс дэлхийн худалдааны 0.7 хувийг эзэлж байсан бол 2003 онд 2.5 хувьд хүрсэн. Пусан хотын нийт үйлдвэрлэлийн 50 хувь нь экспорттой холбоотой байдаг. 2022 оны байдлаар Пусаны чингэлэг боомт нь ачааллаараа дэлхийд 5-д эрэмбэлэгдэж байна. 2004 онд Пусан боомт захиргаатай болсон бөгөөд тус захиргаа нь боомтын үйл ажиллагааг удирдан хөгжүүлж ажилладаг. 100 орны 500 томоохон боомтод тээвэрлэлт хийдэг. Пусаны боомтод жилд 80 гаруй мянган хөлөг онгоц ирж, 200 сая тонн ачаа тээвэрлэдэг. Ийнхүү өргөжин тэлсээр 2003 он гэхэд дэлхийн 4 дэх том чингэлэг боомт болсон.

Пусан боомтын захиргаа



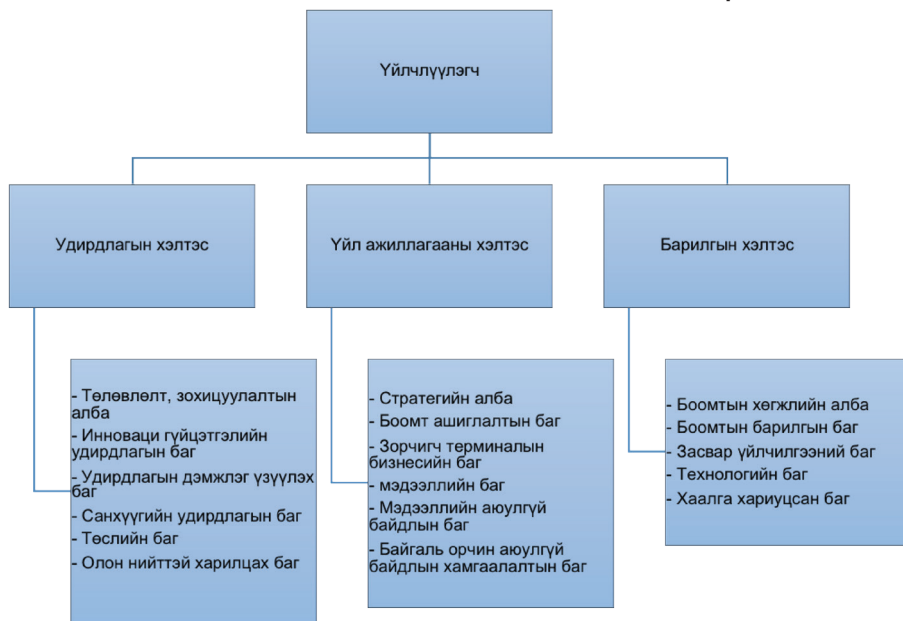


Инчоны боомт: Өмнөд Солонгосын 2 дахь том боомт. Пусан боомттой харьцуулахад Инчон боомт нийт чингэлгийн 7 хувийг л тээвэрлэдэг. Солонгосын нийслэл Сөүл хотоос баруун өмнө зүгт 40 км-ийн зайд Хан мөрний эхэнд оршдог.

Боомтын захиргаа нь 2013 он хүртэл Өмнөд Солонгосын Газар, тээвэр, далайн харилцааны яамны харьяанд байв. 2013 онд тус яамны нэр Газар, дэд бүтэц, тээврийн яам болон өөрчлөгдөж, Далайн асуудлыг тусад нь салгаж, Далай тэнгис, загас агнуурын яамыг шинэчлэн байгуулсан. Жилд 21,000 хөлөг онгоц, 150,000,000 тонн ачаа тээвэрлэдэг. Нийт ажлын байр – 134.595.

2003 онд Боомтын удирдлагын тухай хууль батлагдсан. 2005 онд Инчон боомтыг өрсөлдөх чадвартай логистикийн бааз болгон хөгжүүлэх, үндэсний эдийн засагт хувь нэмэр оруулах боомт болгох зорилгоор тус боомтын захиргааг байгуулсан. 2006 онд Олон улсын боомтуудын холбоонд нэгдсэн. 2010 оноос Инчон боомтоор үйлчлүүлэгчдэд нэг цэгийн үйлчилгээ үзүүлж эхэлснээр үйлчлүүлэгчдийн сэтгэл ханамж нэмэгджээ.

ИНЧОН БООМТЫН ЗАХИРГААНЫ БҮТЭЦ



Тэдгээрээс гадна Донхэ, Масан, Гунсан зэрэг боомт нь тус улсын томоохон боомтуудын төлөөлөл болдог. Донхэ боомт нь зүүн бүсийн хамгийн том худалдааны боомт юм. Жилд ойролцоогоор 3600 хөлөг онгоц, 20,000,000 гаруй тонн ачаа тээвэрлэдэг. Тус боомт нь цемент, эрдэсийн элс, төмөр хайлш зэрэг барилгын материалыг Хятад, Орос, Япон руу экспортлох байнгын тээврийн шугамтай. Сибирь, зүүн хойд Хятадын гурван муж, Японы баруун боомтуудтай худалдааны томоохон харилцаатай. Масан боомт Пусантай авто зам, төмөр замаар холбогддог. Жилд ойролцоогоор 12,500,000 тонн ачаа, 150,000 автомашиныг чингэлгийн терминалаас ачдаг. Боомтын тариф бага, чөлөөлөх хугацаа богино. Гунсан боомт нь хөрш зэргэлдээ бүс нутгуудад үйлдвэрлэсэн цагаан будаа тээвэрлэдгээрээ алдартай. Төмөр замаар Иксан болон Сохайн хурдны замтай холбогдсон, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах чөлөөт худалдааны бүс бүхий чухал боомт юм. Гунсан хотод жил бүр 1,450,000 тонн ачаа, 1940 хөлөг онгоц зочилдог.

ГУРАВ. НИЙСЛЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ
(ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА)

Судалгааг удирдсан:

С.Сүхбаатар

Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D)

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Д.Дэмидханд

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Б. Зоригтбаатар

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2022.12.30.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	119
НЭГ. НИЙСЛЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙ БАЙДАЛ	121
1.1. Нийслэлийн ойлголт, онцлог.....	122
1.2. Нийслэлийн төрөл, хэлбэрүүд.....	124
1.3. Нийслэлийн эрх зүйн үндэс.....	126
1.4. Нийслэлийн чиг үүрэг.....	130
1.5. Нийслэл болон засгийн газар хоорондын харилцаа.....	137
1.6. Нийслэлийн удирдлага.....	141
ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН НИЙСЛЭЛ УЛААНБААТАР ХОТЫН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ	146
2.1. Нийслэл Улаанбаатар хотын онцлог, хэлбэр.....	146
2.2. Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн үндэс.....	148
2.3. Нийслэл Улаанбаатар хотын чиг үүрэг.....	148
2.4. Нийслэл болон Засгийн газар хоорондын харилцаа.....	152
2.5. Нийслэл Улаанбаатар хотын удирдлага.....	153
ГУРАВ. СҮҮЛИЙН ҮЕИЙН ХАНДЛАГА	155
3.1. Малайз Улсын шинэ нийслэл болон захиргааны байгууллагын нүүлгэлт.....	155
3.2. Казакстан Улсын шинэ нийслэл.....	155
3.3. Бусад.....	156
Дүгнэлт	157
Зөвлөмж	162
Ном зүй	163

УДИРТГАЛ

Улсын Их Хурлаас анх 1994 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдөр Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг батлан гаргасан. Гэвч энэхүү хууль нь эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд шинэчлэн баталсан хуулиудын зүйл, заалттай нийцэхгүй болсон тул хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж, батлуулах нь нэн чухал асуудал¹ болсон. Үүний дагуу 2021 оны 7 дугаар сарын 7-ны өдөр Монгол Улсын Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулийг шинэчлэн баталсан тул батлагдаад удаагүй байгаа шинэ хууль гэж хэлж болно. Уг хуулиар

Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын тусгай болон бусад чиг үүргийг тогтоох, хөгжлийн бодлого, удирдлага, зохион байгуулалтын онцлог, дагуул хот, эдийн засгийн тусгай бүс, төрийн дээд болон төрийн захиргааны төв байгууллага, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бусад нэгж, хуулийн этгээд, байгууллагатай харилцахтай холбогдсон харилцааг зохицуулдаг.

Нийслэлд тухайн улсын төрийн өндөр, дээд байгууллагууд байршдаг ба нийслэл хот нь ихэвчлэн тухайн улс орны улс төр, эдийн засаг, соёл, шинжлэх ухааны төв болж, бусад улс нийслэлээр нь дамжуулан тухайн оронтой танилцдаг. Мөн үндэсний болон олон улсын ач холбогдолтой арга хэмжээ зохион байгуулагдах бөгөөд эдгээртэй холбогдсон олон төрлийн чиг үүрэг нийслэлд харьяалагдаж байдаг тул нийслэл нь чухал судлагдахуун юм.

Эдгээрийг үндэслэн энэхүү судалгаагаар улсын нийслэлийн талаарх ойлголт, онцлог, тэдгээрийн төрөл, хэлбэрийг хоорондоо ялгаа бүхий улсуудын жишээгээр баяжуулан тодруулах, Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн зохицуулалт тэдгээрийн онцлогийг сонгон авсан гадаад орнууд (Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (цаашид Герман Улс гэх), Оросын Холбооны Улс (цаашид Орос Улс гэх), Бүгд Найрамдах Унгар Улс (цаашид Унгар Улс гэх), Бүгд Найрамдах Хорват Улс (цаашид Хорват Улс гэх), Бүгд Найрамдах Словени Улс (цаашид Словени Улс гэх))-ын хууль тогтоомж, холбогдох эх сурвалжийн хүрээнд харьцуулан судлах, ингэхдээ нийслэлийн статус, тусгай болон бусад чиг үүрэг, удирдлагын тогтолцоо, засгийн газартай харилцах харилцаа буюу чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ нийслэл хот Засгийн газартайгаа хэрхэн хамтарч ажилладаг, хэрхэн эдгээр чиг үүргийг санхүүжүүлдэг буюу төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлдэг эсэх зэрэг элементийг харьцуулан судалж, дүн шинжилгээ хийхийг зорьсон.

Судалгаанд хамруулсан 5 улсыг сонгон авахдаа хөрш бөгөөд онцлог статустай нийслэлийн хувьд Орос Улсын нийслэлийг, засаг захиргааны онцлог статустай нийслэл учир Берлин хотыг, Үндсэн хуулиараа нийслэл нь Монгол Улстай адилаар засаг захиргааны нэгж болж хуульчилснаар нь Унгар Улсын нийслэл Будапешт хотыг, Нийслэл хотын тухай хууль болон Нутгийн удирдлагын тухай хуулиар нийслэлийг хамтад нь зохицуулдаг тул Загреб хотыг болон нийслэлийн чиг үүргийг Монгол Улстай төстэй хуульчилсан байсан тул Словени Улсын нийслэлийг тус тус сонгон судаллаа.

Түүнчлэн нийслэл Улаанбаатар хотод тулгамдсан асуудлууд (хэт төвлөрөл г.м) гадаадын бусад орнуудын хувьд ч тулгамдаж байсан бөгөөд эдгээрийг

¹ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан судалгаа, (УБ, 2022), 20 дахь тал.

шийдвэрлэхийн тулд ямар арга хэмжээ авсан талаарх сонирхолтой туршлагаудыг судалгааны тайлангийн гуравдугаар бүлгээр танилцуулах байдлаар оруулав.

Судалгааны хамрах хүрээ

Түүнчлэн, бидний судалгаа нь зөвхөн улсын нийслэлд хамаарах бөгөөд холбооны муж, өөртөө засах орон, бүс нутаг болон бусад дэд нэгжүүдийн нийслэлд хамаарахгүй гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Учир нь улс орнуудын нийслэл хотын статусын талаар судалж байхад ялангуяа холбооны зарим улсуудын хувьд нийслэл нь зөвхөн тухайн улсын төв (газар нутаг болон бусад байдлаар) биш тухайн муж улс нь тус тусын нийслэлтэй байдаг гэж хууль зүй болон улс төрийн үүднээс тайлбарладаг байна. Гэхдээ бидний судалгаа нь зөвхөн улсынх нь хувьд тодорхойлогддог нийслэлтэй холбоотой асуудал юм. Мөн энэхүү судалгааг нийслэлийн статус, бэлгэ тэмдэг, төрөл, хэлбэр, чиг үүрэг, чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд засгийн газартай хамтран ажиллаж буй байдал, болон төрөөс олгож буй дэмжлэг, эцэст нь удирдлагын тогтолцоо зэргийн хүрээнд судалсан болно.

Судлагдсан байдал

Монгол Улс дахь нийслэл түүний эрх зүйн байдлын талаар хийсэн судалгаануудаас дурдвал УИХ-ын тамгын газрын судалгааны төвөөс 2010 онд гаргасан “Нийслэлийн эрх зүйн зохицуулалт өргөн барьсан хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ, боловсронгуй болгох асуудлууд (харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ)” болон “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын талаарх шүүмж, бусад орны туршлага (харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ)” сэдэвт судалгаа болон ХЗҮХ-ээс 2021 онд хийгдсэн Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан судалгаанууд тус тус хийгдсэн байна. Харин 2021 онд Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдсанаас хойш энэхүү сэдвээр судалгаа хийгдээгүй байгаа бөгөөд шинэ хуулийн холбогдох зохицуулалтыг Нэгжийн тухай хууль болон гадаад орны хууль тогтоомжтой харьцуулан судалснаар уг судалгааны онцлог илэрч байна.

Гадаад хэл дээрх эх сурвалжуудын хувьд тухайн улсад нийслэлийн гүйцэтгэх үүргийн талаар авч үзсэнийг эс тооцвол нийслэлийг чиг үүрэг, онцлогийг дэлгэрэнгүй судалсан судалгааны бүтээл хомс байна.

Нийслэлийн талаар улс төр судлаачид, эдийн засагчид, хот төлөвлөгчид, архитекторууд зэрэг олон төрлийн мэргэжилтнүүд өөр өөрийн мэргэжлийн зүгээс судалсан байгаагаас нийслэл нь олон талаар судлагддаг судалгааны объект гэдгийг харж болно.

Судалгааны арга зүй

Судалгааны ажлыг гүйцэтгэхдээ Монгол Улсын нийслэлд холбогдох хууль тогтоомж, ном, судалгааны бүтээлийг судлан, холбогдох зарим эрх зүйн зохицуулалтыг судлахдаа анализ, синтез болон харьцуулсан судалгааны аргуудыг хэрэглэсэн. Мөн гадаад орнуудын эрх зүйн зохицуулалт, ном, судалгааны бүтээлүүд, бусад мэдээллийн эх сурвалжуудыг цуглуулан Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулж, дүн шинжилгээ хийсэн.

НЭГ. НИЙСЛЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙ БАЙДАЛ

1.1. Нийслэлийн ойлголт, онцлог

Нийслэл хот буюу нийслэл (англи., capital city or capital) гэдэг үг нь “толгой” гэсэн утгатай латин хэлний *caput* (genitive *capitis*) гэсэн үгнээс гаралтай.² Дэлхий нийтэд нийслэл хот гэж тодорхойлсон нэгдсэн тодорхойлолт байхгүй³ ч нийслэл хот нь тухайн улс оронд чухал үүрэг гүйцэтгэж хүндтэй байр суурь эзэлдэг билээ. Нийслэл нь ихэвчлэн тухайн улс орны улс төр, эдийн засаг, соёл, шинжлэх ухааны төв болохынхоо хувьд бусад улсад өөрийн орныг таниулах дүр төрх болдог бөгөөд тухайн орны хамгийн их хүн ам суурьшсан хот байх нь элбэг.

Түүнчлэн нийслэлийн нийтлэг нэг шинж нь тухайн орны хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглал болон гадаад улсын дипломат төлөөлөгчийн газрууд үйл ажиллагаагаа явуулдаг, байрладаг хот болдгоор илэрдэг. Ийм хотуудад төрийн ёслол, хүндэтгэлийн зэрэг албан ёсны олон үйл ажиллагаа зохиогддог. Гэсэн ч төрийн дээд байгууллага (жишээ нь: Засгийн газар)-ын байнга оршдог газар гэж үзэх нь бүх улсад хамаарахгүй. Тухайлбал, Нидерланд Улсын төрийн байгууллагууд нь улсын нийслэл Амстердам хотод төвлөрсөн байдаггүй бөгөөд харин Гааг хотод байрладаг (энэ нь бас хатан хааны оршин суух газар болдог). Мөн Герман Улсад холбооны зарим яамд Бонн хот (1990 оноос өмнөх Баруун Германы нийслэл)-д байрладаг бол бусад холбооны эрх баригчид (жишээлбэл, Дээд шүүх, Үндсэн хуулийн шүүх) Берлиний гадна буюу Карлсруэ хотод байрладаг байна.

Нийслэлийн үйл ажиллагаагаа явуулах эрх хэмжээ нь тодорхой хэмжээний нутаг дэвсгэрээр хязгаарлагддаг. Гэвч газар нутгийн хэмжээ нь нийслэлийн бодит ач холбогдлыг тодорхойлоход чухал үүрэгтэй биш юм. Түүний эдийн засаг, улс төрийн үйл ажиллагааны олон талт байдал, цар хүрээ, харилцааны өргөн хүрээг хамарсан систем нь улс орныг жижиг байхаас үл хамааран бүхэлд нь чухал нийслэл болгодог.⁴ Эдгээр олон харилцаанд нийслэл эрх зүйн бие даасан субъект болж оролцох нь тохиромжтой байдаг.

Улс орнууд нийслэл хотоо сонгохдоо тухайн нийслэлийн байршил, хүн амын суурьшил, нягтрал зэргийг харгалзан үздэг. Байршлын хувьд нийслэл нь төв хэсэгт байрласнаар тухайн улсын нэгдмэл байдлыг хангах үүрэг гүйцэтгэдэг байна. Жишээлбэл, Мадрид хот Испанийн яг дунд хэсэгт (мөн цаашилбал Иберийн хойгийн дунд) байрладаг. Монгол Улс ч мөн энэ жишгээр нийслэлийг Монгол Улсын төв хэсэгт байрлахаар сонгосон. Түүнчлэн дэлхийн улс орнуудад томоохон хотууд олноор бий болсноор улсынхаа нийслэл хотыг хэрхэн сонгох нь тухайн орны хувьд томоохон үр дагаврыг бий болгодог. Иймээс зарим томоохон холбооны улсуудад аль нь ч нөгөөдөө нийслэл байх давуу эрхээ өгөхийг хүсэхгүй хоёр ба түүнээс дээш хот (эсхүл улс төрийн бусад хуваагдал) хооронд тохиролцоонд хүрэх замаар ихэвчлэн нийслэлийг газар зүйн хувьд ойролцоогоор ижил зайд байрлуулахаар сонгодог байна. Жишээ нь Бразил Улс холбооны нийслэлээ Рио-де-Жанейрогоос улсынхаа төв хэсэгт илүү ойр байрлалтай, нарийн төлөвлөгдсөн шинэ хот болох Бразилиа руу

2 Online etymology dictionary, Холбоос: <https://www.etymonline.com/word/capital>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.20.

3 Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), “Status of capital cities”, The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl (14)4rep, 4 May 2007, p.4.

4 Gottmann, Jean. “The Role of Capital Cities.” *Ekistics*, vol. 44, no. 264, 1977, p. 240. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/43618930>. Accessed 25 Dec. 2022.

шилжүүлсэн гайхалтай шийдвэр нь Рио болон Сан Пауло зэрэг томоохон хотуудын өрсөлдөөнөөс зайлсхийх, мөн үндэсний бодлогоо бодлого дутагдаж байгаа том орон зайг хөгжүүлэхэд чиглүүлэх гэсэн хүсэл болон ийм төв рүүгээ байрлалтай, тусгаарлагдсан байршил нь улс төрийн үйл ажиллагааг томоохон бизнесийн төв болох “космополит” Рио-де-Жанейрогоос ирэх дарамт, лоббиноос чөлөөлнө гэсэн найдвар зэрэг олон шалтгаантай холбоотой байна.⁵

1.1.1. Нийслэлийг хотоос ялгах нь

Америкийн эрдэмтэн Наох Уэбстерийн толь бичигт хотыг “суурин газар; тосгон юм уу жижиг хотоос том газар; хүн амын томоохон чухал төвлөрөл; оршин суугчдын хэрэгцээг хангахын тулд худалдаа, арилжаа, үйлдвэрлэл эрхлэн явуулах нэг нэгнээсээ хамаарсан олон талын чадвар бүхий хүмүүсийн дээд зэргийн зохион байгуулалт мөн” гэх зэргээр тодорхойлсон байдаг.⁶ Хот гэдгийг монгол хэлнээ “нэгэн газар барилга байшин цогцлон суурьшсан...үйлдвэр худалдаа, засаг захиргааны байгууллага төвлөрч хүн ам олноор хуран цугларсан газар”⁷ гэж тодорхойлсон байна. НҮБ-ын Статистикийн хорооноос хотжилтын зэргээр нь хот, жижиг хот, хөдөө гэж хуваасан ангиллыг олон улсын харьцуулалтад санал болгож буй арга болгон баталсан бөгөөд хот нь дор хаяж 50,000 хүн амтай 1 км²-д 1500 гаруй хүн амын нягтаршилтай⁸ байх ёстой гэж үзсэн байна. Мөн Япон улсын Эзэн хааны нутгийн өөрөө удирдах удирдлагын тухай хуулийн 7-р зүйлд заасны дагуу “...50000 ба түүнээс дээш хүн амтай, барилга байгууламжийн 60 хувь нь төв хэсэгт байрласан, хүн амын 60 хувь нь аж үйлдвэр, үйлчилгээний салбарт ажилладаг бүсийг хот гэнэ” гэж заажээ.⁹ Эдгээрээс үзэхэд аливаа суурин газрыг хот гэж үзэхийн тулд хүн амаар нь хамгийн түрүүнд ангилал тогтоож байгааг¹⁰ харж болно.

Монгол Улсад ч хотыг авч үзэхдээ “15000-аас доошгүй оршин суугчтай, тэдгээрийн дийлэнх хувь нь голлон үйлдвэр, үйлчилгээний салбарт ажилладаг, хот бүрдүүлэгч дэд бүтэц хөгжсөн, өөрийн удирдлага бүхий төвлөрсөн суурин газар мөн.” гэж хүн амын хувьд шалгуур болгосон бол Словени Улсад хамгийн багадаа 5000 оршин суугчтай байж байж хотод тооцогддог байна.

Мөн хүн амын тоо шиг хялбар тоон хэмжүүр ашигладаггүй улс орнууд байдаг. Жишээлбэл, тодорхой үйлчилгээ (эрүүл мэнд, боловсрол, төрийн байгууллага, тэр байтугай таван одтой зочид буудал гэх мэт) байгаа эсэх, эсхүл хүн амын дийлэнх нь хөдөө аж ахуйн бус секторт ажил эрхэлж байгаа эсэхийг өөрсдийн хотыг тодорхойлохдоо харгалзан үздэг.¹¹

5 Мөн тэнд.

6 Ц.Ганболд, Б.Энхболд, “Хот, тосгоны удирдлагын тогтолцоо, эрх зүйн байдлыг сайжруулахад тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх гарц”, Konrad Adenauer stiftung, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь, судалгааны үр дүн бодлогын зөвлөмж, (УБ, 2019), 144 дэх талаас дам ишлэв.

7 Мөн тэнд.

8 Lewis Dijkstra, Ellen Hamilton, Somik Lal, and Sameh Wahba, How do we define cities, towns, and rural areas, Холбоос: <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/how-do-we-define-cities-towns-and-rural-areas>, (2020.03.10), Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.25.

9 С.Дорждагва нар, “Хотын талаар баримтлах бодлогын олон улсын туршлагаас”, УИХ-ын Тамгын газрын судалгааны төв, Бодлогын судалгаа шинжилгээ IV боть, (УБ, 2010), 433 дахь тал.

10 Мөн тэнд, 429 дахь тал.

11 Urban Data Platform Plus, What criteria are used to define a city, Холбоос: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/thefutureofcities/what-is-a-city#the-chapter>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.25.

Хот, нийслэлийн ялгааг гаргахын тулд одоогоор өрнөж буй нэгэн сонирхолтой жишээг¹² авч үзье. Америкийн Нэгдсэн Улсын нийслэл Вашингтон ДС-г Америкийн 51 дэх муж болгох аян өрнөөд байгаа ба дагалдах хуулийн төсөлд Цагаан ордон, Капитол, Дээд шүүх, Үндэсний худалдааны төв зэрэг холбооны барилгуудыг багтаасан “Улсын нийслэлд үйлчлэх бүс” гэж нэрлэгдэх 2 милийн радиус бүхий газрыг тусгасан байна. Энэ газар хүн амгүй бөгөөд Колумбийн дүүрэг гэж холбооны харьяалалд хэвээр үлдэнэ. Харин Вашингтон хотын бусад хэсэг буюу хүмүүс амьдардаг хэсэг болох орон сууцны болон худалдааны бүсүүдийг шинэ 51-р муж улсын нэг хэсэг болгоно гэжээ. Энэ нь нийслэлд хүн ам оршин суухгүй байсан ч болох бөгөөд зөвхөн төрийн гол байгууллагууд, ялангуяа хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын байгууллагуудын суудал болох шинж нь л Вашингтоныг нийслэл болгож байна гэж ойлгож болно. Харин хот бол олон хүн амьдар ч эдийн засаг, худалдаа бий болсон газар буюу нийслэлээс салангид оршиж болж байгааг харж болохоор байна. Түүнчлэн хотод аж үйлдвэржсэн хэсэг болон хөдөөгийн бүсүүд хооронд эрс ялгаатай байдал тулгардаггүй. Энэ нь хотыг хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн хөгжилд чухал ач холбогдолтой тодорхой сайжруулалтыг явуулах хамгийн үр дүнтэй механизм болгож байгаа бөгөөд боловсрол, газар ашиглалтын төлөвлөгөө, тээвэр, эрчим хүч, хог хаягдлын менежмент зэрэг чиг үүргүүд ихэвчлэн хотуудад харьяалагдаж байгаагийн гол шалтгаан болж байдаг.¹³

Хот хэмээх ойлголтыг олон улсын түвшинд ч “Засаг захиргааны нэгж”, “муж” хэмээх ойлголтуудаас салангид авч үздэг¹⁴ ба Засаг захиргааны нэгжээс, хотын ялгарах гол онцлогуудад:

1. Төсвөө бие даан өөрөө бүрдүүлдэг,
2. Дэд бүтэц болон бусад барилга, байгууламж, хотын хэлбэр дүрсээ өөрөө тодорхойлдог,
3. Төсөв хөрөнгөө өөрөө зарцуулдаг,
4. Бусдаас буюу засгийн газар, засаг захиргааны нэгжээс хараат бусаар бие даан хөгжих чадвартай байх¹⁵ зэрэг шинжүүдийг хамруулдаг байна.

Эдгээрээс үзвэл аливаа улс ихэвчлэн хотыг улсынхаа нийслэл болгон өргөмжилдөг ба нийслэл нь хэдий хот боловч улсын нийслэл болохынхоо хувьд бусад хотуудаас ялгар ч байх тул “нийслэл” болон “хот” хэмээх ойлголтууд нь ялгаатай ойлголтууд байна.

1.1.2. Нийслэлийн бэлгэ тэмдэг

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын нэгэн элемент нь тухайн нийслэлийн бэлгэ тэмдэг байдаг. Энэ хүрээнд сонгон авсан орнуудын нийслэлийн бэлгэ тэмдгийн зохицуулалтуудыг авч үзье.

12 State of Washington DC, Frequently Asked Questions about Statehood for the People of DC, Холбоос: <https://statehood.dc.gov/page/faq>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.25.

13 Andrew Bodiford, “Cities in International Law: Reclaiming Rights as Global Custom”, 23 CUNY L. Rev. 1,2020, p.30. Available at: <https://academicworks.cuny.edu/clr/vol23/iss1/1/>, Сүүлд үзсэн огноо:2022.12.29.

14 С.Дорждагва нар, “Хотын талаар баримтлах бодлогын олон улсын туршлагаас”, УИХ-ын Тамгын газрын судалгааны төв, Бодлогын судалгаа шинжилгээ IV боть, (УБ, 2010), 428 дахь тал.

15 Мөн тэнд, 428-429 дэх тал.

Москва хотын дүрмийн 1-р бүлэг 8-р зүйлд заасны дагуу Москва хотын бэлэг тэмдэг, туг, сүлд дуутай байх бөгөөд Москва хотын бэлгэ тэмдэг, туг, сүлд дууны тодорхойлолт, тэдгээрийг албан ёсоор ашиглах журмыг Москва хотын хуулиар тогтоодог.

Берлиний үндсэн хуульд заасны дагуу Берлиний далбаа, төрийн сүлд, тамга нь баавгайг харуулсан байна. Далбааны өнгө нь цагаан, улаан өнгөтэй байна.

Словени Улсын Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд нийслэл хотын бэлгэ тэмдгийн талаар зохицуулалт байхгүй бөгөөд нийслэл хотын дүрмээр зохицуулсан байна. Үүнд Нийслэл нь төрийн сүлд, далбаатай байх бөгөөд эдгээрийн хэлбэр, хэмжээ, дүрс, өнгө зэргийг тусгасан. Харин эдгээрийг хэрэглэх журмыг Хотын зөвлөлийн тогтоолоор баталдаг байна.¹⁶

Унгар Улсын нийслэл Будапешт хот түүхэндээ хэд хэдэн удаа өөрийн сүлд, далбааг өөрчилж байсан бөгөөд коммунизм нуран унасны дараах жилүүдэд Будапештын бэлгэдлийг дахин шийдэх шаардлагатай болсон. Будапешт хотын зөвлөл 1873 оны анхны шийдвэрийн дагуу 1990 онд улаан шар-цэнхэр тугийг сонгосон ч 2011 оны 6-р сарын 22-нд Будапештын Ерөнхий Ассамблей 2011 оны 8-р сарын 3-нд санал хураалт явуулсан ялимгүй нэмэлт өөрчлөлтөөр Будапештын шинэ далбааг олонхын саналаар баталсан байна.¹⁷

Хорват Улсын нийслэл Загреб хотын бэлгэ тэмдгийн талаар Загреб хотын дүрмээр тодорхойлсон байна. Үүнд зааснаар Загреб хот нь сүлд, далбаа, хотын даргын хүндэт гинжтэй байдаг.¹⁸ Мөн уг дүрмээр Загреб хотын сүлд, далбаа, хүндэт гинжид тавигдах шаардлага, хэрэглэж болох тохиолдлууд болон Загреб хотын тамганы талаар тусгасан байна.

1.2. Нийслэлийн төрөл, хэлбэрүүд

Улс орны хүн ам, улс төрийн тогтолцооны онцлог, байршил, газар нутаг зэргээс шалтгаалан нийслэлийн олон хэлбэрүүд бий болсон байна. Ерөнхий байдлаар ангилан авч үзвэл нийслэлийг “төвлөрсөн хэлбэр”-ийн нийслэл болон “төвлөрсөн бус хэлбэр”-ийн нийслэл хэмээн хувааж болно.

Улмаар “төвлөрсөн хэлбэр”-ийн нийслэлийг А) Хамгийн их хүн амтай, олон чиг үүрэг бүхий төвлөрсөн нийслэл, В) Хамгийн их хүн амтай боловч, эдийн засгийн төв нь өөр газарт байдаг нийслэл хэмээн ангилж болно. Харин “төвлөрсөн бус хэлбэр”-ийн нийслэлийг А) Холбооны Улсын нийслэл, В) Нүүлгэсэн нийслэл, С) Их гүрний нийслэл хэмээн ангилж болно.

1.2.1. Төвлөрсөн хэлбэр

А) Хамгийн их хүн амтай, олон чиг үүрэг бүхий төвлөрсөн нийслэл

16 Statute of the City of Ljubljana (official consolidated text), page 2125, Article 5, Холбоос: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-0669/statut-mestne-obcine-ljubljana-uradno-precisce-no-besedilo>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.01.10.

17 Red, yellow, green – The colours of Budapest, Холбоос: https://pestbuda.hu/en/cikk/20200827_red_yellow_green_the_colours_of_budapest, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.25.

18 Statute of the City of Zagreb, Article 8, Холбоос: <https://skupstina.zagreb.hr/UserDocsImages/Engleski%20WEB/STATUTE%20of%20the%20City%20of%20Zagreb.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.25.

Судлаачид нийслэлийг хоёр төрөлд хуваадаг бөгөөд эдийн засгийн хөгжилд тулгуурласан болон бус нутгийн хөгжилд тулгуурласан гэж хуваан авч үздэг.¹⁹

Нэг талаас, өндөр хөгжилтэй олон томоохон оронд нийслэл хот нь хүн амын тоо болон эдийн засгийн үйл ажиллагааны хувьд нэгэн зэрэг тэргүүлэх хот буюу бөөгнөрлийн гол төв байдаг.

Токио (Япон), Бангкок (Тайланд), Жакарта (Индонез), Манила (Филиппин), Куала Лумпур Ле (Малайз), Тегеран (Иран), Каир (Египет), Найроби (Кени), Лондон (Их Британи), Парис (Франц), Мадрид (Испани), Лиссабон (Португали), Стокгольм (Швед), Мексик Чико хот (Мексик), Буэнос-Айрес (Арзен)

В) Хамгийн их хүн амтай боловч, эдийн засгийн төв нь өөр газарт байдаг нийслэл

Берлин (Герман), Ром (Итали)

1.2.2. Төвлөрсөн бус хэлбэр

Нөгөөтэйгүүр, өндөр хөгжилтэй оронд нийслэлд төвлөрөл (эдийн засгийн, хүн амын г.м) харьцангуй бага байдаг. Төвлөрсөн нийслэлтэй харьцуулахад тооны хувьд цөөн боловч, төвлөрсөн бус нийслэлийг хэд хэд хуваан авч үзэж болно.

А. Холбооны Улсын нийслэл

Мужуудын тэнцвэрт байдлыг хадгалах үүднээс харьцангуй жижиг хэмжээний улс төрийн нийслэл бий болох нь бий. Тухайлбал, Берн (Швейцарь), Вашингтон ДС (Америкийн Нэгдсэн Улс), Оттава (Канад), Канберра (Австрали), Преториа (Өмнөд Африк), Бонн (хуучин Баруун Герман)

В. Нийслэл нүүлгэсний дараах нийслэл

Шинэ хот эсхүл хуучин хот руу нийслэлийг шилжүүлснээр үүсэх харьцангуй жижиг хэмжээний улс төрийн чиг үүрэг бүхий нийслэл бий болох нь бий. Тухайлбал, Бразилиа (Бразил), Исламабад (Пакистан), Анкара (Турк), Абужа (Нигери), Веллингтон (Шинэ Зеланд)

Сүүлийн үеийн судалгаагаар холбооны арван нэгэн орноос ихэнх тохиолдолд “Нийслэл хот нь хамгийн том хот болон эдийн засгийн гол төв биш байгаа бол харин нэгдмэл улс орнуудад ... нийслэл нь ихэвчлэн хамгийн олон хүн амтай буюу эдийн засгийн хувьд улс орны хүчирхэг хот” байгаа нь ажиглагдаж байна.²⁰

Профессор Доналд С. Роват, Кэмпбэлл болон улс төр судлаач Ван Винсберг²¹ нар нийслэл хотуудыг тухайн улсын засаг захиргааны зохицуулалтынх нь хувьд ангилсан байна. Тэдний ажилд үндэслэн бид судалгаандаа нийслэл хотуудыг дараах байдлаар ангилж үзлээ. Үүнд:

19 Horst Zimmermann, Matthias Wrede, “Environment and Planning C: Government and Policy”, 2010, volume 28, pages 761-762, Available at <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c286com>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.10.

20 Horst Zimmermann, Matthias Wrede, “Environment and Planning C: Government and Policy”, 2010, volume 28, pages 761-762, Available at <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c286com>

21 Van Wynsberghe, C: “How do you govern a federal capital?”, Federations 5, 2005, 1: p6-7.

а) Эрх зүйн байдал нь хүрээлэн буй мужуудаас ялгаатай холбооны тойргууд. Эдгээр нийслэлүүдэд үндсэн хуулийн бүрэн эрхт байдал дутмаг бөгөөд ихэвчлэн төрд өөрсдийн төлөөлөлгүй байдаг. Хэдий өөрөө удирдах ёс тогтсон байсан ч хотын захиргаа муж улсынхаа бүх ажлыг хариуцдаггүй. Уг загварын хамгийн тод жишээ бол Вашингтон ДС (АНУ), Канберра (Австрали), Каракас (Венесуэл), Шинэ Дели (Энэтхэг), Абужа (Нигери) зэрэг нийслэлүүд энэ төрөлд багтана. Судлаач Роватын үзсэнчлэн "... Холбооны тойргууд нь төвлөрсөн бус холбооны улсад илүү тохиромжтой байдаг бөгөөд төв болон муж улсын засгийн газруудын хооронд эрх мэдлийн огцом хуваагдал нь төв засгийн газар өөрийн нийслэлд зохих хяналт тавихад саад болдог."²²

б) Хот-улсууд. Энэ загварт тухайн улсын нийслэл нь хот бөгөөд улс/ муж улс болдог холимог зохицуулалтыг хамруулдаг. Жишээлбэл Герман Улсын нийслэл Берлин нь хот бөгөөд Герман Улсын засаг захиргааны бүтцийн нэгж болох муж (Bundesländer)-ын үүргийг давхар гүйцэтгэдэг. Мөн Сингапур, Ватикан зэрэг жижиг улсууд хот-улс болдог байна.

в) Муж улс доторх хотууд. Улс доторх бусад хотуудтай ижил эрх зүйн статустай ба аль нэг муж улсын бүрэлдэхүүнд хамаардаг. Үүний жишээ нь Швейцар улсын нийслэл Берн нь Швейцарын нийслэл боловч Берн муж (Canton)-ын бас нийслэл нь болдог байна. Эдгээр 3 загварын аль ч зохицуулалт нь нөгөө хоёроосоо илүү сайн гэж үзэж болохгүй²³ ба улс орнуудын өөр өөрийн онцлогоос хамаарч тухайн загварыг сонгох боломжтой юм.

г) Нийслэл хотууд нь нэгдмэл тогтолцоонд багтдаг хотууд (Улаанбаатар, Будапешт, Парис, Загреб, Стокгольм г.м) тус тус багтана.

1.3. Нийслэлийн эрх зүйн үндэс

Нийслэлийг тодорхойлох, түүний статусыг тогтоох асуудал нь үндсэн хуулийн эрх зүйн судлагдахуун бөгөөд энэ нь улс орны төрийн бүрэн эрхийн зохион байгуулалтын бүхэл бүтэн тогтолцоог бүрдүүлж, тогтвортой хууль эрх зүйн орчныг бүтээхэд нөлөөлдөг.²⁴ Үүний зэрэгцээ, нийслэлийн статусын асуудал нь удирдлагын өндөр төвлөрсөн тогтолцоотой улс орнуудын хувьд онцгой ач холбогдолтой бөгөөд үүний учир нь нийслэлд улс төр, хууль тогтоомж, эдийн засгийн болон бусад шийдвэрүүд гардаг. Тиймээс энэ нь улсын оршин тогтнох нөхцөл байдлыг бүхэлд нь тодорхойлдог ач холбогдолтой байна.²⁵

Нийслэлийн статусыг авч үзэхийн тулд эрх зүйн хувьд улс орнууд нийслэлийг хэрхэн, яаж тодорхойлж, тусгасныг авч үзэх хэрэгтэй. Нийслэл бол ихэвчлэн хот байдаг бөгөөд дэлхий нийтээр capital city буюу нийслэл хот гэж ярьж, хэрэглэж заншсан байна. Хэдийгээр нийслэл нь бусад хотуудаас ялгаатай ч хот болохынх нь

22 Rowat, Donald C. 1993. "Ways of Governing Federal Capitals", In Capital Cities / Les Capitales: Perspectives Internationales / International Perspectives, edited by J. Taylor, J. G. Lengellé and C. Andrew. Ottawa: Carleton University Press, p166-167.

23 Cold War Metropolis: the Fall and Rebirth of Berlin as a World City. Minneapolis: University of Minnesota Press (forthcoming), Campbell, Scott. 2000. Холбоос: <https://www-personal.umich.edu/~sdcamp/capitals/Ch2.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.01.14.

24 Постников Александр Евгеньевич, "Статус столицы как категория российского конституционного права", Журнал российского права No 4 — 2018, 5 стр.

25 Мөн тэнд.

хувьд түүний эрх зүйн үндсийг тодорхой болгох шаардлага зүй ёсоор тавигдана.²⁶ Аливаа улс өөрийн нийслэл хотоо Үндсэн хуулиараа тунхаглан зарлах нь элбэг. Нийслэлийг Үндсэн хуулийн хэмжээнд өргөмжлөх нь түүний бусад хотуудаас ялгагдах эрх зүйн статусыг бүрдүүлэхээс гадна тухайн улсын орших төвлөрлийг дэлхий нийтэд зарлаж түүгээр улс орны тусгаар тогтнолыг илэрхийлдэг түүхэн уламжлалтай.²⁷

Гэвч тухайн улсын үндсэн хуульд улсын нийслэлийг юу гэж зааснаас үл хамааран нийслэлийн статус, зэрэглэлийн онцлог утгыг тодорхойлоход тухайн улсын зан заншил, уламжлал, нийгмийн зөвшилцөл чухал нөлөө үзүүлдэг.²⁸ Иймд нийслэлийг үндсэн хуулиар тогтоосон нь зөвхөн бэлгэдлийн болон процедурын чиг үүрэгтэй²⁹ байж болох юм.

Тиймээс улс орон бүр үндсэн хуульдаа өөрийн нийслэлийн талаар заалтыг тусгаагүй байх бөгөөд зарим улсууд Үндсэн хуулиараа баталгаажуулаагүй ч засаг захиргааны бусад хууль тогтоомждоо статусыг нь тусгасан, зарим нь бүр хуульчлаагүй байна. Жишээ нь: Грек Улс л гэхэд Үндсэн хуулиараа ч бүү хэл бусад хуульдаа нийслэл Афин хотынхоо статусыг зарлаагүй бөгөөд харин зарлигаар³⁰ баталгаажуулсан байна. Харин Их британи Улс нь бичмэл үндсэн хууль байхгүй бөгөөд нийслэл Лондон хотын статусыг аль ч баримт бичгээр баталгаажуулаагүй. Япон Улсад мөн нийслэл Токио хот гэж баталгаажуулсан баримт бичиг байдаггүй.

Үүнээс улбаалан нийслэл хотын эрх зүйн байдалтай холбогдох харилцааг дараах байдлаар зохицуулж байна гэж үзэж болох юм. Үүнд: Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн, зөвхөн хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн, уламжлалт дүрэм баримталдаг (бичмэл эрх зүйн статус байхгүй) гэж хувааж болохоор байна.

Харин нийслэлийг үндсэн хуулиараа хүлээн зөвшөөрсөн зарим улс оронд хотын зохион байгуулалтын бүтэц, чиг үүргийн хүрээг тодорхойлох³¹ зэрэг нийслэл хотын нарийвчилсан асуудлуудыг Нутгийн удирдлагын ерөнхий хуулиар зохицуулсан байна. Уг хэлбэрт нийслэлийн өөрөө удирдах ёсны талаар зарим нэг тусгай зохицуулалт эсвэл бага зэргийн ялгааг эс тооцвол нийслэл хотын томоохон институтүүд, бүрэн эрх, чиг үүрэг нь бусад төрлийн нутгийн захиргааны байгууллагаас ялгарахгүй тохиолдлууд хамаардаг.³²

Монгол Улс шиг нийслэлийг орон нутгийн засаг захиргааны онцгой хэлбэр гэж үздэг улс орнуудад нийслэлийн төрийн статусын тухай тусдаа хууль гаргадаг. Албани, Гүрж, Молдава, Польш, Орос, Словени, Испани, Украин зэрэг улсууд

26 Drewe, Paul, "Capital Cities in Europe: Directions for the Future", In Capital Cities / Les Capitales: Perspectives Internationales / International Perspectives, edited by J. Taylor, J. G. Lengellé and C. Andrew. Ottawa: Carleton University Press, p.344.

27 Г.Совд, Н. Жанцан нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, (УБ, 2000), 71 дэх тал.

28 Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), "Status of capital cities", The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl (14)4rep, 4 May 2007, p.7.

29 Мөн тэнд.

30 1834 оны 9-р сарын 18-нд Отто хааны (тухайн үед насанд хүрээгүй байсан) нэрийн өмнөөс үүрэг гүйцэтгэгч захирагчийн зөвлөлөөс гаргасан тогтоолын дагуу Афиныг Грек улсын нийслэлээр зарласан.

31 Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), "Status of capital cities", The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl(14)4rep, 4 May 2007, p.9.

32 Бага зэрэг ялгаатай нийслэл хотууд: Афин, Копенгаген, Люксембург, Парис, Стокгольм, Таллин г.м. Нэгдсэн засаг захиргааны статустай: Амстердам, Анкара, Берн, Дублин, Хельсинки, Лиссабон, Любляна, Никосия, София г.м.

энэ ангилалд багтана. Энэ хэлбэрийн онцлог нь нутгийн удирдлагын харилцааг нийслэл хотын эрх зүйн байдлыг зохицуулж буй харилцаанд оруулалгүйгээр бие даасан хуулиар зохицуулдаг.³³ Ийм байдлаар зохицуулсан орнуудаас судалгааны хүрээнд сонгон авсан Орос Улсын нийслэлийн ойлголт, статусын талаарх эрх зүйн зохицуулалтын жишээг авч үзвэл:

1.3.1. Оросын Холбооны Улс

Орос Улс Үндсэн хуулиараа Москва хотыг Санкт-Петербург, Севастополь хотуудын хамтаар холбооны ач холбогдол бүхий хот³⁴-ын статусаар өргөмжилсөн. Үндсэн хуулийн 70 дугаар зүйлд заасны дагуу Орос Улсын нийслэл нь Москва хот байх ба нийслэлийн эрх зүйн байдлыг холбооны хуулиар тогтооно гэжээ. Холбооны хууль тогтоомжид Орос Улсын нийслэл нь Орос Улсын холбооны засгийн газрын байгууллагуудын байршил, Орос Улсын бүрэлдэхүүнд хамаарах бүгд найрамдах улсын төлөөлөгчийн газар, нутаг дэвсгэр, бүс нутаг, холбооны ач холбогдолтой хот, автономит муж, автономит тойргийн байршил юм, түүнчлэн Орос Улсад суугаа гадаад улсын дипломат төлөөлөгчийн газрууд мөн байршдаг байна.³⁵

Орос Улсын хувьд Бүгд Найрамдах Улс, муж, хязгаар, холбооны /улсын/ зэрэглэлтэй хот, автономит муж, автономит тойрог гэсэн эрх тэгш субъектүүдээс бүрддэг.³⁶ Өөрөөр хэлбэл хотын статусыг Үндсэн хуулиараа хуульчилж засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид тооцсоноор Москва хот нь холбооны зэрэглэлтэй хот тул нутаг дэвсгэр, өөрөө удирдах ёс бүхий томоохон субъект болж байна. Түүнчлэн Оросын Холбооны Улсын нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульдаа “Оросын Холбооны Улсын нийслэл нь Москва хот. Оросын Холбооны Улсын нийслэлийн нутаг дэвсгэр бол Москва хотын нутаг дэвсгэр мөн”³⁷ гэсэн зохицуулалт нь Монгол Улс шиг Үндсэн хуулиараа нийслэлийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид тооцон нутаг дэвсгэр олгосон заалтгүй байсныг тухайлсан хуулиараа нөхсөн зохицуулалт болж байгааг харах боломжтой. Гэвч засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид л нутаг дэвсгэр байх ёстой гэсэн зарчмын дагуу авч үзвэл яагаад нийслэлийг Үндсэн хуулиараа засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэж тооцоогүй атлаа “нийслэлийн нутаг дэвсгэр” гэж тусгасан байна вэ гэвэл Москва хотын нутаг дэвсгэр нь нийслэлийн ч нутаг дэвсгэр болох буюу нэг ойлголт гэж хуульчилсан тул Москва хотын нутаг дэвсгэртэй адил үгээр хуульчилсан байж болох юм. Тиймээс Орос Улсын хувьд нийслэл болон Москва хот нь ижил нутаг дэвсгэртэй буюу нутаг дэвсгэрээрээ давхцаж байх тул энэ нь Москва хотын засаглалын хэлбэр болон чиг үүрэгт нь нөлөөлсөн байж болох юм. Жишээ нь Москва хотод засаг дарга гэж байхгүй бөгөөд зөвхөн хотын дарга гэсэн нэг нэрийн дор нийслэл хотын гэсэн нэгдсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Гэхдээ энэхүү нийслэлийн эрх зүйн байдлын тусгай хуулиар зохицуулсан байдал нь нийслэлийг онцгой статустай гэж үздэг бүх оронд хамаарахгүй байна. Жишээлбэл, Унгар Улсад нийслэл нь онцгой статустай хэдий ч үүнийг Нутгийн

33 Д.Ганзориг нар, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн тайлбар, (УБ, 2022), 35 дахь тал.

34 The Constitution of the Russian Federation, Article 65.

35 Закон РФ от 15 апреля 1993 г. N 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями), ст.4, <https://base.garant.ru/316014/1b93c134b90c6071b4dc3f495464b753/>

36 The Constitution of the Russian Federation, Article 5.

37 Закон РФ от 15 апреля 1993 г. N 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями), ст.1.

удирдлагын тухай хуулиар (тусдаа бүлэгт) зохицуулж байна. Унгар Улсын Үндсэн хуульд “(1) Унгар Улсын нийслэл нь Будапешт байна. (2) Унгар Улсын нутаг дэвсгэр нь нийслэл, муж, хот, тосгоноос бүрдэнэ. Нийслэл, хотыг дүүрэгт хувааж болно.”³⁸ гэж заажээ.

Сүүлийн хэлбэр бол бие даасан болон Нутгийн удирдлагын тухай хуулиар хамтад нь зохицуулах хэлбэр юм. Энэ хэлбэрийн хувьд Нутгийн удирдлагын тухай хууль болон нийслэл хотын харилцааг зохицуулах хуулиудаар хамтад нь зохицуулдаг онцлогтой. Тухайлбал Хорват Улсын хувьд нийслэл хот Загребын харилцааг Нутгийн удирдлагын тухай хууль болон Нийслэл хотын тухай хуулиараа хамтад нь зохицуулж байна.³⁹

Судлаачид улс орнуудын нийслэлийг засаг захиргааны (нутгийн удирдлагын) тусгай статус (special administrative status)-тай эсэхээр нь хоёр бүлэгт хуваасан байх бөгөөд “засаг захиргааны тусгай статус” гэсэн нэр томъёо нь дараах 2 агуулгаас бүрддэг. Нэгдүгээрт, нийслэл нь нийслэлээс гадна өөр нэг статустай этгээд (entity) байх буюу давхар статустай байна гэсэн үг юм. Жишээ нь Вена, хот нь зөвхөн улсын нийслэл төдийгүй Австрийн холбооны муж (Bundesländer/) болдог. Испанийн Мадрид, Словакийн Братислав хот нь зөвхөн улс орны төдийгүй бүс нутгийн нийслэл байна. Харин Бүгд Найрамдах Чех, Хорват, Латви, Норвеги, Украин улсад нийслэл нь хотын болон бүс нутаг эсхүл дунд шатны өөрөө удирдлагын статустай байна.

1.3.2. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

Герман Улсын Үндсэн хуульд зааснаар Берлин бол Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын нийслэл юм. Холбоо нь нийслэлд үндэстнийг бүхэлд нь төлөөлөх үүрэгтэй⁴⁰ байна. Берлин хотын Үндсэн хуульд зааснаар Берлин хот нь Вена хоттой адилаар зөвхөн улсын нийслэл төдийгүй Германы *Land* (холбооны муж) болдог байна.

1.3.3. Хорват Улс

Хорват Улсын Үндсэн хуульд нийслэлийг авч үзэхдээ Монгол улстай нэлээн төстэй буюу “Бүгд Найрамдах Хорват Улсын нийслэл нь Загреб байна. Нийслэл Загреб хотын эрх зүйн байдал, эрх хэмжээ, зохион байгуулалтыг хуулиар зохицуулна.”⁴¹ гэж тусгасан.

Статусынх нь хувьд авч үзвэл Загреб хотын дүрэмд заасны дагуу нийслэл Загреб хот нь нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны онцгой, нэгдсэн нэгж болохыг тэмдэглэсэн. Түүнчлэн Загреб хот нь орон нутгийн засаг захиргааны нэгж байхаас гадна бүс нутгийн засаг захиргааны нэгж болох муж (county) гэсэн статусыг давхар эзэмшдэг байна. Өөрөөр хэлбэл Загреб хот хот болон мужийн бүрэн эрхийг эдэлж,

38 The Fundamental Law of Hungary, Article F, Холбооц:<https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.15.

39 Д. Ганзориг нар, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн тайлбар, (УБ, 2022), 35 дахь тал.

40 Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by the Act of 28 June 2022 (Federal Law Gazette I p. 968), Article 22.

41 Constitution of the Republic of Croatia, Article 13, Холбооц: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republice-Hrvatske>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.10.

чиг үүргийг хамтад нь хэрэгжүүлдэг. Мөн хотын даргаар төлөөлүүлэх хуулийн этгээд юм.

1.3.4. Словени Улс

Словени Улс Үндсэн хуульдаа “Словенийн нийслэл нь Любляна юм.”⁴² гээд орхисон боловч Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульдаа “Нийслэл хотын хувьд Любляна нь Словени Улсын засаг захиргааны төв юм.”⁴³ хэмээн тодорхойлсон байна. Мөн “Төрийн эрх бүхий байгууллагуудын төв байр, төрийн ач холбогдол бүхий байгууллага, гадаадын дипломат төлөөлөгчийн газар, гадаадын консулын газар, олон улсын байгууллага, олон улсын байгууллагын төлөөлөгчийн газар, хууль буюу бусад актад заасны дагуу нийслэлд байрлана”⁴⁴ гэж хуульчилжээ. Гэсэн ч Словени Улсын нийслэлд засаг захиргааны онцгой статус байдаггүй байна.⁴⁵ Харин нийслэл хотын дүрмийн 3 дугаар зүйлд заасны дагуу нийслэл хот нь нийтийн эрх зүйн этгээд байна.

Захиргааны тусгай статусын хоёр дахь боломжит утга нь сонгуулийн тогтолцоо, нийслэлийн дотоод бүтэц, чиг үүргийн хүрээ хязгаар, хяналт, санхүүгийн олон талт хэлбэртэй холбоотой.⁴⁶ Эдгээрийн талаар бид дараагийн бүлгүүдээр дэлгэрүүлж авч үзэх болно.

Үүнээс үзвэл нийслэлийн статусыг зарим орнууд Үндсэн хуулиараа тунхаглаагүй байх бөгөөд нийслэлийн статус нь Үндсэн хуулиар тогтоогдоогүй байсан ч тогтвортой биш болдоггүй. Харин нийслэлийг онцгой статустай гэж үздэг орнууд ихэвчлэн Үндсэн хуульдаа нийслэлийн талаар тусгасан байдаг байна. Ингэхдээ нийслэлийн статусын тухай тусгай хууль, нийслэл хотын дүрмээр тус тус зохицуулдаг. Ийм хуульгүй зарим орнууд тухайлбал Унгар Улс Нутгийн удирдлагын тухай хуулиар зохицуулжээ. Түүнчлэн засаг захиргааны хувьд тусгай статус буюу хотоос гадна өөр нэгж болдог нийслэлүүд байдаг байна.

1.4. Нийслэлийн чиг үүрэг

1.4.1. Нийслэлийн чиг үүргийн талаар онолын ойлголт

Оросын эрдэмтэн Игор Ю.Окуневын өгүүлснээр нийслэлд гурван чиг үүрэг байдаг. Тэрээр судалгааны бүтээлдээ нийслэл нь “1) төрт ёсны бэлгэдэл, үндэстний нэгдмэл дүр төрх болдгоороо бэлгэдлийн чиг үүргийг, 2) төрийн байгууллагууд байрладаг, нийтийн бараа бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, түгээх газар, нийгэмд улс төрийн үйл явцад нөлөөлөх хамгийн их боломжийг олгодог байршил болохынхоо хувьд институтийн чиг үүргийг, мөн түүнчлэн 3) улс орны бусад хэсэгт өөрийгөө эсрэгцүүлж “төв-бүс нутаг” гэсэн хуваагдлыг тогтоодог бөгөөд үүний улмаас тухайн улсад бүс нутаг хооронд ялгарах үйл явц эхэлж бүс нутгийн чиг үүрэг хэрэгжсэнээр

42 Constitution of the Republic of Slovenia, Article 10, <https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>

43 Act on the Capital City of the Republic of Slovenia (ZGMRS), Article 1.1, Холбоос: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2503>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.08.

44 Мөн тэнд, Article 1.2.

45 Rapporteurs: Jos WIENEN, the Netherlands (L, EPP/CD1) and Merita JEGENI YILDIZ, Turkey (R, EPP/CD), “Local and regional democracy in Slovenia”, The Congress of Local and Regional Authorities, 21st SESSION CG (21)12, 18 October 2011, Холбоос: <https://rm.coe.int/1680718c83>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.10.

46 Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), “Status of capital cities”, The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl (14)4rep, 4 May 2007, p.9.

нийслэлийн төрлөөс хамааран улсын төвлөрлөөс зугтах эсвэл төвлөрөх хүчийг бэхжүүлэхэд хүргэдэг.” гэсэн байна.⁴⁷

Харин газар зүйч/ төлөвлөгч Питер Холл нийслэлийн чиг үүрэгт тулгуурлан долоо ангилсан. Хотуудын гүйцэтгэдэг олон төрлийн чиг үүрэгт үндэслэсэн энэхүү ангилал нь тэдний давхардсан үүргийг хүлээн зөвшөөрсөн хандлагатай байдаг.⁴⁸ Гэхдээ уг ангилал нь зөвхөн улсын нийслэлийн хувьд авч үзээгүй, бусад байдлаар (Ж/нь эдийн засгаар) тухайн улсын төв болсон хотуудын ойлголтыг мөн хамааруулсан⁴⁹ байх тул манай судалгааны хүрээнд дэлгэрэнгүй авч үзэх шаардлагагүй юм.

Нийслэлийн чиг үүргийг олон талаас нь тодорхойлж болох ч нийслэлийн тусгай үүрэг гэх үнэмлэхүй ойлголт үгүй.⁵⁰ Харин ерөнхийд нь улсын нийслэлд гадагшаа болон дотогшоо чиглэсэн хоёр төрлийн үүрэг байдаг гэж үзэхээр байна.

Нэгдүгээрт, Нийслэл нь ихэвчлэн тухайн улсын соёл, эдийн засаг зэргийн төв байж олон улсад тухайн улсын дүр төрхийг харуулдгаараа гадагш чиглэсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Жишээ нь Токио хот бүхэлдээ дэлхийн хэмжээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаггүй ч “дэлхийн хот” гэж нэрлэдэг. Иймд нийслэл хотуудын гадагшаа чиглэсэн үйл ажиллагаа нь засгийн газар (нийслэлд төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч, манай тохиолдолд засаг дарга хамаарна.)-ын чиг үүргээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд энэхүү чиг үүргийг хуулиар зохицуулсан байх нь ховор юм.

Хоёрдугаарт, нийслэл хотуудад ихэвчлэн, элчин сайдын яам, төрийн байгууллагууд зэрэг улсын ач холбогдолтой логиستيкийн байгууламжууд байрлаж, үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлөөр хангах, тээврийн дэд бүтэц, үндэсний болон олон улсын уулзалт, арга хэмжээ зохион байгуулах, мэдээлэл өгөх, хамгаалалтын үйлчилгээ үзүүлэх зэрэг нэмэлт чиг үүрэгтэй.⁵¹ Эдгээр чиг үүрэг нь нийслэл хотод амьдарч буй хүмүүст чиглэсэн тул дотогшоо чиглэсэн гэж үзэж болох бөгөөд зарим орнууд тухайлан хуульчилсан байдаг.

47 I Y Okunev 2021 IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci. 740 012016.

48 Arunima sen, “Capital Cities - Symbols of Power”, History and Theory Urban Design, PA100815, 2016, p.1-2.

49 Дараах байдлаар ангилсан:

1. Дэлхийн нийслэлүүд – Дэлхийн эдийн засагт чухал ач холбогдолтой (Лондон, Токио)
2. Улс төрийн нийслэлүүд – Засаглалын эрх мэдэл байх зорилгоор бүтээгдсэн (Вашингтон, Оттава)
3. Хуучин нийслэлүүд – Өмнө нь засгийн газар оршдог байсан (Рио де Жанейро, Филадельфи)
4. Хуучин эзэнт гүрний нийслэлүүд - Үндэсний нийслэл гэдгээ хадгалсан хуучин эзэн хааны хотууд (Мадрид, Вена)
5. Орон нутгийн нийслэлүүд – Нэгэн цагт де-факто нийслэл байсан боловч одоо үүргээ алдсан хотууд (Монреаль, Мельбурн)
6. Олон чиг үүрэгт нийслэлүүд – Үндэсний хэмжээний бүх буюу ихэнх чиг үүргийг агуулсан (Парис, Москва)
7. Супер нийслэлүүд - Олон улсын байгууллагуудын төв болдог, улсын нийслэл нь байж болно, үгүй ч байж болно (Брюссель, Нью-Йорк)

50 Cold War Metropolis: the Fall and Rebirth of Berlin as a World City. Minneapolis: University of Minnesota Press (forthcoming), Campbell, Scott. 2000, Холбооц: <https://www-personal.umich.edu/~sdscamp/capitals/Ch2.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.01.15.

51 Congress of local and regional authorities of europe, Recommendation 133 (2003) on management of capital cities, Холбооц: <https://rm.coe.int/management-of-capital-cities-rapporteur-mrs-n-shyman-ska/168071a20e>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.01.15.

1.4.2. Гадаад орнуудын нийслэлийн чиг үүрэг, эрх зүйн зохицуулалт

Тэгвэл бусад орнуудын хууль тогтоомжид нийслэлийн чиг үүргийг хэрхэн тусгасныг авч үзье.

А. Хорват Улс

Хорват Улсын нийслэл Загреб хотын чиг үүргийг Орон нутгийн, бүс нутгийн өөрөө удирдлагын тухай хууль болон Загреб хотын дүрмээр тус тус зохицуулсан ба Нийслэл хотын тухай хуулиараа чиг үүргийн талаар зохицуулаагүй байна. Загреб хот нь том хот болон мужийн давхар статустай холбоотойгоор гүйцэтгэх чиг үүргүүд нь Орон нутгийн болон бүс нутгийн өөрөө удирдлагын тухай хуулиар зохицуулагддаг. Уг хуульд зааснаар том хот нь иргэдийн хэрэгцээ, шаардлагад шууд нийцэх, орон нутгийн ач холбогдол бүхий дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

Суурин, орон сууцны зохион байгуулалт; биет, хот төлөвлөлт; нийтийн үйлчилгээ; хүүхэд хамгаалал; нийгмийн халамж; эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үйлчилгээ; боловсрол; соёл, биеийн тамир, спорт; хэрэглэгчийн хамгаалалт; байгаль орчныг хамгаалах, хөгжүүлэх; гал түймрээс урьдчилан сэргийлэх, иргэний хамгаалалт; өөрсдийн нутаг дэвсгэр дэх тээвэр; нийтийн эзэмшлийн зам талбайн арчилгаа; барилга, байршлын зөвшөөрөл, барилга угсралттай холбоотой бусад баримт бичиг олгох, биет төлөвлөлтийн шийдвэрийн хэрэгжилт; зэрэг үйл ажиллагааг хариуцдаг бол муж нь өөрийн удирдлагын хүрээнд бүс нутгийн ач холбогдолтой дараах ажлуудыг хариуцахаар заасан байна. Үүнд:

- боловсрол;
- эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ;
- хот, жижиг хот төлөвлөлт;
- эдийн засгийн хөгжил;
- дамжин өнгөрөх болон тээврийн дэд бүтэц;
- боловсрол, эрүүл мэнд, нийгэм, соёлын байгууллагуудын сүлжээг төлөвлөх, хөгжүүлэх;
- том хотын нутаг дэвсгэрээс гаднах мужийн нутаг дэвсгэрт барилга байгууламж, байршлын зөвшөөрөл, барилга угсралттай холбоотой бусад баримт бичиг олгох, биет төлөвлөлтийн баримт бичгийг хэрэгжүүлэх⁵² зэрэг багтаж байна.

Нийслэл хотын дүрэмд харин эдгээр чиг үүргийг дараах байдлаар өргөжүүлэн заасан ба Загреб хот нь өөрийн удирдлагын хүрээнд иргэдийн хэрэгцээ, бүс нутгийн ач холбогдол бүхий үйл ажиллагааг шууд шийдвэрлэх орон нутгийн ач холбогдолтой үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд Үндсэн хууль болон бусад хуулиар төрийн байгууллагуудад хуваарилагдаагүй, дараах үйл ажиллагаа явуулдаг. Үүнд:

1. эдийн засгийн хөгжил;
2. нийтийн аж ахуйн удирдлага;
3. хот төлөвлөлт;
4. суурин, орон сууцны зохион байгуулалт;

52 Law on local and regional self-government, 2001, Article 20.

5. боловсрол;
6. эрүүл мэнд;
7. нийгмийн халамж;
8. хүүхэд асрамж;
9. соёл, биеийн тамир, спорт;
10. боловсрол, эрүүл мэнд, нийгэм, соёлын байгууллагуудын сүлжээг төлөвлөх, хөгжүүлэх;
11. тээвэр, тээврийн дэд бүтэц;
12. хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах;
13. байгаль орчныг хамгаалах, сайжруулах;
14. галын болон иргэний хамгаалалт;
15. нийтийн эзэмшлийн зам талбайн арчилгаа;
16. барилга барих, байршлын зөвшөөрөл, барилга угсралттай холбоотой бусад баримт бичиг олгох болон биет төлөвлөлтийн шийдвэрийн хэрэгжилт;
17. тусгай хуулийн дагуу бусад үйл ажиллагаа.⁵³

Загреб хотын чиг үүрэгт Монгол улс шиг нийслэл хотын тусгай болон бусад чиг үүрэг гэж ангилаагүй ба төрийн байгууллага, гадаад улсын Дипломат төлөөлөгчийн газар, олон улсын байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад дэмжлэг үзүүлэх зэрэг чиг үүргийг хуульчлаагүй байна.

Хорват Улсын нийслэлийн чиг үүргийг тодорхойлсон байдалд маш олон давхардсан чиг үүрэг байгааг дурдах нь зүйтэй. Жишээ нь “боловсрол”-ын чиг үүргийг муж болон том хот хоёуланд нь хэрэгжүүлэхээр хуваарилсан байна. Энэ нь нийслэл хотын дүрэмд хүртэл давхардсан байдлаар тусгагдсан байгааг харж болно. Мөн том хотын чиг үүргээс ялгахын тулд мужийн чиг үүрэгт “*том хотын нутаг дэвсгэрээс гаднах мужийн нутаг дэвсгэрт барилга байгууламж, байршлын зөвшөөрөл зэргийг олгох*”-оор заасан нь оновчтой ялгаж зохицуулсан хувилбар биш бөгөөд бусад мужийн чиг үүрэг ийм байдлаар тодрохгүй. Нэг салбарын хамрах олон үйл ажиллагааг өөр өөр түвшний эрх бүхий байгууллагуудад хуваарилж болох нь тодорхой. Жишээлбэл, хот төлөвлөлтийг засгийн газрын түвшинд хуваах нь зүйн хэрэг бөгөөд шат бүр өөрийн түвшинг хариуцах боломжтой. Гэхдээ эдгээрт яг хэн нь аль хэсгийг нь, яаж хариуцах нь салбарын хуулиудад тодорхой заагдсан байх ёстой.

Үүнийг Европын зөвлөлөөс гаргасан тайлбар санамж бичигт ч мөн тусгасан байгаа бөгөөд үүнээс үүдэн хууль тогтоомжийн “бүрэн бус хэрэгжилт”-ийн асуудал үүсэх тул цаашдын салбарын хууль тогтоомжоор эсхүл өөр байдлаар чиг үүргийн хуваалцсан байдал, зэрэгцээ чиг үүрэг зэргийг хасаж, засгийн газрын түвшин бүрийн эрх мэдлийг тодорхой зааж өгөхийг зөвлөсөн байна.⁵⁴ Хорват Улс нь Монгол Улсад хэдий сайн туршлага болохгүй ч зохицуулсан байдлаас нь суралцах боломжтой юм.

53 Statute of the city of Zagreb, 2016, Article 36, Холбооц: <https://skupstina.zagreb.hr/UserDocsImages/Engleski%20WEB/STATUTE%20of%20the%20City%20of%20Zagreb.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.15.

54 Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities, Explanatory memorandum, Karsten Behr, Germany, (R, EPP/CD), Cees Bijl, The Netherlands, (L, SOC), Local and regional democracy in Croatia, 2007, p.11-12.

Б. Унгар Улс

Унгар Улсын нийслэл хотын чиг үүргийг Орон нутгийн удирдлагын тухай хуулиар зохицуулдаг. Уг хуульд зааснаар нийслэл хот дараах чиг үүргийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Үүнд:

1. Хууль, Засгийн газрын тогтоолоор улсын хэмжээнд автотээврийн үйл ажиллагаанд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг нийтийн тээврийн тэргүүлэх ач холбогдол бүхий авто зам, радиаль болон тойрог зам, нийтийн тээврийн тэргүүлэх уулзвар, нийтийн эзэмшлийн цэцэрлэгт хүрээлэн, нийтийн эзэмшлийн талбайн менежмент, зохион байгуулалт, ашиглалт, түүнчлэн эдгээр газруудад нийтийн орон зайд хяналт тавих үйл ажиллагаа, мөн замын хөдөлгөөний зохицуулалт, операторын үүрэг даалгаврын гүйцэтгэл, нийт нутаг дэвсгэрт зам тээврийн зохион байгуулалт;
2. суурин газрын төлөвлөгөө, дүүргүүдийн хилийг давсан суурин газар, нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн бодлого;
3. суурин газрын цэвэр байдал (нийтийн эзэмшлийн зам талбайг услах, тэгш бус байдлыг арилгах);
4. нийгмийн халамж;
5. амьтны эрүүл мэнд;
6. нийтийн эзэмшлийн зам талбай, нийтийн эзэмшлийн цэцэрлэгт хүрээлэн, нийтийн эзэмшлийн талбайг холбогдох дүүргүүдийн саналыг авч нэрлэх;
7. хувийн өмчийн орон сууц, байрны менежмент;
8. нийслэлийн хэмжээний спорт, чөлөөт цагийн спортын арга хэмжээ;
9. нийтийн гэрэлтүүлэг, нийтийн оршуулгын газрын засвар үйлчилгээ, яндан цэвэрлэх үйлчилгээ;
10. орон нутгийн нийтийн тээврийн хэрэгслээр хангах, ажиллуулах, түүнчлэн нийслэлд автомашины зогсоолын нөхцөлийг бүрдүүлэх;
11. төвлөрсөн дулаан хангамжийн үйлчилгээ, ундны ус хангамж, хаягдал ус зайлуулах, цэвэрлэх, хог хаягдлын менежмент;
12. хүрээлэн буй орчин, байгаль орчны хамгаалалт, усны менежмент, усыг бохирдуулахаас урьдчилан сэргийлэх;
13. улсын батлан хамгаалах, иргэний хамгаалалт, гамшгаас хамгаалах;
14. Будапешт дахь орон нутгийн татвартай холбоотой хураамж;
15. эдийн засгийн зохион байгуулалт, хөгжил, аялал жуулчлал;
16. үндэсний соёлын үйлчилгээ, ялангуяа нийтийн номын сангийн үйлчилгээ үзүүлэх, нийтийн соёлын үйл ажиллагааг дэмжих; кино театр, урлагийн байгууллагуудыг дэмжих;
17. соёлын чухал өвийг хамгаалах;
18. орон гэргүй хүмүүсийг халамжлах;
19. түүний өмчлөлийн нийтийн эзэмшлийн газрыг ашигласны төлбөр, журам тогтоох.⁵⁵

55 Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments, Article 23.4.

Унгар Улс нь цэвэр, бохир ус, хог хаягдал болон оршуулгын газрын зохицуулалт зэрэг аж ахуйн шинжтэй зохицуулалтыг Монгол улстай адилаар Орон нутгийн удирдлагын тухай хуулиараа зохицуулсан байгаа ч нийслэлд холбогдох тусгай чиг үүргийг Монгол улс шиг авч үзээгүй байна.

В. Оросын Холбооны Улс

Москва хот Оросын Холбооны Улсын нийслэлийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан Москва хотын төрийн эрх бүхий байгууллагуудын гүйцэтгэх үүргийг Москва хотын дүрмээр зохицуулсан байна. Эдгээр байгууллагуудын чиг үүргийг Москва хотын чиг үүрэг гэж үзэж болох юм. Үүнд:

1. Оросын Холбооны Улсын холбооны засгийн газрын байгууллагууд, Оросын Холбооны Улсын субъектүүдийн төлөөлөгчийн газар, түүнчлэн Оросын Холбооны Улсад суугаа гадаад улсын дипломат төлөөлөгчийн газрыг барилга байгууламж, байр, орон сууц, нийтийн аж ахуй, тээврийн болон бусад үйлчилгээг хуульд тогтоомжийн дагуу хангах.
2. холбооны хууль тогтоомжийн дагуу холбооны Засгийн газраас олгосон төсвийн зардлаар Москва хотын төсвийн алдагдал, зардлыг нөхөх талаар гаргасан журмын дагуу холбооны байгууллагуудад санал гаргах;
3. үндэсний болон олон улсын арга хэмжээ зохион байгуулахад шаардлагатай нөхцөлөөр хангах;
4. Оросын Холбооны Улсын нийслэл Москва хотыг хөгжүүлэх холбооны зорилтот хөтөлбөрийг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд оролцох;
5. Москва хотын нутаг дэвсгэрт холбооны тээврийн системийг засварлах, хөгжүүлэхэд оролцох.⁵⁶

Г. Бүгд Найрамдах Словени улс

Словени Улсын Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд Нийслэл хот нь Бүгд Найрамдах Словени Улсын хувьд онцгой ач холбогдолтойг тэмдэглээд засгийн газар болон хотын удирдлагыг бүрэн эрхийнхээ хүрээнд, дараах асуудлын хэрэгжилтийг уялдуулан хангах шаардлагатай гэжээ. Үүнд:

- төрийн байгууллага, төлөөлөгчийн газрын үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлөөр хангах;
- нийслэл хотыг хөгжүүлэхэд шаардлагатай холбогдох асуудлууд,
- олон улсын ач холбогдолтой арга хэмжээнд оролцох, зохион байгуулах, сурталчлах асуудалд улсын нийслэлийг төлөөлөх,
- улс хоорондын болон олон улсын хамтын ажиллагааны асуудлаар улсын нийслэлийг төлөөлөх;
- үндэсний ач холбогдол бүхий арга хэмжээ, баяр ёслолыг зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх⁵⁷ зэргээр нийслэлийн тусгай чиг үүргийг тусгасан байна.

56 Устав города москвы глава 11 статья 70, Холбоос: <http://mosopen.ru/documents/main/ustav-moskvi/g11>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.26.

57 Act on the Capital City of the Republic of Slovenia (ZGMRS), Article 3, Холбоос: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2503>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.24.

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд тусгасан эдгээр тусгай чиг үүргүүдээс гадна мөн хуулийн 6 дугаар зүйлд төрийн байгууллагууд, улсын ач холбогдол бүхий байгууллага, гадаадын дипломат төлөөлөгчийн газар, гадаадын консулын газар, олон улсын байгууллага, тэдгээрийн төлөөлөгчийн газар зэрэг хуульд заасан бусад байгууллагуудыг үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлөөр хангахдаа:

- байгаль орчныг хамгаалах;
- орон зайн зохион байгуулалт, ашиглалт;
- олон нийтийн аюулгүй байдал;
- замын хөдөлгөөний аюулгүй байдал, хотын хөдөлгөөн;
- эдийн засгийн болон эдийн засгийн бус төрийн үйлчилгээ үзүүлэх;
- нийтийн ашиг сонирхлыг хөнддөг бусад салбарын асуудлуудыг хотын удирдлага болон засгийн газар хамтран хэрэгжүүлэхээр хуульчилсан байна.⁵⁸

Мөн нийслэл хотын дүрмээр орон нутгийн нийтийн ач холбогдолтой, бие даан гүйцэтгэх дараах чиг үүргийг зохицуулсан бөгөөд эдгээр чиг үүрэг тус бүрийг хэрхэн, ямар арга хэмжээ авч гүйцэтгэх талаар дэлгэрэнгүй тусгасан байна. Эдгээр чиг үүрэгт:

1. нийтийн ач холбогдолтой орон нутгийн асуудлыг зохицуулах;
2. Нийслэлийн хөрөнгийг удирдах;
3. Нийслэлийн эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих;
4. орон сууц барих нөхцөлийг бүрдүүлж, орон сууцны түрээсийн хэмжээг нэмэгдүүлэхэд анхаарах;
5. орон нутгийн төрийн үйлчилгээг зохицуулж, удирдаж, хариуцах;
6. сургуулийн өмнөх боловсрол, хүмүүжлийн үйл ажиллагаа, спорт, амралт зугаалгын хөгжлийг хангах, хурдасгах;
7. эрүүл мэнд, нийгмийн халамжийн үйл ажиллагааг зохицуулж, дэмжих;
8. Соёл, эрдэм шинжилгээний үйл ажиллагааг дараах байдлаар дэмжих;
9. агаар, хөрс, усыг хамгаалах, дуу чимээнээс хамгаалах, хог хаягдлын менежментийг хангах, байгаль орчныг хамгаалах, байгаль хамгаалах бусад үйл ажиллагааг гүйцэтгэх;
10. байгалийн болон бусад гамшгаас хамгаалах;
11. нийслэл дэх замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, хамгаалалтын программыг хүлээн авах, нийслэлийн хууль тогтоомжийг зөрчсөн гэмт хэрэг, зөрчлийн торгуулийг тогтоох, нийслэлийн дүрэм журам болон нийслэлийн эрхлэх асуудлын зохицуулсан бусад актуудын хэрэгжилтэд хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх, хотын цагдааг зохион байгуулах, орон нутгийн арга хэмжээнд хяналт тавих зэргээр нийслэлд нийтийн хэв журам сахиулж, амгалан тайван байдлыг хангах;
12. барилгын газрын менежмент, тэдгээрийг ашиглах нөхцөлийг тодорхойлох, нийслэлийн хэрэгцээнд зориулан үл хөдлөх эд хөрөнгийг хураах тохиолдолд хууль тогтоомжид нийцүүлэн нийслэлийн давуу эрх эдлэхдээ олон нийтийн

58 Мөн тэнд.

ашиг сонирхлыг тодорхойлох, эрчим хүчний үзэл баримтлалыг бэлтгэх, эрчим хүчний салбарын бусад ажлууд болон нийтийн ач холбогдолтой орон нутгийн бусад асуудлыг зохицуулах зэрэг багтаж байна.⁵⁹

1.5. Нийслэл болон засгийн газар хоорондын харилцаа

Чухамдаа нийслэл болон тухайн улсын засгийн газрын хоорондын харилцаанд хоёр ашиг сонирхол хөндөгддөг. Нэг талаас улс үндэстнийг төлөөлөх бэлгэдэл болгон нийслэл хотуудыг байгуулдаг. Нийслэлд төр үйл ажиллагаагаа явуулж, засгийн газрын барилга байгууламж байрладаг. Мөн нийслэлд гадаад, дотоодын төрийн албан уулзалтыг зохион байгуулахаас гадна төрийн байгууламж, албан тушаалтныг хамгаалах үүднээс тэдний аюулгүй хамгаалалтын асуудлыг анхаарах шаардлагатай болдог. Нөгөөтээгүүр нийслэл нь хүмүүс амьдардаг газар учир хотын үйлчилгээгээр хангагдах хэрэгцээ, орон нутгийн улс төрийн үйл ажиллагаа явагдах хэрэгцээ гарч ирдэг.

Нийслэлд дэд бүтэц, аюулгүй байдлын стандартыг бусад хотоос илүү өндөр түвшинд байлгахгаас гадна нийслэлийн удирдлагууд үндэсний болон олон улсын ач холбогдолтой арга хэмжээнд оролцох, зохион байгуулах, гадаадын зочид, төлөөлөгч, эрх бүхий этгээдүүдийн аюулгүй байдлыг хангах, сонгууль зохион байгуулах, нутаг дэвсгэртээ улсын татвар хураах болон түүх, соёл, шашин, архитектурын дурсгалт газрууд, түүнчлэн улсын ач холбогдол бүхий байгалийн цогцолбор газруудын хадгалалт, хамгаалалт, нөхөн сэргээлт зэрэг ажлыг хариуцдаг.⁶⁰ Нийслэл хот эдгээр зарим үүргээ засгийн газартай хамтарсан хэлбэрээр хүлээдэг. Эдгээрийн дотроос цагдаа, аюулгүй байдлын чиг үүрэг, хариуцлага нь анхаарал татсан асуудал⁶¹ болдог.

Дэлхийн улс орнууд уг харилцааг хууль эсхүл хамтын ажиллагааны гэрээгээр зохицуулж байна. Эдгээр нь нийслэлд эдийн засгийн баталгааг бий болгож нийслэлийг хөгжүүлэхэд болон нийслэлийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд гарсан зардлыг нөхөн олгох боломжийг бүрдүүлдэг байна.⁶²

Унгар Улсын Орон нутгийн удирдлагын тухай хуульд зааснаар хот болон нийслэлийн засаг захиргаа нь албадлагын арга хэрэглэх эрх бүхий байгууллага байгуулж орон нутгийн олон нийтийн аюулгүй байдал, эд хөрөнгө болон бусад үнэт зүйлийг хамгаалах боломжтой байна. Энэхүү байгууллагын үндсэн үйл ажиллагааг суурин болон нийслэлийн нутаг дэвсгэрийн хүрээнд, харьяа муж (нийслэл)-ын цагдаагийн төв газартай байгуулсан бичгээр хамтран ажиллах гэрээний үндсэн дээр цагдаагийн мэргэжлийн хяналтын дор гүйцэтгэдэг. Уг гэрээг нийтийн захиргааны

59 Statute of the City of Ljubljana (official consolidated text), page 2125, Article 18, Холбоос: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-0669/statut-mestne-obcine-ljubljana-uradno-precisce-no-besedilo>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.01.03.

60 Rapporteur: Natalia SHYMANSKA, "Management of European Capital Cities", Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities Strasbourg, 14 May 2003, CPL (10) 4 Part II, Tenth session, 2003, Холбоос: <https://rm.coe.int/090000168097c3d8>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.29.

61 Shimels Demissie, "Governance Arrangement and Inter Governmental Fiscal Relations of Capital Cities with their National Governments: The Case Study of Addis Ababa City Administration", A Thesis Submitted to School of Graduate Studies, Addis Ababa University, in Partial Fulfillment of the Requirements for the Masters Degree in Public Administration, 2010, p.55.

62 Ц.Норовдондог нар, "Нийслэлийн эрх зүйн зохицуулалт өргөн барьсан хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ, боловсронгуй болгох асуудлууд (харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ)", УИХ-ын тамгын газрын судалгааны төв, Бодлогын судалгаа шинжилгээ V боть, (УБ, 2010), 13 дахь тал.

гэрээ гэж үзнэ. Уг байгууллагын гүйцэтгэх ажил, албадлагын арга хэрэгсэл, хамтын ажиллагааны гэрээ, байгууллагын үйл ажиллагааны дүрэм, түүнчлэн гүйцэтгэх хүмүүст ногдуулсан хувийн нөхцөл байдал зэргийг хуулиар тогтооно.⁶³

Германы холбооны Засгийн газар болон түүний нийслэл Берлин хоёрын харилцааг 1992 онд байгуулсан Нийслэл хотын гэрээ/Хамтын ажиллагааны гэрээ⁶⁴нд тусгасан байдаг. Энэхүү гэрээ нь холбооны засгийн газар болон Берлиний хамтын ажиллагааны үндсэн дүрмийг тодорхойлж өгдөг. Гэрээнд, тухайлбал, холбооны засгийн газар үүргээ гүйцэтгэхэд шаардлагатай дэд бүтэц, холбооны үндсэн хуулийн байгууллагуудад тохирох орон байраар хангахад туслах, гадаадын элчин сайдын яамд болон нийслэл хоттой холбогдох бусад олон улсын байгууллагыг дэмжих, Берлин хотын нийслэл болохтой холбоотой дэд бүтэц гэх мэт асуудлууд хамаардаг. Мөн нийслэл болон үндэсний засгийн газар хоорондын аливаа асуудлыг шийдвэрлэх хамтарсан хороо байгуулахаар гэрээнд тусгажээ. Үүнийг мөн Холбооны Барилгын тухай хуулийн (247-р хэсэг) (1992 онд) оруулснаар албан ёсны болгосон. Гишүүд нь “Берлиний болон Германы холбооны засгийн газрын төлөөлөгчид” (хэдэн төлөөлөгч байх, тэдгээрийг хэрхэн томилох талаар заагаагүй). Холбооны шинэ барилгуудын байршил зэрэг хот төлөвлөлт, газар ашиглалттай холбоотой аливаа асуултыг хороонд тавьж болно (Германы Холбооны хууль 1997).

Москва хот ч мөн Орос Улсын нийслэлийн үүргээ биелүүлж байгаатай холбоотойгоор Орос Улсын төрийн захиргааны төв байгууллагууд, Москва хотын засаг захиргааны хооронд үүсэж болох зохицуулагдаагүй асуудлуудыг талуудын хооронд гэрээ байгуулах замаар зохицуулахаар байна.⁶⁵ Аюулгүй байдал хангах, газар нутаг, барилга байгууламж, Москва хотод үндэсний болон олон улсын арга хэмжээ зохион байгуулахтай холбоотой нэмэлт үйлчилгээг хотын гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагууд гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэдэг. Москва хотын дарга болон Москва хотын Засгийн газар нь холбооны гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагатай тохиролцсоны үндсэн дээр Москва хотын дүрэм болон бусад хууль тогтоомжид харшлахгүй бол бүрэн эрхийнхээ зарим хэсгийг хэрэгжүүлэхийг тэдэнд шилжүүлж болно.⁶⁶

Австрали улсын нийсэл Канберра хотод олон талаараа муж улсын үүрэг гүйцэтгэдэг нийслэл нь бусад мужуудын адил цагдаагийн албагүй ба Австралийн Холбооны Цагдаагийн газартай гэрээ байгуулан тухайн нутаг дэвсгэрт цагдаагийн үүрэг гүйцэтгэдэг байна.⁶⁷

Словени улсын Ерөнхий сайд болон нийслэл хотын дарга хоорондоо Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дагуу дараагийн жилүүдэд нийслэлд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, шийдвэрлэх асуудал зэрэгт шаардлагатай хугацаа, санхүү, эд хөрөнгийг үнэлж, санхүүжилтийн эх үүсвэр, нөхцөлийг тодорхойлж, харилцан хүлээх эрх, үүргийг тусгасан урьдчилсан гэрээ байгуулна.⁶⁸ Энэхүү гэрээгээр тухайн төсөл, хөтөлбөрийн санхүүжилтийн талаар тусгадаг бөгөөд Засгийн газар

63 Law on the local governments of Hungary, CLXXXIX, Article 17.

64 Холбооц: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/hauptstadt/dokumentation/en/politischer_wille/hauptstadtvertrag.shtml, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.22.

65 Оросын Холбооны Улсын нийслэлийн статусын тухай хууль, 3 дугаар зүйл.

66 Устав города москвы глава 11 статья 70, Холбооц: <http://mosopen.ru/documents/main/ustav-moskvi/g11>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.26.

67 Wolman, Hal & Chadwick, Jan & Karruz, Ana & Friedman, Julia & Young, Garry, “Capital cities and their national governments: Washington, D.C.” In Comparative perspective, 2007, p.27.

68 Act on the Capital City of the Republic of Slovenia (ZGMRS), Article 5.2, Холбооц: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2503>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.26.

болон хотын дарга нь улсын болон хотын төсвийн төслийг боловсруулахдаа уг гэрээг харгалзан үзэх ёстой байна. Мөн уг урьдчилсан гэрээнд хотын захиргаанд харьяалагдах бие даасан хөтөлбөрийг улсын төсвөөс хамтран санхүүжүүлэхээр заасан бол уг хөтөлбөрийг улсын төсвийн хөгжлийн хөтөлбөрийн төлөвлөгөөнд тусгах санал гаргасан төсвийн ахлах шууд захиран зарцуулагч хотын даргатай байгуулсан хамтарсан санхүүжилтийн гэрээний үндсэн дээр зориулалтын хөрөнгийг хотын захиргаанд хуваарилна.⁶⁹ Уг гэрээгээр хөрөнгийн зарцуулалтад тавих хяналт, зориулалтын бус зарцуулсан хөрөнгийг улсын төсөвт буцаан оруулах нөхцөл, журмыг тодорхойлдог.⁷⁰

Дээрх урьдчилсан гэрээнд заагаагүй улсын, олон улсын чанартай зэрэг онцгой арга хэмжээг зохион байгуулахдаа Ерөнхий сайд, хотын дарга нар хуулийн дагуу мөн гэрээ байгуулна. Энэхүү гэрээнд Засгийн газар болон нийслэлийн хүлээх үүрэг, үүргээ биелүүлэх арга хэлбэр, талуудын аль нэг нь үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд гарах зардлыг нөхөн төлөх зэрэг талаар тусгасан байна.⁷¹

1.5.1. Нийслэлийн санхүүжилт

Нийслэлийн хэрэгжүүлэх тусгай чиг үүргийн хүрээнд төрөөс тусгайлан санхүүгийн дэмжлэг авдаг эсэх талаар энд авч үзнэ. Нийслэл хотууд нөхөн олговор авдаг шинжээрээ бусад хотоос мөн ялгарч байдаг.

Нийслэл хотын хувьд төрийн институтууд болон үндэсний дурсгалт газруудыг хамгаалах, нийслэлийг улсын доторх болон бусад газартай холбосон дэд бүтцийн засвар үйлчилгээ зэрэг бусад хотуудад ач холбогдол багатай эсвэл ерөөсөө хамааралтай байдаггүй нэмэлт зардлыг гаргах шаардлагатай болдог.

Үндсэндээ нийслэлүүд бусад орон нутгийн засаг захиргааны нэгэн адил өөрийн орлого (татвар, хэрэглэгчийн хураамж гэх мэт) болон санхүүгийн шилжүүлэг гэсэн хоёр төрлийн ерөнхий эх үүсвэрээс санхүүжиж болно. Өөрийн орлогын тухайд нийслэлүүд бусад Орон нутгийн удирдлагуудын нэгэн адил үл хөдлөх хөрөнгийн татварт ихээхэн түшиглэдэг гэдгийг дурдах хэрэгтэй. Харьцуулсан үүднээс авч үзвэл үндэсний засгийн газар үл хөдлөх хөрөнгийн татвар төлдөг (жишээ нь, Өмнөд Африк) эсвэл ийм татварын оронд төлбөр төлдөг (жишээ нь Бельги).

Зарим судлаачид тухайн улсын төрөөс нийслэл хотдоо дор хаяж хоёр төрлийн тодорхой нөхөн олговор олгох ёстой гэж үзсэн байна.⁷² Эхнийх нь аюулгүй байдал, тээвэр, бохир ус, усан хангамж болон бусад дэд бүтэц зэрэг Үндэсний засгийн газрын үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг хангахтай холбогдон гарсан нэмэлт зардлын нөхөн олговор байдаг бол хоёр дахь нь нийслэлд татвар ногдуулах хязгаарлалтын улмаас алдагдсан орлогыг, тухайлбал, чөлөөлөгдсөн эд хөрөнгөөр нөхөх нөхөн олговор юм.⁷³

69 Act on the Capital City of the Republic of Slovenia (ZGMRS), Article 5.6.

70 Мөн тэнд.

71 Мөн тэнд, Article 5.7.

72 Shimels Demissie, "Governance Arrangement and Inter Governmental Fiscal Relations of Capital Cities with their National Governments: The Case Study of Addis Ababa City Administration", A Thesis Submitted to School of Graduate Studies, Addis Ababa University, in Partial Fulfillment of the Requirements for the Masters Degree in Public Administration, 2010, p.30.

73 Shimels Demissie, "Governance Arrangement and Inter Governmental Fiscal Relations of Capital Cities with their National Governments: The Case Study of Addis Ababa City Administration", A Thesis Submitted to School of Graduate Studies, Addis Ababa University, in Partial Fulfillment of the Requirements for the Masters Degree in Public Administration, 2010, p.30.

Үүний эсрэгээр, нөхөн төлбөр олгох механизм байхгүй байгааг судлаачид шүүмжилсэн байна. Тухайлбал, Мадрид (Испани), Рейкьявик (Исланд) хотуудын хувьд нийслэлийн үйл ажиллагаанаас гарах нэмэлт зардлыг тооцсон санхүүжилтийн тогтолцоо байхгүй байгааг шүүмжилдэг. Мөн Берн (Швейцарь) хотын тухайд Конгресс саяхан Швейцарийн эрх баригчдад “Берн хотод зөвхөн Холбооны Засгийн газар, Парламентыг төдийгүй гадаадын элчин сайдын яам, дипломат төлөөлөгчийн газрууд байрших зардлыг санхүүжүүлэх” эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхийг уриалжээ.

Унгар Улсын хувьд нийслэл гэж тусгайлан авч үзээгүй ч орон нутгийн засаг захиргаа нь хуульд заасан тохиолдолд төртэй байгуулсан гэрээний үндсэн дээр төрийн ажлыг гүйцэтгэж болно. Гэрээнд тухайн даалгаврын гүйцэтгэлийн санхүүжилтийг тусгасан байх ёстой ба уг гэрээг нийтийн захиргааны гэрээ гэж үзэхээр байна.⁷⁴

Берлин хот нь нийслэл хотын хувьд санхүүгийн нөхөн төлбөрийг авдаг. Land болон холбооны түвшинд байгуулсан хоёр талт гэрээний дагуу Холбооны засгийн газар одоогоор Берлиний аюулгүй байдлын зардал, нийслэл байхтай холбоотой хэрэгцээнд шаардлагатай дэд бүтэц (метроны шугам), соёлын арга хэмжээ (дуурь, музей г.м) зэрэг чиглэлээр хотод төлбөр төлдөг.⁷⁵ Эдгээрээс бусдаар тусгайлсан санхүүжилтийг авдаггүй байна.

Загреб хотын тухай хуульд заасанчлан Загреб хот нь өөрийн удирдлагын хүрээнд том хот болон мужийн хэмжээнд хамаараах ажил үүргээс гадна хууль тогтоомжоор олгосон бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх бөгөөд эдгээрийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлыг Загреб хотын төсвөөс санхүүжүүлдэг.⁷⁶

Нэгэн сонирхолтой жишээг дурдахад Австрали Улс нь улсын нийслэлийнх нь хувьд болон Австралийн засгийн газар байрлаж байгаагаас үүдэлтэй “онцгой нөхцөл байдал”-д зориулсан нөхөн олговрыг нийслэл Канберра хотод олгодог. Тухайлбал, төрийн байгууллагууд, Канберра хотын зураг төсөл, төлөвлөлтөөс үүдэлтэй нэмэлт зардал, усан хангамжийн үйлчилгээ үзүүлэхэд гарсан нэмэлт зардал болон цагдаа, олон нийтийн аюулгүй байдал, соёл, амралт, үндэсний цэцэрлэгт хүрээлэн, зэрлэг ан амьтдын үйлчилгээ, зам, хотын дамжин өнгөрөх тээвэр, олон нийтийн үйлчилгээ зэрэгт төрөөс нөхөн олговор олгодог байна.⁷⁷

Словени Улсын нийслэл нь Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан тусгай чиг үүргүүд болон засгийн газартай хамтран хэрэгжүүлэх чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлэхдээ төсвийн жил бүрийн орлогын албан татвараас хувь авах ба орлогын албан татварын хувь хэмжээг тооцох аргачлалыг Засгийн газар журмаар тогтоодог. Орлогын албан татварын хувь нь хотын захиргаанд хамаарах бөгөөд тухайн төсвийн жилийн хувьд орлогын албан татварын 0.60% -иас багагүй, 0.80% -иас ихгүй⁷⁸ нь нийслэлийн төсөвт орж тусгай чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлэхээр хуульчилж өгснөөрөө Словени Улсын зохицуулалт онцлог байна.

74 Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments, Article 10.3.

75 Luca Barani, Fiscal Federalism and Capital Cities: A Comparative Analysis of Berlin and Brussels, Dans L'Europe en Formation 2011/1 (n° 359), p.36.

76 Law on the city of Zagreb, 2020, Article 23.

77 Wolman, Hal & Chadwick, Jan & Karruz, Ana & Friedman, Julia & Young, Garry, 2007, “Capital cities and their national governments: Washington, D.C”. In Comparative perspective, p.21.

78 Act on the Capital City of the Republic of Slovenia (ZGMRS), Article 6a.3, Холбоос: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2503>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.08.

1.6. Нийслэлийн удирдлага

Гүйцэтгэх засаглалын хувьд зарим улсад нийслэл хотын дарга энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бол зарим улсад хотын захиргаанаас эдгээр үүргийг коллегийн байгууллага гүйцэтгэдэг. Гэхдээ энэ ялгаа нь юуны түрүүнд улс төрийн хариуцлагатай холбоотой. Өдөр тутмын ажилд хотын даргад хэд хэдэн байгууллагууд тусалдаг. Жишээлбэл, Лондон хотод хотын даргын үүрэг бол Лондонг илүү сайн хот болгох стратеги боловсруулах явдал бөгөөд ингэхдээ тэрээр эдгээр зорилгод хүрэхийн тулд чиг үүрэг бүхий байгууллагуудтай хамтран ажилладаг.

Цөөн хэдэн нэгдсэн засаг захиргаагүй нийслэл хот байдаг. Армени улсын нийслэл Ереван хотод Ереван хотын дарга, дүүргүүдийн хотын дарга нараас бүрдсэн зөвлөл байдаг ч нутгийн өөрөө удирдах ёсны эрх мэдэл зөвхөн дүүргийн хэмжээнд л байдаг. Азербайжаны нийслэл Баку хотод ч орон нутгийн засаг захиргааны зөвлөлдөх байгууллага байдаггүй.⁷⁹ Мөн хотын даргыг ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлдөг бөгөөд сонгогдсон хотын даргагүй Европын ганц нийслэл болгодог.

Өөрсдөө холбооны улсууд болох нийслэл хотын давхар статусаас үүдэлтэй онцлог шинж чанар нь орон нутгийн гүйцэтгэх засаглалд адилхан хамаарах нь дамжиггүй. Жишээлбэл, Вена хотын дарга нь хотын гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг гол байгууллага боловч нэгэн зэрэг Венийн Газрын захирагч/засаг дарга (Land governor of Vienna) болдог. Хотын даргыг орон нутгийн иргэд шууд сонгодог ч бусад хотын захиргаанаас ялгаатай нь Вена хотын даргыг (Венийн газрын захирагч/ засаг дарга болохынх нь хувьд) орон нутгийн хурлаас сонгодог.

1.6.1. Нийслэл Берлин хотын удирдлага

Берлин бол хот-улс бөгөөд Берлин хотын засаглах дарга (the Governing Mayor) нь Берлин муж улсын ч, Берлин хотын ч даргын үүргийг гүйцэтгэдэг бөгөөд төрийн бодлогын үндсэн чиглэлийг тодорхойлдог.

Берлин нь муж улс тул муж улсын засгийн газар (Берлиний Сенат)-тай байх бөгөөд энэ нь гүйцэтгэх засаглалыг хэрэгжүүлэгчийн хувьд төрийн бодлогыг хариуцаж, Берлин хотын захиргааг удирддаг. Берлиний Сенат нь Берлин хотын засаглах дарга болон хамгийн ихдээ арван сенатчаас бүрддэг.⁸⁰ Төлөөлөгчдийн танхим нь засаглах хотын даргыг сонгодог ба уг хотын дарга нь Сенатын бусад гишүүдийг томилдог байна. Сенаторууд нь санхүү, нийгмийн үйлчилгээ, боловсрол, хот байгуулалт зэрэг өөр өөр чиглэлийг хариуцан ажилладаг.⁸¹

79 Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), "Status of capital cities", The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl(14)4rep, 4 May 2007, p.13, Холбоос:

80 Berlin's Political Structure, https://www.berlin.de/rbmskz/en/the-senate/political-structure/#headline_1_0, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.12.

81 Мөн тэнд.

Берлиний Төлөөлөгчдийн танхим нь Берлин мужийн парламент бөгөөд үндсэн хуулийн дээд байгууллага юм. Төлөөлөгчдийн танхим Берлиний Сенатын ажлыг нягтлан шалгаж, хотын захирагчийг сонгодог. Төлөөлөгчдийн танхим нь хууль тогтоомжийг хариуцдаг, тухайлбал Берлиний улсын төсвийг баталдаг.⁸²

Берлиний засаг захиргаа нь 2 шатлалтай байх бөгөөд үүнд: төвийн удирдлага болон бага хотын удирдлага (borough) багтана. Төвийн удирдлага нь чухал үүрэг гүйцэтгэдэг ба Сенатын хэлтэс болон тэдгээрийн харьяа байгууллагуудаас бүрдэнэ. Мөн Берлин хотын чухал байгууллагууд болох цагдаа, санхүү, шүүх гэх гол салбаруудыг хариуцдаг. Энэ нь Берлиний засгийн газар, Сенат болон засаглах хотын даргаар ахлуулсан байна. 12 бага хотын удирдлага нь Берлиний засаг захиргааны доод шатыг бүрдүүлдэг. Юуны өмнө орон нутгийн дотоод хэрэг, соёл, ногоон байгууламж, сургууль гэх мэт асуудлыг бага хотын удирдлага хариуцдаг байна.

Сенатын хэлтэс, тэдгээрийн харьяа байгууллага нь төв удирдлагын нэг хэсэг юм. Төв удирдлага нь бүхэлдээ Берлинд ач холбогдолтой, нэгдсэн зохицуулалт шаарддаг бүх асуудлыг хариуцдаг. Сенатын хэлтсийг Берлин мужийн Засгийн газрын гишүүд, Сенат удирддаг. Сенатор бүр нэг Сенатын хэлтэс хариуцдаг. Тэдний зохион байгуулалтын бүтэц Сенатын хэлтсийг бусад холбооны улсуудын яамтай харьцуулж болно.

Зарим эх сурвалжид хотын дарга болон засаг даргын хоорондын ялгааг дараах байдлаар харуулжээ.

Хүснэгт 3.1. Хотын дарга болон засаг даргын хоорондын ялгаа

Ялгаа	Хотын дарга	Засаг дарга
Хүрээ	Хот, тосгон, муж, хотын захиргааны тэргүүн эсвэл хамгийн өндөр албан тушаалтан юм.	Төрийн тэргүүн, эсвэл үндэсний засгийн газрын тэргүүний дараа орох, аймаг буюу бусад дэд нэгжийн засаг захиргааны тэргүүн буюу хамгийн өндөр албан тушаалтан юм.
Эрэмбэ	Хотын даргын ажлын алба нь Засаг даргын албанаас доогуур байдаг.	Засаг даргын ажлын алба нь хотын даргын албанаас өндөр байдаг.
Сонгууль	Зарим оронд хотын дарга нь ЗГ-ын гишүүн байдаг. Зарим оронд сонгуулиар сонгогддог.	Зарим оронд засаг дарга нь томилогддог бол зарим оронд сонгогддог байна.
Хариуцлагын хүрээ	Хотын даргын хариуцах нутаг дэвсгэр (хот, суурин) Засаг даргынхтай харьцуулахад бага байна.	Засаг даргын хариуцах газар (муж, аймаг) нь хотын даргын хариуцах бүсээс том байна. ⁸³

Харин Орос Улсын хувьд сонирхол татдаг нэг зүйл нь, яагаад холбооны ач холбогдол бүхий адил статустай хотууд болох Москва, Санкт-Петербург хотуудад гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч нь өөр өөр нэртэй байгаа талаар юм. Өөрөөр хэлбэл иргэд Москвад хотын даргын төлөө харин Санкт-Петербург хотын Засаг даргад санал өгч сонгодог тул бүрэн эрх болон албан тушаалын зөрүү байдаг эсэх нь сонирхол татаж байна. Үүнд шинжээч, мэргэжилтэн Михаил Краснов хэлэхдээ хууль тогтоомжийн дагуу тус субъектийн дарга нарын үүрэг, бүрэн эрх ижил бөгөөд зөвхөн нэрийн хувьд ялгаатай гэжээ.⁸⁴

82 Мөн тэнд.

83 Mayor vs Governor a complete comparison, Холбоос: https://differpedia.com/difference-between-mayor-and-governor/#Comparison_chart, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.12.

84 Холбоос: <https://pronedra.ru/eksperty-otvetili-pochemu-v-moskve-mer-a-v-sankt-peterburge-gubernator-298205.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.12.

1.6.2. Нийслэл Москва хотын удирдлага

Москва хотын дарга бол Москва хотын хамгийн өндөр албан тушаалтан юм. Москва хотын дарга нь Москва хотын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн асуудлыг шууд эсвэл гүйцэтгэх эрх бүхий байгууллагаараа дамжуулан шийдвэрлэж, хотын эдийн засгийг удирдаж, гүйцэтгэх болон захиргааны бусад чиг үүргийг бүрэн эрхийнхээ хүрээнд гүйцэтгэдэг. Хотын дарга нь Холбооны улсын эрх бүхий байгууллагууд, Орос Улсын бусад субъектийн төрийн байгууллагууд орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудтай харилцахад болон олон улсын арга хэмжээнд Москва хотыг төлөөлөх чиг үүргийг гүйцэтгэдэг бүх нийтийн сонгуулиар сонгогддог. Мөн холбооны хууль тогтоомж, Москва хотын хууль тогтоомжоор тогтоосон журмаар гэрээ, хэлэлцээр байгуулах, Москвагийн засгийн газрыг байгуулж, огцруулах шийдвэр гаргах эрхтэй бөгөөд мөн Москва хотын гүйцэтгэх засаглалын бүтцийг тодорхойлж бүрдүүлнэ.⁸⁵

Өөрөөр хэлбэл хотын дарга нь Москва хотын Засгийн газрыг толгойлдог. Москвагийн Засгийн газрыг хотын даргын орлогч, хотын даргын ажлын албаны дарга, Москва хотын Засгийн газрын сайд нар, Москва хотын засаг захиргааны дарга нар тус тус бүрдүүлдэг.⁸⁶

1.6.3. Нийслэл Будапешт хотын удирдлага

Будапешт хотыг мөн хотын дарга төлөөлдөг. Тэрээр шууд сонгуулиар сонгогддог бөгөөд түүний үндсэн үүрэг нь Ерөнхий ассамблей болон хороодын үйл ажиллагаатай холбоотой. Мөн тэрээр хотын Захирагчийн ажлын албыг удирдаж, нийтийн захиргааны асуудлыг төрийн төлөөлөгчийн хувиар шийдвэрлэдэг. Хотын даргыг орлон гүйцэтгэгчээр хангах, түүний ажилд туслуулах зорилгоор хотын даргын санал болгосноор хотын даргын захирамжаар ажлаа гүйцэтгэдэг орлогч нарыг (2021 оны байдлаар хотын дөрвөн орлогчтой) Ерөнхий Ассамблейгаас сонгодог.⁸⁷

Хотын захиргааны үүрэг, бүрэн эрхийг Орон нутгийн удирдах байгууллага буюу Ерөнхий Ассамблей хариуцдаг. Ерөнхий ассамблей ба түүний байгууллагууд (Ерөнхий ассамблейн хороод, Хотын дарга, Захирагчийн ажлын алба, дүүргийн удирдах зөвлөл, мужийн өөрөө удирдах байгууллага, хамтарсан өөрөө удирдах байгууллага, нарийн бичгийн дарга болон холбоод г.м)-аараа дамжуулан хотын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.⁸⁸ Ерөнхий ассамблей нь холбогдох үүрэг даалгаврыг тасралтгүй биелүүлэхийн тулд зарим бүрэн эрхээ хотын дарга эсвэл хороодод шилжүүлж болно.⁸⁹ Нутгийн удирдлагын тухай хуульд шилжүүлж болохгүй бүрэн эрхүүдийг тодорхойлсон байдаг.

85 Устав города Москвы, ст.41, Холбоос: <http://mosopen.ru/documents/main/ustav-moskvi/g7>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.22.

86 Закон о Правительстве Москвы (Мэрия), Холбоос: <http://mosopen.ru/government/3>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.04.

87 The Municipality of Budapest, Холбоос: <https://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.03.

88 Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments, Article 41.2.

89 The Municipality of Budapest, <https://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.03.

Нийтийн санал асуулгаар сонгогдсон Будапешт хотын Ерөнхий нарийн бичгийн даргыг хотын дарга тодорхойгүй хугацаагаар томилдог. Ерөнхий нарийн бичгийн дарга нь хотын захиргааны үйл ажиллагааг хариуцдаг бөгөөд хотын Захирагчийн ажлын албаны мэргэжлийн удирдагч, төрийн төлөөлөгчийн хувьд төрийн захиргааны ажлыг хариуцдаг, захиргааны хариуцлага хүлээдэг хүн юм.⁹⁰

Хотын захиргааны тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд Ерөнхий Ассамблей нь гишүүдийнхээ дундаас зөвлөхүүдийг сонгодог. Зөвлөхүүдийг тодорхой хугацаанд эсвэл тодорхой үүрэг даалгавраар сонгож болно. 2021 оны байдлаар эрүүл мэндийн асуудал эрхэлдэг нэг зөвлөх ажиллаж байна.⁹¹

1.6.4. Нийслэл Загреб хотын удирдлага

Загреб хотын удирдлага нь төлөөллийн байгууллага болох Хотын ассамблей болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч Хотын даргаас бүрддэг. Хотын дарга болон түүний хоёр орлогч, Хотын зөвлөлийн гишүүдийг шууд сонгуулиар сонгодог.

Хотын захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалт нь нийслэлийн 24 алба, 1 хотын товчоо, 2 хотын үйлчилгээний газраас бүрдэнэ. Тэд хотын дарга болон хотын захиргааны өмнө хариуцлага хүлээдэг. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг Хотын дүүргийн зөвлөл 17 дүүрэгт төлөөлдөг. Дүүргийн оршин суугчид Зөвлөлийн гишүүдээ мөн сонгодог.

Хотын дарга нь хотын захиргааны байгууллагад даалгасан төрийн захиргааны үйл ажиллагааг Хорватын Засгийн газрын өмнө хариуцна.⁹² Төрийн захиргааны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхдээ Хорватын Засгийн газар хотын даргад тушаал өгч болно.⁹³ Хэрэв хотын дарга энэхүү тушаалыг биелүүлээгүй бол Хорватын Засгийн газар орон нутгийн болон бүс нутгийн засаг захиргааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын даргын санал болгосноор Загребын төрийн захиргааны комиссарыг томилно.⁹⁴

Хотын дарга Загреб хотын бүрэн эрхийн хүрээнд гүйцэтгэх эрх мэдлийг илүү үр дүнтэй, үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх зорилгоор ажлын албуудыг байгуулдаг. Хотын даргын ажлын алба нь тодорхой асуудлыг мэргэжлийн түвшинд шийдвэрлэж, санал, дүгнэлт гаргаж, бүс нутгийн нөхцөл байдалд хяналт тавьж, баримт, мэдээллийг бэлтгэдэг. Ажлын алба нь комисс, зөвлөл, төлөөллийн хурал, ажлын хэсэг болон бусад хэсгүүдээс бүрдэнэ.⁹⁵

Хотын дүрмийн 52 дугаар зүйлд зааснаар Хотын ассамблей нь байнгын болон түр ажлын албуудыг байгуулах боломжтой бөгөөд байнгын ажлын алба нь Хотын ассамблейн хэлэлцэх асуудлын дараалалд тусгасан шийдвэр, бусад актуудын

90 The Municipality of Budapest, <https://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.03.

91 Мөн тэнд.

92 Statute of the city of Zagreb, 2016, Article 62.1, Холбооц: <https://skupstina.zagreb.hr/UserDocImages/Engleski%20WEB/STATUTE%20of%20the%20City%20of%20Zagreb.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.15.

93 Мөн тэнд, Article 62.2.

94 Statute of the city of Zagreb, 2016, Article 62.3, Холбооц: <https://skupstina.zagreb.hr/UserDocImages/Engleski%20WEB/STATUTE%20of%20the%20City%20of%20Zagreb.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.15.

95 Мөн тэнд Article 60.25.5.

төсөл болон холбогдох өөрөө удирдах ёсны хүрээнд хамаарах бусад асуудлыг хэлэлцэж, санал, дүгнэлтээ гаргадаг. Харин түр ажлын албуудыг тухайлсан асуудлуудыг шалгах, мэргэжлийн түвшинд дүн шинжилгээ хийх, энэ хүрээнд актын төслийг боловсруулах зорилгоор байгуулдаг байна.

Мөн Хотын ассамблей нь хотын эрх баригчдын үйл ажиллагаа болон нийтийн үйлчилгээний хууль ёсны дагуу явагдаж байгаа эсэхтэй холбоотой олон нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдөж буй асуудлаар, эсхүл Загреб хотын нийтийн ашиг сонирхлын бусад асуудлаар холбогдох баримт, нотолгоог цуглуулах үүрэгтэй тусгай ажлын алба болох хотын төлөөлөгчдөөс бүрдсэн Комиссыг байгуулж болно.

Хотын ассамблей нь түүний үйл ажиллагаатай холбоотой мэргэжлийн, удирдлага, техникийн болон бусад үйл ажиллагааг гүйцэтгэх Захиргааны албыг байгуулдаг. Захиргааны албыг Хотын ассамблейн Нарийн бичгийн дарга удирддаг. Хотын ассамблейн Нарийн бичгийн дарга нь Хотын ассамблейн өмнө өөрийн ажил болон Захиргааны албаны ажлыг хариуцна. Мөн Хотын ассамблей нь Загреб хотын залуучуудын зөвлөлийг Загреб хотын зөвлөх байгууллагаар ажиллуулах, Загреб хотын залуучуудын эрх, хэрэгцээ, ашиг сонирхлыг сурталчлах, хамгаалах зорилгоор байгуулдаг талаар Хотын дүрмийн 56, 57 дугаар зүйлүүдэд тус тус тусгажээ.

1.6.5. Нийслэл Любляна хотын удирдлага

Хотын удирдлага нь хотын зөвлөл, хяналтын зөвлөл болон хотын даргаас бүрддэг. Нийслэлд сонгууль болон санал асуулга явуулах, сонгуулийн үйл ажиллагааны хууль ёсны байдлыг хамгаалах бие даасан байгууллага болох сонгуулийн хороотой байна.⁹⁶ Хотын даргыг шууд сонгуулиар сонгодог.

Хотын зөвлөл нь дөчин таван гишүүнтэй, нийслэлийн бүрэн эрхийн хүрээнд бүх асуудлаар шийдвэр гаргах дээд байгууллага⁹⁷ бөгөөд өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд Хотын зөвлөлийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг шийдвэрлэх санал, дүгнэлт гаргадаг комисс, хороодыг байгуулж болно.⁹⁸

Хяналтын зөвлөл нь Сангийн яамны төсвийн зарцуулалтыг хянадаг дээд байгууллага бөгөөд Нийслэлийн хөрөнгийн захиран зарцуулалт, төсвийн хөрөнгийг зориулалтын дагуу зарцуулж, үр дүнтэй ашиглаж байгаад хяналт тавих үүрэгтэй, хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг.⁹⁹

Хотын дарга нь Хотын зөвлөлийг төлөөлж, хуралдуулж, хуралдааныг удирддаг боловч санал өгөх эрхгүй байдаг.¹⁰⁰ Нийслэл хотын дарга нэгээс доошгүй орлогчтой байх ба Хотын орлогч дарга нь хотын даргад ажилд нь тусалж, хотын даргаас олгосон эрх мэдлийн хүрээнд бие даасан ажил, үүргийг гүйцэтгэдэг.¹⁰¹

96 Statute of the City of Ljubljana (official consolidated text), page 2125, Article 21, Холбоос: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-0669/statut-mestne-obcine-ljubljana-uradno-precisno-besedilo> Сүүлд үзсэн огноо: 2022.01.10.

97 Мөн тэнд, Article 26.

98 Мөн тэнд, Article 30.

99 Мөн тэнд, Article 33.

100 Мөн тэнд, Article 52.

101 Мөн тэнд, Article 54.

ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН НИЙСЛЭЛ УЛААНБААТАР ХОТЫН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ

2.1. Нийслэл Улаанбаатар хотын онцлог, хэлбэр

Улаанбаатар хот бол Монгол Улсын нийслэл юм. Энд дурдсан нийслэл гэдэг тодотгол нь Улаанбаатар хотын албан ёсны статус юм.¹⁰² Нийслэл хот нь засаг захиргааны хувьд нэгдмэл тогтолцоотой улсын нийслэл бөгөөд Монгол Улсын хүн амын олонх байршиж, эдийн засгийн хувьд ч тэргүүлж байх тул хэлбэрийн хувьд хамгийн их хүн амтай, олон чиг үүрэг бүхий төвлөрсөн нийслэл байна. Нийслэл хот бэлгэ тэмдэгтэй байх бөгөөд түүний загвар, хэрэглэх журмыг нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал батална.¹⁰³

Монгол Улсын нийслэл нь хот болохоос гадна Монгол Улсын засаг, захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж болохынхоо хувьд тухайлсан хуулиар зохицуулагддаг.

Доктор Г.Жаргал, Я.Долгоржав нарын гаргасан Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарийн үечлэлээс¹⁰⁴ үзвэл нийслэлийг Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болгон тооцсон явдал нь 1992 оны Үндсэн хуулиас эхтэй болохыг харж болно. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 57 болон 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана”, “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн.” гэж тус тус заасан нь “нийслэл”-ийг Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж хэмээн тунхагласан явдал юм. Мөн энэ нь төрийн байгууламжийн хүрээнд нийслэл бол өөрийгөө тэтгэх тал бүрийн чадавхтай бие даасан субъект байна гэдгийг баталгаажуулсан хэрэг болж байна.¹⁰⁵

Монгол Улсын нийслэлийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болохынх нь хувьд түүнд холбогдох нийтлэг харилцааг Монгол Улсын засаг захиргааны нэгж түүний удирдлагын тухай хуулиар зохицуулсан ба эрх зүйн харилцаанд бусад нэгжийн адил нийтийн эрх зүйн этгээд¹⁰⁶ болж оролцохоор хуульчилсан байна. Харин иргэний эрх зүйн харилцаанд нийслэл, дүүрэг нь хуулийн этгээдийн нэгэн адил оролцохоор Иргэний хуульд¹⁰⁷ тусгасан.

Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б. Чимид “засаг захиргааны нэгж гэх шинж бол хүн амын хууль ёсоор харьяалагдаж орших, үүний тул тэдгээрт үйлчлэх, засаглаж захирах ажил эрхэлдэг байгууллага байх... гэсний илрэл болохоос биш тодорхой нутаг дэвсгэрийн дотор оршин суудаг хүн ам гэснийг тэмдэглэх нэр томьёо биш.”¹⁰⁸

102 Ц.Норовдондог нар, “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга (төсөл)-ын талаарх шүүмж, бусад орны туршлага (харьцуулсан судалгаа)”, УИХ-ын тамгын газрын судалгааны төв, Бодлогын судалгаа шинжилгээ V боть, 2010, 77 дахь тал.

103 Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 7.1-7.2 дугаар зүйл.

104 Г.Жаргал, Я.Долгоржав, “Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь: Зохион байгуулалт, шийдвэр, түүхэн үечлэл, сургамж, хандлага (XX зууны түүхэн замнал, XXI зууны гараа)” илтгэл, Үндсэн хуулийн эхийг баригч - Б. Чимид, Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, (УБ, 2020), 229 дэх тал.

105 Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр, (УБ, 2004), 50 дахь тал.

106 Монгол Улсын засаг захиргааны нэгж түүний удирдлагын тухай хууль, 2020, 5.1 дүгээр зүйл.

107 Иргэний хууль, 2002, 7.3 дугаар зүйл.

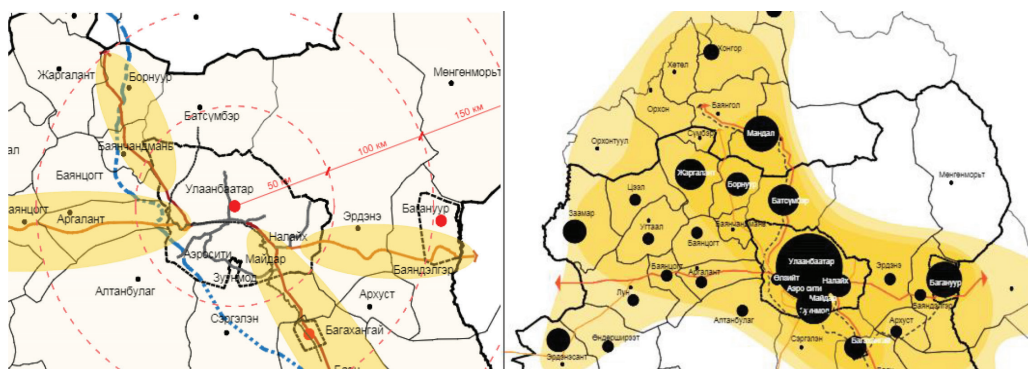
108 Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр, (УБ, 2004), 123 дахь тал.

гэж нэгжийн нутаг дэвсгэр, хүн ам, засаг захиргаа гэсэн ойлголтуудыг заагласан. Өөрөөр хэлбэл засаг захиргаа нь нутаг дэвсгэр дээрх хүн амд хэрэгжиж байж нэгж болдог гэж ойлгож болох юм.

Монгол Улсын нийслэл нь засаг захиргааны нэгж болохынхоо хувьд мөн нутаг дэвсгэртэй. Гэвч Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлд заасан “Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хот мөн.” Гэсэн заалт нь Улаанбаатар хотын нутаг дэвсгэр нь нийслэлийн нутаг дэвсгэр, мөн хүн ам, засаглалын хувьд давхацдаг буюу нийслэл, Улаанбаатар хот хоёр нэг ойлголт гэдгийг илэрхийлж байгаа юу гэсэн асуулыг гаргаж тавьж байна.

Газар нутгийн хувьд авч үзвэл, Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасанчлан “Нийслэл нь УИХ-аас баталсан хилийн цэс бүхий нутаг дэвсгэртэй байна. Харин нийслэл хот нь хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөгөөр тодорхойлогдож, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаар баталсан тэг гортиг бүхий эдэлбэр газартай байна.”¹⁰⁹ гэж нийслэл болон нийслэл хот хоёрыг ялгаж зохицуулсан. Өөрөөр хэлбэл энэ нь Улаанбаатар хотыг нийслэл хот гэж нэрлэн хэрэглэж, нийслэлийн буюу засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дээр байрлах эдэлбэр газартай хэмээн газар нутгийн хувьд ялгамжтай байхыг илэрхийлж байна. Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үзэл баримтлалд нийслэлийн газар нутгийн хилийн цэсийг дүрслэхдээ доорх байдлаар Улаанбаатар, Багануур, Багахангай гэж тусад нь нэрлэсэн байна.

Зураг 3.1. Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө дэх нийслэлийн газар нутгийн хилийн цэс



Нийслэл нь 470.00 мянган га 3 хэсэг нутаг дэвсгэртэй Багануур, Багахангай дүүргүүд нь алслагдсан дүүргүүдэд тооцогдох ба Улаанбаатар хотын төвөөс 130км, 65 км зайд тус тус оршдог.¹¹⁰ Харин Улаанбаатар хотын тогтоогдсон тэг гортиг: 35206 га¹¹¹ байна. Мөн хүн амын хувьд нийслэл 2018 оны байдлаар 1380792 хүн амтай бол Улаанбаатар хот нь 1311251 хүн амтай¹¹² зэргээр тус тус нийслэл болон

¹⁰⁹ Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 6.2 дугаар зүйл.

¹¹⁰ Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үзэл баримтлал /концепц/, 2020, Зураглалын материал, 20 дахь тал.

¹¹¹ Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний Улаанбаатарын бүс, хот орчмын хот төлөвлөлтийн суурь судалгаа, 2020, 4 дэх тал.

¹¹² Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үзэл баримтлал /концепц/, 2020, Зураглалын материал, 20 дахь тал.

Улаанбаатар хотыг хүн ам, нутаг дэвсгэрээр нь ялгаж тайлбарласан байна. Харин засаглалын хувьд “Нийслэлийн засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагч” гэж хоёр нэршлээр чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгааг харж болно.

Монгол Улсын нийслэл нь төрийн байгуулалтын хувьд засаг захиргаа нутаг, дэвсгэрийн нэгж боловч өөрийн үндсэн чиг үүрэг, бүтэц бүрэлдэхүүн, төвлөрөл болон улс орны дотоод, гадаад харилцаанд эзлэх байр суурь, нэр хүндийн хувьд засаг захиргааны бусад нэгжүүдээс ялгагдах үндсэн онцлогтой тул нийслэл хотын эрх зүйн статусыг тусгай хуулиар зохицуулдаг.¹¹³

2.2. Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн үндэс

Монгол Улсын 1924 оны Үндсэн хуульд “Тус Улсын Их, Бага Хурлыг Улаанбаатар хото хуралдуулан байвал зохино.”¹¹⁴ гэж Улаанбаатар хотод парламент хуралддаг газар байхаар ач холбогдлыг нь тунхагласан ба цаашид 1940 оны Үндсэн хуульд “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын төв нийслэл нь Улаанбаатар хот болно.”¹¹⁵ гэж 1960 оны Үндсэн хуульд “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын нийслэл бол Улаанбаатар хот мөн.”¹¹⁶ хэмээн нийслэлийн статусыг баталгаажуулсныг 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлд мөн уламжлан хуульчилсан байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт заасанчлан Монгол Улсын төрийн дээд байгууллагууд байнга оршдог хотыг Улсын нийслэл гэх ба Монгол Улсын нийслэлийг Улаанбаатар хот байхаар заажээ. Харин Монгол Улсын нийслэлийн эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоох¹¹⁷ бөгөөд үүний дагуу гарсан органик хуульд “...Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хот /цаашид “нийслэл хот” гэх/ нь хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, удирдлага, зохион байгуулалттай эрх зүйн байдал бүхий хот”¹¹⁸ буюу тусгай статус бүхий хот¹¹⁹ хэмээн тусгасан байна.

Мөн Нэгжийн тухай хуульд нийслэлийн хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг дараах байдлаар дурдан нийслэлийг тодорхойлсон. Үүнд:

- төрийн дээд байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангах,
- хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүргийн хүрээнд эдийн засаг, нийгмийн асуудлаар бие даан шийдвэр гаргах,
- дүүргүүдийн үйл ажиллагааг зохицуулах,
- иргэдэд хуульд заасан үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагааг зохион байгуулах,
- хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, хяналтыг хэрэгжүүлэх нэгж мөн.

2.3. Нийслэл Улаанбаатар хотын чиг үүрэг

Нийслэл хотын статус нь дүрмийн номд тусгаснаар биш зөвхөн уламжлалд суурилж тогтдог¹²⁰ тул Монгол Улсын хувьд өргөн, уудам газар нутаг, цөөн хүн ам, нүүдлийн соёл иргэншил, нийслэл нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болдог,

113 Г.Совд, Н.Жанцан нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, (УБ, 2000), 71 дэх тал.

114 (1924) Монгол Улсын Үндсэн хууль, 50 дугаар зүйл.

115 (1940) Монгол Улсын Үндсэн хууль, 94 дүгээр зүйл.

116 (1960) Монгол Улсын Үндсэн хууль, 92 дугаар зүйл.

117 Монгол Улсын Үндсэн хууль, 13.2 дугаар зүйл.

118 Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, 2021, 4.1 дүгээр зүйл.

119 С.Нарангэрэл, Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг, (УБ, 2021), 261 дэх тал.

120 Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), “Status of capital cities”, The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl (14)4rep, 4 May 2007.

хөгжиж буй, жижиг эдийн засагтай зэрэг онцлогоос шалтгаалж Улаанбаатар хотын болон нийслэлийн статус, чиг үүргүүд цаашилбал нийслэлийн засаг дарга хийгээд Улаанбаатар хотын захирагчийн статус, чиг үүргүүд нь нэгдсэн тогтолцоотой явагдаж байна.

Нэгжийн тухай хууль болон Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хуульд тус тус зааснаар нийслэлийн хэрэгжүүлэх 22 чиг үүргийг хуульчилсан. Эдгээрийг харьцуулан авч үзвэл:

Хүснэгт 3.2. Хуульд заасан нийслэлийн хэрэгжүүлэх чиг үүрэг

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль	Монгол Улсын Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль
24.1.1.нийслэлийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт;	8.2.1.Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Улсын дээд шүүх, Үндсэн хуулийн цэц, төрийн захиргааны болон төрийн бусад байгууллага, гадаад улсын Дипломат төлөөлөгчийн газар, олон улсын байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад дэмжлэг үзүүлэх;
24.1.2.нийслэлийн өмчийн ашиглалт, эзэмшилт, захиран зарцуулалт, түүнд тавих хяналт;	8.2.2.хуульд өөрөөр заагаагүй бол үндэсний болон олон улсын хэмжээний баяр наадам, хурал, урлаг, спортын болон бусад арга хэмжээг зохион байгуулах;
24.1.3.нийслэлийн төсөв, түүний төлөвлөлт, гүйцэтгэл, тайлан, хяналт;	8.2.3.олон улсын зорчигч болон ачаа тээвэр, логистикийн үйл ажиллагааны удирдлага, зохицуулалт;
24.1.4.хууль тогтоомжид заасан хүрээнд албан татвар, төлбөр, хураамжийн хувь хэмжээг тогтоох асуудал;	8.2.4.нийслэл дэх үндэсний хэмжээний түүх, соёлын дурсгалт газрын хадгалалт, хамгаалалт;
24.1.5.нийслэлийн орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөлт, хуваарилалт болон бусад сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт, тайлан, хяналт;	8.2.5.нийслэлийн нутаг дэвсгэрээр дамжин өнгөрөх олон улсын чанартай авто зам барих, түүний арчлалт, засвар, холбогдох үйл ажиллагаа;
24.1.6.нийслэлийн жижиг дунд үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх сангийн менежмент;	8.2.6.нийслэл хотын хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт;
24.1.7.нийслэлийн хүн амын ундны болон ахуйн хэрэгцээний уст цэгийн төлөвлөлт, хяналт;	8.2.7.энэ хуульд заасан нийслэл хотын тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай барилга байгууламж, авто зам, нийтийн эзэмшлийн зам талбай, ногоон байгууламж, гэрэлтүүлэг болон бусад дэд бүтцийн засвар, арчлалт, цэвэрлэгээ, үйлчилгээ, хамгаалалт.
24.1.8.нийслэлийн музей, театр, номын сан, соёлын ордон, биеийн тамир, спортын цогцолборын барилга байгууламж, хөдлөх хөрөнгийн ашиглалт, засвар	8.3.1.нийслэлийг хөгжүүлэх сангийн менежмент;
24.1.9.худалдаа, үйлчилгээний нийтлэг зохицуулалт, хяналт;	8.3.2.нийслэлийн хүний нөөцийн бодлого, төлөвлөлт, түүний хэрэгжилт;
24.1.10.орон сууц, нийтийн аж ахуйн удирдлага, үйлчилгээ;	8.3.3.орчны аюулгүй байдал;
24.1.11.нийслэлийн нийтийн тээвэр, такси үйлчилгээний зохицуулалт;	8.3.4.хүнсний хангамж, хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэлийн хөтөлбөр, нийтлэг зохицуулалт;
24.1.12.нийслэлийн замын хөдөлгөөний зохицуулалт;	8.3.5.хот, суурин газрын дахин төлөвлөлт;
24.1.13.нийслэлийн авто зам, зогсоолын төлөвлөлт, байршил;	8.3.6.нийслэлийн авто замын арчлалт, засвар, төлөвлөлт, хяналт;

24.1.14.харилцаа холбоо, цахилгаан, дулаан түгээх сүлжээ, цэвэр ус, бохир усны шугам болон хаягдал ус зайлуулах байгууламж, үерийн далан, суваг тэдгээрт хамааралтай барилга байгууламжийн төлөвлөлт, ашиглалт, хяналт;	8.3.7.хүн амын ундны болон ахуйн хэрэглээний төвлөрсөн усан хангамж;
24.1.15.хот байгуулалт, барилга, стандарт, хяналт, зохицуулалт;	8.3.8.нийслэлийн ус, дулааны төвлөрсөн бус инженерийн хангамж;
24.1.16.цэвэрлэх байгууламж, үерийн далан, суваг шуудуу;	8.3.9.сууц өмчлөгчдийн холбооны үйл ажиллагааны зохицуулалт, хяналт;
24.1.17.гудамж, зам, талбай, барилга байгууламжийн нэр, хаягжуулалтын зохицуулалт;	8.3.10.гадна болон явуулын зар сурталчилгааны зохицуулалт, хяналт;
24.1.18.хөшөө дурсгалын нийтлэг зохицуулалт;	8.3.11.авто замын түгжрэлийг бууруулах, нийтийн тээврийн үйлчилгээний төрөл, чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, нийслэл хотод тулгамдсан бусад асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн төсөл, арга хэмжээ;
24.1.19.нийтийн эзэмшлийн зам, талбай, олон нийтийн соёл амралтын хүрээлэн, ногоон байгууламж, төлөвлөлт, хяналт;	8.3.12.гадаадын зээл, тусламжаар нийслэлд хэрэгжиж байгаа төсөл, арга хэмжээний нийслэлийн хариуцах хөрөнгө, зээлийн хүүгийн төлбөр;
24.1.20.нийслэлийн аялал жуулчлалын бодлого, менежмент;	8.3.13.нийслэлийн нутаг дэвсгэр дэх голын хамгаалалт, тохижилт;
24.1.21.хөг хаягдлын нэгдсэн төлөвлөлт, удирдлага, зохицуулалт;	8.3.14.нийслэлийн нутаг дэвсгэр дэх дархан цаазат болон байгалийн цогцолбор, нөөц, дурсгалт газрыг иргэдийн аялах, амрах орчныг бүрдүүлэх зорилгоор тохижуулах, хамгаалах төсөл, арга хэмжээ;
24.1.22.оршуулгын газрын нийтлэг зохицуулалт, менежмент.	8.3.15.хотын өөрийн мэдлийн орон сууцны ашиглалт, хуваарилалт;

Нэгжийн тухай хуульд заасан чиг үүргүүдийг:

- а) Зохицуулалт хийх чиг үүрэг;
- б) Нийтлэг зохицуулалт хийх чиг үүрэг;
- в) Ашиглалт, засвар, үйлчилгээ хийх чиг үүрэг;
- г) Хяналт тавих чиг үүрэг;
- д) Менежмент хийх чиг үүрэг;
- е) Төлөвлөлт хийх чиг үүрэг;
- ё) Нэгдмэл удирдлагаар хангах чиг үүрэг¹²¹ зэргээр ангилж болно.

Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасны дагуу хот, тосгоны аж ахуй нь оршин суугчдын нийгэм, эдийн засаг, ахуй, соёлын хэрэгцээг хангахтай холбогдсон үйлдвэр, үйлчилгээний газар, орон сууц, зам, тээвэр, холбоо, дулаан, усан хангамж, цэвэрлэх байгууламж болон хот нийтийн аж ахуй зэргээс тус тус бүрддэг. Өөрөөр хэлбэл нийслэлийн удирдлага нь нэг бүрчилсэн эсхүл байнга дахин давтагдах шинжтэй эрх зүйн актуудыг гаргаж, мөрдүүлэх, хэрэгжилтийг хангахаас гадна нийслэлийн музей, театр, номын сан, соёлын ордон, биеийн тамир, спортын цогцолборын барилга байгууламж, хөдлөх хөрөнгийн ашиглалт, засвар зэрэг өдөр тутмын аж ахуйн шинжтэй үйл ажиллагаануудыг хариуцаж байна. Харин Нийслэл хотын тухай хуульд нийслэл хот ч мөн адил нийслэлийн ус, дулааны төвлөрсөн бус

121 Д.Ганзориг нар, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн тайлбар, (УБ, 2022), 102-104 дэх тал.

инженерийн хангамж, хотын өөрийн мэдлийн орон сууцны ашиглалт, хуваарилалт зэрэг аж ахуйн үйл ажиллагаануудыг хариуцахаар заажээ. Үүнээс хоёр синтез хийж болох юм. Нэгдүгээрт: Эдгээр хуулиудад тусгасан нийслэл болон нийслэл хот хоёулаа аж ахуйн шинжтэй үйл ажиллагааг явуулна. Хоёрдугаарт: Нийслэл хот нь зөвхөн нийслэл хотын бус нийслэлийн хүрээний аж ахуйн чиг үүргийг ч хэрэгжүүлэхээр байна.

Түүнчлэн Нэгжийн тухай хуульд заасан нийслэлийн зарим чиг үүргүүдийг Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуульд илүү нарийвчилж тусгасан байна. Тухайлбал Нэгжийн тухай хуульд “орон сууц, нийтийн аж ахуйн удирдлага, үйлчилгээ”-г нийслэл хариуцан хэрэгжүүлэхээр заасан бол Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуульд уг чиг үүргийг “хотын өөрийн мэдлийн орон сууцны ашиглалт, хуваарилалт” гэж, мөн “нийслэлийн орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөлт, хуваарилалт болон бусад сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт, тайлан, хяналт” гэснийг бусад сан дотроо “нийслэлийг хөгжүүлэх сангийн менежмент” гэж тус тус нарийвчилсан гэж хэлж болох юм.

Гэвч нэгэнт Нэгжийн тухай хуульд нийслэл нь “нийслэлийн орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөлт, хуваарилалт болон бусад сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт, тайлан, хяналт”-ыг хариуцахаар заасан тул Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуулиар “нийслэлийг хөгжүүлэх сангийн менежмент”-ийг нийслэл хот хариуцахаар заах шаардлагагүй юм. Учир нь хоёулаа нийслэлийн санг зохион байгуулахтай холбоотой зохицуулалт буюу Нэгжийн тухай хуулийн “бусад сан” дотор нийслэлийг хөгжүүлэх сан багтаж байгаа, өөрөө хэлбэл нэгэнт зохицуулсан харилцааг тухайлсан хуулиар зохицуулж байгаа нь оновчгүй бөгөөд ач холбогдолгүй байна.

Мөн Нэгжийн тухай хуулийн 24.1.19 дэх хэсэгт “нийтийн эзэмшлийн зам, талбай, ..., ногоон байгууламж, төлөвлөлт, хяналт;” гэж заасан ба Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуулийн 8.2.7-д “энэ хуульд заасан нийслэл хотын тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай ..., нийтийн эзэмшлийн зам талбай, ногоон байгууламж, гэрэлтүүлэг болон бусад дэд бүтцийн засвар, арчлалт, цэвэрлэгээ, үйлчилгээ, хамгаалалт” гэж тус тус заасан байна. Нэгэнт Нэгжийн тухай хуульд аж ахуйн үйл ажиллагаануудыг нийслэл хэрэгжүүлэхээр заасан тул нийтийн эзэмшлийн зам талбай, ногоон байгууламжийн засвар, үйлчилгээ зэрэг аж ахуйн шинжтэй чиг үүргийг Нэгжийн тухай хуулийн зохицуулалттай нэгтгэх нь зүй гэж үзэж байна.

Харин нийслэлийн авто замын төлөвлөлт хийх чиг үүрэг нийслэл болон Улаанбаатар хот аль аль нь хэрэгжүүлэхээр заагдсан буюу давхацсан чиг үүрэг болж байна. Мөн хоёр хуульд аль алинд нь хуваарилалт хийх чиг үүрэг байгаа зэргээс үзэхэд Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулсан зарим чиг үүргүүдэд Нэгжийн тухай хуулийн зохицуулалтуудаас ялгарах шалгуур үзүүлэлтүүд тодорхойгүй байна. Үүнээс улбаалан нийслэл болон нийслэл хотын чиг үүргүүдэд зохицуулах шаардлагатай тусдаа харилцаанууд биш нэг харилцааны хэрэгжүүлэх өөр өөр үе шатыг л хоёр хуулиар салгаж зохицуулсан цаашилбал зохицуулалтын давхцал үүсэж тухайлсан хуулиар зохицуулах ач холбогдлыг нь бууруулж байна.

Монгол Улсын хувьд төвлөрлийг сааруулах бодлого хэрэгждэг ч нийслэл хотод шилжин ирэх, оршин суух хүмүүсийн тоо өдрөөс өдөрт нэмэгдэж байгаа нь

зайлшгүй анхааралдаа авах асуудлуудын нэг болоод байгаа юм. Дээрх эрдэмтний үзсэнчлэн төвлөрлийг сааруулахын тулд нийслэлийг бусад хоттой эсрэгцүүлж болох юм. Өөрөөр хэлбэл нийслэлийг өөр хот руу шилжүүлэх эсхүл бусад хотын хөгжлийг хурдасгах замаар төвлөрлийг сааруулах боломжтой юм.

Харин Монгол Улсын хувьд хотод эдгээрийн зааг ялгаа байгаа нь нүүдлийн соёл иргэншлээс хамаараад ердийн үзэгдэл хэвээр байна. Тиймээс нийслэл хот бүрэн хотжоогүй хэсгийг ч мөн хариуцсанаар Монгол Улсын нийслэл хотын чиг үүрэг нэмэгдэж байгаа юм. Хэдий нийслэл хот эдгээр асуудлыг цөмийг нь харьяалан зохицуулж чадах боловч Монгол Улсад нийслэл болон нийслэл хот хоёрыг чиг үүргээр нь зааглан хуульчилсан байна. Мөн Монгол Улсад нийслэлийн хамрах хүрээний асуудал нь Улаанбаатар хотын асуудлаас өргөн байна. Харин бусад улсад нийслэл, нийслэл хот хоёрыг чиг үүргээр нь тодорхой ялгаж хуульчлаагүй нь ажиглагдлаа.

2.4. Нийслэл болон Засгийн газар хоорондын харилцаа

Нийслэлийн засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагч нь нийслэл хотыг хөгжүүлэх асуудлаар төсөл, хөтөлбөр санаачлах, төсөл, хөтөлбөрт санал, дүгнэлт өгөх, тухайн төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд Засгийн газраас дэмжлэг хүсэх¹²² эрхтэй ба Засгийн газартай дараах журмаар харилцана.¹²³ Үүнд:

- Засгийн газрын шийдвэрийн биелэлтийг хангах;
- Хуульд заасан чиг үүрэгтэй холбоотой асуудлаар Засгийн газарт санал тавих, Засгийн газрын хуралдаанд оролцох, байр сууриа илэрхийлэх, хууль санаачлахаас бусад өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг санаачлах, Монгол Улсын Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнтэй шууд харилцах.

Нийслэл хотыг энэ хуульд заасан тусгай чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд эрхлэх асуудлыг хамаарах төрийн захиргааны төв байгууллага дэмжлэг үзүүлж, хамтран ажиллахаас өөрөөр Засгийн газартай гэрээ байгуулж хамтран ажиллах талаар тусгаагүй байна.

Аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал болон тухайн шатны Засаг дарга нь хууль тогтоомжид заасан эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хариуцсан нутаг дэвсгэртээ нийтээр дагаж мөрдөх журам тогтоож, түүний хэрэгжилтийг хангуулахыг тухайн нутаг дэвсгэрийн цагдаагийн байгууллагад хуулиар хүлээсэн үүргийнх нь хүрээнд даалгана.

2.4.1. Улаанбаатар хотын төсөв, санхүүжилт

Нийслэл Улаанбаатар хотын эдийн засгийн үндэс нь улс, нийслэлийн хөрөнгө оруулалтаар бий болсон хөрөнгө, түүнчлэн нийслэлийн өмч, татварын болон татварын бус орлого, нийслэлийг хөгжүүлэх сангийн хөрөнгөөс бүрдэнэ.¹²⁴ Нийслэл хотын тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгийг улсын болон орон нутгийн төсвөөс, харин бусад чиг үүргийг орон нутгийн төсвөөс тус тус санхүүжүүлэхээр байна.¹²⁵

¹²² Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 22.1.6 дугаар зүйл.

¹²³ Мөн тэнд 27 дугаар зүйл.

¹²⁴ Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 10.1 дүгээр зүйл.

¹²⁵ Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 11.2 дугаар зүйл.

2.5. Нийслэл Улаанбаатар хотын удирдлага

Монгол Улсын нийслэлийн удирдлагын тогтолцоо нь нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал болон нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын Захирагчаас бүрддэг. Нийслэлийн Засаг дарга нь Улаанбаатар хотын Захирагч байдаг. Албан тушаалын энэ нэр нь Үндсэн хуулийн агуулгад захирагдаж үүссэн.¹²⁶ Улаанбаатар хотын захирагч нь ажлын албатай байх ба уг алба нь нийслэлийн Засаг даргын ажлын албанаас тусдаа бадаг. Улаанбаатар хотын Захирагчийн ажлын албаны дарга нь Улаанбаатар хотын ерөнхий менежерийн үүргийг мөн гүйцэтгэдэг байна.

Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын Захирагч нь нийслэл хотын аж ахуйн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, нэгдмэл байдлыг хангах, холбогдох байгууллагын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах үүрэг бүхий Улаанбаатар хотын Ерөнхий менежерийг томилж, чөлөөлнө.¹²⁷ Ерөнхий менежер ажлаа нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын Захирагчийн өмнө хариуцдаг.¹²⁸

Мөн Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 25.2 дугаар зүйлд зааснаар Улаанбаатар хотын Захирагч өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь туслалцаа үзүүлэх хотын аж ахуйн асуудал хариуцсан газартай байх бөгөөд түүнийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах асуудлыг Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал шийдвэрлэнэ.

Нийслэлийн засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагч дотоод, гадаадад нийслэлийг төлөөлөх, гадаад улсад нийслэл хотыг төлөөлөх этгээдийг томилох, чөлөөлөх, зөвлөх эрх бүхий орон тооны бус мэргэжлийн зөвлөл байгуулах, түүний бүрэлдэхүүн, ажиллах журмыг батлах, Улаанбаатар хотын Ерөнхий менежерт хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэх бүрэн эрхээ шилжүүлнэ. Ингэхдээ Засгийн газрын гишүүнтэй адил баталгаагаар хангагдана.

Харин нийслэлийн Засаг даргыг томилуулахаар нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал санал болгож ерөнхий сайд томилдог. Нэгжийн засаг дарга, түүний байгууллагууд нь ... тухайн нутаг дэвсгэрт хууль биелүүлэх ажлыг, өөрөөр хэлбэл гүйцэтгэх эрх мэдлийг Засгийн газрын өмнөөс хэрэгжүүлдэг боловч хурлаас нэр дэвшигдэж, хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх ажлыг нэгэн зэрэг эрхлэн хариуцдагийн хувьд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зарим шинжийг агуулсныг тэмдэглэх нь зүйтэй.¹²⁹ Өнөөгийн засаг дарга түүнийг тойрсон гол гол төрийн институт тухайн нутаг дэвсгэрт дан ганц төрийн биш, бас өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.¹³⁰

Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид байнга оршин суугаа сонгуулийн эрх бүхий иргэдээс сонгогддог, хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, бүрэн эрхийг хамтын удирдлагын зарчмын үндсэн дээр хэрэгжүүлдэг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага мөн.¹³¹ Нийслэлийн иргэдийн

126 Ц.Норовдондог нар, “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга (төсөл)-ын талаарх шүүмж, бусад орны туршлага (харьцуулсан судалгаа)”, УИХ-ын тамгын газрын судалгааны төв, Бодлогын судалгаа шинжилгээ V боть, (УБ, 2010), 81 дэх тал.

127 Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 24.1 дүгээр зүйл.

128 Мөн тэнд 24.2 дугаар зүйл.

129 Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хууллага, Гуравдугаар дэвтэр, (УБ, 2004), 15 дахь тал.

130 Мөн тэнд, 15 дахь тал.

131 Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль, 33.1 дүгээр зүйл.

төлөөлөгчдийн хурал нь хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд албан татвар, төлбөр, хураамжийн хувь хэмжээг тогтоохоос гадна Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх Засаг даргын үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаг. Одоогоор 45 гишүүнтэйгээр үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь хуралдаанаар хэлэлцэх асуудлыг урьдчилан бэлтгэх, санал, дүгнэлт гаргах, Хурлын тогтоол, шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах чиг үүрэг бүхий Хурлын хороо байгуулан ажиллуулж Хурлын тасралтгүй, байнгын үйл ажиллагааг хангана.¹³² Хороог Хурлын бүрэн эрхийн хугацаанд төлөөлөгчдийн бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулах бөгөөд Хорооны даргыг тухайн хорооны төлөөлөгчдийн дотроос сонгоно.¹³³ Хурал нь судалгаа, санал, дүгнэлт боловсруулах чиг үүрэг бүхий бусад хороо, ажлын хэсэг байгуулан ажиллуулж болно.¹³⁴ Мөн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь ажлын албатай байна.

¹³² Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль, 45.1 дүгээр зүйл.

¹³³ Мөн тэнд 45.2 дугаар зүйл.

¹³⁴ Мөн тэнд 45.4 дүгээр зүйл.

ГУРАВ. СҮҮЛИЙН ҮЕИЙН ХАНДЛАГА

3.1. Малайз Улсын шинэ нийслэл болон захиргааны байгууллагын нүүлгэлт

Орчин үед, ялангуяа өнгөрсөн зууны эхэн үеэс олон муж нийслэлээ байн байн нүүлгэж ирсэн нь улс төрийн нийтлэг практик туршлага болжээ. 2002 онд хотын хэт их ачаалал, хүн амын тоо, асар олон тооны автомашин (энэ нь олон тооны жуулчид зочилдогтой холбогддог тул зарим талаар зөвтгөгддөг) гэх мэт зүйлээс хамаарч төрийн байгууллагууд, ерөнхий сайдын ажлын алба, шүүхүүдийг нийслэлийн зах болох Путражая хот руу шилжүүлсэн. Энэ шийдэл нь хотын менежментийг хялбаршуулах, иргэдийн төрийн эрх бүхий байгууллагад хандах, шүүхийн байгууллагад хандах боломжийг хөнгөвчлөх зорилгоор хийгдсэн ажээ. Путражая нь барилгын технологи, харилцаа холбоо, электроникийн хувьд хөгжсөн дэд бүтэцтэй. Үүний зэрэгцээ Малайз улсын нийслэл нь Куала Лумпур хэвээрээ бөгөөд мөн тус улсын парламент Куала Лумпурт хурлаа хийсээр байна.¹³⁵

3.2. Казакстан Улсын шинэ нийслэл

Нийслэлийг нүүлгэх шийдвэрийг Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын Дээд Зөвлөл 1994 оны 7 дугаар сарын 6-ны өдөр гаргасан байна. Шилжүүлэх албан ёсны шалтгаан нь нийслэл Алма-Ата хот нь газар зүйн хувьд бүгд найрамдах улсын төвд биш өмнөд хэсэгт байрладаг бөгөөд цаашид хөгжүүлэхэд хэцүү буюу экологи, газар хөдлөлтийн хувьд аюултай байдал бий болсноос үүджээ. Өмнөд нийслэл нь газар хөдлөлтийн бүсэд байрладаг бөгөөд гамшиг учруулах газар хөдлөлт болдог.

Зөвлөлт Холбоот Улс нуран унаж, Казахстан Улс тусгаар тогтносноор 1997 оны 12-р сард Казахстаны нийслэл Алма-Ата хотыг Бүгд Найрамдах Улсын төвд орших бүс нутгийн Акмола хот руу нүүлгэсэн. 1990-ээд оны дунд үе гэхэд Акмола нь бүс нутгийн ач холбогдол бүхий аж үйлдвэр, тээвэр, шинжлэх ухаан, боловсрол, соёлын төв байсан хэдий ч хотын дэд бүтцийг хөгжүүлэх шаардлагатай байв.¹³⁶

Алма-Ататай харьцуулахад энэ хот өргөжин тэлэх илүү их боломжтой байсан бөгөөд үүнээс гадна газар хөдлөлт тэнд бага тохиолддог байв. Түүгээр ч барахгүй шинэ нийслэл нь хөрш зэргэлдээ мужуудын улс төрийн хурцадмал байдлын төвүүдээс Казахстаны өмнөд хэсэг хүртэл илүү хол зайд, тус улсын угсаатны хувьд Оросын хүн амын оршин суудаг газруудтай ойрхон байрладгаараа ач холбогдоотой байжээ.

2022 оны 9 дүгээр сарын 17ны өдөр Казахстаны Ерөнхийлөгч Касым-Жомарт Токаев Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтөд гарын үсэг зурснаар Казахстаны нийслэлийг дахин Астана гэж нэрлэжээ энэ нь хотын түүхэндээ зургаан удаа нэрээ өөрчилсөн тохиолдол болсон.¹³⁷

135 Холбоос: <https://inosmi.ru/20141124/224467007.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.27.

136 Е.Ю.Садовская, “Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы Алма-Ата”, 2001, 42с.

137 Холбоос: <https://kz.kursiv.media/2022-09-17/stolica-kazahstana-vnov-stala-astanoj/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.29.

3.3. Бусад

Нигери Улс хуучин нийслэлийнхээ хэт төвлөрлийн асуудалд хариу арга хэмжээ авч, нийслэлээ Лагосоос Абужа хот руу нүүлгэн шилжүүлсэн. Төвийн байршил, тээврийн сайн дэд бүтэц, таатай уур амьсгал, хүн амын нягтрал бага, ирээдүйд нутаг дэвсгэрээ тэлэх зэрэг боломжтой байсан тул Абужа 1991 онд Нигерийн нийслэл болжээ. Африкийн хамгийн их хүн амтай энэ улсад оршин суугчдын тоо хяналтгүй өссөний улмаас хуучин нийслэл Лагос нь чиг үүргээ гүйцэтгэхээ больсон тул нийслэлийг нүүлгэх саналыг 1975 онд тус улсын Ерөнхийлөгч, генерал Муртала Мохаммед тавьсан юм. Шинэ нийслэлийг барьж дууссаны дараа түүний залгамжлагчдын нэг Ерөнхийлөгч Ибрахим Бабангида төрийн аппаратыг бүхэлд нь Абужа руу шилжүүлжээ. Абужа нь Лагосоос зүүн хойд зүгт 480 км зайд байрладаг. Нийслэл нь далайн түвшнээс 270 метрийн өндөрт байрладаг тул агаар сэрүүн байдаг бөгөөд Лагостой харьцуулахад чийгшил хамаагүй бага байдаг байна.¹³⁸

Мөн Гана улсын хувьд ч хэт төвлөрсөн нийслэл нь асуудлыг үүсгээд байгаа бөгөөд Үндсэн хуулийн хяналтын хорооноос нийслэлийг Аккра хотоос нүүлгэн шилжүүлэхийг санал болгосон байна. Нийслэл хотыг нүүлгэн шилжүүлэх нь хэт төвлөрлийн суурь шалтгааныг арилгахгүй бол урт хугацааны, оновчтой шийдэл биш юм. Нийслэл хотын барилга байгууламж, үйлчилгээний хэт төвлөрсөн байдал нь тухайн улсын бусад хүмүүсийг татах гол хүчин зүйл болдог. Иймд нийслэл хотын төвлөрлийг эдгээр байгууламж, үйлчилгээний бөөгнөрсөн байдлыг тарааж тухайн улсын хэмжээнд барилга байгууламж, үйлчилгээний тэгш хуваарилалтыг хангах замаар шийдвэрлэх боломжтой.¹³⁹

Дайны нөхцөл байдлын улмаас зарим улс нийслэлээ түр юм уу бүрмөсөн нүүлгэх шаардлага гарч байжээ. Жишээлбэл, Дэлхийн хоёрдугаар дайны үед маршал Анри Филипп Петайн Парисыг Нацистууд эзэлсэн учраас Францын нийслэлийг Вичи руу нүүлгэжээ. Мөн Хүйтэн дайны үед Сайгон Өмнөд Вьетнам, Аден — Өмнөд Йемен, Бонн — Зүүн Герман ингэж дайны нөхцөл байдлын улмаас нийслэлээ нүүлгэж байжээ. Гэсэн хэдий ч цаг хугацаа өнгөрөхөд тэд бүгд нийслэлийн статусаа алдаж, улс орныхоо энгийн хотууд болжээ.

Экологийн нөхцөл байдал. 1961 онд аймшигт хар салхи Хати Их Британийн Гондурасын нийслэл Белиз хотод асар их хохирол учруулсан аж. Үүний улмаас чухал улсын баримт бичиг устаж, улс төрийн уналт эхэлжээ. Үндсэндээ 1970 онд тус улсын төв хэсэгт байрлах Белмопан хот руу нүүхээр шийджээ. 1973 онд Төв Америкийн энэ жижиг улсыг Белиз гэж нэрлэж, 1981 онд тусгаар тогтнолоо олж авсан байна.

138 Холбоос: <https://inosmi.ru/20141124/224467007.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.27.

139 Stephen Appiah Takyi (2016) "Comparative study of capital city elements: the case of Ghana and Nigeria", *African Geographical Review*, 35:2, 168-191, DOI: 10.1080/19376812.2015.1134335

ДҮГНЭЛТ

Нийслэлийн эрх зүйн байдлыг 1) Нийслэлийн ойлголт, 2) Нийслэлийн төрөл, хэлбэр, 3) Нийслэлийн эрх зүйн үндэс, 4) Нийслэлийн чиг үүрэг, 5) Нийслэл засгийн газрын харилцаа, 6) Нийслэлийн удирдлага, 7) Сүүлийн үеийн хандлага гэсэн агуулгын хүрээнд харьцуулан судалсан болно.

Нийслэлийн ойлголт: Дэлхий нийтэд нийслэл хот гэж тодорхойлсон нэгдсэн тодорхойлолт байхгүй боловч, тухайн улс орны улс төрийн институтүүдийн үйл ажиллагаатай хамгийн ойр, шууд холбогдож болохуйц, улс төр, эдийн засаг, соёл, шинжлэх ухаантай холбогдох гүүр, улс орны тусгаар тогтнол, үнэт зүйлсийн нэгдмэл дүр төрх, илэрхийлэл, улсын бусад нэгж, хотуудын хамгийн дээд хэлбэр, эрх зүйн харилцааны бие даасан субъект хэмээн тодорхойлж болохоор байна.

Нийслэл нь зохион байгуулалтын хувьд хот байх боловч, чиг үүргийн хувь ялгаатай хуульчлагдсан байх нь нийтлэг байна. Тухайлбал, Москва хотын дүрэмд “Москва хот Оросын Холбооны Улсын нийслэлийн чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ”, мөн Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульдаа “Оросын Холбооны Улсын нийслэлийн нутаг дэвсгэр бол Москва хотын нутаг дэвсгэр мөн” хэмээн нийслэл болон Москва хот гэсэн ойлголтыг зэрэгцүүлэн авч үзжээ. Монгол Улсын хувьд ч засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийнх нь хувьд “нийслэл” гээд Нэгжийн тухай хуулиар, Улаанбаатар хотыг “нийслэл хот” хэмээн Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар ялгамжтай зохицуулсан. Мөн Унгар Улсын хувьд хот болон нийслэл хот нь чиг үүргийн хувьд ялгаатай байж болох талаар хуульчилсан. Мөн Любляна хотыг нийслэл хот гээд тусгай хуулиар зохицуулж байгаа бол ердийн засаг захиргааны нэгж болох хотыг хүн амын тоогоор нь чухалчилж хотоос ялгаж зохицуулсан нь Монгол улстай адил байна. Гэхдээ нийслэл болон нийслэл хот гэсэн нэршлээр чиг үүргийн хувьд тухайлан ялгаагүй. Харин Герман Улс Үндсэн хууль болон Берлиний Үндсэн хуульдаа нийслэл нь Берлин, Берлин нь хот байна хэмээн заажээ.

Эдгээрээс хот нь ойлголтын хувьд нийслэлээс ялгаатай боловч, нийслэл хот гэсэн нэр томъёог хэрэглэж байх бөгөөд хот нь нийслэлийн статусыг олж авснаар нийслэл хот болдог хэмээн хэлж болно.

Нийслэл хот бүр тухайн хотын онцлогийг илэрхийлсэн сүлд, далбаатай байх нь нийтлэг байгаа ба Монгол Улс Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиараа зохицуулсан байхад судалсан орнуудаас Орос, Хорват, Словени улсууд нь нийслэлийнхээ бэлгэ тэмдгийг нийслэл хотын дүрмээрээ зохицуулсан байна. Харин Берлин хот Үндсэн хуульдаа уг зохицуулалтыг тусгажээ.

Нийслэлийн төрөл, хэлбэр: Нийслэлийг ерөнхийд нь төвлөрсөн ба төвлөрсөн бус хэлбэрийн хэмээн хоёр ангилж болохоор байна. Мөн судлаачид холбооны тойргууд, муж улс доторх хотууд, хот-улсууд болон нэгдмэл тогтолцоотой орнуудын нийслэл зэрэг дөрөв үндсэн төрөлд хуваан ангилсан байх нь бий.

Харин Монгол Улстай адил нэгдмэл улсуудын хүрээнд авч үзвэл төрийн эрх мэдлийн байгууллага, хүн амын тоо болон эдийн засгийн үйл ажиллагааны хувьд нэгэн зэрэг тэргүүлэх хот буюу төвлөрсөн нийслэлийн хэлбэрийг сонгосон байх нь нийтлэг байна. Тухайлбал Любляна (Словени), Загреб (Хорват), Будапешт (Унгар)

зэрэг улс орныхоо улс төр, эдийн засаг, хүн амын төв болсон хамгийн том нийслэл хотуудыг дурдаж болно.

Нийслэлийн эрх зүйн үндэс: Нийслэлийн эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуулиар тогтоох хандлага давамгайлж байна. Тухайлбал, сонгон судалсан орнууд болон Монгол Улсын хувьд ч Үндсэн хуульдаа нийслэлийн эрх зүйн үндсийг тогтоож өгснөөрөө адил байна. Ийнхүү нийслэлийн эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуулиар тогтоох нь тухайн улсын орших төвийг дэлхий нийтэд зарлаж түүгээр улс орны тусгаар тогтнолыг илэрхийлдэг ач холбогдолтой.

Нөгөө талд нийслэлийн эрх зүйн үндсийг хууль, дүрэм журмаар тогтоосон улс байхаас гадна зохицуулаагүй улс байгааг дурдах нь зүйтэй. Энэ нь нийслэлийн эрх зүйн үндсийг тогтооход тухайн улсын зан заншил, уламжлал, нийгмийн зөвшилцөл зэрэг хүчин зүйлээс шалтгаалдгийг харуулж байна. Тухайлбал, Их британи Улс нь бичмэл Үндсэн хууль байхгүй бөгөөд нийслэл Лондон хотын статусыг аль ч баримт бичгээр баталгаажуулаагүй.

Хууль, дүрэм журмын хүрээнд нийслэлийн эрх зүйн харилцааг зохицуулдаг улсуудын хувьд бие даасан эрх зүйн байдлын тухай хууль, Нутгийн удирдлагын тухай хууль болон нийслэл хотын дүрэм зэргээр зохицуулж байна. Тухайлбал, Герман Улс нь Берлин хотыг Үндсэн хуулиар зохицуулсан бол Орос Улсын хувьд нийслэл хотын дүрмийг Москвагийн Үндсэн хууль гэж үздэг тул дүрэм болон Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиараа хамт зохицуулсан байна. Унгар Улс нь Нутгийн удирдлагын тухай хуульдаа зохицуулсан бол Хорват Улс эдгээр хуулиудаар хамтад нь харин Словени Улс Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль болон хотын дүрмээрээ тус тус зохицуулсан байна. Герман, Хорват Улсын нийслэл хотууд нь засаг захиргааны тусгай буюу давхар статустай орнуудад багтжээ. Монгол Улсын хувьд нийслэл хот нь дүрэмтэй байх талаар тусгасан ч хараахан батлагдаагүй байх ба Нэгжийн тухай хууль болон Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиудаар тус тус зохицуулсан тул Хорват Улстай адил гэж үзэж болох юм.

Нийслэлийн чиг үүрэг: Нийслэлийн чиг үүргийг олон талаас нь тодорхойлж болох ч нийслэлийн тусгай үүрэг гэх үнэмлэхүй ойлголт үгүй. Харин өнөөгийн гүйцэтгэж буй чиг үүргийг нь гадагш болон дотогш чиглэсэн хэмээн хувааж болно. Нийслэл нь тухайн улсын төрт ёсны бэлгэдэл, нэгдмэл дүр төрхийг харуулдагаараа гадагш чиглэсэн чиг үүрэгтэй байдаг. Мөн Токио г.м зарим томоохон хотуудын хувьд дэлхийн эдийн засагт нөлөөлөхүйц, чухал ач холбогдолтой байдгаар энэ чиг үүрэг илэрдэг. Үүнээс гадна нийслэлүүд нь бусад хотод байдаггүй зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна. Жишээ нь: Төрийн дээд байгууллагуудын үйл ажиллагааны хэвийн нөхцөлийг хангах зэрэг дотогш чиглэсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл нийслэл хотод байршиж буй байгууллага, амьдарч буй хүмүүст чиглэсэн байдаг. Гадагш чиглэсэн чиг үүргүүдийг ихэвчлэн хуульчлах шаардлагагүй байдаг тул дотогш чиглэсэн чиг үүргүүдийг харьцуулан судаллаа.

Сонгон судалсан гадаад орнуудын хувьд тухайлбал Хорват Улсын нийслэлийн чиг үүргийг тодорхойлсон байдалд маш олон давхардсан чиг үүрэг байгааг судлаачид шүүмжилдэг байна. Жишээ нь “боловсрол”-ын чиг үүргийг Нутгийн удирдлагын тухай хууль болон нийслэл хотын дүрэмд том хот, муж болон нийслэлд аль алинд нь хамаатуулж хуульчилсан нь хууль тогтоомжийн “бүрэн бус хэрэгжилт”-ийн асуудал үүсэх үндэс болсон гэж үздэг. Монгол Улсын хувьд ч Нэгжийн тухай хууль болон

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд нийслэл, нийслэл хотын чиг үүргүүдийг давхардуулж, оновчгүй байдлаар хуульчилсан хэмээн дүгнэж болохоор байна.

Тухайлбал, нэгэнт Нэгжийн тухай хуульд нийслэл нь “нийслэлийн орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөлт, хуваарилалт болон бусад сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт, тайлан, хяналт”-ыг хариуцахаар заасан тул Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуулиар “нийслэлийг хөгжүүлэх сангийн менежмент”-ийг нийслэл хот хариуцахаар заах шаардлагагүй юм. Учир нь хоёулаа нийслэлийн санг зохион байгуулахтай холбоотой зохицуулалт буюу Нэгжийн тухай хуулийн “бусад сан” дотор нийслэлийг хөгжүүлэх сан багтаж байгаа, өөрөө хэлбэл нэгэнт зохицуулсан харилцааг тухайлсан хуулиар зохицуулж байгаа нь оновчгүй бөгөөд ач холбогдолгүй байна.

Харин нийслэлийн авто замын төлөвлөлт хийх чиг үүрэг нийслэл болон Улаанбаатар хот аль аль нь хэрэгжүүлэхээр заагдсан буюу давхацсан чиг үүрэг болж байна. Мөн хоёр хуульд аль алинд нь хуваарилалт хийх чиг үүрэг байгаа зэргээс үзэхэд нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулсан зарим чиг үүргүүдэд Нэгжийн тухай хуулийн зохицуулалтуудаас ялгарах шалгуур үзүүлэлтүүд тодорхойгүй байна. Үүнээс улбаалан нийслэл болон нийслэл хотын чиг үүргүүдэд зохицуулах шаардлагатай тусдаа харилцаанууд биш нэг харилцааны хэрэгжүүлэх өөр өөр үе шатыг л хоёр хуулиар салгаж зохицуулсан цаашилбал зохицуулалтын давхцал үүсэж тухайлсан хуулиар зохицуулах ач холбогдлыг нь бууруулж байна.

Чиг үүргийн ангиллын хувьд бусад улс тухайлбал Хорват Улсын нийслэл Загреб хотын чиг үүрэгт Монгол Улс шиг нийслэл хотын тусгай болон бусад чиг үүрэг гэж ангилаагүй ба төрийн байгууллага, гадаад улсын Дипломат төлөөлөгчийн газар, олон улсын байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад дэмжлэг үзүүлэх зэрэг чиг үүргийг хуульчлаагүй байна. Харин Монгол Улсын нийслэлийн тусгай чиг үүргийн зохицуулалт нь Орос Улсын нийслэл Москва хотын төрийн эрх бүхий байгууллагуудын хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй бараг адилхан байх бөгөөд “нийслэл дэх үндэсний хэмжээний түүх, соёлын дурсгалт газрын хадгалалт, хамгаалалт” гэсэн заалтаараа л илүү байна. Мөн Словени Улсын нийслэлийн тусгай чиг үүрэг гэж хэлж болох ихэнх заалт Улаанбаатар хотын тусгай чиг үүрэгтэй адилхан боловч, Словени Улс аж ахуйн шинжтэй бусад чиг үүргийг нийслэл Люблянагийн дүрмээр зохицуулсан байна.

Унгар Улс нь цэвэр, бохир ус, хог хаягдал болон оршуулгын газрын зохицуулалт зэрэг аж ахуйн шинжтэй зохицуулалтыг Монгол Улстай адилаар Орон нутгийн удирдлагын тухай хуулиараа зохицуулсан байгаа ч нийслэлд холбогдох тусгай чиг үүргийг Монгол Улс шиг авч үзээгүй байна. Үүгээрээ Монгол Улс давуу талтай гэж харж байна. Герман Улс бүр нийслэлийн чиг үүргийг Берлиний үндсэн хуульдаа тусгаагүй нь анхаарал татаж байна.

Эдгээрээс үзэхэд нийслэлд төрийн байгууллага, гадаадын дипломат төлөөлөгчийн газрын үйл ажиллагаа явуулах хэвийн нөхцөлөөр хангах, нийслэл хотын хөгжлийн асуудал, олон улсын ач холбогдолтой арга хэмжээ зохион байгуулах, үндэсний ач холбогдол бүхий арга хэмжээ, баяр ёслолыг зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх зэрэг тусгай чиг үүрэг байдаг байна.

Нийслэл болон засгийн газрын хоорондын харилцаа: Нийслэл улсын ач холбогдолтой зарим чиг үүргийг засгийн газартайгаа хамтран хэрэгжүүлэх шаардлагатай болдог. Нийслэл Улаанбаатар хотыг тусгай чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд эрхлэх асуудлыг хамаарах төрийн захиргааны төв байгууллага дэмжлэг үзүүлж, хамтран ажиллахаас өөрөөр Засгийн газартай гэрээ байгуулж хамтран ажиллах талаар тусгаагүй байна. Ялангуяа, нийт хүн амын талаас илүү хувь нь оршин суудаг Улаанбаатар хотын хувьд Засгийн газартай харилцах асуудал нэн тэргүүнд тавигддаг учиртай.

Дэлхийн улс орнууд уг харилцааг хууль эсхүл хамтын ажиллагааны гэрээгээр зохицуулж байна.

Унгар Улсын хот болон нийслэлийн засаг захиргаа нь нийтийн захиргааны гэрээний дагуу албадлагын арга хэрэглэх эрх бүхий байгууллага байгуулж орон нутгийн олон нийтийн аюулгүй байдал, эд хөрөнгө болон бусад үнэт зүйлийг хамгаалдаг бол Германы холбооны засгийн газар болон түүний нийслэл Берлин хоёрын харилцааг 1992 онд байгуулсан Нийслэл хотын гэрээ/Хамтын ажиллагааны гэрээнд тусгасан байдаг. Москва хот ч мөн Орос Улсын нийслэлийн үүргээ биелүүлж байгаатай холбоотойгоор Орос Улсын төрийн захиргааны төв байгууллагууд, Москва хотын засаг захиргааны хооронд үүсэж болох хуулиар зохицуулагдаагүй асуудлуудыг талуудын хооронд гэрээ байгуулах замаар зохицуулахаар байна. Австрали Улсын нийсэл Канберра хотод олон талаараа муж улсын үүрэг гүйцэтгэдэг нийслэл нь бусад мужуудын адил цагдаагийн албагүй ба Австралийн Холбооны Цагдаагийн газартай гэрээ байгуулан тухайн нутаг дэвсгэрт цагдаагийн үүрэг гүйцэтгэдэг байна.

Словени Улсын Ерөнхий сайд болон нийслэл хотын дарга хоорондоо Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дагуу дараагийн жилүүдэд нийслэлд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, шийдвэрлэх асуудал зэрэгт шаардлагатай хугацаа, санхүү, эд хөрөнгийг үнэлж, санхүүжилтийн эх үүсвэр, нөхцөлийг тодорхойлж, харилцан хүлээх эрх, үүргийг тусгасан урьдчилсан гэрээ байгуулдаг.

Нийслэлийн санхүүжилт: Сонгон судалсан ихэнх орнууд өөрийн нийслэлийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхтэй нь холбогдсон санхүүжилтийг нийслэлд олгож байна. Тухайлбал Герман Улс Берлин хотдоо Land болон холбооны түвшинд байгуулсан хоёр талт гэрээний дагуу Холбооны засгийн газар тусгайлан санхүүжилтийг олгодог. Австрали Улс нь улсын нийслэлийнх нь хувьд болон Австралийн засгийн газар байрлаж байгаагаас үүдэлтэй “онцгой нөхцөл байдал”-д зориулсан нөхөн олговрыг нийслэл Канберра хотод олгодог.

Хорват Улсын нийслэл Загреб хот чиг үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлыг Загреб хотын төсвөөс санхүүжүүлдэг бол Улаанбаатар хотын тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгийг улсын болон орон нутгийн төсвөөс, харин бусад чиг үүргийг орон нутгийн төсвөөс тус тус санхүүжүүлэхээр байна.

Словени Улсын нийслэл нь Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан тусгай чиг үүргүүд болон засгийн газартай хамтран хэрэгжүүлэх чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлэхдээ төсвийн жил бүрийн орлогын албан татвараас хувь авдаг зохицуулалт нь бусад орнуудад төдийлөн байхгүй онцлог зохицуулалт байна. Харин холбооны хууль тогтоомжийн цахим хуудас руу нэвтрэхэд асуудал үүссэн тул

Орос Улсын нийслэлийн санхүүжилтийн хувьд шаардлагатай хууль тогтоомжийг судалж амжаагүйг дурдах нь зүйтэй.

Нийслэлийн удирдлага: Дэлхийн улс орнуудад нийслэлийн удирдлагыг нэг талаас төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч хотын дарга нөгөө талаас иргэдийн төлөөллийн байгууллага хамтран хэрэгжүүлдэг. Удирдлагын тогтолцоо нь цаашлаад дэд дарга, ажлын алба, хороо гэх мэт дэд хэсгүүдэд хуваагдах байна.

Монгол Улсын нийслэлийн удирдлагын тогтолцоо ч мөн иргэдийн төлөөллийн байгууллага болох Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал болон гүйцэтгэх засаглалыг хэрэгжүүлэгч нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын Захирагчаас бүрддэг.

Герман Улсын нийслэл нь муж болон хот болох тул нэгдмэл тогтолцоотой орнуудаас онцлог удирдлагын тогтолцоотой байна. Хотын гүйцэтгэх засаглалын хамгийн том байгууллага нь Берлиний засгийн газар бөгөөд Берлин хотын дарга нь “Governing mayor” гэсэн өвөрмөц нэршилтэйгээр Берлин мужийн ч Берлин хотын даргын үүргийг гүйцэтгэдэг. Оросын Холбооны Улсад мөн адил Москва хотын засгийн газар гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг ба хотын дарга, засаг дарга гэсэн нэршлийн хувьд ямар нэгэн эрх зүйн ялгаа байхгүй.

Словени Улсын нийслэл Любляна хотын удирдлага нь дээрх байгууллагуудаас гадна Сангийн яамны төсвийн зарцуулалтыг хянах, нийслэлийн хөрөнгийн захиран зарцуулалт, төсвийн хөрөнгийг зориулалтын дагуу зарцуулж, үр дүнтэй ашиглаж байгаад хяналт тавих үүрэгтэй, хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг хяналтын зөвлөл гэх байгууллагатай байгаа нь онцлог зохицуулалт байна.

Харин нийслэл хотын даргыг сонгох тухайд Словени, Хорват, Унгар болон Орос Улс хүртэл нийслэл хотын даргыг бүх нийтээрээ, шууд сонгодог бол Герман Улс хотын парламент буюу Төлөөлөгчдийн танхимаасаа сонгодог байна. Монгол Улс нь нийслэлийн Засаг даргыг томилуулахаар нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал санал болгож ерөнхий сайд томилдог байна. Үүнээс үзэхэд нийслэл хотын даргыг олон нийт шууд сонгох хэлбэр давамгайлжээ. Өөрөөр хэлбэл сонгон судалсан 5 орноос Улаанбаатар хотын захирагч нь ард нийтээс сонгууль явуулсны үндсэн дээр сонгогддоггүй буюу нэгдмэл улс хэдий ч холбооны Герман Улсын нийслэлийн захирагчтай төстэй томилогдож байна.

Сүүлийн үеийн хандлага: Улс орны нийслэл хотуудад байгаль, цаг уур, хэт төвлөрөл, улс төр, нийгмийн бусад тогтворгүй байдал зэрэг хэд хэдэн шалтгаанаас нийслэл хотод амьдрахад таагүй нөхцөлүүд үүсдэг.

Эдгээрээс Монгол Улсад тулгамдаад буй гол асуудал нь хөдөөгөөс хот руу нүүх хөдөлгөөн буюу хүн амын хэт төвлөрөл нь тухайн нийслэлийн дэд хувьд хүндэдсэн ачааг үүрүүлж байгаа билээ. Ийм хүн амын хэт төвлөрөл болон дээрх бусад шалтгааны улмаас улс орнуудын авч хэрэгжүүлж байгаа нийтлэг арга хэмжээ нь нийслэл хотыг нүүлгэн шилжүүлэх явдал байна. Хэдий тийм ч энэ нь хэт төвлөрлийн суурь шалтгааныг арилгахгүй бол урт хугацааны, оновчтой шийдэл биш юм.

ЗӨВЛӨМЖ

Нийслэлийн чиг үүргийн тухайд: Нэгжийн тухай хуулийн 24.1.19 дэх хэсэгт “нийтийн эзэмшлийн зам, талбай, ..., ногоон байгууламж, төлөвлөлт, хяналт;” гэж заасан ба Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуулийн 8.2.7-д “энэ хуульд заасан нийслэл хотын тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай ..., нийтийн эзэмшлийн зам талбай, ногоон байгууламж, гэрэлтүүлэг болон бусад дэд бүтцийн засвар, арчлалт, цэвэрлэгээ, үйлчилгээ, хамгаалалт” гэж тус тус заасан байна. Нэгэнт Нэгжийн тухай хуульд аж ахуйн үйл ажиллагаануудыг нийслэл хэрэгжүүлэхээр заасан тул нийтийн эзэмшлийн зам талбай, ногоон байгууламжийн засвар, үйлчилгээ зэрэг аж ахуйн шинжтэй чиг үүргийг Нэгжийн тухай хуулийн зохицуулалттай нэгтгэх нь зүй гэж үзэж байна.

Нэгэнт Нэгжийн тухай хуулийн 24.1.5-д нийслэл нь “нийслэлийн орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөлт, хуваарилалт болон бусад сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт, тайлан, хяналт”-ын чиг үүргийг Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуулийн 8.3.1 дүгээр зүйлд заасан “нийслэлийг хөгжүүлэх сангийн менежмент”-ийн чиг үүрэгтэй давхцаж байх тул нэгтгэх шаардлагатай.

Нийслэл болон нийслэл хотын зарим чиг үүрэг давхацсан байх тул Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулсан зарим чиг үүргүүдэд Нэгжийн тухай хуулийн зохицуулалтуудаас ялгарах шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхой болгох хэрэгтэй. Мөн цаашдын салбарын хууль тогтоомжоор эсхүл өөр байдлаар чиг үүргийн хуваалцсан байдал, зэрэгцээ чиг үүрэг зэргийг хасаж, засгийн газрын түвшин бүрийн эрх мэдлийг тодорхой зааж өгөх нь зүйтэй юм.

Нийслэлийн санхүүжилтын тухайд: Нийслэлийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд санхүүгийн бие даасан байдал нь чухал ач холбогдолтой тул санхүүгийн бие даасан байдлыг баталгаажуулж, тусгай чиг үүрэгт шаардлагатай санхүүгийн дэмжлэгийг улсын төсвөөс зохих хэмжээгээр, хангалттай олгох нь зүйтэй.

Нийслэлийн удирдлагын тухайд: Судалгааны хүрээнд нийслэлийн удирдлагын ерөнхий тогтолцооны талаарх ойлголтыг бусад улс орнуудтай харьцуулж авч үзсэн бөгөөд нийслэл хотын даргын сонгуулийн талаар нарийвчилж судлаагүй болно. Тиймээс нийслэл хотын даргыг бүх нийтийн сонгуулиар сонгох хандлагыг харгалзан Монгол Улсын өөрийн онцлогтой уялдуулж, хэр оновчтой эсэх талаар цаашид авч үзэх шаардлагатай байна.

Сүүлийн үеийн хандлагын хувьд: Нийслэл хотод эдийн засаг, нийгэм соёл, дэд бүтэц хэт төвлөрөх нь нийслэлд оршин суух иргэдийн тоог нэмэгдүүлдэг байна. Иймд нийслэлийн төвлөрлийг сааруулах үүднээс улсын хэмжээнд эдийн засаг, нийгэм соёлын тэнцвэртэй хөгжлийг хангаж дэд бүтэц, төрийн үйлчилгээ хүртээмжтэй, тэгш хувиарлалтыг хангах замаар хэт төвлөрлийн асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой.

НОМ ЗҮЙ

Дотоод эх сурвалж

Хууль тогтоомж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1924.
2. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1940.
3. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1960.
4. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
5. Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 2021.
6. Монгол Улсын засаг захиргааны нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 2020.
7. Иргэний хууль, 2002.

Ном, сурах бичиг

1. Г.Совд, Н. Жанцан, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар*, Уб, 2000.
2. Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр*, Уб, 2004.
3. С.Нарангэрэл, *Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг*, Уб, 2021.
4. Д.Ганзориг, Н.Лувсанжав, Ц.Товуусүрэн, Р.Хатанбаатар, А.Бямбажаргал, С.Сүхбаатар, З.Сүхбаатар, Г.Сувд, *Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн тайлбар*, Уб, 2022.

Судалгааны өгүүлэл, эмхэтгэл

1. С.Дорждагва, Ц.Түвшинзаяа, Ш.Хишигсүрэн, “Хотын талаар баримтлах бодлогын олон улсын туршлагаас”, УИХ-ын Тамгын газрын судалгааны төв, *Бодлогын судалгаа шинжилгээ*, IV боть, Уб, 2010.
2. Ц.Норовдондог, Р.Хатанбаатар, А.Пагма, Г.Чулуун, Ш.Хишигсүрэн, Г.Билгээ, Ө.Мөнхтунгалаг, Ч.Онончимэг, Ц.Батдорж, Ц.Элбэгзаяа, Ц.Батбаяр, “Нийслэлийн эрх зүйн зохицуулалт өргөн барьсан хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ, боловсронгуй болгох асуудлууд (харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ)”, УИХ-ын тамгын газрын судалгааны төв, *Бодлогын судалгаа шинжилгээ V боть*, Уб, 2010.
3. Ц.Норовдондог, Р.Хатанбаатар, Г.Чулуун, Ө.Мөнхтунгалаг, Ш.Хишигсүрэн, “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга (төсөл)-ын талаарх шүүмж, бусад орны туршлага (харьцуулсан судалгаа)”, УИХ-ын тамгын газрын судалгааны төв, *Бодлогын судалгаа шинжилгээ V боть*, Уб, 2010.
4. Г. Жаргал, Я. Долгоржав, “Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь: Зохион байгуулалт, шийдвэр, түүхэн үечлэл, сургамж, хандлага (XX зууны түүхэн замнал, XXI зууны гараа)” илтгэл, *Үндсэн хуулийн эхийг баригч - Б. Чимид*, Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, Уб, 2020.
5. Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үзэл баримтлал /концепц/, Уб, 2020.
6. Ц.Ганболд, Б.Энхболд, “Хот тосгоны удирдлагын тогтолцоо, эрх зүйн байдлыг сайжруулахад тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх гарц”, Konrad Adenauer stiftung, *Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь*, судалгааны үр

дүн бодлогын зөвлөмж, УБ, 2019.

7. ХЗҮХ, “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалгаа”, 2021.

Гадаад эх сурвалж

Хууль тогтоомж

1. Конституция Российской Федерации.
2. Закон РФ о статусе столицы Российской Федерации.
3. Закон о Правительстве Москвы.
4. Устав города москвы.
5. The Fundamental Law of Hungary.
6. Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments.
7. Constitution of the Republic of Croatia.
8. Law on the city of Zagreb.
9. Law on local and regional self-government of Croatia.
10. Statute of the city of Zagreb.
11. Constitutioin of the Republic of Slovenia.
12. Act on the Capital City of the Republic of Slovenia.
13. Statute of the City of Ljubljana.
14. Basic Law for the Federal Republic of Germany.
15. The constitution of Berlin.

Судалгааны өгүүлэл, эмхэтгэл

1. Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), “Status of capital cities”, The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl(14)4rep, 4 May 2007.
2. Постников Александр Евгеньевич, “Статус столицы как катеьгория российского конституционного права”, *Журнал российского права* No 4, 2018.
3. Horst Zimmermann, Matthias Wrede, Environment and Planning C: Government and Policy 2010.
4. I.Y Okunev 2021 IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci. 740 012016.
5. Van Wynsberghe, C.: “How do you govern a federal capital?”, *Federations* 5, 2005.
6. Rowat, Donald C, “Ways of Governing Federal Capitals”, *In Capital Cities / Les Capitales: Perspectives Internationales / International Perspectives*, edited by J. Taylor, J. G. Lengellé and C. Andrew. Ottawa: Carleton University Press, 1993.
7. Drewe, Paul, “Capital Cities in Europe: Directions for the Future”, *In Capital Cities / Les Capitales: Perspectives Internationales / International Perspectives*, edited by J. Taylor, J. G. Lengellé and C. Andrew. Ottawa: Carleton University Press, 1993.
8. Rapporteurs: Jos WIENEN, the Netherlands (L, EPP/CD1) and Merita JEGENI YILDIZ, Turkey (R, EPP/CD), “Local and regional democracy in Slovenia”, The Congress of Local and Regional Authorities, 21st SESSION CG(21)12, 18 October 2011.

9. Arunima sen, "History and Theory Urban Design, PA100815, Capital Cities - Symbols of Power", 2016.
10. Karsten Behr, Germany, (R, EPP/CD), Cees Bijl, The Netherlands, (L, SOC), "Local and regional democracy in Croatia", Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities, Explanatory memorandum, 2007.
11. Rapporteur: Natalia SHYMANSKA, "Management of European Capital Cities", Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities Strasbourg, Tenth session, 2003.
12. Shimels Demissie, "Governance Arrangement and Inter Governmental Fiscal Relations of Capital Cities with their National Governments: The Case Study of Addis Ababa City Administration", A Thesis Submitted to School of Graduate Studies, Addis Ababa University, in Partial Fulfillment of the Requirements for the Masters Degree in Public Administration, 2010.
13. Wolman, Hal & Chadwick, Jan & Karruz, Ana & Friedman, Julia & Young, Garry, "Capital cities and their national governments: Washington, D.C. In Comparative perspective", 2007.
14. Luca Barani, "Fiscal Federalism and Capital Cities: A Comparative Analysis of Berlin and Brussels", *Dans L'Europe en Formation* 2011/1 (n° 359).
15. Е.Ю. Садовская, "Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы Алма-Ата", 2001.
16. Stephen Appiah Takyi, "Comparative study of capital city elements: the case of Ghana and Nigeria", *African Geographical Review*, 2016.
17. Gottmann, Jean. "The Role of Capital Cities." *Ekistics*, vol. 44, no. 264, 1977.
18. Andrew Bodiford, "Cities in International Law: Reclaiming Rights as Global Custom", 23 CUNY L. Rev. 1, 2020.

Цахим мэдээлэл

1. <https://www.etymonline.com/word/capital>.
2. <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/how-do-we-define-cities-towns-and-rural-areas>.
3. <https://urban.jrc.ec.europa.eu/thefutureofcities/what-is-a-city#the-chapter>.
4. <https://statehood.dc.gov/page/faq>.
5. Red, yellow, green – The colours of Budapest, https://pestbuda.hu/en/cikk/20200827_red_yellow_green_the_colours_of_budapest.
6. <https://www-personal.umich.edu/~sdcamp/capitals/Ch2.html>.
7. Congress of local and regional authorities of europe, Recommendation 133 (2003) on management of capital cities, <https://rm.coe.int/management-of-capital-cities-rapporteur-mrs-n-shymanska/168071a20e>
8. https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/hauptstadt/dokumentation/en/politischer_wille/hauptstadtvertrag.shtml.
9. Berlin's Political Structure, https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-senate/political-structure/#headline_1_0.
10. <https://pronedra.ru/eksperty-otvetili-pochemu-v-moskve-mer-a-v-sankt-peterburge-gubernator-298205.html>.
11. <https://inosmi.ru/20141124/224467007.html>.
12. <https://kz.kursiv.media/2022-09-17/stolica-kazahstana-vnov-stala-astanoj/>.
13. <https://inosmi.ru/20141124/224467007.html>.

14. The Municipality of Budapest, <https://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>.
15. Mayor vs Governor a complete comparison, https://differpedia.com/difference-between-mayor-and-governor/#Comparison_chart
16. <https://academicworks.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1489&context=clr>
17. <https://rm.coe.int/the-status-of-capital-cities-governance-committee-rapporteur-amelie-ta/1680a1237b>
18. <https://rm.coe.int/status-of-capital-cities/16807199af>
19. https://www.jstor.org/stable/43876256?read-now=1#page_scan_tab_contents
20. https://www.jstor.org/stable/3231296?read-now=1#page_scan_tab_contents
21. <https://www.scribd.com/document/546938333/The-Role-of-Capital-Cities#>
22. <https://www.scribd.com/document/312886013/Capital-Cities-symbols-of-power>
23. <https://www.scribd.com/document/495074928/The-City-definition-by-spiro-kostof-explained>
24. <https://www.britannica.com/story/how-do-countries-choose-their-capital-cities>
25. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-04-10/why-relocating-capital-cities-can-be-a-smart-move>
26. <https://www.bbc.com/news/world-42258989>
27. <http://darkhan.gov.mn/%D0%B8%D0%BB-%D1%82%D0%BE%D0%B4-%D0%B1%D0%B0%D0%B9%D0%B4%D0%B0%D0%BB/6yPPX6ZLX2FiQNGmy/3K6d28Ty8Hf6ubFCP/QdnC7vZfiRpaKe3vu>
28. <https://www.wien.gv.at/english/administration/organisation/austria/index.html>
29. https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/publicacions/04_IEA/IEA_fitxers/IEA_86.pdf
30. <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2011-1-page-21.htm>
31. <https://www-personal.umich.edu/~sdcamp/capitals/Ch2.html>
32. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c286com>
33. https://www.lordmayors.org/?page_id=988
34. https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/engl/capital_cities_yeritsyan.pdf
35. <https://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>
36. <https://hrcak.srce.hr/file/195861>
37. <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-hungary/1680a129f6>
38. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2021\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)046-e)
39. <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/thecharacteristics.pdf>
40. https://www.jstor.org/stable/44653844?read-now=1&seq=2#page_scan_tab_contents
41. <https://njt.hu/jogszabaly/2006-133-00-00>
42. <https://rm.coe.int/090000168097c3d8>
43. <https://rm.coe.int/09000016809268db>
44. https://rm.coe.int/0900001680746e6d#_Toc286158494

ДӨРӨВ. ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХ ЖУРМЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ТӨСӨЛД ЗОРИУЛСАН ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Судалгааг удирдсан:

Х.Эрдэм-Ундрах Захирал, Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur)

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

С.Сүхбаатар Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D)

Судалгааг гүйцэтгэсэн:

Э.Саранцэцэг Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан,
Улс төрийн ухааны доктор (Ph.D)
А.Намуунаа Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Энэхүү судалгааг ХЗҮХ-ийн 2022 оны
гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний 3.10-т заасны дагуу хийсэн болно.
Судалгааг гүйцэтгэж ХЗДХЯ-нд хүргүүлсэн огноо: 2022.12.27.

АГУУЛГА

НЭГ. УДИРТГАЛ	169
1.1. Судалгааны ажлын үндэслэл, шаардлага	169
1.2. Судалгааны ажлын зорилго, зорилт	171
1.3. Судалгааны арга зүй	172
1.4. Судлагдсан байдлын тойм	173
ХОЁР. ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХ ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТАЛААРХ ҮНДСЭН ОЙЛГОЛТ	174
ГУРАВ. МОНГОЛ УЛСАД ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХ ЭРХИЙГ БАТАЛГААЖУУЛСАН БАЙДАЛ	180
ДӨРӨВ. СУДАЛСАН ОРНУУД ДАХЬ ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХ ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ	184
4.1. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс	184
4.2. Бүгд Найрамдах Эстони улс	185
4.3. Бүгд Найрамдах Франц улс	186
4.4. Австрали улс	187
4.5. Япон улс	188
4.6. Бүгд Найрамдах Солонгос Улс	189
ТАВ. ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДЛЫН ХҮРЭЭНД	191
5.1. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах журам	191
5.2. Аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаан	208
5.3. Цагдаагийн байгууллагын эрх, үүрэг ба албадан тараах	211
5.4. Суулт, өлсгөлөн	217
5.5. Хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага	218
Дүгнэлт, санал	223
Ном зүй	226

НЭГ. УДИРТГАЛ

Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны захиалгаар Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2022 оны гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний 3.11 дэх хэсэгт заасны дагуу Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн төсөлд зориулсан харьцуулсан судалгааг хийж гүйцэтгэв.

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийг Монгол Улс 1994 онд анх батлан гаргаснаас хойш нийтдээ таван удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулж байжээ. Уг хууль хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхэлсэн цаг үеэс, түүнчлэн сүүлийн жилүүдэд нийгэмд иргэдийн тайван жагсаал, цуглаан хийхтэй холбоотойгоор олон асуудал гарах болсон. Иймд уг хуулийн хүрээнд маргаан бүхий асуудлуудыг бүрэн зохицуулсан, эрх бүхий субъектүүдийн эрх, үүргийг нарийн тодорхойлсон, хуулийн хийдэл, давхцалгүй эрх зүйн орчныг бий болгох шаардлага бий болсон. Уг үндэслэл, шаардлагын дагуу дотоодын хууль, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгоход гадаад орнуудын тухайн асуудлыг зохицуулсан сайн жишгийг судлах нь хуулийн төслийг боловсруулах төвшинд ач холбогдолтой байдаг тул энэхүү харьцуулсан судалгааны ажлыг гүйцэтгэж байна.

Энэхүү судалгаа нь хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг сайжруулахад чиглэж байгаа тул эрх зүйн хөгжлийн хувьд ололттой, жил бүр дэлхийн 210 улс орон, нутаг дэвсгэрт хүмүүсийн улс төрийн эрх, иргэний эрх чөлөөг баталгаажуулсан байдлыг үнэлдэг “Freedom House”-аас гаргадаг “Дэлхийн эрх чөлөө” тайлангийн¹ үнэлгээгээр, тэр дундаа тайван хуран чуулах эрх чөлөөг бүрэн хангасан гэх үзүүлэлттэй ХБНГУ, Эстони, Австрали, Франц, Япон, БНСУ зэрэг улсуудыг сонгон жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хуулиар хэрхэн зохицуулж, баталгаажуулсныг Монгол Улсад тулгамдаад буй асуудлуудын хүрээнд судалсан болно.

1.1. СУДАЛГААНЫ АЖЛЫН ҮНДЭСЛЭЛ, ШААРДЛАГА

1. Хууль зүйн үндэслэл

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “... үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангах нь төрийн үүрэг мөн.” гэж, Арван зургадугаар зүйлийн 16 дахь хэсэгт “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно;” гэж, 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, мөн зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй.” хэмээн тус тус заасан. Мөн Монгол Улсын Их Хурлаас 1994 оны 7 дугаар сарын 7-ны өдөр Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийг батлан тус үндсэн эрхийг баталгаажуулсан байна.

Иймд Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд иргэний уг эрхийн талаарх зохицуулалтууд нь хууль, эрх зүйн хүрээнд хангалттай хэрэгжиж, асуудлыг бүрэн шийдвэрлэж чадаж байгаа эсэхийг анхаарч харьцуулан судлан дүгнэлээ.

¹ Freedom house, Countries and Territories, Холбоос: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores?sort=desc&order=Total%20Score%20and%20Status>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.01.

2. Практик шаардлага

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийг 1994 онд анх батлан гаргаснаас хойш нийтдээ таван удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан² хэдий ч жагсаал, цуглаан зохион байгуулснаас үүдсэн эмх замбараагүй байдал, нийгмийн хэв журам алдагдах зэрэг асуудлууд удаа дараа гарч байсан. Мөн орчин үед хүмүүс цахим орчинд идэвхтэй болж, аливаа мэдээллийг түргэн шуурхай хүлээн авснаар нийгмийг бухимдуулсан үйл явдал, мэдээлэлд богино хугацаанд хариу үйлдэл, эсэргүүцэл үзүүлдэг болсон өнөө цагт жагсаал, цуглаан зохион байгуулахын тулд 3 хоногийн өмнө холбогдох албан тушаалтанд мэдэгдэх³ зэрэг зохицуулалтууд нь цаг үеэсээ хоцорч байхаас гадна жагсаал, цуглааныг санаачлагч, зохион байгуулагчийг нь Зөрчлийн тухай хуулиар торгох үндэслэл болж байгааг сүүлийн жилүүдэд болсон жагсаал, цуглааны жишээнүүд тод харуулж байна.

Түүнчлэн Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдэнэ гэж байгаа ч Монгол Улс зөвшөөрлийн тогтолцоотой бөгөөд жагсаалын зорилго, агуулгад Засаг дарга субьектив байдлаар хандаж жагсаалыг үл зөвшөөрөх тохиолдлууд гардаг хэмээн судлаачид үздэг. Мөн Ковид-19 цар тахлын нөхцөл байдалтай холбоотойгоор иргэд тухайн цаг үеийн асуудлаас үүдэн зохион байгуулалтгүйгээр нэгдэн жагссан ба тухайн нөхцөл байдалд манай улсад хуулийн зохицуулалт огт байхгүй байсаар байна.

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах, бүртгүүлэх, жагсаал, цуглааны хэлбэрүүд болох сөрөг жагсаал, аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны талаарх хуулийн зохицуулалт байхгүйгээс жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчид үүрэг ногдуулсан байдал нь иргэний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хязгаарлах, эрхийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байна. Мөн Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулиар субьектийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлоогүйгээс үүдэн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх, жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хязгаарлаж байж болзошгүй байна.

2021 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдрийн байдлаар 2021 онд 214 жагсаал, 11 өлсгөлөн зарлагдсан байна. Мөн Украин, ОХУ-ын дайн бүхий нөхцөл байдлыг эсэргүүцсэн, дэмжсэн зэрэг сөрөг жагсаалын үеэр эмх замбараагүй байдал бий болох, бусдын амь нас, эрүүл мэндэд халдах үйлдлүүд гарсан зэрэг нь сөрөг жагсаалын хууль, эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох, цагдаагийн алба хаагчийн эрх, үүргийг нарийвчлан зохицуулах зэргээр уг судалгааг хийх практик үндэслэл шаардлага буйг илэрхийлье.

2 Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail/252>

3 Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйл. Жагсаал, цуглаан хийх журам

1. Гудамж, талбайд жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг сум, дүүргийн Засаг даргад өгч бүртгүүлнэ. Жагсаал, цуглаан хийхээр төлөвлөсөн гудамж, талбай нь хоёр буюу түүнээс дээш сум, дүүргийн хилийн цэст хамаарах газар нутгийг хамарч байгаа бол мэдэгдлийг аймаг, нийслэлийн Засаг даргад өгч бүртгүүлнэ.
2. Жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдэлд түүний зорилго, эхлэх, дуусах хугацаа, оролцогчдын баримжаа тоо, хэрэглэх техник хэрэгсэл, цуглах, жагсан явах гудамж, талбай зэргийг тодорхой заана.
3. Засаг дарга жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг хүлээн авснаас хойш ажлын 3 өдрийн дотор түүнийг бүртгэсэн эсэхээ бичгээр мэдэгдэнэ.

Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн илрэн гарах нэг хэлбэр болох өлсгөлөн зарлах нь Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн зохицуулалтад хамаарах эсэх, цаашлаад хуулиар хэрхэн зохицуулах талаар дэлгэрэнгүй зохицуулалт шаардлагатай байна.

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлд цагдаагийн алба хаагчид Засаг даргын шийдвэрээр тараахаар, Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 44 дүгээр зүйлд⁴ заасан цагдаагийн байгууллага жагсаал, цуглааныг албадан тараахын өмнө Засаг даргын шийдвэрийг тухайн оролцогчдод уншиж танилцуулна гэж заасан хэдий ч энэхүү журмыг баримтлахгүйгээр жагсаал, цуглааныг албадан тараах нөхцөл байдлууд бий болж байна. Иймд Цагдаагийн алба хаагчийн шаардлагууд жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй нийцэхгүй байна.

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд жагсаал, цуглааныг албадан тараах процесс ажиллагааг тусгаагүйгээс цагдаагийн алба хаагч үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг цагдаагийн алба хаагчийн дур зоргоор хязгаарлах үндэслэл болж байна.

Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн баталгааг хүний эрхийн аливаа зөрчилгүйгээр хангахын тулд хууль, эрх зүйн орчныг сайтар судлан дүгнэх шаардлагатай гэдэг нь практикаас тодорхой харагдаж байна.

1.2. СУДАЛГААНЫ АЖЛЫН ЗОРИЛГО, ЗОРИЛТ

Энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн холбогдох зохицуулалттай холбогдуулан жагсаал, цуглаан хийх эрхийн онолын ойлголтыг судлах, гадаадын зарим улсын хууль тогтоомжид иргэний тайван жагсаал, цуглаан хийх улс төрийн эрхийг хэрхэн хангаж, хууль тогтоомжид тусгасан туршлагыг судалж, дотоодын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан дүгнэж, тус хуулийн төслийг сайжруулахад санал, зөвлөмж боловсруулахад оршино.

Дээрх судалгааны ажлын үндсэн зорилгод хүрэх үүднээс дараах зорилтуудыг дэвшүүлэн ажиллалаа. Үүнд:

1. Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний тухай үндсэн ойлголтыг судлах;
2. Монгол Улсад жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хуулиар хэрхэн баталгаажуулсан байдлыг тодорхойлох;
3. Монгол Улсад жагсаал, цуглаан хийх журамтай холбоотойгоор хууль, эрх зүйн орчин дахь асуудлыг тодорхойлох
4. Гадаадын зарим орны хууль тогтоомжид жагсаал, цуглаан хийх эрхийн зохицуулалтыг хэрхэн тусгасан байдлыг харьцуулан судлах;

4 44 дүгээр зүйл. Жагсаал, цуглааныг албадан тараах

44.1.Цагдаагийн байгууллага жагсаал, цуглааныг албадан тараахын өмнө оролцогчдод бүх төрлийн холбоо, мэдээллийн хэрэгсэл ашиглан жагсаал, цуглааныг албадан тараах тухай Засаг даргын шийдвэрийг мэдэгдэж, биелүүлээгүй, эсхүл эсэргүүцсэн тохиолдолд авах арга хэмжээг урьдчилан анхааруулна.

44.2.Албадан тараах ажиллагааг хэрэгжүүлэхдээ энэ хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу албадлагын арга хэмжээ хэрэглэж болно.

44.3.Албадан тараах ажиллагааны явцыг гэрэл зураг, дуу-дүрсний бичлэгээр баримтжуулна

5. Харьцуулан судлахаар сонгосон гадаад орнуудын жагсаал, цуглаан хийхтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан дүгнэснээр Монгол Улсын хууль, эрх зүйн орчинд нутагшуулж болох сайн жишгийг санал болгох
6. Эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, хэрэгжилтийг хангах талаар дүгнэлт, зөвлөмж боловсруулах зэрэг болно.

1.3. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Тус судалгааг дараах судалгааны аргыг ашиглан хийж гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Асуудлыг олж илрүүлэн дүн шинжилгээ хийх, нөхцөл байдлын анализ (situation analysis) хийх, ялгаатай байдлын анализ хийх (Gap analysis)
2. Фокус ярилцлагын арга
3. Нийгмийн шинжлэх ухааны судалгааны аргууд болох логикийн индукцийн арга
4. Харьцуулсан судалгааны арга
5. Кэйс судалгаа

Судалгааны арга зүйн хүрээнд жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудлыг олж илрүүлэхдээ фокус бүлгийн ярилцлагын аргыг сонгосон болно. Ингэхдээ Монголын өмгөөлөгчдийн холбооны гишүүн өмгөөлөгчид, жагсаал, цуглааны үеэр үүсгэсэн эрүүгийн болон зөрчлийн хэрэг дээр ажилласан туршлагатай өмгөөлөгчдийг сонгон авч, кэйс, практикт тулгамдсан асуудлыг олж илрүүлэх замаар фокус ярилцлагын аргыг сонгон ашигласан болно. Судалгаанд 10 орчим өмгөөлөгчид оролцсон болно.

Судалгааны хүрээнд асуудлыг олж илрүүлэхдээ нөхцөл байдлын анализ (situation analysis) аргыг ашигласан. Тухайн зохицуулалтын хүрээнд практикт тулгамдсан асуудлуудыг бусад улс орны тэргүүн туршлагатай харьцуулах замаар Gap analysis хийж харьцууллаа. Судалгааны арга зүйн хувьд тулгамдсан асуудал тус бүрийг судлан тоон судалгаа болон тодорхой шүүхээр шийдвэрлэгдсэн кэйсүүдийг судлах, түүнд дүн шинжилгээ хийх замаар логикийн индукцийн буюу нэгтгэн дүгнэх аргаар судалгааг хийж гүйцэтгэсэн болно.

Судалгааны хүрээнд сошиал орчинд цацагдсан 10 орчим видео бичлэгийг судалж, задлан шинжилж, жагсаал, цуглааныг албадан тараах, зохион байгуулах эрх болон аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаан, сөрөг жагсаал, цуглааны үед гарч буй үндсэн асуудлуудыг нарийвчлан судлах замаар практик хэрэгцээ шаардлага, тулгамдсан асуудлыг тодорхойлсон болно.

Харьцуулсан судалгааны ажлыг хараат бус, бие даасан байдлаар шинжлэх ухааны арга зүйг баримтлан явуулах бөгөөд судалгааны дүгнэлтийг зөвхөн тухайн судалгаагаар тогтоогдсон үр дүнд үндэслэн бодитой гаргана. Судалгааны арга зүйн хувьд хууль зүйн шинжлэх ухааны судалгааны аргуудыг ашиглалаа. Ийнхүү ашиглахдаа холбогдох хууль тогтоомж, судлаачдын бүтээл, гадаад орнуудын эрх зүйн зохицуулалт, туршлагад үндэслэн харьцуулах, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх, баримт бичгийн судалгааны аргуудыг ашиглана.

1.4. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ

Сэдэвтэй холбогдуулан эх сурвалжийн судалгаа хийхэд Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх, жагсаал, цуглаан хийх журмын эрх зүйн зохицуулалтын талаар дагнан хийсэн судалгааны бүтээл, өгүүллүүд харьцангуй цөөн байна.

Жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөний талаар хүний эрхийн тухай ном, зохиолд ерөнхий байдлаар тайлбарласан, дурдсан байх ба Хүний эрхийн үндэсний комиссын Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх зарим илтгэлүүдэд⁵ Монгол Улсад тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх хэр хангагдаж байгаа, хэрхэн сайжруулах шаардлагатай талаар дүгнэн зөвлөмж бичсэн байна.

Монгол Улсад хүний эрхийг хангах төслөөс 2001 онд Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдлын судалгааны дүгнэлтэд тухайн үед хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан хуулийн зүйл заалтад байсан зөвшөөрлийн тогтолцоо болон Сүхбаатарын талбайд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон зохицуулалтыг шүүмжилж, Үндсэн хуулиар олгосон эрхийг хязгаарласан байна хэмээн сайжруулах зүйлс багагүй байгааг дурджээ.

Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комиссын “Хүний эрхийн үндэсний комиссын чадавхыг дээшлүүлэх” төслөөс 2004 онд “Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал” сэдэвт судалгааны тайланг⁶ боловсруулахдаа Монгол Улсад 1989-2003 оны хооронд зохион байгуулагдсан тайван жагсаал, цуглааны талаар мэдээлэл цуглуулж, жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдлыг тодорхойлон санал, зөвлөмж гаргажээ. Уг судалгаа нь одоогийн байдлаар Монгол Улсад жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй холбоотойгоор хийгдсэн хамгийн өргөн агуулгатай судалгаа байна.

2008 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдөр Жагсаал, цуглаан нь нийтийн эмх замбараагүй байдалд хүргэж, онц байдал зарласан үйл баримтад 23 төрийн бус байгууллагууд нэгдэж “Онц байдалтай холбоотой хүний эрхийн зөрчлийн мониторинг хамгааллын эвсэл”-ийг байгуулсан бөгөөд 100 гаруй баримтжуулалтын сайн дурын ажилтнууд баривчлагдсан 71, баривчлагдсан хүмүүсийн ар гэрийн 126, аудио 8 бичлэг, видео 9 бичлэг, гэрэл зургийн баримтжуулалтыг хийж тайлан гаргаж байсан болно. Дээрх мониторингийн тайлан нь хамрах хүрээний хувьд нэлээд өргөн хүрээг хамарсан байна.⁷

Х.Чинбат 2017 онд бичсэн “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө ба Монгол Улс” эрдэм шинжилгээний нийтлэлдээ тухайн үеийн нөхцөл байдалд тайван, жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал ямар түвшинд байгааг судалгаагаараа харуулахыг зорин Монгол Улс нь энэхүү эрхийн талаар олон улсын гэрээ, пактуудад нэгдэж, Үндсэн хуульдаа тунхаглан тусгай хуулийг баталж, тодорхой түвшинд хамгаалсан ч 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хууль

5 Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэл, Холбоос:

<https://nhrcm.gov.mn/%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D/%D0%B8%D0%B-D1%82%D0%B3%D1%8D%D0%BB/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.01.

6 Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал, (УБ, 2004).

7 Онц байдалтай холбоотой хүний эрхийн зөрчлийн мониторинг хамгааллын эвсэл, Баримтжуулалтын тайлан, (УБ, 2008).

нь Зөвшөөрлийн тогтолцоог бүртгэлийн тогтолцоогоор солиогүй мөн чанараараа бүртгэлжсэн талаар дэлгэрэнгүй бичиж, АНУ, ХБНГУ, Англи улсын тогтолцоог товч судлан бичиж, санал дэвшүүлжээ.⁸

Доктор, профессор О.Мөнхсайханы 2018 онд бичсэн “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт” эрдэм шинжилгээний өгүүлэлд цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг ноцтой зөрчсөн гурван тохиолдлыг авч үзжээ. Аяндаа үүссэн цуглааныг хүлээн зөвшөөрдөггүй, жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгүүлэх гэсэн нэртэй боловч зөвшөөрөл авах тогтолцоог хуульчилсан, бүртгэлгүй цуглааныг албадан тараахдаа хуульчилсан журмыг цагдаа нар мөрддөггүй (ганцаараа үзэл бодлоо илэрхийлснийг бүртгэлгүй цуглаан хийсэн хэмээн албадан тараасан). Энэ өгүүллийн хүрээнд эдгээр тохиолдолд яагаад цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг зөрчсөн бэ гэдгийг тайлбарласан. Мөн цуглах эрх чөлөө, түүний ач холбогдол юу вэ, үндсэн эрх, эрх чөлөөний хязгаарлалтад тавигдах гол нөхцөл юу вэ, цуглах эрх чөлөөнд тавьж буй хязгаарлалт эдгээр гол нөхцөлийг хангаж чадаж байна уу гэдэг талаар дүгнэжээ.⁹

Дээрх холбогдох судалгаа, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, бүтээлүүд нь Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн алдаа, хийдэл, Монгол Улсад иргэдийн тайван жагсаж, цуглах эрх нь хэрхэн хангагдаж, хаана зөрчигдөж байгаа талаар судлан дүгнэснээрээ төстэй байна. Иймд энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд дээрх судалгааны ажлууд, нэг сэдэвт бүтээлүүд болон холбогдох эх сурвалжууд дээр түшиглэн гаднын орнуудын жагсаал, цуглаан хийх хууль, эрх зүйн зохицуулалтуудыг дэлгэрүүлэн судлан харьцуулна.

ХОЁР. ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХ ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТАЛААРХ ҮНДСЭН ОЙЛГОЛТ

Хүний эрхийн тухай ойлголт нь дундад зууны үеэс эхлэлтэй гэж үздэг ба хүний эрхийн талаарх санаа нь Английн Эрх чөлөөний Их харти (1215), Английн эрхийн тухай бичиг (1689), Америкийн эрхийн тухай бичиг (1791) болон 1789 онд батлагдсан Францын “Хүний ба иргэний эрхийн тухай Тунхаглал” зэргээр баталгаажиж ирсэн байдаг.

Хувь хүний болон иргэний эрх, эрх чөлөөг ангилал янз бүрийн ангилал дотроос ихэнхдээ 4-н бүлэгт хуваан судалсан байдаг. Үүнд:¹⁰

1. Иргэдийн тэгш эрхийг илтгэсэн эрх, эрх чөлөө /жишээ нь: хууль шүүхийн өмнө иргэд тэгш байх/;
2. Нийгэм-эдийн засгийн болон соёлын амьдралд хувь хүний идэвхтэй оролцох нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн эрх /жишээ нь: хөдөлмөрлөх эрх болон хөдөлмөрийн эрх чөлөө, соёлын ололтыг ашиглах эрх/;
3. Улс төрийн амьдралд оролцохтой холбоотой, тэднийг нийгэм, улсын удирдлагад оролцох боломжоор хангахад чиглэсэн улс төрийн эрх, эрх чөлөө /жишээ нь: улс төрийн хууль бус үйл ажиллагаанд шахалт үзүүлэхийн

8 Х.Чинбат, Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө ба Монгол Улс, (УБ, 2017), Холбоос: <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=432>, (Сүүлд үзсэн: 2022.03.01).

9 О.Мөнхсайхан, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2018 он №1, 15-28 дахь тал.

10 Ш.Цогтоо, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, (УБ, 2018), 179 дэх тал.

тулд олонтаа хэрэглэгддэг нэгдэн нийлэх эрх чөлөө/;

4. Хувь хүний халдашгүй байдал, нэр төрийг баталгаажуулах хувь хүний эрх, эрх чөлөө.

Иргэний улс төрийн эрх буюу жагсаал, цуглаан хийх гэдэг нэр томъёо нь 18 дугаар зууны дунд үеэс хойш ашиглагдаж эхэлсэн. Жагсаал, цуглаан нь хүмүүс олноор цуглан гүйх, алхах, жагсах хэлбэрийн үйл явц болно. Тиймээс энэ үг нь цугларах гэдэг үгнээс гаралтай бөгөөд Ирландын тэмцэгч Данейль О-Коннелл (1775–1847) нь анхлан хэрэгжүүлжээ.¹¹

Орчин үед Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20 дугаар зүйлд хүн бүр чөлөөтэй тайван цуглах эрхтэй хэмээн заасан байх бөгөөд 1966 оны Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 21 дүгээр зүйлд “Тайван хуран цуглах эрхийг хүлээн зөвшөөрнө. Энэхүү эрхийг эдлэхэд ардчилсан нийгэмд үндэсний буюу нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах, эсхүл бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах эрх ашгийн үүднээс хуулийн дагуу тогтоосноос өөр хязгаарлалт хийж болохгүй” хэмээн тус хүний эрхийн үндсэн гэрээнүүдэд зааснаас гадна бүс нутгийн хүний эрхийн гэрээ, улсуудын үндсэн хуульд тодорхой зааж энэхүү эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулсан байдаг.

Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх нь өөртөө хэд хэдэн эрхийг багтаасан “багц” эрх, эрх чөлөөний бүрдэл байдаг. Монгол Улсын Олон Улсын гэрээ, Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжоор тодорхойлон баталгаажуулсан 10 гаруй үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх байна. Үүнд:

- Мэдээлэл, үзэл санааг улсын хил хязгаарыг үл харгалзан амаар;
- Бичгээр буюу хэвлэлээр (хэвлэн нийтлэх);
- Уран сайхны хэлбэрээр үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх;
- Түүнчлэн өөрийн сонгосон бусад аргаар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх;
- Эрж хайх (мэдээлэл хайх);
- Хүлээн авах (мэдээлэл хүлээн авах);
- Түгээх эрх;
- Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх;
- Эвлэлдэн нэгдэх эрх;
- Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх;
- Өлсгөлөн зарлах зэрэг “нэгэн багц” эрх, эрх чөлөөний бүрдэл аж.

Энэ эрх нь маш эмзэг, байнга хөндөгдөж, зөрчигдөж байдаг тул үүнийг маш зөв, соёлтой хэрэглэх, мөн хамгаалж байх учиртай.¹²

Цуглаан (*анг. assembly*) нь иргэдээс улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа нийтэд

11 Daniel O’Connell, Холбоос: <https://www.libraryireland.com/biography/DanielOConnell.php>.

12 Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал, (УБ, 2004 он).

илэрхийлэх зорилгоор зохион байгуулж байгаа үйл ажиллагаа¹³ бөгөөд тайван цуглаан нь үзэл бодлоо илэрхийлэх, нийтлэг эрх ашгийг хамгаалах зэрэг олон зорилготой байж болдог. Цуглааны үеэр үзэл бодлоо хүчтэй илэрхийлдэг, хүмүүсийн анхаарлыг хандуулдаг, хэвлэл, мэдээллийнхнийг ч гэсэн татаж хэлэлцүүлэг өрнүүлдэг, цаашлаад шийдвэр гаргахад нөлөө үзүүлдэг. Түүнчлэн, цуглаан бол улс төрийн намын гол үйл ажиллагааны нэг бөгөөд хүмүүсийн үзэл бодлыг чөлөөтэй илэрхийлэхийг зөвшөөрөхгүйгээр ардчилсан сонгууль явагдах боломжгүй. Мөн, цуглааны үеэр хүмүүс өөрсдийн итгэл, үнэмшил, шашин шүтлэг, үзэл бодлыг илэрхийлдэг учир энэ эрх чөлөө нь итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөтэй хамт хэрэгждэг. Нөгөө талаар, цуглах эрх чөлөө нь иргэний бусад эрхээ эдлэхэд тусалдаг тул Үндсэн хуульд заасан бусад эрхүүдийг бодитой биелүүлэхэд ач холбогдолтой.¹⁴

Жагсаал (*анг. demonstration*) нь иргэд хот суурины гудамж талбайгаар зохион байгуулалттайгаар жагсан явж, улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлага илэрхийлэх хэлбэр юм.¹⁵

Өлсгөлөн зарлах (*анг. hunger strike*) нь хүчирхийллийн бус эсэргүүцлийн нэг арга бөгөөд үүнд оролцогчид улс төрийн ямар нэг үйлдэл, шийдвэрийг эсэргүүцэх, эсвэл бусдын гэм буруутайг нотлуулах, ихэвчлэн бодлогын өөрчлөлт хийлгэх гэх мэт тодорхой зорилгод хүрэх зорилготойгоор хоол идэхээс татгалздаг үйл ажиллагаа юм. Ихэнх өлсгөлөн зарлагчид шингэн зүйл хэрэглэх боловч хоол иддэггүй.¹⁶

Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө нь соёлыг хадгалах, хөгжүүлэх, цөөнхийн өвөрмөц байдлыг хадгалахад чухал ач холбогдолтой. Түүнчлэн ардчиллыг оршин тогтноох нэг үндэс мөн гэж хүлээн зөвшөөрөгдсөн бөгөөд уг эрхийг хамгаалснаар өөр өөр гарал угсаа, итгэл үнэмшилтэй хувь хүн, бүлгүүд хоорондоо хамтдаа энх тайвнаар оршдог олон ургалч, энэрэнгүй нийгмийг бий болгоход маш чухал юм. Ийнхүү тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх нь цөөнхийн санаа бодлыг илэрхийлэхээс гадна гадуурхагдсан эсвэл цөөн төлөөлөлтэй бүлгүүдэд ч нийгэмд дуу хоолойгоо хүргэх, өөрсдийгөө илэрхийлэхэд тустай. Тайван хуран чуулах эрх чөлөө нь эвлэлдэн нэгдэх эрх, төрийн үйл хэрэгт оролцох эрх, сонгох эрхтэй харилцан уялддаг.

Жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчид нь энх тайвныг эрхэмлэсэн санаа зорилготой байвал жагсаал, цуглааныг тайван гэж үзнэ. “**Энх тайван**” (*анг. peaceful*) гэсэн нэр томъёо нь тухайн жагсаал, цуглаанаас дэвшүүлж буй үзэл санаа, мэдэгдлийг эсэргүүцэж буй хүмүүсийн дургүйцлийг хүргэж болзошгүй, тэр байтугай гуравдагч этгээдийн үйл ажиллагаанд зориудаар саад учруулсан үйлдлийг багтаасан гэж тайлбарладаг.

“Хүний эрхийг хамгаалах үндэсний механизм” ард түмнээс хууль ёсоор олж авсан эрх мэдлийн хүрээнд төр өөрөө хүний эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хангах үүрэг хүлээдэг. Энэ үүргээ биелүүлэхийн тулд тогтолцооныхоо байгууллагуудыг шударга ёс, хууль ёс, хүний эрхийн нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээг

13 С.Нарангэрэл, Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг, (УБ, 2021), 561 дэх тал.

14 О.Мөнхсайхан, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2018 он №1, 15-28 дахь тал.

15 С.Нарангэрэл, Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг, (УБ, 2021), 142 дахь тал.

16 Hunger strike definition and meaning, Collins English Dictionary, Холбооц: www.collinsdictionary.com.

дээдэлж ажиллахыг шаардах учиртай.¹⁷ Үндсэн эрхийн хувьд жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг аль болох дүрэм журамгүйгээр эдлэх ёстой бөгөөд тайвнаар жагсаж, цуглахыг хүссэн хэнээс ч зөвшөөрөл шаарддаггүй байх ёстой гэж үздэг. Төр тайван цуглааныг хамгаалах үүргийнхээ хүрээнд хууль, дүрэм гаргах бол зөвхөн жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг бодитоор эдлэх, хэт хүнд суртлын зохицуулалтад өртөхгүй байхын тулд зохих механизм, журмыг бий болгохоос гадна хууль нь олон улсын хүний эрхийн хууль тогтоомжид нийцсэн байх ёстой бөгөөд хууль зөрчсөн үйлдэлд юуг хамааруулах, зөрчлийн үр дагавар ямар байх талаар хангалттай нарийвчлан зохицуулсан байх ёстой.¹⁸

Тайван хуран цуглах гэдэг нь нийгмийн хэв журам, иргэдийн аюулгүй байдлыг алдагдуулахгүй, эмх замбараагүй байдал үүсгэхгүй, хүчирхийлэл халдлага, үймээн самуун дэгдээхгүй, хуулийн хүрээнд зохион байгуулагдах гэсэн санааг илэрхийлдэг. Энэ нь бид хүрээлэн буй орчин тойронд болж буй аливаа шударга бус үйлдэлд санаа бодлоо ухаалаг, тайвнаар илэрхийлэх арга зам бөгөөд ингэснээр ойлголцол, дэмжлэгийг бий болгож чадна.

Чөлөөтэй, тайван хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрх нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний хамт ардчилсан, нээлттэй нийгмийн цөм юм. Хувь хүмүүс тодорхой үзэл бодол, үнэт зүйлээрээ нийлэн, нийтлэг ашиг сонирхлоо хамтын байдлаар илэрхийлэх, шаардах, хамгаалахад чиглэсэн байдаг тул хүний эрх, улс төрийн эрх чөлөө, иргэний эрх чөлөө гэж нэгэн зэрэг хүлээн зөвшөөрдөг.

Тайван цуглаан хийх эрх чөлөөг хүн бүр тэгш эдлэх ёстой бөгөөд ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн албанаас цуглаан хийх эрх чөлөөг зохицуулахдаа аливаа хувь хүн, бүлгийг арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэсний болон нийгмийн гарал, өмч хөрөнгө болон бусад байдлаар ялгаварлан гадуурхах ёсгүй:

- олон нийтийн хурал, цуглаан зохион байгуулах, оролцох эрх чөлөө нь хувь хүн болон аж ахуйн нэгжийн аль алинд нь баталгаатай байх ёстой;
- цөөнх болон уугуул бүлгийн гишүүдэд; харьяалалгүй хүн, дүрвэгсэд, гадаадын иргэн, орогнол хүсэгч, цагаач, жуулчдыг оролцуулан иргэний болон харьяат бус хүмүүст;
- эмэгтэй, эрэгтэй аль алинд нь;
- эрх зүйн бүрэн чадамжгүй хүмүүс, түүний дотор сэтгэцийн өвчтэй хүмүүст адил тэгш байх ёстой хэмээн зөвлөмжид тусгасан.

Мөн насанд хүрээгүй хүүхдийн тайван жагсаалд оролцох, зохион байгуулах эрхийг хуулиар хүлээн зөвшөөрөх ёстой бөгөөд хүүхдийн хөгжиж буй чадавхыг харгалзан хүүхдийн цуглаан зохион байгуулах эрх нь зохион байгуулагчийн насны доод хязгаар, эцэг эх, хууль ёсны асран хамгаалагчийн зөвшөөрөл авах зэрэг хязгаарлалттай байж болно гэсэн байна.¹⁹

Дэлхийн олон улсад төрийн алба хаагч, цагдаагийн байгууллагын алба хаагчдын жагсаал, цуглаанд оролцох эрхэд хатуу чанд хязгаарлалт тогтоосон байдаг. Гэвч цагдаа, цэргийн алба хаагчдын цугларах эрх чөлөөг хязгаарлах

17 Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрхийн цуврал нийтлэл, (УБ, 2012 он), 15 дахь тал.

18 OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Warsaw, 2007.

19 Мөн тэнд.

шалтгаан нь албаны үүрэг хариуцлагатай нь шууд холбоогүй, зөвхөн мэргэжлийн үүргийн үүднээс зайлшгүй шаардлагатай хэмжээгээр хязгаарлаж болохгүй²⁰ хэмээн олон улсын хүний эрхийн хуульчид үздэг.

Хүний эрхийг хязгаарлах тухай ойлголт

Эрх зүйт төрийн үндсэн зарчим нь төр хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах үүргийг иргэнийхээ өмнө хүлээдэгт оршино. Монгол улсын Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн нэг 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” хэмээн заасан нь Олон улсын хамтын ажиллагааны нийгэмлэг, НҮБ-ын гишүүний хувьд олон улсын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлж буй эрх зүйн хэлбэр төдийгүй, эрх зүйт төрийн үндсэн зарчмыг хуульчилсан явдал юм.

Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангах хууль зүйн баталгаа нь хөндөгдсөн эрхийг сэргээх хууль зүйн боломжийг бүрдүүлэх, бусдын эрх, эрх чөлөөг зөрчих явдалтай тэмцэх, зөрчигчдөд хүлээлгэх хууль зүйн хариуцлага оногдуулах зэргээр тодорхойлогдоно. Өөрөөр хэлбэл, хүний эрхийг хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу, гагцхүү эрх зүйт ёсны үүднээс хязгаарлах нь бусдын эрх, эрх чөлөөг хөндөгдөхөөс урьдчилан сэргийлэх зорилготой байдаг тул зарим талаар хүний эрхийн баталгаа болдог.²¹

“Олон улсын стандартаар нийгмийн дэг журам, ёс суртахууныг алдагдуулсан үндэсний аюулгүй байдалд харшилсан, бусдын эрхэнд халдсан гэх мэт онцгой үндэслэлүүдээр тодорхой эрхүүдийг хязгаарлахыг зөвшөөрдөг.”²² Эрх зүйт ёсны үүднээс хүний эрхийг хязгаарлах явдлыг дараах хоёр утгаар тайлбарладаг. Нэгдүгээрт, хууль /бусдын эрх/ зөрчсөн этгээдэд зөвхөн хууль тогтоомжид заасан үндэслэлээр тодорхой эрхийг шүүхийн шийдвэрээр хязгаарлах, хоёрдугаарт, үндэсний аюулгүй байдал, бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах зорилгоор онцгой нөхцөл байдал үүссэн үед зөвхөн хууль тогтоомжид заасан үндэслэлээр эрх зүйн онцгой дэглэм үүсгэх замаар хүний позитив эрхийг хязгаарлах.

Дарангуйллын (Авторитари, тоталитари засаглалд) нийгэмд хүний эрхийг хуулиар хязгаарлах явдал их байдаг. Хүний эрхийг хуулиар хязгаарлах явдал ихсэх тусам хүний эрх зөрчигдөх явдал төдий чинээ ихэсдэг. Ардчилсан нийгэмд хүний эрхийг хуулиар хязгаарлах явдлыг аль болох хориглодог.

Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлах үндэслэл

Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөг хүн бүр эдлэх ёстой ч шаардлагатай тохиолдолд хувь хүний эрх чөлөө, нийгмийн эрх ашгийн үүднээс дараах үндэслэлээр хязгаарладаг. Үүнд:²³

- Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах

20 Мөн тэнд.

21 Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс, (УБ, 2006), 82 дахь тал.

22 Derogable rights – Татгалзаж болох хүний эрх. Хүний эрхийн гэрээнд зааснаар онцгой нөхцөл, үргэлжлэх хугацааг зарласаны дагуу онцгой нөхцөл бий болсон хугацаанд хязгаарлаж болох хүний эрхүүд. Хүний салшгүй эрхээс бусад эрхийг хязгаарлаж болдог. Тухайлбал, ИУТЭОУП-ын 4-р зүйл.

23 Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрхийн цуврал нийтлэл, (УБ, 2012), 54 дэх тал.

- Нийгмийн хэв журмыг хангах
- Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх
- Бусдын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах
- Хүний нэр төр, алдар хүндийг хамгаалах
- Шүүхийн хараат бус байдлыг хангах гэх мэт

Дээр дурдсан зайлшгүй шалтгаанаар уг эрхийг эдлэхэд тодорхой хязгаарлалт тогтоодог ч уг эрхийн жам ёсны мөн чанар, бүрэн цогц, нэгдмэл байдлыг хязгаарлан хөндөх ёсгүй юм.

Жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах, оролцох эрхийг 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 бусаар булаан авахыг уриалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал буй болгох зорилгоор зохион байгуулахыг хориглодог.²⁴

Аливаа төрөөс жагсаал, цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх хэлбэрүүдийг зөвшөөрөхийн хамт, эдгээр эрхээ хэрэгжүүлэх арга хэлбэр, хүрээ, дэг журмыг нарийн тодорхойлохыг эрмэлзэх ёстой. Дэлхийн улс орнууд энэхүү жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг хангахын тулд зөвшөөрлийн тогтолцоо болон бүртгэлийн тогтолцоо гэсэн үндсэн хоёр төрлийн тогтолцоог хэрэгжүүлдэг. Зөвшөөрлийн тогтолцоо нь тухайн жагсаал, цуглаан хийхийн тулд харьяа сум, дүүргийн засаг дарга буюу захиргааны байгууллагаас хуулиар хориглоогүй хэлбэрээр зохион байгуулах гэж зөвшөөрөл авч эрхээ эдлэх үйл явцыг хэлнэ. Энэ тохиолдолд тухайн зөвшөөрлийг олгож буй этгээд хуульд заасан зөвшөөрөл олгохгүй байх үндэслэл байгаа эсэхийг шалган зөвшөөрөл олгоно гэсэн үг. Харин бүртгэлийн тогтолцоо нь хаана, ямар жагсаал, хэдэн хүнтэй ямар агуулгаар хийх гэж буйг мэдэгдээд дуусгавар болно.

Аль нэг төрийн эрх бүхий байгууллагад урьдчилан мэдэгдэхгүйгээр цуглах, жагсах эрх чөлөөний үзлийн дагуу гэнэт цуглаан хийх эрх зүйн орчныг мөн бүрдүүлж болно. Урьдчилан мэдэгдээгүй жагсаал, цуглаанд оролцсон хүний эрхийн төлөө тэмцэгчид уг жагсаал, цуглаанд оролцсоныхоо төлөө баривчлуулах, албадан саатуулагдах, эсвэл торгуулах ёсгүй. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулахтай холбоотой хууль, дүрэм журмыг дагаж мөрдөөгүйн төлөө хүлээлгэх торгууль, эсвэл бусад шийтгэлийн хэлбэрүүд нь гаргасан зөрчлийн хүнд, хөнгөнд тохирсон шударга байх ёстой бөгөөд хэрэв ийм биш тохиолдолд тухайн хууль тогтоомжийг хүчингүй болгох ёстой. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч нь тухайн тэмцлийг Хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах удирдамжид зааснаар тайван замаар явуулахад чиглэгдсэн урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авах гэж хичээсэн л бол ямар ч тохиолдолд хувь оролцогчдын тайван жагсаал, цуглааныг үймүүлсэн хууль бус үйлдлийн төлөө хариуцлага хүлээхгүй гэж зөвлөсөн байдаг. Хүний эрхийг хамгаалагч нар жагсаал, цуглааны оролцогчид эрх чөлөөгөө эдлэх явцдаа захиргааны болон бусад хэлбэрийн зөрчил гаргасан эсэх, мөн хэрэг хянан шийдвэрлэх процессын хамгаалалт бүрэн авч чадаж буй эсэхийг хянах ёстой.²⁵

24 С.Нарангэрэл, Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг, (УБ, 2021), 142 дахь тал.

25 ЕАБХАБ/АИХЭГ, Хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах удирдамж, (УБ, 2020 он), Холбоос: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/7/454269.pdf>, Сүүлд үзсэн: 2022.04.11.

ГУРАВ. МОНГОЛ УЛСАД ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХ ЭРХИЙГ БАТАЛГААЖУУЛСАН БАЙДАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар Монгол улсын иргэн итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй.

Хүснэгт 4.1. Жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй холбоотой эрх зүйн хэм хэмжээ

МУ-ын Үндсэн хууль	Олон улсын холбогдох зохицуулалтууд
16 дугаар зүйлийн 16 дахь заалт Итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй.	Хvний эрхийн түгээмэл тунхаглал. 20 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Хvн бvр тайван замаар сайн дураар хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй” Иргэний улс төрийн эрхийн олон улсын пакт. 21-р зүйл “Тайван замаар цуглаан хийх эрхийг хvлээн зөвшөөрнө. Энэ эрхийг эдлэхэд ардчилсан нийгэмд улсын буюу нийгмийн аюулгүй байдал, эсхүл бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах ашиг сонирхлын үүднээс хуулийн дагуу тогтоосноос өөр хязгаарлалт байж болохгvй.” Эдийн засаг, нийгэм, соёлын тухай эрхийн олон улсын пакт 8-р зүйл Арьс үндсээр ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенц 5-р зүйл Эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенц 3, 7-р зүйл Хүүхдийн эрхийн конвенц 13, 15-р зүйл

Монгол Улсад 1990-ээд оны эхэн үеэр жагсаал, цуглаан удаа дараа гарах болсон учир Улаанбаатар хотын Депутатуудын Хурлын Тэргүүлэгчдийн 1990 оны нэгдүгээр сарын 17-ны өдрийн 10 дугаар тогтоолоор “Нийслэл хотын гудамж, талбайд олон нийтийн үүсэл санаачилгаар хурал цуглаан хийх, жагсаал, ёслол үйлдэх тухай түр журам”²⁶ батлагдаж, уг журмаар анх удаа Сүхбаатарын талбайд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглож байжээ. Үүний дараа 1990 оны дөрөвдүгээр сарын 7-ны өдөр “БНМАУ-ын хот, суурингийн гудамж, талбайд хурал цуглаан хийх, жагсаал ёслол үйлдэх журмын тухай” 86 дугаар зарлигийг баталжээ²⁷. Тус зарлигаар жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулиар зөвхөн захиргааны байгууллагын зөвшөөрлөөр жагсаал, цуглаан хийдэг журам үйлчилж байсан нь өдгөө бүртгүүлэх буй мэдэгдэнэ гэж өөрчлөгдсөн ба 1994 оны 7 дугаар сарын 7-ны өдөр “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль” батлагдан гартал 4 жил гаруй хугацаанд үйлчилсэн.

1994 оны Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль нь 15 зүйлтэй бөгөөд 1995 оны 4 дүгээр сарын 17-ны өдөр, 2005 оны 11 дүгээр сарын 17-ны өдөр, 2014 оны 01 дүгээр сарын 16-ны өдөр, 2015 оны 12 дугаар сарын 04-ний өдөр, 2017 оны 02 дугаар сарын 02-ны өдөр тус тус нэмэлт, өөрчлөлт оржээ. Тус хуулийн дагуу Монгол Улсад жагсаал, цуглаан хийхэд эрх зүйн хүрээнд хэрхэн зохицуулсныг дараах хүснэгтээр тайлбарлав.

Хүснэгт 4.2. Монгол Улсад жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай

№	Хуулийн зохицуулалт	
1.	Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрх	Жагсаал, цуглааныг Монгол Улсын иргэн, улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага зохион байгуулах эрхтэй. Хууль Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд оролцох эрхтэй.

26 Нийслэлийн төр, захиргааны архив, Улаанбаатар хотын АДХТ-ийн тогтоол, 1990 он.

27 БНМАУ-ын хууль, зарлиг, тогтоолын эмхтгэл, №5, 1990 оны 5 дугаар сар, 176-179 дэх тал.

2.	Жагсаал, цуглаанд үл хамаарах арга хэмжээ	<p>төрийн ёслолын болон төрийн эрх бүхий байгууллагаас зохион байгуулж байгаа жагсаал, цуглаан; иргэд, байгууллага улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа нийтэд илэрхийлэх асуудалтай холбогдолгүй сэдвээр зохион байгуулж байгаа спорт, урлаг, уран сайхан, баяр наадмын болон тэдгээртэй адилтгах бусад арга хэмжээ; төрийн болон улс төрийн нам, төрийн бус байгууллагаас иргэд, сонгогчид, гишүүд, дэмжигчидтэй хийх хурал, уулзалт; аж ахуйн нэгж, байгууллага, тэдгээрийн ажиллагсадаас тухайн байгууллагын үндсэн үйл ажиллагаатай холбогдолтой асуудлаар зохион байгуулж байгаа хурал, цуглаан, тэдгээртэй адилтгах бусад арга хэмжээ.</p>
3.	Жагсаал, цуглаан хийх эрхийн баталгаа	<p>Хууль тогтоомжийн дагуу жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан буюу түүнд оролцсоны төлөө хэнийг ч мөрдөн мөшгөх, эрх чөлөөг нь хязгаарлах, аливаа хэлбэрээр гадуурхахыг хориглоно. Хуульд зааснаас бусад тохиолдолд жагсаал, цуглаан хийхэд зориуд саад учруулах, түүнчлэн хууль тогтоомжийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглааныг тараахыг хориглоно.</p>
4.	Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчийн үүрэг	<p>хот, суурин газрын нийтийн аж ахуй, зүлэг, таримал, бусдын өмч хөрөнгөд хохирол учруулахгүй байх, жагсаал, цуглааны дараа гудамж, талбайг цэвэрлэж, хэвийн байдалд оруулах; халуун, хүйтэн зэвсэг, хорт болон тэсэрч дэлбэрэх бодис, орчин тойрондоо болон хүний амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулж болохуйц аливаа зүйл, амьтан авч явж болохгүйг жагсаал, цуглаанд оролцогчдод урьдчилан анхааруулж тийм тохиолдол илэрвэл холбогдох байгууллагад нэн даруй мэдэгдэж шаардлагатай арга хэмжээ авахуулах; жагсаал, цуглааны явцад аливаа хэлбэрээр хүч үл хэрэглэх, төр, байгууллага, хувь хүний хуулиар хамгаалагдсан нууцыг задруулахгүй байх, бусдын нэр төр, алдар хүндийг гутаан доромжлохгүй байхыг оролцогчдод урьдчилан анхааруулж, энэ заалт зөрчигдөхөд хурвэл нэн даруй таслан зогсоох буюу холбогдох байгууллагад мэдэгдэх; согтууруулах ундаа, мансууруулах буюу хорт бодис хэрэглэсэн болон сэтгэцийн өвчтэй хүмүүсийг жагсаал, цуглаанд оролцуулахгүй байх, жагсаал, цуглааны явцад согтууруулах ундаа хэрэглүүлэхгүй байх; жагсаал, цуглааны үеэр гудамж, замын хөдөлгөөнийг бүслэн хаах, аливаа байгууллагын хэвийн ажиллагааг алдагдуулах, дотоод хэрэгт нь оролцоход чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулахгүй байхыг оролцогчдод урьдчилан анхааруулж, энэхүү шаардлагыг чандлан сахиулах; жагсаал, цуглаанд оролцуулахын тулд бусдыг эд мөнгөөр татах, айлган сүрдүүлэх, шахалт дарамт үзүүлэх болон бусад хэлбэрээр албадахгүй байх. Нийслэл Улаанбаатар хотын 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.</p>
5.	Жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон иргэн, хуулийн этгээд	<p>Төрийн албаны тухай хуульд төрийн жинхэнэ алба хаагч төрийн бодлого, үйл ажиллагааг эсэргүүцсэн аливаа жагсаал, цуглаанд оролцох, мэдээ, мэдээлэл тараахыг хориглодог. Засгийн газрын харьяа яам, агентлаг жагсаал, цуглаан хийх, ажил хаялт, өлсгөлөн, суулт зарлах зэрэг улс төрийн болон шашины үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно.</p>
6.	Жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох газар	<p>нисэх онгоцны буудал, төмөр замын бүх өртөө, буудал, нийслэлийн зорчигч тээврийн төв буудал; цэрэг, цагдаагийн болон төрийн хамгаалалтад байгаа газар; радио телевизийн нэвтрүүлэг явуулдаг байгууллага, аймаг, нийслэл дэх төв холбооны газар; олон улсын буюу үндэсний яармаг, үзэсгэлэн зохион байгуулж байгаа байгууллага, хот суурин газрын хүнсний болон барааны зах; эмнэлгийн байгууллага; Нийслэл Улаанбаатар хотын Сүхбаатарын талбайн Төрийн ордны нутаг дэвсгэрт /Төрийн ордны 30 метр газар хүртэлх/</p>

7.	Жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон зорилго	<p>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;</p> <p>үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох.</p> <p>жагсаал, цуглааны явцад түүний зорилго өөрчлөгдөж 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 агуулга, шинжтэй болбол уг жагсаал, цуглааныг цаашид үргэлжлүүлэхийг хориглоно.</p> <p>Улс орны буюу тодорхой нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд онц болон дайны байдал зарласан, гамшиг болон аюул тохиолдсон бол тухайн нутаг дэвсгэрт уг шалтгаан арилтал жагсаал, цуглаан хийхийг хориглоно.</p> <p>Онц болон дайны байдал зарласан шалтгааныг эсэргүүцэх, гамшиг хор уршгийг арилгах зорилгоор зохион байгуулах цуглаанд энэ зүйлийн 3 дахь хэсгийн заалт үл хамаарна.</p> <p>Зохих журмын дагуу бүртгэгдсэн жагсаал, цуглаан хийх газарт мөн цаг хугацаанд түүний эсрэг агуулга, зорилготой өөр жагсаал, цуглаан давхардуулан хийхийг хориглоно.</p> <p>Гудамж, талбайд өлсгөлөн зарлахыг хөндлөнгөөс зориуд зохион байгуулахыг хүний амь нас, эрүүл мэндийг үл хайхарсан хүмүүнлэг бус үйлдэл гэж үзэж хориглоно.</p> <p>Төрийн ордон, түүний нутаг дэвсгэрт жагсаал, цуглаан, өлсгөлөн, суулт хийх зэргээр шаардлагаа илэрхийлэх, Төрийн ордонд нэвтрэгчид саад хийх.</p>
----	---	--

Жагсаал, цуглааныг бүртгүүлэх тухайд Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулиар гудамж, талбайд жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг сум, дүүргийн Засаг даргад өгч бүртгүүлнэ. Жагсаал, цуглаан хийхээр төлөвлөсөн гудамж, талбай нь хоёр буюу түүнээс дээш сум, дүүргийн хилийн цэст хамаарах газар нутгийг хамарч байгаа бол мэдэгдлийг аймаг, нийслэлийн Засаг даргад өгч бүртгүүлнэ. Ингэхдээ:

- Жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдэлд түүний зорилго, эхлэх, дуусах хугацаа, оролцогчдын баримжаа тоо, хэрэглэх техник хэрэгсэл, цуглах, жагсан явах гудамж, талбай зэргийг тодорхой заана.
- Засаг дарга жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг хүлээн авснаас хойш ажлын 3 өдрийн дотор түүнийг бүртгэсэн эсэхээ бичгээр мэдэгдэнэ.
- Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэх эсэх тухай асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд нэмж тодруулах буюу зохицуулбал зохих асуудал гарвал Засаг дарга 3 хоногийн дотор зохион байгуулагчтай харилцаж зохицуулах бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд жагсан явах чиглэлийг өөрчлөх эрхтэй.
- Засаг дарга 3 хоногийн дотор хариу мэдэгдээгүй бол зохион байгуулагч нь мэдэгдэлд дурдсан газарт, түүнд заасан хугацааны дотор жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах эрхтэй.
- Шүүхийн болон эрх бүхий бусад байгууллагын шийдвэрээр үйл ажиллагаа нь зогсоогдсон буюу татан буугдсан, эсхүл албан ёсны бүртгэлгүй улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл гаргасан бол Засаг дарга түүнийг хийхийг бүртгэхээс татгалзсан шийдвэр гаргавал 3 хоногийн хугацаанд жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчид бичгээр мэдэгдэнэ.

Жагсаал, цуглаан хийхийг бүртгэхээс татгалзсан шийдвэр хүлээн авсан зохион байгуулагч түүнийг хуульд нийцэхгүй байна гэж үзвэл гомдлоо уг шийдвэрийг хүлээн авсан өдрөөс хойш ажлын 3 өдрийн дотор шүүхэд гаргана. Шүүгч жагсаал, цуглаан хийхийг бүртгэхээс татгалзсан Засаг даргын шийдвэрийг хүчингүй болгосон бол зохион байгуулагч нь шүүгчийн захирамжийг хүлээн авсны дараа энэ тухай тухайн Засаг даргад урьдчилан мэдэгдэж жагсаал, цуглаан хийх цаг, хугацааг тохиролцож төлөвлөсөн арга хэмжээгээ зохион байгуулж болох зохицуулалттай.

Харин цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглааны үеэр хамгаалалт хийх бөгөөд нийтийн хэв журам хамгаалах үүрэг бүхий байгууллага нь жагсаалын үед хэв журам хамгаалж, түүнд оролцогчдыг аливаа гэмт халдлагаас хамгаалах үүрэг хүлээдэг. Харин хууль тогтоомж, нийтийн хэв журам зөрчигдсөн, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор тухайн шатны Засаг даргын шийдвэрийн дагуу жагсаалыг албадан тараах ажиллагааг цагдаагийн байгууллага гүйцэтгэнэ. Цагдаагийн байгууллага жагсаалыг албадан тараахын өмнө оролцогчдод бүх төрлийн холбоо, мэдээллийн хэрэгсэл ашиглан жагсаалын албадан тараах тухай Засаг даргын шийдвэрийг мэдэгдэж, биелүүлээгүй эсхүл эсэргүүцсэн тохиолдолд авах арга хэмжээг урьдчилан анхааруулж, Цагдаагийн байгууллага жагсаалыг тараах ажиллагааны явцыг гэрэл зураг, дуу-дүрсний бичлэгээр баримтжуулдаг.²⁸

Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлагын тухайд Жагсаал, цуглаан хийх журмын хуулийн 15 дугаар зүйлд “1. Энэ хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ. 2. Энэ хуулийг зөрчсөн хүн, хуулийн этгээдэд Эрүүгийн хууль, эсхүл Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ” гээд Зөрчлийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.8 дахь хэсэгт²⁹ хуульчилж өгсөн байна.

28 С.Нарангэрэл, Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг, (УБ, 2021), 142 дахь тал.

29 Зөрчлийн тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга), 2017, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail/12695> 5.8 дугаар зүйл. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах журам зөрчих

1. 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 учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

2. Хуульд заасан журмын дагуу жагсаал, цуглаан зохион байгуулахад санаатайгаар саад учруулсан бол учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

3. Хууль бус жагсаал, цуглааныг зохион байгуулсан бол учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

4. Гудамж, талбайд өлсгөлөн зарлахыг хөндлөнгөөс зориуд зохион байгуулсан бол учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

5. Согтууруулах ундаа хэрэглэсэн, эсхүл сэтгэцийн өвчтэй хүнийг жагсаал, цуглаанд оролцуулсан, эсхүл жагсаал, цуглаанд оролцуулахын тулд бусдыг эд мөнгөөр татсан, эсхүл дарамт шахалт үзүүлсэн бол зөрчил үйлдэхэд ашигласан зэвсэг, хэрэгслийг хурааж, учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг гурван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг гурван мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

6. Жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагч, оролцогч зэвсэг, хорт бодис, тэсэрч дэлбэрэх бодис, орчин тойрон, хүний амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулж болохуйц аливаа зүйл, амьтан авч явсан бол зөрчил үйлдэхэд ашигласан зэвсэг, хэрэгслийг хурааж, учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл долоогоос гуч хоногийн хугацаагаар баривчлах шийтгэл оногдуулах, хуулийн этгээдийг таван мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

ДӨРӨВ. СУДАЛСАН ОРНУУД ДАХЬ ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХ ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ

Хууль зүйн шинжлэх ухаан өндөр хөгжсөн улс орнуудад иргэдийн тайван цуглаан хийх эрхийг баталгаажуулахын тулд хуулийн хүрээнд процессыг нарийвчлан зохицуулж өгснөөрөө онцлог байдаг. Иймд энэ хэсэгт сонгосон орнуудын жагсаал, цуглаан хийх эрх болон зохион байгуулахтай холбоотой ерөнхий ойлголтыг авч үзнэ.

4.1. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 8-р зүйлд зааснаар Германы иргэд урьдчилан мэдэгдэл, зөвшөөрөлгүйгээр тайван, аливаа зэвсэггүй цугларах эрхтэй ба гудамж талбайд цугларах тохиолдолд энэ эрхийг хуулиар хязгаарлаж болно³⁰ хэмээн тайван хуран чуулах эрхийг нь баталгаажуулсан байдаг.

Үндсэн хуулийн 8-р зүйлийн 1-д (Grundgesetz, GG) бүх Германчууд урьдчилан мэдэгдэл, зөвшөөрөлгүйгээр тайван, зэвсэггүй цугларах эрхтэй. Энэхүү үндсэн эрх нь иргэдэд улс төрийн үзэл бодол, улс төрийн хүсэл зоригийг бий болгоход идэвхтэй оролцох боломжийг олгодог. Үндсэн хуулийн 2-т заасны дагуу гадаа цуглаан хийх тохиолдолд энэ эрхийг хуулиар эсвэл хуулиар хязгаарлаж болно.³¹

ХБНГУ-ын жагсаал, цуглаан хийхтэй холбоотой асуудлыг 1978 онд батлагдсан Цуглааны хууль (Assembly act)-аар зохицуулдаг. Харин хуулийн дагуу нийтийн эзэмшлийн газар, тухайлбал, хотын гудамж талбайд жагсаал зохион байгуулж буй жагсагчид эсвэл оролцогчид хэд хэдэн дүрмийг баримтлах ёстой. Дотор цуглах бол ерөнхийдөө бүртгэлийн үүрэг хариуцлага хүлээхгүй. Энэ нь хаалттай талбайд цуглардаг цуглаантай харьцуулахад оролцогчдын тоо хязгааргүй байдаг тул гадаа цуглаан, жагсаал хийх нь олон нийтийн аюулгүй байдал, дэг журамд илүү их аюул учруулж байгаатай холбоотой юм.³²

2006 оны 9 дүгээр сарын 1-нд хүчин төгөлдөр болсон Германы холбооны бүтцийн шинэчлэл нь хууль тогтоох эрх мэдлийг иж бүрэн өөрчлөн байгуулахад хүргэсэн бөгөөд үүнд уг зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт орсны улмаас цуглаан хийх эрх чөлөөг холбооны мужуудын эрх мэдэлд шилжүүлсэн. Үндсэн хуулийн 74 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар Холбооны мужуудад жагсаал, цуглааны тухай Холбооны хуулийг жагсаал, цуглааны тухай хууль тогтоомжоор солих боломжийг олгодог. Одоогийн байдлаар Бавари, Доод Саксони, Саксони-Анхальт энэ боломжийг ашиглаж байна.³³

Холбооны түвшинд цагдаагийн хүч хэрэглэх нь 1994 оны Холбооны Цагдаагийн тухай хуулиар зохицуулагддаг. Энэ нь цагдаагийн байгууллагад үүргээ биелүүлэхийн тулд шаардлагатай арга хэмжээг ашиглах боломжийг олгодог.

30 Freedom of Peaceful Assembly, in country: Germany. (Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by the Act of 21 July 2010 (Federal Law Gazette I p. 944)) Холбоос: <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/28/topic/15>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.17.

31 Questions on best practices that promote and protect the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Холбоос: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/FAssociation/Responses2012/MemberStates/Germany.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

32 Мөн тэнд.

33 Мөн тэнд.

1992 оны Холбооны Үндсэн хуулийн цэцийн “цуглааныг тараах тухай” шийдвэрт шүүх тараасан цуглааныг шууд орхихоос татгалзсан цуглаанд оролцогчдод эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх нь Үндсэн хуулийн 8 дугаар зүйлд нийцэхгүй байна гэж үзсэн.

Олон улсын эрх зүйн дагуу 1990 оны НҮБ-ын үндсэн зарчмуудад зааснаар хүчирхийллийн цуглааныг тараахдаа хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтан зөвхөн тодорхой нэг хүний эсрэг галт зэвсэг хэрэглэж, амь насаа алдах, хүнд бэртэл гэмтэл учруулах аюул заналхийлсэн, эсхүл хүнд болон ойрын аюул заналхийлэлтэй тэмцэхэд шаардлагатай тохиолдолд л хэрэглэж болно. Харин ХБНГУ-ын үндэсний хууль тогтоомжид цагдаа нар цуглаан хийх үеэр галт зэвсэг хэрэглэх талаар тусгайлсан хууль, дүрэм байхгүй.³⁴ Харин хуулийн дагуу нийтийн эзэмшлийн газар, тухайлбал, хотын гудамж талбайд жагсаал зохион байгуулж буй жагсагчид эсвэл оролцогчид хэд хэдэн дүрмийг баримтлах ёстой. Зэвсэг, аюул учруулж болох зэвсэг, эд зүйлийг авч явахыг хориглодог. Жагсагчдын хувийн мэдээллийг нуун дарагдуулах зорилготой маск болон бусад хэрэгсэл, дүрэмт хувцас, түүний хэсгийг өмсөхийг хориглоно. Гэхдээ цар тахлын үед эмнэлгийн хамгаалалтын маск хэрэглэхийг зөвшөөрсөн.

Германы Үндсэн хуулийн шүүхээс Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзсэн улс төрийн нам, байгууллага, тэдгээрийн нэг хэсэг нь олон нийтийн хурал зохион байгуулж болохгүй. Эцсийн арга хэмжээнээс бусад тохиолдолд зөвшөөрөгдсөн жагсаал, цуглааныг тараахыг төрөөс хориглоно. Энэ нь нийтийн хэв журамд учирч болзошгүй аливаа аюул жагсаал, цуглаанаас зөвхөн зарим оролцогчид бус нийтээрээ байх ёстой гэсэн үг юм. Үүнээс гадна эрх баригчид тодорхой аюул байгааг нотлох ёстой.

Хууль тогтоох байгууллага болон Үндсэн хуулийн шүүхээс тодорхой зайд Дотоод хэргийн сайд, тухайн байгууллагын удирдлагаас зөвшөөрөл аваагүй бол жагсаал, цуглаан хийж болохгүй. Эрх баригчид Берлин дэх Холокостын дурсгалын цогцолбор зэрэг нацист дэглэмийн хохирогчдын дурсгалын ойролцоо ийм арга хэмжээ зохион байгуулахыг хориглодог.³⁵

4.2. Бүгд Найрамдах Эстони улс

Эстони бол 1966 оны Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын Нэмэлт Анхны Протоколын оролцогч улс бөгөөд бүс нутгийн түвшинд 1950 оны Европын Хүний эрхийн конвенцод нэгдэн орсон байдаг.³⁶

Эстони улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн 47 дугаар зүйлд³⁷ (шинэчилсэн найруулгад) “Хүн бүр урьдчилсан зөвшөөрөлгүйгээр тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй. Үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн хэв журам, ёс суртахуун, хөдөлгөөний аюулгүй байдал, цуглаанд оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангах, халдварт өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хуульд заасан тохиолдолд, журмын дагуу энэ

34 Laws on the right of peaceful assembly, The International Human Rights Framework on the Right of Peaceful Assembly: Germany, Холбоос: <https://www.rightofassembly.info/country/germany#> , Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

35 Freedom of assembly in Germany: Protected, but regulated, Холбоос: <https://www.dw.com/en/freedom-of-assembly-in-germany-protected-but-regulated/a-39630488>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

36 Laws on the right of peaceful assembly, The International Human Rights Framework on the Right of Peaceful Assembly: Estonia, Холбоос: <https://www.rightofassembly.info/country/estonia>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

37 Estonia's Constitution of 1992 with Amendments through 2015, Холбоос: <https://www.constituteproject.org/>

эрхийг хязгаарлаж болно.” гэж заасан байдаг.

Эстони дахь цуглаан хийх эрх чөлөөг зохицуулдаг гол акт бол 1997 онд хүчин төгөлдөр болсон Олон нийтийн цуглааны тухай хууль³⁸ ба 2011 онд хүчин төгөлдөр болсон Хууль сахиулах тухай хууль юм. Хууль сахиулах тухай хуулийн 67-р зүйлд заасны дагуу дараах тохиолдолд л цуглаан хийх талаар холбогдох мужид ажлын дөрвөөс доошгүй хоногийн өмнө мэдэгдэх шаардлагатай:

1. цуглаан хийх нь замын хөдөлгөөний зохицуулалт шаардах; эсвэл
2. цуглаан цуглаан хийх зориулалттай барилга, байгууламжийн гадна талбайд зохион байгуулахаар төлөвлөж байгаа бөгөөд цуглаан зохион байгуулахад майхан, тайз, индэр болон бусад томоохон байгууламж барих, дуу чимээ, гэрэлтүүлэг ашиглахаар төлөвлөж байгаа, төхөөрөмж нь барилга, байгууламжийн ердийн эзэмшилд өөр хэлбэрээр саад учруулж болзошгүй бол.

Харин 2011 онд батлагдсан Хууль сахиулах тухай хуульд аяндаа цуглах эрхийг урьдчилан мэдэгдэх шаардлагагүй гэж заасан байдаг. Жагсаал, цуглааны зохион байгуулагчид болон муж улсын болон/эсвэл орон нутгийн удирдлагуудын хооронд цахимаар харилцах боломжтой. Иймд бичгээр маягт, өргөдөл гаргах, улсын хураамж төлөхийн тулд эрх бүхий байгууллагад биечлэн оролцох шаардлагагүй гэдгээрээ онцлогтой.³⁹

4.3. Бүгд Найрамдах Франц улс

Түүх, соёлын хувьд барууны ертөнцийн хамгийн чухал үндэстнүүдийн нэг болох Франц улс дэлхийн өнцөг булан бүрт колони байсан орнуудтай олон улсын үйл хэрэгт маш чухал үүрэг гүйцэтгэсэн.⁴⁰ Мөн нэгдмэл, хагас ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс хэлбэрээр зохион байгуулагдсан төлөөллийн ардчилалтай.⁴¹ Орчин үеийн дэлхийн хамгийн эртний бүгд найрамдах улсуудын нэг болохын хувьд ардчилсан уламжлал, үнэт зүйлс нь Францын соёл, өвөрмөц байдал, улс төрд гүн гүнзгий үндэс суурьтай байдаг.⁴²

Францын Үндсэн хуульд тайван жагсаал хийх эрхийг тодорхой хамгаалсан зүйл байхгүй. Харин 1789 оны Хүний болон иргэний эрхийн тунхаглал нь дарангуйлал, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг эсэргүүцэх эрхийг хамгаалдаг. Франц улс 1966 оны Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад оролцогч улс юм. Мөн ИБУТЭТОУП-ын Нэмэлт Анхны Протоколд оролцогч улс бөгөөд бүс нутгийн

38 Public Meeting Act (Passed 26 March 1997) RT I 1997, 30, 472 entry into force 2 May 1997, Холбоос: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94814/111419/F-1891588533/EST94814%20Eng.pdf> Human Rights in Estonia 2008-2009 / Freedom of assembly/, Холбоос: <https://humanrights.ee/en/topics-main/inimoigused-eestis/inimoiguste-aruanne/human-rights-in-estonia-2008-2009/freedom-of-assembly/>.

39 Laws on the right of peaceful assembly, The International Human Rights Framework on the Right of Peaceful Assembly: Estonia, Холбоос: <https://www.rightofassembly.info/country/estonia>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

40 France, Холбоос: <https://www.britannica.com/place/France>.

41 "Constitutional Limits on Government: Country Studies – France". Democracy Web: Comparative studies in Freedom, Холбоос: <https://web.archive.org/web/20130828081904/http://democracyweb.org/limits/france.php>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

42 France | History, Map, Flag, Capital, & Facts", Encyclopedia Britannica, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

түвшинд 1950 оны Европын Хүний эрхийн конвенцод нэгдэн орсон улс юм.⁴³

Франц улсын Үндсэн хуульд тайван жагсаалын эрхийг шууд хамгаалсан заалт байхгүй ч 1789 оны Хүний эрх ба иргэний эрхийн тунхаглалд дарангуйллыг эсэргүүцэх эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хамгаалдаг.

Францын хууль тогтоомжид нийтийн эзэмшлийн зам талбайн ашиглалтаас хамааран доторх цуглаан (“олон нийтийн хурал”) болон гадаа цугларалт (жагсаал, цуглаан) гэж ялгагдаг. Дотор болон гадаа цуглаан хийх эрх чөлөө нь эрх зүйн ач холбогдолтой бөгөөд Францын хамгийн дээд, үндсэн хуулийг төлөөлдөг Үндсэн хуулиар тусгайлан хүлээн зөвшөөрдөггүй. Гэсэн хэдий ч 1995 онд Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн шийдвэрээр жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг үндсэн хуулийн үнэт зүйл хэмээн хүлээн зөвшөөрч, энэхүү эрх чөлөөг үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнөөс үүдэлтэй гэж албан ёсоор хүлээн зөвшөөрсөн юм.⁴⁴

Жагсаал, цуглааныг Аюулгүй байдалтай холбоотой удирдамж, хөтөлбөрийн тухай хууль (2016), Эрүүгийн хууль (2016), Дотоодын аюулгүй байдлын тухай хууль (2013), Жагсаал, цуглааны эрх чөлөөний тухай хууль (1881), Нийтийн жагсаал, цуглаануудын тухай хууль (1907)-аар зохицуулдаг. Францын хуулиар цуглаан хийх мэдэгдлийг орон нутгийн захиргаандаа, Парист хотын цагдаагийн газарт 48 цагийн өмнө урьдчилан мэдэгдэх ёстой. Зохион байгуулагчид нэр, хаяг, цуглааны зорилго, өдөр, цуглаан болох газар болон жагсаалын маршрутыг гаргаж өгөх шаардлагатай.

4.4. Австрали улс

Австралийн Холбооны Үндсэн хуульд хүний үндсэн эрх, тэр дундаа тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг тодорхой тусгаагүй байна.

Австрали бол олон улсын хүний эрхийн долоон үндсэн гэрээнд нэгдэн орсон. Чөлөөт жагсаал, цуглаан хийх, эвлэлдэн нэгдэх эрх нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 21, 22 дугаар зүйлд, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын Пактын 8(1)(а) зүйлд тусгагдсан болно.⁴⁵ Австрали нь мөн ИБҮТЭТОУП-ын Нэмэлт Анхны Протоколд оролцогч улс бөгөөд тус улс Пактын дагуу хамгаалагдсан хүний эрхийг зөрчсөн гэж үзвэл Хүний эрхийн хороонд өргөдөл гаргах боломжийг олгодог.

Дотоодын хууль тогтоомжийн тухайд ямар ч нөхцөлд цуглаан, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг баталгаажуулсан холбооны хууль тогтоомж байхгүй. 1971 оны Нийтийн хэв журмын тухай хуулийн 8(1) хэсэгт⁴⁶

43 Laws on the right of peaceful assembly, The International Human Rights Framework on the Right of Peaceful Assembly: France, Холбоос: <https://www.rightofassembly.info/country/france>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

44 Comparison on the rights, limitations and procedures related to public gatherings and demonstrations across Europe, 12 page.

45 Attorney-General's Department of Australia, Right to freedom of assembly and association Public sector guidance sheet, Холбоос:<https://www.ag.gov.au/rights-and-protections/human-rights-and-anti-discrimination/human-rights-scrutiny/public-sector-guidance-sheets/right-freedom-assembly-and-association>,

46 The right to freedom of assembly and association, Холбоос: <https://www.ag.gov.au/rights-and-protections/human-rights-and-anti-discrimination/human-rights-scrutiny/public-sector-guidance-sheets/right-freedom-assembly-and-association>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

“Тухайн нутаг дэвсгэрт арван хоёроос доошгүй хүнээс бүрдсэн цуглаан байгаа бол:
(а) цуглаанд оролцож буй хүмүүс цагдаагийн түрүүч болон түүнээс дээш цолтой гишүүнийг цуглааныг хүмүүст хууль бусаар бие махбодын хүчирхийлэл үйлдэх хэлбэрээр явуулна гэх үндэслэлтэй дүгнэлтэд хүргэсэн байдлаар биеэ авч явсан; эсхүл эд хөрөнгийг хууль бусаар гэмтээх; эсвэл
(б) ийм хууль бус хүчирхийлэл, хохирол учруулсан хэлбэрээр цуглаан үргэлжилж байгаа; Түрүүч болон түүнээс дээш зэрэгтэй цагдаагийн байгууллагын гишүүн [албадан тараах тушаал] өгч болно.” гэж хуульчилсан байдаг.

Олон тооны хуулиудад тусгагдсан үндэслэлээр цуглаан, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг бодитоор хязгаарладаг. Тухайлбал, Эрүүгийн хуульд алан хядах байгууллагын гишүүнтэй нийлж, улмаар тус байгууллагад дэмжлэг үзүүлэхийг зорьж байгаа бол гэмт хэрэгт тооцдог. Энэхүү хязгаарлалтыг үндэсний аюулгүй байдал, олон нийтийн аюулгүй байдлын үүднээс авч үздэг.⁴⁷

Практикт австраличууд чөлөөтэй жагсаал, цуглаан, жагсаалд оролцох эрхтэй. Гэсэн хэдий ч эвлэлдэн нэгдэх, цугларах эрх чөлөө нь үг хэлэх эрх чөлөө гэх мэт холбогдох эрх чөлөөг бодвол нийтлэг эрх зүй дэх тэдгээрийн хамрах хүрээ бага зэрэг тодорхойгүй байдаг.⁴⁸

Австралийн Үндсэн хуульд цуглаан хийх эрхийг заагаагүй. Гэсэн хэдий ч Австралийн Үндсэн хуулийг Австралийн иргэд Холбооны Парламентын өмнө цугларах боломжтой гэж Дээд шүүх тайлбарласан.⁴⁹ Freedom House-ын 2019 оны Австралийн тайланд жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хуулиар тодорхой заагаагүй ч практикт тайван жагсаал хийх эрхийг засгийн газар ерөнхийд нь хүндэтгэдэг. Олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үүднээс зарим хязгаарлалттай байдаг гэжээ.

4.5. Япон улс

Япон улсын нийслэл Токио хот дэлхийн хамгийн олон хүн амтай хотуудын нэг юм.⁵⁰ Нийт 125,502,000 хүн амтай тус улсын 1946 оны Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлд цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулсан.⁵¹ “Freedom House” байгууллагын 2019 оны Японы талаарх тайланд жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг үндсэн хуулиар хамгаалж, тайван жагсаал, цуглаан байнга зохион байгуулдаг хэмээн дүгнэсэн байдаг.⁵²

Олон нийтийн хурал зохион байгуулах тухай үндэсний хууль тогтоомж байхгүй.

47 Attorney-General's Department of Australia, Right to freedom of assembly and association Public sector guidance sheet, Холбоос: <https://www.ag.gov.au/rights-and-protections/human-rights-and-anti-discrimination/human-rights-scrutiny/public-sector-guidance-sheets/right-freedom-assembly-and-association>

, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

48 Duncan v Jones [1936] 1 KB 218, 222. This 'reflected the then current orthodoxy': R (Laporte) v Chief Constable of Gloucestershire Constabulary [2007] 2 AC 105, 126–127

49 Protests and the law in NSW Briefing Paper No 7/2015 by Tom Gotsis, Холбоос: <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/protests-and-the-law-in-nsw/Protests%20and%20the%20law%20in%20NSW.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

50 Japan, Холбоос: <https://www.britannica.com/place/Japan> Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

51 The Constitution of Japan (May 3, 1947) https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html

52 <https://www.rightofassembly.info/country/japan>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

4.6. Бүгд Найрамдах Солонгос Улс

БНСУ нь 1966 оны Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын оролцогч улс, мөн Нэмэлт Анхны Протоколын нэг тал бөгөөд Өмнөд Солонгос улс нэгдэн орохоор бүс нутгийн хүний эрхийн гэрээ хараахан гараагүй байна.⁵³

1948 оны Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 1-д зааснаар бүх иргэд цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг эдэлнэ. Үндсэн хуулийн 37 дугаар зүйлд үндэсний аюулгүй байдал, хэв журмыг сахиулах, нийтийн сайн сайхны төлөө шаардлагатай үед л эрхийг хязгаарлаж болно гэж заасан байдаг. Цаашилбал, хязгаарлалт нь эрх чөлөө, эрхийн аливаа чухал талыг зөрчиж болохгүй гэж заасан.⁵⁴

БНСУ-ын Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйл:⁵⁵

(1) Бүх иргэд үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, цуглаан, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг эдэлнэ.

(2) Үг хэлэх, хэвлэлд шаардлага тавих, хурал хийх, эвлэлдэн нэгдэх зөвшөөрөл олгохыг хүлээн зөвшөөрөхгүй.

(3) Мэдээллийн үйлчилгээ, өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгслийн стандарт, сонин чиг үүргийг хангахад шаардагдах асуудлыг хуулиар тогтооно.

(4) Үг хэл, хэвлэл мэдээллийн аль нь ч бусдын нэр төр, эрхийг зөрчиж, олон нийтийн ёс суртахуун, нийгмийн ёс зүйг гутааж болохгүй. Үг хэл, хэвлэлээр бусдын нэр төр, эрхийг зөрчсөн тохиолдолд түүнээс учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр нэхэмжлэл гаргаж болно.

Хурал цуглаан, жагсаал, цуглааны тухай хуулиар эрх баригчдаас тайван жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрөл олгохыг өмнө нь шаардахыг хориглодог. Гэсэн хэдий ч энэ нь цуглаан зохион байгуулагчдаас санал болгож буй цуглааны талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг эрх баригчдад мэдэгдэх тайланг урьдчилан ирүүлэхийг шаарддаг.⁵⁶

Хурал цуглаан, жагсаалын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл нь “Хууль ёсоор цуглаан, жагсаал хийх эрх чөлөөг (онцлон нэмсэн) баталгаажуулж, иргэдийг хууль бус жагсаал, цуглаанаас хамгаалах” зорилготой. Хуулиар шаардлагад нийцээгүй цуглааныг хориглохыг эрх баригчдад зөвшөөрдөг.

Солонгосын Үндэсний цагдаагийн газар (KNPA) 2016 онд НҮБ-ын цуглаан хийх эрх чөлөөний асуудлаарх тусгай илтгэгчид хууль ёсны цуглаан гэдэг нь Өмнөд Солонгосын үндэсний хууль тогтоомжийг зөрчөөгүй, тухайлбал хүчирхийлэлгүй цуглаан, замын хөдөлгөөнд саад учруулдаггүй цуглааныг хэлнэ гэж мэдэгдсэн. Мэдэгдэлгүй цуглаан нь хууль бус бөгөөд аяндаа хуралдах нь хууль бус юм. Хууль ёсны цуглаан нь хууль бус цуглаан болж хувирдаг, тухайлбал хүчирхийллийн шинжтэй болсон гэж дүгнэсэн тохиолдолд хууль бус цуглаан болж хувирдаг гэдгийг

53 The International Human Rights Framework on the Right of Peaceful Assembly, South Korea, <https://www.rightofassembly.info/country/south-korea>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

54 Korea (Republic of)'s Constitution of 1948 with Amendments through 1987, Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987.pdf?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

55 Constitution of the Republic of Korea (No. 10, Oct. 29, 1987), Холбоос: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?lang=ENG&hseq=1

56 The International Human Rights Framework on the Right of Peaceful Assembly, South Korea, Холбоос: <https://www.rightofassembly.info/country/south-korea>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

цагдаагийн байгууллагаас онцолж байна. Хууль бус гэж үзсэн цуглааныг хориглох ба/эсвэл хүчээр тарааж, оролцогчдыг мөрдөн байцаалт, яллах магадлалтай.⁵⁷

Түүнчлэн бусад эдгээр тайван хуран чуулах эрхийг дээдлэн үндсэн хууль болон дотоодын бусад хууль тогтоомжийнхоо хүрээнд зайлшгүй эдлэх баталгааг баталгаажуулсан улс орнуудтай зэрэгцэн уг эрхийг бүрэн эдлүүлдэггүй дэлхийн томоохон улс орнууд байсаар байна.

Хүснэгт 4.3. Тайван хуран чуулах эрхийг баталгаатай олгодоггүй дэлхийн томоохон улсууд⁵⁸

№	Улс орон	Дүгнэлт	Тайлбар
1.	БНХАУ	Үгүй	Хятад улс ард иргэдийнхээ тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хүндэтгэж, хамгаалж, олон улсын хуулийн дагуу цагдаа нар хүч хэрэглэх, галт зэвсэг хэрэглэхийг хязгаарлах хэрэгтэй.
2.	Энэтхэг	Үгүй	Энэтхэг улс тайван жагсаал хийх эрхийг улам бүр хязгаарласаар байна. Жамму ба Кашмир хотууд дахь эсэргүүцлийн жагсаалыг тараахын тулд хэт их хүч хэрэглэжээ.
3.	АНУ	Хэсэгчлэн	АНУ-д тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг ерөнхийд нь баталгаажуулсан байдаг ч жагсаал, цуглааныг цагдаа нар хүчээр тарааж болдог. Орон нутгийн харьяалалд зарим олон нийтийн цуглаанд зөвшөөрөл шаардлагатай байдаг.
4.	Индонез	Үгүй	Индонезид тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг өргөнөөр баталгаажуулсан ч эсэргүүцлийн жагсаалыг цагдаа нар хүчээр тараахдаа хэт их хүч хэрэглэх нь нэмэгдсээр байна.
5.	Пакистан	Үгүй	Пакистанд тайван жагсаал хийх эрхийг хязгаарласан. Цагдаа нар жагсаал, цуглааныг хүчээр тараах эрхтэй.
6.	Бразил	Хэсэгчлэн	Бразилд тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг ерөнхийд нь хүндэтгэдэг ч цагдаа болон бусад хууль сахиулах ажилтнууд заримдаа жагсагчдын эсрэг хэт их хүч хэрэглэдэг.
7.	Нигер	Үгүй	Нигерт тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг бүрэн баталгаажуулаагүй, ялангуяа засгийн газрын эсрэг жагсаал, цуглааныг эсэргүүцдэг.
8.	Бангладеш	Үгүй	Бангладеш тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хэт хязгаарласан байх ба зөвшөөрөлгүй цуглааныг тараахын тулд галт зэвсэг хэрэглэхийг үндэсний хууль тогтоомжоор зөвшөөрдөг.
9.	ОХУ	Үгүй	Орос тайван жагсаал хийх эрхийг хүндэтгэдэггүй. Жагсаалыг цагдаа нар хүчээр тарааж, оролцогчдыг баривчлах, яллах эрхтэй.
10.	Мексик	Хэсэгчлэн	Мексикт тайван цуглаан хийх эрхийг тодорхой газар нутагт хэрэгжүүлэх нь хязгаарлагдмал байдаг ч ерөнхийдөө хүндэтгэдэг.

57 Мөн тэнд.

58 The Right of Peaceful Assembly, Холбоос: <https://www.rightofassembly.info/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

ТАВ. ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ

5.1. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах журам

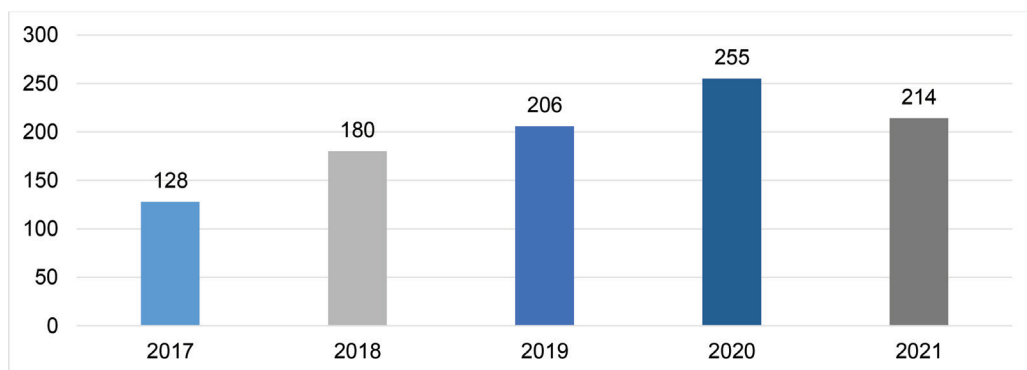
А. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцох субъект

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаар нийтийн сонсголыг 2021 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдөр УИХ-аас зохион байгуулсан бөгөөд тус сонсголд ЦЕГ-ын хуулийн хэлтсийн дарга Нямдаваа Жагсаал, цуглаантай холбоотой тоон мэдээллийг гаргажээ. Тухайлбал,

Цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдсэн судалгаанаас 2017-2021 онуудад улсын хэмжээнд нийт 983 жагсаал, цуглаан, өлсгөлөн, суулт зохион байгуулагдсан. Үүнээс 2017 онд 128, 2018 онд 180, 2019 онд 206, 2020 онд 255, 2021 онд 214 удаагийн жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсан байна. Судалгаанаас үзэхэд сүүлийн жилүүдэд зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаан дунджаар 127 нэгжээр өссөн байна.

2017 онд зохион байгуулагдсан 128 жагсаал, цуглааны 3 нь өлсгөлөн байхад 2021 оны 214 жагсаал, цуглааны 11 нь өлсгөлөн зохион байгуулагдсан.

График 4.1. Монгол Улсад зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглааны тоо (оноор)⁵⁹



2010-2017 онуудад цагдаагийн байгууллагад Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийг зөрсөн зөрчил нь 77 байсан бол 2018 онд 25, 2019 онд 26, 2020 онд 23, 2021 онд 21 зөрчил бүртгэгджээ. Дээрх тоон мэдээллээс харвал жагсаал, цуглааныг өлсгөлөнгийн хэлбэрээр зохион байгуулах баримт ихсэж байна.

Монгол Улсад тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг ардчилсан нийгэмд зайлшгүй шаардлагатай гэсэн үндэслэлийг шалгуур болгон хуульд зааснаар объект, субъект, жагсаал, цуглааны зорилго, онцгой нөхцөл байдал гэсэн дөрвөн хүрээнд хязгаарлалт тогтоосон байдаг. Субъектийн хүрээнд тайван жагсаал, цуглааныг санаачлах, зохион байгуулах, оролцох гэх гурван эрхээр ангилан авч

⁵⁹ ЦЕГ-ын хуулийн хэлтсийн дарга, цагдаагийн хурандаа Л.Нямдаваа, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаар нийтийн сонсгол, 2021.12.30, Холбоос: https://mpress.mn/p/5015?fbclid=IwAR07aIL_GALrGmvMu402BnV8u2Jxl71eTM_jZC9ZSGqVaJPEnvqGfQDZdFs, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

үзэж болно. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт зааснаар зөвхөн Монгол Улсын иргэн, улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах эрхтэй хэмээн зааснаар дээрх 3 эрхийг бүгдийг нь эдэлнэ. Харин гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн хуулийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд зөвхөн оролцох эрхтэй байхаар хуульчилжээ.

Хүний эрх гэсэн ойлголтыг олон улсын эрх зүйн гэрээний нэр томьёо, харин үндсэн эрхийг Үндсэн хуулийн эрх зүйн ойлголт гэж үздэг ба Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хоёрдугаар бүлгийг үндсэн эрх бус, хүний эрх гэж нэрлэсэн нь тус улс чөлөөт ардчилсан тогтолцоонд шилжсэнээр нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан эрхийг бүхэлд нь, мөн нутаг дэвсгэртээ хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүрт баталгаатай эдлүүлэх утгатай байна.⁶⁰ Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад зааснаар хүн бүр эрх чөлөөтэй болгохыг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг бөгөөд даяарчлагдаж байгаа өнөө цагт гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн өөрийн хөндөгдөж, зөрчигдөж буй эрх, эрх чөлөө ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор, үзэл бодлоо илэрхийлэн тайван жагсаал, цуглаан хийхийг санаачлах, зохион байгуулах эрх нь ардчилсан нийгмийг дээдэлдэг аль ч улсад нээлттэй байх ёстой. Түүнчлэн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхгүй байх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 18 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан “Үндсэн хуулийн арванзургадугаар зүйлд заасан Монгол Улсын иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд эдлүүлэхдээ Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан хүний салшгүй эрхээс бусад эрхийн хувьд үндэсний аюулгүй болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд хуулиар зохих хязгаарлал тогтоож болно.” гэснийг хөндөж байж болзошгүй байна.

Дэлхийн олон оронд нийтлэг байдаг бас нэгэн субъектийн хязгаарлалт нь төрийн алба хаагч, цагдаа цэргийн алба хаагчдыг аливаа жагсаал, цуглаанд оролцохыг хуулиар хориглодог. Монгол Улс мөн адил Иргэний цэргийн үүргийн болон цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хууль, Төрийн албаны тухай хууль цэргийн алба хаагч, төрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагч, төрийн алба хаагч жагсаал, цуглаан хийхийг шууд хориглосон байна.

Тухайлбал, Төрийн албаны тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга)⁶¹-ийн 39 дүгээр зүйлд Төрийн алба хаагчийн үйл ажиллагаанд хориглох зүйл гээд 39.1.14 дэх хэсэгт “төрийн бодлого, үйл ажиллагааг эсэргүүцсэн аливаа жагсаал, цуглаанд оролцох, мэдээ, мэдээлэл тараах” гэж, Монгол Улсын Яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн⁶² 25 дугаар зүйлийн 25.1.1-д “жагсаал, цуглаан хийх, ажил хаялт, өлсгөлөн, суулт зарлах зэрэг улс төрийн болон шашны үйл ажиллагаа явуулах” гэж хуульчилжээ. Хэдий ард иргэд төр засгийн үйл ажиллагааг эсэргүүцэн жагсаал, цуглаан зохион байгуулж, оролцдог хэдий ч цаад зорилго нийт нийгмийн сайн сайхны төлөө байдаг тул ийнхүү хэт өргөн агуулгаар нь хязгаарлаж байгаа нь төрийн албанд ажилладаг иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх, тайван хуран чуулах эрхэд нь мөн халдаж байгаа хэрэг болно.

60 Ц.Сарантуяа, “Үндсэн хуульт төр ба үндсэн эрх, эрх чөлөө”, Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгаа шинжилгээний тойм, (УБ, 2019), 137-151 дэх тал.

61 Төрийн албаны тухай хууль, 2017, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail/13025>.

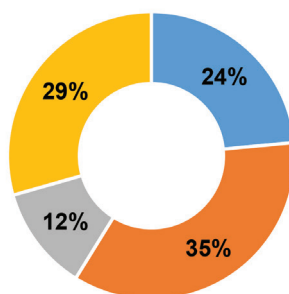
62 Монгол Улсын Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль, 2004, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail/363>

Харин Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн⁶³ 8 дугаар зүйлийн 8.1.4 дэх хэсэгт “захирагч, даргын зөвшөөрөлгүйгээр жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцох”, Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хуулийн⁶⁴ 17 дугаар зүйлийн 17.1.1 дэх хэсэгт өрийн тусгай хамгаалалтын алба хаагчид удирдах байгууллага, захирах даргын зөвшөөрөлгүйгээр жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, албан үүргийн бус шугамаар тэдгээрт оролцох, байлцахыг шууд хориглосон байна.

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд өөрт нь “Хууль тогтоомжийн дагуу жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан буюу түүнд оролцсоны төлөө хэнийг ч мөрдөн мөшгих, эрх чөлөөг нь хязгаарлах, аливаа хэлбэрээр гадуурхахыг хориглоно” хэмээн тайван жагсаал, цуглаан хийх, түүнд оролцох эрхийг баталгаажуулсан байх тул цаашид хориглож буй үндэслэл, тохиолдлуудыг нарийвчлан тодорхой заах шаардлагатай.

График 4.2. Судалгаанд оролцосон өмгөөлөгчдийн хариуцсан жагсаал, цуглаантай холбоотой зөрчлийн хэргийн ангилал

Зөрчлийн хэрэг



Монголын Өмгөөлөгчдийн Холбооны гишүүн өмгөөлөгч нараас авсан судалгаагаар өөрийн өмгөөлж байсан жагсаал, цуглаантай холбоотой зөрчлийн хэргүүдээс нийт өмгөөлөгчдийн **24%** нь зохион байгуулах эрхтэй холбоотойгоор Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль зөрчин зохион байгуулсан гэсэн үндэслэлээр зөрчлийн хэрэг үүсгэсэн хэргийг өмгөөлсөн гэж үзсэн бол **35%** нь Коронавируст халдварын тархалтыг бууруулах арга хэмжээг эрчимжүүлэх тухай Нийслэлийн засаг даргын захирамжийг зөрчсөн, **12%** нь Жагсаал, цуглааны үед цагдаагийн алба хаагчийн зүй бус үйлдэлтэй холбоотой, **29%** нь жагсаал, цуглааны үед өөр хэргийн үндэслэлээр зөрчлийн хэрэг үүсгэсэн этгээдийг өмгөөлсөн гэж хариулсан болно. Дээрх судалгаанаас үзэхэд жагсаал, цуглаан зохион байгуулахтай холбоотойгоор жагсаал, цуглааныг бүртгүүлэх, зохион байгуулахтай холбогдуулан зөрчлийн хэрэг нээн шалгах нь элбэг байна.

63 Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, 2016, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail/12125>

64 Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хууль, 1995, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail/499>.

Кэйс нэг.

Иргэн Д.А, Д.Б нар нь 2021 оны 06 дугаар сарын 25-ны өдөр Сүхбаатар дүүргийн 6 дугаар хороо, Сүхбаатарын талбайд баар, караоке, дэн буудал, амралтын газар, цахим тоглоомын газруудын төлөөллийн хамт флаш моб нэртэй арга хэмжээ хийж, бүртгэлгүй цуглаан зохион байгуулж, хорио цээрийн дэглэм тогтоосон Нийслэлийн засаг даргын 2021 оны 06 дугаар сарын 16-ны өдрийн А/477 тоот дугаартай захирамжийг зөрчсөн үндэслэлээр Сүхбаатар дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхээс 500,000 төгрөгөөр торгох шийтгэлийг тус бүрт ногдуулжээ.⁶⁵

Дээрх кэйсийн хувьд субъектийн хязгаарлалтад буй этгээд байхгүй боловч жагсаал, цуглааныг албадан тарааж, баривчлахдаа Засаг даргын албадан тараах захирамж гаргаагүй, нөгөө талаар жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчид үүрэг ногдуулах байдлаар зохицуулсан хэм хэмжээг үндэслэн торгосон үйл баримт тогтоогджээ.

Хүснэгт 4.4. Сонгон судалсан улсуудын жагсаал цуглаан зохион байгуулах тухай хуулийн зохицуулалтыг харьцуулсан нь

1.	ХБНГУ
	<p align="center">Цуглааны хууль.⁶⁶</p> <p>§ 1 [Зарчим] (1) Хүн бүр олон нийтийн цуглаан, жагсаал хийх, ийм арга хэмжээнд оролцох эрхтэй.⁶⁷ (2) Дараах этгээдүүд энэ эрхийг эдлэхгүй: 1. Үндсэн хуулийн 18 дугаар зүйлд заасны дагуу жагсаал, цуглаан хийх үндсэн эрхээ алдсан хүн бүр, 2. Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхээс Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзсэн нам, намын хэсэг буюу түүнийг орлон гүйцэтгэгч байгууллагын зорилгыг сурталчлахыг хүссэн хэн бүхэн ийм арга хэмжээ зохион байгуулах буюу оролцох замаар. 3. Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхээс Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзсэн нам, эсхүл 4. Үндсэн хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар хориглосон холбоо.</p> <p>§ 2 [Зохион байгуулагч; хөндлөнгөөс оролцохыг хориглох; буу хориглох] (1) Олон нийтийн жагсаал, цуглаанд оролцохыг уриалж байгаа хэн бүхэн урилгадаа өөрсдийнхөө нэрийг зохион байгуулагчаар бичнэ.</p>

65 Сүхбаатар дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2021/ШЗ/906, 2021.11.18, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

66 Assembly act (1978, amended 2020), Холбоос: <https://www.legislationline.org/download/id/8922/file/Germany%20-%20Gesetz%20-%20C3%BCber%20Versammlungen%20und%20Aufz%20-%20C3%BCge.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

67 “Үндсэн хуулийн 8 дугаар зүйлд зөвхөн германчуудын тухай заасан байдаг ч гадаадын иргэд Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан хамгаалалтгүй гэж байхгүй. Гадаадын иргэдийн цуглаан зохион байгуулах, тайван замаар, зэвсэггүй оролцох эрх нь 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан үйл ажиллагааны эрх чөлөөний ерөнхий эрхээс үүдэлтэй. Үндсэн хуулийн 1; Энэ эрх нь зөвхөн Германы иргэдэд хамаарахгүй бүх хүмүүст хамаарна.”, Questions on best practices that promote and protect the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Холбоос: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/FAssociation/Responses2012/MemberStates/Germany.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

<p>(2) Олон нийтийн жагсаал, цуглааны хувьд хүн бүр үйл ажиллагаагаа зохих ёсоор хэрэгжүүлэхэд саад болохуйц үймээн самуун гаргахаас зайлсхийх ёстой.</p> <p>(3) Хэн ч албан ёсоор зөвшөөрөл авалгүйгээр олон нийтийн жагсаал, цуглааны үеэр хүний биед гэмтэл учруулах, эд хөрөнгийг гэмтээх шинж чанартай зориулалтын зэвсэг болон бусад зүйлийг авч явахыг хориглоно. Мөн 1-р өгүүлбэрт дурдагдсан эд зүйлсийг нийтийн жагсаал, цуглаанд явах замд авч явах, ийм арга хэмжээнд авчрах, ашиглахад бэлэн байлгах, албан ёсны зөвшөөрөлгүйгээр тараахыг хориглоно.</p> <p>§ 3 [Дүрэмт хувцасны хориг]</p> <p>(1) Улс төрийн нийтлэг үзэл санааны илэрхийлэл болгон олон нийтийн газар болон цуглаан дээр дүрэмт хувцас, дүрэмт хувцасны эд анги, түүнтэй ижил төстэй хувцас өмсөхийг хориглоно.</p> <p>§ 5 [Цуглааныг хориглох]</p> <p>Цуглаан хийхийг зөвхөн ганцаарчилсан, мөн дараах тохиолдолд хориглоно:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Зохион байгуулагч нь 1-р хэсгийн 1-ээс 4-р зүйлийн 2-т заасан заалтад хамаарах бөгөөд 4-р хэсэгт хоригийг эрх бүхий захиргааны байгууллага тогтоосон бол, 2. 2-р хэсгийн (3)-т заасан зэвсэг болон бусад эд зүйл авч явсан оролцогчдыг жагсаал, цуглаанд оролцохыг зохион байгуулагч буюу удирдагч нь зөвшөөрсөн тохиолдолд; 3. Зохион байгуулагч буюу түүний дагалдагчид жагсаал, цуглааныг хүчирхийлэл, эсэргүүцэлтэйгээр явуулахыг зорьж байгааг харуулсан баримтууд тогтоогдсон, 4. Зохион байгуулагч, түүний хамтрагчид албан тушаалын гэмт хэрэг, зөрчилтэй холбоотойгоор шалгуулах үзэл бодол, хандлагыг харуулна гэсэн баримтууд тогтоогдсон. <p>§ 7 [Цуглааныг даргалах]</p> <p>(1) Олон нийтийн цуглаан бүр удирдагчтай байх ёстой.</p> <p>(2) 1 Цуглааны удирдагч нь зохион байгуулагч юм. 2 Цуглааныг холбооноос зохион байгуулж байгаа бол дарга нь удирдагч байна.</p> <p>(3) Зохион байгуулагч нь удирдлагыг өөр хүнд шилжүүлж болно.</p> <p>§ 8 [Зохион байгуулагчийн үүрэг]</p> <p>1 Зохион байгуулагч нь цуглааны явцыг тодорхойлдог. 2 Зохион байгуулагч нь цуглааны үеийн хэв журмыг хангах ёстой. 3 Тэр хүссэн үедээ цуглааныг тасалдуулж эсвэл хааж болно. 4 Тэр тасалдсан цуглааныг хэзээ үргэлжлүүлэхийг тодорхойлно.</p> <p>§ 9 [Folder]</p> <p>(1) 1 Зохион байгуулагч § 8-д заасан эрхээ хэрэгжүүлэхийн тулд зохих тооны туслах зохион байгуулагчдын тусламжийг ашиглаж болно. 2 Эдгээр хүмүүс 2-р хэсгийн 3-т заасны дагуу ямар нэгэн зэвсэг болон бусад эд зүйл авч явахыг хориглох ба насанд хүрсэн байх ёстой бөгөөд зөвхөн "Folder" гэсэн тэмдэглэгээг агуулсан цагаан туузаар ялгарна.</p> <p>(2) Зохион байгуулагч өөрийн хүсэлтээр томилсон туслах зохион байгуулагчдын тоог цагдаад мэдэгдэх үүрэгтэй. 2 Цагдаа нар тоог зохих ёсоор хязгаарлаж болно.</p> <p>§10 [Хэв журам хангах]</p> <p>Цуглаанд оролцсон бүх хүмүүс хэв журам сахиулах талаар зохион байгуулагч эсвэл түүний томилсон туслах зохион байгуулагчдын өгсөн зааврыг дагаж мөрдөх үүрэгтэй.</p> <p>§11 [Үймээн гаргагчдыг оруулахгүй]</p> <p>(1) Зохион байгуулагч нь хэв журмыг ноцтой зөрчсөн оролцогчдыг цуглаанд оролцуулахгүй байж болно.</p> <p>(2) Цуглаанаас хөөгдсөн хэн бүхэн тэр даруй орхин явах ёстой.</p> <p>§ 15 [Хориглох нөхцөл, шаардлага; Шийдвэр]</p> <p>(1) Эрх бүхий байгууллага жагсаал, цуглааны үеэр олон нийтийн аюулгүй байдал, нийтийн дэг журам алдагдах аюул заналхийлж байгаа нөхцөл байдал үүсвэл жагсаал, цуглааныг хориглож болно.</p> <p>(2) 1. Дараах тохиолдолд жагсаал, цуглааныг хориглох эсхүл зарим нөхцөл зааж болно:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Жагсаал, цуглааныг Үндэсний социалист хүчирхийлэл, дур зоргоороо дэглэмийн үед хүнлэг бусаар харьцсан хохирогчдод зориулсан түүхэн онцлох, чухал дурсгалт газар бол,

	<p>2. Шийдвэр гаргах үед тогтоогдож болох бодит нөхцөл байдлаас үзвэл жагсаал, цуглаан нь хохирогчдын нэр төрд сөргөөр нөлөөлнө гэж үзэх үндэслэлтэй байвал. Берлин дэх Европод хөнөөгдсөн еврейчүүдийн дурсгалын газар нь 1-р өгүүлбэрт хамаарах газар юм. 1 дүгээр өгүүлбэрийн дагуу бусад газар, тэдгээрийн хил хязгаарыг муж улсын хуулиар тогтооно. (3) Бүртгүүлээгүй, бүртгэлд өгөгдсөн мэдээлэл зөрчигдсэн, эсхүл 1, 2-т заасан хориглох болзлыг хангасан бол жагсаал, цуглааныг тарааж болно. (4) Хориглосон үйл явдлыг албадан тараах ёстой.</p> <p>§ 16 [Хориглосон хүрээлэл] (1) 1 Муж улсын хууль тогтоох байгууллагуудын жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон задгай талбайд олон нийтийн жагсаал, цуглаан хийхийг хориглоно. Мөн 1-р өгүүлбэрт заасан задгай талбайд олон нийтийн жагсаал, цуглаан хийхийг уриалахыг хориглоно. (2) Муж улсын хууль тогтоох байгууллагуудын хориглосон хүрээг муж улсын хуулиар тогтоодог. (3) Үлдсэн зохицуулалтыг холбооны мужуудын мильтэй холбоотой хууль тогтоомжоор зохицуулдаг.</p>
<p>2.</p>	<p>Эстони</p>
	<p style="text-align: center;">Олон нийтийн цуглааны тухай хууль⁶⁸</p> <p>§ 2. Олон нийтийн цуглаан Энэ хуульд заасны дагуу талбай, цэцэрлэгт хүрээлэн, зам, гудамж талбай, задгай талбайд эсвэл бусад олон нийтийн газар зохион байгуулсан цуглаан, жагсаал, улс төрийн цуглаан, пикет, шашны арга хэмжээ, жагсаал болон бусад цуглааныг нийтийн цуглаан гэж үзнэ.</p> <p>§ 3. Хориглосон олон нийтийн цуглаан Дараах зүйлийг агуулсан олон нийтийн цуглаан зохион байгуулахыг хориглоно. 1) Бүгд Найрамдах Эстони улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлын эсрэг эсвэл одоогийн төрийн дэглэмийг 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 байдлаас шалтгаалан үзэн ядалт, хүчирхийлэл, ялгаварлан гадуурхалтыг өдөөх; 4) нийтийн хэв журам зөрчих, нийтийн ёс суртахууныг зөрчихөд өдөөн хатгасан.</p> <p>§ 4. Онц байдал, онцгой байдлын үед нийтийн цуглаан зохион байгуулах Онцгой байдлын үед болон онц байдлын үед олон нийтийн цуглаан зохион байгуулах нь Онцгой байдлын тухай хууль, Онц байдлын тухай хуулиар зохицуулагддаг.</p> <p>§ 5. Олон нийтийн цуглаан хийхийг хориглосон газар Олон нийтийн цуглаан хийхийг хориглоно: 1/хилийн боомт болон улсын хилд 300 метрээс ойртсон; 2) Батлан хамгаалах хүчний бүтцийн нэгжийн нутаг дэвсгэрт 50 метрээс илүү зайд; 3) гүүр, зам, уурхайд; 4) өндөр хүчдэлийн шугамын дор; 5) халдварт өвчний тархалтын бүсэд; 6) байгалийн аюултай газар эсвэл хүмүүст аюултай өөр газар.</p> <p>§ 6. Олон нийтийн цуглаан зохион байгуулагч, зохион байгуулагчийн туслах (1) Нийтийн цуглааныг хувь хүн, хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй холбоод зохион байгуулж болно. (2) Иргэдийн нийтийн цуглаан зохион байгуулж буй иргэн нь нийтийн цуглааны зохион байгуулагч байна. Иргэдийн нийтийн цуглааныг хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй холбоо зохион байгуулж байгаа бол дээр дурдсан хүмүүс нийтийн цуглааныг зохион байгуулагчийг томилох шаардлагатай. (3) Олон нийтийн цуглаан зохион байгуулахын тулд зохион байгуулагч нь туслах томилох эсвэл зохион байгуулагчийн туслахын үүргийг өөрөө гүйцэтгэх шаардлагатай.</p>

68 Public Meeting Act (Passed 26 March 1997) RT I 1997, 30, 472 entry into force 2 May 1997, Холбоос: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94814/111419/F-1891588533/EST94814%20Eng.pdf>

	<p>(4) Олон нийтийн цуглаан зохион байгуулагч, нийтийн цуглааны зохион байгуулагчийн туслах нь дараах эрх зүйн чадамжтай насанд хүрсэн хүн байна.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Эстони улсын иргэн, эсвэл 2) удаан хугацаагаар оршин суух зөвшөөрөлтэй, эсхүл Эстонид байнгын оршин суугч гадаадын иргэн. <p>§ 11. Олон нийтийн цуглаан зохион байгуулагчийн үүрэг</p> <p>(1) Олон нийтийн цуглаан зохион байгуулагч нь дараах зүйлийг хийх шаардлагатай.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) цуглаанд оролцож, цуглааныг тайван явуулах; 2) цуглаанд оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангах, шаардлагатай бол аюултай газрыг хаалтаар бүслэх; 3) эрүүл мэндийг хамгаалах шаардлагыг дагаж мөрдөх; 4) дэг журам зөрчиж буй хүмүүст сэрэмжлүүлэх; 5) илтгэгч энэ хуулийн 3 дугаар хэсэгт хориглосон үйл ажиллагаанд чиглүүлсэн мэдэгдэл хийж байгаа бол түүнийг зогсоох; 6/ цагдаа, эмнэлгийн байгууллага, аврах албаны албан тушаалтны тушаалыг биелүүлэх. <p>(2) Зохион байгуулагч нь түүний анхааруулгыг дагаж мөрдөөгүй тохиолдолд цуглааныг хугацаанаас нь өмнө дуусгах шаардлагатай бөгөөд хэрэв:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) цуглааныг энэ хуулийн 3-р хэсэгт хориглосон үйл ажиллагаанд чиглүүлж байгаа; 2) цуглаан хүчирхийлэл болж, нийгмийн хэв журам, хүмүүсийн амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулж байна. <p>§ 12. Нийтийн цуглааны зохион байгуулагчийн туслахын үүрэг</p> <p>Олон нийтийн цуглаан зохион байгуулахын тулд туслах дараах шаардлагыг хангасан байх ёстой.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) олон нийтийн цуглаан болох газарт байлцах; 2) тушаалыг үл тоомсорлож байгаа хүмүүсийг цуглаанаас гаргах саналыг оролцож байгаа цагдаагийн алба хаагчид гаргах; 3) цагдаа, эмнэлгийн байгууллага, аврах албаны албан тушаалтны тушаалыг биелүүлэх; <p>§ 13. Нийтийн цуглаанд оролцогчдын үүрэг</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) цуглаан дээр тайван байх; 2) цуглааныг зохион байгуулагч, туслах, цагдаа, аврах албаны ажилтан, эмнэлгийн ажилтны өгсөн тушаалыг биелүүлэх.
<p>3. Франц</p>	<p>Үндсэн хууль, хуульд заасан, нийтийн эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхийг түр хугацаагаар хойшлуулах онцгой тохиолдол байж болно.</p> <p>Үндсэн хуулийн 36-р зүйлд иргэний эрх мэдэл армид шилжсэн бүслэлтийн нөхцөлд эрх чөлөөгөө хэрэгжүүлэхийг хойшлуулж болно гэж заасан байдаг; Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгчид үндэстэнд маш ноцтой бөгөөд шууд аюул заналхийлсэн тохиолдолд эрх чөлөөгөө хэрэгжүүлэхийг хойшлуулах эрхийг олгосон. 1955 оны 4-р сарын 3-ны өдрийн хуулийн дагуу олон нийтийн эмх замбараагүй байдал, улам бүр нэмэгдсээр байвал цуглаан хийх эрх чөлөөг хойшлуулж, олон нийтийн эмх замбараагүй байдал, аюул заналхийлсэн тохиолдолд онц байдал зарлаж болно. Шүүхийн хяналтад хамаарна).</p> <p>Эдгээр журмаас гадна дотор болон гадаа цуглаан хийх хязгаарлалт нь маш их хязгаарлагдмал бөгөөд Захиргааны хэргийн шүүх, Төрийн Зөвлөлийн Захиргааны хэргийн Дээд Шүүхийн хяналтад байдаг.</p> <p>Францын хуульд зарим газар цугларахыг хориглосон тусгай заалт байдаггүй. Гэсэн хэдий ч нийтийн хэв журамд заналхийлсэн тохиолдолд тухайн газруудыг хориглох боломжтой байдаг бөгөөд үүнийг ихэвчлэн тухайн орон нутгийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан тохиолдол бүрээр үнэлдэг. Тухайлбал, эмнэлгийн төв, оршуулгын газартай ойр байдаг тул цуглаан хийхийг хуулиар хориглосон.</p>
<p>4. Австрали</p>	<p>1988 оны Зөрчлийн хураангуй хуулийн 23 дахь хэсэгт жагсаалын зохион байгуулагчид цагдаагийн комиссарт жагсаал хийх гэж байгаа тухай болон жагсаалын байршил, /эсвэл маршрут, хэдэн хүн оролцох, үргэлжлэх хугацаа зэрэг дэлгэрэнгүй мэдээллийг мэдэгдэнэ.⁶⁹ Зорилтот жагсаалыг цагдаа эсэргүүцээгүй тохиолдолд “зөвшөөрөгдсөн олон нийтийн цуглаан” болно.</p>

69 A form for this purpose is provided under the Summary Offences Regulation 2010, Schedule 1: Notice of Intention to Hold A Public Assembly.

	<p>Тус хуулийн 24-р зүйлд заасны дагуу зөвшөөрөгдөөгүй жагсаал, цуглаан хууль бус гэсэн үг биш юм. "Зөвшөөрөлтэй цуглаан" гэдэг нь ердөө л хуулийн нэмэлт хамгаалалтаар хангагдсан цуглаан юм. 24-р зүйлд заасан "хууль бус цуглаан" нь 1900 оны Гэмт хэргийн тухай хуулийн 545С-д заасан тусгай гэмт хэрэг бөгөөд зөвхөн эсэргүүцэл хүчирхийлэлд шилжсэн (эсвэл эргэхээр заналхийлсэн) тохиолдолд л үйлдэж болно.</p> <p>1997 оны УИХ-ын сонгуулийн хэсгийн тухай хуулийн 15-д зааснаар Тэргүүлэгчид "бодит, хүлээгдэж буй үймээн самууны аюул заналхийлсэн" тохиолдолд парламентын аюулгүй байдлыг сахин хамгаалах, парламентад нэвтрэх эрхийг хязгаарлах зорилгоор Цагдаагийн комиссартай тохиролцоо хийх эрхийг олгосон. УИХ эсвэл УИХ-ын аль нэг гишүүн рүү чиглэсэн. 23-р зүйлд "Парламентын бүс"-ээс хүнийг биеэр гаргах, эсхүл зайлшгүй шаардлагатай хүч хэрэглэхийг хориглох зэрэг багтана.</p> <p>Тухайн талбайд тусгайлан хориглох заалтууд Тухайн газарт тусгайлан зориулсан янз бүрийн заалтууд нь эсэргүүцлийг хориглодог эсвэл шууд бусаар хязгаарладаг. Үүнд: 2008 оны Замын журмын cl 52(1)(d)-д хүн зөвшөөрөл авснаас бусад тохиолдолд Сиднейн боомтын гүүр эсвэл далайн гүүрэн дээр олон нийтийн цугларалт, жагсаал хийх, оролцох ёсгүй гэж заасан. Хатан хааны Ботаникийн цэцэрлэгт хүрээлэн болон Домэйн итгэмжлэлээс бичгээр зөвшөөрөл авалгүйгээр цэцэрлэгт хүрээлэнд олон нийтийн жагсаал, цуглаан хийх үед үг хэлсэн хүнийг гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай гэж заасан байдаг.</p>
<p>5.</p>	<p>Япон</p>
	<p>Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлд "Хуран чуулах, эвлэлдэн нэгдэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх болон үзэл бодлоо илэрхийлэх бусад бүх төрлийн эрх чөлөөг баталгаажуулна."⁷⁰ гэж заасан байдаг. Япон жагсаал, цуглааныг зөвхөн төрийн эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлтэйгээр зохион байгуулдаг. Олон нийтийн арга хэмжээ зохион байгуулж байгаа газарт нийтийн хэв журам сахиулахад хүндрэл учруулж буй нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд удирдах байгууллага жагсаал зохион байгуулахыг зөвшөөрсөн шийдвэрээ цуцалж, жагсаал, цуглаан хийх өдөр, газар, цаг, маршрутыг өөрчлөх нэмэлт нөхцөл тавьж болно. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчдад урьдчилан мэдэгдэх ёстой.</p> <p>Өргөдөл гаргахдаа тухайн арга хэмжээг зохион байгуулагчид төлөвлөсөн арга хэмжээний тухай болон түүнд оролцож буй хүмүүсийн талаарх мэдээллийг зориудаар гуйвуулсан, эсхүл өмнө нь тохиролцсон нөхцөлийг зөрчиж арга хэмжээ зохион байгуулсан бол жагсаал зохион байгуулагчид эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж болно. Энэ нь 50,000 иен (ойролцоогоор 500 доллар) хүртэл торгууль, эсвэл нэг жил албадан ажил хийлгэх, мөн ижил хугацаагаар хорих зэрэг хэлбэртэй байж болно. Японы хуулийн дагуу жагсаалын аль нэг болзлыг зөрчсөн хүмүүсийг шууд баривчилдаг. Цугларсан олныг хүчирхийлсэн, хүч хэрэглэхээр заналхийлсэн, түүнчлэн албан тушаалтны гурваас доошгүй удаа тараах тушаалыг биелүүлээгүй тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр заасан.⁷¹</p>
<p>6.</p>	<p>БНСУ</p>
	<p>2-р зүйл (Тодорхойлолт)</p> <p>Энэхүү хуулийн зорилгын үүднээс нэр томъёоны тодорхойлолтыг дараах байдлаар тодорхойлно.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "Гадна цуглаан" гэж дээвэр, бүрээсгүй, эсвэл дөрвөн тал нь хаагдаагүй задгай талбайд байгаа цуглааныг; 2. "Жагсаал" гэсэн нэр томъёо нь зам, талбай, цэцэрлэгт хүрээлэн зэрэг олон нийтийн чөлөөтэй зорчих боломжтой олон нийтийн газруудад нэгдмэл зорилгын дагуу жагсаж, эсвэл өөрсдийн хүсэл зориг, эрс шийдэмгий байдлаар олон тооны хүмүүсийн санал бодолд нөлөөлөх зорилгоор жагсаж буй хэсэг бүлэг хүмүүсийн үйлдлийг хэлнэ. 3. "Зохион байгуулагч" гэж тухайн хүн, байгууллагын нэр дээр, өөрийн хариуцлагатай цуглаан, жагсаал, цуглаан хийж байгаа хүн, байгууллага; жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч нь уг цуглаан, жагсаалыг зохион байгуулах ажлыг удирдан зохион байгуулах ажлыг ерөнхий ахлагч томилж болно. Энэ тохиолдолд ерөнхий удирдагч нь итгэмжлэгдсэн хариуцлагын хүрээнд ажил үүргээ гүйцэтгэж байгаа тохиолдолд зохион байгуулагч гэж үзнэ; 4. "Модератор" гэж зохион байгуулагчид жагсаал, цуглааныг эмх цэгцтэй явуулахад туслах зорилгоор зохион байгуулагчаас томилсон этгээдийг;

70 The Constitution of Japan (May 3, 1947), Холбоос: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.18.

71 Б.Батдэлгэр, "МУ-ын Үндсэн хууль дахь Жагсаал, цуглаан хийх эрхийг практикт хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудал, тэдгээрийг шийдвэрлэх зарим арга зам", Магистрын дипломны ажил, (УБ, 2022).

5. “Цагдаагийн шугам” гэж эрх бүхий цагдаагийн газрын дарга, эрх бүхий бүс нутгийн цагдаагийн газрын комиссар хууль ёсны цуглаан, жагсаалыг хамгаалах, нийтийн хэв журмыг сахиулах, замын хөдөлгөөний жигд байдлыг хангах зорилгоор цуглаан, жагсаал зохион байгуулж буй газар, жагсаалын дагуух замын хэсэгт хилийн заагийг тойруулан тогтоосон, хаалт, замын хөдөлгөөний өгнээ гэх мэт хилийн тэмдэглэгээг хэлнэ.

3-р зүйл (Жагсаал, цуглаан хийхэд саад учруулахыг хориглох)

(1) Хүчирхийлэл, заналхийлэл, бусад арга хэрэгслээр тайван цуглаан, жагсаалд хэн ч саад болж, дэг журмыг нь зөрчиж болохгүй.

(2) Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, зохицуулагчийг энэ хуулийн заалтад заасан үүргээ биелүүлэх явцад хүчирхийлэл, заналхийлэл, бусад аргаар хэн ч саад болохгүй.

(3) Тайван жагсаал, цуглаанд саад учруулж болзошгүй гэсэн үндэслэл байгаа тохиолдолд цуглаан, жагсаалыг зохион байгуулагч ийм эрсдэлийн талаар цагдаагийн эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэж, түүнийг хамгаалах хүсэлт гаргаж болно. Энэ тохиолдолд цагдаагийн эрх бүхий байгууллагын дарга хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хамгаалалт авах хүсэлтээс татгалзаж болохгүй.

4-р зүйл (Тодорхой хүнийг оролцооноос хасах)

Цуглаан, жагсаал зохион байгуулагч, зохицуулагч нь тухайн хүн, байгууллагыг цуглаан, жагсаалд оролцохоос хасаж болно: Хэрэв хэвлэл мэдээллийн байгууллагын сурвалжлагчийг чөлөөтэй нэвтрэхийг баталгаажуулсан боловч энэ тохиолдолд үнэмлэхээ үзүүлж, сурвалжлагч гэдгээ илтгэх тууз зүүх.

5-р зүйл (Жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох)

(1) Дараах дэд зүйлд хамаарах аливаа жагсаал, цуглааныг хэн ч хийж болохгүй.

1. Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрээр татан буугдсан улс төрийн намын зорилгод хүрэхийг оролдсон жагсаал, цуглаан; болон

2. Хамтын хүчирхийлэл, заналхийлэл, устгал, галдан шатаах зэргээр өдөөн хатгаж, нийтийн амгалан тайван байдал, дэг журамд шууд заналхийлсэн нь тодорхой болсон цуглаан, жагсаал.

(2) Хэн ч (1)-д заасны дагуу хориглосон ийм жагсаал, цуглааныг суртал ухуулгын кампанит ажил явуулахгүй, эсхүл ийм цуглаан хийх, жагсаал зохион байгуулахад хүмүүсийг турхирч болохгүй.

10 дугаар зүйл (Гадаа цуглаан, жагсаал хийхийг хориглоно)

Нар мандахаас өмнө, жаргасны дараа хэн ч гадаа жагсаал, цуглаан хийж болохгүй: Цагдаагийн эрх бүхий байгууллагын дарга нар мандахаас өмнө, бүр жаргасны дараа зохион байгуулагч нь уг цуглааныг зохион байгуулах талаар урьдчилан мэдээлсэн, тухайн арга хэмжээний мөн чанар нь тухайн цагуудад зохион байгуулах зайлшгүй бол дэг журам сахиулахаар гадаа цуглаан хийхийг зөвшөөрч болно.

11 дүгээр зүйл (Гадаа цуглаан, жагсаал хийхийг хориглосон газар)

Дараах оффисын барилга, орон сууцнаас 100 метрийн радиус дотор жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хориглоно.

1. Үндэсний Их Хурлын байр, бүх шатны шүүх, Үндсэн хуулийн цэц;

2. Ерөнхийлөгчийн өргөө болон Улсын Их Хурлын дарга, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Үндсэн хуулийн цэцийн даргын албан ёсны өргөө;

3. Ерөнхий сайдын албан ёсны оршин суух газар; болон

4. Солонгос дахь дипломат төлөөлөгчийн газрын тэргүүнүүдийн оршин суух газар.

12 дугаар зүйл (Хөдөлгөөнийг жигд явуулахын тулд цуглаан, жагсаал хийхийг хязгаарлах)

(1) Цагдаагийн эрх бүхий байгууллагын дарга Ерөнхийлөгчийн зарлигаар томоохон хотын төв замд хөдөлгөөний жигд урсгалыг хангахаар жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох, эсвэл шаардлагатай гэж үзвэл замын хөдөлгөөний дэг журмыг сахиулах нөхцөлийг зааж, хязгаарлаж болно.

(2) Хэрэв цуглаан, жагсаал зохион байгуулагч нь зам дагуу жагсаал хийхээр зохицуулагчдыг томилсон бол (1)-д заасан хориглолтыг дараах тохиолдолд хориглоно: Хэрэв ийм жагсаал, цуглаанд саад учруулж болзошгүй бол, тухайн зам болон ойролцоох бусад замуудын хөдөлгөөн жигдэрч, улмаар хөдөлгөөнд ноцтой хүндрэл учруулж байгаа тохиолдолд (1)-д заасан хориглолтыг гаргаж болно.

<p>14 дүгээр зүйл (Чанга яригч ашиглахыг хязгаарлах гэх мэт) (1) Аливаа цуглаан, жагсаал зохион байгуулагчид Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтоосон дуу чимээний түвшингээс хэтэрсэн чанга яригч, бөмбөр, жижиг эсвэл том гонг гэх мэт төхөөрөмж, хэрэгслийг ашиглан бусдад ноцтой хохирол учруулах аливаа чимээ шуугиан гаргахыг хориглоно. (2) Аливаа цуглаан, жагсаал зохион байгуулагч нь (1)-д заасан дуу чимээний түвшингээс хэтэрсэн дуу чимээ гаргаж бусдад хор хөнөөл учруулж байгаа бол цагдаагийн эрх бүхий байгууллагын дарга зохион байгуулагчид дуу чимээний түвшинг бууруулах, эсвэл чанга яригч гэх мэтийн хэрэглээг түр зогсоох эсвэл чанга яригчийг түр болиулах гэх мэт шаардлагатай арга хэмжээ авна.</p> <p>15 дугаар зүйл. Сургууль, урлаг, спорт, шашин шүтлэг, зан үйл, нөхөрлөлийг сурталчлах, амралт зугаалга, хурим, оршуулгын болон дурсгалын арга хэмжээ, үндэсний баяр ёслол зэрэг арга хэмжээнүүдийн цугларалтад 6-12 дугаар зүйл хамаарахгүй.</p> <p>16 дугаар зүйл (Зохион байгуулагчдын анхаарах зүйлс) (1) Цуглаан, жагсаал зохион байгуулагч нь цуглаан, жагсаалыг эмх цэгцтэй явуулна. (2) Цуглаан, жагсаал зохион байгуулагч нь цуглаан, жагсаалыг эмх цэгцтэй явуулахад нь туслах зорилгоор арван найман ба түүнээс дээш насны хүмүүсийг зохицуулагчаар томилж болно. (3) Цуглаан, жагсаал зохион байгуулагч (1)-д заасан дэг журмыг сахиулж чадаагүй тохиолдолд тэр цуглаан, жагсаалыг тараана. (4) Цуглаан, жагсаал зохион байгуулагч нь дараах дэд зүйлд заасан аливаа үйлдлийг хийх ёсгүй. 1. Бусдын амь нас, бие махбодийн аюулгүй байдалд аюул, хохирол учруулж болзошгүй галт зэвсэг, тэсэрч дэлбэрэх бодис, сэлэм, төмөр баар, саваа, чулуу, бусад хэрэгслийг авч явах, ашиглах, эсхүл бусдад авч явах, ашиглахыг шаардах; 2. Хүчирхийлэл, заналхийлэл, устгал, галдан шатаах зэргээр эмх журам зөрчих; болон 3. Зорилго, огноо, цаг, газар, арга гэх мэтийг илт зөрчсөн. (5) Дотор цуглааныг зохион байгуулагч нь чанга яригч суурилуулах гэх мэт эргэн тойрныхоо хүмүүсийн оролцоог татахуйц аливаа үйлдлийг хийх ёсгүй.</p> <p>17 дугаар зүйл (Зохицуулагчдын анхаарах асуудал) (1) Цуглаан, жагсаалын зохион зохицуулагчид уг цуглаан, жагсаалыг зохион байгуулагчийн зааврын дагуу цуглаан, жагсаалын дэг журмыг сахиулахыг хичээнэ. (3) Цуглаан, жагсаалын зохицуулагчид цугларалт, жагсаалын үеэр оролцогчдод амархан ялгагдахуйц гарын тууз, малгай, мөрний бүс, цув өмсөх ёстой. (4) Цагдаагийн эрх бүхий байгууллагын дарга жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчтай зөвшилцсөний үндсэн дээр зохицуулагчдын тоог хамгийн оновчтой хүний тоонд тохируулж болно. (5) Зохицуулагчдын тоог (4)-д заасны дагуу тохируулсан тохиолдолд цуглаан, жагсаалын зохион байгуулагч нь жагсаал, цуглаан эхлэхээс өмнө зохицуулагчдын нэрсийн жагсаалтыг цагдаагийн эрх бүхий байгууллагын даргад ирүүлнэ.</p> <p>18 дугаар зүйл (Оролцогчдын анхаарах асуудал) (1) Жагсаал, цуглаанд оролцож буй аливаа хүн дэг журмыг сахиулах талаар зохион байгуулагч болон зохицуулагчдын өгсөн зааврыг дагаж мөрдөх ёстой. (2) Цуглаан, жагсаалд оролцож буй хэн ч 16 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн 1, 2-т хамаарах аливаа үйлдлийг хийх ёсгүй.</p>

Бусад улс орнуудын хувьд жагсаал, цуглаан зохион байгуулахтай холбоотой зохицуулалтад хориглох зүйлсэд газар, хувцас, эд зүйлс гэх мэт жагсаал, цуглааныг энх тайван буюу тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулахтай холбогдуулан нарийвчлан зохицуулжээ. Нөгөө талаар жагсаал, цуглаан нь бусдын амгалан тайван байдал, бусдын эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах үндэслэл болохгүйн тулд тодорхой хувийн орон байр, радиус дотор жагсаал хийхийг хориглох зэргээр зохицуулжээ.

Харин манай улсын хувьд хэт ерөнхий байдлаар зохицуулсан нь хэд хэдэн кэйс маргааныг гаргасан болно. Тухайлбал, Д.М, Э.О нарын хэсэг залуучууд талбайд хүүхдийн гутал оруулж, гуталтай жагсаал хийх гэсэн боловч цагдаагийн алба хаагчид тэдгээр эд зүйлсийг хураан авсан болно. Гэтэл 2016 оны үед

Монголын Залуучуудын Холбооны зүгээс гуталтай жагсаал зохион байгуулахад зөвшөөрсөн нь хууль тогтоомж нь ялгамжтай байдлаар хэрэгжих, зохицуулалтгүйн улмаас тухайн үеийн нөхцөл байдалд тулгуурлан цагдаагийн алба хаагчийн эрх хэмжээний хүрээнд шийдэгдэж, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хуульд заагаагүй үндэслэлээр хязгаарлахад хүргэж байна.

Б. Жагсаал, цуглааныг бүртгүүлэх

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд 2005 оны 11 дүгээр сарын 17-ны өдөр нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа Улаанбаатар хотын Сүхбаатарын талбайд тайван жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон заалтыг хүчингүй болгож, жагсаал, цуглаан зохион байгуулахад “зөвшөөрөл авна” гэснийг “бүртгүүлнэ” гэж өөрчилсөн. Гэвч хуулийг агуулгын хувьд ийнхүү өөрчилсөн хэдий ч бүртгүүлэлгүйгээр жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан бол албадан тараах үр дагавартайгаар хуульчилсан байгаа нь зөвшөөрөл авах тогтолцоо практикт огт өөрчлөгдөөгүй нь харагдаж байна.

Дээр дурдсанчлан жагсаал, цуглааныг бүртгүүлэхэд мэдэгдэл болон зөвшөөрлийн гэсэн 2 тогтолцоо байдаг. Мэдэгдлийн тогтолцоо нь зөвшөөрлийн тогтолцооноос дутахгүйгээр чухал ашиг сонирхлыг хамгаалж чаддагийн зэрэгцээ тайван цуглах эрхийг эдлэхийг зөрчих эрсдэл илүү багатай. Зохион байгуулагчаас эрх бүхий этгээдэд цуглах тухай урьдчилан мэдэгдсэн байхад л хангалттай бөгөөд түүний зөвшөөрөл эсхүл бүртгэлийг хүлээхгүйгээр тайван цуглаж болдог. Тиймээс, энэ тогтолцоо нь “цуглах эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхэд зөвшөөрөл заавал авах ёсгүй гэсэн үг”. Мэдэгдэл нь цагдаагийн байгууллагад жагсаал, цуглааны тайван байдлыг хангах үүргээ хэрэгжүүлэх боломжийг олгохын тулд байдаг бол зөвшөөрлийн тогтолцоонд цуглааныг зөвшөөрөөгүй (цуглах мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзсан) бол цуглаан хийх хориотой бөгөөд зөвшөөрөлгүй цуглаан хийвэл тухайн цуглааныг албадан тарааж эрүүгийн эсхүл захиргааны хариуцлага хүлээлгэдэг. Тайван цуглах эсэх нь эрх бүхий этгээдийн зөвшөөрөл эсхүл татгалзлаас шууд хамаардаг. Тиймээс зөвшөөрөл авах шаардлага нь мэдэгдэх шаардлагаас илүү урвуулан ашиглагдах эрсдэлтэй. Эрх баригч намын боловсон хүчинд уг зөвшөөрлийг өгөх эрх мэдэл хадгалагддаг бол энэ эрх чөлөөг хоосон зүйл болгодог ба олонх өөрсдийнхөө эсрэг дуу хоолойг хаахын тулд цуглах зөвшөөрөл өгөхөөс татгалзах эрсдэлтэй⁷² гэж үздэг.

Тус хуулиар улс төр, эдийн засаг, нийгэм, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой асуудлаар зохион байгуулж байгаа спорт, урлаг, уран сайхан, баяр наадмын болон тэдгээртэй адилтгах бусад арга хэмжээнд уг хууль үйлчилж дурдсан сэдэвтэй холбоогүй спорт, урлаг, уран сайхан, баяр наадмын болон тэдгээртэй адилтгах бусад арга хэмжээнд “Нийслэлийн гудамж, талбайд спорт, урлаг, уран сайхан, баяр ёслолын болон тэдгээртэй адилтгах арга хэмжээг зохион байгуулах журам” үйлчлэхээр зааж, тухайн жагсаал, цуглааныг дурдсан асуудалтай холбоотой, эсхүл холбоогүй гэж өөрийн үзэмжээр шийдвэр гаргах боломжийг захиргааны байгууллагад олгосон хэмээн судлаачид шүүмжлэлтэй хандсаар ирсэн нь холбогдох бүх судалгааны бүтээлүүдээс харагдсан. Уг нөхцөл байдлын шалтгаан нь ялангуяа улс төрийн шинжтэй, төрийн бодлого үйл ажиллагааг шүүмжилсэн жагсаал, цуглаанаас жийрхэх, цэрвэх, төрийн алба хаагчийн нийгмийн хандлага⁷³

⁷² Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал, (УБ, 2004).

⁷³ ХЭҮК-ын гишүүн Г.Нарантуяа, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаар нийтийн сонсгол, (2021.12.30).

гэж үзжээ. Жагсаал, цуглааныг ардчилсан нийгэмд байх ёстой хэвийн үзэгдэл хэмээн хүлээж авах ойлголт төлөвшөөгүйн улмаас эрх зүйн зохицуулалт ч, хуулийг хэрэглэж хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагаа ч жагсаал, цуглааныг дэмжихэд биш намжаахад чиглэж байна гэсэн дүгнэлтийг ХЭҮК-оос илэрхийлж байсан.⁷⁴

Доктор О.Мөнхсайхан нэгэн өгүүлэлдээ “иргэд дурдсан асуудлаар жагсаал, цуглаан зохион байгуулах хүсэлт гаргахад хуулийн холбогдох зүйл, заалтыг баримтлан зөвшөөрөл олгохоос татгалздаг. Мөн зөвшөөрөл олгосон жагсаал, цуглаан нь улс төр, хүний эрх, эрх чөлөө, эдийн засагтай холбоотой асуудлаар төр засагт хандан ямар нэг санал, шаардлага илэрхийлээгүй гэж маргадаг ч үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг зөвхөн төр засагт хандан санал, шаардлага тавьдаг гэж нэг утгаар ойлгож болохгүй, хүн бүр өөрийн сонгосон аргаар чөлөөтэй илэрхийлэх арга хэлбэр нь ямар ч байж болно.”⁷⁵ хэмээн тодотгосон ба урьдчилан мэдэгдэх хуулийн зохицуулалт нь зөвшөөрөл хүсэхээс илүүтэй зорилгын тухай мэдэгдэхийг шаарддаг.⁷⁶

Харин зөвшөөрлийн тогтолцоо нь цуглах эрхийн үнэт зүйлийг үгүйсгэдэг төдийгүй хуулиар зохицуулаагүй бүхэн хууль ёсны байх ёстой гэсэн зарчимтай харшилдаг. Зөвшөөрлийн тогтолцоог халахыг олон улсын хүний эрхийн байгууллагууд зөвлөж ирсэн ба зөвшөөрлийн тогтолцоо цуглах эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн гэсэн шийдвэрийг олон улсын шүүх гаргаж байжээ.⁷⁷ Хүний үндсэн эрхийн хэрэгжилтийг аль нэг албан тушаалтны үзэмж, дур зоргоос хамааралтай болгож болохгүй.⁷⁸ Иргэд ихэнх тохиолдолд тухайн улс төрийн бодлого шийдвэрийг эсэргүүцэж жагсдаг ба энэхүү жагсах зөвшөөрлөө эсэргүүцэх гэж байгаа хүнээсээ авна гэдэг үзэл бодлоо хянуулсан хэрэг болох тул төрөөс хөндлөнгөөс зөвшөөрнө, зөвшөөрөхгүй гэсэн оюун санааны хязгаарлалт байх ёсгүй.⁷⁹

Иргэд, байгууллага тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах тухайгаа орон нутгийн цагдаагийн байгууллагад (нийслэлд дүүргийн, аймаг, сумын цагдаагийн газар, хэлтэс, тасаг) мэдэгддэг байхад л хангалттай. Цагдаагийн бие бүрэлдэхүүн зайлшгүй шаардлагатай бусад ажиллагаанд оролцох болсноос хүчний хувьд тухайн арга хэмжээг зохицуулах боломжгүй, өөр жагсаал, цуглаан давхцаж тохиолдолд бүртгэхгүй байх хуулийн зохицуулалт хийх ёстой⁸⁰ гэж ХЭҮК үзжээ. Түүнчлэн цахим шилжилтийн явцыг эрчимтэйгээр хэрэгжүүлж буй энэ үед жагсаал, цуглаан зохион байгуулах мэдэгдлийг зохион байгуулагчид цахимаар мэдэгдэх, тухайн газар, цагт өөр бусад үйл ажиллагаа давхцаж байгаа эсэх нь олон нийтэд ил харагддаг зохицуулалтыг мөн нэвтрүүлж болох юм.

74 Мөн тэнд.

75 О.Мөнхсайхан “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2018 он №1, 15-28 дахь тал.

76 OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Warsaw, 2007.

77 Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал, (УБ, 2004).

78 О.Мөнхсайхан “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2018 он №1, 15-28 дахь тал.

79 Х.Чинбат “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө ба Монгол Улс” (УБ, 2017), Холбоос: <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=432>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.01.

80 Монгол Улсын Хүний эрхийн комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх Хүний эрхийн үндэсний комиссын 10 дахь илтгэл, (УБ, 2011), 61-64 дэх тал, Холбоос: <https://nhrcm.gov.mn/%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D0%B8%D0%B-%D1%82%D0%B3%D1%8D%D0%BB/>. Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.01.

Түүнчлэн мэдэгдэл өгөх үйл явц нь төвөгтэй, хүнд сурталтай байх ёсгүй. Мэдэгдэл өгөх хугацаа нь шаардлагагүй урт байж болохгүй, харин мэдэгдсэн өдрөөс өмнө холбогдох төрийн эрх баригчдад уг арга хэмжээг төлөвлөх, бэлтгэх, мөн шүүх эсвэл шүүхэд хурдан давж заалдах хүсэлтээ дуусгахад хангалттай хугацаа өгөх ёстой. Хэрэв эрх баригчид мэдэгдэлд ямар нэгэн эсэргүүцэл гаргаагүй бол олон нийтийн цуглаан зохион байгуулагчид мэдэгдсэн нөхцөлийн дагуу, хязгаарлалтгүйгээр төлөвлөсөн үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэх боломжтой байх ёстой⁸¹ хэмээн жагсаал, цуглаан хийх эрхийн тухай олон улсын удирдамжид зөвлөдөг.

Судалгаа. Монголын Өмгөөлөгчдийн Холбооны гишүүн өмгөөлөгчдөөс фокус ярилцлагын аргаар авсан судалгаагаар Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд өмгөөлөх эрхийг хангаж чадаж байгаа юу? гэсэн асуултад нийт 10 өмгөөлөгчөөс 8 өмгөөлөгч чадахгүй байгаа, 2 өмгөөлөгч чадаж байгаа гэсэн хариултыг өгсөн болно.

Монгол улсад жагсаал, цуглаан хийхтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудлуудыг нэрлэнэ үү? гэхэд 10 өмгөөлөгч Жагсаал, цуглааны үед мэдэгдлийг зөвшөөрөл хэлбэрээр ашиглаж буй нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг зөрчиж байна гэж үзсэн, 7 өмгөөлөгч жагсаал, цуглааны үед өмгөөлөх эрхийг хангадаггүй, баривчлагдсан, саатуулагдсан этгээдтэй гэрээ байгуулсан байхыг шаарддаг зэрэг өмгөөлөх эрхтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалт дутмаг гэж үзсэн байна.

Кэйс хоёр.

Иргэн Б.Б 2019 оны 08 дугаар сарын 27-ны өдөр Баянзүрх дүүргийн засаг даргад жагсаал, цуглаан бүртгүүлэх тухай мэдэгдэл хүргүүлсэн. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.3 дахь хэсэгт заасан үндэслэл тогтоогдсон тул 2019 оны 08 дугаар сарын 28-ны өдөр 02/1715 дугаар албан бичгээр хариу хүргүүлэхдээ 2019 оны 08 дугаар сарын 31-ний өдөр зохион байгуулах жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах боломжгүй болохыг мэдэгдсэн. Улмаар иргэн Б.Б Нийслэл дэх захиргааны хэргийн шүүхэд гаргаж нэхэмжлэлийг шүүх 2019 оны 10 дугаар сарын 01-ний өдөр хэлэлцэж, жагсаал, цуглааныг 2019 оны 09 дүгээр сарын 01-ний өдөр Баянзүрх дүүргийн 26 дугаар хорооны нутаг дэвсгэрт зохион байгуулах жагсаал, цуглааныг бүртгэхээс татгалзсан Баянзүрх дүүргийн засаг даргын эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, жагсаал, цуглааныг бүртгэхийг даалгасан байна.⁸²

Дээрх кэйсээс үзвэл иргэн Б.Б-ийн 2019 оны 09 дүгээр сарын 01-ний өдөр болж буйтай холбогдуулан үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхэд ноцтой халдсан боловч шүүх хөндөгдсөн эрхийг бүтэн сарын дараа сэргээснээр тодорхой үзэл бодол илэрхийлэх боломжит үйл явдал буюу хичээлийн жилийн нээлт дууссан учраас ач холбогдол, олон нийтийн анхааралд өртүүлэх жагсаал, цуглааны зорилго нь биелэгдээгүй байна. Жагсаал, цуглаан нь тодорхой үйл явдалд тулгуурлан бий болох, үзэл бодлоо илэрхийлэх ач холбогдолтой байдаг билээ.

81 OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Warsaw, 2007

82 Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, Дугаар 635, 2019.10.01.

Хүснэгт 4.5. Сонгон судалсан улсуудын жагсаал цуглаан бүртгүүлэхтэй холбоотой хуулийн зохицуулалтыг харьцуулсан нь

1.	ХБНГУ
	<p style="text-align: center;">Цуглааны тухай хууль</p> <p>§ 14 [Бүртгүүлэх үүрэг] (1) Олон нийтийн жагсаал, цуглааныг задгай талбайд зохион байгуулах гэж байгаа хэн бүхэн жагсаал, цуглааны сэдвийг зарлахаас дор хаяж 48 цагийн өмнө эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэх ёстой. (2) Бүртгэлд жагсаал, цуглааныг удирдан явуулах хүнийг заавал зааж өгөх ёстой. Цуглааны тухай хуулийн 14-р хэсэгт заасны дагуу гадаа цуглаан зохион байгуулах гэж байгаа зохион байгуулагч нь уг арга хэмжээг зарлахаас 48 цагийн өмнө эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэж, арга хэмжээний мөн чанарыг зарлах ёстой. Цаашлаад хариуцах хүнийг нэрлэх ёстой. Хариуцсан байгууллага нь хотын захиргааны зохицуулах байгууллага юм. Германы Үндсэн хуулийн 83, 84 дүгээр зүйлд заасны дагуу ХБНГУ-ын холбооны муж бүр Ассамблейн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам, эрх мэдлийг тогтоохыг зөвшөөрдөг. Үүнд хариуцах эрх мэдлийг тогтоох асуудал ч багтана. Мэдэгдэл өгсний дараа зохион байгуулагч нь зөвшөөрөл авах шаардлагагүй тул эрх бүхий байгууллагаас ямар нэгэн хариу хүлээх ёсгүй. Эрх баригчид цуглааны үр дүнд аливаа аюул, аюулаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах шаардлагатай гэж үзвэл онцгой хариу үйлдэл үзүүлэх болно. Үүнийг нөхцөлийг тогтоох эсвэл бүр бүрэн хориглох замаар хийж болно. Ингэснээр гадаа цуглаан хийх тухай мэдэгдэх, зохион байгуулах журмын явцад оролцогчийн цуглаан хийх эрхийг анх удаа хязгаарлаж болно.</p>
2.	<p>Эстони</p> <p>§ 7. Урьдчилан мэдэгдэх үүрэг(1) Нийтийн цуглааныг зохион байгуулагч нь олон нийтийн цуглаан зохион байгуулах талаар мэдэгдэнэ 1) замын хөдөлгөөнийг дахин зохион байгуулах; 2) майхан, тайз, индэр болон бусад томоохон байгууламж барих; эсвэл 3) дуу чимээ, гэрэлтүүлгийн хэрэгсэл ашиглах; Энэ хуулийн 8 дугаар зүйлд заасан мэдэгдлийг ажлын дөрвөн өдрийн дотор, гэхдээ гурван сараас илүүгүй хугацаанд цуглаан болохоос өмнө: 1) нийтийн цуглаан зохион байгуулахаар төлөвлөж буй засаг захиргааны нутаг дэвсгэрт байрлах хөдөөгийн засаг захиргаа, хотын захиргаанд; 2) олон нийтийн цуглааныг тухайн мужийн хэд хэдэн хөдөөгийн засаг захиргаа, хотын захиргааны нутаг дэвсгэрт зохион байгуулахаар төлөвлөж байгаа бол мужийн захиргаанд; 3) олон нийтийн цуглааныг хэд хэдэн мужийн засаг захиргааны нутаг дэвсгэрт зохион байгуулахаар төлөвлөж байгаа бол Бүгд Найрамдах Улсын Засгийн газарт. (2) Энэ хэсгийн (1)-д заагаагүй цуглааны талаар зохион байгуулагч нь энэ хуулийн 8 дугаар зүйлд заасан мэдэгдлийг цуглаан эхлэхээс хоёроос доошгүй цагийн өмнө холбооны хэрэгслээр буюу шууд цагдаагийн байгууллагад хүргүүлнэ.</p> <p>§ 8. Олон нийтийн цуглааны мэдэгдэл (1) Нийтийн цуглааны мэдэгдэлд дараах зүйлийг тусгана. 1) цуглааны төрөл (жагсаал, улс төрийн жагсаал, пикет, шашны арга хэмжээ, парад болон бусад жагсаал); 2) цуглааны зорилго; 3) оролцогчдын таамагласан тоо; 4) цугларах газар; 5) маршрут (хэрэв байгаа бол); 6) цуглаан болох газар; 7) эхлэл ба төгсгөлийн огноо, цаг; 8) зохион байгуулагчийн нэр, овог, төрсөн он, иргэншил, Эстони улсад оршин суугаа хаяг; 9/ зохион байгуулагч нь хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй холбоо бол түүний нэр, хаяг; 10) цуглаанд ашиглах дуу чимээ, гэрэлтүүлгийн хэрэгслийн талаарх мэдээлэл; 101/ цуглаан хийх зориулалттай майхан, тайз, индэр болон бусад томоохон байгууламж барих тухай мэдээлэл; 11/ цуглааныг зохион байгуулагч энэ хуулиас үүсэх шаардлагыг мэдэж байгаа тухай нотлох баримт; 12) зохион байгуулагчтай харилцах утас, факсын дугаар (хэрэв байгаа бол). (2) Нийтийн цуглааны мэдэгдэлд зохион байгуулагч гарын үсэг зурна.</p>

	<p>(3) Зохион байгуулагч нь олон нийтийн цуглаан зохион байгуулахын тулд замын хөдөлгөөнийг дахин зохион байгуулах шаардлагатай бол цагдаагийн байгууллагаас баталсан замын хөдөлгөөний төлөвлөгөөг олон нийтийн цуглааны мэдэгдэлд хавсаргана. Хэд хэдэн хөдөө орон нутгийн засаг захиргаа, хотын захиргааны нутаг дэвсгэрт нийтийн цуглаан зохион байгуулахаар төлөвлөж байгаа бол замын хөдөлгөөний төлөвлөгөөг мөн мужийн захиргаанд батлуулахаар хүргүүлнэ.</p> <p>(4) Зохион байгуулагч нь төрийн захиргааны байгууллагын дарга, эсвэл хөдөө орон нутгийн засаг захиргаа, хотын захиргааны байгууллагын тэргүүнээс гаргасан мэдэгдлийг хавсралтынх нь хамт ийм зорилгоор эрх олгосон албан тушаалтанд биечлэн гардуулж, нэгэн зэрэг танилцуулна. иргэний үнэмлэх болон түүнийг Эстони иргэн, эсхүл Эстони улсад удаан хугацаагаар оршин суух зөвшөөрөлтэй, эсхүл Эстонид байнга оршин суух эрхтэй болохыг нотлох баримт бичиг.</p> <p>(5) Энэ хуулийн 6 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг болон энэ хэсгийн (1)-ээс (4)-д заасан шаардлагын дагуу нийтийн цуглааны мэдэгдлийг танилцуулсан бол төрийн захиргааны байгууллага, хөдөөгийн албан тушаалтан. хотын захиргаа, хотын захиргаа уг мэдэгдлийг хүлээн авч, олон нийтийн цуглааны зарыг бүртгэх тухай мэдэгдлийг зохион байгуулагчид нэн даруй өгнө.</p> <p>(6) Хэрэв энэ хуулийн 6 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг болон энэ хэсгийн (1)-ээс (4) хүртэлх дэд зүйлд заасан шаардлагын дагуу олон нийтийн цуглааны мэдэгдлийг ирүүлээгүй, эсхүл өөр цуглаан хийхээр өмнө нь бүртгүүлсэн бол ижил цаг хугацаа, ижил газар, ижил маршруттай бол төрийн захиргааны байгууллага, хөдөө орон нутгийн засаг захиргаа, хотын захиргааны албан тушаалтан мэдэгдлийг бүртгүүлэхгүй байх эрхтэй. Энэ тухай албан тушаалтан зохион байгуулагчид нэн даруй мэдэгдэнэ. Иргэдийн нийтийн цуглааны зарыг бүртгүүлээгүй тохиолдолд нийтийн цуглаан хийхийг хориглоно.</p> <p>(7) Дотоод хэргийн сайд, Цагдаагийн ерөнхий газрын дарга, эсвэл захирагч нь шийдвэрээр энэ хуулийн 3, 5-р хэсэгт заасан зүйлийг баталгаажуулах шаардлагатай гэж үзэж болно. Энэ нь зайлшгүй юм:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) олон нийтийн цуглаан хийхийг хориглох, эсвэл 2/мэдэгдэлд заасан газар, цагт олон нийтийн цуглаан хийхийг хориглох, нийтийн цуглааныг өөр газар болон өөр цагт зохион байгуулах санал гаргах. <p>(71) Энэ хэсгийн (7) дэд хэсэгт заасан шийдвэрийг гарын үсгийн эсрэг цуглаан зохион байгуулагчид мэдэгдэнэ. Гарын үсэг зурахаас татгалзаж зарлах боломжгүй бол шийдвэрийг гурван өдрийн дотор үндэсний сонинд нийтэлж цуглаан зохион байгуулагчид мэдэгдлийг бүртгэсэн тухай мэдэгдэнэ.</p> <p>§ 10. Олон нийтийн цуглааны зарын мэдэгдэл</p> <p>(1) Төрийн байгууллага болон орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага олон нийтийн цуглааны мэдэгдлийг бүртгэнэ. Мэдэгдэлийн бүртгэлд дараах мэдээллийг тусгана.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) мэдэгдлийг хүлээн авсан огноо, мэдэгдлийн бүртгэлийн дугаар; 2) цуглааныг зохион байгуулагчийн нэр, овог, төрсөн он, иргэншил, Эстонид оршин суугаа хаяг; 3/ цуглаан зохион байгуулах хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй холбооны нэр, хаяг; 4) цуглааны төрөл; 5) цуглааны зорилго; 6) оролцогчдын таамагласан тоо; 7) цугларах газар; 8) цуглаан болох газар; 9) зам; 9¹/ цуглаанд ашиглах дуу чимээ, гэрэлтүүлгийн хэрэгслийн талаарх мэдээлэл; 9²/ цуглаан хийх зориулалттай майхан, тайз, индэр болон бусад томоохон байгууламж барих тухай мэдээлэл; 10) эхлэл ба төгсгөлийн огноо, цаг; 11) цуглаанд оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангах зөвшөөрөл. <p>(2) Нийтийн цуглааны мэдэгдлийн талаарх мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй.</p> <p>§ 14¹. Гомдлыг хянан шийдвэрлэх хугацаа</p> <p>Олон нийтийн цуглааны зарыг бүртгээгүй, нийтийн цуглаан хийхийг хориглосон тухай гомдлыг захиргааны хэргийн шүүх гомдлыг гаргасан өдөр, эсхүл ирүүлсэн өдрийн дараагийн ажлын өдрийн дотор хялбаршуулсан журмаар хянан хэлэлцэнэ.</p>
<p>3. Франц</p>	<p>Гадна цуглааныг 1995 оны 1-р сарын 21-ний өдрийн 95-73-р хуулиар өөрчилсөн 1935 оны 10-р сарын 23-ны өдрийн Декрет-Лойгоор зохицуулдаг. L.211-1-д зааснаар жагсаал, цуглааныг зохион байгуулахаас өмнө нь эрх бүхий албан тушаалтанд мэдүүлэх ёстой.</p>

	<p>Энэхүү урьдчилсан мэдэгдэлд арга хэмжээг зохион байгуулагчдыг тодорхойлж, жагсаалын зорилго, газар, хуваарийг зааж өгөх ёстой. Жагсаал нь орон нутгийн зан үйл, уламжлалт арга хэмжээ (нутгийн эрх баригчид аль хэдийн мэддэг бөгөөд ерөнхийдөө тайван шинжтэй байдаг), үүнд голчлон шашны жагсаал, эвслийн жагсаал, цуглаан эсвэл "дурсгалт" баяртай нийцэж байгаа гэж үзвэл урьдчилан мэдүүлэх шаардлагагүй.⁸³</p> <p>Дотор цуглаан хийхийг хориглох асуудлыг тухайн орон нутгийн цагдаагийн байгууллага шийдвэрлэж болно.</p> <p>Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг төлөвлөсөн арга хэмжээ болохоос дор хаяж гурав хоногийн өмнө (гэхдээ арван таваас доошгүй хоногийн өмнө) мэдэгдэх ёстой. Уг мэдэгдлийг цагдаагийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаг байгууллагад мэдэгдэнэ. Ийм эрх мэдлийг Францын 101 хэлтэс (захиргааны орон нутгийн бүс) тус бүрт Гүйцэтгэх засаглалыг төлөөлж, нийтийн хэв журам, аюулгүй байдлыг хангах үүрэгтэй орон нутгийн Префетэд олгодог. Жижиг хотуудад мэдэгдлийг хотын даргад мэдэгдэх ёстой бөгөөд тэндээс цагдаа руу явуулдаг болно. Парис хотод мэдүүлгээ нийслэл дэх цагдаагийн үйл ажиллагааг хянадаг Префет де Полицид мэдэгдэх ёстой. Ижил эрх мэдэлтнүүд Шүүхийн хяналтан дор цуглаан хийхийг хориглох эрхтэй (Францад Гүйцэтгэх эрх мэдлийг Шүүхийн шүүхээс тусдаа Захиргааны хэргийн шүүх хянадаг - шийдвэрээ хүчингүй болгож, хариуцлага хүлээх эрхтэй). Жагсаал, цуглааны үеэр аюулгүй байдлыг хангах, нийтийн хэв журмыг сахиулах зорилгоор орон нутгийн цагдаагийн хүчийг шаардаж болно.</p>
<p>4.</p>	<p>Австрали</p>
	<p>Үндэсний нийслэлд жагсаал, жагсаал зохион байгуулахын тулд албан ёсны зөвшөөрөл авах шаардлагагүй ч зохион байгуулж буй газраасаа хамаарч зөвшөөрдөг. Жагсаал зохион байгуулахын тулд Нийслэлийн Засаг захиргаа эсвэл нутаг дэвсгэрийн засгийн газраас зөвшөөрөл авах шаардлагатай эсэхээс хамааран нутаг дэвсгэрийн өөр өөр бүс нутгийг ангилдаг. Парламентын бүс, дипломат бүсүүдэд өөр өөр зөвшөөрөл шаардлагатай.⁸⁴</p> <p>Дотоодын хаана ч байсан эсэргүүцлийн жагсаал, жагсаалтай холбоотой бүтээлийн зөвшөөрөл хүссэн өргөдлийг авч үзэхэд ҮЗХ-ны гол шалгуурууд.</p> <ul style="list-style-type: none"> • цуглааны цаг; • цуглаан үргэлжлэх хугацаа; • цуглаан болох газар, хэрвээ жагсаал, цуглаан хийхээр төлөвлөж байгаа бол төлөвлөж буй маршрут; • цуглааны зорилго; • оролцогчдын тоо, (боломжтой бол) тээврийн хэрэгслийн тоо; • болзошгүй тээврийн хэрэгсэл болон явган хүний хөдөлгөөн; • тухайн өдөр бусад онцгой үйл явдал болох эсэх; • нийтийн тээврийн хэрэгсэл болон бусад хүмүүст учирч болзошгүй саатал; болон • Төлөвлөж буй цуглааны бусад мэдэгдсэн тусгай шинж чанарууд. <p>26-р зүйлд хэрэв 23(1)-д заасан мэдэгдлийг жагсаал, цуглаан хийх өдрөөс 7-оос доошгүй хоногийн өмнө Цагдаагийн комиссар хүргүүлсэн бөгөөд Комиссар олон нийтийн цуглаан зохион байгуулагчид мэдэгдээгүй тохиолдолд Цуглаан зохион байгуулахыг эсэргүүцсэн бол зохион байгуулагч олон нийтийн цуглаан хийх зөвшөөрөл авахаар шүүхэд хандаж болно.⁸⁵ Зөвшөөрлийн дээд хугацаа 3 хоног байдаг.</p>
<p>5.</p>	<p>Япон</p>
	<p>Бүртгэлийн алба нь бүх өргөдөлд хамаарах хууль тогтоомжийн дагуу бүртгэлийн бүх өргөдлийг ялгаварлан гадуурхахгүйгээр шийдвэрлэдэг. Бүртгэлийн өргөдлийг шуудангаар эсвэл онлайнгаар хялбархан өгөх боломжтой бөгөөд бүртгэлийн үйл явц нь шуурхай байдлыг хангах үүднээс компьютерт суурилдаг. Бүртгэлийн өргөдлөө өгөхийг хүссэн өргөдөл гаргагч дээр дурдсанчлан бүртгэлийн албанд очих шаардлагагүй. Бүртгэлийн алба нь ихэвчлэн хууль тогтоомжид заасан бүртгэлийн шаардлагыг хангасан тохиолдолд өргөдлийг хүлээн авснаас хойш хэдхэн хоногийн дотор бүртгэлийн ажлыг дуусгадаг. Бүртгэлийн өргөдлийг нь хүлээн авахаас татгалзсан шийдвэрт сэтгэл дундуур байгаа болон бүртгэлийн үйл ажиллагаа үндэслэлгүй удааширсан нь Захиргааны хэргийн давж заалдах хуулийн дагуу шалгуулах хүсэлт гаргаж болно.</p>

83 Comparison on the rights, limitations and procedures related to public gatherings and demonstrations across Europe, 12 page.

84 National Capital Authority, The Right to Protest Guidelines, Холбооц: https://www.nca.gov.au/sites/default/files/publication-documents/The_Right_to_Protest.pdf?acsf_files_redirect, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.01.

85 Commissioner of Police v Supple [2013] NSWSC 1311.

6.	БНСУ
	<p>6 дугаар зүйл (Гадаа цуглаан, жагсаалын талаарх мэдэгдэл)</p> <p>(1) Гадаа цуглаан хийх, жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хүссэн аливаа хүн уг жагсаал, цуглаан хийхээс 720-48 цагийн өмнө дор дурдсан бүх мэдээллийг холбогдох цагдаагийн газрын даргад ирүүлнэ. Хэрэв цуглаан, жагсаалыг хоёр буюу түүнээс дээш цагдаагийн хэлтэс хариуцах бол тухайн бүсийн цагдаагийн газрын эрх бүхий албан тушаалтан уг мэдэгдлийг гаргаж өгнө. Үүнд</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Зорилго; 2. Огноо, цаг (нийт хугацаа); 3. Газар. 4. Зохион байгуулагч /байгууллагын хувьд түүний төлөөлөгч/, харилцаа холбоо хариуцсан ажилтан, модераторын холбогдох мэдээлэл. <ol style="list-style-type: none"> (а) Хаяг; (б) Нэр; (в) Мэргэжил; болон (г) Холбоо барих мэдээлэл. 5. Оролцохоор хүлээгдэж буй байгууллагууд, оролцогчдын тооцоолсон тоо; болон 6. Жагсаал, цуглааны аргууд (маршрутын зураглалыг оруулаад). <p>(2) (1)-д заасан мэдэгдлийг хүлээн авмагц эрх бүхий цагдаагийн газрын дарга, эсвэл бүс нутгийн цагдаагийн газрын эрх бүхий албан тушаалтан (цаашид “эрх бүхий цагдаагийн байгууллагын дарга” гэх) нэн даруй гаргана. мэдэгдлийг ирүүлсэн этгээдэд хүлээн авсан огноо, цагийг заасан хүлээн авсан гэрчилгээ олгоно.</p> <p>(3) Хэрэв (1)-д заасан гадаа цуглаан, жагсаал зохион байгуулахгүй гэж шийдсэн бол жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч нь шийдвэрийн талаар цагдаагийн эрх бүхий байгууллагын даргад мэдэгдсэн цугларалт, жагсаалын товлосон өдрөөс өмнө мэдэгдэх ёстой.</p> <p>(4) Цагдаагийн эрх бүхий байгууллагын дарга (3)-д заасан мэдэгдлийг хүлээн авсны дараа аливаа цуглаан, жагсаал хийхийг хориглосон бол цагдаагийн байгууллагын дарга энэ тухай цуглаан, жагсаал зохион байгуулагчид нэн даруй мэдэгдэнэ.</p> <p>(5) (4)-д заасны дагуу мэдэгдсэн цуглаан, жагсаалын зохион байгуулагч нь анх мэдээлсэнтэй ижил арга замаар хориглох тухай мэдэгдсэн жагсаал, цуглааныг зохион байгуулж болно: Энэ тохиолдолд: хориглох тухай мэдэгдлийн улмаас арга хэмжээ товлосон хугацаандаа хийгээгүй бол зохион байгуулахаас 24 цагийн өмнө эрх бүхий байгууллагын даргад мэдээлсний үндсэн дээр тухайн цуглаан, жагсаалыг зохион байгуулах, зохион байгуулах шинэ өдөр, цагийг тогтоож болно.</p> <p>7 дугаар зүйл (Тайлангийн нэмэлт гэх мэт)</p> <p>(1) Цагдаагийн эрх бүхий байгууллагын дарга тайланд шаардлагатай дэлгэрэнгүй мэдээлэл дутуу байгаа тохиолдолд түүнийг хүлээн авсан тухай гэрчилгээг гаргаснаас хойш 12 цагийн дотор зохион байгуулагчид өгч, тайлангийн шаардлагатай дэлгэрэнгүй мэдээллийг 24 цагийн дотор нөхөх зааварчилгаа өгнө.</p> <p>(2) (1)-д дурдсан тайланг нөхөх зааврыг нэмэлтээр оруулах асуудлыг тодорхойлон бичгээр мэдэгдэнэ; ийм зааварчилгааг цуглаан, жагсаал зохион байгуулагч, эсхүл харилцаа холбоо хариуцсан хүнд өгнө.</p> <p>дугаар зүйл (Жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох, хязгаарлах тухай мэдэгдэл)</p> <p>(1) Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах тухай мэдээллийг хүлээн авсан цагдаагийн эрх бүхий байгууллагын дарга, хэрэв түүнд мэдэгдсэн гадаа цуглаан, жагсаал нь дараах тохиолдлын аль нэгэнд хамаарах бол мэдээллийг хүлээн авснаас хойш 48 цагийн дотор цуглаан, жагсаал хийхийг хориглох тухай зохион байгуулагчид мэдэгдэнэ: хүчирхийлэл, заналхийлэл, устгах, галдан шатаах гэх мэтээр цуглаан, жагсаал нь нийтийн амгалан тайван байдал, дэг журамд шууд заналхийлсэн тохиолдолд уг цуглаан, жагсаалын үлдсэн хугацааны хувьд тайланг хүлээн авснаас хойш 48 цаг өнгөрсний дараа ч гэсэн түүнийг үргэлжлүүлэхийг хориглосон тухай зохион байгуулагчид мэдэгдэж болно.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ийм гадаа цуглаан, жагсаал хийх нь 5 дугаар зүйлийн 1, 10 дугаар зүйлийн үндсэн өгүүлбэр, 11 дүгээр зүйлийн заалтыг зөрчсөн гэж үзвэл; 2. 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан шаардлагатай дэлгэрэнгүй мэдээллийг оруулаагүй тохиолдолд; болон 3. 12 дугаар зүйлд зааснаар ийм цуглаан, жагсаал хийхийг хориглох ёстой гэж үзвэл. <p>Нэг газар нэгэн зэрэг, ижил эсвэл зөрчилдсөн зорилготой жагсаал, цуглаан зохион байгуулах 2 болон түүнээс дээш мэдэгдэл ирүүлсэн бол сүүлд хүлээн авсан мэдэгдлийн жагсаал, цуглаан хийхийг хориглоно.</p>

<p>(3) Мэдэгдэлд заасан тодорхой газар нь оршин суугч эсвэл дор дурдсан зүйлийн аль нэгэнд хамаарах байгууламжийн удирдлага нь тухайн газарт цуглаан, жагсаал хийхийг хориглох, хязгаарлахыг хүсэж, газар, байгууламжийг хамгаалалтад авахыг хүсвэл мэдэгдэж болно. Ийм тохиолдолд цуглаан, жагсаал хийхийг хориглосон мэдэгдэлд (1)-д өөрчлөлт оруулна:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Мэдэгдэлд заасан газар (цаашид "мэдээлсэн газар" гэх) нь суурьшлын бүс буюу түүнтэй адилтгах газарт жагсаал, цуглаан хийх нь хувийн өмч, байгууламж, оршин суугчдын хувийн орон зайд ноцтой халдах, хохирол учруулж болзошгүй тохиолдолд.; 2. Мэдээлсэн газар нь Бага, дунд боловсролын тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд заасан сургуулийн эргэн тойронд байгаа газар тул жагсаал, цуглаан нь суралцах эрхийг ноцтой зөрчих магадлалтай бол; 3. Мэдээлсэн газар нь Цэргийн бааз, байгууламжийг хамгаалах тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу цэргийн байгууламжийн ойролцоо байх, жагсаал, цуглаан хийх нь цэргийн байгууламж, цэргийн ажиллагаа явуулахад ноцтой хохирол учруулж болзошгүй тохиолдолд. <p>(4) Жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон, хязгаарласан тухай мэдэгдлийг хориглох, хязгаарлах үндэслэлийг тодорхойлон бичгээр үйлдэж, цуглаан, жагсаал зохион байгуулагч, эсхүл харилцаа холбоо хариуцсан этгээдэд илгээнэ.</p> <p>9 дүгээр зүйл (Жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон тухай мэдэгдлийн эсрэг гомдол гэх мэт)</p> <p>(1) Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч нь 8 дугаар зүйлд заасны дагуу хориглосон тухай мэдэгдэл гаргаснаас хойш арав хоногийн дотор цагдаагийн эрх бүхий байгууллагын дараагийн дээд байгууллагын даргад гомдол гаргаж болно.</p> <p>(2) (1)-д заасан гомдлыг хүлээн авсан цагдаагийн байгууллагын дарга нь хүлээн авсан огноо, цагийг заасан баримт бичгийг хүлээн авснаас хойш 24 цагийн дотор нэхэмжлэл гаргагчид нэн даруй гомдлын талаар шийдвэр гаргана. Гомдлыг хүлээн авснаас хойш 24 цагийн дотор бичгээр шийдвэр гаргаагүй бол цагдаагийн эрх бүхий байгууллагын даргын гаргасан хоригийн мэдэгдэл буцаан хүчингүй болно.</p>

Жагсаал, цуглааны үе дэх мэдэгдлийн тогтолцоо нь дэлхийн улс орнуудад өөр, өөр байдлаар илэрхийлэгдэж байна. "Freedom house"-ын индексээр тэргүүлж буй улс орнуудын дийлэнх нь зөвшөөрлийн тогтолцоог ашигладаггүй ба нөгөө талаар мэдэгдлийн үндсэн зорилго нь хамрах хүрээ, аюулгүй байдал, жагсагчдын үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хамгаалах зорилгод чиглэсэн байна.

Сонгон авсан улс орнуудаас зөвшөөрлийн тогтолцоо нь Австрали улсад байсан бол бусад улсуудад мэдэгдлийн тогтолцоо хэрэгжиж байна. Мэдэгдэл нь тухайн жагсаал, цуглаан болохоос өмнө 2-оос 48 цагийн өмнө мэдэгдэхээр хуульчилсан байна. Харин Аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны хувьд мэдэгдэх шаардлагагүй байдлаар нийтлэг зохицуулалттай байна. Мэдэгдлийн тогтолцоог хэрэгжүүлэх хэлбэрийн хувьд Эстони улс чанга яригч, шууд холбоогоор мэдэгдэхээр заасан бол Япон улс бүхий л хэрэгсэл, цахим шуудан, холбоо хэрэгслийн бусад аргаар мэдэгдэхээр заасан байна. Харин манай улсын хувьд зөвшөөрлийн тогтолцоо байдлаар хэрэгжиж байгаа нь олон улсын гэрээ, конвенц болон бусад улс орнуудын туршлагатай нийцээгүй байна.

Эстони улс жагсаал, цуглаан бүртгэхээс татгалзсан маргааныг гомдол гаргасны дараагийн ажлын өдөр шийдвэрлэхээр хуульчилсан нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хамгаалсан тэргүүн туршлага болж байна.

5.2. Аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаан

Жагсаал, цуглааныг зохион байгуулахын тулд зөвшөөрөл авч, бүртгүүлэхтэй холбоотойгоор Монгол Улсад сүүлийн үед хурцаар яригдаж, практикт асуудал үүсгэсэн нэгэн зүйл бол ард иргэд нийгмийг бухимдуулсан үйл явдалд хариу

үйлдэл үзүүлж, маш богино хугацаанд зохион байгуулалтгүйгээр нийтээрээ эсэргүүцэн тайван цуглаан хийсэн явдал юм. Олон улсад үүнийг “аяндаа үүссэн цуглаан” хэмээн тодорхойлдог. Олон нийтийн “аяндаа үүссэн” жагсаал, цуглааныг урьдчилан бүртгүүлэх боломжгүй, ийм арга хэмжээ нь нийтийн дэг журам, аюулгүй байдалд эрсдэл учруулахааргүй хэмжээнд “тайван” үргэлжилж байгаа тохиолдолд цагдаагийн байгууллага олон нийт болон арга хэмжээнд оролцогчдыг хамгаалах ёстой байдаг.

Жишээ нь 2015 оны аравдугаар сарын 15-ны өдөр УИХ-ын нэгдсэн чуулганаар Авилгын гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүсийг Өршөөлийн тухай хуульд хамруулах эсэх асуудал орж хэлэлцэгдэх гэж байгаа тухай мэдээлэл гарч, хэсэг залуус твиттер, фэйсбүүкдээр тус өдрийн 10:00 цагийн үед ярилцаж байгаад 11:00 цагт Сүхбаатарын талбай дээр авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг өршөөхийг эсэргүүцэж, тайван цуглаан хийсэн⁸⁶ үйл явдал бол Монгол Улсад болсон аяндаа үүссэн цуглааны анхны тохиолдол билээ. Ийнхүү тус цуглааныг бүртгүүлээгүй гэсэн үндэслэлээр цагдаа ирж тараан, цуглааны үеэр тэнд байсан нэг иргэнийг Сүхбаатар талбайд бүртгэлгүйгээр цуглаан зохион байгуулсан хэмээн торгож байжээ.

Мөн 2021 оны эхээр буюу гамшгаас хамгаалах бүх нийтийн бэлэн байдлын үеэр Нийслэлийн “Өргөө” амаржих газарт төрсөн эхийг нярай хүүхдийн хамт өвлийн хүйтэнд гадуур хувцас өмсгөлгүйгээр авч явсан⁸⁷ явдал нийгмийг цочроосон⁸⁸ бөгөөд цахим орчинд нийт иргэд ихэд бухимдал дургүйцлээ илэрхийлэн 2021 оны 01-р сарын 20-ны өдөр Сүхбаатарын талбайд цугласан. Энэ үйл явдал мөн адил аяндаа үүссэн цуглааны шинжийг агуулж байна. Гэтэл энэ тохиолдолд Монгол Улсад эрх зүйн зохицуулалт байхгүйгээс гадна, үзэл бодлоо илэрхийлж, эрх чөлөөгөө эдэлсэн хэн нэгэн иргэнийг бүртгүүлээгүй жагсаал, цуглаан хийсэн гэж торгож байгаа нь зүйд нийцэхгүйгээс гадна, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулиа шинэчлэн өөрчлөх шаардлагатайг илтгэж байна.

Хэн нэг хүний хэлсэн үг, бусдын хийсэн цуглаан, эсхүл тодорхой үйл явдалд хариу болгон зохион байгуулсан ийм цуглааны үед зохион байгуулагч огт байхгүй байж болно эсхүл зохион байгуулагч байсан ч урьдчилсан мэдэгдэл өгөх хуулийн хугацааг баримтлах боломжгүй байдаг.⁸⁹ Ямар нэгэн хууль зөрчсөн үйл ажиллагаа явуулаагүй байхад аяндаа үүссэн цуглааныг урьдчилан мэдэгдээгүй гэсэн шалтгаанаар хориглох нь тайвнаар цуглах эрх чөлөөг тэнцвэргүйгээр хязгаарласанд тооцогддог гэж Хүний эрхийн Европын шүүх шийдвэрлэж байв. Мөн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн Хорооны 2020 оны 37 дугаар Ерөнхий зөвлөмжийн 16, 86, 88 дахь хэсэг. Уг Ерөнхий зөвлөмжийн 72 дахь хэсэгт “Аяндаа үүссэн цуглааныг урьдчилан мэдэгдэх, бүртгүүлэх хугацаа байдаггүй тул тийм цуглаанд урьдчилан мэдэгдэх, бүртгүүлэх шаардлага тавих ёсгүй юм” гэжээ. Эдгээр практик шаардлага хийгээд олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн ардчиллыг улам бэхжүүлэн хамгаалахын тулд аяндаа үүссэн цуглааныг хуульчилж,

86 О.Мөнхсайхан “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2018 он №1, 15-28 дахь тал.

87 Монгол Улсын Хүний эрхийн комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл, (УБ, 2021), 118-123 дахь тал, Холбоос: <https://nhrcm.gov.mn/%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D0%B8%D0%BB%D1%82%D0%B3%D1%8D%D0%BB/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.01.

88 <https://zuv.mn/n7j>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.01.

89 О.Мөнхсайхан “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2018 он №1:15-28 дахь тал.

ийм нөхцөл байдалд ч тайван жагсаал, цуглаанд оролцогсдын аюулгүй байдлыг хангах үүргийг цагдаагийн байгууллагад олгох хэрэгтэй.

Судалгаа. Монголын Өмгөөлөгчдийн Холбооны гишүүн, 10 өмгөөлөгчөөс авсан судалгаанд Аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны эрх зүйн зохицуулалтын хувьд санал байгаа эсэх? гэсэн асуултад дараах хариултаудыг өгсөн болно. Үүнд:

1. Аяндаа үүссэн жагсаалын үед өмгөөлөгчид ар гэрийнхэнтэй нь уулзаж, олох боломжгүй тул стратегийн өмгөөлөгч хийх боломжгүй байдаг.
2. Жагсаал, цуглааны үед өмгөөлөгч үйлчилгээ үзүүлж байхад цагдаа болон төрийн эрх бүхий алба хаагч жагсаал, цуглаанд оролцогч гэж үзэж баривчлах тохиолдол байсан.
3. Аяндаа үүссэн жагсаалд мэдэгдэх, зөвшөөрөх тогтолцоо үйлчилдэггүй байдлаар хуульчлах нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хамгаална.
4. Аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааныг тусгайлан хуульчлах, эсхүл тусгайлсан зүйл заалтаар зохицуулах хэрэгтэй.⁹⁰

Кэйс гурав.

Иргэн Ц.Мөнхбат, Д.Амартүвшин нар нь 2015 оны 10 дугаар сарын 15-ны өдөр УИХ-ын нэгдсэн чуулганаар Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээн авах эсэх, авилгын гэмт хэргийг Өршөөлийн тухай хуульд хамруулах эсэх асуудал орж хэлэлцэгдэх гэж байгаа тухай хэсэг залуус Твиттер, фэйсбүүк дээр өдрийн 10 цагийн үед ярилцаж байгаад 11 цагт Төрийн ордны урдах Сүхбаатарын талбай дээр очиж эсэргүүцлээ илэрхийлэхээр болжээ. Эдгээр залуус Сүхбаатарын талбай дээр очиж, авилгын гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг өршөөхийг эсэргүүцэж тайван цуглаан хийж байжээ. Энэ үед цагдаа ирж бүртгүүлээгүй гэсэн үндэслэлээр жагсаал, цуглааныг тараан оролцогчдын нэг болох Ц.Мөнхбатыг цагдаагийн газар руу хүчээр авч явж тайлбар авсан байна. Улмаар Ц.Мөнхбатыг 25000 төгрөгөөр торгох шийтгэл ногдуулах шийтгэвэрийг шүүч С.Олзод гаргажээ.⁴⁶⁷

2015 оны 10 дугаар сарын 15-ны өдрийн уг цуглааныг олон улсад “аяндаа үүссэн цуглаан” хэмээдэг. Хэн нэг хүний хэлсэн үг, бусдын хийсэн цуглаан, эсхүл тодорхой үйл явдалд хариу болгон зохион байгуулсан цуглааныг ийнхүү нэрлэдэг бөгөөд ийм цуглааны үед зохион байгуулагч огт байхгүй байж болно. Эсхүл зохион байгуулагч байсан ч урьдчилан мэдэгдэл өгөх хуулийн хугацааг баримтлах боломжгүй байдаг. Ийм цуглаан нь тодорхой үйл явдлын өрнөлийн үед аяндаа бий болдог. Аяндаа үүссэн цуглааныг хийх боломжтой байх нь чухал яагаад гэвэл хойшлуулснаар илэрхийлэх гэж буй үзэл бодлыг үгүйсгэхгүй байх, хуулийн талаарх өөрөөр тайлбаруудаас үндсэн эрхэд илүү нийцсэнийг нь хэрэглэх зэрэг олон утгыг багтаадаг.⁹¹

Сонгон авсан улс орнуудын хуулийн зохицуулалт. ХБНГУ-ын хувьд заримдаа гадаа цуглаан нь аяндаа эсвэл наад зах нь өмнө нь хэлэлцсэн богино болон дунд хугацааны төлөвлөсөн цуглаанаас (48 цагаас илүү) хурдан болдог. Ийм цуглааныг шуурхай буюу аяндаа гарсан эсэргүүцэл гэж нэрлэдэг. Дүрмээр бол,

90 Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх, Дугаар 3263 шийтгэвэр, 2015.10.15.

91 О.Мөнхсайхан, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт”, Ардчиллын хөгжил - Иргэдийн оролцоо эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, (УБ, 2017), 99 дэх тал.

яаралтай эсэргүүцлийг 48 цагийн өмнө төлөвлөдөг бол аяндаа гарсан эсэргүүцлийг урьдчилан төлөвлөөгүй байна. Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний аль хэдийн дурдсан ач холбогдол нь Германы Үндсэн хуулийн 8-р зүйлд заасны дагуу хамгаалалтын хамрах хүрээ нь ийм хурдан бөгөөд аяндаа гарсан эсэргүүцлийг баталгаажуулдаг. Гэсэн хэдий ч Германы хуульд ийм эсэргүүцэлтэй холбоотой ямар нэг тусгай заалт байхгүй тул дунд болон урт хугацааны цуглааны зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн стандартад нийцүүлэн өөрчилсөн байдлаар хэрэглэж, тайлбарлаж байна. Эсэргүүцлийн аяндаа гарсан тохиолдолд мэдэгдэх үүрэг байхгүй, тэдгээрийг цаг алдалгүй хийж болно. Ардчилсан нийгэмд олон нийт захиргааны журмаар хойшлуулалгүйгээр үйл явдалд хариу өгөх, санал бодлоо илэрхийлэх нь чухал юм. Энэ нь цуглаан хийх эрх чөлөөнд онолын ач холбогдлыг бодитоор харуулж байна. Үүний нэгэн адил энэ нь яаралтай эсэргүүцлийн ажиллагаанд хамаарна. Үндсэн хуулийн цэцээс зохион байгуулагч тал аль болох хурдан мэдэгдэх ёстой гэж үзээд заримдаа 48 цагийн хугацааг ч баримтлахгүй байдгийг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг.

Эстони улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн 47 дугаар зүйлд “Хүн бүр урьдчилсан зөвшөөрөлгүйгээр тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй гэж заасан бөгөөд жагсаал, цуглааныг зохицуулсан хуульд урьдчилан мэдэгдэх боломжгүй цуглаан хийх тохиолдолд жагсаал, цуглаан эхлэхээс хоёроос доошгүй цагийн өмнө холбооны хэрэгслээр буюу шууд цагдаагийн байгууллагад хүргүүлэх зохицуулалттай.

Францын хууль тогтоомжид аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааныг хүлээн зөвшөөрдөг ба харин үзэл бодлоо илэрхийлэхээс илүүтэйгээр хуулийн хэрэгжилтийг эсэргүүцэх зорилгоор зохион байгуулагдаж буй аяндаа болон идэвхгүй цуглааныг түргэн шуурхай жагсаалаас (“зохицуулалт”) ялгаж үздэг. Тэдний аль нь ч Францын хуулиар нийтийн эрх чөлөө гэж хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй. Гэсэн хэдий ч (i) нийтийн хэв журамд заналхийлсэн, (ii) цагдаагийн байгууллагаас хоёр удаа дараалан анхааруулсны дараа оролцогчид тарахаас татгалзсан тохиолдолд л хууль бус гэж тооцогдож (мөн эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ, энэ тохиолдолд цагдаагийн байгууллага цуглааныг албадан тарааж болно.

5.3. Цагдаагийн байгууллагын эрх, үүрэг ба албадан тараах

Жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах явцад олон нийтийн хэв журмыг сахиулах, аюулгүй байдлыг хангах, болзошгүй эрсдэлээс сэргийлэх чухал чиг үүрэг бүхий байгууллага бол цагдаагийн байгууллага. Иймд хууль сахиулах байгууллагууд цуглааныг төлөвлөх, бэлтгэх, зохицуулах бүхий л асуудалд хүний эрхэд суурилсан хандлагыг баримтлах ёстой.⁹² Энэ нь тэд тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хангах, хамгаалах үүргээ анхаарч үздэг гэсэн үг юм. Цагдаагийн байгууллага төрийн эрх мэдлийн хамгийн тод илэрхийлэл болохын хувьд хууль дээдлэх, хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах төрийн тууштай үйл ажиллагааг харуулдаг. Цагдаа нь аяндаа болон нэгэн зэрэг зохион байгуулагдах цуглаан, эсэргүүцлийн жагсаал зэрэг бүх төрлийн тайван цуглааныг зохион байгуулж, цуглаанд оролцогчдыг хамгаалж, тэдэнд өөрсдийн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх боломжийг олгох ёстой.

1994 онд батлагдсан Жагсаал, цуглаан хийх тухай хууль 27 жилийн дараа цаг үеэс хоцорсон, хууль хоорондын хэрэглээний зөрчил гаргадаг хууль болсон байна гээд “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлд цагдаагийн

⁹² European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), OSCE/ODIHR, Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly (3rd EDITION), Warsaw, 2019.

алба хаагчид Засаг даргын шийдвэргүйгээр тараах мөн Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 44 дүгээр зүйлд заасан цагдаагийн байгууллага жагсаал, цуглааныг албадан тараахын өмнө энэ шийдвэрийг тухайн оролцогчдод уншиж танилцуулна гэсэн заалтуудыг хэрэгсэхгүй тараагаад байна. Цагдаагийн алба хаагчийн шаардлагууд жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй нийцэхгүй байна⁹³ гэж УИХ-ын гишүүн Ц.Мөнхцэцэг 2021 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдөр болсон уг хуулийн хэрэгжилтийн талаарх нийтийн сонсгол дээр дүгнэн хэлжээ.

Монгол Улсын түүхэнд иргэдийн жагсаал, цуглаанаас эмх замбараагүй байдал бий болж, жагсаал, цуглааныг албадан тараахын тулд цагдаагийн байгууллага хүч хэрэглэснээр иргэд цагдаагийн алба хаагчдын эсрэг босож, хүний амь нас, эрүүл мэнд, их хэмжээний эдийн хохирол үүссэн гашуун туршлага бий. Иймдээ ч өдгөө эрх баригчид тайван жагсаал, цуглааныг аль болох намжааж, тараахад чиглэдэг нь үнэн. Тус олон нийтийн эмх замбараагүй байдлын улмаас 5 иргэн амь насаа алдаж, онцгой байдлын албаны 4, цагдаа, дотоодын цэргийн 393 алба хаагч, түүнчлэн 401 иргэний бие эрхтэнд гэмтэл учирч, 155 иргэн, 118 аж ахуйн нэгжид 11,291,6 сая төгрөгийн эд хөрөнгийн хохирол учирсан байна. Эдгээр алба хаагчдаас 77 алба хаагчийг эмнэлэгт хэвтүүлэн эмчлүүлж, 6 алба хаагчийн оношлогооны төлбөрт 450 мянган төгрөг, 4 алба хаагчийн эмчилгээний төлбөрт 2 581,3 сая төгрөг, 2 алба хаагчийн сувиллын зардалд 380 мянган төгрөг, нийт 12 алба хаагчид 3,411,3 сая төгрөгийн тусламжийг үзүүлжээ.⁹⁴

Жагсаал, цуглааны дийлэнх нь тайван замаар явагддаг бөгөөд олон нийтийн хэв журамд ямар нэгэн бэрхшээл учруулдаггүй. Гэхдээ цуглаантай холбоотой аливаа зөрчил мөргөлдөөн гарахаас урьдчилан сэргийлэх, хурцадмал байдлыг намжаахын тулд цагдаа нар бэлтгэлээ сайтар базааж, сургах нь нэн чухал гэдгийг олон улсын хүний эрхийн мэргэжилтнүүд зөвлөдөг. Хууль сахиулах байгууллагынхан зайлшгүй шаардлагаас бусад тохиолдолд цуглаан дээр хүч хэрэглэж болохгүй. Хязгаарлах, пропорциональ байх, хохирлыг багасгах, хүний амь насыг аврах зарчмуудыг баримтлан зөвхөн шаардлагатай хамгийн бага хэмжээгээр хүч хэрэглэх ёстой. Үхлийн аюултай зэвсэг болох галт зэвсэг нь цуглааныг тараах, тараах зэрэгт тохирох тактикийн хэрэгсэл биш тул зайлсхийх хэрэгтэй.⁹⁵

Хүний эрхийн үндэсний комисс нь Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 10 дахь илтгэлдээ жагсаал, цуглаан хийх эрхийн хэрэгжилтийн хувьд цагдаагийн бие бүрэлдэхүүнд хүний эрхийн хамгаалагчийн талаарх сургалт явуулах, цагдаагийн байгууллагыг олон улсын стандартад нийцсэн тоног төхөөрөмж, тусгай хэрэгслээр хангах асуудлыг төсөвт суулган шийдвэрлүүлэх, ялангуяа Монгол улсын Үндсэн хуулиар баталгаатай эдлэхээр олгогдсон эрхийг хүндэтгэх, хүний эрхийн чиглэлээр ажилладаг иргэний нийгмийн байгууллагуудтай энэ талаар хамтран ажиллах, цагдаагийн байгууллагад гадагш хандсан тайлагнах тогтолцоог бий болгож, иргэд, олон нийтийн итгэл, хамтын ажиллагааг нэмэгдүүлэх үйл ажиллагааг зохион

93 УИХ-ын гишүүн Ц.Мөнхцэцэг, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаар нийтийн сонсгол, (2021.12.30).

94 Монгол Улсын Хүний эрхийн комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх Хүний эрхийн үндэсний комиссын 10 дахь илтгэл, (УБ, 2011), 61-64 дэх тал, Холбоос: <https://nhrcm.gov.mn/%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D0%B8%D0%B%D1%82%D0%B3%D1%8D%D0%BB/>.

95 European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), OSCE/ODIHR, Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly (3rd EDITION), Warsaw, 2019.

байгуулж, хэвшүүлэх шаардлагатай гэсэн зөвлөмжүүдийг өгчээ.

Кэйс дөрөв.

Намайг явж байхад цагдаа нар дуудсан. Яваад очсон чинь цагдаа нар шууд нүүр лүү бороохойдоод халаасан дахь юмаа гарга гэсэн. Халааснаасаа утсаа гаргаж өгтөл шууд хураагаад авсан. Тэгээд би гайхаад нүүр рүү нь харсан чинь юугаа хараад байгаа юм гээд нүүр рүү дахиад бороохойдоод машинд суулгасан. (Видео бичлэгээс)⁹⁶

2008 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдөр болсон үйл явдлын баримтжуулалтын тайланд тухайн үед баривчлагдсан 71 хүнээс судалгаа авсан мэдээллээс харвал судалгаанд оролцсон баривчлагдсан хүмүүсийн 77 хувь нь цагдаа нар хүч болон тусгай хэрэгсэл ашигласан гэжээ. Мөн 52.1 хувь нь “биедээ ямар нэг гэмтэл авсан” гэж хариулсан байна. Харин 66 хувь нь айлган сүрдүүлэлтэд өртөж сэтгэл зүйн дарамтад орсон гэжээ.⁹⁷

Хүснэгт 4.6. Сонгон судалсан улсуудад жагсаал цуглаантай холбоотой цагдаагийн байгууллагын эрх, үүргийг тодорхойлсон байдал

1.	<p>ХБНГУ</p> <p>12-р хэсэг [Цагдаагийн оролцоо] 1. Цагдаагийн алба хаагчдыг олон нийтийн жагсаал, цуглаан руу явуулсан бол зохион байгуулагчид өөрийгөө таниулах ёстой. 2. Тэдэнд зохих газар өгөх ёстой.</p> <p>Хэсэг 12а [Цагдаагийн газраас авсан зураг, дууны бичлэг] (1) Олон нийтийн аюулгүй байдал, хэв журамд ноцтой аюул учруулахуйц бодит шинж тэмдэг байгаа тохиолдолд цагдаа нар зөвхөн олон нийтийн цугларалт дээр эсвэл түүнтэй холбогдуулан оролцогчдын дүрс бичлэг, аудио бичлэг хийж болно. 2 Гуравдагч этгээд зайлшгүй нөлөөлсөн тохиолдолд арга хэмжээ авч болно. (2) 1 Баримт бичгийг олон нийтийн цуглаан, түүнтэй шууд холбоотой үйл явдал дууссаны дараа цаг хугацаа, мөн чанарын хувьд нэн даруй устгана, хэрэв шаардлагатай бол 1. оролцогчдын үйлдсэн эрүүгийн гэмт хэрэгт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх, 2. Нөлөөлөлд өртсөн этгээдийг олон нийтийн цуглаан дээр болон түүнтэй холбогдуулан эрүүгийн гэмт хэрэг үйлдсэн, бэлтгэсэн, үйлдсэн гэж сэжиглэж байгаа тул цаашид олон нийтийн жагсаал, цуглаанд ноцтой эрсдэл учруулахаас болгоомжилж байгаа тул аюулаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор тус тусад нь тохиолдлууд. 2. 1-р өгүүлбэрийн 2-р өгүүлбэрт заасан шалтгаанаар устгагдаагүй баримт бичгийг 1-р өгүүлбэрт заасан зориулалтаар ашиглаагүй бол тэдгээрийг үүсгэснээс хойш гурван жилийн дотор ямар ч тохиолдолд устгах ёстой. 3) Эрүүгийн процессын хууль болон Захиргааны зөрчлийн тухай хуулийн дагуу хувийн мэдээллийг цуглуулах эрх мэдэлд нөлөөлсөн хэвээр байна. 18(3), 19 (4) Цагдаа нар дэг журмыг ноцтой зөрчсөн оролцогчдыг жагсаал, цуглаанд оролцуулахгүй байж болно.</p>
-----------	---

96 Онц байдалтай холбоотой хүний эрхийн зөрчлийн мониторинг хамгааллын эвсэл, Баримтжуулалтын тайлан, (УБ, 2008), 14 дэх тал.

97 Онц байдалтай холбоотой хүний эрхийн зөрчлийн мониторинг хамгааллын эвсэл, Баримтжуулалтын тайлан, (УБ, 2008), 16 дахь тал.

	<p>(Зохицуулах байгууллагаас гадна цагдаагийн байгууллага, ялангуяа гадаад нөхцөл байдлын улмаас дагалдан явах шаардлагатай үед дэмжлэг үзүүлэхийг зөвшөөрдөг. Энэ нь ихэвчлэн улс төрийн мэдрэмжтэй жагсаал, цуглааны үеэр тохиолддог бөгөөд үүнээс илүү онцлог шинж чанарууд нь: Цуглааны тухай хуулийн 12-р зүйлийн дагуу цагдаа нар өөрсдийгөө оролцогч биш гэдгээ илчлэх ёстой. Цагдаагийн тухай хууль огт хэрэгжихгүй. Цагдаагийн байгууллага цуглааны тухай хуулийн заалтын дагуу ажиллах ёстой. Энэ нь цагдаа нарын дагаж мөрдөх ёстой шаардлагуудыг нарийвчлан тодорхойлдог, жишээлбэл. Хэсэг 12, 12а, 13 Цуглааны тухай хууль. Ингэснээр цагдаа нар видео бичлэг хийх эсвэл цуглааныг тараахыг зөвшөөрдөг. Тэд цуглаанд тохиолддог ердийн аюулын эсрэг стандарт арга хэмжээ авахыг зөвшөөрдөг, тухайлбал оролцогчоос хувийн таних мэдээллийг авах.</p> <p>Хувийн мэдээллийг цуглуулах нь Цагдаагийн тухай хуулийн ердийн арга хэрэгсэл бөгөөд ийм тохиолдолд Цагдаагийн тухай хуулийг онцгойлон хэрэглэх эсэх нь маргаантай байдаг. Үндсэн хуулийн цэцийн тойм нь 15-р зүйлийн дагуу юм. Зөвхөн цуглааны өмнө төдийгүй цуглаан эхэлсний дараа хөндлөнгөөс оролцохыг зөвшөөрдөг. Цуглаан цуглаан хийхийг бүхэлд нь хориглож болох тул Цагдаагийн тухай хуульд заасны дагуу хөндлөнгийн оролцоо багатай үйл ажиллагаа явуулахыг хууль ёсны дагуу урьдчилан зөвшөөрөх ёстой.</p> <p>13-р хэсэг [Цагдаа жагсаал, цуглааныг тараах]</p> <p>(1) Цагдаа зөвхөн дараах нөхцөлд үндэслэлээ дурдсан тохиолдолд тарааж болно:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Зохион байгуулагч нь 1-р хэсгийн 1-ээс 4-р зүйлийн 2-т заасан заалтад хамаарах бөгөөд 4-р хэсэгт заасан хоригийг эрх бүхий захиргааны байгууллага тогтоосон бол, 2. Цуглаан хүчирхийлэл, эсхүл эмх замбараагүйгээр явах, эсхүл оролцогчдын амь нас, эрүүл мэндэд шууд аюул заналхийлсэн, 3. Зохион байгуулагч нь 2-р зүйлийн 3-т заасны дагуу зэвсэг болон бусад эд зүйл авч яваа хүмүүсийг нэн даруй хасаагүй эсвэл хасагдсан эсэхийг баталгаажуулаагүй, 4. Цуглааны зан байдал нь гэмт хэрэг, албан тушаалын гэмт хэрэгтэй холбоотой аливаа эрүүгийн хуулийг зөрчиж байгаа эсвэл цуглаан нь ийм гэмт хэргийг хөхүүлэн дэмжиж, удирдагч үүнийг даруй таслан зогсоогоогүй. <p>2-оос 4-т заасан тохиолдолд цагдаагийн бусад арга хэмжээ, тухайлбал тасалдуулах нь хангалтгүй тохиолдолд л албадан тараахыг зөвшөөрнө.</p> <p>(2) Цуглаан тарсан гэж мэдэгдмэгц бүх оролцогчид шууд орхин явах ёстой.</p>
<p>2. Эстони</p>	<p>§ 14. Олон нийтийн цуглаан дээр цагдаагийн байгууллагаас хяналт тавих</p> <p>(1) Цагдаагийн алба хаагч нь нийтийн хэв журам зөрчсөн, эсхүл эрүүгийн гэмт хэрэгт бэлтгэсэн, үйлдсэн байж болзошгүй гэж үзэх үндэслэл бүхий хүмүүсийг хурлаас гаргах эрхтэй.</p> <p>(2) Цагдаагийн ажилтан дараах тохиолдолд цуглааныг дуусгах эрхтэй.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1/ энэ хуулийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу цуглаан зохион байгуулахыг хориглосон, цагдаагийн ажилтны тушаалаар цуглааныг зохион байгуулагч нь дуусгаагүй; 2) олон нийтийн цуглаан хориглосон газар болж байгаа, эсхүл энэ хуулийн 8 (6) болон (7) дахь хэсэгт заасны дагуу цуглаан хийхийг хориглосон бол.
<p>3. Франц</p>	<p>Францын Эрүүгийн хуулийн дагуу тухайн хүнийг эрүүгийн гэмт хэрэг үйлдсэн эсвэл үйлдэхээр завдсан гэж сэжиглэх үндэслэлтэй бол урьдчилан хорих ялаар шийтгэдэг. Хүчирхийлэл бэлтгэх зорилгоор бүлэглэлд оролцсон гэж сэжиглэх үндэслэлтэй үндэслэл байгаа бол түүнийг 48 цагийн турш урьдчилан саатуулах боломжтой. (Эрүүгийн процессын хуулийн 63 дугаар зүйл.)</p> <p>Хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд жагсагчдыг баривчилж, биеийн байцаалт, нэгжлэгийн дараа ихэвчлэн урьдчилан хорих ангид байрлуулдаг. Хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд, тухайлбал, гэмт хэрэг үйлдэх, бэлтгэхэд оролцсон гэх үндэслэлтэй сэжиг байгаа тохиолдолд тухайн хүмүүсийн хэн болохыг шалгах бүрэн эрхтэй. Түүгээр ч барахгүй тэд нийтийн хэв журамд заналхийлэхээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд хүн бүрийн хэн болохыг хянах боломжтой.</p> <p>Прокурорууд мөн тодорхой гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх эсвэл шийтгэхийн тулд биеийн байцаалтыг шалгахыг зөвшөөрч болно. Тухайн хүн биеийн байцаалтаа гаргаж өгөх боломжгүй, эсхүл хүсээгүй тохиолдолд хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд өөрсдийнхөө биеийг шалгах эрх чөлөө, чөлөөтэй зорчих эрхийг нь хязгаарлаж болно. (Эрүүгийн процессын хуулийн 78 дугаар зүйл) Цагдаагийн асуудал эрхэлсэн орон нутгийн эрх бүхий байгууллага нь нийтийн хэв журам зөрчихүйц жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох эрхтэй. Хориглосон тушаалыг өмнөх мэдэгдэлд гарын үсэг зурсан хүмүүст мэдэгдэх ёстой. Орон нутгийн засаг захиргаа нь зарим болзол (микрофон, чанга яригч ашиглахыг хориглох, туг далбаа, туг ашиглахыг хориглох), мөн тодорхой газруудад нэвтрэхээс сэргийлж болно. Жагсаал зохион байгуулагчид дагаж мөрдөхөөс татгалзвал хориглох эрсдэлтэй, жагсаалын нөхцлийг тохиролцох эрх мэдэл нь үнэн хэрэгтээ урьдчилж зөвшөөрөл авсан тогтолцоотой нэлээд төстэй юм.</p>

	<p>Жагсаал, цуглааныг тараах нь нийтийн хэв журмыг сахиулах цорын ганц арга зам болдог нөхцөл байдал бий. Цуглааныг тараах шийдвэр нь эцсийн арга хэмжээ байх ёстой. Дотоодын хууль тогтоомжийн дагуу цуглааныг хууль бус гэж үзэх нь, тухайлбал, мэдэгдлийн шаардлагыг хангаагүй тохиолдолд тарааж болохгүй.</p> <p>Хэрэв олон нийтийн цуглааныг тараах шийдвэр нь нийтийн хэв журмыг сахиулахад зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд пропорциональ байвал эрх баригчид жагсагчдыг тараах тушаалыг биелүүлэхийг хууль ёсны дагуу хүлээж болно. Гэсэн хэдий ч тараах зарлигийг дагаж мөрдөөгүй тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх нь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хэтрүүлэн хязгаарлаж болзошгүй юм.⁹⁸</p>
<p>4. Австрали</p>	<p>Гэмт хэрэг ба цагдаагийн эрх мэдэл: Эсэргүүцэлд хамаарах бүрэн эрх нь өргөн хүрээтэй бөгөөд гэмт хэрэг нь тоо томшгүй, өргөн цар хүрээтэй байдаг. Гэмт хэрэг нь:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Нийтлэг хуулийн дагуу энх тайвныг зөрчсөн; • 1988 оны Хураангуй гэмт хэргийн тухай хуулийн 6-д заасны дагуу саад учруулах; • Замын хөдөлгөөний дүрмийн 2014 оны 236 дугаар зүйлийн дагуу замын хөдөлгөөнд саад учруулах, аюул учруулах; • 1988 оны Хураангуй гэмт хэргийн тухай хуулийн ss 4, 4A-д заасан доромжилсон зан үйл, доромжилсон үг хэллэг; • 1900 оны Гэмт хэргийн тухай хуулийн 93C(1)-д заасны дагуу; • 1900 оны Гэмт хэргийн тухай хуулийн 59A(1)-д заасны дагуу олон нийтийн эмх замбараагүй байдлын үед халдлага; • 1900 оны Гэмт хэргийн тухай хуулийн 60-р зүйлд заасны дагуу цагдаагийн ажилтнуудын эсрэг халдсан болон бусад үйлдэл; • 1988 оны Хураангуй гэмт хэргийн тухай хуулийн 11A(1)-д заасан хүчирхийллийн эмх замбараагүй байдал; • 1900 оны Гэмт хэргийн тухай хуулийн 93B(1)-д заасан үймээн; • 1901 оны Хаалттай газрыг хамгаалах тухай хуулийн ss 4, 4A-д заасны дагуу битүү газар руу хууль бусаар нэвтэрч, халдсан; • 1900 оны Гэмт хэргийн тухай хуулийн 195(1)-д заасан эд хөрөнгийг устгах, гэмтээх; • 1900 оны Гэмт хэргийн тухай хуулийн s 545B(1)(a)(iii)-д заасны дагуу хүчирхийлэл эсвэл өөр аргаар (саадыг оролцуулан) айлган сүрдүүлэх, залхаах; • 1900 оны Гэмт хэргийн тухай хуулийн 201-д заасны дагуу уурхайд хөндлөнгөөс оролцох; • 1992 оны Уул уурхайн тухай хуулийн ss 257, 378A, 378B заалтын дагуу саад учруулах, саад учруулах; • 2012 оны Ойн тухай хуулийн 83(1)-ийн дагуу саад учруулах, саад учруулах; • 2012 оны Ойн тухай хуулийн 83(2)(a)-д заасны дагуу халдах, заналхийлэх, айлган сүрдүүлэх; болон • 1993 оны Нутгийн удирдлагын тухай хуулийн 632(2)-ын дагуу тогтоосон журмыг зөрчсөн. <p>Цагдаа нар 2002 оны Хууль сахиулах (Эрх ба хариуцлага) хуулийн (NSW) 99-д заасны дагуу зөвшөөрөлгүйгээр хүнийг баривчлах боломжтой. Энэ нь тухайн хүнийг гэмт хэрэг үйлдсэн (хэрэг үйлдэж байгаа эсвэл үйлдэх гэж байгаа) гэх үндэслэлтэй сэжиглэж байгаа тохиолдолд, мөн тухайн албан тушаалтан баривчлах ажиллагаа үндэслэлтэй байна гэсэн итгэл үнэмшил төрүүлсэн тохиолдолд л гэмт хэргийг таслан зогсоох, оргон зайлахыг нь таслан зогсоох, хэн болохыг тогтоох, тухайн этгээдийг яллах үндэслэлээр шүүхэд мэдүүлэх шаардлагатай үед боломжтой.⁹⁹</p>
<p>5. Япон</p>	<p>1948 оны Цагдаагийн үүргээ гүйцэтгэх тухай хуульд зааснаар цаазаар авах, бүх насаар нь хорих ялаар шийтгэх, хүчирхийлэл, онц аюултай гэмт хэрэг үйлдэж байгаа буюу үйлдсэн гэх хангалттай үндэслэлээр сэжиглэгдсэн хүнд галт зэвсэг хэрэглэж болно. ажил хөдөлмөр эрхлүүлэх, эсхүл гурваас доошгүй жил ажил хөдөлмөр эрхлүүлэх, эсхүл ажил эрхлээгүй хорих ялаар шийтгэх, цагдаагийн албан тушаалтан тухайн этгээдтэй холбоотой үүргээ биелүүлэхийг эсэргүүцсэн, эсхүл оргон зайлахыг завдсан, эсхүл гуравдагч этгээд цагдаагийн алба хаагчийг эсэргүүцсэн зугтах ёстой хүн; Ийм эсэргүүцэл гарах, оргон зайлах, эсхүл тэдгээр хүмүүсийг баривчлахаас өөр арга зам байхгүй гэж цагдаагийн албан тушаалтан үзэх үндэслэлтэй.</p>

98 Amnesty International, Arrested for protest weaponizing the law to crackdown on peaceful protesters in france, 2020.

99 Law on australia's right to hold public assemblies by Criminal Defence Lawyers Australia on 06/06/2020, Холбоос: <https://www.criminaldefencelawyers.com.au/blog/law-on-australias-right-to-hold-public-assemblies/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.01.

	<p>Баривчлах тогтоолоор хүнийг баривчлах, зарлан дуудах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх тохиолдолд тухайн этгээд тухайн этгээдтэй холбоотой цагдаагийн албан тушаалтны үүргээ биелүүлэхийг эсэргүүцсэн, оргон зайлахыг завдсан, эсхүл гуравдагч этгээдэд; тухайн этгээдийг зугтахыг зөвшөөрөхийн тулд цагдаагийн албан тушаалтныг эсэргүүцсэн; цагдаагийн албан тушаалтныг эсэргүүцэх, оргохоос урьдчилан сэргийлэх, эсхүл тэдгээр хүмүүсийг баривчлахаас өөр арга байхгүй гэж үзэх үндэслэлтэй.¹⁰⁰ Хорлон сүйтгэх үйл ажиллагаанаас урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд үндэслэн Олон нийтийн аюулгүй байдлын шалгалтын комисс нь зохион байгуулалтын үйл ажиллагаандаа террорист хорлон сүйтгэх үйл ажиллагаа явуулсан аливаа байгууллагыг татан буулгах үндэслэлтэй гэж үзэх хангалттай үндэслэл байгаа бол албадан тарааж болно.¹⁰¹</p>
<p>6. БНСУ</p>	<p>19 дүгээр зүйл (Цагдаагийн ажилтны нэвтрэх эрх) (1) Цуглаан, жагсаал зохион байгуулагчид мэдэгдсэний дараа дүрэмт хувцастай цагдаагийн алба хаагч жагсаал, цуглаан хийх газар руу орох боломжтой: Хэрэв дотор цуглаан зохион байгуулж байгаа газарт нэвтрэх бол зөвхөн үүргээ биелүүлэх зайлшгүй шаардлагатай тохиолдлоор хязгаарлагдана. (2) Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, зохицуулагч, эсхүл уг жагсаал, цуглаан хийх газрын хамгаалагч нь дэг журам сахиулах үүргээ биелүүлэхэд цагдаагийн алба хаагчидтай хамтран ажиллана.</p> <p>20 дугаар зүйл (Жагсаал, цуглааныг тараах) (1) Дараах тохиолдолд цуглаан, жагсаалыг цагдаагийн эрх бүхий байгууллагын дарга зохих хугацаанд сайн дураараа тарахыг шаардаж болох бөгөөд хэрэв шаардлагыг биелүүлээгүй бол албадан тараана: 1. 5 дугаар зүйлийн 1, 10 дугаар зүйлийн үндсэн өгүүлбэр, 11 дүгээр зүйлийн заалтыг зөрчсөн аливаа цуглаан, жагсаал; 2. 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заагаагүй, эсхүл 8, 12 дугаар зүйлийн дагуу хориглосон аливаа цуглаан, жагсаал; 3. 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан хязгаарлалт болон энэ зүйлийн заалтад заасан нөхцөлийг зөрчиж, хөдөлгөөний жигд урсгал гэх мэт эмх журам сахиулахад илт заналхийлсэн аливаа цуглаан, жагсаал. 10 буюу 12 дугаар зүйл; 4. 16 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу дүгнэлтээ зарласан аливаа цуглаан, жагсаал; болон 5. 16 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан үйлдлээс болж эмх цэгцтэй болоогүй аливаа цуглаан, жагсаал. (2) (1)-д заасны дагуу жагсаал, цуглааныг тараахыг тушаасан тохиолдолд бүх оролцогчид цаг алдалгүй газрыг орхино. (3) (1)-д заасан сайн дурын үндсэн дээр тараах, албадан тараах тухай мэдэгдлийн шаардлагатай холбоотой асуудлыг Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтооно.</p> <p>21 дүгээр зүйл (Жагсаал, цуглааны зөвлөлдөх хороо) (1) Жагсаал, цуглаан хийх, жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг олон нийтийн амгалан тайван байдал, дэг журмыг сахиулах хэрэгцээтэй тэнцвэржүүлэхийн тулд янз бүрийн түвшний цагдаагийн байгууллага бүрт цуглаан, жагсаалын талаар зөвлөлдөх хороо байгуулж болно. Хороо цагдаагийн байгууллагын даргад дараах асуудлаар зөвлөгөө өгнө. 1. жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох, хязгаарлах тухай мэдэгдэл; 2. гомдлын талаар гаргасан нэхэмжлэл; 3. Жагсаал, цуглаан хийсэн хэргийг шалгах; болон 4. Жагсаал, цуглаантай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх. (2) Хороо нь нэг даргатай байх бөгөөд нийт таваас доошгүй, долоогоос илүүгүй гишүүнээс бүрдэнэ.</p>

100 The Police Duties Execution Act (Act No. 136 of July 12, 1948), Холбоос: https://www.rightofassembly.info/assets/downloads/1948_Police_Duties_Execution_Act.pdf.

101 In accordance with Human Rights resolution 15/21, entitled “The rights to freedom of peaceful assembly and of association”, the Government of Japan is pleased to submit its response to the OHCHR’s questions, Холбоос: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/FAssociation/Responses2012/MemberStates/Japan.pdf>. Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.01.

<p>(3) Хорооны дарга, гишүүдийг дараах хүмүүсийн дундаас мэргэшил, шударга байдлыг харгалзан тухайн түвшний цагдаагийн байгууллагын дарга томилно.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Хуульч; 2. Профессор; 3. Иргэний байгууллагаас санал болгосон хүмүүс; болон 4. Харьяалагдах нутаг дэвсгэр эсвэл бүс нутгийн оршин суугчдын төлөөлөл. <p>(4) Хороог бүрдүүлэх, ажиллуулах гэх мэт шаардлагатай асуудлуудыг Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтооно.</p>

Сонгон авсан улс орнуудын хувьд эрх зүйн зохицуулалтын хувьд цагдаагийн алба хаагчийн эрх, үүргийг тухайн органик хуулиараа дэлгэрэнгүй зохицуулжээ. Жагсаал, цуглаан албадан тараах үндэслэл, цагдаагийн алба хаагчийн зорилго, шаардлага тавих хөндлөнгөөс оролцох үндэслэлүүд нь зөвхөн бусдын эрх чөлөөнд халдах, гуравдагч этгээдэд нөлөөлөх зэргээр алба хаагчийн эрх, үүргийг энх тайван буюу тайван жагсаал, цуглаан болгох зорилго агуулж эрх зүйн зохицуулалтыг хийсэн байна. Ингэхдээ манай улс шиг нийтийн хэв журам гэдэг үндэслэлээр зохицуулсан улс орон алга байна. Харин бусдын амгалан тайван байдал, бусдын эрх чөлөө, өмч хөрөнгийг хамгаалах зэрэг объектив байдлаар нарийвчилж зохицуулжээ.

5.4 Суулт, өлсгөлөн

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль нь үзэл бодлоо илэрхийлж буй бусад арга хэлбэрүүдийг нарийн хуульчилсан цогц хууль байж дараа нь үүсэх аливаа асуудал, үл ойлголцол, эрсдлүүдээс сэргийлж чадна.

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.6 дахь хэсэгт “Гудамж, талбайд өлсгөлөн зарлахыг хөндлөнгөөс зориуд зохион байгуулахыг хүний амь нас, эрүүл мэндийг үл хайхарсан хүмүүнлэг бус үйлдэл гэж үзэж хориглоно.” гэсэн өлсгөлөнгийн талаарх ганцхан заалттай. Эрүүл мэндийн сайдын 2010 оны 233 дугаар тушаалаар батлагдсан “Өлсгөлөнгийн үед үзүүлэх эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний заавар” байдаг ч холбогдох харилцааг бүрэн зохицуулахад учир дутагдалтай. Харин суулт хийх талаар тодорхойлсон, зохицуулсан зүйл огт байдаггүй.

Суулт нь цуглааны нэг хэлбэр боловч ямар нэгэн үйл ажиллагаа, шийдвэрийг эсэргүүцэж, уриа лоозон барьж, шаардлага тавьж, хэсэг бүлэг иргэн, эсвэл ганцаараа хийдэг үйл ажиллагаа юм. Харин өлсгөлөн нь ихэнхдээ өөрсдийн шаардлагыг хүргэх өөр арга хэрэгсэл хэрэглэх боломжгүй хүмүүсийн эсэргүүцлийн нэг хэлбэр бөгөөд иймд хуульд “Суулт”, “Өлсгөлөнгийн үйл ажиллагаа”-ны талаар нарийвчлан тусгах шаардлага нэн тэргүүний байгаа юм.

Кэйс 5.

Иргэн Б.Б нь 2018 оны 08 дугаар сарын 21-ний өдөр Сүхбаатар дүүргийн 1 дүгээр хороо, Хүүхдийн ордны баруун хойд талд өлсгөлөн зарлаж байгаагаа Сүхбаатар дүүргийн засаг дарга болон тус дүүргийн Цагдаагийн 1 дүгээр хэлтсийн дарга нарт тус өдөр мэдэгдэж, өлсгөлөн зарлажээ. Сүхбаатар дүүргийн засаг даргаас 2018 оны 09 дүгээр сарын 21-ний өдөр 1/2509 албан бичгийг гаргаж, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.6 дахь хэсэгт заасныг баримталсан. Сүхбаатар дүүргийн засаг дарга өлсгөлөнтэй холбоотой зөвшөөрөл өгдөөгүй, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.6 дахь хэсэгт өлсгөлөн гэдэг үг орсон байвал татгалзах зохицуулалттай¹⁰² гэж шүүхэд маргажээ. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс 2018 оны 09 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 1/2509 албан бичгийг хүчингүй болгожээ.

Дээрх тохиолдлын хувьд өлсгөлөн нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн нэг хэлбэр гэж шүүх үзсэнээр нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэсэн байна. Гэтэл өнөө хэр манай улсын эрх зүйн тогтолцоонд суулт, өлсгөлөнгийн талаарх зохицуулалт дутагдаж байна.

5.5. Хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага

МУИХ-аас 2017 оны 05 дугаар сарын 11-ний өдөр Зөрчлийн тухай хуулийг батлан мөрдүүлсэн. Тус хуулийн 5.8 дугаар зүйлд Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах журам зөрчсөн бол дараах байдлаар хариуцлага ногдуулахаар зохицуулжээ. Үүнд:

1. 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 учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.
2. Хуульд заасан журмын дагуу жагсаал, цуглаан зохион байгуулахад санаатайгаар саад учруулсан бол учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.
3. Хууль бус жагсаал, цуглааныг зохион байгуулсан бол учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.
4. Гудамж, талбайд өлсгөлөн зарлахыг хөндлөнгөөс зориуд зохион байгуулсан бол учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.
5. Согтууруулах ундаа хэрэглэсэн, эсхүл сэтгэцийн өвчтэй хүнийг жагсаал, цуглаанд оролцуулсан, эсхүл жагсаал, цуглаанд оролцуулахын тулд бусдыг эд мөнгөөр татсан, эсхүл дарамт шахалт үзүүлсэн бол зөрчил үйлдэхэд ашигласан зэвсэг, хэрэгслийг хурааж, учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг

102 Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, Дугаар 626, 2018.10.09.

гаргуулж хүнийг гурван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг гурван мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

6. Жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагч, оролцогч зэвсэг, хорт бодис, тэсэрч дэлбэрэх бодис, орчин тойрон, хүний амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулж болохуйц аливаа зүйл, амьтан авч явсан бол зөрчил үйлдэхэд ашигласан зэвсэг, хэрэгслийг хурааж, учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл долоогоос гуч хоногийн хугацаагаар баривчлах шийтгэл оногдуулах, хуулийн этгээдийг таван мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

Жагсаал, цуглааны үед бусдын эрх, эрх чөлөөнд халдсан Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд заасан үйлдэл, эс үйлдэхгүйг гаргасан бол тухайн үйлдлийг нь жагсаал, цуглаанаас тусад нь салгаж, тухайн зохицуулсан хуульд заасан хариуцлага ногдуулахаар хуульчилсан байна. Дэлхийн зарим улс орнуудад жагсаал, цуглааны үед бусдын эрх, эрх чөлөөнд халдсан үйлдлийг хамтад нь хариуцлага ногдуулахаар хуульчилсан зохицуулалтаас ялгаатай байдлаар манай улс хуульчилжээ.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 14.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “...Өөрийн, эсхүл бусдын хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн аливаа мэдээллийг олон нийтэд тараах, тараалгахгүй байхын тулд хэвлэн нийтлэгчийн хуульд нийцсэн үйл ажиллагаанд хүч хэрэглэж, хүч хэрэглэхээр заналхийлсэн, эсхүл төлбөр төлж зориуд нийтлүүлээгүй, эсхүл эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд нь ноцтой хор уршиг учруулахаар сүрдүүлсэн бол дөрвөн зуун тавин нэгжээс хоёр мянга долоон зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр зуун дөчин цагаас долоон зуун хорин цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл нэг сараас зургаан сар хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах ял шийтгэнэ.” гэж зохицуулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хэвлэн нийтлэх эрхийг зөрчсөн тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр зохицуулжээ. Жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хамгаалах холбоотойгоор Эрүүгийн хуульд гэмт хэрэг гэж үзээгүй байна.¹⁰³

Кэйс 6.

Иргэн Т.Т нь 2022 оны 03 дугаар сарын 01-ний өдөр Сүхбаатар дүүргийн 6 дугаар хороо, Сүхбаатарын талбай дээр өрийн үзэл бодлоо илэрхийлж байсан иргэн Д.М-тэй хэрүүл маргаан үүсгэж, олон нийтийг үл хүндэтгэж, түүний биед халдан зодсон зөрчлийг үйлдсэн болох нь хохирогч, холбогдогч, гэрчийн мэдүүлэг болон нотлох баримтуудаар тогтоогдож байх тул зөрчлийн хуульд заасны дагуу шийтгэл ногдуулах нь зүйтэй гэж үзжээ. Иймд иргэн Т.Т-д 14 цагийн хугацаагаар албадан сургалтад хамруулах, 7 хоног баривчлах шийтгэл ногдуулжээ.¹⁰³

Дээрх кэйсийн хувьд “No war” хөдөлгөөн нь ОХУ, Украин дахь асуудлаар жагсаал, цуглаан хийх үед нэр бүхий иргэд сөрөг жагсаал зохион байгуулах замаар бусдын эрх, эрх чөлөөнд халдсан юм. Манай улсад сөрөг жагсаал зохион байгуулж буй үе дэх эрх зүйн зохицуулалтгүйн улмаас олон нийтийг үл хүндэтгэсэн, зөрчлийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2 дахь хэсэгт зааснаар танхайрсан үндэслэлээр хариуцлага ногдуулсан байна.

¹⁰³ Сүхбаатар дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022 оны 04 дүгээр сарын 11-ний өдрийн 2022/ЗШ/416 дугаар шийтгэвэр

Хүснэгт 4.7. Сонгон судалсан улсуудад жагсаал цуглааны тухай зохицуулсан хуулийг зөрчигдчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг хэрхэн зохицуулдаг тухай

1.	ХБНГУ
	<p style="text-align: center;">4 дүгээр бүлэг. Шийтгэл ба торгуулийн заалтууд</p> <p>21 дүгээр зүйл [Үймээн самуун] Хориглоогүй жагсаал, цуглааныг зогсоох, үймээн үүсгэх, хэрэгжүүлэхэд нь бусад аргаар саад учруулах, хүчирхийлэл үйлдэх, заналхийлсэн, хүчирхийлэл үйлдэхээр заналхийлсэн, их хэмжээний саад учруулсан бол гурван жил хүртэл хугацаагаар хорих эсвэл торгох ял шийтгэнэ.</p> <p>22 дугаар зүйл [Зохион байгуулагч, туслах зохион байгуулагчлын эсрэг хүч хэрэглэх, заналхийлэх] Олон нийтийн жагсаал, цуглаан дээр зохицуулах бүрэн эрхээ хууль ёсны дагуу хэрэгжүүлэх явцад зохион байгуулагчдын эсрэг хүч хэрэглэх, хүч хэрэглэхээр заналхийлсэн байдлаар эсэргүүцсэн, эсхүл зохицуулах бүрэн эрхээ хууль ёсны дагуу хэрэгжүүлэх явцад нь бие махбодид халдсан бол нэг жил хүртэлх хорих эсвэл торгох ял шийтгэнэ.</p> <p>23 дугаар зүйл [Хориглосон жагсаал, цуглаанд оролцохыг олон нийтэд уриалах] Аливаа албан ёсоор хориглосон болон албадан тараасан жагсаал, цуглааны дараа олон нийтийн өмнө цуглаан хийх, эсхүл бичвэр, дуу авиа, дүрс дамжуулах хэрэгсэл, чимэглэл болон бусад дүрслэлийг тараах замаар олон нийтийн жагсаал, цуглаанд оролцохыг уриалсан хэн бүхэн, нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих, эсхүл торгох ялаар шийтгэнэ.</p> <p>24 дүгээр зүйл [Зэвсэглэсэн зохицуулагч] Олон нийтийн жагсаал, цуглааныг удирдан чиглүүлж байгаа хүн хүний биед гэмтэл учруулах, эд хөрөнгөд хохирол учруулах зориулалтын зэвсэг болон бусад эд зүйлийг авч яваа зохицуулагч ашигласан бол нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих, эсхүл торгох ял шийтгэнэ.</p> <p>25 дугаар зүйл [Бүртгэл болон нөхцлөөс хазайх] Задгай талбайд болж буй олон нийтийн жагсаал, цуглааны удирдагч: 1. жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчдын бүртгүүлснээс эрс өөр байдлаар явуулах, эсхүл 2. 15 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэгт заасан шаардлагыг биелүүлээгүй бол зургаан сар хүртэл хугацаагаар баривчлах, эсхүл нэг зуун наян хүртэл нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох ял шийтгэнэ.</p> <p>26 дугаар зүйл [Хориглосон болон зарлаагүй жагсаал, цуглаан хийх буюу үргэлжлүүлэх] Зохион байгуулагч эсвэл удирдагч нь: 1. Хүчин төгөлдөр хоригийг үл харгалзан олон нийтийн жагсаал, цуглаан хийх, эсхүл цагдаа нарын албадан тараасан, тасалдуулсан жагсаал, цуглааныг үргэлжлүүлэх, эсхүл 2. Олон нийтийн жагсаал, цуглааныг задгай талбайд урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр хийсэн бол нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих, эсхүл торгох ял шийтгэнэ.</p> <p>27 дугаар зүйлд заасны дагуу жагсаал, цуглааны үеэр хүний биед гэмтэл учруулах, эд хөрөнгөд хохирол учруулах зэвсэг, болон түүнтэй адилтгах эд зүйлс биедээ авж явсан, бэлтгэсэн, тараасан этгээдийг нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих, эсхүл торгох ял шийтгэнэ.</p> <p>28 дугаар зүйл [Дүрэмт хувцасны хоригийг зөрчсөн] 3-р хэсгийн заалтыг зөрчсөн хүн бүр хоёр жил хүртэл хугацаагаар хорих эсвэл торгууль ногдуулна.</p> <p>29 дүгээр зүйлийн дагуу жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон газар жагсаал, цуглаанд оролцсон эсвэл хийхийг уриалвал захиргааны хариуцлага оногдуулна. Захиргааны зөрчил нь гучин мянган герман марк хүртэл торгууль байна. 1900 оны Гэмт хэргийн тухай хуулийн 59А(1)-д “Нийгмийн их хэмжээний эмх замбараагүй байдал”-ын үеэр хэн нэгэн хүний биед халдсан бол 5 жилийн хорих ялаар шийтгэнэ гэж заасан байдаг. Хэрэв хүчирхийлэл нь бие махбодид бодит гэмтэл учруулсан бол 59А(2)-д дээд тал нь 7 жил хорих ял оноодог.</p>

	<p>195(1)(а)-д зааснаар нийтийн болон бусдын эд хөрөнгийг санаатай болон болгоомжгүйгээр устгасан, гэмтээсэн жагсагчид 5 жилийн хорих ялаар шийтгэнэ. Бусдын хамт байх үед буюу олон нийтийн эмх замбараагүй байдлын үеэр эвдрэл, гэмтэл учруулсан эсхүл устгал, эвдрэлийн шалтгаан нь гал түймэр, тэсэрч дэлбэрэх бодистой холбоотой тохиолдолд энэ гэмт хэрэгт өндөр торгууль ногдуулна.¹⁰⁴</p> <p>545С(1)-д хууль бус цуглаанд санаатайгаар нэгдэх буюу үргэлжлүүлэн оролцох нь гэмт хэрэг гэж заасан байдаг. Хууль бус цуглаан гэдэг нь 545С(3)-д зааснаар аливаа хүнийг айлган сүрдүүлэх, гэмтээж, хууль ёсны дагуу хийх үүрэг хүлээгээгүй зүйлийг хийхийг албадах, эсхүл бусдад хор хөнөөл учруулах гэсэн нийтлэг зорилго бүхий тав буюу түүнээс дээш хүний цуглааныг хэлнэ. Энэ гэмт хэрэг нь 6 сарын хорих ял эсвэл 550 доллараас хэтрэхгүй торгууль ногдуулдаг. Хууль бус цугларалтад оролцож буй хүн зэвсэглэсэн тохиолдолд 545С(2)-д шийтгэлийн дээд хэмжээг 12 сар хорих эсвэл 1100 доллараас хэтрэхгүй торгууль болгон нэмэгдүүлнэ гэж заасан.</p>
2.	Эстони
	<p>Олон нийтийн цуглааны тухай хууль. § 14². (1) Тавьсан шаардлагыг үл тоомсорлон олон нийтийн цуглаан зохион байгуулсан, хууль тогтоомж, үндэслэл бүхий шийдвэрээр хориглосон олон нийтийн цуглааныг зохион байгуулсан бол хоёр зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний торгууль ногдуулна.</p> <p>Эрүүгийн хууль.¹⁰⁵</p> <p>§ 158. Хууль ёсны дагуу зохион байгуулсан олон нийтийн цуглаанд хөндлөнгөөс оролцох, хүч хэрэглэн тараах</p> <p>Хууль ёсны дагуу зохион байгуулсан олон нийтийн цуглаанд хөндлөнгөөс оролцсон, хүч хэрэглэн тараасан бол мөнгөн торгууль болон нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.</p> <p>(2) Үүнтэй ижил үйлдлийг хуулийн этгээд үйлдсэн бол мөнгөн торгууль ногдуулна.</p> <p>§ 264¹. Олон нийтийн цуглаан зохион байгуулахад тавигдах шаардлагыг зөрчсөн</p> <p>(1) Олон нийтийн цуглаан зохион байгуулахтай холбогдсон шаардлагыг зөрчсөн бол 200 хүртэл нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох шийтгэл хүлээлгэнэ.</p> <p>(2) Үүнтэй ижил үйлдлийг хуулийн этгээд үйлдсэн бол 3200 евро хүртэл торгууль ногдуулна.</p> <p>§ 265. Зөвшөөрөлгүй олон нийтийн цуглаан</p> <p>Зөвшөөрөлгүй олон нийтийн цуглаан зохион байгуулсан, ийм цуглаанд оролцохыг уриалсан бол мөнгөн торгууль, эсхүл нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.</p>
3.	Франц
	<p>Олон нийтийн дэг журамд саад учруулж буй нөхцөл байдалд өөрийгөө таниулахгүйн тулд олон нийтийн цуглаан дээр нүүрээ нуусан жагсагчдыг 1500 еврогийн торгууль ногдуулдаг. (Эрүүгийн хуулийн R645.14-р зүйл).</p> <p>Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг зориудаар зөрчсөн тохиолдолд торгууль (45,000 евро хүртэл), шоронд хорих (3 жил хүртэл) хүртэл шийтгэх боломжтой. Хүчирхийлэл үйлдсэн тохиолдолд ийм ялыг нэмэгдүүлнэ (Эрүүгийн хуулийн 431-1-р зүйл). Шүүхүүд мөн хязгаарлалтын хууль ёсны байдалд хяналт тавих замаар жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхийг хамгаалдаг.</p> <p>Ил тод зарлаагүй эсвэл хориглосон цуглаан зохион байгуулагчид 7500 еврогийн торгууль, 6 сар хүртэл хугацаагаар хорих ял ногдуулна (Эрүүгийн хуулийн 431-9-р зүйл). Оролцогчид цагдаагийн хоёр дуудлагыг үл тоомсорлож, тарж бужигнасан тохиолдолд л хариуцлага хүлээнэ (Эрүүгийн хуулийн 431-4-р зүйл). Жагсагчид зэвсэг хэрэглэсэн тохиолдолд ялыг нэмэгдүүлнэ (Эрүүгийн хуулийн 431-10, 431-11-р зүйл). 2009 оны тогтоол гарснаас хойш нийтийн эзэмшлийн зам талбайд жагсаал, цуглааны үеэр нүүрээ нуун дарагдуулахыг (орон нутгийн зан үйл, уламжлалт арга хэмжээнээс бусад тохиолдолд) хориглож, торгууль ногдуулдаг." (Эрүүгийн хуулийн R 645-14-р зүйл).</p>
4.	Австрали
	<p>1988 оны хураангуй гэмт хэргийн тухай хуулийн 6-р хэсэгт хүн, тээврийн хэрэгсэл, хөлөг онгоцыг олон нийтийн газар чөлөөтэй зорчиход ямар нэгэн үндэслэлгүйгээр аливаа хэлбэрээр саад</p>

104 Crimes Act 1900, s 195(1)(b) (destroy or damage property by means of fire or explosives), imprisonment for 10 years; s 195(1A)(b) (destroy or damage property in company by means of fire or explosives), imprisonment for 11 years; s 195(2)(b) (destroy or damage property during public disorder by means of fire or explosives), imprisonment for 12 years.

105 Бүгд Найрамдах Эстони Улсын Эрүүгийн хууль (2001), <https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ee/ee133en.html>

	<p>учруулахыг гэмт хэрэг гэж заасан байдаг. 6-р хэсгийг зөрчсөн тохиолдолд торгуулийн дээд хэмжээ нь 440 долларын торгууль юм.¹⁰⁶</p> <p>Цагдаагийн алба хаагчид нь 2012 оны Ойн тухай хуулийн дагуу "эрх бүхий албан тушаалтан" юм. 208 Ойн тухай хуулийн 2012 оны 83(1)(с) хэсэг нь эрх бүхий албан тушаалтанд саад учруулах, саатуулах, саад учруулахыг хориглосон бөгөөд энэ гэмт хэрэгт дээд тал нь 2200 доллараар торгууль ногдуулдаг. 83(2)(а)-д хүн эрх бүхий албан тушаалтанд халдах, заналхийлэх, айлган сүрдүүлэхийг хориглож, энэ гэмт хэрэгт дээд тал нь 5500 доллараар торгууль ногдуулдаг. Эсэргүүцлийн үеэр ойн материалыг гэмтээж, устгасан бол 2012 оны Ойн тухай хуулийн 38(1)-д заасан гэмт хэрэгт жагсагчид эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж болно. 2012 оны Ойн тухай хуулийн 38(1)-ийн эсрэг гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд хамгийн дээд тал нь 5500 долларын торгууль болон/эсвэл 6 сарын хугацаагаар хорих, гэмт хэргийн улмаас устгасан, гэмтсэн мод тус бүрд 10 долларын торгууль ногдуулдаг.¹⁰⁷</p>
5. Япон	<p>Японы хуулийн дагуу зөрчсөн хүмүүст баривчлах шийтгэл оногдуулдаг. Цугларсан олныг хүчирхийлсэн, хүч хэрэглэхээр заналхийлсэн, түүнчлэн албан тушаалтны 3-аас доошгүй удаа тараах тушаалыг биелүүлээгүй бол эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг.</p>
6. БНСУ	<p>22 дугаар зүйл. (Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага)</p> <p>(1) 3-р зүйлийн 1, 2-т заасныг зөрчсөн аливаа этгээдийг гурваас илүүгүй жил хорих, эсвэл гурван сая воноос илүүгүй торгууль ногдуулна: Зэвсэгт хүчний гишүүн, улсын яллагч, цагдаагийн ажилтан 3 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсгийг зөрчсөн бол таваас дээш жил хорих ял шийтгэнэ.</p> <p>(2) 5 дугаар зүйлийн 1, 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалтыг зөрчсөн, эсхүл 8 дугаар зүйлд заасны дагуу хориглосон мэдэгдэл гаргасан жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан этгээдийг 2-с дээшгүй хугацаагаар хорих эсхүл хоёр сая воноос хэтрэхгүйгээр торгох ял шийтгэнэ.</p> <p>(3) 5 (2) эсвэл 16 (4) зүйлийн заалтыг зөрчсөн аливаа этгээдийг нэг жилээс илүүгүй хугацаагаар хорих, эсвэл нэг сая воноос илүүгүй торгууль ногдуулна.</p> <p>(4) 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалтыг зөрчсөн жагсаал, цуглаанд мэдсээр байж оролцсон этгээдийг зургаан сар хүртэл хугацаагаар баривчлах, таван зуун мянга воноос дээшгүй торгох шийтгэл хүлээлгэнэ.</p> <p>23 дугаар зүйл.</p> <p>1. Зохион байгуулагчийг нэг жилээс дээшгүй хугацаагаар хорих, эсхүл нэг сая воноос дээшгүй төгрөгөөр торгох;</p> <p>2. Зохицуулагчийг зургаан сараас дээшгүй хугацаагаар баривчлах, 500 000 воноос хэтрэхгүй торгох, хорих, бага хэмжээний торгох; болон</p> <p>3. Мэдээгээр цуглаан, жагсаалд оролцсон хүнийг 500 мянган воноос дээшгүй төгрөгөөр торгох, баривчлах, хөнгөн торгох ял шийтгэнэ.</p> <p>24 дүгээр зүйл.</p> <p>Дараах заалтын аль нэгийг нь зөрчсөн этгээдийг зургаан сар хүртэл хугацаагаар баривчлах, 500 мянган воноос дээшгүй торгох, баривчлах, бага зэрэг торгох ял шийтгэнэ.</p> <p>1. Дөрөвдүгээр зүйлд заасны дагуу зохион байгуулагч, эсхүл зохицуулагчийн хассаныг үл харгалзан цуглаан, жагсаалд оролцсон этгээд;</p> <p>2. 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу хуурамчаар мэдээлэл хийж, жагсаал, цуглаан хийсэн этгээд;</p> <p>3. Цагдаагийн алба хаагчийн анхааруулгыг үл харгалзан 13 дугаар зүйлд заасан цагдаагийн шугамыг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр давсан, эсхүл цагдаагийн шугамыг гэмтээсэн, далдалсан, хөдөлгөж, арилгасан, эсхүл гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд.</p> <p>4. 14 дүгээр зүйлийн 2-т заасан тушаалыг зөрчсөн, эсхүл түүний дагуу шаардлагатай арга хэмжээ авахаас татгалзсан, саад учруулсан этгээд; болон</p> <p>5. 16 дугаар зүйлийн 5, 17 дугаар зүйлийн 2, 18 дугаар зүйлийн 2, 20 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг зөрчсөн этгээд.</p>

106 Protests and the law in NSW Briefing Paper No 7/2015 by Tom Gotsis, Холбооц: <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/protests-and-the-law-in-nsw/Protests%20and%20the%20law%20in%20NSW.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.03.01.

Эстони, ХБНГУ зэрэг улсуудад хариуцлага ногдуулахдаа субъектийн хувьд жагсаал, цуглаанд хөндлөнгөөс оролцсон, хүч хэрэглэн тараасан этгээдэд ногдуулах хариуцлага нь нэг жил хүртэлх хугацаагаар хорих ялаар шийтгэж байна. Харин тухайн үйлдэл нь эрүүгийн хариуцлага хүлээхээргүй бол Монгол Улсын хувьд төрийн албаны тухай хуульд заасан сахилгын хариуцлага ногдуулахаар заасан байна. Тухайлбал, 2022 оны 04 дүгээр сарын 07-ны өдөр болсон жагсаалыг албадан тараах үед Чингэлтэй дүүргийн цагдаагийн алба хаагч нь шаардлагагүй үед бусдын дээрээс дэвсэлж буй нь социал орчинд тархсан. Улмаар тус алба хаагчийн үйлдэл нь эрүүгийн болон зөрчлийн хэрэг бус харин төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл хэмээн хариуцлага ногдуулсан байна.

Эстони, Франц, ХБНГУ, Австрали зэрэг улсууд хориглосон газар болон хориглосон хэлбэрээр жагсаал, цуглаан зохион байгуулсан бол 440 доллараас 2700 евро хүртэлх хэмжээгээр мөнгөн торгууль ногдуулж байна. Харин нийтийн эмх замбараагүй байдал үүсгэх замаар бусдын бие мах бодид халдсан бол 5-7 жил хүртэлх, бусдын өмч хөрөнгөд халдсан бол 5 жил хорих ялаар шийтгэнэ.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдлаас хамааран ард иргэд төр засгийн бодлого, үйл ажиллагааг эсэргүүцэн өөрсдийн дуу хоолойг хүргэхээр жагсаал, цуглаан зохион байгуулах тохиолдол жилээс жилд өссөөр байна (*график 4.1*). Жилд нийт зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглааны тоо өсөхийн хэрээр зохион байгуулагдах хэлбэр, хүрээ хязгаар нь ч харилцан адилгүй байх бөгөөд уг харилцааг зохицуулж буй 1994 оны Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулиар одоо цагт шинээр үүсэж байгаа нөхцөлд таарч тохирсон хуулийн зохицуулалт дутагдаж байна. Түүнчлэн судалгааны үр дүнд иргэний тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах ёстой хуулийн мөн чанар алдагдаж, хуулийн зарим зохицуулалтууд нь өөрөө хүний эрхийг хязгаарлах, зөрчих үндэслэл нь болж байгаа нь тохиолдлуудаас харагдаж байна.

Монгол Улс иргэдийнхээ үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг тодорхой түвшинд баталгаажуулж чадсан хэдий ч жагсаал, цуглааны үеэр хүний эрхийн зөрчил, гэмт хэрэг, зөрчлүүд багагүй гарсан байгаа нь (кэйс судлалын хүрээнд) уг харилцааг зохицуулж байгаа хуулийг шинэчлэн найруулах шаардлага нэгэнт тулгарсан ба үүнийг хуулийн үзэл баримтлалаас эхлэн шинэчлэх нь зүйтэй байна.

Судалгааны ажлын хүрээнд харьцуулан судалсан улсуудаас Австрали, Япон зэрэг улсуудад иргэдийн тайван жагсаал, цуглаан хийх журмыг зохицуулсан бие даасан хууль байхгүй бол, Эстони, ХБНГУ, Франц, БНСУ зэрэг улсууд бие даасан хууль, холбогдох хуулиудаар уг харилцааг зохицуулан тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг баталгаажуулахдаа эрх, үүрэг хийгээд процессыг ихэд нарийвчлан, тодорхой зохицуулсан байхаас гадна манай улсын хууль тогтоомжид огт тусгагдаагүй хүний эрхийг хамгаалсан сайн жишиг болсон олон зохицуулалтууд байна.

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд зааснаар жагсаал, цуглааныг Монгол Улсын иргэн, улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага зохион байгуулах эрхтэй. Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын хууль

тогтоомжийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд оролцох эрхтэй хэмээн субъектийн хязгаарлалт тавихгүй байх буюу Монгол Улсын иргэн, иргэд, нам, эвсэл, хуулийн этгээд, төрийн алба хаагч, иргэний хөдөлгөөнүүд, төрийн бус байгууллага, зэрэг ямар ч хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллага, өөрсдийн сонгосон бүхий л төрлөөр зохион байгуулалтын хэлбэрт орж тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг баталгаажуулах талаар анхаарах хэрэгтэй.

Сонгон судалсан гадаад улсуудын холбогдох зохицуулалтад хүн бүр (ХБНГУ-субъектийн хязгаарлалтгүй) болон цуглааныг хувь хүн, хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй холбоод зохион байгуулж болдог ба зохион байгуулагчийн тухайд тухайн улсын иргэн, удаан хугацаагаар оршин суух зөвшөөрөлтэй, эсвэл байнгын оршин суугч гадаадын иргэн байж болдог (Эстони).

Мөн манай улсын Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд тусгагдаагүй нэг ойлголт болох зохион байгуулагчаас гадна зохион байгуулагчийн туслахын эрх, үүрэг, оролцоог бусад улсууд хуульчилж, зохион байгуулалтыг илүү эмх журамтай болгох талаас нь анхаарч үзсэн байна. Үүнийг өөрийн улсын хуульд тусгаж өгснөөр жагсаал, цуглаанаас эмх замбараагүй байдал үүсэх нөхцөл буурах боломжтой.

БНСУ-ын хуулиар жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах талаар урьдчилан мэдээлсэн, тухайн арга хэмжээний мөн чанар нь тухайн цагуудад зохион байгуулах зайлшгүй шинжтэй тохиолдол биш бол нар мандахаас өмнө, жаргасны дараа гадаа жагсаал, цуглаан хийж болохгүй хэмээн хуульчилсан ба нийтийн хэв журмыг сахин хамгаалахын тулд энэ мэтчилэн зохицуулалтыг хуульд тусгаж өгвөл зохистой байна.

Монгол Улсад жагсаал, цуглаан зохион байгуулахын тулд практик дээр зөвшөөрлийн тогтолцоо хэрэгжиж буй бөгөөд энэ нь цуглах эрхийн үнэт зүйлийг үгүйсгэдэг төдийгүй хуулиар зохицуулаагүй бүхэн хууль ёсны байх ёстой гэсэн зарчимтай харшилж байна. Иймд олон улсын хүний эрхийн байгууллагууд зөвөлж байгаагаар зохицуулалтаа өөрчлөх, зөвхөн бүртгэж авах, тухайн газар, цагт өөр жагсаал давхцсан тохиолдолд сүүлд мэдүүлсэн жагсаал, цуглааныг бүртгэхгүй байх зэрэг зохицуулалтуудыг хуульд оруулах хэрэгтэй. Жишээ нь ХБНГУ-ын хувьд Мэдэгдэл өгсний дараа зохион байгуулагч нь зөвшөөрөл авах шаардлагагүй тул эрх бүхий байгууллагаас ямар нэгэн хариу хүлээх ёсгүй байдаг.

Улс орнуудын жишигт өөр, өөр тодорхой тохиолдлуудад жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хориглох шийдвэр гаргахаар хуульчилж, уг шийдвэртэй маргалдан шүүхэд хандах зохицуулалттай байна. Аливаа жагсаал, цуглаан нь тухайн төлөвлөсөн цагтаа болсноор шаардлагатай үед иргэд үзэл бодлоо илэрхийлэх нь ач холбогдолтой байдаг тул жагсаал, цуглааныг хориглосон шийдвэрийг шүүх богино хугацаанд шийдвэрлэх хэрэгтэй, эс бөгөөс цуглаанд оролцогчдын эрч буурах, тухайн жагсах гэж буй асуудлын ач холбогдол үгүй болох эрсдэлтэй. Үүнд Эстони улсын гомдлыг хүлээн авсны дараагийн ажлын нэг өдрийн дотор, шуурхай шийдвэрлэх зохицуулалт нь сайн туршлага болж байна.

Сонгон судалсан улсуудын ихэнх нь аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах, оролцох эрхийг дэмждэг тул аяндаа буюу яаралтай хийх шаардлагатай цуглааныг хязгаарлаагүй байна. Харин Монгол Улсад аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны зохицуулалтыг бий болгох хэрэгтэй. Ингэхдээ хуульд зохион байгуулагч

байгаа тохиолдолд нэн даруй, боломжит хугацаанд мэдэгдэх агуулгаар хуульчлах, ингэснээр тухайн жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг цагдаагийн байгууллага нь жагсаалын үед хэв журам хамгаалж, түүнд оролцогчдыг аливаа гэмт халдлагаас хамгаалах боломж бүрдэнэ.

Гадаад орнуудын холбогдох хуульд жагсаал, цуглааны үед цагдаа болон цагдаагийн байгууллагын оролцоо, эрх, үүргийг тодорхой зохицуулж өгсөн бол манай улсын хувьд цагдаагийн алба хаагчийн эрх зүйн зохицуулалт нь органик хуульд ерөнхий байдлаар туссан, цагдаагийн албаны тухай хуулиараа зохицуулсан нь дутагдалтай байна. Тиймээс цагдаагийн алба хаагчийн эрх, үүргийг Жагсаал, цуглаан хийж журмын тухай хуульд дэлгэрэнгүй байдлаар зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай гэж үзэж байна. Тухайлбал, мэдэгдлийн тогтолцоог хэрэгжүүлэх, жагсаал, цуглааныг албадан тараахдаа эрх хэмжээг хэтрүүлэхгүй байх, Засаг даргын тараах захирамжгүйгээр албадан тараахгүй байх, албадан тараах нөхцөл боломж буюу 2 цагийн өмнө мэдэгдэх зэрэг нарийвчилсан зохицуулалт шаардлагатай байна. Мөн цагдаагийн байгууллагын алба хаагчдад хүний эрх, жагсаал, цуглааны үеийн оролцоог зохицуулах чиглэлийн сургалтуудыг шинэчилсэн агуулгаар орох нь зүйтэй.

Суулт, өлсгөлөнгийн зохицуулалтыг сонгосон улсуудын жагсаал, цуглааны хууль тогтоомжид тусгасан эсэхийг судлахад нэг ч улсын жагсаал, цуглааны хуульд байгаагүй бөгөөд манай улсын хувьд энэ зохицуулалт дутмаг байгаа тул Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулиар зохицуулах боломжтой.

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль зөрчигчдөд оноох зөрчлийн хариуцлага нь цөөн тооны ерөнхий үйлдлүүд байх бөгөөд сонгосон улсуудтай харьцуулан судлахад хууль зөрчсөн үйлдлүүдийг процесстойгоо уялдуулан өргөн хүрээнд зохицуулсан байх Эстони, ХБНГУ зэрэг улсуудад хариуцлага ногдуулахдаа субъектийн хувьд жагсаал, цуглаанд хөндлөнгөөс оролцсон, хүч хэрэглэн тараасан этгээдэд ногдуулах хариуцлага нь нэг жил хүртэлх хугацаагаар хорих ялаар шийтгэж байна. Харин тухайн үйлдэл нь эрүүгийн хариуцлага хүлээхээргүй бол Монгол улсын хувьд төрийн албаны тухай хуульд заасан сахилгын хариуцлага ногдуулахаар заасныг мөн хууль тогтоогч нар анхаарч авч үзэх шаардлагатай байна.

НОМ ЗҮЙ

Монгол Улсын хууль тогтоомж:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992. <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>
2. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль, 1994.. <https://legalinfo.mn/mn/detail/280>
3. Зөрчлийн тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга), 2017. <https://legalinfo.mn/mn/detail/12695>
4. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай (төсөл), <https://lawforum.parliament.mn/draftwith/107/>
5. Төрийн албаны тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга), 2017. <https://legalinfo.mn/mn/detail/13025>
6. Цагдаагийн албаны тухай (Шинэчилсэн найруулга), 2017. <https://legalinfo.mn/mn/detail/12469&menuid=74>
7. Монгол Улсын Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль, 2004. <https://legalinfo.mn/mn/detail/363>
8. Цэргийн алба хаагчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, 2016. <https://legalinfo.mn/mn/detail/12125>
9. Төрийн тусгай хамгаалалтын тухай хууль, 1995. <https://legalinfo.mn/mn/detail/499>

Гадаад улсын хууль тогтоомж:

1. Freedom of Peaceful Assembly, in country: Germany. (Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by the Act of 21 July 2010 (Federal Law Gazette I p. 944)) <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/28/topic/15>
2. Estonia's Constitution of 1992 with Amendments through 2015, <https://www.constituteproject.org/>
3. The Constitution of Japan (May 3, 1947) https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html
4. Korea (Republic of)'s Constitution of 1948 with Amendments through 1987, https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987.pdf?lang=en
5. Constitution of the Republic of Korea (No. 10, Oct. 29, 1987), https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?lang=ENG&hseq=1
6. Assembly act (1978, amended 2020), <https://www.legislationline.org/download/id/8922/file/Germany%20-%20Gesetz%20%C3%BCber%20Versammlungen%20und%20Aufz%C3%BCge.pdf>
7. The Constitution of Japan (May 3, 1947) https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html
8. Public Meeting Act (Passed 26 March 1997) RT I 1997, 30, 472 entry into force 2 May 1997, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94814/111419/F-1891588533/EST94814%20Eng.pdf>
9. The Police Duties Execution Act (Act No. 136 of July 12, 1948), https://www.rightofassembly.info/assets/downloads/1948_Police_Duties_Execution_Act.pdf

10. Бүгд Найрамдах Эстони Улсын Эрүүгийн хууль (2001), <https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ee/ee133en.html>

Шүүхийн шийдвэр:

1. Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2015 оны 10 дугаар сарын 15-ны өдрийн дугаар 3263 шийтгэвэр
2. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2018 оны 10 дугаар сарын 09-ний өдрийн 626 дугаар шийдвэр
3. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2019 оны 10 дугаар сарын 01-ний өдрийн 635 дугаар шийдвэр
4. Сүхбаатар дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021 оны 11 дүгээр сарын 18-ны өдрийн 2021/ШЗ/906 тоот шийтгэвэр
5. Сүхбаатар дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022 оны 04 дүгээр сарын 11-ний өдрийн 2022/ЗШ/416 дугаар шийтгэвэр

Судалгааны тайлан, эмхэтгэл:

1. Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, “Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал” судалгааны тайлан, УБ., 2004 он.
2. БНМАУ-ын хууль, зарлиг, тогтоолын эмхтгэл, №5, 1990 оны 5 дугаар сар.
3. Онц байдалтай холбоотой хүний эрхийн зөрчлийн мониторинг хамгааллын эвсэл, “Баримтжуулалтын тайлан”, УБ., 2008 он.
4. OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Warsaw, 2007
5. Comparison on the rights, limitations and procedures related to public gatherings and demonstrations across Europe.
6. Монгол Улсын Хүний эрхийн комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх Хүний эрхийн үндэсний комиссын 10 дахь илтгэл, УБ., 2011 он. [https://nhrcm.gov.mn/%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D0%B8%D0%BB%D1%82%D0%B3%D1%8D%D0%BB/](https://nhrcm.gov.mn/%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D%D0%B8%D0%BB%D1%82%D0%B3%D1%8D%D0%BB/)
7. О.Мөнхсайхан, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт”, Ардчиллын хөгжил - Иргэдийн оролцоо эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, УБ., 2017, 99 дэх тал
8. Монгол Улсын Хүний эрхийн комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл, УБ., 2021 он. <https://nhrcm.gov.mn/%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D0%B8%D0%BB%D1%82%D0%B3%D1%8D%D0%BB/>
9. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), OSCE/ODIHR, Guidelines On Freedom Of Peaceful Assembly (3rd EDITION), Warsaw, 2019

Ном, сурах бичиг, сэтгүүл:

1. С.Нарангэрэл, Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг, Адмон принт, УБ., 2021 он.
2. Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс, УБ., 2006 он.
3. Ш.Цогтоо, “Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй”, УБ., 2018 он.
4. Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрхийн цуврал нийтлэл, УБ., 2012 он.

5. Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2018 он №1, О.Мөнхсайхан “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт”, 15-28 дахь тал.
6. Нийслэлийн төр, захиргааны архив, Улаанбаатар хотын АДХТ-ийн тогтоол, 1990 он
7. ХЗҮХ, МУИС, Удирдлагын Академи, Шинжлэх Ухааны Академи, Нээлттэй Академи. “Үндсэн хууль ба эрх зүйт ёс” УБ., 2009 он, М.Батсуурь, Ч.Өнөрбаяр “Эрх зүйт ёсны үүднээс үндсэн хуулийг авч үзэх нь” илтгэл
8. Ч.Өнөрбаяр, А.Бямбажаргал, Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгаа шинжилгээний тойм, Ц.Сарантуяа, “Үндсэн хууль төр ба үндсэн эрх, эрх чөлөө”, 137-151 дэх тал, УБ., 2019 он.
9. Дэвид Бийтхам, Кэвин Бойел, Ардчиллыг танилцуулахуй, УБ., 2005 он.
10. Томас Буергентал, Олон улсын хүний эрх, УБ., 2002 он.

Цахим эх сурвалж:

1. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаар нийтийн сонсгол /2021.12.30/, УИХ-ын гишүүн Ц.Мөнхцэцэг
2. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаар нийтийн сонсгол /2021.12.30/, ХЗҮК-ын гишүүн Г.Нарантуяа
3. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаар нийтийн сонсгол /2021.12.30/, ЦЕГ-ын хуулийн хэлтсийн дарга, цагдаагийн хурандаа Л.Нямдаваа https://mpress.mn/p/5015?fbclid=IwAR07aL_GALrGmvMu402BnV8u2JxI71eTM_jZC9ZSGqVaJPEnqvGfQDZdFs
4. ЕАБХАБ/АИХЭГ, Хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах удирдамж, 2020 он, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/7/454269.pdf>
5. Х.Чинбат “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө ба Монгол Улс” Улаанбаатар хот, 2017. <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=432>
6. Freedom house, Countries and Territories, <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores?sort=desc&order=Total%20Score%20and%20Status>
7. Hunger strike definition and meaning, Collins English Dictionary www.collinsdictionary.com
8. Questions on best practices that promote and protect the rights to freedom of peaceful assembly and of association <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/FAssociation/Responses2012/MemberStates/Germany.pdf>
9. The Right of Peaceful Assembly, <https://www.rightofassembly.info/>
10. The right of peaceful assembly, Germany <https://www.rightofassembly.info/country/germany#>
11. Freedom of assembly in Germany: Protected, but regulated, <https://www.dw.com/en/freedom-of-assembly-in-germany-protected-but-regulated/a-39630488>
12. The right of peaceful assembly, Estonia <https://www.rightofassembly.info/country/estonia>
13. Human Rights in Estonia 2008-2009 / Freedom of assembly/, <https://humanrights.ee/en/topics-main/inimoigused-eestis/inimoiguste-aruanne/human-rights-in-estonia-2008-2009/freedom-of-assembly/>
14. France, <https://www.britannica.com/place/France>
15. Constitutional Limits on Government: Country Studies – France”. Democracy Web: Comparative studies in Freedom. <https://web.archive.org/web/20130828081904/http://democracyweb.org/limits/france.php>
16. “France | History, Map, Flag, Capital, & Facts”. Encyclopedia Britannica.

17. The right of peaceful assembly, France, <https://www.rightofassembly.info/country/france>
18. Австрали, <https://www.ag.gov.au/rights-and-protections/human-rights-and-anti-discrimination/human-rights-scrutiny/public-sector-guidance-sheets/right-freedom-assembly-and-association>
19. The right to freedom of assembly and association, <https://www.ag.gov.au/rights-and-protections/human-rights-and-anti-discrimination/human-rights-scrutiny/public-sector-guidance-sheets/right-freedom-assembly-and-association>
20. Protests and the law in NSW Briefing Paper No 7/2015 by Tom Gotsis, <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/protests-and-the-law-in-nsw/Protests%20and%20the%20law%20in%20NSW.pdf>
21. Japan, <https://www.britannica.com/place/Japan>
22. The right of peaceful assembly, Japan <https://www.rightofassembly.info/country/japan>
23. The International Human Rights Framework on the Right of Peaceful Assembly, South Korea, <https://www.rightofassembly.info/country/south-korea>
24. National Capital Authority, The Right to Protest Guidelines, https://www.nca.gov.au/sites/default/files/publication-documents/The_Right_to_Protest.pdf?acsf_files_redirect
25. <https://zuv.mn/n7j>
26. Amnesty International, Arrested For Protest Weaponizing The Law To Crackdown On Peaceful Protesters In France, 2020.
27. Law On Australia's Right To Hold Public Assemblies By Criminal Defence Lawyers Australia on 06/06/2020, <https://www.criminaldefencelawyers.com.au/blog/law-on-australias-right-to-hold-public-assemblies/>
28. "The rights to freedom of peaceful assembly and of association", the Government of Japan's response to the OHCHR's questions. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/FAssociation/Responses2012/MemberStates/Japan.pdf>

ТАВ. ОЛОН НИЙТИЙН ГАЗАР ҮЗЭЛ БОДЛОО ИЛЭРХИЙЛЭХ ЭРХИЙН ТУХАЙ
ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ СУДАЛГАА

Судалгааг удирдсан:

С.Сүхбаатар	Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D)
-------------	---

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Б.Түмэндэмбэрэл	Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан, Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)
О.Энххүслэн	Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Энэхүү судалгааг ХЗҮХ-ийн 2022 оны
гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний 3.11-т заасны дагуу хийсэн болно.
Судалгааг гүйцэтгэж ХЗДХЯ-нд хүргүүлсэн огноо: 2022.12.27.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	233
НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ	235
ХОЁР. ЖУРМЫН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГЭЭ ТОГТООСОН БАЙДАЛ	236
2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал.....	236
2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал.....	237
2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал.....	238
2.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал.....	239
2.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал.....	240
ГУРАВ.ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ ЖУРМЫН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ	242
3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал	243
3.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал	255
3.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал	258
3.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал	268
3.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал.....	272
ДӨРӨВ.ҮР ДҮНГ ҮНЭЛЖ, ЗӨВЛӨМЖ ӨГСӨН БАЙДАЛ	276
4.1. Үнэлэлт, дүгнэлт.....	276
4.2. Зөвлөмж	280
НОМ ЗҮЙ	283

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.22 дахь хэсэгт “Хууль зүйн судалгааны чанарыг шинэ түвшинд гаргаж, хууль тогтоомжийн боловсруулалт, хэрэгжилтийг судалгаанд суурилан хөгжүүлэх боломжийг бүрдүүлнэ”, мөн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-т “Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, түүнд олон нийтийн оролцоог хангах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх замаар хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлнэ” гэж тусгасан.

Энэ хүрээнд 2017 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр мөрдөж эхэлсэн “Хууль тогтоомжийн тухай” хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүднээс Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ыг баталсан.

Энэхүү судалгааны зорилго нь Засгийн газраас баталсан аргачлалыг баримтлан “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төсөлд “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийхэд оршино.

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20 дугаар зүйлийн 1-т “Хүн бүр чөлөөтэй, тайван хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй.”, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 21 дүгээр зүйлд “Тайван хуран цуглах эрхийг хүлээн зөвшөөрнө. Энэхүү эрхийг эдлэхэд ардчилсан нийгэмд үндэсний буюу нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах, эсхүл бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах эрх ашгийн үүднээс хуулийн дагуу тогтоосноос өөр хязгаарлалт хийж болохгүй.”, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т “Итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно” гэж зааснаар жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулж өгсөн байдаг. “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төсөл нь энэхүү жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулж, зохицуулах агуулгатай органик хуулийн төсөл тул ач холбогдол өндөртэй хуулийн төсөл юм.

“Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төсөл нь 1994 оны 7 дугаар сарын 7-ны өдөр батлагдсан “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуулийн шинэчилсэн найруулга юм. “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хууль нь 1994 оноос хойш нийгмийн хэрэгцээ, шаардлагын дагуу нийтдээ 5 удаа өөрчлөлт орж байсан. Тухайлбал, 1996, 2005, 2006, 2014, 2017 онуудад нийтдээ тус хуулийн 28 зүйл, заалтад нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан байна.

Ийнхүү нийгмийн хэрэгцээ, шаардлага, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах зорилгоор нэмэлт, өөрчлөлтүүд хийгдсэн хэдий ч тус хуулийг хууль хэрэглээ, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах болон зохион байгуулалтыг сайжруулах талаас өөрчлөн шинэчлэх шаардлага гарч буйг олон судалгааны бүтээл, илтгэл, нийтлэл, олон улсын байгууллагын болон дотоодын хүний эрхийг хамгаалах байгууллагын зөвлөмж, дүгнэлтэд авч үзжээ. Тиймээс энэхүү хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх

судалгааг дээрх нөхцөл байдлуудад нийцүүлэн хийсэн болно.

“Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх ажиллагааг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөө тооцох аргачлал” /цаашид “Аргачлал” гэх/-д заасны дагуу дараах үе шаттайгаар хийлээ. Үүнд:

1. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгох;
2. Журмын төслөөс үр нөлөө тооцох хэсгээ сонгох;
3. Урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу үр нөлөөг тооцох;
4. Үр дүнг үнэлэх, зөвлөмж өгөх.

НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ

Хуулийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээг тооцохдоо хуулийн төслийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан, аргачлалд дурдсан дараах 6 шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон. Үүнд:

1. Зорилгод хүрэх байдал;
2. Практикт хэрэгжих боломж;
3. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал;
4. Ойлгомжтой байдал;
5. Зардал¹;
6. Харилцан уялдаа,

Эдгээр шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дараах үндэслэлийг харгалзан үзсэн. Тухайлбал:

1. Хуулийн төсөл нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хангах зорилгод болон хуулийн төслийн 1.1-т заасан “Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах, жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэх зорилгод нийцэж буй эсэх;
2. Хуулийн төсөлд тусгагдсан Нийтлэг үндэслэл, Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх зохицуулалт, Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах хязгаарлалт, Оролцогчийн аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн дэг журмыг хангуулах бүлэгт хамаарах зохицуулалт нь практикт хэрэгжих боломжтой эсэх;
3. Хуулийн төсөлд тусгагдсан зохицуулалтыг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх субъектуудын болон иргэдийн хувьд ойлгомжтой, логик дараалалтай боловсруулагдсан эсэх;
4. Хуулийн төсөл нь шинэчилсэн найруулга буюу Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн дагуу заалтын 50-аас дээш хувьд өөрчлөлт орсон учраас шинэ зохицуулалтууд нь хүлээн зөвшөөрөгдөх эсэх;
5. Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь өөр хоорондоо болон бусад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжтой нийцсэн эсэх, мөн төрийн байгууллагын чиг үүрэгтэй давхардсан, зөрчилдсөн эсэх зэргийг тус тусад нь шалгах;

¹ Хуулийн төслийн “Зардал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг ““Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төсөл”-ийн төслийн зардлын тооцоо гэсэн тусдаа судалгаагаар гүйцэтгэсэн тул дэлгэрэнгүйг тус судалгаанаас үзнэ үү.

ХОЁР. ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГЭЭ ТОГТООСОН БАЙДАЛ

Энэхүү хэсэгт уг хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгээ тогтоож, сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд холбогдох зүйл, заалтыг сонгоно. Энэхүү зүйл заалтыг сонгохдоо хууль зүйн хувьд шууд үр дагавар үүсгэж байгаа голлох ач холбогдол бүхий заалтуудыг сонгож авсан. Өөрөөр хэлбэл тухайн төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ цаг хугацаа, зардал хэмнэх үүднээс хуулийн төсөлд шинээр нэмж орж буй, голлох ач холбогдол бүхий заалтыг сонгож, тухайн сонгож буй заалтын үр нөлөөг судална.

Түүнчлэн хуулийн төсөл батлагдсанаар тодорхой зардал үүсгэж болохуйц, эсхүл тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой, мөн тодорхой субъектэд үүрэг хүлээлгэсэн, тодорхой байгууллагад шинээр үүрэг хүлээлгэж байгаа, мөн тухайн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор шинэ хэлтэс, нэгж байгууллага бий болгох шаардлагатай эсэх зэргийг харгалзан үр нөлөө тооцох хэсгээ тогтоосон.

Ингээд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдлыг шалгуур үзүүлэлт бүрийг тус бүрт нь авч үзье.

2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Зорилгод хүрэх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтээр хууль тогтоомжийн төслийн зохицуулалтыг шалгаж, үр нөлөөг нь үнэлэх бол тухайн төслөөр тавьсан зорилгод хүрэхэд чиглэгдсэн эсхүл, түүнийг тодорхой илэрхийлж чадахуйц зүйл, заалтуудыг сонгоно. Үүний тулд тухайн төслийн үзэл баримтлалтай сайтар танилцаж, хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлагыг хэрхэн тодорхойлсон, энэхүү үндэслэл, шаардлага нь зорилгыг хэрхэн илэрхийлж байгаа эсэхийг судалдаг. Энэ хүрээнд дараах асуудлуудыг зорилгодоо нийцсэн эсэхийг авч үзнэ. Үүнд:

- Тус хуулийн төслийн зарим хэсэг нь Үндсэн хууль болон хуулийн төслийн 1.1-т заасан зорилгод нийцсэн эсэх
- Хуулийн төслийн зорилго нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хангах зорилгод нийцсэн эсэх

Иймд “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төслөөс дээрх асуудлын дагуу зорилгодоо хүрсэн эсэхийг “зорилгод хүрэх байдал”-ийн үр нөлөөг тооцно.

Хүснэгт 5.1. Зорилгод хүрэх байдал

№	Зорилгод хүрэх байдал	Сонгосон зүйл заалт
1.	Хуулийн төслийн зарим хэсэг нь Үндсэн хууль болон хуулийн төслийн 1.1-т заасан зорилгод нийцсэн эсэх	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн нэр буюу “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” гэх - Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг - Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг “Хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын хуулийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд оролцох эрхтэй.” гэх - Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцохыг хязгаарласан агуулгатай захиргааны хэм хэмжээний акт баталж, мөрдүүлэхийг хориглоно.” гэх - Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг “Улс орны буюу тодорхой нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд онц болон дайны байдал зарласан, гамшиг, аюулт үзэгдэл, осол тохиолдсон бол тухайн нутаг дэвсгэрт уг шалтгаан арилтал жагсаал, цуглаан хийхийг эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр хориглож болно.” гэх
2.	Хуулийн төслийн зорилго нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөний зохицуулалтын зорилгод нийцсэн эсэх	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 1.1 дэх хэсэг “Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах, жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэх

2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Практикт хэрэгжих боломж” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авсан тохиолдолд тухайн хууль тогтоомжийн төслөөр шинээр бий болгож байгаа чиг үүрэг, эрх хэмжээ, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтыг сонгон авдаг. Тус шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл, зохион байгуулалттай холбоотой зохицуулалтыг сонгон “Практикт хэрэгжих боломж” гэх шалгуурын үр нөлөөг тооцсон болно.

Хүснэгт 5.2. Практикт хэрэгжих боломж

№	Практикт хэрэгжих боломж	Сонгосон зүйл заалт
1.	Жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдэлтэй холбоотой зохицуулалт	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр зохион байгуулах газар, хугацаа зэрэгт өөрчлөлт оруулж болно.” гэх

2.	Жагсаал, цуглаан хийх болон зохион байгуулахтай холбоотой зохицуулалт	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг “Цагдаагийн байгууллагаас иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа газар нь тухайн асуудлыг хүргэхээр зорьсон этгээдэд харагдахуйц, эсхүл сонсогдохуйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдэл гаргахгүй байна.” гэх - Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг “Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчидтой идэвхтэй харилцаатай байна” гэх - Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсаны дараа оролцогчдыг гэртээ харих, тарах боломжоор хангасан байна.” гэх
----	---	--

2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Ойлгомжтой байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авсан тохиолдолд хууль тогтоомжийн төслөөс тодорхой заалтыг, эсхүл бүхэлд нь сонгон авч шалгах боломжтой. Хууль тогтоомжийн төсөлд хэрэглэсэн нэр томьёо, хэл зүйн найруулга, үг сонголтын хувьд ойлгомжтой байгаа эсэх, иргэд байгууллагууд тухайн зохицуулалтыг шууд ойлгож хэрэглэх, хэрэгжүүлэх боломжтой байгаа эсэхийг шалгаж үнэлнэ. Тус шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, Олон улсын гэрээтэй зөрчилдсөн, хуулийн төслийн нэр томьёоны тайлбарт тусгаагүй, тухайн хуулиар зохицуулах ёстой нийгмийн харилцааг бүрэн тусгаагүй, хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй зохицуулалт орсон эсэх, үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй, товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих зохицуулалтыг сонгож авсан.

Хүснэгт 5.3. Ойлгомжтой байдал

№	Ойлгомжтой байдал	Сонгосон зүйл заалт
1.	Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, Олон улсын гэрээтэй зөрчилдсөн	- Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэг “Сэтгэцийн өвчтэй хүн, хуульд заасан бол төрийн жинхэнэ албан хаагч жагсаал, цуглаан, өлсгөлөн, суулт зохион байгуулах, оролцохыг хориглоно.” гэх
2.	Хуулийн төслийн нэр томьёоны тайлбар дутуу, нэр томьёоны тодорхойгүй байдал	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэг “Иргэд тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо эрх бүхий этгээдэд хүргэх зорилгоор олон нийтийн газар тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцох, өлсгөлөн, суулт зарлах болон бусад хэлбэрээр илэрхийлж болно.” гэх - Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг “...зэрэг...” гэх

3.	Тухайн хуулиар зохицуулах ёстой нийгмийн харилцааг бүрэн тусгаагүй	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг “Тайван жагсаал, цуглаанд тавих аливаа хориг, хязгаарлалт олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцсэн байх ёстой.” гэх - Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2 дахь хэсэг “дайныг сурталчлах, ялгаварлан гадуурхах, 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.” гэх - Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “Аяндаа үүссэн цуглаан, жагсаалыг эрх бүхий байгууллагад мэдэгдсэн эсэх, зохион байгуулагчтай эсэхээс үл хамааран оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангана.” гэх - Хуулийн төсөлд хууль сахиулагчийн эрх, үүрэг, үйл ажиллагааг тусад нь зохицуулах
4.	Хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй зохицуулалт орсон эсэх	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах мэдэгдэл нь тухайн жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, түүнд оролцогчдын олон нийтийн газар үзэл бодол илэрхийлэх эрхийг хангах, тухайн нутаг дэвсгэр дэх замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангахад шаардлагатай бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах зорилготой.” гэх
5.	Үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэг “... байгууллагаас...” гэх - Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг “...мөшгих...” гэх - Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэг “...батаж...” гэх - Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг “...дараахь...” гэх - Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “... оролцогчдийн...” - Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг “...харагдахүйц, эхүл...” гэх - Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг “...төлөөлөлтэй...” гэх - Хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэг “...баг...” гэх - Хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг “...комис...” гэх

2.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авсан тохиолдолд тухайн хууль тогтоомжийн төслийг хэрэгжүүлэх байгууллага хүлээн зөвшөөрч хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхийг үнэлэх учраас тодорхой байгууллага, иргэний эрх ашиг хөндөгдөж буй зохицуулалтыг сонгон авах нь зүйтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, тухайн төслөөр зохицуулж буй, эсхүл шинээр бий болгож буй зохицуулалтыг иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллага хүлээн зөвшөөрч хэрэгжүүлэх эсэхийг үнэлэх учраас иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагын эрх үүрэг, тэдгээрийн ашиг сонирхол хөндөгдөх зохицуулалтыг сонгон авдаг. Тус хуулийн төслийн хүрээнд нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахуун болон онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөхгүй, нийтээр ижил ойлгох харилцааг өөр байдлаар зохицуулсан гэх зохицуулалтыг сонгон авлаа.

Хүснэгт 5.4. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал

№	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал	Сонгосон зүйл заалт
1.	Нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахуун болон онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөхгүй	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Иргэд тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо эрх бүхий этгээдэд хүргэх зорилгоор олон нийтийн газар тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцох, өлсгөлөн, суулт зарлах болон бусад хэлбэрээр илэрхийлж болно.” гэх - Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Дараах байрлалд жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцох, өлсгөлөн зарлах, суулт хийхийг хориглоно: <ul style="list-style-type: none"> 1.1.Монгол Улсын хилийн зурвас газар; 1.2.түүх соёлын дурсгалт зүйл бүхий байгууллага; 1.3.нисэх онгоцны буудал, төмөр замын өртөө, буудал 1.4.авто замын зорчих хэсэг, гүүр, автомашины зогсоол; 1.5.Төрийн ордон, түүний нутаг дэвсгэр; 1.6.Төрийн тусгай хамгаалалттай газар; 1.7.хорих анги.” гэх - Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Жагсаал, цуглааныг санаачлагч нь уг арга хэмжээнээс үүсэх үр дагаврыг биечлэн хариуцах үүрэг бүхий зохион байгуулагч хүнийг албан ёсоор томилно.” гэх
2.	Нийтээр ижил ойлгох харилцааг өөр байдлаар зохицуулсан	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн “...Жагсаал, цуглаан...” гэх нэр томъёоны агуулга

2.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Харилцан уялдаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх стандарт асуултуудад хариулах замаар зохицуулалт нэг бүрийн уялдаа холбоог шалгах учраас шалгах хэсгээ сонгохдоо хуулийн төслийн тодорхой заалт, зохицуулалтыг бус тухайн төслийг бүхэлд нь сонгох нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, харилцан уялдаа гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд бид тухайн зохицуулалт нэг бүрийн уялдаа холбоо, бусад хуультай нийцтэй байдлыг шалгадаг. Энэхүү байдлаар шалгахад журмын төслөөс “Харилцан уялдаа” гэх шалгуурт нийцээгүй зүйл, заалтууд ажиглагдлаа. Тухайлбал хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай зөрчилдсөн, давхардсан, хуулийн төсөлд байх шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан зэрэг зохицуулалтууд үүнд хамаарч байна.

Хүснэгт 5.5. Харилцан уялдаа

№	Харилцан уялдаа	Сонгосон зүйл заалт
1.	Хуулийн төслийн “Хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль, Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай хууль тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ.” гэх

*ОЛОН НИЙТИЙН ГАЗАР ҮЗЭЛ БОДЛОО ИЛЭРХИЙЛЭХ ЭРХИЙН ТУХАЙ
ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ СУДАЛГАА*

2.	Хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай зөрчилдсөн	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 5, 6 дахь хэсэг “Адил асуудлаар, адил цаг хугацаанд өөр өөр газарт, эсхүл өөр өөр асуудлаар адил газарт жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хязгаарлахгүй. Тухайн асуудлаар жагсаал, цуглаж байгаа асуудлын эсрэг байр сууринаас үзэл бодлоо илэрхийлж жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхийг хязгаарлахгүй.” гэх - Хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг “Цагдаагийн алба нь жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдах үеэр энэ хуульд заасан аюул занал гарцаагүй бий болсон гэж үзэх үндэслэл нотлогдсон бол албадан тараана. Хуулиар хориглосон газар, зорилгоор зохион байгуулагдсан, эсхүл хориглоогүй жагсаал, цуглааны явцад хориглосон нөхцөл байдал бий болсон бол албадан тараах үндэслэл болно.” гэх
3.	Хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай давхардсан эсэх	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг “Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчидтой идэвхтэй харилцаатай байна.”, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг “Эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй, хүүхэд, ахмад настан зэрэг хүмүүстэй тухайн этгээдийн онцлогт тохирсон харилцаа үүсгэнэ.” гэх
4.	Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлийн 9 дэх хэсэг “Албадан тараах ажиллагааны явцыг гэрэл зураг, дуу-дүрсний бичлэгээр баримтжуулна.” гэх
5.	Хуулийн төсөлд байх шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг “Зохион байгуулагч нь энэ зүйлийн 4-т заасан шаардлагыг оролцогчдод урьдчилан анхааруулж, тухайн нөхцөл байдал хангагдаагүй тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад нэн даруй мэдэгдэж шаардлагатай арга хэмжээ авах саналыг хүргүүлнэ.” гэх - Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг “Тухайн зохион байгуулж байгаа асуудлаарх хариуцах этгээд тодорхой бол тухайн эрх бүхий байгууллагаас төлөөлөн эрх бүхий этгээд уулзах, жагсагчдын төлөөлөлтэй уулзах, шаардлагатай мэдээлэл өгөх зэрэг хуульд нийцүүлэн холбогдох арга хэмжээ авна.” гэх
6.	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг “Иргэд олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхтэй холбоотой гомдол, мэдээллээ тухайн байгууллагын удирдлага, дээд шатны албан тушаалтан, Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, шүүхэд гаргах эрхтэй.” гэх

**ГУРАВ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ
ЖУРМЫН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ**

Тохирох шалгах хэрэгсэл нь урьдчилан тогтоосон шалгуур үзүүлэлтээс шалтгаалан харилцан адилгүй байх бөгөөд шалгуур үзүүлэлт тус бүрт нийцсэн дараах шалгах хэрэгсэл байна. Эдгээр шалгах хэрэгсэл нь хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтэд нийцсэн боломжтой арга, хэрэгсэл юм.

Хүснэгт 5.6. Шалгуур үзүүлэлт болон тохирох шалгах хэрэгсэл

Шалгуур үзүүлэлт	Тохирох шалгах хэрэгсэл
Зорилгод хүрэх байдал	Зорилгод дүн шинжилгээ хийх
Практикт хэрэгжих боломж	Практикт турших
Ойлгомжтой байдал	Ойлгомжтой байдлыг шалгах
Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгаа хийх
Харилцан уялдаа	Хуулийн төслийн уялдаа холбоог шалгах

Өмнөх үе шатуудад журмын төлийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, үр нөлөөг үнэлэх хэсгээ тогтоосон тул тэдгээрт тохирох шалгах хэрэгслийг дараах байдлаар харуулав.

Хүснэгт 5.7. Шалгуур үзүүлэлт

№	Шалгуур үзүүлэлт	Үр нөлөөг үнэлэх хэсэг	Тохирох шалгах хэрэгсэл
1.	Зорилгод хүрэх байдал	-Хуулийн төслийн нэр буюу “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай”, Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэг, 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэг, 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг;	Зорилгод дүн шинжилгээ хийх
2.	Практикт хэрэгжих боломж	-Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг	Практикт хэрэгжих байдлыг баримт, бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар хэрэгжих эсэхийг судлах
3.	Ойлгомжтой байдал	-Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэг, 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэг, 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг, 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 5 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг, 3 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэг, 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг, 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэг, 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг;	Ойлгомжтой байдлыг судлах, ингэхдээ Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар хуулийн төслийг шалгах, мөн бусад баримт, бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар судлах
4.	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал	-Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Хуулийн төслийн “...Жагсаал, цуглаан...” гэх нэр томъёо	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгаа хийх асуудлын хүрээнд баримт бичгийн судалгаа хийж дүгнэх

5.	Харилцан уялдаа	-Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 4 дүгээр зүйлийн 5, 6 дахь хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 9 дэх хэсэг, 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг;	Харилцан уялдааг судлах, ингэхдээ Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар хуулийн төслийг шалгах, мөн бусад баримт, бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар судлах
----	-----------------	---	--

Дээрх урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирсон шалгах хэрэгслийн дагуу журмын төслийн үр нөлөөг дараах байдлаар үнэлэв.

3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

“Зорилгод хүрэх байдал”-ыг үнэлэхдээ хуулийн үзэл баримтлалд тусгагдсан хуулийн төсөл боловсруулах болсон хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн эсэх, хуулийг батлан хэрэгжүүлснээр хүрэхээр тавьсан зорилгод хүрэх боломжтой байдлаар томъёологдож чадсан эсэхийг тухайн хуулийн төслийн үзэл баримтлал, түүний агуулгыг хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлж буй зохицуулалттай харьцуулан дүн шинжилгээ хийдэг. Энэ хүрээнд хуулийн төслийн зарим зүйл, заалт болон журмын төслийн зорилго хэсэг буюу 1.1 дэх хэсэгт дүн шинжилгээ хийнэ.

Хуулийн төслийн “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” гэх нэрийн тухайд.

2022 онд боловсруулагдсан энэхүү хуулийн төслийн нэр нь 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуулиас өөрчлөгдөж “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” хууль болон өөрчлөгджээ. Иймд шинээр томъёологдсон хуулийн нэр нь зорилгод нийцэж буй эсэхийг судлах шаардлагатай.

3.1.1. “Жагсаал, цуглаан”-ы тухайд

Иргэний улс төрийн эрх буюу жагсаал, цуглаан хийх гэдэг нэр томъёо нь 18 дугаар зууны дунд үеэс хойш ашиглагдаж эхэлсэн. Жагсаал, цуглаан нь хүмүүс олноор цуглан гүйх, алхах, жагсах хэлбэрийн үйл явц болно. Тиймээс энэ үг нь цугларах гэдэг үгнээс гаралтай бөгөөд Ирландын тэмцэгч Данейль О-Коннелл (1775–1847) нь анхлан хэрэгжүүлжээ².

Жагсаал (англ. demonstration) нь иргэд хот суурингийн гудамж талбайгаар зохион байгуулалттайгаар жагсан явж, улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа илэрхийлэх юм³. Харин цуглаан (англ. assembly) нь иргэдээс улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон асуудлаар үзэл бодол, санал, шаардлагаа нийтэд илэрхийлэх зорилгоор зохион байгуулж байгаа үйл ажиллагаа юм⁴.

Монгол хэлний тайлбар тольд “Жагсаал, цуглаан” гэдгийг олон нийтээрээ тайван цуглаж, үзэл бодлоо илэрхийлэх явдал⁵ гэж тодорхойлсон байна.

2 Daniel O’Connell, Холбоос: <https://www.libraryireland.com/biography/DanielOConnell.php>, Сүүлд үзсэн: 2022.12.15.

3 С.Нарангэрэл, Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг, (УБ, 2021), 142 дахь тал.

4 С.Нарангэрэл, Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг, (УБ, 2021), 561 дэх тал.

5 Монгол хэлний их тайлбар толь, Холбоос: <https://mongoltoli.mn/dictionary/detail/41096>, Сүүлд үзсэн: 2022.12.15.

Олон улсад тухайн нэр томъёог “Peaceful Assembly” буюу тайван цуглаан хийх болон “Freedom of Assembly” буюу чөлөөтэй хуран цуглах эрх чөлөө гэх байдлаар тодорхойлдог байна.

Үндэсний хүний эрх, байгууллагуудын хамтын нөхөрлөлийн форумын зүгээс энэхүү нэр томъёог дараах байдлаар тайлбарласан байна. Тайван цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө нь ардчилсан нийгмийн үндэс суурийг бүрдүүлдэг үндсэн эрх юм. Тэд идэвхтэй, чөлөөт иргэний нийгмийн гол цөм нь бөгөөд тэдэнд хамааралтай асуудалд оролцох боломжийг иргэдэд олгодог.

Тайван цуглаан хийх эрх чөлөө нь олон нийтийн жагсаал, эсэргүүцлийн жагсаал, пикет, жагсаал зэрэгт оролцох зэргээр нэгдлийн нэг хэсэг болж өөрийгөө илэрхийлэх боломжийг олгодог. Цуглаанууд нь өөрчлөлтийг сурталчлах, хүний эрхтэй холбоотой эсэхээс үл хамааран хүмүүст чухал ач холбогдолтой асуудлын талаар мэдлэгийг дээшлүүлэх платформ байж болно.

Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө гэдэг нь үзэл бодол, санаагаа хадгалах, хуваалцах, нээн илрүүлэх эрх чөлөөг агуулдаг. Үүнд иргэд олон нийтийг хамарсан эсэргүүцэл, жагсаал цуглаан хийх замаар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх багтдаг тул энэ эрх нь тайван жагсаал цуглаан хийх эрхтэй нягт холбоотой юм.

Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө нь ардчилсан орны үйл ажиллагаанд нэн чухал бөгөөд тайван жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөтэй холбоотой. Энэ нь улс төрийн нам, үйлдвэрчний эвлэл, төрийн бус байгууллага, шашны байгууллага болон бусад холбоо гэх мэт ардчилсан институци байгуулах, нэг хэсэг байх эрхийг хамгаалдаг⁶.

Үүнээс дүгнэвэл үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний нэг бүрэлдэхүүн эрх нь тайван цуглаан хийх эрх чөлөө болох нь харагдаж байгаа бөгөөд эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө нь түүнтэй холбоотой байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т зааснаар “Монгол Улсын иргэн итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван **жагсаал, цуглаан хийх** эрх чөлөөтэй. **Жагсаал, цуглаан хийх** журмыг хуулиар тогтооно;” гэж хуульчилсан байдаг. Иймд “Жагсаал, цуглаан” гэх нэр томъёо Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан байна.

Энэхүү эрх нь нийгмийн хэв журам, иргэдийн аюулгүй байдлыг алдагдуулахгүй, эмх замбараагүй байдал үүсгэхгүй, хүчирхийлэл халдлага, үймээн самуун дэгдээхгүй гэсэн санааг илэрхийлдэг. Энэ нь бид хүрээлэн буй орчин тойронд болж буй аливаа шударга бус үйлдэлд санаа бодлоо ухаалаг, тайвнаар илэрхийлэх арга зам бөгөөд ингэснээр ойлголцол, дэмжлэгийг бий болгож чадна⁷.

Харин Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээний хувьд энэхүү нэр томъёог өөр байдлаар тодорхойлжээ. Тухайлбал, Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20 дугаар зүйлийн 1-т “Хүн бүр чөлөөтэй, **тайван хуран цуглах**, эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй.”, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 21 дүгээр зүйлд “**Тайван хуран цуглах** эрхийг хүлээн зөвшөөрнө. Энэхүү эрхийг

6 Commonwealth forum of national human rights and institution, Freedom of Expression, Association and Peaceful Assembly, Холбоос: <https://cfnhri.org/human-rights-topics/freedom-of-expression-association-and-peaceful-assembly/>, Сүүлд үзсэн: 2022.12.15.

7 Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрхийн товч тайлбар, (УБ, 2012), 67 дахь тал.

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.” гэдэг байдлаар зохицуулсан.

Үүнээс гадна олон улсын болон дотоодын судалгаануудад энэхүү нэр томьёог авч үзжээ.

Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газрын “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага”-д **“Жагсаал, цуглаан”** гэх нэр томьёог тусгасан байна. Тус судалгаанд тодорхойлсноор тайван **жагсаал, цуглаан** хийх эрх нь бүх хувь хүн, нийгмийн бүлэг, бүртгэлгүй холбоод, хуулийн этгээд, аж ахуйн нэгжид хамаарна. Жагсаал, цуглаан гэдэг нь хэн нэгэнд ямар нэг зүйлийн талаар хэлэх зүйлээ дамжуулах зорилготой арга хэмжээ гэдгийг онцлон тэмдэглэсэн байдаг үндэс угсаа, арьс өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэсний болон нийгмийн гарал үүсэл, өмч хөрөнгө, төрсөн болон бусад статус зэрэг дээр нь үндэслэн аливаа ялгаварлан гадуурхлыг хориглоно. Хүмүүсийн тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хязгаарлахад чиглэсэн эдгээр үндэслэлээр ялгаварлан гадуурхах нь олон улсын хүний эрхийг зөрчсөн гэж үздэг⁸. Түүнчлэн жагсаал, цуглааныг тайван жагсаал, цуглаан, аяндаа бий болдог жагсаал, цуглаан, нэгэн зэрэг болдог жагсаал, цуглаан, эсрэг жагсаал гэх төрлүүдтэй болохыг тодорхойлжээ.

“Эмнести Интернэшнл” олон улсын байгууллагын “Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа” судалгааны тайлан, “Жагсаал, цуглааны эсрэг цагдаагийн хүчийг хэрэглэхээс зайлсхийх нь” судалгааны тайлан, Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай шинэчлэн сайжруулахтай холбоотой өгөх урьдчилсан санал, зөвлөмж зэрэгт **жагсаал, цуглаан** гэх нэр томьёогоор тодорхойлон тайлбарласан байна. Мөн НҮБ-ын Жагсаал цуглааныг зөв зохистой зохицуулах 10 зарчимд тус нэр томьёогоор тодорхойлжээ.

Монгол Улсын хувьд судлаачид болон байгууллагууд **“Жагсаал, цуглаан”** гэх нэр томьёог хэрэглээд нэгэнт заншжээ. Тодруулбал, Хүний эрхийн үндэсний комиссын “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэл”, “Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал” сэдэвт судалгааны тайлан, Онц байдалтай холбоотой хүний эрхийн зөрчлийн мониторинг хамгааллын эвслийн “Баримтжуулалтын тайлан”, Х.Чинбатын “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө ба Монгол Улс” эрдэм шинжилгээний нийтлэл, О.Мөнхсайханы “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт” эрдэм шинжилгээний нийтлэл зэрэг бүтээлүүдэд тус тус ийнхүү авч үзжээ.

3.1.2. “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх”-ийн тухайд

Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх нь өөртөө хэд хэдэн эрхийг багтаасан “багц” эрх, эрх чөлөөний бүрдэл байдаг. Монгол Улсын Олон Улсын гэрээ, Монгол

8 Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар, Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага, 14-15 дахь тал.

Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжоор тодорхойлон баталгаажуулсан 10 гаруй үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх байна.

- Мэдээлэл, үзэл санааг улсын хил хязгаарыг үл харгалзан амаар
- Бичгээр буюу хэвлэлээр (хэвлэн нийтлэх)
- Уран сайхны хэлбэрээр үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх
- Түүнчлэн өөрийн сонгосон бусад аргаар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх
- Эрж хайх (мэдээлэл хайх)
- Хүлээн авах (мэдээлэл хүлээн авах)
- Түгээх эрх
- Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх
- Эвлэлдэн нэгдэх эрх
- Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл гомдлоо гарга шийдвэрлүүлэх
- Өлсгөлөн зарлах зэрэг “нэгэн багц” эрх, эрх чөлөөний бүрдэл аж.

Энэ эрх нь маш эмзэг, байнга хөндөгдөж, зөрчигдөж байдаг тул үүнийг маш зөв, соёлтой хэрэглэх, мөн хамгаалж байх учиртай.⁹

Өөрөөр хэлбэл үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн нэг бүрэлдэхүүн хэсэг нь тайван жагсаал, цуглаан хийх байна.

Дэлхийн улс, орнуудад тус агуулгатай хуулийн нэрийг өөр өөрөөр нэрлэжээ. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсад 1978 онд батлагдсан Цуглааны хууль (Assembly act)-аар, Бүгд найрамдах Эстони Улс 1997 онд хүчин төгөлдөр болсон “Олон нийтийн цуглааны тухай хууль”-аар, Бүгд найрамдах Франц Улсын хувьд “Жагсаал, цуглааны эрх чөлөөний тухай хууль (1881)”, “Нийтийн жагсаал, цуглаануудын тухай хууль (1907)”-аар, Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын хувьд “Хурал цуглаан, жагсаалын тухай хууль”-иар тус тус зохицуулж байна.

Дээрхээс дүгнэвэл, тайван цуглаан хийх буюу жагсаал, цуглаан хийх эрх нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхээс ялгаатай бөгөөд бүрэлдэхүүн хэсэг нь болдог байна. “Жагсаал, цуглаан” гэх нэр томъёоны тухайд тусдаа ойлголт гэдэг нь түүний үүсэл, тодорхойлолт зэргээс харагдаж байна. Үүний дагуу Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын нэгдэн орсон гэрээнүүдэд ч тайван цуглаан буюу жагсаал, цуглаан гэх байдлаар эрхийг баталгаажуулж өгчээ. Олон Улсын байгууллагуудын судалгааны тайлан, зөвлөмж болон дотоодын байгууллагууд, судлаачдын судалгааны тайлан, зөвлөмжүүдэд авч үзсэнээр “Жагсаал, цуглаан” гэх нэр томъёогоор хэрэглэгдэж байна. Дэлхийн улс орнуудад ч мөн адил “Цуглаан”, “Жагсаал, цуглаан” гэх нэрээр хуулийг нэрлэн зохицуулж байна. Иймд одоогийн тус хуулийг нэрлэсэн нэр болох “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” гэх нэр нь хэтэрхий ерөнхий байдлаар тодорхойлсон, ойлголтын хувьд тусдаа зүйлийг нэгтгэсэн ойлголт байна. Тийм учраас ийнхүү нэрлэж байгаа тохиолдолд жагсаал, цуглаанаас гадна бусад үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөө түүний хэлбэрүүдийг сайтар тусгаж өгөх нь зүйтэй. Эсвэл “Жагсаал, цуглаан” гэх агуулгыг

9 Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал судалгааны тайлан, (УБ, 2004).

хадгалан түүн дээр нэмэгдүүлэн зайлшгүй хуульчлах шаардлагатай үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөний хэлбэрүүдийг тусгавал нийцэхээр байна.

Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг хуулийн төслийн зорилгод болон Үндсэн хуулиар тодорхойлсон зорилгод хүрэх байдалд нийцсэн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Эрх зүйн зорилго, чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд эрх зүйн зарчим шийдвэрлэх нөлөө үзүүлж, тэдгээрийн гол эх үндэс нь болно¹⁰. Иймд тус хуулийн төслийн зарчим нь зорилгыг хэрэгжүүлэхэд шийдвэрлэх нөлөө үзүүлэх хүчин зүйл нь юм. Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхээ эдлэх, төрөөс энэхүү эрхийг хангах болон олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах ажиллагаанд баримтлах зарчмуудыг тусгажээ. Энэ нь 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль”-д хуульчлагдаагүй шинэ зохицуулалт юм. Дараах зарчим үүнд хамаарна гэж үзжээ.

- Ялгаатай үзэл бодлыг хүлээн зөвшөөрөх;
- Үндэсний нэгдмэл байдлыг хангаж, харилцан итгэлцлийг дэмжих;
- Бусдын эрх, эрх чөлөө, нэр төр, алдар хүндийг хүндэтгэх;
- Хүчирхийллээс ангид байх;
- Эрх бүхий байгууллагаас хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь тухайн этгээдийн үйлдэл, хувийн байдалд тохирсон байх;
- Мэдээлэл нээлттэй байх.

Гэвч дээрх зарчмуудаас гадна Олон улсын байгууллагаас санал болгосон, хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлсэн, Үндсэн хуульд нийцсэн хэд хэдэн зарчим байгааг судалгааны энэхүү хэсэгт авч үзье.

Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын (ЕАБХАБ) Ардчилсан институци, хүний эрхийн газар (АИХЭГ)-ын гаргасан “Тайван цуглаан хийх эрх чөлөөний талаарх удирдамж”-д дараах зарчмуудыг тайван цуглаантай холбоотой хууль, журмыг боловсруулах, хэрэглэх, тайлбарлахад хүндэтгэх ёстой гэж үзсэн.

- 1. Жагсаал, цуглааныг дэмжих талаар итгэл үнэмшилтэй байх** /Хүний жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөг аль болох зохицуулалтгүйгээр эдлүүлэх ёстой. Жагсаал, цуглааны үеэр хуульд хориглосноос бусдыг зөвшөөрөх бөгөөд үүнийг Үндсэн хууль эсвэл жагсаал, цуглаантай холбоотой хуулиар баталгаажуулах ёстой./
- 2. Тайван жагсаал, цуглааныг хамгаалах нь төрийн үүрэг байх** /Төр нь тайван цуглааныг идэвхтэй хамгаалах эерэг үүрэгтэй бөгөөд цуглаан хийх эрх чөлөө, цагдаагийн эрх мэдлийн талаар дотоодын хууль тогтоомжид тодорхой тусгах ёстой. Энэхүү эерэг үүрэг нь төрөөс тайван жагсаалд оролцогчдыг аливаа этгээд, бүлэглэлээс (өдөөн өдөөн хатгагч, эсэргүүцэгчдийг оролцуулан) хамгаалахыг шаарддаг./
- 3. Хууль ёсны зарчим** /Аливаа хязгаарлалт нь хуульд заасан үндэслэлтэй байх ёстой. Хууль нь өөрөө тухайн хүн өөрийн зан үйл нь хууль зөрчсөн

10 Д.Баярсайхан, Эрх зүйн онол, (УБ, 2020), 50 дахь тал.

эсэхэд дүгнэлт хийж, ийм зөрчлийн үр дагавар ямар байхыг урьдчилан харж чадахуйц хангалттай нарийвчлалтай байх ёстой./

4. **Тэнцвэртэй байх зарчим** /Жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөнд тавьсан аливаа хязгаарлалт нь тэнцвэртэй байдлын шалгуурыг давах ёстой. Хязгаарлалтын арга хэмжээг үргэлж хамгийн бага байдлаар тодорхойлох ёстой./
5. **Сайн засаглал, ил тод шийдвэр гаргах, шударга ёсыг тогтоох боломж** /Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг зохицуулах талаар ямар байгууллага шийдвэр гаргах үүрэгтэйг олон нийт мэддэг байх ёстой, үүнийг хуульд тодорхой тусгах ёстой./
6. **Ялгаварлан гадуурхалтгүй байдал** / Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хүн бүр тэгш эдлэх ёстой. Энэхүү эрхийг бүлэг, хуулийн этгээд, цөөнх, харьяалалгүй хүн, эмэгтэй хүн, хүүхэд, эрх зүйн чадамжгүй этгээд хэмээн ялгаварлан гадуурхахгүйгээр хэрэгжүүлэх/¹¹

“Тайван цуглаан хийх эрх чөлөөний талаарх удирдамж”-ын эдгээр зарчмууд нь тус хуулийн төсөлтэй харьцуулбал илүү өргөн хүрээнд тодорхойлогдсон байна. Мөн түүнчлэн тайван жагсаал, цуглаан хийх нь төрийн үүрэг байх, хууль ёсны зарчим, тэнцвэртэй байх зарчим, жагсаал, цуглааныг дэмжих итгэл үнэмшилтэй байх зарчим зэрэг зайлшгүй тусгах ёстой зарчмуудыг тусгасан байна.

Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын (ЕАБХАБ) Ардчилсан институци, хүний эрхийн газар (АИХЭГ)-аас мөн “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага” гаргасан бөгөөд тус удирдамжид “Жагсаал цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах үндсэн зарчмууд”-ыг тодорхойлжээ. Үүнд:

1. **Ардчилсан зарчмаар хэв журам сахиулах** /Үүнд ардчилсан зарчмаар хэв журам сахиулах зорилтыг тууштай баримтлах, хууль дээдлэх ёс, цагдаагийн байгууллагын ёс зүй ба хүний эрх, цагдаагийн байгууллагын хариуцлага, ил тод байдал, цагдаагийн байгууллагын менежментийн асуудал хамаарна./
2. **Жагсаал, цуглаанд оролцогчдын зан байдлыг ойлгох** / Оролцогчдын зан байдлын талаар анхан шатны мэдлэгтэй байх нь жагсаал, цуглаан дээр ямар арга барилаар хэв журам сахиулж, зохицуулахаа шийдэх чухал үндэслэл болдог. Улмаар төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, дүгнэн тайлагнах зэрэг цаашдын бүх арга хэмжээ, ажиллагаа нь энэ ойлголт дээр үндэслэж явна./
3. **Мэдлэгтэй байх** /Жагсаал, цуглаанд оролцож буй янз бүрийн бүлгүүдийн талаар мэдлэгтэй байх нь зайлшгүй тавигдах урьдчилсан шаардлага /
4. **Дэмжлэг үзүүлэх** /Цагдаагийн арга стратеги нь юуны түрүүнд тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчид болон түүнд оролцогчдын хууль ёсны зорилгодоо хүрэх хүчин чармайлтад дэмжлэг үзүүлэхийг эрэлхийлэх ёстой. /
5. **Харилцаа холбоо** /Аливаа жагсаал, цуглааны бүхий л үе шатанд итгэлцлийг бий болгож, хадгалахын тулд “гэнэтийн зүйл байхгүй” гэх

11 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, p. 28-38

бодлогыг баримтлан, цагдаа, зохион байгуулагчид болон бусад оролцогч талуудын хоорондын харилцааг чиглүүлж байх ёстой бөгөөд тийм ч учраас энэ нь урьдчилан сэргийлэх, хурцадмал байдлыг намжаах гол тактик болдог./

- 6. Ялгаатай байдал / Жагсаал, цуглааны үеэр эрсдэл үүсгэх нэг чухал хүчин зүйл бол аливаа бүлэгт хамаарч буй бүх хүнийг бүгдийг нь адилхан гэж, бас бүгдээрээ аюултай гэж үзэж, тэдэнтэй тийнхүү харьцах аюул юм./¹²**

Тус хуулийн төсөл нь нэг талаасаа хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, жагсаал, цуглаан хийх эрхийг баталгаатай эдлүүлэх зорилготой ч нөгөө талаасаа жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилготой учраас хэв журам сахиулахад баримтлах дээрх зарчмуудаас хуулийн төсөлд тусгах нь зүйтэй.

Мөн түүнчлэн НҮБ-ын Тусгай илтгэгчид Майна Киай, Кристоф Хэйнс нарын боловсруулсан жагсаал цуглааныг зохицуулах талаарх практик зөвлөмжид “Жагсаал, цуглааныг зөв зохистой зохицуулах 10 зарчим”-ыг тусгасан¹³. Үүнд нийтдээ 10 бүлэг зарчим, түүнд хамаарах 100 шалгуур үзүүлэлт хамаардаг.

1. Улс орнууд жагсаал, цуглаанд оролцох эрхийг хүндэтгэн баталгаажуулах ёстой.
2. Хүн бүр тайван жагсаал, цуглаанд оролцох салшгүй эрхтэй.
3. Тайван жагсаал, цуглаанд тавигдах аливаа хориг, хязгаарлалт нь олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцсэн байх ёстой.
4. Төр нь иргэдэд тайван жагсаал хийх эрхээ эдлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх ёстой.
5. Зайлшгүй шаардлагатайгаас бусад тохиолдолд хүч, албадлага хэрэглэхгүй байх ёстой бөгөөд хэрэглэсэн тохиолдолд зөвхөн олон улсын хүний эрхийн хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх ёстой.
6. Хүн бүр жагсаал цуглааныг ажиглах, мониторинг хийх, бичлэг хийх эрхтэй байх ёстой.
7. Жагсаал, цуглаантай холбоотойгоор хувь хүний мэдээллийг цуглуулах нь хувийн нууц болон бусад эрхэд сөргөөр нөлөөлөх ёсгүй.
8. Хүн бүр жагсаал, цуглаантай холбоотой мэдээлэл авах эрхтэй.
9. Бизнесийн байгууллагууд, хувийн хэвшлийнхэн жагсаал, цуглааны хүрээнд

¹² Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар, Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага, 25-31 дэх тал.

¹³ Хуран чуулах, хамтран үйл ажиллагаа өрнүүлэх, эвлэлдэн нэгдэх боломжтой байх нь ардчилал, эдийн засаг, нийгэм, хувь хүний хөгжил, үзэл бодлоо илэрхийлэх, иргэний оролцоог дэмжихэд амин чухал юм. Хэдийгээр өнөөдөр дэлхий дахинаа жагсаал цуглааны гүйцэтгэх үүрэг ач холбогдол нэмэгдсээр байгаа ч, холбогдох хүний эрхийн олон улсын хууль, хэм хэмжээний талаарх ойлголт дутмаг байна. Дээрх асуудлыг тодорхой болгох зорилгоор Хүний Эрхийн Зөвлөлөөс 2014 онд тайван замаар хуран чуулах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудлаарх Тусгай илтгэгч Майна Киай, шүүхээс гадуур, дур зоргоор цаазлах асуудлаарх Тусгай илтгэгч Кристоф Хэйнс нарт жагсаал, цуглааныг зөв зохистой зохицуулах асуудлаар хамтарсан илтгэл гаргах хүсэлт тавьсан. Энэхүү илтгэл (A/HRC/31/66) нь 2016 оны 3 дугаар сард хэвлэгдсэн бөгөөд жагсаал, цуглааныг зохицуулах асуудлаар НҮБ-ын гишүүн 50 орон, 100 гаруй шинжээчидтэй хийсэн зөвлөлдөх уулзалтуудад үндэслэн гаргасан цуврал практик зөвлөмжүүдийг агуулдаг.

хүний эрхийг хүндэтгэх үүрэгтэй.

10. Төр, төрийн байгууллагууд жагсаал, цуглаантай холбоотой үйлдлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээнэ¹⁴.

Дээрх зарчмуудаас харвал шинээр боловсруулагдаж буй “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” хуулийн төсөлд тусгагдаагүй зарчмууд байгааг тус хуулийн төсөлд оруулах нь зүйтэй.

Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг “Хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын хуулийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд оролцох эрхтэй.” гэж заасан нь зорилгод хүрэх байдалд нийцсэн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль”-ийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хууль Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд оролцох эрхтэй.” гэж хуульчилсан байсан. Үүнийг тус “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай / шинэчилсэн найруулга” хуулийн төсөлд “Хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын хуулийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд оролцох эрхтэй.” гэж яг ижил байдлаар зохицуулжээ. Гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүнийг ийнхүү жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхийг хязгаарлаж зөвхөн оролцох байдлаар зохицуулсан нь тэгш эрхийг зөрчиж байна. Энэ талаар олон улсын болон дотоодын хүний эрхийн байгууллагын зөвлөмж, гадаад улсуудын хууль тогтоомжид тусгагдсан байдаг.

Тайван цуглаан хийх эрх чөлөөг хүн бүр тэгш эдлэх ёстой бөгөөд ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институци, хүний эрхийн албанаас цуглаан хийх эрх чөлөөг зохицуулахдаа аливаа хувь хүн, бүлгийг арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэсний болон нийгмийн гарал, өмч хөрөнгө болон бусад байдлаар ялгаварлан гадуурхах ёсгүй:

- олон нийтийн хурал, цуглаан зохион байгуулах, оролцох эрх чөлөө нь хувь хүн болон аж ахуйн нэгжийн аль алинд нь баталгаатай байх ёстой;
- цөөнх болон уугуул бүлгийн гишүүдэд, харьяалалгүй хүн, дүрвэгсэд, гадаадын иргэн, орогнол хүсэгч, цагаач, жуулчдыг оролцуулан иргэний болон харьяат бус хүмүүст;
- эмэгтэй, эрэгтэй аль алинд нь;
- эрх зүйн бүрэн чадамжгүй хүмүүс, түүний дотор сэтгэцийн өвчтэй хүмүүст адил тэгш байх ёстой хэмээн зөвлөмжид тусгасан.¹⁵

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад зааснаар хүн бүр эрх чөлөөтэй болгохыг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг бөгөөд даяарчлагдаж байгаа өнөө цагт гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн өөрийн хөндөгдөж, зөрчигдөж буй эрх, эрх чөлөө ашиг сонирхлыг хамгаалах

14 НҮБ-ын Тусгай илтгэгчид Майна Киай, Кристоф Хэйнс нар, Жагсаал, цуглааныг зөв зохистой зохицуулах 10 зарчим.

15 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, p.36.

зорилгоор, үзэл бодлоо илэрхийлэн тайван жагсаал, цуглаан хийхийг санаачлах, зохион байгуулах эрх нь ардчилсан нийгмийг дээдэлдэг аль ч улсад нээлттэй байх ёстой. Түүнчлэн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхгүй байх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 18 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан “Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлд заасан Монгол Улсын иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд эдлүүлэхдээ Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан хүний салшгүй эрхээс бусад эрхийн хувьд үндэсний аюулгүй болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд хуулиар зохих хязгаарлалт тогтоож болно.” гэснийг хөндөж байж болзошгүй байна¹⁶.

Бүгд Найрамдах Эстони Улсын Олон нийтийн цуглааны тухай хуулийн (4) дүгээр зүйлд “Олон нийтийн цуглаан зохион байгуулагч, нийтийн цуглааны зохион байгуулагчийн туслах нь дараах эрх зүйн чадамжтай насанд хүрсэн хүн байна.

1) Эстони улсын иргэн, эсвэл

2) удаан хугацаагаар оршин суух зөвшөөрөлтэй, эсхүл Эстонид байнгын оршин суугч гадаадын иргэн.” гэж зохицуулсан байдаг.

Түүнчлэн Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссын судалгааны тайланд энэ тухай авч үзжээ. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулиар гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглаанд зөвхөн оролцох эрхтэй байхаар тогтоожээ. Үндсэн хуульд заасан агуулгаар авч үзвэл гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн нь Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм зэрэг Монгол Улсын төрийн дотоод хэрэгтэй холбоотой асуудал, мөн улс төрийн шинжтэй асуудлаар тайван жагсаал, цуглаан хийхийг улс, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хамгаалах зорилгоор хуулиар зохих хязгаарлалт тогтоож болох тухай заасан гэж ойлгож байна. Харин гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн өөрийн зөрчигдөж байгаа эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлоо хамгаалах зорилгоор үзэл бодлоо илэрхийлэн тайван жагсаал, цуглаан хийхийг санаачлах, зохион байгуулах эрх нь нээлттэй байх учиртай. Иймд энэ хоёр асуудлыг зааг ялгаатай тогтоох замаар гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг сэргээн баталгаажуулах нь зүйтэй юм¹⁷.

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль”-д гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүнийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулах боломжгүй, зөвхөн оролцох эрхтэй байхаар зохицуулсныг олон улсын байгууллагын болон дотоодын хүний эрхийн байгууллагын зөвлөмж, дүгнэлтээр тухайн хүмүүсийн жагсаал, цуглаан хийх эрх болон тэгш эрхийг зөрчсөн зохицуулалт гэж үзжээ. Тиймээс гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхтэй байхаар хуульчилж, жагсаал, цуглаан хийх эрхийг баталгаажуулах нь зүйтэй. Гэхдээ ийнхүү зохицуулахдаа тодорхой жагсаал, цуглааныг зохион байгуулахыг хориглох нөхцөл байдлыг анхаарахаас гадна тухайн хүмүүсийн үйл ажиллагаа Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хамгаалах зорилгоор зохион байгуулах ёстой. Түүнчлэн жагсаал зохион байгуулагч гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд тавигдах шаардлагыг тусгах нь зүйтэй.

¹⁶ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн төсөлд зориулсан харьцуулсан судалгаа, (УБ, 2022), 25 дахь тал.

¹⁷ Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал, (УБ, 2004), 45 дахь тал.

Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцохыг хязгаарласан агуулгатай захиргааны хэм хэмжээний акт баталж, мөрдүүлэхийг хориглоно.” гэж заасан нь зорилгод хүрэх байдалд нийцсэн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Тус хуулийн төслийн 1.1 дэх хэсэгт “Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах, жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэж заасан байна. Үүнээс дүгнэвэл тус хууль нь нэг талаас Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах, нөгөө талаас олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг төрөөс хангахтай холбоотой харилцааг зохицуулахаар байна. Иймд жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцохыг хязгаарлах зорилго нь олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахтай холбоотой байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т заасан жагсаал, цуглаан хийх эрхийг хязгаарлах тохиолдолд тодорхой урьдчилсан нөхцөлүүдийг хангасан байх ёстой.

1. Хүний эрхэд тавьж буй аливаа хязгаарлалтыг хуульд тодорхой заах.
2. Хязгаарлалт нь үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөө, эсхүл нийгмийн дэг журам гэсэн ашиг сонирхлыг хамгаалах.
3. Хязгаарлалт нь тохирсон (зайлшгүй) байх.
4. Үндсэн эрхийг аль болох эдлүүлэх.
5. Ялгаварлан гадуурхахгүй байх.
6. Хараат бус шүүхээр хянагддаг байх¹⁸.

Дээрх 6 нөхцөл нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан хүний үндсэн эрхийг хязгаарлахад тавигддаг нөхцөлүүд юм. Үүнээс “Хүний эрхэд тавьж буй аливаа хязгаарлалтыг хуульд тодорхой заах” урьдчилсан нөхцөлийг авч үзье.

Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2-т зааснаар төрийн үйл ажиллагааны нэг үндсэн зарчим бол хууль дээдлэх ёс учраас ийм нөхцөл тавигддаг. Мөн, Үндсэн хуулийн 19-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Онц болон дайны байдал зарласан тохиолдолд Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг гагцхүү хуулиар хязгаарлаж болно. Тийнхүү хязгаарласан хууль нь хүний амьд явах эрх, итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө, түүнчлэн хэнд боловч эрүү шүүлт тулгах, хүнлэг бус, хэрцгий хандахыг хориглосон хуулийн заалтыг үл хөндөнө.” гэж заасан. Энэ заалтад онц болон дайны байдал зарласан үед хязгаарлаж үл болох салшгүй эрхийг заахын зэрэгцээ эдгээрээс бусад эрхийг хязгаарлах бол заавал хуулиар хязгаарлах ёстой гэжээ. Онц болон дайны байдал зарласан үед хүний эрх, эрх чөлөөг хуулиар хязгаарлана гэж байгаа нь ийм байдал үүсээгүй ердийн үед хүний эрх, эрх чөлөөг бас хуулиар хязгаарлах санааг өөртөө багтаадаг. Өөрөөр хэлбэл, хүний эрх, эрх чөлөөг зөвхөн хуулиар хязгаарлах гэсэн шаардлагыг онцгой үед тавьж байгаа бол ердийн үед үүнээс доогуур шаардлага тавьж болохгүй.

18 О.Мөнхсайхан, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт” эрдэм шинжилгээний илтгэл.

Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэгт “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцохыг хязгаарласан агуулгатай захиргааны хэм хэмжээний акт баталж, мөрдүүлэхийг хориглоно.” гэж заасан хуулиар бус журмаар хүний жагсаал, цуглаан хийх үндсэн эрхийг хязгаарлаж болохгүй гэх агуулгатай байна. Дээр дурдсанаар ийм зохицуулалт ороогүй байсан ч Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүний үндсэн эрхийг хязгаарлахад тавигддаг урьдчилсан нөхцөл нь тус эрхийг журмаар хязгаарлаж болохгүй гэх үзэл баримтлалтай байна. Тиймээс энэхүү зохицуулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн агуулгад нийцэхгүй буюу Үндсэн хуулиар зохицуулах харилцааг зохицуулсан байна.

Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг “Улс орны буюу тодорхой нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд онц болон дайны байдал зарласан, гамшиг, аюулт үзэгдэл, осол тохиолдсон бол тухайн нутаг дэвсгэрт уг шалтгаан арилтал жагсаал, цуглаан хийхийг эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр хориглож болно.” гэж заасан нь зорилгод хүрэх байдалд нийцсэн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуульд зааснаар улс орны буюу тодорхой нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд онц болон дайны байдал зарласан, гамшиг болон аюул тохиолдсон бол тухайн нутаг дэвсгэрт уг шалтгаан арилтал жагсаал, цуглаан хийхийг хориглодог. Энэхүү зохицуулалт нь тус хуулийн төсөлд хэвээр тусгагдсан хэдий ч 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуульд 2017 оны 2 дугаар сарын 2-ны өдөр орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн зохицуулалтыг тусгалгүй зохицуулжээ.

2017 оны 2 дугаар сарын 2-ны өдөр “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөд зааснаар онц болон дайны байдал зарласан шалтгааныг эсэргүүцэх, гамшгийн хор уршгийг арилгах зорилгоор зохион байгуулах цуглааныг хийхийг зөвшөөрсөн. Өөрөөр хэлбэл онц болон дайны байдал зарласан шалтгааныг зарласан албан тушаалтны үйлдэл болон хамтын шийдвэрийг эсэргүүцэж жагсаал, цуглаан хийх эрхийг баталгаажуулахаас гадна гамшгийн хор уршгийг арилгахтай холбоотой жагсаал, цуглааныг зөвшөөрсөн юм. Тухайлбал, “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3 буюу тус зохицуулалтын улмаас гамшгийн үед жагсаал, цуглаан зохион байгуулах тухай мэдэгдлийг иргэн, хуулийн этгээд харьяа нутаг дэвсгэрийн Засаг даргад гаргавал мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзахаар хуульчилсан нь хүний эрхийг өргөн хүрээнд зөрчих нөхцөлийг бүрдүүлсэн.

Ковид-19 цар тахлын үед жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөнд хууль болон бусад байгууллагын шийдвэрээр өргөн хүрээний хязгаарлалт тогтоосон хэдий ч иргэд иргэд жагсаал, цуглаан, өлсгөлөн, суулт зэрэг уламжлалт арга хэрэгсэл болон флаш моб, иргэний үл захирагдахуй, хөдөлмөрийн багаж, хэрэгслийн цуглаан, цахим цуглаан, нэг хүний суулт зэрэг олон арга хэлбэрээр өөрсдийн үзэл бодол, санал, шаардлагыг нийтэд илэрхийлжээ. Цагдаагийн Ерөнхий Газрын 2021 оны 9 дүгээр сард өгсөн мэдээллээр 2020 онд улсын хэмжээнд 255 жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсанаас нийслэлд 237, орон нутагт 18, 2021 оны 7 дугаар сарын байдлаар 121 жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсан гэжээ¹⁹.

19 Эмнести интернэшнл, “Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа” судалгааны тайлан, (УБ, 2021), 11 дэх тал.

Тус хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хууль 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсэгтэй адил зохицуулалт орсон хэдий ч 2017 оны нэмэлт, өөрчлөлттэй ижил агуулга бүхий залруулга болох зохицуулалт байхгүй нь хүний эрхийг өргөнөөр хязгаарлах нөхцөл байдлыг бүрдүүлж байна.

Хуулийн төслийн 1.1 дэх хэсэг буюу хуулийн зорилгод “Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах, жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэж заасан нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөний зохицуулалтын зорилгод нийцсэн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Тус хуулийн төслийн зорилт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг баталгаажуулах, жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т зааснаар “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно” гэж зохицуулсан. Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтоохоор зохицуулсан байна.

Тухайн хуулийн төсөлд жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтоохоос гадна үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хамт зохицуулсан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тус зохицуулалттай нийцэхгүй байх нөхцөл байдалд хүргэж байна.

Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хуулиар зохицуулах нь тохиромжгүй бөгөөд маш өргөн агуулга бүхий чухал эрх юм. Хүн бүр ямар ч хорио саадгүйгээр өөрийн үзэл бодолтой байх түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх нь хүний бусад эрхийг хэрэгжүүлэх гол нөхцөл төдийгүй ардчилсан нийгмийн үндэс суурь болдог. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь аман, урлагийн, биеэр, улс төрийн байр суурь, өөрийн тайлбараар, хүний эрхийн тухай хэлэлцүүлэг, сонгууль, сэтгүүл зүй, хичээл, шашны зан үйл, арилжааны сурталчилгаа гэх мэт маш олон төрлийн хэлбэрээр илэрхийлэх боломжтой байдаг. Эрхүүд харилцан уялдаа холбоотой байх шинжийн дагуу тус эрх чөлөө нь тайван замаар эвлэлдэн нэгдэх, хэвлэлийн эрх чөлөө, хувийн нууцтай байх, төрийн зүгээс шуудан харилцаа, хувийн өмчид хөндлөнгөөс халдахаас ангид байх эрх зэрэг олон эрхүүдтэй нягт уялдаа холбоотой. Үзэл бодол, итгэл үнэмшил нь хэвлэлийн болон академик түвшний буюу судалгаа шинжилгээний эрх чөлөөнөөс гадна шашны эрх чөлөөг давхар агуулдаг. Мөн төрийн алба хаах, санал өгөх, сонгох, сонгогдох эрхтэй холбогдох боломжтой. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь орчин үед дэлхийг хэрсэн аалзны шүлс буюу интернэтийн хэрэглээтэй уялдан хөгжин дэвшиж, мөн бэрхшээлтэй тулгарсаар байна. Дэлхий дээр олон нийтэд зориулсан интернэт үйлчилгээгүй улс орон маш цөөхөн болсон. Мэдээллийг боловсруулах, дахин бэлтгэх, түгээх үйл явц төсөөлөхийн аргагүй хурдтай явагдаж байна. Үүний жишээгээр компьютерын вирус, гинжин хэлбэртэй цахим шууданг нэрлэж болно. Мэдээллийн технологи нь олон

улсын хүний эрх болон хүний амьдралд цөөнгүй бэрхшээлийг тулгасан. Хэргийн харьяалал тогтоох, интернэтээр дамжуулан арьс өнгөөр үзэн ядах, хүүхдийн бэлгийн мөлжлөгт турхирах, өдөөн хатгах, бодит амьдрал дээрх хүний эрхийн эсрэг чиглэсэн зүй бус үйлдлийн талаарх мэдээлэлд олон сая нэвтрэх боломжийг хаах, далдлах, устгах гэх мэт. Тус эрх чөлөө нь бусад эрх эрх чөлөөнөөс ялгаатай зүйл нь босоо болон хөндлөн түвшинд үйлчилдэг. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь төрөөс болон бусад этгээдээс хувь хүнийг дур зоргын аливаа үйлдлээс хамгаалдаг. Улсууд үндэсний болон олон улсын хэм хэмжээгээр уг эрх чөлөөг сахин хамгаалж, зөрчигдсөн тохиолдолд нөхөн сэргээх, хохирол барагдуулах үүрэг хүлээдэг. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг баталгаажуулаагүй үндсэн хуультай улс цөөхөн бөгөөд мэдээлэл түгээх, хүмүүсийн хүсэл зоригийг илэрхийлэх, санаа бодлоо уралдуулах зэрэг чиг үүрэг гүйцэтгэдэг болно. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний хүрээ хувьсан өөрчлөгдөж байна. Мэдээллийн технологийн эрин зуунд мэдээллийг хурдан, хялбар дамжуулахын зэрэгцээ олон нийтийн сүлжээгээр Их наймын уулзалт, Дэлхийн эдийн засгийн чуулган зэрэг арга хэмжээ болон тухайн улсын төрийн үйл ажиллагааг шүүмжлэх, эсэргүүцэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх явдал төрөл бүрийн хэлбэрээр өргөжин тэлж байна. Мөн Номхон далайн жижиг улсуудыг онлайн орчинд бүрдсэн педофил бүлгэм, хүүхдийн порнограф мэдээллийн сангийн бааз болгон ашигласаар байна. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, итгэл үнэмшилтэй байх эрх чөлөө нь хувь хүнийг бүрэн дүүрэн хөгжихөд чиглэсэн салгаж үл болох нөхцөл байдлыг бүрдүүлдэг. Ямар ч нийгэмд чухал бөгөөд чөлөөт, ардчилсан нийгмийн тулгын чулуу юм. Энэхүү хоёр эрх чөлөө нягт холбоотой төдийгүй үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь санаа бодлоо солилцох, хөгжүүлэх арга хэрэгслийн үүрэг гүйцэтгэдэг гэж тодорхойлох боломжтой. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалахад амин судас болсон ил тод байдал, хариуцлагын зарчмыг бодит үйл хэрэг болгох чухал ач холбогдолтой²⁰.

Тиймээс үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй хамтад нь тус хуульд зохицуулахдаа Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т нийцэж буй эсэхийг, хэрхэн нийцүүлэх талаар сайтар дүн шинжилгээ хийх нь зүйтэй.

3.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

“Практикт хэрэгжих боломж” гэх шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд туршилтын ажиллагааг явуулахдаа тухайн хууль тогтоомжийн төслийн зохицуулалттай холбоотой тодорхой тохиолдлыг бий болгож туршилтын ажиллагаа зохион байгуулна. Энэхүү хүрээнд хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийнэ. Ингэхдээ баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийг үнэлсэн болно.

Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр зохион байгуулах газар, хугацаа зэрэгт өөрчлөлт оруулж болно.” гэх зохицуулалтыг практикт хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

20 Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрхийн товч тайлбар, (УБ, 2012), 64-66 дахь тал.

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Засаг дарга жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг хүлээн авснаас хойш ажлын 3 өдрийн дотор түүнийг бүртгэсэн эсэхээ бичгээр мэдэгдэнэ.” гэж зохицуулсан.

Тус хуулийн төсөлд жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг заавал бүртгүүлэх шаардлагагүй бөгөөд Засаг дарга ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болохоор байна. Энэ нь жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, санаачлагчийн мэдэгдэлд дурдагдсан зохион байгуулах газар, хугацаа зэргийг хянах агуулгатай. Хянаад харилцан тохиролцсон тохиолдолд зарим нөхцөлийг өөрчлөх боломж юм.

Цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдсэн судалгаагаар сүүлийн 5 жилийн хугацаанд жагсаал, цуглааны хэлбэр агуулсан 1096 /2018 онд 180, 2019 онд 206, 2020 онд 255, 2021 онд 214, 2022.12.15-ны өдрийн байдлаар 241/ удаагийн арга хэмжээ зохион байгуулагдсан байна. Энэ нь өндөр үзүүлэлт бөгөөд ажлын өдрөөр тооцвол нэг ажлын өдөрт 1 жагсаал, цуглааны хэлбэр агуулсан арга хэмжээ зохион байгуулагдаж байна гэсэн үг юм. Тиймээс хянах нэг ажлын өдөр нь жагсаал, цуглааны тоотой харьцуулбал харьцангуй бага байна.

Мөн социологийн судалгаанд оролцогчид жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлээ 1 хоногийн өмнө заавал мэдэгдэнэ гэж 28 иргэн буюу 22,4 хувь, 3 хоногийн өмнө заавал мэдэгдэнэ гэж 49 иргэн буюу 39,2 хувь, 5 хоногийн өмнө заавал мэдэгдэнэ гэж 10 иргэн буюу 8 хувь, 7 хоногийн өмнө заавал мэдэгдэнэ гэж 35 иргэн буюу 28 хувь нь хариулжээ²¹. Үүнээс үзвэл 1 хоногийн өмнө мэдэгдэнэ гэх зохицуулалт нь иргэдийн дунд ч таарамжтай хугацаа биш байна.

Иймд хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр зохион байгуулах газар, хугацаа зэрэгт өөрчлөлт оруулж болно.” гэх зохицуулалт нь практикт нийцэхгүй нь тодорхойлогдож байна.

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг “Цагдаагийн байгууллагаас иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа газар нь тухайн асуудлыг хүргэхээр зорьсон этгээдэд харагдахуйц, эсхүл сонсогдохуйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдэл гаргахгүй байна.” гэх зохицуулалтыг практикт хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Цагдаагийн байгууллагаас иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа газар нь тухайн асуудлыг хүргэхээр зорьсон этгээдэд харагдахуйц, эсхүл сонсогдохуйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдлийг огт гаргаж байгаагүй болох нь судалгааны явцад тогтоогдохоор байна.

Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссын “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 1, 8, 10, 14, 20 дахь илтгэл”, “Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал” сэдэвт

21 Б.Батдэлгэр, “Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь Жагсаал цуглаан хийх эрхийг практикт хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлууд, тэдгээрийг шийдвэрлэх зарим арга зам” магистрын судалгааны ажил, МУИС-ХЗС, 2022.

судалгааны тайлан, Онц байдалтай холбоотой хүний эрхийн зөрчлийн мониторинг хамгааллын эвсэл, “Баримтжуулалтын тайлан”, Х.Чинбатын “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө ба Монгол Улс” эрдэм шинжилгээний нийтлэл, О.Мөнхсайханы “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт” илтгэл, Хууль Зүйн Үндэсний Хүрээлэнгийн “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн төсөлд зориулсан харьцуулсан судалгаа”, Г.Хонгорын “Иргэний үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн хэрэгжилт жагсаал, цуглаан хийх эрх” илтгэл болон бусад судалгааны ажил, нийтлэл, мэдээллийг шалгасан. Тус мэдээлэл, судалгаануудад цагдаагийн байгууллагаас иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа газар нь тухайн асуудлыг хүргэхээр зорьсон этгээдэд харагдахуйц, эсхүл сонсогдохуйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдэл гаргасан тохиолдолд байхгүй. Тиймээс энэхүү зохицуулалт нь бодит нөхцөл байдалд нийцээгүй зохицуулалт байж болзошгүй юм.

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг “Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчидтой идэвхтэй харилцаатай байна” гэх зохицуулалтыг практикт хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчидтой идэвхтэй харилцаатай байх практик, нөхцөл байдал одоогоор цагдаагийн байгууллагын практикт бий болоогүй байна. Учир нь цагдаагийн байгууллагын дагаж мөрддөг “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-д өөрөөр зохицуулж байгаатай холбоотой.

“Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журам буюу “Жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах”-аар жагсаал, цуглааны үеийн цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулдаг байна. Тус журмын 502.3.3, 502.3.4-т дараах байдлаар жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчтай мэдээлэлтэй байхыг хуульчилсан байна.

“502.3.3.Цагдаагийн байгууллагаас жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчтай урьдчилан уулзаж хэв журам, хууль ёсыг сахин биелүүлэх талаар /санамж, шаардлага/ бичгээр мэдэгдэл өгч, энэ тухай тэмдэглэлээр болон дүрс бичлэгээр бэхжүүлж авна.

502.3.4.Мэдэгдэл /санамж, шаардлага/ дараах зүйлийг тусгана:

а/хууль тогтоомж зөрчихгүй байх, хүлээх хариуцлагын талаар;

б/зохион байгуулагч, оролцогчдын үүрэг;

в/хамтран ажиллах зааг ялгааг тогтоох /зохион байгуулагч талаас хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах, оролцож буй хүмүүстээ хяналт тавьж, нөхцөл байдлын талаар цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэх/;

г/хөтөлбөр, чиглэл, цаг хугацааг баримтлах талаар;

д/жагсаал, цуглааны үед гарч болох хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үүргийн талаар;

е/оролцогч иргэд нүүрээ далдлахгүй байх, маск хэрэглэхгүй байх талаар;

ж/хууль бус үйлдэлд хүлээлгэх хариуцлагын талаар.”²²

22 Цагдаагийн Ерөнхий Газрын “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”

“Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журмын зохицуулалтаас үзвэл жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах үйл ажиллагаа тусгагдаагүй байна. Хэрвээ тус хуулийн төслийн заалт батлагдах тохиолдолд “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журамд өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй.

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсаны дараа оролцогчдыг гэртээ харих, тарах боломжоор хангасан байна.” гэх зохицуулалтыг практикт хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдсэн судалгаагаар сүүлийн 5 жилийн хугацаанд жагсаал, цуглааны хэлбэр агуулсан 1096 /2018 онд 180, 2019 онд 206, 2020 онд 255, 2021 онд 214, 2022.12.15-ны өдрийн байдлаар 241/ удаагийн арга хэмжээ зохион байгуулагдсан байна. Үүнд нийт 53465 цагдаагийн алба хаагч давхардсан тоогоор үүрэг гүйцэтгэсэн байна. Гэвч нөгөө талаас тооцоолох боломжгүй их жагсагчид жагсаж байгаа үед жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг гэртээ харих, тарах боломжоор хангах нь практикт хүндрэлтэй байж болзошгүй юм.

3.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Журмын төслийн зүйл, заалт, зохицуулалт нь найруулга, хэл зүйн болон агуулгын хувьд ойлгомжтой байдлаар томъёологдсон болон логик дараалалтай боловсруулагдсан эсэхийг шалгахдаа Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 4 дүгээр бүлэгт заасан болон “Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлал”-ыг баримталсан эсэхийг нарийвчлан шалгана. Ингэхдээ хуулийн төслүүдийн 5 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэг, 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэг “, 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг, 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 5 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг, 3 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэг, 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг, 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэг, 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгүүдэд дүн шинжилгээ хийсэн болно.

Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэг “Иргэд тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо эрх бүхий этгээдэд хүргэх зорилгоор олон нийтийн газар тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцох, өлсгөлөн, суулт зарлах болон бусад хэлбэрээр илэрхийлж болно.” гэх зохицуулалт нь нэр томъёоны тайлбараар тодорхойлогдох эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Тус хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 1-т “Иргэд тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо эрх бүхий этгээдэд хүргэх зорилгоор олон нийтийн газар тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцох, өлсгөлөн, суулт зарлах болон бусад хэлбэрээр илэрхийлж болно.” гэж заасан ба 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэгт дээрх хэлбэрүүдийг тайлбарлан оруулсан байна.

“2.Иргэд энэ хуулиар хориглосноос бусад тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо илэрхийлэх зорилгоор олон нийтийн газар хуран цугласны үндсэн дээр хамтран тайван жагсан явахыг жагсаал гэнэ.

3.Иргэд хамтран энэ зүйлийн 3.1-д заасан зорилгоор олон нийтийн газар зохион байгуулалттайгаар хуран цугларах үйл ажиллагааг цуглаан гэнэ.

4.Иргэд тодорхой үйл явдалд хариу үзүүлэх зорилгоор даруй хуран цуглаж үзэл бодлоо жагсаал, цуглааны хэлбэрээр хамтран илэрхийлэхийг аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаан гэнэ.

5.Өлсгөлөн зарлах гэж тодорхой асуудлаар өөрийн үзэл бодлоо илэрхийлж олон нийтийн газар ганцаар болон хамтран сайн дураараа хоол идэхээс татгалзаж байгаагаа зарлах үйл ажиллагааг хэлнэ.

6.Суулт зарлах гэж тодорхой асуудлаар өөрийн үзэл бодлоо илэрхийлж олон нийтийн газар ганцаар болон хамтран, сайн дураараа байрлах үйл ажиллагааг хэлнэ.”

Ийнхүү зохицуулсан нь нэр томъёоны тайлбар хийсэн байдалтай байгаа нь ажиглагдаж байна. Учир нь тухайн зохицуулалт нь ямар нэг байдлаар эрх олгосон, үүрэг хүлээлгэсэн шинжийг агуулаагүй буюу эрх зүйн үр дагавар үүсгэхгүй, тухайн ухагдахууныг хуульд хэрхэн ойлгох талаар тайлбарласан байна. “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журамд мөн эдгээрийг ийнхүү зохицуулсныг нэр томъёоны тайлбарт оруулан тодорхойлсон байдаг.

2015 оны 5 дугаар сарын 29-ний өдөр батлагдсан “Хууль тогтоомжийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ын 30 дугаар зүйлийн 30.4 дэх хэсэгт “Хуулийн төсөлд дараах тохиолдолд нэр томъёоны тайлбар хийнэ.” гэж зохицуулсан.

- Нэр томъёо нь олон утгатай бол;
- Нэр томъёо нь өргөн утгатай бөгөөд түүнийг нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай бол;
- Шинээр бий болсон ойлголт буюу нэр томъёо нь нийтэд ойлгомжгүй бол.

Хуулийн төсөлд тусгагдсан жагсаал, цуглаан гэх нэр томъёо нь өргөн утгатай бөгөөд түүнийг нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай нэр томъёонд хамаарахаар байна. Харин аяндаа үүссэн цуглаан, өлсгөлөн, суулт гэх нэр томъёонуудын хувьд шинээр бий болсон ойлголт буюу нэр томъёо бөгөөд нийтэд ойлгомжгүй байдлыг бий болгох боломжтой. Тиймээс хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэгт заасан дээрх нэр томъёонуудыг нэр томъёоны тайлбар хийн хуулийн төсөлд тусгах нь зүйтэй.

Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан “...зэрэг...” гэх үг нь ойлгомжтой байдалд нийцэж буй эсэхэд дүн шинжилгээ
--

Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт “Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр зохион байгуулах газар, хугацаа зэрэгт өөрчлөлт оруулж болно.”, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Тухайн зохион байгуулж байгаа асуудлаарх хариуцах этгээд тодорхой бол тухайн эрх бүхий байгууллагаас төлөөлөн эрх бүхий этгээд

уулзах, жагсагчдын төлөөлөлтэй уулзах, шаардлагатай мэдээлэл өгөх зэрэг хуульд нийцүүлэн холбогдох арга хэмжээ авна.”, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй, хүүхэд, ахмад настан зэрэг хүмүүстэй тухайн этгээдийн онцлогт тохирсон харилцаа үүсгэнэ.” гэж тус тус зохицуулсан.

2015 оны 5 дугаар сарын 29-ний өдөр батлагдсан “Хууль тогтоомжийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ын 30 дугаар зүйлийн 30.1.3-т “Үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих” гэж хуульчилсан. Тус хуулийн төсөлд тусгагдсан “...зэрэг...” гэх үг нь дээрх зохицуулалтыг зөрчиж байна. Учир нь “...зэрэг...” гэх үг нь тодорхойгүй байдлыг үүсгэдэг бөгөөд тухайн үйл ажиллагаа эсвэл субьекттэй ойролцоо зүйл, үйл явцуудыг төлөөлүүлэн ойлгогддог. Тиймээс энэхүү ерөнхий байдлаар тодорхойлогдсоныг нарийвчилбал тухайн хуулийг дур зоргоор тайлбарлах байдал хязгаарлагдах юм.

Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг “Тайван жагсаал, цуглаанд тавих аливаа хориг, хязгаарлалт олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцсэн байх ёстой.” гэх зохицуулалт зохицуулах ёстой харилцаагаа бүрэн зохицуулсан эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20 дугаар зүйлийн 1-т “Хүн бүр чөлөөтэй, тайван хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй.”, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 21 дүгээр зүйлд “Тайван хуран цуглах эрхийг хүлээн зөвшөөрнө. Энэхүү эрхийг эдлэхэд ардчилсан нийгэмд үндэсний буюу нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах, эсхүл бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах эрх ашгийн үүднээс хуулийн дагуу тогтоосноос өөр хязгаарлалт хийж болохгүй.” гэж тус тус олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд тодорхойлжээ.

Дээрх нь жагсаал, цуглаантай холбоотой олон улсын хүний эрхийн заавал дагаж мөрдөх хэм хэмжээ юм. Учир нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлд зааснаар тус олон улсын гэрээнд нэгдсэн орсон, соёрхон баталсан тохиолдолд дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ. Гэхдээ үүнээс гадна олон улсын байгууллагуудаас гаргасан хүний эрхийн талаар дүгнэлт, зөвлөмжүүд болон гарын авлагууд чухал ач холбогдолтой байдаг. Тухайлбал, жагсаал, цуглаан хийх эрхийн тухайд дараах олон улсын байгууллагын дүгнэлт, зөвлөмжүүд болон гарын авлагууд байна.

- Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газрын “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага”
- Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газрын “Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөний удирдамж”
- НҮБ-ын Тусгай илтгэгчид Майна Киай, Кристоф Хэйнс нар, “Жагсаал, цуглааныг зөв зохистой зохицуулах 10 зарчим”
- Эмнести интернэшнл олон улсын байгууллагын жагсаал, цуглаан хийх эрхийн талаар судалгаанууд, дүгнэлт, зөвлөмжүүд гэх мэт.

Тийм учраас “Тайван жагсаал, цуглаанд тавих аливаа хориг, хязгаарлалт олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцсэн байх ёстой.” гэхээс илүүтэй олон улсын эрх зүйн хэмжээ болон олон улсын байгууллагын дүгнэлт, зөвлөмжүүд болон гарын авлагуудаас чухал ач холбогдол бүхий хориг, хязгаарлалттай холбоотой зохицуулалтуудыг хуульдаа тусгах нь зүйтэй байна.

Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2 дахь хэсэг “дайныг сурталчлах, ялгаварлан гадуурхах, 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.” гэх зохицуулалт зохицуулах ёстой харилцаагаа бүрэн зохицуулсан эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 3-т “Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй.” гэж зохицуулсан байдаг. Мөн 19 дүгээр зүйлийн 1-т “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 заасан. Иймд жагсаал, цуглаан нь үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулсан тохиолдолд түүнийг хориглох нь зүй ёсны хэрэг билээ. Тус хуулийн төслийн зорилтод туссанаар жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах ёстой.

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хууль болон тус хуулийн төслийн хувьд:

- Дайныг сурталчлах, ялгаварлан гадуурхах, 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 гэх хоёр үндэслэлийг жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох зорилго болгон зохицуулжээ. Өөрөөр хэлбэл тус хуулийн төсөлд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох зорилго огт өөрчлөгдөөгүй байна гэсэн үг.

Жагсаал, цуглааныг зөвхөн онцгой тохиолдолд хийхийг хориглоно. Үүнд гэмт хэрэг, олон нийтийн эмх замбараагүй байдал үүсэх, үндэсний аюулгүй байдалд шууд заналхийлэх, эсвэл жагсаал, цуглааны зорилго нь үзэн ядалт, хүчирхийллийг өдөөн турхирах, бусдыг айлган сүрдүүлэх, заналхийлэх, эсвэл бусдын хууль ёсны эрхээ хэрэгжүүлэх эрхийг нь санаатайгаар үгүйсгэх зэрэг ноцтой бөгөөд бодитой заналхийлсэн нөхцөл байдлыг багтааж болно. Аливаа жагсаал, цуглаан нь хүчирхийллийн шинжтэй эсрэг жагсаалтай тулгарах, эсхүл эсрэг байр суурьтай хүмүүсийн шууд халдлагад өртөх магадлалтай байсан ч зарчмын хувьд тухайн тайван жагсаал, цуглааныг хориглоход хүргэх ёсгүй. Энэ тохиолдолд цагдаагийн байгууллага нь тухайн тайван жагсаал, цуглаан эсэргүүцэгчдийн халдлага, хүчирхийллээс хамгаалах үүрэгтэй. Бүх жагсаал, цуглааныг тодорхой газар, эсвэл тодорхой хугацаанд хориглох нь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийг зохимжгүй хязгаарласан гэж үзэхэд хүргэх магадлалтай. Хэрэв жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон, хязгаарласан бол тухайн шийдвэрийг давж заалдах, эсэргүүцэх эрх байх ёстой.²³

²³ Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар, Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага.

Дараах үнэт зүйлсийг хамгаалах зорилгоор жагсаал, цуглаанд хууль ёсны хязгаарлалтыг хийдэг байна.

1. Нийгмийн хэв журам /Тус нэр томъёоны тодорхой бус байдлыг ашиглан жагсаал, цуглааныг хориглож болохгүй./
2. Олон нийтийн аюулгүй байдал / Төр нь олон нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалах үүрэгтэй бөгөөд энэ үүргийг ямар ч тохиолдолд хурал зохион байгуулагчид даалгаж болохгүй./
3. Эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах
4. Бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах
5. Үндэсний аюулгүй байдал
6. Терроризм, хэт даврагч үзэлтэй тэмцэх
7. Онц болон дайны байдал зарлах

Мөн түүнчлэн Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Цуглааны тухай хуульд²⁴ дараах байдлаар жагсаал, цуглаан хийхийг хориглох дараах нөхцөлүүдийг тусгажээ.

§ 5 [Цуглааныг хориглох]

Цуглаан хийхийг зөвхөн ганцаарчилсан, мөн дараах тохиолдолд хориглоно:

1. Зохион байгуулагч нь 1-р хэсгийн 1-ээс 4-р зүйлийн 2-т заасан заалтад хамаарах бөгөөд 4-р хэсэгт хоригийг эрх бүхий захиргааны байгууллага тогтоосон бол,
2. 2-р хэсгийн (3)-т заасан зэвсэг болон бусад эд зүйл авч явсан оролцогчдыг жагсаал, цуглаанд оролцохыг зохион байгуулагч буюу удирдагч нь зөвшөөрсөн тохиолдолд;
3. Зохион байгуулагч буюу түүний дагалдагчид жагсаал, цуглааныг хүчирхийлэл, эсэргүүцэлтэйгээр явуулахыг зорьж байгааг харуулсан баримтууд тогтоогдсон,
4. Зохион байгуулагч, түүний хамтрагчид албан тушаалын гэмт хэрэг, зөрчилтэй холбоотойгоор шалгуулах үзэл бодол, хандлагыг харуулна гэсэн баримтууд тогтоогдсон.

Бүгд Найрамдах Эстони Улсын Олон нийтийн цуглааны тухай хуульд²⁵ дараах байдлаар зохицуулжээ.

§ 3.Хориглосон олон нийтийн цуглаан

Дараах зүйлийг агуулсан олон нийтийн цуглаан зохион байгуулахыг хориглоно.

- 1) Бүгд Найрамдах Эстони улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлын эсрэг эсвэл одоогийн төрийн дэглэмийг хүчээр өөрчлөхөд чиглэсэн;
- 2) Бүгд Найрамдах Эстони Улсын нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг зөрчихийг хүчээр өдөөн турхирсан;
- 3) үндэс угсаа, арьсны өнгөө, хүйс, хэл, гарал үүсэл, шашин шүтлэг, бэлгийн чиг баримжаа, улс төрийн үзэл бодол, эд хөрөнгийн болон нийгмийн байдлаас шалтгаалан үзэн ядалт, хүчирхийлэл, ялгааварлан гадуурхалтыг өдөөх;
- 4) нийтийн хэв журам зөрчих, нийтийн ёс суртахууныг зөрчихөд өдөөн хатгасан.

24 Assembly act (1978, amended 2020), Холбооц: [https://www.legislationline.org/download/id/8922/file/Germany %20-%20Gesetz%20%C3%BCber%20Versammlungen%20und%20Aufz%C3%BCge.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8922/file/Germany%20-%20Gesetz%20%C3%BCber%20Versammlungen%20und%20Aufz%C3%BCge.pdf).

25 Public Meeting Act (Passed 26 March 1997) RT I 1997, 30, 472 entry into force 2 May 1997, Холбооц: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94814/111419/F-1891588533/EST94814%20Eng.pdf>.

Үүнээс дүгнэвэл тус хуулийн төсөлд “Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох” гэх зорилго нь тус тусдаа жагсаал, цуглааныг хориглох үндэслэлүүд болж байна. Өөрөөр хэлбэл үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учруулах, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулах, эмх замбараагүй байдал бий болгох нь тус тусдаа жагсаал цуглааныг хориглох үндэслэл байх ёстой. Мөн түүнчлэн тухайн жагсаал, цуглааныг хориглосон тохиолдолд тухайн шийдвэрийг давж заалдах эрх нь нээлттэй байх ёстой юм. Мөн түүнчлэн “нийгмийн хэв журам” гэх нэр томъёог тодорхойлж хуульчлах нь зүйтэй. ХБНГУ-ын хувьд “нийгмийн хэв журам” зөрчигдөх нөхцөл байдлыг тодорхой зохицуулан хуульчилжээ.

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “Аяндаа үүссэн цуглаан, жагсаалыг эрх бүхий байгууллагад мэдэгдсэн эсэх, зохион байгуулагчтай эсэхээс үл хамааран оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангана.” гэх зохицуулалт зохицуулах ёстой харилцаагаа бүрэн зохицуулсан эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хүний Эрхийн Үндэсний комиссын “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл”-д аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааныг хуульчлах нь зүйтэй болохыг дараах байдлаар тодорхойлсон.

Иргэд хуран цуглаж, үзэл бодлоо илэрхийлэх олон хэв маяг, тэдгээрийг зохицуулах үйл ажиллагааны горимыг нарийвчлан тусгах байдлаар Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуулийг цаг үеийн шаардлагад нийцүүлэн шинэчлэх шаардлагатай болжээ. Тухайлбал гамшгаас хамгаалах бүх нийтийн бэлэн байдлын үеэр Нийслэлийн “Өргөө” амаржих газарт төрсөн эхийг нярай хүүхдийн хамт өвлийн хүйтэнд гадуур хувцас өмсгөлгүйгээр авч явсан асуудлаар зохион байгуулагдсан арга хэмжээг олон улсын эрх зүйд тодорхойлсон “аяндаа үүссэн” цуглаан гэж үзэх үндэслэл байгаа бөгөөд ийм эрх зүйн зохицуулалт Монгол Улсад байхгүй юм²⁶. Олон нийтийн “аяндаа үүссэн” жагсаал, цуглааныг урьдчилан бүртгүүлэх боломжгүй, ийм арга хэмжээ нь нийтийн дэг журам, аюулгүй байдалд эрсдэл учруулахааргүй хэмжээнд “тайван” үргэлжилж байгаа тохиолдолд цагдаагийн байгууллага олон нийт болон арга хэмжээнд оролцогчдыг хамгаалах ёстой²⁷.

Тодорхой үйл явдалтай холбогдуулан аяндаа үүссэн бөгөөд бүртгүүлэх боломжгүй тайван цуглааныг хуулиар болон практикаар хүлээн зөвшөөрдөггүй. Ийм цуглаан хийсэн хүнийг түүнийгээ бүртгүүлээгүй гэдэг шалтгаанаар торгож шийтгэсэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2-т заасан эрх чөлөөний зарчмын дагуу аяндаа үүссэн тайван цуглааныг хүлээн зөвшөөрөх, тараахгүй, шийтгэхгүй байх, цуглах эрх чөлөөг аль болох эдлүүлэх хэрэгтэй байна. Тайван цуглааныг мэдэгдэлгүйгээр хийх тухай ЖЦХЖТХ-д тодорхой тусгах эсхүл шүүгч цуглаантай холбоотой маргаан шийдвэрлэхдээ үүнийг хүлээн зөвшөөрч хамгаалах боломжтой.²⁸

26 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн Хорооны 2020 оны 37 дугаар Ерөнхий зөвлөмжийн 16, 86, 88 дахь хэсэг. Уг Ерөнхий зөвлөмжийн 72 дахь хэсэгт “Аяндаа үүссэн цуглааныг урьдчилан мэдэгдэх, бүртгүүлэх хугацаа байдаггүй тул тийм цуглаанд урьдчилан мэдэгдэх, бүртгүүлэх шаардлага тавих ёсгүй юм” гэжээ. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын хүний эрхийн гэрээний хороодын Ерөнхий зөвлөмж нь гэрээний зүйл, заалтыг тайлбарласан албан ёсны эх сурвалж юм., Дам ишлэв.

27 Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл, (УБ, 2021), 120-121 дэх тал.

28 О.Мөнхсайхан, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт”, Эрдэм шинжилгээний нийтлэл, Холбоос: <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=783>, Сүүлд үзсэн: 2022.12.18.

Гадаад улс, орнуудын ихэнх нь аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах, оролцох эрхийг дэмждэг тул аяндаа буюу яаралтай хийх шаардлагатай цуглааныг хязгаарлаагүй байна. Харин Монгол Улсад аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны зохицуулалтыг бий болгох хэрэгтэй. Ингэхдээ хуульд зохион байгуулагч байгаа тохиолдолд нэн даруй, боломжит хугацаанд мэдэгдэх агуулгаар хуульчлах, ингэснээр тухайн жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг цагдаагийн байгууллага нь жагсаалын үед хэв журам хамгаалж, түүнд оролцогчдыг аливаа гэмт халдлагаас хамгаалах боломж бүрдэнэ.

Тус хуулийн төсөлд аяндаа үүссэн жагсаалыг зохицуулсан хэдий ч түүний байх ёстой шинж болох нийтийн дэг журам, аюулгүй байдалд эрсдэл учруулахааргүй хэмжээнд “тайван” үргэлжлэх болон зохион байгуулагчтай тохиолдолд мэдэгдэх зохицуулалтуудыг тусгаагүй байна.

Хуулийн төсөлд хууль сахиулагчийн эрх, үүрэг, үйл ажиллагааг тусад нь зохицуулаагүйтэй холбоотой дүн шинжилгээ

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт болон хүндрэл бэрхшээл яригдахад хамгийн эхэнд яригддаг асуудлуудын нэг бол хууль сахиулагч буюу цагдаагийн алба хаагчтай холбоотой асуудал юм. Энэхүү асуудлыг тоймлон авч үзье.

Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссоос гаргасан “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 14 дэх илтгэл”

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хорооны 2010 оны 11 дүгээр сарын 1-нээс 19-ний өдрийн 45 дугаар хуралдаанаар Эрүүдэн шүүхийн эсрэг конвенцийн хэрэгжилтийн талаарх Монгол Улсын тайланг хэлэлцээд өгсөн зөвлөмжийн 15-д “Цагдаагийн ажилтнууд жагсаал цуглааныг хяналтандаа авах, зэвсэг хэрэгсэл ашиглах талаар сургагдаагүй байгаад Хороо харамсаж байна. Мөн тэд энэ нөхцөлд зэвсэг хэрэглэх зааварчилгаагүй байдаг ба зөвшөөрөгдсөн хэмжээнээс хэтэрсэн хүч хэрэглэхийг хориглосон байдаг талаар мэдлэггүй байдаг нь илтгэлээс харагдлаа” хэмээн дурдаад “Жагсаал, цуглааны байдалд тааруулж зэвсэг хэрэгсэл ашиглах, хүч хэрэглэх, түүнчлэн зэвсэг хэрэгсэл болон хүчийг зөвхөн онцгой тохиолдолд тааруулж хэрэглэх талаарх сургалтанд хууль сахиулах байгууллагын ажилтнуудыг хамруулахад Оролцогч улс анхаарах нь зүйтэй. Цагдаагийн ажилтнуудыг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хууль сахиулах байгууллагын ажилтнуудын үйл ажиллагааны дүрэм (Ерөнхий Ассамблейн 1979 оны 12 дугаар сарын 17-ны өдрийн 34/169 тоот тогтоолоор батлагдсан) болон Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Галт зэвсэг, хүч хэрэглэхэд баримтлах суурь зарчмууд (1990 оны 8 дугаар сарын 27-оос 9 дүгээр сарын 7-ны өдрүүдэд зохион байгуулагдсан Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэрэгтэнтэй харьцах талаарх Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын 8 дугаар Конгрессоос батлагдсан)-д тус тус нийцүүлэн сургах шаардлагатай байна” гэж зөвлөсөн байдаг²⁹.

²⁹ Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 14 дэх илтгэл, (УБ, 2015), 18 дахь тал.

Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссоос гаргасан “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 10 дахь илтгэл”

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд 2005 оны 11 дүгээр сарын 17-ны өдөр нэмэлт өөрчлөлт оруулж, Улаанбаатар хотын Сүхбаатарын талбайд тайван жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон заалтыг хүчингүй болгосны зэрэгцээ жагсаал, цуглаан зохион байгуулахад “зөвшөөрөл авна” гэснийг “бүртгүүлнэ” гэж өөрчилжээ. Хэрэг дээрээ агуулга огт өөрчлөгдөөгүй нь жагсаал, цуглааныг бүртгүүлээгүй бол албадан тараах тухай хуулийн заалтаас харагдаж байна. Иргэд, байгууллага тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах тухайгаа орон нутгийн цагдаагийн байгууллагад (нийслэлд дүүргийн, аймаг, сумын цагдаагийн газар, хэлтэс, тасаг) мэдэгддэг байхад л хангалттай. Энэ нь жагсаал цуглааны тайван байдлыг хангах үүргийг цагдаа хариуцаж байгаатай холбоотой юм. Цагдаагийн бие бүрэлдэхүүн зайлшгүй шаардлагатай бусад ажиллагаанд оролцох болсноос хүчний хувьд тухайн арга хэмжээг зохицуулах боломжгүй, өөр жагсаал, цуглаан давхацсан тохиолдолд бүртгэхгүй байх хуулийн зохицуулалт хийх ёстой гэж Хүний эрхийн Үндэсний Комисс үзэж байна³⁰.

Зөвлөмж: Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулж буй хууль тогтоомжийг судлан үзэж цагдаагийн байгууллагыг шаардлагатай тоног төхөөрөмж, тусгай хэрэгслээр хангаж, ажиллах нөхцөл бололцоог нь хангаж өгөх; (2009)

Цагдаагийн Ерөнхий Газрын даргын 2010 оны 173 дугаар тушаалаар “Жагсаал, цуглааны үед нийгмийн хэв журам хамгаалах тухай”, “Нийтийн эмх замбараагүй байдал үүссэн үед нийгмийн хэв журам хамгаалах тухай”, “Онц байдал зарласан үед нийгмийн хэв журам хамгаалах тухай”, “Галт зэвсэг, тусгай хэрэгсэл, мэх хэрэглэх тухай”, “Албаны нохой хэрэглэх тухай” журмуудыг шинэчлэн баталж мөрдүүлжээ. Цагдаагийн байгууллагыг онцгой байдлын үед хэрэглэх шаардлагатай тоног төхөөрөмж, тусгай хэрэгслээр хангах зорилгоор Цагдаагийн Ерөнхий Газрын 2010 оны төсвийн болон төсвийн бус орлогоор дуулга малгай 230, хутганаас хамгаалах хантааз 500, өвдөг, тохойн хамгаалалт 400, газ эсэргүүцэгч буюу хорт утаа цэвэршүүлэгч баг 160 ширхэгийг тус тус худалдан авсан байна. Нийтийг хамарсан эмх замбараагүй байдал бий болсон үед цагдаагийн болон бусад хүчний байгууллагуудын харилцан ажиллагааг зохицуулах ерөнхий төлөвлөгөөний дагуу дадлага, сургалтыг Зэвсэгт Хүчний Жанжин Штаб, Хил Хамгаалах Ерөнхий Газар, Онцгой Байдлын Ерөнхий Газартай хамтран зохион байгуулж 1 733 албан хаагч, 79 тээврийн хэрэгслийг оролцуулан зохион байгуулжээ³¹.

Зөвлөмж: Иргэдийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулах зэргээр үзэл бодлоо илэрхийлэхдээ улс орны аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, бусдын эрх, эрх чөлөө, хууль журмыг хүндэтгэн биелүүлдэг болгох талаар ухуулга сурталчилгааны ажлыг эрчимтэй, үр дүнтэй зохион байгуулах; (2009);

30 Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 10 дахь илтгэл, (УБ, 2011), 62 дахь тал.

31 Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 10 дахь илтгэл, (УБ, 2011), 62 дахь тал.

ХЗҮХ-ийн “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн төсөлд зориулсан харьцуулсан судалгаа” судалгааны тайлан

Гадаад орнуудын холбогдох хуульд жагсаал, цуглааны үед цагдаа болон цагдаагийн байгууллагын оролцоо, эрх, үүргийг тодорхой зохицуулж өгсөн бол манай улсын хувьд цагдаагийн алба хаагчийн эрх зүйн зохицуулалт нь органик хуульд ерөнхий байдлаар туссан, цагдаагийн албаны тухай хуулиараа зохицуулсан нь дутагдалтай байна. Тиймээс цагдаагийн алба хаагчийн эрх, үүргийг Жагсаал, цуглаан хийж журмын тухай хуульд дэлгэрэнгүй байдлаар зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай гэж үзэж байна. Тухайлбал, мэдэгдлийн тогтолцоог хэрэгжүүлэх, жагсаал, цуглааныг албадан тараахдаа эрх хэмжээг хэтрүүлэхгүй байх, засаг даргын тараах захирамжгүйгээр албадан тараахгүй байх, албадан тараах нөхцөл боломж буюу 2 цагийн өмнө мэдэгдэх зэрэг нарийвчилсан зохицуулалт шаардлагатай байна. Мөн цагдаагийн байгууллагын алба хаагчдад хүний эрх, жагсаал, цуглааны үеийн оролцоог зохицуулах чиглэлийн сургалтуудыг шинэчилсэн агуулгаар орох нь зүйтэй.

Одоогийн хуулийн төсөлд цагдаа болон цагдаагийн байгууллагын оролцоо, эрх, үүргийг өмнөх хуультай адил ерөнхий байдлаар зохицуулжээ³².

Тиймээс цагдаагийн байгууллага болон цагдаагийн албан хаагч нь одоогийн хэрэгжиж буй зохицуулалттай ижил байдлаар буюу “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журмын дагуу үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

Тус код журмаар:

- Жагсаал, цуглааны үеийн хэв журам сахиулж, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үед хийж гүйцэтгэх ажил
- Жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг хамгаалах
- Жагсаал, цуглааны үеийн хэв журам сахиулж, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах
- Жагсаал, цуглааны бүртгэлийн санд мэдээлэл бүртгүүлэх гэх үйл ажиллагаануудыг зохицуулдаг байна.

Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага”-д хууль сахиулагч буюу цагдаагийн албан

32 8 дугаар зүйл. Жагсаал, цуглаан, түүнд оролцогчдыг хамгаалах

1. Нийтийн хэв журам хамгаалах үүрэг бүхий байгууллага нь энэ хуульд заасан журмын дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглааны үед хэв журам хамгаалж, түүнд оролцогчдыг аливаа гэмт халдлагаас хамгаалах үүрэгтэй.

2. Аяндаа үүссэн цуглаан, жагсаалыг эрх бүхий байгууллагад мэдэгдсэн эсэх, зохион байгуулагчтай эсэхээс үл хамааран оролцогчдийн аюулгүй байдлыг хангана.

3. Цагдаагийн байгууллагаас иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа газар нь тухайн асуудлыг хүргэхээр зорьсон этгээдэд харагдахүйц, эсхүл сонсогдохүйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдэл гаргахгүй байна.

4. Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчидтой идэвхтэй харилцаатай байна.

5. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсаны дараа оролцогчдыг гэртээ харих, тарах боломжоор хангасан байна.

хаагч нь жагсаал, цуглааны үед хэв журмыг сахиулахдаа дараах үйл ажиллагааг явуулах талаар тусгажээ.

- Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах үндсэн зарчмууд
- Шийдвэр гаргах ба эрсдлийн үнэлгээ
- Командлалын бүтэц
- Стратеги төлөвлөлтийн үе шат
- Ажиллагааны төлөвлөлтийн үе шат
- Тактикийн төлөвлөлтийн үе шат
- Жагсаал, цуглаанд дэмжлэг үзүүлэх
- Эмх замбараагүй байдал, хүчирхийллийг удирдах
- Практик асуудлуудыг шийдвэрлэх
- Мэдээлэл солилцох ба суралцах

Тус хуулийн төсөлд цагдаа болон цагдаагийн байгууллагын оролцоо, эрх, үүргийг өмнөх хуультай адил ерөнхий байдлаар зохицуулсан. Ингэхдээ “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журмын дагуу цагдаагийн байгууллага болон албан хаагч нь үйл ажиллагааг явуулж байна. Гадаад, дотоодын байгууллага, судлаачдын үзэж буйгаар хуульдаа цагдаа болон цагдаагийн байгууллагын оролцоо, эрх, үүрэг нь нарийвчлагдан зохицуулагдах ёстой байна. Ийнхүү зохицуулахдаа Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага”-д заасан үйл ажиллагаа, нөхцөлүүдийг тусгах шаардлагатай.

Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах мэдэгдэл нь тухайн жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, түүнд оролцогчдын олон нийтийн газар үзэл бодол илэрхийлэх эрхийг хангах, тухайн нутаг дэвсгэр дэх замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангахад шаардлагатай бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах зорилготой.” гэх зохицуулалт нь хэм хэмжээ тогтоогоогүй тунхагласан шинжтэй эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

“Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах мэдэгдэл нь тухайн жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, түүнд оролцогчдын олон нийтийн газар үзэл бодол илэрхийлэх эрхийг хангах, тухайн нутаг дэвсгэр дэх замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангахад шаардлагатай бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах зорилготой.” гэж зохицуулсан нь огт хэм хэмжээ тогтоогоогүй зохицуулалт байна.

Эрх зүйн хэм хэмжээг чиг үүргийн шинжээр нь:

1. Нийгмийн харилцааг зохицуулах хэм хэмжээ /нийгмийн амьдралын зохион байгуулалтыг хангахад үйлчилж уг харилцаанд оролцогчдын зан үйлийг хориглох, зөвшөөрөх, урамшуулах зэргээр уялдуулан чиглүүлсэн шинжтэй байдаг./
2. Хамгаалах чиглэл бүхий эрх зүйн хэм хэмжээ /нийгмийн харилцаа зөрчигдөхөөс сэргийлэх, түүнд нөлөөлөх сөрөг үр дагаврыг арилгах буюу таслан зогсоох, нийгэмд ямар нэгэн зөрчил, хохирол учруулахгүй байх

нөхцөлийг хангаж хүн нийгэм, төрийн эрх ашгийг хамгаалсан шинжтэй байдаг³³

Тухайн зохицуулалт буюу хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг нь нийгмийн харилцааг зохицуулах хэм хэмжээ болон хамгаалах чиглэл бүхий эрх зүйн хэм хэмжээний аль нь ч биш. Харин жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийн зорилгыг заасан буюу ямар нэг эрх олгосон, үүрэг хүлээлгэсэн шинжгүй харин цагдаагийн байгууллага болон цагдаагийн албан хаагчдад тунхагласан шинжтэй байна.

Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэг "...байгууллагаас..." гэх, 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг "...мөшгих..." гэх, 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэг "...батаж..." гэх, 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг "...дараахь..." гэх, 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг "...оролцогчдийн...", 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг "...харагдахуйц, эхүл..." гэх, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг "...төлөөлөлтэй..." гэх, 10 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэг "...баг..." гэх, 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг "...комис..." гэх үгнүүд нь зөв бичгийн дүрмийн алдаа гаргасан талаар

Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсгийн "...байгууллагаас..." гэх үгийг "...байгууллагаас..." гэж, 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн "...мөшгих..." гэх үгийг "...мөшгөх..." гэж, 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсгийн "...батаж..." гэх үгийг "...баталж..." гэж, 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн "...дараахь..." гэх үгийг "...дараах...", 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн "...оролцогчдийн..." гэх үгийг "...оролцогчдын...", 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн "...харагдахуйц, эхүл..." гэх үгийг "...харагдахуйц, эсхүл..." гэж, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "...төлөөлөлтэй..." гэх үгийг "...төлөөлөлтэй..." гэж, 10 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсгийн "...баг..." гэх үгийг "...бага..." гэж, 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн "...комис..." гэх үгийг "...комисс..." гэж тус тус өөрчлөх нь зүйтэй.

3.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Тухайн хууль тогтоомжийн төсөлд тодорхой этгээдүүдэд үүрэг хүлээлгэсэн, аж ахуйн байгууллагын салбарт их хүндрэл үүсгэх зохицуулалт байгаа тохиолдолд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгааг хийх нь зүйтэй. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, хуулийн төслийн “...Жагсаал, цуглаан...” гэх нэр томъёоны зохицуулалтад дүн шинжилгээг хийж “хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтэд нийцэж байгаа эсэхэд дүгнэлт өгсөн.

Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Иргэд тодорхой асуудлаар үзэл бодлоо эрх бүхий этгээдэд хүргэх зорилгоор олон нийтийн газар тайван жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, түүнд оролцох, өлсгөлөн, суулт зарлах болон бусад хэлбэрээр илэрхийлж болно.” гэх зохицуулалт нь нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахуун болон онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөхгүй зохицуулалт мөн эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал

Хуулийн төслийн тус зохицуулалтад 1994 оны “Жагсаал, цуглааны журмын тухай” хуульд зохицуулснаас ялгаатай нь өлсгөлөн, суултыг тус төслөөр зохицуулжээ.

33 Д.Баярсайхан, Эрх зүйн онол, (УБ, 2020), 120 дахь тал.

3.4.1. Өлсгөлөн зарлах

Өлсгөлөн зарлах гэдэг нь оюун санааны хувьд чадавхтай хүний сайн дурын үндсэн дээр хүнлэг бус нөхцөл байдал, улс төрийн тодорхой зорилгод хүрэхийн тулд янз бүрийн асуудлаар дарамт шахалт үзүүлэх, хүчирхийлэлгүй эсэргүүцлийн хэлбэрээр 72 цагаас дээш хугацаагаар мацаг барих үйл ажиллагаа юм³⁴. Өлсгөлөн зарлах нь хүчирхийллийн бус эсэргүүцлийн арга бөгөөд үүнд оролцогчид улс төрийн эсэргүүцлийн үйлдэл хэлбэрээр мацаг барих, эсвэл бусдыг гэм буруутай мэт сэтгэгдэл төрүүлэх, ихэвчлэн бодлого өөрчлөх гэх мэт тодорхой зорилгод хүрэх зорилготой юм. Ихэнх өлсгөлөн зарлагчид шингэн зүйл хэрэглэх боловч хуурай хоол идэхгүй³⁵. Өлсгөлөн зарлах нь жагсаал, цуглааны хэлбэр биш бөгөөд хүчирхийллийн бус эсэргүүцлийн арга хэрэгсэл юм. Хүчирхийлэлгүй эсэргүүцэл (NVR) буюу хүчирхийллийн бус үйлдэл, заримдаа иргэний эсэргүүцэл гэж нэрлэдэг ба хүчирхийллээс татгалзаж бэлгэдлийн эсэргүүцэл, иргэний дуулгаваргүй байдал, эдийн засаг, улс төрийн хамтын ажиллагаанаас татгалзах болон бусад үйлдлийг хийхийг ойлгодог³⁶.

3.4.2. Суулт зарлах

Суулт, ажил хаялт гэдэг нь ихэвчлэн үйлдвэр болон бусад төвлөрсөн газарт ажилладаг зохион байгуулалттай хэсэг бүлэг ажилчид өөрсдийн ажлын байр дээр “сууж” зөвшөөрөлгүй буюу хууль бус ажил хаялт, иргэний дуулгаваргүй байдлын нэг хэлбэр юм.

Хуулийн төсөлд тусгагдсан өлсгөлөн, суулт нь хоёулаа жагсаал, цуглаанд агуулгаараа хамааралгүй байна. Учир нь өлсгөлөн нь хүчирхийллийн бус замаар эсэргүүцэл илэрхийлэх арга хэмжээнд хамаардаг бол суулт нь хөдөлмөрийн харилцааны ажил хаялт, эсэргүүцлийн нэг хэлбэр байна. Тиймээс жагсаал, цуглааны тухай хуульд тус агуулга орох нь тохиромжгүй. Эсэргээрээ “Зорилгод хүрэх байдал” хэсэгт авч үзсэнээр “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” агуулга бүхий хуулийн төсөлд тусгагдагдах, эсвэл “Жагсаал, цуглаан”-ы агуулга бүхий хуулийн төсөлд нэмэгдэж хуульчлагдах нь зүйтэй.

Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан зохицуулалт нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахууны хэм хэмжээнд нийцсэн эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хориглох газар болон 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуульд жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хориглох газрыг доорх байдлаар харьцуулан үзье.

34 Medical human right network, Hunger strike, Холбоос: <https://www.ifhro.org/topics/hunger-strike/>, Сүүлд үзсэн: 2022.12.18.

35 "Hunger strike definition and meaning". www.collinsdictionary.com. Collins English Dictionary. Archived from the original on April 6, 2015, Сүүлд үзсэн: 2022.12.18.

36 Communications, Michelle Nicholassen Weatherhead Center (2019-02-04). "Why nonviolent resistance beats violent force in effecting social, political change". Harvard Gazette, Сүүлд үзсэн: 2022.12.18.

Хүснэгт 5.8. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хориглох газрыг хуулийн төсөлд болон Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд хуульд заасныг харьцуулсан нь

	“Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга” хуулийн төсөл	1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хууль
Ижил байдлаар зохицуулсан газрууд	<ul style="list-style-type: none"> - Нисэх онгоцны буудал, төмөр замын өртөө, буудал - Төрийн ордон, түүний нутаг дэвсгэр; - Төрийн тусгай хамгаалалттай газар; 	<ul style="list-style-type: none"> - Нисэх онгоцны буудал, төмөр замын бүх өртөө, буудал, нийслэлийн зорчигч тээврийн төв буудал; - Нийслэл Улаанбаатар хотын Сүхбаатарын талбайн Төрийн ордны нутаг дэвсгэрт хамаарах хэсэгт; - Цэрэг, цагдаагийн болон төрийн хамгаалалтад байгаа газар;
Ялгаатай байдлаар зохицуулсан газрууд	<ul style="list-style-type: none"> - Монгол Улсын хилийн зурвас газар; - Хорих анги; - Авто замын зорчих хэсэг, гүүр, автомашины зогсоол; - Түүх соёлын дурсгалт зүйл бүхий байгууллага; 	<ul style="list-style-type: none"> - Эмнэлгийн байгууллага; - Олон улсын буюу үндэсний яармаг, үзэсгэлэн зохион байгуулж байгаа байгууллага, хот суурин газрын хүнсний болон барааны зах; - Радио телевизийн нэвтрүүлэг явуулдаг байгууллага, аймаг, нийслэл дэх төв холбооны газар;

1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хуульд эмнэлгийн байгууллага, олон улсын буюу үндэсний яармаг, үзэсгэлэн зохион байгуулж байгаа байгууллага, хот суурин газрын хүнсний болон барааны зах, радио телевизийн нэвтрүүлэг явуулдаг байгууллага, аймаг, нийслэл дэх төв холбооны газар жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон байсныг тус хуулийн төслөөр зөвшөөрсөн байна.

Эмнэлгийн байгууллагад жагсаал, цуглаан хийхийг хориглохгүй байх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 6-т заасан³⁷ эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхийг зөрчигдөхөд хүргэнэ. 2011 оны 5 дугаар сарын 5-ны өдөр батлагдсан “Эрүүл мэндийн тухай” хуулийн 3.1.4-т “эмнэлгийн байгууллага”-ыг хүн амд эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх зорилго, үндсэн чиг үүрэг бүхий хуулийн этгээдийг хэлнэ гэж тодорхойлсон. Жагсаал, цуглааныг эмнэлгийн байгууллагад зохион байгуулбал тухайн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагаа алдагдах магадлалтай. Мальдивын Бүгд Найрамдах Улсын “Тайван жагсаал хийх журмын тухай” хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 6 дахь хэсэгт зааснаар “Хэрэв цугларалт эмнэлгийн ойролцоо явагдах бол эмнэлгийн хилийн хана бүрээс 50 фут зайд байрлах талбайг бүрдүүлнэ” гэж хуульчилсан байдаг. Тиймээс эмнэлгийн байгууллагад жагсаал, цуглаан хийх нь тухайн эмнэлэгт хэвтэж буй өвчтнүүдийн эмнэлгийн тусламж авах, эмчлүүлэх эрхийг зөрчиж байна.

Одоогийн хуулийн төсөлд “Авто замын зорчих хэсэг, гүүр, автомашины зогсоол”-д жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон байна. Гэвч Монгол Улсад зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглаанууд бүгд авто замын зорчих хэсэг, заримдаа гүүр, автомашины зогсоолыг хааж үргэлжлэх тохиолдол гардаг. Тиймээс тухайн байдлаар зохицуулсан тохиолдолд тус хууль зөрчигдөх магадлалтай болж байна. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсад жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдаж байгаа нийтлэг жишигт нийцэхгүй байна.

³⁷ Эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхтэй. Иргэдэд эмнэлгийн төлбөргүй тусламж үзүүлэх болзол, журмыг хуулиар тогтооно.

Хуулийн төслийн “...Жагсаал, цуглаан...” гэх нэр томъёоны агуулга нь нийтээр ижил ойлгох харилцааг өөр байдлаар зохицуулсан эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчид нь энх тайвныг эрхэмлэсэн санаа зорилготой байвал жагсаал, цуглааныг тайван гэж үзнэ. “**Энх тайван**” (анг. peaceful) гэсэн нэр томъёо нь тухайн жагсаал, цуглаанаас дэвшүүлж буй үзэл санаа, мэдэгдлийг эсэргүүцэж буй хүмүүсийн дургүйцлийг хүргэж болзошгүй, тэр байтугай гуравдагч этгээдийн үйл ажиллагаанд зориудаар саад учруулсан үйлдлийг багтаасан гэж тайлбарладаг.

“Хүний эрхийг хамгаалах үндэсний механизм” ард түмнээс хууль ёсоор олж авсан эрх мэдлийн хүрээнд төр өөрөө хүний эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хангах үүрэг хүлээдэг. Энэ үүргээ биелүүлэхийн тулд тогтолцооныхоо байгууллагуудыг шударга ёс, хууль ёс, хүний эрхийн нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээг дээдэлж ажиллахыг шаардах учиртай.³⁸ Үндсэн эрхийн хувьд жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг аль болох дүрэм журамгүйгээр эдлэх ёстой бөгөөд тайвнаар жагсаж, цуглахыг хүссэн хэнээс ч зөвшөөрөл шаарддаггүй байх ёстой гэж үздэг. Төр тайван цуглааныг хамгаалах үүргийнхээ хүрээнд хууль, дүрэм гаргах бол зөвхөн жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг бодитоор эдлэх, хэт хүнд суртлын зохицуулалтад өртөхгүй байхын тулд зохих механизм, журмыг бий болгохоос гадна хууль нь олон улсын хүний эрхийн хууль тогтоомжид нийцсэн байх ёстой бөгөөд хууль зөрчсөн үйлдэлд юуг хамааруулах, зөрчлийн үр дагавар ямар байх талаар хангалттай нарийвчлан зохицуулсан байх ёстой.³⁹

Тайван хуран цуглах гэдэг нь нийгмийн хэв журам, иргэдийн аюулгүй байдлыг алдагдуулахгүй, эмх замбараагүй байдал үүсгэхгүй, хүчирхийлэл халдлага, үймээн самуун дэгдээхгүй, хуулийн хүрээнд зохион байгуулагдах гэсэн санааг илэрхийлдэг. Энэ нь бид хүрээлэн буй орчин тойронд болж буй аливаа шударга бус үйлдэлд санаа бодлоо ухаалаг, тайвнаар илэрхийлэх арга зам бөгөөд ингэснээр ойлголцол, дэмжлэгийг бий болгож чадна.

Чөлөөтэй, тайван хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрх нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний хамт ардчилсан, нээлттэй нийгмийн цөм юм. Хувь хүмүүс тодорхой үзэл бодол, үнэт зүйлээрээ нийлэн, нийтлэг ашиг сонирхлоо хамтын байдлаар илэрхийлэх, шаардах, хамгаалахад чиглэсэн байдаг тул хүний эрх, улс төрийн эрх чөлөө, иргэний эрх чөлөө гэж нэгэн зэрэг хүлээн зөвшөөрдөг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т зааснаар “Монгол Улсын иргэн итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно;” гэж хуульчилсан байдаг. Иймд тухайн жагсаал, цуглааныг хуулиар зохицуулж буйтай холбоотойгоор “Жагсаал, цуглаан” гэх нэр томъёог өргөнөөр ашигласан байна.

Хуулийн төсөлд “Жагсаал, цуглаан”-тай холбоотой нийт 65 зохицуулалт орсон байна. Гэвч өлсгөлөн, суулт болон бусад хэлбэрийг энэхүү зохицуулалтад хамааруулахааргүй зохицуулжээ. Өмнө хэсгүүдэд “Жагсаал, цуглаан”-ы ойлголтод

38 Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрхийн цуврал нийтлэл, (УБ, 2012), 15 дахь тал.

39 OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Warsaw, 2007.

өлсгөлөн, суулт хамааралгүй талаар авч үзсэн. Тиймээс тус хуулийн төсөлд “Жагсаал, цуглаан”-тай холбоотой хэсгийг өлсгөлөн, суулт болон бусад хэлбэрийн хувьд хамаатуулахгүй байх нь зүйтэй. Хамааруулах тохиолдолд өлсгөлөн, суулт болон үзэл бодлоо илэрхийлэх бусад хэлбэрийн талаар зохицуулалтуудыг сайтар тусгах нь зүйтэй.

3.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

“Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээд дараах хоёр асуултанд хариулахыг зорьсон.

Энэхүү шалгах хэрэгслийг хэрэглэж хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлснээр хууль тогтоомжийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг тогтоож, тэдгээрийг арилгаж, тухайн хуулийн төслийн дотоод болон бусад хуультай уялдах уялдаа холбоог сайжруулна. Энэ хүрээнд хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 4 дүгээр зүйлийн 5, 6 дахь хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 9 дэх хэсэг, 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгүүдийн харилцан уялдаатай эсэхэд дүн шинжилгээ хийлээ.

Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль, Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай хууль тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ.” гэж зохицуулсан байдаг.

“Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай хууль тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад акт”-ыг хууль тогтоомж хэсэгт оруулсан байна. Гэвч Монгол Улсын Улсын Их Хурлаас “Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай” гэх нэртэй хуулийг батлаагүй байна. Харин 2021 оны 4 дүгээр сарын 2-ны өдөр “Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай” хууль батлагдсан байна. Тиймээс хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хуулийн нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль биш байна.

Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 5, 6 дахь хэсэг нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай зөрчилдсөн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Адил асуудлаар, адил цаг хугацаанд өөр өөр газарт, эсхүл өөр өөр асуудлаар адил газарт жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хязгаарлахгүй.”, 6 дахь хэсэгт “Тухайн асуудлаар жагсаал, цуглаж байгаа асуудлын эсрэг байр сууринаас үзэл бодлоо илэрхийлж жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхийг хязгаарлахгүй.” гэж тус тус зохицуулсан байна. Энэ зохицуулалтыг тодорхойлбол, адил асуудлаар, адил цаг хугацаанд өөр өөр газарт, эсхүл өөр өөр асуудлаар адил газарт жагсаал, цуглаан зохион байгуулах болон асуудлын эсрэг байр сууринаас үзэл бодлоо илэрхийлж жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хязгаарлахгүй байх агуулгатай. Гэсэн хэдий ч ижил агуулга бүхий зохицуулалтыг хууль хоёр өөрөөр тодорхойлжээ. Тодруулбал, нэг зохицуулалтад

“... зохион байгуулах эрхийг хязгаарлахгүй.” гэсэн байгаа бол нөгөө зохицуулалтад “...зохион байгуулахыг хязгаарлахгүй” гэжээ. Тиймээс үүнийг засаж ижил байдлаар зохицуулах нь зүйтэй.

Хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай зөрчилдсөн эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Цагдаагийн алба нь жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдах үеэр энэ хуульд заасан аюул занал гарцаагүй бий болсон гэж үзэх үндэслэл нотлогдсон бол албадан тараана.” гэж, 10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хуулиар хориглосон газар, зорилгоор зохион байгуулагдсан, эсхүл хориглоогүй жагсаал, цуглааны явцад хориглосон нөхцөл байдал бий болсон бол албадан тараах үндэслэл болно.” гэж тус тус зохицуулжээ.

Дээрх хоёр зохицуулалтын хувьд хоёулаа албадан тараах үндэслэлийг зохицуулснаараа ижил байна. Тухайлбал,

1. Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдах үеэр энэ хуульд заасан аюул занал гарцаагүй бий болсон;
2. Хуулиар хориглосон газар, зорилгоор зохион байгуулагдсан;
3. Хориглоогүй жагсаал, цуглааны явцад хориглосон нөхцөл байдал бий болсон тохиолдолд албадан тараахаар байна.

Хуулийн төсөлд дээрх ижил үндэслэлийн талаар зохицуулах ёстой харилцааг өөр, өөр хэсэгт оруулан зохицуулсан нь хуулийн зохицуулалтын зөрчлийг үүсгэж байна.

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг нь 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгтэй давхардсан эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчидтой идэвхтэй харилцаатай байна.” гэж, 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй, хүүхэд, ахмад настан зэрэг хүмүүстэй тухайн этгээдийн онцлогт тохирсон харилцаа үүсгэнэ.” гэж тус тус зохицуулжээ.

Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авахыг тусгажээ. Гэтэл энэхүү зохицуулалтыг давтаж, агуулгыг илүү нарийвчилсан байдлаар эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй, хүүхэд, ахмад настан зэрэг хүмүүстэй тухайн этгээдийн онцлогт тохирсон харилцаа үүсгэхээр хуульчилжээ. Ийнхүү давхардсан байгааг залруулж нэг зохицуулалтад багтааж, эсвэл нарийвчилсан зохицуулалт болох 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийг хасах нь зүйтэй.

Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн зохицуулалтад зохицуулах шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Зохион байгуулагч нь энэ зүйлийн 4-т заасан шаардлагыг оролцогчдод урьдчилан анхааруулж, тухайн нөхцөл байдал хангагдаагүй тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад нэн даруй мэдэгдэж шаардлагатай арга хэмжээ авах саналыг хүргүүлнэ.” гэж зохицуулжээ. Энэхүү зохицуулалтын “...шаардлагатай арга хэмжээ авах...” гэдэг нь тодорхойгүй байдлыг үүсгэж байна. Учир нь тус хуулийн төсөлд нөхцөл байдал хангагдаагүй нөхцөлд авах шаардлагатай арга хэмжээг тусгаагүй.

Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн зохицуулалтад зохицуулах шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Тухайн зохион байгуулж байгаа асуудлаарх хариуцах этгээд тодорхой бол тухайн эрх бүхий байгууллагаас төлөөлөн эрх бүхий этгээд уулзах, жагсагчдын төлөөлөлтэй уулзах, шаардлагатай мэдээлэл өгөх зэрэг хуульд нийцүүлэн холбогдох арга хэмжээ авна.” гэж зохицуулсан байна. Тухайн зохицуулалтын “...тодорхой бол...” гэх үг нь тодорхойгүй байдлыг бий болгож байна. Учир нь жагсаал, цуглааныг зохион байгуулж байгаа этгээд тодорхойгүй тохиолдолд эрх бүхий байгууллагаас төлөөлөн эрх бүхий этгээд уулзах, жагсагчдын төлөөлөлтэй уулзах, шаардлагатай мэдээлэл өгөх зэрэг арга хэмжээг авах боломжгүй болж байна.

Хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн зохицуулалтад төрийн байгууллагын чиг үүрэг давхардаж буй эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ.

Хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Иргэд олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхтэй холбоотой гомдол, мэдээллээ тухайн байгууллагын удирдлага, дээд шатны албан тушаалтан, Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, шүүхэд гаргах эрхтэй.” гэж зохицуулсан байна. Энэхүү зохицуулалтад “Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс” тухайн харилцаатай холбоотой маргааныг шийдвэрлэхээр тусгагджээ.

2020 оны 1 дүгээр сарын 23-ны өдөр батлагдсан “Монгол Улсын хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай /Шинэчилсэн найруулга/-д зааснаар “Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс” гэдэг нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, олон улсын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилтэд хяналт тавьж, хүний эрхийг хамгаалах, дэмжих чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан үндэсний байгууллага юм. Мөн тус хуулийн 7 дугаар зүйлд зааснаар Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс дараах чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Үүнд:

- Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой аливаа асуудлаар санал, зөвлөмж гаргаж, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдэд хүргүүлэх;
- Хууль тогтоомж, захиргааны байгууллагын шийдвэрийн төсөл Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээ, хүний эрхийн үндсэн зарчимд нийцэж байгаа эсэх талаар санал гаргах;
- Хүний эрхийн талаарх олон улсын гэрээнд нэгдэн орох, соёрхон батлах эсэх талаар санал хүргүүлэх, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн Зөвлөл болон гэрээний хороодод мэдээлэл хүргүүлэх;
- Хүний эрх, эрх чөлөөг хангахтай холбогдсон хууль тогтоомжийг

боловсронгуй болгох тухай саналаа хууль санаачлах эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд уламжлах;

- Хүний эрхийн боловсролыг дэмжих, түгээх;
- Хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах;
- Хүний эрхийн асуудлаар төр, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн байгууллага, хуулийн этгээд болон олон улсын байгууллагатай хамтран ажиллах;
- Шаардлагатай асуудлаар эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллага, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдээр судалгаа хийлгэх, тухайлсан асуудлаар мэргэшсэн шинжээч томилж, дүгнэлт гаргуулах;
- Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих;
- Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих.

Дээрхээс дүгнэвэл, Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой аливаа асуудлаар санал, зөвлөмж гаргаж, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдэд хүргүүлэх, Хүний эрх, эрх чөлөөг хангахтай холбогдсон хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох тухай саналаа хууль санаачлах эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд уламжлах гэх мэтчилэн санал, зөвлөмж гаргах, хүргүүлэх, уламжлах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс нь хүний зөрчигдсөн эрхийг сэргээж, хэрэг, маргааныг эцсийн байдлаар шийдвэрлэдэг байгууллага биш юм. Харин тухайн байгууллагын удирдлага, дээд шатны албан тушаалтан нь урдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар, шүүх нь хэрэг, маргааныг эцсийн журмаар тус тус шийдвэрлэдэг учир тус хоёр байгууллагад гомдол, нэхэмжлэлийг гаргах байдлаар тусгах нь зүйтэй.

ДӨРӨВ.ҮР ДҮНГ ҮНЭЛЖ, ЗӨВЛӨМЖ ӨГСӨН БАЙДАЛ

Хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ шалгуур үзүүлэлт бүрээр дараах байдлаар үнэлж дүгнэлээ.

4.1. Үнэлэлт, дүгнэлт

4.1.1. Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн зарим хэсэг нь Үндсэн хууль болон “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” зорилгод нийцсэн эсэхэд болон хуулийн төслийн зорилго нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т жагсаал, цуглаан хийх эрх, эрх чөлөөний зохицуулалтын зорилгод нийцсэн эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн ба дараах дүгнэлтэд хүрч байна.

- Тайван цуглаан хийх буюу жагсаал, цуглаан хийх эрх нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхээс ялгаатай бөгөөд бүрэлдэхүүн хэсэг буюу илрэх хэлбэрийн нэг төрөл нь болдог байна. “Жагсаал, цуглаан” гэх нэр томъёоны тухайд тусдаа ойлголт гэдэг нь түүний үүсэл, тодорхойлолт зэргээс харагдаж байна. Үүний дагуу Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын нэгдэн орсон гэрээнүүдэд ч тайван цуглаан буюу жагсаал, цуглаан гэх байдлаар эрхийг баталгаажуулж өгчээ. Олон Улсын байгууллагуудын судалгааны тайлан, зөвлөмж болон дотоодын байгууллагууд, судлаачдын судалгааны тайлан, зөвлөмжүүдэд авч үзсэнээр “Жагсаал, цуглаан” гэх нэр томъёогоор хэрэглэгдэж байна. Дэлхийн улс орнуудад ч мөн адил “Цуглаан”, “Жагсаал, цуглаан” гэх нэрээр хуулийг нэрлэн зохицуулж байна. Иймд одоогийн тус хуулийг нэрлэсэн нэр болох “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” гэх нэр нь хэтэрхий ерөнхий байдлаар тодорхойлсон, ойлголтын хувьд тусдаа зүйлийг нэгтгэсэн байна. Гадаадын улс, орнуудын хууль, тогтоомжуудыг судлаж үзвэл мөн “Жагсаал, цуглаан” гэх агуулгаар нь хуульчлан тусгажээ. Тийм учраас ийнхүү нэрлэж байгаа тохиолдолд жагсаал, цуглаанаас гадна бусад үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөө түүний хэлбэрүүдийг сайтар тусгаж өгөх нь зүйтэй. Эсвэл “Жагсаал, цуглаан” гэх агуулгыг хадгалан түүн дээр нэмэгдүүлэн зайлшгүй хуульчлах шаардлагатай үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөний хэлбэрүүдийг тусгавал нийцэхээр байна.
- Хуулийн төсөлд тусгагдсан зарчмуудыг олон улсын болон дотоодын байгууллагын зөвлөмж, дүгнэлт, судлаачдын судалгааны ажил зэрэгт тулгуурлан судлахад зарим хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчмуудыг тусгаагүй байна
- 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль”-д гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүнийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулах боломжгүй, зөвхөн оролцох эрхтэй байхаар зохицуулсныг олон улсын байгууллагын болон дотоодын хүний эрхийн байгууллагын зөвлөмж, дүгнэлтээр тухайн хүмүүсийн жагсаал, цуглаан хийх эрх болон тэгш эрхийг зөрчсөн зохицуулалт гэж үзжээ. Тиймээс гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхтэй байхаар хуульчилж, жагсаал, цуглаан хийх эрхийг баталгаажуулах нь зүйтэй. Гэхдээ ийнхүү

зохицуулахдаа тодорхой жагсаал, цуглааныг зохион байгуулахыг хориглох нөхцөл байдлыг анхаарахаас гадна тухайн хүмүүсийн үйл ажиллагаа Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хамгаалах зорилгоор зохион байгуулах ёстой.

- Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэгт “Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, оролцохыг хязгаарласан агуулгатай захиргааны хэм хэмжээний акт баталж, мөрдүүлэхийг хориглоно.” гэж заасан хуулиар бус журмаар хүний жагсаал, цуглаан хийх үндсэн эрхийг хязгаарлаж болохгүй гэх агуулгатай байна. Дээр дурдсанаар ийм зохицуулалт ороогүй байсан ч Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүний үндсэн эрхийг хязгаарлахад тавигддаг урьдчилсан нөхцөл нь тус эрхийг журмаар хязгаарлаж болохгүй гэх үзэл баримтлалтай байна. Тиймээс энэхүү зохицуулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн агуулгад нийцэхгүй буюу Үндсэн хуулиар зохицуулах харилцааг зохицуулсан байна.
- Тус хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт 1994 оны “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” хууль 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсэгтэй адил зохицуулалт орсон хэдий ч 2017 оны нэмэлт, өөрчлөлттэй ижил агуулга бүхий залруулга болох зохицуулалт байхгүй нь хүний эрхийг өргөнөөр хязгаарлах нөхцөл байдлыг бүрдүүлж байна.
- Хуулийн төсөлд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй хамтад нь тус хуульд зохицуулж байгаа нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т нийцэхгүй байх нөхцөл байдлыг бий болгож болох юм.

4.1.2. Практикт хэрэгжих байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Практикт хэрэгжих байдал шалгуур үзүүлэлтийн хувьд жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл, зохион байгуулалттай холбоотой зохицуулалтыг сонгон авч дүн шинжилгээг хийсэн ба дараах дүгнэлтэд хүрч байна.

- Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт “Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох...” гэх зохицуулалт нь жагсаал цуглааны практик, социологийн судалгаанд нийцэхгүй байна.
- Мэдээлэл, судалгаануудад цагдаагийн байгууллагаас иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа газар нь тухайн асуудлыг хүргэхээр зорьсон этгээдэд харагдахуйц, эсхүл сонсогдохуйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдэл гаргасан тохиолдолд байхгүй. Тиймээс энэхүү зохицуулалт нь бодит нөхцөл байдалд нийцээгүй зохицуулалт байж болзошгүй юм.
- “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журмын зохицуулалтаас үзвэл жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах үйл ажиллагаа тусгагдаагүй байх буюу тус үйл ажиллагаатай холбоотой практик бий болоогүй байна.
- Цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдсэн судалгаагаар жагсаал, цуглаанд оролцогчдын тоо болон жагсаал, цуглааны тоо их, цагдаагийн алба хаагчийн тоо цөөн нь оролцогчдыг гэртээ харих, тарах боломжоор хангахад практикт хүндрэлтэй байж болзошгүй юм.

4.1.3. Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, Олон улсын гэрээтэй зөрчилдсөн, хуулийн төслийн нэр томъёоны тайлбарт тусгаагүй, тухайн хуулиар зохицуулах ёстой нийгмийн харилцааг бүрэн тусгаагүй, хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй зохицуулалт орсон эсэх, үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй, товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих зохицуулалтыг сонгож дүн шинжилгээг хийсэн дараах дүгнэлтэд хүрлээ.

- Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэгт зохицуулсан нь нэр томъёоны тодорхойлолт шинжтэй зохицуулалт байна.
- 2015 оны 5 дугаар сарын 29-ний өдөр батлагдсан “Хууль тогтоомжийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/”-ын 30 дугаар зүйлийн 30.1.3-т “Үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих” гэж хуульчилсан. Тус хуулийн төсөлд тусгагдсан “...зэрэг...” гэх үг нь дээрх зохицуулалтыг зөрчиж байна. Учир нь “...зэрэг...” гэх үг нь тодорхойгүй байдлыг үүсгэдэг бөгөөд тухайн үйл ажиллагаа эсвэл субъекттэй ойролцоо зүйл, үйл явцуудыг төлөөлүүлэн ойлгогддог. Тиймээс энэхүү ерөнхий байдлаар тодорхойлогдсоныг нарийвчилбал тухайн хуулийг дур зоргоор тайлбарлах байдал хязгаарлагдах юм.
- “Тайван жагсаал, цуглаанд тавих аливаа хориг, хязгаарлалт олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцсэн байх ёстой.” гэхээс илүүтэй олон улсын эрх зүйн хэмжээ болон олон улсын байгууллагын дүгнэлт, зөвлөмжүүд болон гарын авлагуудаас чухал ач холбогдол бүхий хориг, хязгаарлалттай холбоотой зохицуулалтуудыг хуульдаа тусгах нь зүйтэй байна.
- Хуулийн төсөлд “Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулж эмх замбараагүй байдал бий болгох” гэх зорилго нь тус тусдаа жагсаал, цуглааныг хориглох үндэслэлүүд болж байна. Өөрөөр хэлбэл үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учруулах, нийгмийн хэв журамд хохирол учруулах, эмх замбараагүй байдал бий болгох нь тус тусдаа жагсаал цуглааныг хориглох үндэслэл байх ёстой. Мөн түүнчлэн “нийгмийн хэв журам” гэх нэр томъёог тодорхойлж хуульчлах нь зүйтэй. ХБНГУ-ын хувьд “нийгмийн хэв журам” зөрчигдөх нөхцөл байдлыг тодорхой зохицуулан хуульчилжээ.
- Хуулийн төсөлд аяндаа үүссэн жагсаалыг зохицуулсан хэдий ч түүний байх ёстой шинж болох нийтийн дэг журам, аюулгүй байдалд эрсдэл учруулахааргүй хэмжээнд “тайван” үргэлжлэх болон зохион байгуулагчтай тохиолдолд мэдэгдэх зохицуулалтуудыг тусгаагүй байна.
- Хуулийн төсөлд цагдаа болон цагдаагийн байгууллагын оролцоо, эрх, үүргийг өмнөх хуультай адил ерөнхий байдлаар зохицуулсан. Ингэхдээ “Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”-ын код 502 журмын дагуу цагдаагийн байгууллага болон албан хаагч нь үйл ажиллагааг явуулж байна.
- Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг нь нийгмийн харилцааг зохицуулах хэм хэмжээ болон хамгаалах чиглэл бүхий эрх зүйн хэм хэмжээний аль нь ч биш. Харин жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийн зорилгыг

заасан буюу ямар нэг эрх олгосон, үүрэг хүлээлгэсэн шинжгүй харин цагдаагийн байгууллага болон цагдаагийн албан хаагчдад тунхагласан шинжтэй байна.

4.1.4. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хувьд хуулийн төслийн хүрээнд нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахуун болон онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөхгүй, нийтээр ижил ойлгох харилцааг өөр байдлаар зохицуулсан гэх зохицуулалтыг сонгон авч дүн шинжилгээ хийсэн ба дараах дүгнэлтэд хүрж байна.

- Хуулийн төсөлд тусгагдсан өлсгөлөн, суулт нь хоёулаа жагсаал, цуглаанд агуулгаараа хамааралгүй байна. Учир нь өлсгөлөн нь хүчирхийллийн бус замаар эсэргүүцэл илэрхийлэх арга хэмжээнд хамаардаг бол суулт нь хөдөлмөрийн харилцааны ажил хаялт, эсэргүүцлийн нэг хэлбэр байна. Тиймээс жагсаал, цуглааны тухай хуульд тус агуулга орох нь тохиромжгүй. Харин үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөний зохицуулалтын талаар хуульчлах тохиолдолд тухайн өлсгөлөн, суулт нь хамрагдах боломжтой.
- “Авто замын зорчих хэсэг, гүүр, автомашины зогсоол”-д жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон байна. Гэвч Монгол Улсад зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглаанууд бүгд авто замын зорчих хэсэг, заримдаа гүүр, автомашины зогсоолыг хаах тохиолдол байдаг. Тиймээс тухайн байдлаар зохицуулсан тохиолдолд тус хууль зөрчигдөх магадлалтай болж байна. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсад жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдаж байгаа нийтлэг жишигт нийцэхгүй байна.
- Хуулийн төсөлд “Жагсаал, цуглаан”-тай холбоотой нийт 65 зохицуулалт орсон байна. Гэвч өлсгөлөн, суулт болон бусад хэлбэрийг энэхүү зохицуулалтад хамааруулахааргүй зохицуулжээ. Өмнө хэсгүүдэд “Жагсаал, цуглаан”-ы ойлголтод өлсгөлөн, суулт хамааралгүй талаар авч үзсэн. Тиймээс тус хуулийн төсөлд “Жагсаал, цуглаан”-тай холбоотой хэсгийг өлсгөлөн, суулт болон бусад хэлбэрийн хувьд хамаатуулахгүй байх нь зүйтэй. Хамааруулах тохиолдолд өлсгөлөн, суулт болон үзэл бодлоо илэрхийлэх бусад хэлбэрийн талаар зохицуулалтуудыг сайтар тусгах нь зүйтэй.

4.1.5. Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай зөрчилдсөн, давхардсан, хуулийн төсөлд байх шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан зэрэг нөхцөл байдлуудад дүн шинжилгээ хийсэн ба дараах дүгнэлтэд хүрлээ.

- “Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай хууль тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад акт”-ыг хууль тогтоомж хэсэгт оруулсан байна. Гэвч Монгол Улсын Улсын Их Хурлаас “Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай” гэх нэртэй хуулийг батлаагүй байна. Харин 2021 оны 4 дүгээр сарын 2-ны өдөр “Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай” хууль батлагдсан байна. Тиймээс хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хуулийн нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль биш байна.

- Адил асуудлаар, адил цаг хугацаанд өөр өөр газарт, эсхүл өөр өөр асуудлаар адил газарт жагсаал, цуглаан зохион байгуулах болон асуудлын эсрэг байр сууринаас үзэл бодлоо илэрхийлж жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг хязгаарлахгүй байх агуулгатай. Гэсэн хэдий ч ижил агуулга бүхий зохицуулалтыг хууль хоёр өөрөөр тодорхойлжээ. Тодруулбал, нэг зохицуулалтад "... зохион байгуулах эрхийг хязгаарлахгүй." гэсэн байгаа бол нөгөө зохицуулалтад "...зохион байгуулахыг хязгаарлахгүй" гэжээ. Тиймээс үүнийг засч ижил байдлаар зохицуулах нь зүйтэй.
- Хуулийн төсөлд албадан тараах талаар үндэслэлийг өөр өөрөөр тусгасан байна.
- Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авахыг тусгажээ. Гэтэл энэхүү зохицуулалтыг давтаж, агуулгыг илүү нарийвчилсан байдлаар эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй, хүүхэд, ахмад настан зэрэг хүмүүстэй тухайн этгээдийн онцлогт тохирсон харилцаа үүсгэхээр хуульчилжээ. Ийнхүү давхардсан байгааг залруулж нэг зохицуулалтад багтааж, эсвэл нарийвчилсан зохицуулалт болох 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийг хасах нь зүйтэй.
- Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн "...шаардлагатай арга хэмжээ авах..." гэдэг нь тодорхойгүй байдлыг үүсгэж байна. Учир нь тус хуулийн төсөлд нөхцөл байдал хангагдаагүй нөхцөлд авах шаардлагатай арга хэмжээг тусгаагүй.
- Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "...тодорхой бол..." гэх үг нь тодорхойгүй байдлыг бий болгож байна. Учир нь жагсаал, цуглааныг зохион байгуулж байгаа этгээд тодорхойгүй тохиолдолд эрх бүхий байгууллагаас төлөөлөн эрх бүхий этгээд уулзах, жагсагчдын төлөөлөлтэй уулзах, шаардлагатай мэдээлэл өгөх зэрэг арга хэмжээг авах боломжгүй болж байна.
- Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой аливаа асуудлаар санал, зөвлөмж гаргаж, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдэд хүргүүлэх, Хүний эрх, эрх чөлөөг хангахтай холбогдсон хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох тухай саналаа хууль санаачлах эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд уламжлах гэх мэтчилэн санал, зөвлөмж гаргах, хүргүүлэх, уламжлах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс нь хүний зөрчигдсөн эрхийг сэргээж, хэрэг, маргааныг эцсийн байдлаар шийдвэрлэдэг байгууллага биш юм. Харин тухайн байгууллагын удирдлага, дээд шатны албан тушаалтан нь урдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар, шүүх нь хэрэг, маргааныг эцсийн журмаар тус тус шийдвэрлэдэг учир тус хоёр байгууллагад гомдол, нэхэмжлэлийг гаргах байдлаар тусгах нь зүйтэй.

4.2. Зөвлөмж

“Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай /шинэчилсэн найруулга/” хуулийн төслийн үр нөлөөг тооцох ажиллагааны үр дүнд гарсан дүгнэлтэд тулгуурлан дараах зөвлөмжийг гаргаж байна.

Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

1. “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” гэх хуулийн төслийн нэрийг өөрчилж “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай” гэж нэрлэх, суулт, өлсгөлөн болон бусад үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөний хэлбэрийг тухайлан нэмж хуульчлах талаар судлан үзэх, эсвэл тухайн олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөний хэлбэрүүдийг тухайн хуульд сайтар тусгаж өгөх;
2. Олон улсын болон дотоодын байгууллагын зөвлөмж, дүгнэлтэд дурдагдсан “Жагсаал, цуглаан”-тай холбоотой зарчмуудыг хуулийн төсөлд нэмж тусгах;
3. Гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхтэй байхаар хуульчилж, жагсаал, цуглаан хийх эрхийг тодорхой хүрээнд баталгаажуулах, жагсаал зохион байгуулагч гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд тавигдах шаардлагыг тусгах нь зүйтэй.;
4. Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсгийг хасах;
5. Онц болон дайны байдал зарласан шалтгааныг эсэргүүцэх, гамшгийн хор уршгийг арилгах зорилгоор зохион байгуулах жагсаал, цуглааныг хийхийг хуулийн төслөөр зөвшөөрөх;
6. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй хамтад нь тус хуульд зохицуулахдаа Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-т нийцэж буй эсэхийг, хэрхэн нийцүүлэх талаар сайтар дүн шинжилгээ хийх нь зүйтэй.;

Практикт хэрэгжих байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

1. Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт “...нэг хоног...” гэснийг уртасгаж өөрчлөх;
2. Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийг хасах;
3. Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийг хууль сахиулах үйл ажиллагааны зохион байгуулалт талаас нь дэлгэрүүлж зохицуулах;
4. Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийг хасах, эсвэл нарийвчилж зохицуулах;

Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

1. Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 2, 3, 4, 5, 6 дахь хэсэгт зохицуулсныг нэр томъёоны тайлбар хэсэгт зохицуулах;
2. Хуулийн төслийн зохицуулалтаас “...зэрэг...” гэх үгийг хасах;
3. Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийг хасах;
4. Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2 дахь хэсэг дэх үндэслэлүүдийг салгаж зохицуулах, “нийгмийн хэв журам” гэх нэр томъёог тодорхойлж хуульчлах нь зүйтэй. ХБНГУ-ын хувьд “нийгмийн хэв журам” зөрчигдөх нөхцөл байдлыг тодорхой зохицуулан хуульчилжээ;
5. Хуулийн төсөлд аяндаа үүссэн жагсаалын “тайван” үргэлжлэх болон зохион байгуулагчтай тохиолдолд мэдэгдэх зохицуулалтуудыг тусгах ;
6. Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсгийг хасах;

7. Гадаад, дотоодын байгууллага, судлаачдын үзэж буйгаар хуульдаа цагдаа болон цагдаагийн байгууллагын оролцоо, эрх, үүрэг нь нарийвчлагдан зохицуулагдах ёстой байна. Ийнхүү зохицуулахдаа Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага”-д заасан үйл ажиллагаа, нөхцөлүүдийг тусгах шаардлагатай;

Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

1. Хуулийн төсөлд тусгагдсан өлсгөлөн, суулттай холбоотой зохицуулалтуудыг хасах, эсвэл “Зорилгод хүрэх байдал” хэсэгт авч үзсэнээр “Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай” агуулга бүхий хуулийн төсөлд тусгагдах, “Жагсаал, цуглаан”-ы агуулга бүхий хуулийн төсөлд нэмэгдэж хуульчлагдах нь зүйтэй.;
2. “Авто замын зорчих хэсэг, гүүр, автомашины зогсоол”-ыг жагсаал, цуглааныг хориглох газар болгож зохицуулахаас илүү нарийвчлан зохицуулах;
3. Жагсаал, цуглаан”-тай холбоотой хэсгийг өлсгөлөн, суулт болон бусад хэлбэрийн хувьд хамааруулахгүй байх, хамааруулах тохиолдолд өлсгөлөн, суулт болон үзэл бодлоо илэрхийлэх бусад хэлбэрийн талаар зохицуулалтуудыг сайтар тусгах нь зүйтэй.;

Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

1. Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хүний эрхийг хамгаалагчийн тухай хууль” гэж заасныг хасах;
2. Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлийн 5, 6 дахь хэсэг дэх зөрчлийг арилгах;
3. Хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг дэх албадан тараах үндэслэлийг тус тусад нь зохицуулах;
4. Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг болон 10 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийн давхардлыг арилгах;
5. Хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн “...шаардлагатай арга хэмжээ авах...” гэх зохицуулалтыг тодорхойлох;
6. Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “...тодорхой бол...” гэх үгийг өөрчлөх;
7. Хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн “Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс” гэх үгийг хасах;

НОМ ЗҮЙ

Хууль тогтоомж, эрх зүйн акт

Монгол хэлээр:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, (1992)
2. Хууль тогтоомжийн тухай хууль, (2015)
3. Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль, (1994)
4. Монгол Улсын хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай /Шинэчилсэн найруулга/, (2020)
5. Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөө тооцох аргачлал”
6. Эрүүл мэндийн тухай хууль, (2011)
7. Цагдаагийн Ерөнхий Газрын “Монгол улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам”

Гадаад хэлээр:

1. Assembly act of Germany (1978, amended 2020), <https://www.legislationline.org/download/id/8922/file/Germany%20%20Gesetz%20%C3%BCber%20Versammlungen%20und%20Aufz%C3%BCge.pdf>
2. Public Meeting Act of Estonia (Passed 26 March 1997) RT I 1997, 30, 472 entry into force 2 May 1997, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94814/111419/F-1891588533/EST94814%20Eng.pdf>

Ном, сурах бичиг, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

Монгол хэлээр:

1. С.Нарангэрэл, “Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг”, (УБ, 2021)
2. Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, “Хүний эрхийн товч тайлбар”, (УБ, 2012)
3. Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар “Жагсаал, цуглааны үеэр хэв журам сахиулахад баримтлах хүний эрхийн гарын авлага”
4. Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, “Монгол Улс дахь тайван жагсаал, цуглаан хийх эрхийн төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох асуудал” судалгааны тайлан, (УБ, 2004)
5. Д.Баярсайхан, “Эрх зүйн онол”, (УБ, 2020)
6. НҮБ-ын Тусгай илтгэгчид Майна Киай, Кристоф Хэйнс нар, “Жагсаал, цуглааныг зөв зохистой зохицуулах 10 зарчим”
7. ХЗҮХ, “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн төсөлд зориулсан харьцуулсан судалгаа”, (УБ, 2022)
8. О.Мөнхсайхан, “Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт” эрдэм шинжилгээний илтгэл
9. Эмнести интернэшнл, “Ковид 19 цар тахал хууль сахиулах ажиллагаа” судалгааны тайлан, (УБ, 2021)
10. Б.Батдэлгэр “МУ-ын Үндсэн хууль дахь Жагсаал цуглаан хийх эрхийг практикт хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлууд, тэдгээрийг шийдвэрлэх зарим арга зам” магистрын судалгааны ажил

11. ХЭҮК, “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл”, (УБ, 2021)
12. ХЭҮК, “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 14 дэх илтгэл”, (УБ, 2015)
13. ХЭҮК, “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 10 дахь илтгэл”, (УБ, 2011)
14. Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрхийн цуврал нийтлэл, (УБ, 2012 он)

Гадаад хэлээр:

1. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR, “Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly”

Цахим эх сурвалж

Монгол хэлээр:

1. Монгол хэлний их тайлбар толь, <https://mongoltoli.mn/dictionary/detail/41096>

Гадаад хэлээр:

1. Daniel O’Connell, <https://www.libraryireland.com/biography/DanielOConnell.php>
2. Commonwealth forum of national human rights and institution, Freedom of Expression, Association and Peaceful Assembly, <https://cfnhri.org/human-rights-topics/freedom-of-expression-association-and-peaceful-assembly/>
3. Medical human right network, Hunger strike, <https://www.ifhhro.org/topics/hunger-strike/>
4. “Hunger strike definition and meaning”. www.collinsdictionary.com. Collins English Dictionary. Archived from the original on April 6, 2015. Retrieved October 21, 2021.
5. Communications, Michelle Nicholasen Weatherhead Center (2019-02-04). “Why nonviolent resistance beats violent force in effecting social, political change”. Harvard Gazette. Retrieved 2022-11-15.

ЗУРГАА. ОЛОН НИЙТИЙН ГАЗАР ҮЗЭЛ БОДЛОО ИЛЭРХИЙЛЭХ ЭРХИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ЗАРДЛЫН ТООЦОО

Судалгааг удирдсан:

Х.Эрдэм-Ундрах	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал, Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.)
----------------	---

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

С.Сүхбаатар	Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D.)
Э.Сэлэнгэ	Эрдэм шинжилгээний ажилтан
С.Мягмарсүрэн	Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Энэхүү судалгааг ХЗҮХ-ийн 2022 оны
гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний 3.12-т заасны дагуу хийсэн болно.

Судалгааг гүйцэтгэж ХЗДХЯ-нд хүргүүлсэн огноо: 2022.12.27.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	287
НЭГ. ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ЗАРДЛЫН ТООЦОО	287
А. Улсын ерөнхий прокурор болон эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний зардлын тооцоо	289
Б. Сум, дүүрэг, аймаг, нийслэлийн цагдаагийн байгууллагын зардлын тооцоо ...	290
1.1. Төрийн захиргааны байгууллагын чиг, үүргийг тодорхойлох.....	290
1.2. Ажил үйлчилгээг гүйцэтгэх хүний нөөцийг тодорхойлох.....	292
1.3. Гарах зардлыг урьдчилан тооцох	295
1.4. Үр дүнг тооцох.....	296
1.5. Хувилбарыг нягталж, үр дүнг танилцуулах.....	298
ХОЁР. ИРГЭН, ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН ЗАРДЛЫН ТООЦОО	300
2.1. Иргэн, хуулийн этгээдэд үүрэг хүлээлгэсэн заалтуудыг тодорхойлох...	300
2.2. Зардал тооцох.....	301
2.3. Тоон үзүүлэлтийг тооцох	303
2.4. Зардлын дүнг тооцож гаргах	304
2.5. Хувилбарыг нягталж хялбарчлах боломжийг шалгах	306
2.6. Нэмэлт зардлыг тооцох	306
Дүгнэлт, санал	307

УДИРТГАЛ

Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай хуулийн төслийг хэрэгжүүлэхэд иргэн, хуулийн этгээд буюу аж ахуйн нэгж байгууллага, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа эрхлэхтэй холбоотой энэхүү төсөлд тусгасан үүргийг гүйцэтгэхтэй холбогдуулан гаргах зардлыг тооцож, түүний үндсэн дээр эдгээрт ногдох зардал, үйл ажиллагааны ачааллыг багасгаж, зохицуулалтын боломжит хувилбарыг боловсруулахад энэхүү зардлын тайлангийн гол зорилго нь оршино.

Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлыг тооцоог Монгол Улсын Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 18.1 дэх хэсэгт тусгаснаар Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлал”-д дурдсаны дагуу хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй гарах зардал, нөлөөллийг эрх зүйн зохицуулалтад хамаарах иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагын зардал тус бүрээр тооцон боловсруулсан.

Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай хуулийн төслийн хэрэгжилттэй холбогдон гарах иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагын зардлыг нэмэлт өөрчлөлт орсон орсон зүйл заалт тус бүрээр тооцон боловсруулсан. Өөрөөр хэлбэл хуулийн төсөлд одоогийн мөрдөгдөж буй хууль, тогтоомжийн төсөлд хэвээр туссан, иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагад нэмэлтээр зардлын нөлөөлөл үзүүлэхгүй зүйл заалтыг одоогийн батлагдсан орон тоо, төсөв, зардалд нөлөөлөхгүй гэж үзсэн.

Энэхүү зардлын тооцооны тайлан нь дараах үндсэн хэсгээс бүрдэнэ. Үүнд:

1. Төрийн байгууллагын зардлын тооцоо
2. Иргэн, хуулийн этгээдийн зардлын тооцоо

НЭГ. ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ЗАРДЛЫН ТООЦОО

Төрийн байгууллагын зардал буюу улсын төсөвт үүсэх ачааллыг тооцохын тулд тухайн ажил үйлчилгээг гүйцэтгэхэд шаардагдах хүний нөөцийн хэрэгцээг тодорхойлж, түүнд шаардагдах зардлыг тооцож гаргах бөгөөд уг ажлыг дараах үе шаттайгаар зохион байгуулна. Үүнд:

1. Байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг буюу ажил, үйлчилгээг тодорхойлох;
2. Ажил, үйлчилгээг гүйцэтгэх хүний нөөцийг тодорхойлох;
3. Гарах зардлыг урьдчилан тооцох;
4. Зардлыг нэгтгэн тооцох;
5. Хувилбарыг нягталж, үр дүнг танилцуулах.

Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай хуулийн төсөлд тусгагдсан төрийн захиргааны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх үүргийг дараах байгууллагууд гүйцэтгэхээр байна. Үүнд:

1. Сум дүүргийн болон аймаг, нийслэлийн Цагдаагийн байгууллага;
2. Улсын ерөнхий прокурор;
3. Эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн;

Тус хуулийн төсөлд тусгагдсан төрийн байгууллагын зардалд нөлөөлөх зүйл заалтыг дараах хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 6.1. Хуулийн төсөлд тусгагдсан төрийн байгууллагын зардалд нөлөөлөх зүйл заалтууд

Хуулийн төслийн төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх холбогдох зохицуулалт	Чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх зүйл заалт	Чиг үүргийг хэрэгжүүлэх байгууллага
Өлсгөлөн зарласан этгээдэд эмнэлгийн үйлчилгээг албадан үзүүлэх зааврыг батлах	Өлсгөлөн зарлах гэж тодорхой асуудлаар өөрийн үзэл бодлоо илэрхийлж олон нийтийн газар ганцаар болон хамтран сайн дураараа хоол идэхээс татгалзаж байгаагаа зарлах үйл ажиллагааг хэлнэ. Олон нийтийн газар өлсгөлөн зарлахыг хөндлөнгөөс зориуд зохион байгуулахыг хүний амь нас, эрүүл мэндийг үл хайхарсан хүмүүнлэг бус үйлдэл гэж үзэж хориглоно.	Улсын ерөнхий прокурор, эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хамтран батална.
Жагсаал, цуглааныг тухайн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах сум, дүүргийн цагдаагийн байгууллагад, хоёроос дээш сум, дүүргийн нутаг дэвсгэр дамнан байгуулах бол аймаг, нийслэлийн цагдаагийн газарт мэдэгдэл хүргүүлсний үндсэн дээр чөлөөтэй эдэлнэ.	Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах мэдэгдлийг энэ зүйлийн 2-т заасан байгууллагын эрх бүхий ажилтан хүлээн авснаар хүргүүлсэнд тооцно. Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр зохион байгуулах газар, хугацаа зэрэгт өөрчлөлт оруулж болно	
Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах мэдэгдэл нь тухайн жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, түүнд оролцогчдын олон нийтийн газар үзэл бодол илэрхийлэх эрхийг хангах, тухайн нутаг дэвсгэр дэх замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангахад шаардлагатай бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах зорилготой.	Цагдаагийн байгууллагаас иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлж байгаа газар нь тухайн асуудлыг хүргэхээр зорьсон этгээдэд харагдахуйц, эсхүл сонсогдохуйц байдлыг алдагдуулахад чиглэсэн үйлдэл гаргахгүй байна. Цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглаанд оролцогчдын талаар мэдээлэлтэй байх, оролцогчдын ялгаатай байдлыг мэдэрч түүнд тохирсон арга хэмжээ авах, жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, оролцогчидтой идэвхтэй харилцаатай байна.	Сум, дүүргийн болон аймаг нийслэлийн цагдаагийн байгууллага
Аяндаа үүссэн цуглаан, жагсаалыг эрх бүхий байгууллагад мэдэгдсэн эсэх, зохион байгуулагчтай эсэхээс үл хамааран оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангана.	Иргэд тодорхой үйл явдалд хариу үзүүлэх зорилгоор даруй хуран цуглаж үзэл бодлоо жагсаал, цуглааны хэлбэрээр хамтран илэрхийлэхийг аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаан гэнэ. Нийтийн хэв журам хамгаалах үүрэг бүхий байгууллага нь энэ хуульд заасан журмын дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглааны үед хэв журам хамгаалж, түүнд оролцогчдыг аливаа гэмт халдлагаас хамгаалах үүрэгтэй.	

Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсаны дараа оролцогчдыг гэртээ харих, тарах боломжоор хангасан байна.	Жагсаал, цуглааныг шөнийн цагаас бусад цагт зохион байгуулна. Тайлбар: “шөнийн цаг” гэснийг Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 88 дугаар зүйлийн 88.1 хэсэгт зааснаар ойлгоно.	
Цагдаагийн алба нь жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдах үеэр энэ хуульд заасан аюул занал гарцаагүй бий болсон гэж үзэх үндэслэл нотлогдсон бол албадан тараана.	Энэ хуульд зааснаас бусад тохиолдолд жагсаал, цуглаан хийхэд зориуд саад учруулах, хууль тогтоомжийн дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглааныг албадан тараахыг хориглоно. Албадан тараах ажиллагааны явцыг гэрэл зураг, дуу-дүрсний бичлэгээр баримтжуулна. Эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй, хүүхэд, ахмад настан зэрэг хүмүүстэй тухайн этгээдийн онцлогт тохирсон харилцаа үүсгэнэ. Цагдаагийн албан хаагчийн жагсаал, цуглаанд оролцож байгаа этгээдэд авч байгаа албадлагын арга хэмжээ нь тухайн хүний гаргаж байгаа үйлдэл, хувийн байдалд тохирсон байна. Албадан тараахдаа боломжит хамгийн баг хүч хэрэглэх аргыг хэрэглэхийг хичээнэ.	
Албадан тараахдаа заавал урьдчилж сануулна.	Чанга яригчаар сонсогдохуйц тодорхой хугацаа өгч хоёроос дээш удаа сануулсны дараа албадан тараана.	
Жагсаал, цуглааныг албадан тараасан тохиолдолд албадан тараах арга хэмжээг хэрэгжүүлснээс хойш ажлын 2 өдрийн дотор цагдаагийн байгууллагаас олон нийтэд мэдээлнэ.	Албадан тараах ажиллагааны явцыг гэрэл зураг, дуу-дүрсний бичлэгээр баримтжуулна.	
Тухайн зохион байгуулж байгаа асуудлаарх хариуцах этгээд тодорхой бол тухайн эрх бүхий байгууллагаас төлөөлөн эрх бүхий этгээд уулзах, жагсагчдын төлөөлөлтэй уулзах, шаадлагатай мэдээлэл өгөх зэрэг хуульд нийцүүлэн холбогдох арга хэмжээ авна	Эрх бүхий этгээдээс жагсаал, цуглаан зохион байгуулж байгаа асуудлаар зорилгод хүрэх хуульд нийцсэн өөр аргыг санал болгож болно.	Төрийн эрх бүхий бусад байгууллага

А. Улсын ерөнхий прокурор болон эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний зардлын тооцоо

Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5.7 дах хэсэгт зааснаар өлсгөлөн зарласан этгээдэд эмнэлгийн үйлчилгээг албадан үзүүлэх зааврыг Улсын ерөнхий прокурор, эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хамтран батална.

Улсын ерөнхий прокурор нь Прокурорын тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.1 дэх хэсэгт заасны дагуу Прокурорын байгууллагыг тэргүүлэх бөгөөд Улсын ерөнхий прокурорыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн зургаан жилийн хугацаагаар томилно. Харин Эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн гэж Монгол улсын засгийн газрын бүтцийн тухай хуулийн 1.16 дах хэсэгт заасан Эрүүл мэндийн сайдыг ойлгоно.

Төрийн захиргааны төв байгууллагын бодлого боловсруулах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд гарах зардлыг тооцоонд оруулж тооцохгүй.¹

Прокурорын тухай хуулийн 48.1.9 дэх хэсэгт зааснаар Улсын ерөнхий прокурор нь “гэмт хэрэгтэй тэмцэх, зөрчил шалган шийдвэрлэх, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагаас хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарласан хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх заавар, журам хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянаж зөвшөөрөл олгох, хэрэгжилтэд хяналт тавих” чиг үүрэгтэй бол, Эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн гэж Монгол улсын засгийн газрын бүтцийн тухай хуулийн 1.16 дах хэсэгт заасан “Эрүүл мэндийн яам”-ны сайдыг ойлгох бөгөөд Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэгт заасны дагуу Эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь хүн амд үзүүлэх эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг салбарын хэмжээнд төлөвлөх, зохион байгуулах чиг үүрэгтэй. Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5.7 дах хэсэгт заасан “өлсгөлөн зарласан этгээдэд эмнэлгийн үйлчилгээг албадан үзүүлэх зааврыг Улсын ерөнхий прокурор, эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хамтран батлах” чиг үүрэг нь дээрх байгууллагуудын хууль тогтоомжид тусгагдсан чиг үүрэгт хамаарна гэж үзэж хуулийн төсөлд заасан чиг үүргийг гүйцэтгэхэд нэмэлтээр зардал гарахгүй гэж үзлээ.

Б. Сум, дүүрэг, аймаг, нийслэлийн цагдаагийн байгууллагын зардлын тооцоо

1.1. Төрийн захиргааны байгууллагын чиг, үүргийг тодорхойлох

Байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг буюу ажил үйлчилгээг тодорхойлоход дараах зарчмыг баримтлах ёстой. Үүнд:

1. тухайн хууль тогтоомжид хамаарах төрийн байгууллагууд, тэдгээрийн гүйцэтгэх үүрэг буюу ажил, үйлчилгээ нэг бүрийг тодорхойлох;
2. байгууллагыг сонгохдоо тухайн ажил, үйлчилгээнд хамааралтай бүх байгууллагыг биш голлон үүрэг гүйцэтгэх байгууллагыг сонгох;
3. ажил, үйлчилгээнд хэрэгжүүлэх, хэмжих боломжтой ажлыг хамааруулах.

Хуулийн төсөлд цагдаагийн байгууллагын гүйцэтгэх дараах чиг үүрэг, үйлдлүүдийг тусгажээ. Үүнд:

1. Жагсаал, цуглаан байгуулах тухай мэдэгдлийг хүлээн авах;
2. Шаардлагатай тохиолдолд нэмэлт, тодруулга авах, харилцан тохиролцож жагсаал, цуглааны газар, хугацаанд өөрчлөлт оруулах;
3. Жагсаал, цуглаан байгуулах нутаг дэвсгэр дэх замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангахад шаардлагатай бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах;
4. Хуульд заасан журмын дагуу зохион байгуулагдаж байгаа жагсаал, цуглааны үед хэв журам хамгаалж, түүнд оролцогчдыг аливаа гэмт халдлагаас хамгаалах;
5. Аяндаа үүссэн цуглаан, жагсаалын оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангах;

¹ Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлал”-н дагуу хийж гүйцэтгэв.

6. Хуульд заасан аюул занал гарцаагүй бий болсон гэж үзэх үндэслэл нотлогдсон бол албадан тараах;
7. Албадан тараахаас өмнө урьдчилан сануулах, албадан тараах ажиллагааны явцыг гэрэл зураг, дуу-дүрсний бичлэгээр баримтжуулах;
8. Жагсаал, цуглааныг албадан тараасан тохиолдолд
9. албадан тараах арга хэмжээг хэрэгжүүлснээс хойш ажлын 2 өдрийн дотор цагдаагийн байгууллагаас олон нийтэд мэдээлэх.

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн дагуу жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч нь тухайн сум, дүүрэг, аймаг, нийслэлийн Засаг даргад бүртгүүлдэг байсан бол, шинэчлэгдсэн найруулагдсан хуулийн төслийн дагуу жагсаал, цуглаан зохион байгуулах мэдэгдлийг хүлээн авах, тодруулга авах, харилцан тохиролцох чиг үүргийг сум, дүүрэг, аймаг, нийслэлийн цагдаагийн байгууллагад шилжүүлжээ. Мөн Жагсаал, цуглаан байгуулах нутаг дэвсгэр дэх замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангахад шаардлагатай бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах чиг үүргийг шинээр хуулийн төсөлд тусгасан байна. Түүнээс гадна, жагсаал цуглааныг албадан тараахаас өмнө мэдэгдэх, албадан тараах ажиллагааг баримтжуулах, нийтэд мэдээлэл зэрэг чиг үүргүүд нэмэлтээр тусгагдсан. Дээрх голлох өөрчлөлт, нэмэлттэй холбоотойгоор цагдаагийн байгууллагад нэмэлт зардал, төсвийн ачаалал үүсэж болзошгүй байгаа тул холбогдох тооцооллыг гүйцэтгэсэн болно.

Ажил үйлчилгээг тодорхойлохдоо гүйцэтгэх үйлдэл буюу стандарт үйл ажиллагааг нь тодорхойлно. Стандарт үйл ажиллагааг тодорхойлохдоо хэт нарийвчлахгүйгээр ерөнхий байдлаар бүлэглэх зарчмыг баримтлав.

Хүснэгт 6.2. Төрийн байгууллагын гүйцэтгэх ажил үүрэг ба стандарт үйл ажиллагаа

Байгууллага	Гүйцэтгэх ажил үүрэг	Стандарт үйл ажиллагаа ²
Цагдаагийн байгууллага	Жагсаал цуглаан байгуулах тухай мэдэгдлийг хүлээн авах;	Мэдээлэлтэй танилцах Мэдээлэл гаргагчтай холбогдох Нэмэлт тодруулга авах Өөрчлөлт оруулах талаар хэлэлцэх Мэдээлэл дамжуулах
	Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, түүнд оролцогчдын олон нийтийн газар үзэл бодол илэрхийлэх эрхийг хангах, тухайн нутаг дэвсгэр дэх замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангахад шаардлагатай бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах	Жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчтай урьдчилан уулзах Хэв журам, хууль ёсыг сахин биелүүлэх талаар /санамж, шаардлага/ бичгээр мэдэгдэл өгөх Мэдээлэлд үндэслэж хамгаалалтын төлөвлөгөө, зураглал батлах

2 Стандарт үйл ажиллагааг тогтоохдоо Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлал”, Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай хуулийн төсөл, Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны “Жагсаал, цуглааны үед олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах /код 502/ журам”, Цагдаагийн Ерөнхий газрын Нийгмийн хэв журмыг хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах албанаас ирүүлсэн мэдээлэлд үндэслэн тогтоосон болно.

		Мэдээлэлд үндэслэн батлагдсан төлөвлөгөө, зураглалын дагуу хэв журам сахиулах эргүүл ажиллуулах
		Зөрчлийн мэдээллийг хүлээн авах
		Зөрчлийг шалган шийдвэрлэх
	Албадан тараахаас өмнө урьдчилан сануулах, албадан тараах ажиллагааны явцыг гэрэл зураг, дуу-дүрсний бичлэгээр баримтжуулах, олон нийтэд мэдээлэх	Нотлох баримтыг үнэлж шийдвэр гаргах
		Урьдчилан сануулах, шаардлага хүргүүлэх
		Албадан тараах
		Баримтжуулах, хадгалах
		Мэдээллийг бэлтгэх, боловсруулах
		Олон нийтэд мэдээлэх

1.2. Ажил үйлчилгээг гүйцэтгэх хүний нөөцийг тодорхойлох

Үүрэг буюу ажил үйлчилгээг гүйцэтгэх хүний нөөцийг тодорхойлохын тулд тухайн ажил үйлчилгээг хэрэгжүүлэхэд зарцуулах хугацаа болон жилд хэдэн удаа гүйцэтгэх тоог /цаашид “тохиолдлын тоо” гэх/, шаардагдах нийт ажлын цаг гэсэн 3 үзүүлэлтийг тооцож гаргана.

Зарцуулах хугацааг тодорхойлохдоо сум, дүүргийн Засаг даргын тамгын газрын холбогдох мэргэжилтнүүдээс ярилцлага авч, тэдгээрийн гүйцэтгэсэн ажил үйлчилгээгээр баримжаалж тогтоосон болно.

Дээрх чиг үүргийн тохиолдлын тоог тогтоох боломжтой гэж үзэж байна. Тогтоох боломжтой тохиолдлын тоонд статистик мэдээллийн баримттай болон судалгаагаар тогтоож болох ажил үйлчилгээгээр хамаарна.

Сүүлийн 5 жилийн хугацаанд Дэлхий нийтийг хамарсан цар тахал, Улс төр, эдийн засаг, УИХ, Засгийн газраас гарч буй шийдвэрийг эсэргүүцэн Нам, эвсэл холбоо, Төрийн бус байгууллага, иргэдийн зүгээс үзэл бодлоо илэрхийлэх зорилгоор жагсаал, цуглаан өмнөх жилээс өссөн үзүүлэлттэй байна.

Цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдсэн судалгаагаар сүүлийн 5 жилийн хугацаанд жагсаал, цуглааны хэлбэр агуулсан нийт 1096 буюу 2018 онд 180, 2019 онд 206, 2020 онд 255, 2021 онд 214, 2022.12.15-ны өдрийн байдлаар 241 удаагийн жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдаж, тус арга хэмжээний үед зохион байгуулагч болон оролцогч иргэдийн аюулгүй байдлыг хангах, гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр давхардсан тоогоор 53.465 алба хаагч үүрэг гүйцэтгэсэн.

2018-2022 онд жилд дунджаар **219.2** жагсаал цуглаан болсон байна. Нийслэлд зохион байгуулагдсан 237 жагсаал, цуглааны 8 нь бүртгэгдсэн, 229 нь бүртгэгдээгүй, орон нутаг дахь 18 жагсаал, цуглааны бүртгэгдсэн 8, бүртгэлгүй 10 удаа зохион байгуулагдсан байна. Гэсэн ч Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх хуулийн төслийн дагуу жагсаал, цуглааныг бүртгүүлэх бус мэдэгдэх тогтолцоо руу шилжиж байгаа учир жагсаал, цуглааны мэдэгдлийг хүлээн авах, замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах чиг үүргийн тохиолдлын тоог **219.2** гэж үзлээ.

2010-2017 онд Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах журмын тухай хууль зөрчсөн 77 зөрчил бүртгэгдсэн. 2018 онд 25, 2019 онд 26, 2020 онд 23, 2021 онд 21, 2022

онд 22 зөрчил бүртгэгдсэн.³ Цагдаагийн байгууллагын хэмжээнд 2018-2021 онд нийт 50 иргэн, 6 хуулийн этгээдэд 20,750,000.00 төгрөгийн торгууль оногдуулсан.

Жилд дунджаар 23,4 зөрчил хянан шийдвэрлэгддэг. Нэг жагсаал, цуглааны үеэр 0.12 зөрчил үйлдэгдэж, хянан шийдвэрлэгддэг. Иймд зөрчлийн мэдээлэл хүлээн авах, шалган шийдвэрлэх чиг үүргийн тохиолдлын тоог **23,4** гэж тооцоолов.

Жагсаал, цуглааны үеэр нийтийн хэв журмыг хангуулах зорилгоор бэлэн байдалд гарсан цагдаагийн албан хаагчдын тоо, зарцуулах хугацааг Цагдаагийн ерөнхий газрын Нийтийн хэв журам хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах албаны 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 оны үйл ажиллагааны тайланд үндэслэж баримжаалж тооцлоо.

Статистикийн дагуу 2018 онд зохион байгуулагдсан 180 жагсаал үеэр 1091 албан хаагч 7045 цагийн үүрэг гүйцэтгэсэн байна.

2019 онд зохион байгуулагдсан 206 удаагийн жагсаал, цуглааны үеийн олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах хамгаалалт, зохицуулалтад давхардсан тоогоор 7134 алба хаагч, 790 автомашинтай, 2453 цагийн үүргийг тус тус гүйцэтгэсэн.

2020 онд зохион байгуулагдсан 255 жагсаал, цуглааны 237 нь нийслэлд, 18 нь орон нутагт зохион байгуулагдаж, ойролцоогоор 1631 албан хаагч, 199 тээврийн хэрэгсэл, 607 цагийн хамгаалалтын үүрэг гүйцэтгэсэн байна. Үүнээс үзвэл жагсаал цуглааны зохион байгуулах давтамж нийслэлд харьцангуй өндөр байна.

Цагдаагийн албаны тухай хууль, Дотоодын цэргийн тухай хууль, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль, Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам, болон “Онцгой нөхцөл бий болсон үед цагдаагийн байгууллагаас ажиллах чиглэлийн төлөвлөгөө”-г удирдлага болгон жагсаал цуглааны нөхцөл байдалд үндэслэн шуурхай удирдлагын штабын шийдвэрээр “Бэлэн байдлын ногоон зэрэг”-т 10-300 орчим, өндөржүүлсэн бэлэн байдлын “Шар” зэрэгт 300-600 орчим, бүрэн бэлэн байдлын “Улаан” зэрэгт ажиллагааны удирдлагын штабын шийдвэрээр тухай бүр цагдаагийн нийт бүрэлдэхүүний 30-70 хувь үүрэг гүйцэтгэдэг байна.

Цагдаагийн байгууллагаас өгсөн дээрх мэдээлэлд үндэслэн жагсаал, цуглааны үеэр жилд дунджаар 3709 цаг буюу 222580 минутын хамгаалалтын чиг үүргийг цагдаагийн байгууллагаас гүйцэтгэдэг гэж үзэж, холбогдох тохиолдлын тоог 1 гэж үзлээ. Учир нь нэг жагсаал, цуглааны үеэр хэдэн цагдаагийн албан хаагч хамгаалалтад гардаг талаар дэлгэрэнгүй үзүүлэлт байхгүй байна.

Сүүлийн 5 жилийн хугацаанд Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлд заасны дагуу жагсаал, цуглааныг албадан тараасан тохиолдол бүртгэгдээгүй гэж мэдээлсэн боловч Цагдаагийн ерөнхий газрын Нийтийн хэв журам хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах албаны эргүүл, хамгаалалтын газрын 2018 оны үйл ажиллагааны тайлан болон бусад цахим эх сурвалжид дурдсанаар тухайн албанаас Засаг даргын захирамжийн дагуу жагсаал, цуглааныг албадан тараах ажиллагааг 3 удаа зохион байгуулсан байна. Тус албанаас

³ Цагдаагийн Ерөнхий Газрын Нийгмийн хэв журмыг хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах албаны дэд бөгөөд Захиргаа, удирдлагын хэлтсийн дарга, Цагдаагийн дэд хурандаа Н.Амарсанаагийн 2022 оны 12 сарын 22-ны өдрийн Мэдээлэл хүргүүлэх тухай албан бичигт дурдсан статистик.

2019, 2020 болон 2021 онуудын үйл ажиллагааны тайланд албадан тараасан тохиолдлын тоог заагаагүй тул жилд албадан тараах тохиолдлын тоог 3 гэж үзлээ. 1 албадан тараалтад ойролцоогоор 34.5 албан хаагч томилогдон ажилласан байх бөгөөд холбогдох албадан тараалтын үргэлжлэх хугацаа нь ойролцоогоор 70 минут байсан байна. Үүнээс үзвэл албадан тараахад ойролцоогоор 2415 хүн цагийн үүрэг гүйцэтгэдэг.

Хүснэгт 6.3. Ажил үйлчилгээг гүйцэтгэх хүний нөөцийг тодорхойлсон байдал

Чиг үүргийг хэрэгжүүлэх байгууллага	Гүйцэтгэх ажил үүрэг	Стандарт үйл ажиллагаа	Зарцуулах хугацаа	Тохиолдлын тоо	Хүний нөөцийн хэрэгцээ /мин/
Цагдаагийн байгууллага	Жагсаал цуглаан байгуулах тухай мэдэгдлийг хүлээн авах;	Мэдээлэлтэй танилцах	5	219.2	1096
		Мэдээлэл гаргагчтай холбогдох	10	219.2	2192
		Нэмэлт тодруулга авах	20	219.2	4384
		Өөрчлөлт оруулах талаар хэлэлцэх	20	219.2	4384
		Мэдээлэл дамжуулах	5	219.2	1096
	Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч, түүнд оролцогчдын олон нийтийн газар үзэл бодол илэрхийлэх эрхийг хангах, тухайн нутаг дэвсгэр дэх замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангахад шаардлагатай бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах	Жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчтай урьдчилан уулзах	10	219.2	2192
		Хэв журам, хууль ёсыг сахин биелүүлэх талаар /санамж, шаардлага/ бичгээр мэдэгдэл өгөх	30	219.2	6576
		Мэдээлэлд үндэслэж хамгаалалтын төлөвлөгөө, зураглал батлах	60	219.2	13152
		Мэдээлэлд үндэслэн батлагдсан төлөвлөгөө, зураглалын дагуу хэв журам сахиулах эргүүл ажиллуулах	222580	1	222580
		Зөрчлийн мэдээллийг хүлээн авах	15	23.4	351
		Зөрчлийг шалган шийдвэрлэх	6720 ⁴	23.4	157248

4 Зөрчил хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 6.8.1-т зааснаар зөрчил хянан шийдвэрлэх дундаж хугацааг 14 хоног гэж үзлээ.

Албадан тараахаас өмнө урьдчилан сануулах, албадан тараах ажиллагааны явцыг гэрэл зураг, дуу-дүрсний бичлэгээр баримтжуулах, олон нийтэд мэдээлэх	Нотлох баримтыг үнэлж шийдвэр гаргах	120	3	360
	Урьдчилан сануулах, шаардлага хүргүүлэх	30	3	90
	Албадан тараах	2415	3	7245
	Баримтжуулах, хадгалах	70	3	210
	Мэдээллийг бэлтгэх, боловсруулах	120	3	360
	Олон нийтэд мэдээлэх	120	3	360
Нийт зарцуулах хугацаа				423876

Шаардагдах ажлын цагийг Хөдөлмөрийн тухай хуульд тусгагдсан ажиллах цагийн горимтой харьцуулан авч үзнэ. Ингэхдээ нэг жилд ажиллах өдөр, цаг, минут гэсэн хэмжигдэхүүнд тулгуурлана.

1 жил = ажлын 200 өдөр

1 өдөр = ажлын 8 цаг /хөдөлмөрийн хуулийн дагуу/

1 цаг = ажлын 60 минут

Жилд 200 ажлын өдөр буюу (200 x 8) 1.600 ажлын цаг буюу (1.600 x 60) 96.000 минут ажиллана.

Нийт зарцуулах хугацаагаар хүний нөөцийн хэрэгцээ тодорхойлогдох ба тэрхүү хугацааг жилд ажиллах ажлын минутад хувааснаар шаардлагатай хүний нөөцийн хэрэгцээ буюу нэмэгдэх орон тоо гарна.

Хүснэгт 6.4. Хүний нөөцийн хэрэгцээг тодорхойлсон байдал

Нэгж	Хүний нөөцийн хэрэгцээ /мин/	Жилд шаардагдах ажлын цаг /мин/	Нэмэгдэж буй ачаалал /хүний тоо/
Сум, дүүрэг, аймаг, нийслэлийн цагдаагийн газар, хэлтэс	423876	96.000	4.61

1.3. Гарах зардлыг урьдчилан тооцох

Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай хуулийн төслийн улмаас төсөвт үүсэх зардал, төрийн байгууллагын ачааллыг тооцохдоо аргачлалд заасны дагуу хүний нөөцийн зардал⁵-г юун түрүүнд тооцно.

Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны сайдын 2022 оны 05 сарын 10-ны өдрийн А/111 дугаар тушаалын хавсралтаар Цагдаагийн байгууллагын зохион байгуулалтын бүтцийг баталсан. Цагдаагийн байгууллага нь Цагдаагийн ерөнхий газар, түүний нэгж, нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагуудаас бүрдэнэ. Цагдаагийн

⁵ Хүний нөөцийн зардал гэдэгт тухайн үүргийг гүйцэтгэх төрийн албан хаагчийн авч болох бүх нэмэгдэл, тусламж, төрөөс даадаг бүх зардлыг нэгтгэн дунджаар гаргасан зардал хамаарна.

албаны тухай хуулийн 7.1 дэх хэсэгт “Нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагын бүтэц, орон тоог цагдаагийн төв байгууллагын дарга батлах”-аар заажээ. Гэвч цагдаагийн байгууллагын орон тоо, бүтцийн мэдээлэл нийтэд ил тод биш байна.

Цагдаагийн албан хаагчийн цалингийн шатлалыг Засгийн газрын 2019 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдрийн 472 тогтоолоор баталсан.

Аюулгүй байдал, хамгаалалтын тасгийн нэг албан хаагчид зарцуулах, төрөөс даах зардлыг тооцохдоо түүнд олгох үндсэн цалингаас гадна (1) бүх төрлийн даатгал, (2) хоол, унааны нэмэгдэл, (3) ажилласан жилийн нэмэгдэл, (4) зэрэг дэвийн нэмэгдэл, (5) буцалтгүй тусламж, (6) шагнал, урамшуулал зэрэг нэмэлт зардлыг нэмж тооцох шаардлагатай байдаг.

Цагдаагийн байгууллагын 2022 оны нэгдсэн төсвийг үндэслэвэл нийт байгууллагын 11194 албан хаагчийн нийт цалингийн зардал нь дараах байдлаар тодорхойлогдсон байна.

Хүснэгт 6.5. Нийт албан хаагчийн нийт цалингийн зардал

Зардлын утга	Нийт албан хаагчид ногдох зардал	Нэг албан хаагчид ногдох дундаж зардал
Цалин, хөлс болон нэмэгдэл урамшил	163,973,177,600	14648300
Үндсэн цалин	93,248,526,000	8330200
Нэмэгдэл	67,845,757,500	6060200
Унаа хоолны хөнгөлөлт	1,048,273,100	93600
Урамшуулал	1,830,620,100	163500

Нэг албан хаагчийн нэг жилийн цалингийн зардал нь **14,648,300** төгрөг байна. Түүнчлэн ажил олгогчоос төлөх нийгмийн даатгалын шимтгэлийн зардал нь нийт 4,051,250,000 буюу нэг албан хаагчид ногдох нийгмийн даатгалын шимтгэлийн зардал нь **361912.6** төгрөг байна. Нэг ажилтанд ногдох нийт цалингийн зардал нь **15,010,213** төгрөг байна.

Энэ зардлаа дээр тооцож гаргасан хүний нөөцийн хэрэгцээнд үржүүлж хүний нөөцийн нийт зардал гарна.

1.4. Үр дүнг тооцох

Хүний нөөцийн дундаж зардал, Материаллаг дундаж зардал, Бусад зардлыг нэмснээр нийт зардал илэрхийлэгдэнэ.

Материаллаг зардал гэж тухайн ажлын байртай холбогдон гарах нийтлэг зардлыг хэлнэ. Үүнд ажлын байр, (түрээсэлдэг бол түрээсийн төлбөр, төрийн эзэмшлийн эд хөрөнгө бол элэгдэл хорогдлын зардал), цахилгаан дулаан, бичиг хэргийн зардал, техник, тоног төхөөрөмжийн зардал, урсгал зардал, хөрөнгө оруулалтын зардлууд орно.

Жишээлбэл, Бусад зардалд хоолны зардал, шатахууны зардлыг нэмж тооцоолов. Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 87 дугаар зүйлийн 87.5, Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны журам/код 101/-д зааснаар цагдаагийн байгууллагын

алба хаагчдад өндөржүүлсэн бэлэн байдлын үед ЦЕГ-ын даргын 2021 оны А/114 тушаалаар тогтоосон хоолны зардлын хэмжээгээр нэг алба хаагчид 10.000 төгрөг тооцон олгож байна. Тухайлбал: “Нүүрсний хулгайг эсэргүүцсэн” иргэдийн 2022 оны 12 дугаар сарын 05-ны өдрөөс эхэлсэн жагсаал, цуглааны үед давхардсан тоогоор 16.809 алба хаагч, 1.978 автомашинтай үүрэг гүйцэтгэж, 146.1 сая төгрөгийн хоол, 104.4 сая төгрөгийн шатахуун, нийт 250.5 сая төгрөгийг олгоод байна.

Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны сайдын 2022 оны 05 сарын 10-ны өдрийн А/111 дугаар тушаалын хавсралтаар Цагдаагийн байгууллагын зохион байгуулалтын бүтцийг баталсан. Цагдаагийн байгууллага нь Цагдаагийн ерөнхий газар, түүний нэгж, нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагуудаас бүрдэнэ. Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 7.1 дэх хэсэгт “Нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагын бүтэц, орон тоог цагдаагийн төв байгууллагын дарга батлах”-аар заажээ. Гэвч цагдаагийн байгууллагын орон тоо, бүтцийн мэдээлэл нийтэд ил тод биш байна. Иймд дээрх зардлуудын дийлэнхийг, тухайлбал урсгал зардлыг / халаалт, цэвэр, бохир ус, цахилгаан, урсгал засвар гэх зэрэг/ үйлчилгээний байр тус бүрээр ерөнхий байдлаар гаргадаг тул Цагдаагийн байгууллагын 1 албан хаагчид зарцуулах материаллаг зардлыг нарийвчлан тооцож гаргах боломжгүй байна. Иймд Цагдаагийн байгууллагын 2022 оны нэгдсэн төсвийг жишээ болгон авч, түүнийг бүх ажилчдын тоонд хуваан нэг ажилтны материаллаг зардлыг тооцоолов.

Хүснэгт 6.6. Нэг хүнд жилд ногдох ажлын байрны зардал

Зардлын төрөл	Нийт албан хаагчид ногдох зардал //	Нэг албан хаагчид ногдох дундаж зардал
Байр ашиглалттай холбоотой тогтмол зардал	5,737,614,400	512,561
Гэрэл, цахилгаан	2,047,361,500	182,898
Түлш, халаалт	3,094,183,500	276,414
Цэвэр, бохир ус	521,468,600	46,584
Байрны түрээс	74,600,800	6,664
Хангамж, бараа материалын зардал	10,112,516,700	903,387
Бичиг хэрэг	1,475,092,400	131,775
Тээвэр, шатахуун	7,375,975,700	658,922
Шуудан, холбоо, интернэтийн төлбөр	600,639,900	53,657
Ном, хэвлэл	106000	9
Хог хаягдал зайлуулах, хортон мэрэгчдийн устгал, ариутгал	33,945,400	3,032
Бага үнэтэй, түргэн элэгдэх, ахуйн эд зүйлс	626,757,300	55,990
Нормативт зардал	13,058,339,100	1166,548
Эм, бэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгсэл	84,965,100	7,590
Хоол, хүнс	2,226,500,100	198,901
Нормын хувцас, зөөлөн эдлэл	10,746,873,800	960,056
Эд хогшил, урсгал засварын зардал	7,836,755,400	700,085
Багаж, техник, хэрэгсэл	3,501,363,400	312,789
Хөдөлмөр хамгааллын хэрэглэл	229,722,400	20,521
Урсгал засвар	4,105,669,600	366,774

Дээр тооцсон бүх зардал нийтдээ нэг албан хаагчийн “ажлын байрны дундаж материаллаг зардал”- ыг бүрдүүлэх юм.

Үүнээс харахад нэг цагдаагийн албан хаагчид гарах материаллаг зардлын хэмжээ дунджаар **3,282,580** төгрөг байна.

Хүснэгт 6.7. Нэг албан хаагчид ногдох зардал

Төрөл	Хүний нөөцийн зардал	Материаллаг зардал	Бусад зардал
Зардлын хэмжээ	15,010,213	3,282,580	0
Нэг албан хаагчид ногдох нийт зардал			18,292,793

Хүснэгт 6.8. Нийт зардлыг тооцсон байдал

	Нэмэгдэж буй ачаалал /хүний тоо/	Нэг албан хаагчид ногдох зардал	Хүний нөөцийн нийт зардал
Цагдаагийн байгууллага	4.61	18,292,793	84,329,775.73
Нийт зардал			84,329,775.73

1.5. Хувилбарыг нягталж, үр дүнг танилцуулах

Хувилбарыг нягтлах шатанд хуулийн төсөлд шинээр нэмэгдэж байгаа буюу өөрчлөгдөж буй зохицуулалттай холбоотой төрд үүсэх зардлыг хэрхэн багасгах, эдийн засагт дарамт багатай өөр хувилбар боломж байгаа эсэхийг нягталж үзнэ.

Хувилбарыг нягтлах ажлыг дараах шалгуур үзүүлэлтийн дагуу гүйцэтгэнэ. Үүнд:

1. Мэдээллийг цахимаар хүргүүлэх боломжтой эсэх;
2. Хамрагдах жагсаал, цуглааны тоог багасгах боломж байгаа эсэх;
3. Мэдээлэл хүргүүлэх давтамжийг багасгах боломж бий эсэх;
4. Мэдээллийн зарим агуулгаас татгалзаж болох эсэх;

Мэдээллийг цахимаар хүргүүлэх боломжтой эсэх:

Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлд жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагч, оролцогчдын үүргийг тодорхойлсон ба зохион байгуулагч нь оролцогчдод үүргийг нь урьдчилан анхааруулах бөгөөд тухайн нөхцөл байдал хангагдаагүй тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад нэн даруй мэдэгдэх талаар зохицуулсан. Уг мэдэгдлийг цахимаар хүргүүлж болох хэдий ч жагсаал, цуглаан нь цаг хугацааны хувьд төдийлөн бүрэн гүйцэт тодорхойлох боломжгүй буюу тухайлбал аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны хувьд урьдчилан тооцоолох боломжгүй юм. Үүнээс гадна жагсаал, цуглааны талаар мэдээлэл бүртгэлийн програм хангамжийг боловсруулах, мэдээллийн санг байршуулах, мэдээллийн баяжилт хийхэд шаардлагатай тоног төхөөрөмж, техник хэрэгсэл байхгүй байгаа зэрэг нь хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдээгүй байгааг илэрхийлж байна.

Хамрагдах жагсаал, цуглааны тоог багасгах боломж байгаа эсэх:

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.16-д: “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй” гэж үндсэн эрх болгон зохицуулснаас харахад тоог багасгах нь үндсэн эрхэд халдаж байгаа явдал тул тоог багасгах боломжгүй гэж дүгнэлээ.

Мэдээлэл хүргүүлэх давтамжийг багасгах боломж бий эсэх:

Тус хуулийн төсөлд жагсаал, цуглаан хийхийг хязгаарласан газар нутгийн талаар дараах байдлаар зохицуулсан. Үүнд:

1. Монгол Улсын хилийн зурвас газар;
2. түүх соёлын дурсгалт зүйл бүхий байгууллага;
3. нисэх онгоцны буудал, төмөр замын өртөө, буудал;
4. авто замын зорчих хэсэг, гүүр, автомашины зогсоол;
5. Төрийн ордон, түүний нутаг дэвсгэр;
6. Төрийн тусгай хамгаалалтай газар;
7. хорих анги.

Дээрх байдлаар хязгаарлалт байгаа нь давтамжийг багасгах хүрээнд хамаарсан зохицуулалт тул дахин багасгах боломжийг эрэлхийлэх шаардлагагүй гэж үзлээ.

Мэдээллийн зарим агуулгаас татгалзаж болох эсэх:

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.12-д: “төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй” гэж үндсэн эрх болгон зохицуулснаас харахад мэдээллийн зарим агуулгаас татгалзах нь үндсэн эрхэд халдаж байгаа явдал тул зарим агуулгаас татгалзах боломжгүй юм.

ХОЁР. ИРГЭН, ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН ЗАРДЛЫН ТООЦОО

Сүүлийн 5 жилд зохион байгуулагдсан жагсаал, цуглааны статистикийг үзвэл тухайн үзүүлэлтийг иргэний санаачилсан эсхүл хуулийн этгээдийн санаачилсан хэмээн ангилаагүй байна.

Хуулийн төсөлд зааснаар жагсаал, цуглаан санаачлагчид Монгол Улсын иргэд, бүртгэлтэй эсэхээс үл хамааран хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллага хамаарах тул энэхүү зардлын тооцооны тайлангаар иргэн, хуулийн этгээдэд үүсэх зардлыг хамтад нь тооцоолсон болно.

Иргэн, хуулийн этгээдэд үүсэх зардлын тооцоог дараах алхмын хүрээнд хийнэ. Үүнд:

1. Хуулийн этгээдэд үүрэг хүлээлгэсэн заалтуудыг тодорхойлох
2. Зардал тооцох
3. Тоон үзүүлэлтийг тооцох
4. Зардлын дүнг тооцож гаргах
5. Хувилбарыг нягталж хялбарчлах боломжийг шалгах
6. Нэмэлт зардал тооцох

2.1. Иргэн, хуулийн этгээдэд үүрэг хүлээлгэсэн заалтуудыг тодорхойлох

Тус хуулийн төсөлд одоогийн мөрдөгдөж буй хууль, тогтоомжийн зүйл заалтад өөрчлөлт орсон болон нэмж туссан, иргэн, хуулийн этгээдийн зардалд нөлөөлөх зүйл заалтыг дараах хүснэгтээр харуулав.

Хуулийн этгээдэд үүсэх зардлыг тооцохдоо стандарт үйл ажиллагааны жагсаалтад үндэслэнэ. Мөн тус жагсаалтад багтахгүй үйл ажиллагаанд жагсаалт гаргаж, ажиглалт хийх, ярилцлага хийх зэрэг судалгааны арга ашиглан тухайн үүргийг гүйцэтгэх хугацааг тодорхойлно.

Хүснэгт 6.9. Хуулийн төсөлд тусгагдсан иргэн, хуулийн этгээдийн зардалд нөлөөлөх зүйл заалтууд

Чиг үүргийг гүйцэтгэгч	Хуулийн төслийн дэх холбогдох чиг үүрэг	Стандарт үйл ажиллагаа
Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч иргэн, хуулийн этгээд	Жагсаал, цуглааныг санаачлагч нь уг арга хэмжээнээс үүсэх үр дагаврыг биечлэн хариуцах үүрэг бүхий зохион байгуулагч хүнийг албан ёсоор томилно.	Зөвлөлдөх Зохион байгуулагчийг томилох
	Зохион байгуулагч нь энэ зүйлийн 2-т заасан байгууллагад ажлын гурваас доошгүй өдрийн өмнө бичгээр мэдэгдэх бөгөөд мэдэгдэлд жагсаал, цуглаан зохион байгуулах зорилго, эхлэх, дуусах хугацаа, оролцогчдын баримжаа тоо, хэрэглэх техник хэрэгсэл, цуглах, жагсан явах гудамж, олон нийтийн газар, зохион байгуулагчийн нэр, хаяг, холбоо барих хэрэгслийн дугаар зэргийг тодорхой тусгана.	Мэдэгдлийн агуулгыг тодорхойлох
		Албан бичиг боловсруулах, хянах, баталгаажуулах
	Жагсаал, цуглааныг тухайн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах сум, дүүргийн цагдаагийн байгууллагад, хоёроос дээш сум, дүүргийн нутаг дэвсгэр дамнан байгуулах бол аймаг, нийслэлийн цагдаагийн газарт мэдэгдэл хүргүүлсний үндсэн дээр чөлөөтэй эдэлнэ.	Мэдэгдлээ бичгээр хүргүүлэх

	Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр зохион байгуулах газар, хугацаа зэрэгт өөрчлөлт оруулж болно.	Тодруулга өгөх
	Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч нь мэдэгдэл хүргүүлснээс хойш зохион байгуулах хүртэлх хугацаанд хэдийд ч жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг цуцалж болох бөгөөд энэ тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэнэ.	Албан бичиг боловсруулах, хянах, баталгаажуулах
		Цуцлах мэдэгдлийг хүргүүлэх
	Зохион байгуулагч нь энэ зүйлийн 4-т заасан шаардлагыг оролцогчдод урьдчилан анхааруулж, тухайн нөхцөл байдал хангагдаагүй тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад нэн даруй мэдэгдэж шаардлагатай арга хэмжээ авах саналыг хүргүүлнэ.	Анхааруулга өгөх, мэдэгдэх Албан бичиг боловсруулах, хянах, баталгаажуулах Мэдэгдлийг хүргүүлэх

2.2. Зардал тооцох

Энэ хэсэгт хуулийн төсөлд тусгасан үүргийг хэрэгжүүлснээр иргэн, хуулийн этгээдэд үүсэх зардлын хэмжээг мөнгөн дүнгээр урьдчилан тооцож гаргана. Иргэн, хуулийн этгээдийн зүгээс үүргийг хэрэгжүүлэх хүрээнд хийх үйлдэл буюу стандарт үйл ажиллагааг тодорхойлж, тус бүрт зарцуулах хугацаа болон ажлын хөлсийг тогтоох шаардлагатай.

Зардлыг тооцохдоо дараах хүчин зүйлийг тооцов. Үүнд:

1. Үйлдэл буюу стандарт үйл ажиллагааг тодорхойлох;
2. Тухайн үйлдэлд зарцуулагдах хугацааг тогтоох;
3. Тухайн үйлдлийг хийх ажилтны ажлын хөлсийг тодорхойлох.

Иргэн, хуулийн этгээдэд үүсэх захиргааны зардлыг тооцохдоо стандарт үйл ажиллагааны жагсаалтад үндэслэнэ. Мөн тус жагсаалтад багтахгүй үйл ажиллагаанд жагсаалт гаргаж, ажиглалт хийх, ярилцлага хийх зэрэг судалгааны арга ашиглан тухайн үүргийг гүйцэтгэх хугацааг тодорхойлно. Цаг хугацааг тооцохдоо зарцуулах хугацааг минутаар тооцож гаргана.

Ажлын хөлсийг тооцох

Ажлын хөлсийг тогтоохдоо аж ахуйн нэгжид ажиллаж буй нэг ажилтны сарын дундаж цалин хөлсийг баримжаалан тооцох бөгөөд зарим тохиолдолд тусгай мэдлэг, мэргэжил, ур чадвар шаардсан үйл ажиллагаанд өндөр цалин, хангамж олгож буй тохиолдлыг анхаарч авч үздэг.

Мөн нэг сард ажиллах хугацааг тооцож гарган үндсэн цалинг ажилах хугацаанд хувааснаар тухайн ажилтанд ногдох ажлын хөлсийг тооцож гаргана.

Хүснэгт 6.10. Аж ахуйн нэгж байгууллагын ажиллагчдын сарын дундаж цалин⁶

Цалин/он	2020	2021	2022-III
Аж ахуй нэгж байгууллагын сарын дундаж цалин	977,800	1,058,900	1,361,400

Аж ахуй нэгж байгууллагад ажиллагчдын сарын дундаж цалин сүүлийн гурван жилийн хугацаанд тогтмол өссөн үзүүлэлтэй байна. Сүүлийн таван жилийн дундаж цалинд үндэслэн ажилтны нэг сарын ажлын хөлсийг 1,132,700 төгрөг байхаар, ажиллах хугацааг Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 70 дугаар зүйлд ердийн нөхцөлд ажлын цагийг 7 хоногт 40 цагаас, нэг өдрийн ажлын цаг 8 цагаас илүүгүй байхаар зохицуулсан байдаг. Үүнээс харахад нэг ажилтан нэг сард ажлын 22 өдөр /22*8=176 цаг, 176*60=10560 минут/ ажилладаг байна.

Үндсэн цалин / Ажиллах хугацаа = Ажлын хөлс /төгрөг/

$$1,132,700 / 176 \text{ цаг} = 6,435 \text{ төг /цагт/}$$

$$1,132,700 / 10560 \text{ минут} = 107 \text{ төг /мин/}$$

Хүснэгт 6.11. Аж ахуйн нэгжид хөдөлмөрс эрхэлж буй ажилтны ажлын хөлсийг цаг, минутаар тооцсон нь

Чиг үүргийг гүйцэтгэгч	Хуулийн төслийн дэх холбогдох чиг үүрэг	Стандарт үйл ажиллагаа	Хугацаа	Ажлын хөлс	Зардал
Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч иргэн, хуулийн этгээд	Жагсаал, цуглааныг санаачлагч нь уг арга хэмжээнээс үүсэх үр дагаврыг биечлэн хариуцах үүрэг бүхий зохион байгуулагч хүнийг албан ёсоор томилно.	Зөвлөлдөх	480	107	51360
		Зохион байгуулагчийг томилох	60	107	6420
	Зохион байгуулагч нь энэ зүйлийн 2-т заасан байгууллагад ажлын гурваас доошгүй өдрийн өмнө бичгээр мэдэгдэх бөгөөд мэдэгдэлд жагсаал, цуглаан зохион байгуулах зорилго, эхлэх, дуусах хугацаа, оролцогчдын баримжаа тоо, хэрэглэх техник хэрэгсэл, цуглах, жагсан явах гудамж, олон нийтийн газар, зохион байгуулагчийн нэр, хаяг, холбоо барих хэрэгслийн дугаар зэргийг тодорхой тусгана.	Мэдэгдлийн агуулгыг тодорхойлох	60	107	6420
		Албан бичиг боловсруулах, хянах, баталгаажуулах	120	107	12840
	Жагсаал, цуглааныг тухайн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах сум, дүүргийн цагдаагийн байгууллагад, хоёроос дээш сум, дүүргийн нутаг дэвсгэр дамнан байгуулах бол аймаг, нийслэлийн цагдаагийн газарт мэдэгдэл хүргүүлсний үндсэн дээр чөлөөтэй эдэлнэ.	Мэдэгдлээ бичгээр хүргүүлэх	60	107	6420

6 Үндэсний статистикийн хороо, Аж ахуй нэгж, байгууллагын ажилчдын сарын дундаж цалин, УБ, 2022. https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/48171320/table-view/DT_NSO_0400_023V1 [Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10]

*ОЛОН НИЙТИЙН ГАЗАР ҮЗЭЛ БОДЛОО ИЛЭРХИЙЛЭХ ЭРХИЙН ТУХАЙ
ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ЗАРДЛЫН ТООЦОО*

Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр зохион байгуулах газар, хугацаа зэрэгт өөрчлөлт оруулж болно.	Тодруулга өгөх	15	107	1605
Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч нь мэдэгдэл хүргүүлснээс хойш зохион байгуулах хүртэлх хугацаанд хэдийд ч жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг цуцалж болох бөгөөд энэ тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэнэ.	Албан бичиг боловсруулах, хянах, баталгаажуулах	120	107	12840
	Цуцлах мэдэгдлийг хүргүүлэх	60	107	6420
Зохион байгуулагч нь энэ зүйлийн 4-т заасан шаардлагыг оролцогчдод урьдчилан анхааруулж, тухайн нөхцөл байдал хангагдаагүй тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад нэн даруй мэдэгдэж шаардлагатай арга хэмжээ авах саналыг хүргүүлнэ.	Анхааруулга өгөх, мэдэгдэх	30	107	3210
	Албан бичиг боловсруулах, хянах, баталгаажуулах	120	107	12840
	Саналыг хүргүүлэх	60	107	6420
Нийт				126,795.00

2.3. Тоон үзүүлэлтийг тооцох

Тоон үзүүлэлт нь хуулийн төсөлд тусгасан үүрэг хичнээн хуулийн этгээдэд, нэг жилд хэдэн удаагийн давтамжтайгаар үүрэг хүлээлгэж байгааг илэрхийлнэ. Тоон үзүүлэлтийг тооцохдоо тохиолдлыг тоог давтамжийн тоогоор үржүүлнэ. Тоон үзүүлэлтийг тооцохдоо дараах хүчин зүйлийг тооцов. Үүнд:

1. Тухайн үүргийг хүлээх хуулийн этгээдийн тоо (Тохиолдлын тоо);
2. Тухайн үүргийг жилд хэдэн удаа гүйцэтгэх тоо (Давтамжийн тоо);

Дээрх чиг үүргийн тохиолдлын тоог тогтоох боломжтой гэж үзэж, энэхүү зардлын тооцооны тайлангийн 1 дэх хэсэгт заасан статистикийг ашиглан тогтоолоо.

Давтамжийн тоо: Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд хуулийн этгээдийн зүгээс мэдээлэл хүргүүлж байх хугацааг заагаагүй, харин тухай бүр гаргаж байхаар зохицуулсан тул давтамжийг 1 гэж авсан болно.

Хүснэгт 6.12. Тоон үзүүлэлтийг тооцсон байдал

Чиг үүргийг гүйцэтгэгч	Хуулийн төслийн дэх холбогдох чиг үүрэг	Стандарт үйл ажиллагаа	Тохиолдлын тоо	Давтамж	Тоон үзүүлэлт
Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч иргэн, хуулийн этгээд	Жагсаал, цуглааныг санаачлагч нь уг арга хэмжээнээс үүсэх үр дагаврыг биечлэн хариуцах үүрэг бүхий зохион байгуулагч хүнийг албан ёсоор томилно.	Зөвлөлдөх	219.2	1	219.2
		Зохион байгуулагчийг томилох	219.2	1	219.2
	Зохион байгуулагч нь энэ зүйлийн 2-т заасан байгууллагад ажлын гурваас доошгүй өдрийн өмнө бичгээр мэдэгдэх бөгөөд мэдэгдэлд жагсаал, цуглаан зохион байгуулах зорилго, эхлэх, дуусах хугацаа, оролцогчдын баримжаа тоо, хэрэглэх техник хэрэгсэл, цуглах, жагсан явах гудамж, олон нийтийн газар, зохион байгуулагчийн нэр, хаяг, холбоо барих хэрэгслийн дугаар зэргийг тодорхой тусгана.	Мэдэгдлийн агуулгыг тодорхойлох	219.2	1	219.2
		Албан бичиг боловсруулах, хянах, баталгаажуулах	219.2	1	219.2
	Жагсаал, цуглааныг тухайн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах сум, дүүргийн цагдаагийн байгууллагад, хоёроос дээш сум, дүүргийн нутаг дэвсгэр дамнан байгуулах бол аймаг, нийслэлийн цагдаагийн газарт мэдэгдэл хүргүүлсний үндсэн дээр чөлөөтэй эдэлнэ.	Мэдэгдлээ бичгээр хүргүүлэх	219.2	1	219.2
	Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр зохион байгуулах газар, хугацаа зэрэгт өөрчлөлт оруулж болно	Тодруулга өгөх	219.2	1	219.2
	Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч нь мэдэгдэл хүргүүлснээс хойш зохион байгуулах хүртэлх хугацаанд хэдийд ч жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг цуцалж болох бөгөөд энэ тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэнэ.	Албан бичиг боловсруулах, хянах, баталгаажуулах	3	1	3
		Цуцлах мэдэгдлийг хүргүүлэх	3	1	3
	Зохион байгуулагч нь энэ зүйлийн 4-т заасан шаардлагыг оролцогчдод урьдчилан анхааруулж, тухайн нөхцөл байдал хангагдаагүй тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад нэн даруй мэдэгдэж шаардлагатай арга хэмжээ авах саналыг хүргүүлнэ.	Анхааруулга өгөх, мэдэгдэх	23.4	1	23.4
		Албан бичиг боловсруулах, хянах, баталгаажуулах	23.4	1	23.4
	Саналыг хүргүүлэх	23.4	1	23.4	

2.4. Зардлын дүнг тооцож гаргах

Энэ хэсэгт өмнөх шатанд тооцож гаргасан стандарт үйл ажиллагаа тус бүрийг гүйцэтгэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоо болон тоон үзүүлэлтийг хооронд нь үржүүлж нийт захиргааны зардлын дүнг гаргана.

Хүснэгт 6.13. Нийт захиргааны зардлын дүн

Чиг үүргийг гүйцэтгэгч	Хуулийн төслийн дэх холбогдох чиг үүрэг	Стандарт үйл ажиллагаа	Зардал	Тоон үзүүлэлт	Нийт Зардал
Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч иргэн, хуулийн этгээд	Жагсаал, цуглааныг санаачлагч нь уг арга хэмжээнээс үүсэх үр дагаврыг биечлэн хариуцах үүрэг бүхий зохион байгуулагч хүнийг албан ёсоор томилно.	Зөвлөлдөх	51360	219.2	11258112
		Зохион байгуулагчийг томилох	6420	219.2	1407264
	Зохион байгуулагч нь энэ зүйлийн 2-т заасан байгууллагад ажлын гурваас доошгүй өдрийн өмнө бичгээр мэдэгдэх бөгөөд мэдэгдэлд жагсаал, цуглаан зохион байгуулах зорилго, эхлэх, дуусах хугацаа, оролцогчдын баримжаа тоо, хэрэглэх техник хэрэгсэл, цуглах, жагсан явах гудамж, олон нийтийн газар, зохион байгуулагчийн нэр, хаяг, холбоо барих хэрэгслийн дугаар зэргийг тодорхой тусгана.	Мэдэгдлийн агуулгыг тодорхойлох	6420	219.2	1262172
		Албан бичиг боловсруулах, хянах, баталгаажуулах	12840	219.2	2524344
	Жагсаал, цуглааныг тухайн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах сум, дүүргийн цагдаагийн байгууллагад, хоёроос дээш сум, дүүргийн нутаг дэвсгэр дамнан байгуулах бол аймаг, нийслэлийн цагдаагийн газарт мэдэгдэл хүргүүлсний үндсэн дээр чөлөөтэй эдэлнэ.	Мэдэгдлээ бичгээр хүргүүлэх	6420	219.2	1407264
	Жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг хүлээн авч ажлын нэг өдрийн дотор зохион байгуулагчаас шаардлагатай асуудлыг тодруулж болох бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр зохион байгуулах газар, хугацаа зэрэгт өөрчлөлт оруулж болно.	Тодруулга өгөх	1605	219.2	351816
	Жагсаал, цуглаан зохион байгуулагч нь мэдэгдэл хүргүүлснээс хойш зохион байгуулах хүртэлх хугацаанд хэдийд ч жагсаал, цуглаан зохион байгуулахыг цуцалж болох бөгөөд энэ тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэнэ.	Албан бичиг боловсруулах, хянах, баталгаажуулах	12840	3	38520
		Цуцлах мэдэгдлийг хүргүүлэх	6420	3	19260
	Зохион байгуулагч нь энэ зүйлийн 4-т заасан шаардлагыг оролцогчдод урьдчилан анхааруулж, тухайн нөхцөл байдал хангагдаагүй тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад нэн даруй мэдэгдэж шаардлагатай арга хэмжээ авах саналыг хүргүүлнэ.	Анхааруулга өгөх, мэдэгдэх	3210	23.4	75114
		Албан бичиг боловсруулах, хянах, баталгаажуулах	12840	23.4	300456
Саналыг хүргүүлэх		6420	23.4	150228	
Нийт					19,229,826

Хуулийн төсөлд тусгасан жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах иргэн, хуулийн этгээд буюу жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчаас жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах тухай мэдэгдлийг хүргүүлэх, шаардлагатай тохиолдолд цагдаагийн

байгууллагатай хамтарч ажиллахад улсын хэмжээнд дунджаар жагсаал, цуглаан зохион байгуулж буй 219.2 иргэн, хуулийн этгээдийн хувьд нэг жилд дунджаар **19,229,826.00** төгрөгийн, нэг жагсаал, цуглаан зохион байгуулагчид **87,727** төгрөгийн зардал гарах төлөвтэй байна.

2.5. Хувилбарыг нягталж хялбарчлах боломжийг шалгах

Энэ хэсэгт тодорхой шалгах асуултын дагуу зардлыг нь тооцсон үүрэг нэг бүрийн зардлыг бууруулах, аж ахуйн салбарт үүсгэх дарамт, ачааллыг багасгах боломжтой эсэхийг доорх шалгуур үзүүлэлтүүдийн хүрээнд шалгалаа. Үүнд:

- Мэдээллийг цахимаар хүргүүлэх боломжтой эсэх:

Хуулийн төсөлд мэдэгдлийг цахимаар өгч болох асуудлыг зохицуулаагүй. Гэвч жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах мэдэгдлийг цахимаар хүргүүлэх технологийн боломж, шийдлийг ашиглах нь иргэн, хуулийн этгээдэд учрах зардлыг буулгана.

- Хамрагдах хуулийн этгээдийн тоог багасгах боломж байгаа эсэх:

Энэ тохиолдолд хамрагдах иргэн, хуулийн этгээдийн тоог багасгах боломжгүй.

- Мэдээлэл хүргүүлэх давтамжийг багасгах боломж бий эсэх:

Жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах тухай мэдэгдэх тохиолдолд мэдээлэл хүргүүлэх давтамжийг багасгах боломжгүй.

- Мэдээллийн агуулгыг багасгах боломж байгаа эсэх:

Жагсаал, цуглаан зохион байгуулах тухай мэдэгдлийг хүргүүлэхэд бүрдүүлэх баримт бичиг шаардлагагүй тул мэдээллийн агуулгыг багасгах асуудал үүсэхгүй.

2.6. Нэмэлт зардлыг тооцох

Энэ хэсэгт хуулийн төсөлд тусгагдсан мэдээлэх үүргийг гүйцэтгэхэд аливаа хураамж, төлбөр төлөхгүй тул иргэн, хуулийн этгээдэд бусад төрлийн нэмэлт зардал гарахгүй гэж тооцоолов.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Төслийн зардлын тооцоог хийх нь хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх явцад иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагад хэдий хэмжээний зардал, ачаалал үүсгэхийг урьдчилан гаргах зорилготой байдаг.

Олон нийтийн газар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай хуулийн төслийн хэрэгжилттэй холбогдон гарах иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагын зардлыг нэмэлт өөрчлөлт орсон орсон зүйл заалт тус бүрээр тооцон боловсруулсан. Өөрөөр хэлбэл хуулийн төсөлд одоогийн мөрдөгдөж буй хууль, тогтоомжийн төсөлд хэвээр туссан, иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагад нэмэлтээр зардлын нөлөөлөл үзүүлэхгүй зүйл заалтыг одоогийн батлагдсан орон тоо, төсөв, зардалд нөлөөлөхгүй гэж үзсэн.

Дээрх төслийн дагуу Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуульд зарчмын шинжтэй хэд хэдэн нэмэлт өөрчлөлт орохоор байх бөгөөд түүний хэрэгжилт иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагад зардалд хэрхэн нөлөөлөх талаар товч дурдвал:

1. Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулийн дагуу иргэн, хуулийн этгээд жагсаал цуглаан зохион байгуулахаар аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргад бүртгүүлдэг бөгөөд Засаг дарга нутаг дэвсгэрийн цагдаагийн газар, хэлтэст мэдэгдэж, тухайн байгууллагаас нийгмийн хэв журмыг хангуулах зорилгоор бэлэн байдал буюу эргүүлд гардаг байна. Харин хуулийн төсөл хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэх тохиолдолд иргэд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Цагдаагийн байгууллагад мэдэгдсэнээр жагсаал, цуглаан зохион байгуулдаг болно. Өөрөөр хэлбэл аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын чиг үүрэг хасагдах бөгөөд жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдах үе шатыг нэгээр бууруулж байна. Өөрөөр хэлбэл цагдаагийн байгууллага иргэдийн мэдэгдлийг хүлээн авсан даруйдаа холбогдох бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах боломжтой болж, цаг хугацаа, холбогдох зардлыг хэмнэх ач холбогдолтой байна.
2. Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулийн дагуу цагдаагийн байгууллага нь жагсаал, цуглааны үеэр нийгмийн хэв журмыг хангуулах зорилгоор ажилладаг. Гэвч хуулийн төсөл хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээр цагдаагийн байгууллага дээрх зорилгоос гадна жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг хамгаалах чиг үүргийг мөн гүйцэтгэнэ. Үүнтэй холбогдуулан аяндаа үүссэн жагсаал, цуглааны үеэр тус жагсаал, цуглаанд оролцогчдыг хамгаалах үүргийг мөн цагдаагийн байгууллагад хүлээлгэсэн байна. Дээрх зохицуулалт нь цагдаагийн байгууллагын жагсаал, цуглааны бэлтгэл ажлыг зохион байгуулах, эргүүлд гарах давтамж, албан хаагчийн тоог ихэсгэхээр байна. Энэ нь улсын төсөвт тодорхой хэмжээний ачаалал үүсгэх хэдий ч жагсаал, цуглааны оролцогчдыг хамгаалах нь иргэдийн жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрхийн баталгаа болно.
3. Дээрх чиг үүргүүд болон албадан тараах үйл ажиллагааг баримтжуулах, олон нийтэд мэдээлэх, жагсаал цуглааны үеэр зөрчлийг хянан шийдвэрлэх чиг үүргийг гүйцэтгэхэд жилд 423876 минутын зарцуулагдахаар байна. Уг хугацаанд үндэслэж тооцвол дээрх чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор 84,329,775.53 төгрөгийн хүний нөөцийн зардал үүсэхээр байна.

4. Хуулийн төсөлд зааснаар жагсаал, цуглаан санаачлагчид Монгол Улсын иргэд, бүртгэлтэй эсэхээс үл хамааран хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллага хамаарах тул энэхүү зардлын тооцооны тайлангаар иргэн, хуулийн этгээдэд үүсэх зардлыг хамтад нь тооцоолсон болно. Хуулийн төсөлд тусгасан жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах иргэн, хуулийн этгээд буюу жагсаал, цуглааныг зохион байгуулагчаас жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах тухай мэдэгдлийг хүргүүлэх, шаардлагатай тохиолдолд цагдаагийн байгууллагатай хамтарч ажиллахад улсын хэмжээнд дунджаар жагсаал, цуглаан зохион байгуулж буй 219.2 иргэн, хуулийн этгээд нийтдээ нэг жилд дунджаар 19,229,826.00 төгрөгийн, нэг иргэн, хуулийн этгээдэд **87,727** төгрөгийн зардал гарах төлөвтэй байна.
5. Хуулийн төсөлд мэдэгдлийг цахимаар өгч болох асуудлыг зохицуулаагүй. Гэвч жагсаал, цуглааныг зохион байгуулах мэдэгдлийг цахимаар хүргүүлэх технологийн боломж, шийдлийг ашиглах нь иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагад учрах зардлыг бууруулахаар байна. Иймд мэдэгдлийг цахимаар хүргүүлэх боломжийг нэмэлт технологийн зардалгүйгээр бүрдүүлэхийг зорих хэрэгтэй.

ДОЛОО. ТАТВАРЫН ХЭРЭГ, МАРГААН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ
ТОГТОЛЦОО (ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА)

Судалгааг удирдсан:

С.Сүхбаатар

Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D)

Судалгааны багийн гишүүн:

Р.Хатансайхан

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Энэхүү судалгааг ХЗҮХ-ийн 2022 оны
гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний 3.13-т заасны дагуу хийсэн болно.
Судалгааг гүйцэтгэж ХЗДХЯ-нд хүргүүлсэн огноо: 2022.11.30.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ 312

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ТАТВАРЫН МАРГААН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТОГТОЛЦОО ТҮҮНИЙ ҮНДСЭН ТӨРӨЛ 314

1.Татварын маргаан шийдвэрлэх тогтолцоо 314

2.Татварын маргааныг “захиргааны тогтолцоо”-нд шийдвэрлэх 315

 2.1.“Administrative appeal procedure” буюу захиргааны түвшинд маргаан шийдвэрлэх тогтолцоо 316

 2.2. “Administrative mediation” буюу захиргааны эвлэрүүлэн зуучлал..... 318

3.Татварын маргаан шийдвэрлэх хараат бус тогтолцоо 319

 3.1. Шүүхээр маргаан шийдвэрлэх..... 319

 3.2. Дагнасан шүүх 321

 3.3. “Tax ombudsman” буюу татварын төлөөлөгч 321

 3.4. Бие даасан эвлэрүүлэн зуучлал..... 322

 3.5 Шинжээчийн дүгнэлт 322

 3.6. Арбитр 323

4.Татварын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцоонд тулгамдаж буй асуудал 323

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ТАТВАРЫН МАРГААН ШИЙДВЭРЛЭХ ЗАХИРГААНЫ ТОГТОЛЦОО 325

1.Монгол улсын татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоо..... 325

 1.1.Монгол улсын татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцооны үүсэл, хөгжил, 327

 1.2. Монгол улсын татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцооны өнөөгийн нөхцөлд хийсэн харьцуулалтын үндэслэл 329

 1.3. Тег-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, түүнийг шийдвэрлэсэн анхан шатны шүүхийн шийдвэрт хийсэн харьцуулалт..... 330

 1.4. Нтг-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, түүнийг шийдвэрлэсэн анхан шатны шүүхийн шийдвэрт хийсэн харьцуулалт..... 333

 1.5. Нтг-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл татварыг төлөгчийг гомдлыг ямар хугацаанд шийдвэрлэдэг вэ? 335

1.6. Атх-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолд хийсэн харьцуулалт.....	337
2. Монгол улсын татварын маргаан хянан шийдвэрлэх шүүхийн тогтолцоо.....	338
2.1. Монгол улсын татварын маргаан хянан шийдвэрлэх шүүхийн тогтолцооны түүхэн уламжлал	338
2.2. Монгол улсын татварын маргаан хянан шийдвэрлэх захиргааны шүүхийн тогтолцоо	339
2.3. Монгол улсын татварын маргаан хянан шийдвэрлэх шүүхийн тогтолцоонд хандахад хэдий хугацаанд шийдвэрлэдэг вэ?	342
2.4. Монгол улсын татварын маргаан хянан шийдвэрлэх иргэний шүүхийн тогтолцоо	346
Дүгнэлт	348
Ном зүй	350
<i>Хавсралт 1. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.01.01-ны өдрөөс 2021.08.20-ны өдрийн хооронд шийдвэрлэсэн татвартай холбоотой 125 хэргийн жагсаалт</i>	352
<i>Хавсралт 2 Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.01.01-ны өдрөөс 2021.08.20-ны өдрийн хооронд шийдвэрлэсэн татвартай холбоотой 125 шүүхийн шийдвэрийг Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Татварын ерөнхий газрын цахим хуудсанд байршуулсан ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолтой тулган, шүүлт хийсэн жагсаалт.</i>	359

УДИРТГАЛ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн арван долдугаар зүйлд “хуулиар тогтоосон албан татвар төлөх”-ийг Монгол улсын иргэний үндсэн үүрэг гэж хуульчилсан бөгөөд Монгол улсын иргэн бүр татварын эрх зүйн харилцааны оролцогч байдаг.

Нөгөө талаас татварын эрх зүй судлагдахууны цар хүрээ өргөн. Манай улсад аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, гаалийн албан татвар, нэмэгдсэн өртгийн албан татвар гэх мэт олон төрлийн татвар үйлчилдэг төдийгүй эдгээрийг бие даасан хуулиар зохицуулдаг. Үүнээс Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хууль /2019/, Гаалийн тариф, албан татварын тухай хууль /2008/, Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хууль /2015/-ийг голчлон хэрэглэгддэг. Энэхүү өргөн судлагдахууны бүрэлдэхүүнд татварын маргаан, түүнийг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо багтана.

Сүүлийн жилүүдэд манай улсын татварын маргааны тоо нэмэгдэх хандлага ажиглагдаж байна. Тодруулбал, Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх 2019 онд татвартай холбоотой 53 захиргааны хэрэг үүсгэж, шийдвэрлэсэн бол, 2020 онд 90 захиргааны хэрэг үүсгэж өмнөх оноос 47.7 хувиар илүү захиргааны хэрэг шийдвэрлэжээ. Түүнчлэн, 2020 болон 2021 онд Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх татвартай холбоотой дунджаар 87 хэрэг үүсгэж шийдвэрлэжээ. Уг тоо баримтаас манай улсад татварын алба болон татвар төлөгч хоорондын маргаан шүүхийн шатанд нэмэгдэж байгааг харж болно.

Иймд, тус судалгаагаар гадаад орнуудын татварын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцооны төрөл, үе шат, онцлогийг судалж, өөрийн орны тогтолцоотой харьцуулан аль тогтолцоонд татварын маргааныг хурдан шуурхай, үр дүнтэй шийдвэрлэдэг болохыг судаллаа.

СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО

Судалгааны хүрээнд дараах зорилгыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Татварын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцооны төрлийг судлан, өөрийн орны маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцоотой харьцуулах;
2. Татварын маргаан хянан шийдвэрлэх үр дүнтэй тогтолцоог тодорхойлох;
3. Монгол Улсын татварын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцооны түүхэн уламжлалыг судалж, Монгол Улсын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцоог шүүхийн шийдвэрт үндэслэн харьцуулах
4. Монгол Улсын татварын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцооны үе шатыг тодорхойлох;
5. Татварын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцоог нарийвчлан судалж, маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хүрээнд тулгамдаж буй асуудлыг нээн илрүүлэх зорилгыг дэвшүүллээ.

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ТАТВАРЫН МАРГААН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТОГТОЛЦОО ТҮҮНИЙ ҮНДСЭН ТӨРӨЛ

1. ТАТВАРЫН МАРГААН ШИЙДВЭРЛЭХ ТОГТОЛЦОО

Дэлхийн улс орнуудын татварын албаны гол үүрэг нь татвар төлөгчид нь татварын хууль тогтоомжийг дагаж мөрдүүлэх, түүнд хяналт тавих юм. Татварын алба төлсөн татвар болон татварын зөв мэдүүлсэн эсэхийг шалгаж дутуу төлсөн татварыг нөхөн төлүүлнэ. Татварын алба татвар төлөгчийг төлөх ёстой татвараа хугацаанд нь төлөөгүй бол хүү, алдангийг төлүүлэх арга хэмжээг авна. Энэ харилцааны явцад татварын алба, татвар төлөгчдийн хооронд үл ойлголцол буюу маргаан үүсдэг.¹

Улс орон бүрд татварын маргааныг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо нь харилцан адилгүй. Энэ нь тухайн улс орны хууль, эрх зүйн орчинтой холбоотой. Гэвч нийтлэг байдлаар татварын маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ юун түрүүнд тухайн шийдвэр гаргасан татварын алба эсхүл дээд шатны татварын албанд гомдол гаргадаг. Үүнийг “захиргааны тогтолцоо” хэмээн нэрлэх нь бий. Захиргааны тогтолцоонд гомдол гаргасны дараа хараат бус тогтолцоонд гомдол гаргана. Хараат бус тогтолцоо гэдэг шүүх буюу татварын албанаас хараат бусаар ажиллах тогтолцоог ойлгодог. Өөрөөр хэлбэл, маргааныг гүйцэтгэх эрх мэдлээс бие даасан шүүх эрх мэдэл шийдвэрлэнэ. Уг тогтолцоонд шүүх зуучлал, шинжээч, арбитр зэргийг хамруулан үздэг. Шүүхийг хараат бус тогтолцоонд хамааруулах эсэхээс шалтгаалан 2 болон 3 үе шаттай болон хуваагддаг. Шүүхийг хараат бус тогтолцоонд хамруулан үзвэл татварын маргаан шийдвэрлэх тогтолцоог 2 үе шаттай² харин шүүхийн тогтолцоог хараат бус тогтолцооноос бие даасан гэж үзвэл татварын маргаан шийдвэрлэх тогтолцоо 3 үе шаттай болно.³

Бүдүүвч 7.1. Татварын маргаан шийдвэрлэх тогтолцоо

Татварын маргаан шийдвэрлэх 2 шатлал бүхий тогтолцоо

1. Захиргааны тогтолцоонд хандах (Татварын алба болон дээд шатны татварын албанд хандах, Захиргаанны эвлэрүүлэн зуучлал)
2. Хараат бус тогтолцоонд хандах (Шүүх, дагнасан шүүх, хараат бус эвлэрүүлэн зуучлал, мэргэжлийн шинжээч, арбитр)

Татварын маргаан шийдвэрлэх 3 шатлал бүхий тогтолцоо

1. Татварын албанд өөрт нь хандах (Татварын алба болон дээд шатны татварын албанд гомдол гаргах)
2. Хараат бус тогтолцоонд хандах (шүүх маягийн, тусгай хороо зэрэг татварын албанаас хараат бусаар шийдвэрлэх тогтолцоонд хаданх)
3. Шүүхэд хандах (ердийн, мэргэшсэн танхим, дагнасан шүүхийн тогтолцоонд гомдол гаргах)

1 United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.72.

2 United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.74-76.

3 Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, 2013, p.21.

Эдгээр үе шатыг дараалсан, эсвэл альтернатив байдлаар хэрэглэж болно. Үүнийг зарим улс оронд хэсэгчлэн эсвэл бүхэлд нь хандах байдлаар татвар төлөгчийн сонголтод үлдээдэг. Татвар төлөгчийн хувьд захиргааны тогтолцоонд гомдол гаргах нь түгээмэл бөгөөд хялбар хувилбар. Харин арбит, эвлэрүүлэн зуучлалын хандах нь тухайн улсад зөвшөөрдөг эсэхээс хамааран харилцан адилгүй. Шүүхэд гомдол гаргах нь улсад оронд Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан эрх байдаг. Жишээлбэл Монгол Улсын Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлийн 14-д “Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсэн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй” байхаар хуульчилсан.⁴

Сайн туршлагаас харахад захиргааны тогтолцоонд гомдол гаргах нь шүүхэд гомдол гаргах урьдчилсан нөхцөл болдог. ХБНГУ, Итали, Испани болон иргэний эрх (civil law) зүйн тогтолцооны оронд татвар төлөгч шүүхэд хандахаас өмнө татварын албанд заавал хандах шаардлагатай.⁵ Ийнхүү татварын албанд гомдол гаргасны дараа шүүхэд гомдол гаргах нь татварын маргааны дийлэнх хэсгийг захиргааны түвшинд үр дүнтэйгээр шийдвэрлэх боломжийг бий болгож, шүүхийн ачааллыг бууруулдаг.

Хараат бус тогтолцоогоор маргаан шийдвэрлүүлэх тохиолдолд уг тогтолцоо шүүхэд гомдол гаргах урьдчилсан нөхцөл болох эсэх, эсхүл маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцооны нэмэлт үе шат гэдэг нь маргаантай. Улс орон бүр өөрийн онцлогоос шалтгаалан хараат бус тогтолцоог шүүхэд гомдол гаргах урьдчилсан нөхцөл болох талаар ялгаатай зохицуулалттай. Иймд хараат бус тогтолцоог шүүхэд гомдол гаргах урьдчилсан нөхцөл мөн эсэх асуудал эцэслэн шийдвэрлэгдээгүй.⁶

2. ТАТВАРЫН МАРГААНЫГ “ЗАХИРГААНЫ ТОГТОЛЦОО”-НД ШИЙДВЭРЛЭХ

Татварын маргааныг шийдвэрлэх “захиргааны тогтолцоо”-г татварын маргааныг давж заалдах болон татварын зуучлал гэсэн хоёр төрөлд хуваан үздэг. Маргаан шийдвэрлэх эхний тогтолцоо нь Administrative appeal procedure юм. Энэ нь татварын албаны үйл ажиллагааг маргаж буй татвар төлөгчид тухайн үйлдлийг хянан шийдвэрлэх боломжийг олгодог. Харин дараагийн төрөл болох Administrative mediation буюу “захиргааны эвлэрүүлэн зуучлал”-аар дамжуулан маргаан шийдвэрлэх арга техникт сургагдсан татварын албаны ажилтнууд маргааныг шийдвэрлэхэд туслах зорилгоор татварын албаны холбогдох албан тушаалтан болон татвар төлөгч хоорондын яриа хэлэлцээг өрнөдөг. Эвлэрүүлэн зуучлагчийн үүрэг нь маргаан үүсгэгч талуудын хоорондын харилцаа холбоог сайжруулж, асуудлыг зөвшилцөн шийдвэрлэхэд чиглэгддэг. Ийнхүү хөнгөвчлөх замаар эвлэрүүлэн зуучлагч талуудын байр суурийг тодорхой болгох, ойлгох эсвэл харилцан хүлээн зөвшөөрч болохуйц тохиролцоонд хүрэхэд тусална.⁷

4 Монгол Улсын Үндсэн хууль, 16.14 дүгээр зүйл, 1992 он, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

5 Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, 2013, p.21, Холбоос: <https://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2013/eng/tdisputes.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

6 Мөн тэнд

7 United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.90.

2.1. “ADMINISTRATIVE APPEAL PROCEDURE” БУЮУ ЗАХИРГААНЫ ТҮВШИНД МАРГААН ШИЙДВЭРЛЭХ ТОГТОЛЦОО

Олон улс оронд татвар төлөгчид татварын маргааныг татварын алба болон дээд шатны албан тушаалтнаар шийдвэрлүүлэх боломжийг олгодог. Үүнийг “Administrative appeal procedure” буюу утгачилбал “Захиргааны түвшинд маргаан шийдвэрлэх тогтолцоо” (=цаашид захиргааны тогтолцоо гэх) гэнэ. Энэ нь дотоод хяналтын үйл явц бөгөөд ихэвчлэн татвар төлөгчийн гаргасан албан ёсны эсэргүүцлийн үндсэн дээр эхэлдэг онцлогтой.

Өөрөөр хэлбэл, “Administrative appeal procedure” нь татвар төлөгч, хяналт шалгалтын явцад гарсан татвар акттай санал нийлээгүй бол шүүх ажиллагаа явуулахаас өмнө татварын албаны шийдвэрийг захиргааны түвшинд эсэргүүцэх эрхийг татвар төлөгчид олгодог⁸. Захиргааны тогтолцоонд гомдлыг шийдвэрлэх маргааныг шийдвэрлэх сонгодог арга юм. Аливаа улс захиргааны тогтолцоог бий болгож уг тогтолцоо нь хэрэгжиж буй үед татварын дийлэнх маргааныг шүүхэд хандахаас өмнө шийдвэрлэж чаддаг.⁹ Захиргааны тогтолцоо байснаар татварын алба гаргасан шийдвэрээ эргэн харж, гарч болзошгүй алдааг засаж залруулахын зэрэгцээ татвар төлөгчдөд хурдан шуурхай, бага зардлаар маргаанаа шийдвэрлүүлэх боломжийг олгодог. Энэ ч утгаараа тус тогтолцоо нь татварын маргаан шийдвэрлэх эхний бөгөөд хамгийн үр дүнтэй үе шат юм.

Захиргааны тогтолцоо ихэнх улс орны татварын албанд байдаг. Уг алба нь татварын маргаан хянан шийдвэрлэх чиглэлээр мэргэшсэн, хуулиар эрх, үүргийг тодорхойлсон байгууллага юм. Шүүх захиргааны тогтолцооны шийдвэрлэх тогтолцооны үндэслэлтэй шийдвэрийг өөрчлөх шаардлагагүй гэж үзэх нь түгээмэл. Жишээлбэл, ХБНГУ-д захиргааны тогтолцоог дурдаж болно. ХБНГУ-ын захиргааны тогтолцоо маргаан их гардаг улс оронд тохиромжтой.¹⁰ Учир нь ХБНГУ-ын захиргааны тогтолцоо өндөр мэргэшсэн, боловсон хүчин шаарддаг.

Захиргааны тогтолцоо үнэ төлбөргүй байх ёстой бөгөөд татвар төлөгч татварын мэргэшсэн зөвлөх, хуульчгүйгээр маргаанаа шийдвэрлүүлэх боломжтой. Ингэснээр татварын маргаан шийдвэрлүүлэхэд тулгардаг гол асуудал болохыг зардлыг хэмнэж чаддаг. Зарим улс (жишээ нь Бразил) татварын албаны шийдвэрийг захиргааны тогтолцоонд хянахыг зөвшөөрдөггүй. Татварын маргааныг захиргааны тогтолцоонд хянан шийдвэрлэх нь зардал болон нөөцийн хувьд татварын алба болон татвар төлөгчийн аль алинд ашигтай. Ихэнх улс оронд татвар төлөгчид захиргааны тогтолцоонд гомдол гаргасан тохиолдолд маргаантай татварыг төлөх шаардлагагүй байдаг.¹¹

Түүнчлэн захиргааны тогтолцоонд гомдол гаргах журам нь уян хатан, шуурхай байх шаарддаг. Жишээлбэл, гомдол гаргах эцсийн хугацааг тодорхой, ойлгомжтой, хуульчлах ёстой. Хэрэв татвар төлөгч хугацаандаа захиргааны тогтолцоонд гомдол гаргаагүй бол дахин гомдол гаргах эрхгүй. Татвар төлөгч нь захиргааны

8 United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.91.

9 Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, 2013, p.21, Холбоос: <https://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2013/eng/tdisputes.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

10 Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, 2013, p.21, Холбоос: <https://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2013/eng/tdisputes.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

11 United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.92.

тогтолцоонд биечлэн оролцож, өөрийн байр суурийг татварын албанд илэрхийлнэ. Ингэхдээ хууль болон баримт нотолгооны хүрээгээр асуудлаа хязгаарлана. Өргөн хүрээгээрээ татварын алба, татвар төлөгчийн хоорондоо маргах бус татварын хуулийн хэрэгжилт, татварын хувь хэмжээг тогтооход чиглэх ёстой.¹²

Захиргааны тогтолцооны албан тушаалтнууд нь татвар төлөгчийн маргаанд бодитой дүн шинжилгээ хийх үүрэгтэй бөгөөд татварын албаны татвар хураах эрх ашгийг бус татварын хуулийг зөв хэрэглэх нийтийн ашиг сонирхлыг баримтлах ёстой.¹³

Захиргааны тогтолцоонд гомдол гаргах журмыг ямар байгууллага батлах вэ, энэ нь татварын албаны дотоод зохион байгуулалтын нэг хэсэг байх ёстой юу, эсвэл тусдаа бие даасан байгууллага байх уу гэдэг нь маргаантай. Жишээлбэл, АНУ дахь Давж заалдах шатны бие даасан алба, Энэтхэг дэх Орлогын албан татварын комиссыг дурдаж болно.¹⁴ Зарим улс оронд захиргааны тогтолцоо тусгай алба байдаггүй бөгөөд маргаантай шийдвэр гарсан татварын албанд дахин ханддаг. Энэ нь маргааныг шийдвэрлэх үр дүнтэй тогтолцоо биш. Харин захиргааны тогтолцоо нь маргаан бүхий шийдвэр гаргасан татварын албанаас тусдаа байснаар илүү үр дүнтэй тогтолцоо бий болдог.

Захиргааны тогтолцооны нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалт нь татварын албаны нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалт, түүний хэмжээ, боловсон хүчин, материаллаг нөөц, соёл, түүхийн хүчин зүйлээс хамаарч болно. Захиргааны тогтолцоо зарчмын хувьд бүх татварын албаны шийдвэрийг хянах ёстой. Өөрөөр хэлбэл нутаг дэвсгэрийн (орон нутгийн эсвэл бүс нутгийн) болон төвийн түвшин, хяналт шалгалт болон өөртэй нь ижил зохион байгуулалтын (эсвэл түүнээс дээш, доош түвшний) татварын албаны гарсан маргааныг шийдвэрлэх үүрэгтэй. Орон нутгийн, бүс нутгийн түвшинд ердийн, төвийн түвшинд (ихэвчлэн томоохон татвар төлөгчдийн хувьд төвийн түвшинд ханддаг) давж заалдах тогтолцоо байж болно.¹⁵

Захиргааны тогтолцооны бие даасан байдал хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц байх ёстой. Гэвч захиргааны тогтолцоо нь татварын үнэлгээ (хяналт шалгалт) гаргадаг татварын албанаас зохион байгуулалтын хувьд хараат бусаар байгуулах нь хүндрэлтэй. Иймд захиргааны тогтолцооны улсын байцаагч нь маргаантай шийдвэр гаргасан улсын байцаагчтай шаталсан харилцаатай байх ёсгүй, бөгөөд тэднээс ямар нэгэн зааварчилгаа авахгүй. Захиргааны тогтолцоог гуравдагч эрх бүхий байгууллага буюу тамгын газрын дарга, эсвэл үндэсний татварын алба удирдах нь зүйтэй.¹⁶

Захиргааны тогтолцооны ажилтныг ил тод (сул орон тоог зарлах) сонгож, бие даасан шалгуурыг хангах ёстой. Тус тогтолцооны албан тушаалтнууд өмнө нь хяналт, шалгалт хийж байсан туршлагатай, хууль эрх зүйн өндөр боловсролтой татварын албаны хүмүүс байх ёстой.

12 Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, 2013, p.24, Холбоос: <https://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2013/eng/tdisputes.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

13 Мөн тэнд, 23 page

14 United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.90.

15 Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, 2013, p.23, Холбоос: <https://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2013/eng/tdisputes.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

16 Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, 2013, p.24, Холбоос: <https://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2013/eng/tdisputes.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

Хөгжиж буй улс орнуудын захиргааны тогтолцоонд мэргэшсэн боловсон хүчний хомсдол асуудал үүсгэдэг. Мэргэшсэн боловсон хүчин дутагдалтай байвал төвлөрсөн тогтолцоог бий болгодог. Энэ тохиолдолд хүний нөөцийн боломжоос хамааран захиргааны тогтолцоог бүс нутгийн эсвэл төвийн түвшинд (эсвэл зөвхөн төв газар гэх мэт) бий болгоно. Захиргааны тогтолцоо нь төвлөрсөн байх үед татвар төлөгчтэй харилцах боломжийг бүрдүүлэхэд илүү анхаарал хандуулах ёстой. Тухайлбал, утас, э-мэйл болон бусад техникийн хэрэгслийг ашиглан татвар төлөгч болон татварын алба хоорондоо харилцах боломжийг хангах шаардлагатай.

2.2. “ADMINISTRATIVE MEDIATION” БУЮУ ЗАХИРГААНЫ ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛ

Бельги, Кени зэрэг улс орнуудад “administrative mediation” буюу захиргааны эвлэрүүлэн зуучлалыг хэрэглэдэг. Уг захиргааны эвлэрүүлэн зуучлал нь захиргааны тогтолцооноос ялгаатай бөгөөд нэмэлт журам юм. Үүнийг “independent mediation” буюу бие даасан эвлэрүүлэн зуучлалын ялгах шаардлагатай. “Independent mediator” болон “administrative mediation” гол ялгаа нь харьяалал юм. Administrative mediation” буюу захиргааны эвлэрүүлэн зуучлалын хувьд татварын албанд харьяалагддаг эвлэрүүлэн зуучлагч оролцдог онцлогтой.¹⁷

Захиргааны эвлэрүүлэн зуучлалын журмын зорилго нь татвар төлөгч болон татварын албан тушаалтны хоорондын харилцааг хөнгөвчлөхөд оршино. Татварын албаны эвлэрүүлэн зуучлалын албан тушаалтнууд талуудад туслах замаар хоорондын яриа хэлэлцээг хөнгөвчлөхийг оролддог. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны эвлэрүүлэн зуучлал нь маргаантай асуудлын хүрээнд талуудын байр суурийг тодруулж, хэлэлцээрийг үр дүнд хүргэх олон боломжит хувилбаруудыг боловсруулдаг.

Захиргааны эвлэрүүлэн зуучлалыг маргаан шийдвэрлэх бусад тогтолцоотой нэгэн зэрэг хэрэглэж болно. Жишээлбэл, татвар төлөгч нь захиргааны хэргийн давж заалдах журмаар хүсэлт гаргасан боловч давж заалдах эрх бүхий татварын албан тушаалтантай харилцахад хүндрэлтэй үед захиргааны эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Ихэнх тохиолдолд татвар төлөгч болон татварын албан тушаалтнууд оролцохыг зөвшөөрсөн тохиолдолд захиргааны эвлэрүүлэн зуучлалыг хэрэгжүүлдэг.

Захиргааны эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд тухайн захиргааны эвлэрүүлэн зуучлалын хараат бус, бие даасан байдал чухал нөлөөтэй. Тиймээс захиргааны тогтолцооны нэгэн адил татварын албаны хүрээнд эвлэрүүлэн зуучлахыг хэрэгжүүлэх тохиолдолд улс орнууд татварын алба, ялангуяа аудит, шалгалт, хураах чиг үүргээс хараат бус байгууллагыг байгуулах ёстой. Хэрэв захиргааны тогтолцооны асуудал хариуцсан алба аль хэдийн байгуулагдсан бол захиргааны эвлэрүүлэн зуучлалыг тухайн газраас удирдаж, түүнийг дэмжих арга техникээр тусгайлан бэлтгэгдсэн бие даасан хэлтэс хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

Захиргааны эвлэрүүлэн зуучлалын чиг үүрэгт маргааныг үнэлэх, маргаантай шийдвэрт өөрчлөлт оруулах зэрэг үйл ажиллагаа явуулдаггүй. Иймд захиргааны эвлэрүүлэн зуучлалын чиг үүргийг гүйцэтгэж байгаа албан тушаалтнууд маргаантай шийдвэрийг үнэлж, өөрчлөхийг татварын албанаас шаардахгүй. Гэсэн хэдий ч

17 United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.94.

эвлэрүүлэн зуучлалын албан тушаалтнууд үр дүнтэй байхын тулд нууц (жишээ нь татвар төлөгчийн тусгайлсан) мэдээлэлд хандах эрхтэй байх шаардлагатай.¹⁸ Татварын алба шийдвэр гаргахаас өмнө эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа нь ашиг тустай байж болох тул маргаантай асуудал аудит, шалгалт, хураах зэрэг урьдчилсан үнэлгээний шатанд байх үед ч эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа явуулах боломжтой.

3. ТАТВАРЫН МАРГААН ШИЙДВЭРЛЭХ ХАРААТ БУС ТОГТОЛЦОО

Татварын албанаас гадна хараат бусаар үйл ажиллагаа явуулдаг дотоодын маргааныг шийдвэрлэх механизмыг татварын маргаан шийдвэрлэх хараат бус тогтолцоонд хамааруулдаг. Ихэнх улс оронд татвар төлөгчид татварын маргааныг шүүхээр шийдвэрлэх эрхтэй байдаг ч практикаас харахад татвар төлөгчид шүүхийн маргаантай холбоотой зардал, чирэгдлээс зайлсхийхийн тулд шүүхэд хандахаасаа өмнө өөр механизмаар ханддаг. Тус хараат бус тогтолцоонд дагнасан болно ердийн шүүх, бие даасан эвлэрүүлэн зуучлал, арбитр зэрэг хамаарна.¹⁹

3.1. ШҮҮХЭЭР МАРГААН ШИЙДВЭРЛЭХ

Татвар төлөгчид татварын маргааныг шүүхээр шийдвэрлүүлэх эрхтэй. Энэ нь ерөнхий харьяаллын иргэний шүүх, захиргааны шүүх, арилжааны шүүх эсвэл татварын тусгай шүүх байж болно. Татварын маргааныг хянан шийдвэрлэсэн анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг татвар төлөгч болон татварын алба аль аль нь давж заалдах боломжийг бүх улс оронд олгодог.

Татварын алба болон татварын дотоод хяналтын тогтолцоогоор маргаанаа шийдвэрлүүлсний дараа шүүхэд хандаж болно. Татвар төлөгчийн хувьд захиргааны хэргийн давж заалдах шатны тогтолцооноос илүүтэй шүүхийг шударга бодитойгоор хэргийг хянан шийдвэрлэнэ гэдэгт итгэдэг. Энэ нь шүүхийн үйл ажиллагаа болон шүүхээс гаргасан шийдвэр нь ихэвчлэн нийтэд нээлттэй байдагтай холбоотой. Энэхүү ил тод байдал нь шүүхийн үйл ажиллагаанд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлж, хуулийг хэрхэн хэрэглэх, тайлбарлах талаар ашигтай жишиг болж байдаг.²⁰

Өөрөөр хэлбэл, татвар төлөгч нь дээр дурдсан захиргааны тогтолцоо буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл шүүхийн эрх мэдлийн тогтолцоонд ханддаг. Шүүхийн тогтолцоонд хандах хоёр үндэслэл бий. Нэгдүгээрт, үндсэн хуулиар баталгаажсан давж заалдах эрхээ эдлэх хоёрдугаарт, захиргааны тогтолцооны шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөөгүй. Захиргааны тогтолцоо нь маргааныг шүүхэд хандахаас өмнө шийдвэрлэх ёстой.

Шүүхэд гомдол гаргах тогтолцоо нь нэг юм уу хоёр түвшинд байна. Эхний шат анхан шатны шүүх бол хоёр дахь шат нь давж заалдах шатны шүүх байдаг. Гомдлын хүлээж авсан анхан шатны шүүх маргааныг дангаар болон шүүх бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэж болно. Энэ нь шүүхийн тогтолцооны ерөнхий зохион байгуулалтаас хамаарна. Давж заалдах шатны шүүх маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ тухайн маргааны үйл баримт руу орох ёсгүй бөгөөд зөвхөн хууль хэрэглээний асуудлаар хязгаарлаж шийдвэрээ гаргах ёстой. Хэрвээ өмнөх шатны шүүхээс нотлох баримтыг үнэлэхдээ илэрхий алдаа гаргасан бол уг алдааг засаж залруулах нь давж заалдах шатны шүүхэд нээлттэй.

18 United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.94.

19 United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.95.

20 United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.97.

Татварын маргааныг шүүхээр хянан шийдвэрлэхэд тухай шүүхийн мэргэшсэн байдал чухал нөлөөтэй. Гадаад орнуудад шүүхийн мэргэшсэн байдлыг хангах үүднээс шүүхэд гомдол гаргах тогтолцооны 3 хувилбар байдаг. Үүнд:

1. Ердийн (захиргааны) шүүх татварын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулах;
2. Ердийн шүүхэд татварын мэргэшсэн танхимыг байгуулах;
3. Татварын чиглэлээр дагнасан шүүх байгуулах зэрэг болно.²¹

Татварын дагнасан шүүх нь татварын маргааныг хянан шийдвэрлэхэд хамгийн оновчтой хувилбар юм.(2.2.2 үзнэ үү.) Гэвч ердийн шүүхэд татварын мэргэшсэн танхимыг үр дүнтэй байгуулж чадвал татварын дагнасан шүүх байгуулахаас дутахгүй сайн хувилбар. Харин ердийн шүүх татварын хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх нь хамгийн муу хувилбар.

Тодруулбал, татварын хэрэг нь мэргэжлийн түвшний мэдлэг шаардсан нарийн төвөгтэй байдаг. Үүнээс шалтгаалан ердийн шүүхүүд дараах асуудалтай тулгардаг. Үүнд:

- i. Ердийн шүүхийн шийдвэр, үндэслэл хангалтгүй;
- ii. Ердийн шүүх татварын маргааныг шийдвэрлэхээс зайлсхийх хандлага гаргадаг буюу татварын хэргийг шийдвэрлэхгүй байх, хугацаа сунгах зэргээр сунжруулдаг.

Дээрх асуудлыг шүүгчийг мэргэшүүлэх байдлаар шийдвэрлэж болно. Шүүгчийг мэргэшүүлэх нь мэргэшсэн танхим байгуулахын эхлэл юм. Зарим улс оронд орлогын албан татварын нэг төрөлжсөн танхим, нэмэгдсэн өртгийн албан татварын (НӨАТ) хувьд өөр танхим байдаг.

Өөрөөр хэлбэл, ердийн шүүх татварын хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүгчийг бэлтгэх байдлаар ердийн шүүхийн тогтолцооноос тусгай танхимын тогтолцоо руу шилждэг. Ингэхдээ татварын хэрэг маргааныг шийдэж байсан туршлага шүүгчдийг цуглуулан татварын танхимыг үүсгэх байдлаар ердийн шүүхийн алдаа дутагдлыг нөхнө.²²

Шүүхийн дагнасан байдал гэдэгт татварын асуудлаар байгуулагдсан шүүх, тэр дундаа шүүхийн хяналтын анхан болон давж заалдах шатны шүүхийг хамтад нь байгуулахыг хэлнэ. Нийтлэг, зохистой шүүхийн зохион байгуулалт бол нутаг дэвсгэрийн зарчмаар анхан шатны байгуулж, давж заалдах шатны шүүхийг төв хэлбэрээр зохион байгуулах юм.

Татварын дагнасан шүүхийг шинээр байгуулах үед боловсон хүчнийг бүрдүүлэх том сорилт байдаг. Татварын дагнасан шүүхийн шүүгчид татварын албанд эсвэл хувийн хэвшилд ажиллаж байсан туршлагатай хуульчдыг томилох нь зөв алхам болдог. ХБНГУ-ын тухайд татварын албаны туршлагатай боловсон хүчнээс татварын дагнасан шүүхийн шүүгчээ сонгодог.

21 Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, 2013, p.27, Холбоос: <https://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2013/eng/tdisputes.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

22 Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, 2013, p.27, Холбоос: <https://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2013/eng/tdisputes.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

Шүүгч хэргийг дангаараа эсвэл бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэнэ. Ерөнхийдөө хэргийг дангаар шийдвэрлэдэг онцгой тохиолдолд (шүүгч хэргийг дангаар шийдвэрлэхэд ээдрээтэй гэх мэт) шүүх бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэнэ. ХБНГУ-ын тогтолцоонд хэргийг шүүгч хариуцдаг.²³

3.2. ДАГНАСАН ШҮҮХ

Татварын хууль тогтоомжийн нарийн төвөгтэй байдлаас шалтгаалан олон улс оронд зөвхөн татварын асуудлаар дагнасан шүүхийг байгуулдаг. Эдгээр дагнасан шүүхийн шүүгчид нь ихэвчлэн татварын асуудлаар мэргэшсэн байна. Ингэснээр татварын маргааныг хурдан шуурхай шийдвэрлэх, шүүхийн ерөнхий тогтолцооны ачааллыг бууруулах боломжтой.

Өмнөд Африкт Орлогын Татварын Тусгай шүүхээр хянан хэлэлцдэг хэргийг 10-аас доошгүй жил ажилласан нягтлан бодогч, бизнесийн салбарт ажилласан туршлагатай шүүгчээр шийдвэрлэдэг. Орлогын татварын тусгай шүүхэд өргөдөл гаргахын тулд Өмнөд Африкийн татварын албатай хийсэн маргаан нь 100,000 рупи-ээс дээш үнэлгээтэй байх ёстой. R100,000-аас бага хэмжээний татварын маргааныг хувийн хэвшилд ажилладаг өмгөөлөгч, нягтлан бодогчоор ахлуулсан Татварын зөвлөл шийдвэрлэдэг.²⁴

Энэтхэгийн Орлогын Татварын Давж заалдах шатны шүүх (ITAT) нь Энэтхэгийн Орлогын хэлтсийн давж заалдах гомдлыг хэлэлцдэг байгууллага юм. ITAT нь хууль эрх зүй эсвэл нягтлан бодох бүртгэлийн чиглэлээр мэргэшсэн татварын мэргэжилтнүүдээс бүрддэг.

Татварын дагнасан шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах боломжтой байдаг ч давж заалдах шатны шүүхүүд ихэвчлэн татварын асуудлаар дагнадаггүй. Түүнчлэн, улс орнуудад татвар төлөгч болон татварын албаны хооронд шүүхийн маргаан эхэлсний дараа эвлэрэх боломжийг олгодоггүй.

Татварын төрөлжсөн шүүхтэй улс оронд бага хэмжээний буюу зарим ангиллын татвар төлөгч (жишээлбэл, хувь хүмүүс) холбоотой татварын маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хувьд хялбаршуулсан журмыг ашигладаг. Эдгээр хялбаршуулсан журмыг ашигласнаар татвар төлөгчдийн татварын маргааныг шийдвэрлэх зардлыг бууруулах боломжтой юм. Жишээлбэл, Мексикт ийм тохиолдол байдаг.²⁵

3.3. “ТАХ OMBUDSMAN” БУЮУ ТАТВАРЫН ТӨЛӨӨЛӨГЧ

Татварын маргаан шийдвэрлэх татварын төлөөлөгчийн тогтолцоо нь захиргааны эвлэрүүлэн зуучлалтай ижил төстэй шинж чанартай боловч илүү ерөнхий шинж чанартай зарим чиг үүргийг гүйцэтгэх байдлаар ялгагддаг. Татварын төлөөлөгч бол ард түмнийг хамгаалдаг байгууллага гэж түүхэнд нэрлэгдэж ирсэн. Татварын иргэдийн төлөөлөгчийн байгууллага нь бие даасан байгууллага юм. Тус байгууллага бие даан, тухайлбал аудит, шалгалт, цуглуулах чиг үүргээс нь хараат бусаар ажиллуулах, чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь хангалттай нөөцтэй байх ёстой.²⁶

23 Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, 2013, p.28. <https://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2013/eng/tldisputes.pdf> [Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29]

24 United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.98.

25 United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.99.

26 United Nations handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021 year, see section, 3.4.2 above.

Татварын иргэдийн төлөөлөгчийн байгууллагыг бий болгох нь сүүлийн жилүүдэд түгээмэл болж байгаа хэдий ч эдгээр байгууллагуудын нэр ялгаатай байна. Австралид үүнийг Татварын ерөнхий байцаагч гэж нэрлэдэг бөгөөд энэ нь Австралийн Татварын албанаас тусдаа байгууллага юм. АНУ-д Татвар төлөгчийн өмгөөлөгчийн алба нь Дотоод орлогын албаны харьяа бие даасан байгууллага юм. Испани хэлээр ярьдаг орнуудын Омбудсманы байгууллагуудыг ихэвчлэн Татвар төлөгчийг хамгаалагч гэж нэрлэдэг (Defensoría del Contribuyente).

Татварын албаны гадна татварын иргэдийн төлөөлөгчийг байгуулснаар татвар төлөгчдөд итгэх итгэл нэмэгдэнэ. Татварын иргэдийн төлөөлөгчийн байгууллагын үр ашиг нь тухайн бие даасан байдлаас гадна албан тушаалтнуудын мэдлэг чадвараас ихээхэн хамаардаг. Татварын омбудсмен нь татварын албанаас хараат бус байгууллага хэлбэрээр байгуулагдсан тохиолдолд татвар төлөгчийн онцлог болон бусад нууц мэдээлэлтэй танилцах хууль ёсны эрх мэдэлтэй байх нь чухал.

Татварын төлөөлөгчийг татварын албаны хүрээнд байгуулахдаа тухайн байгууллагын үйл ажиллагааны бусад чиг үүргээс салангид байх, эдгээр чиг үүргээс хараат бусаар ажиллах нь чухал. Энэ нь ялангуяа аудит, шалгалт, цуглуулах чиг үүргийн хувьд чухал шаардлага юм. Мөн татвар төлөгчдөд татварын төлөөлөгчийн байгууллагын чиг үүрэг, гүйцэтгэх үүргийг ойлгуулах нь бас чухал.

3.4. БИЕ ДААСАН ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛ

PRODECON-оос санал болгож буй тохиролцооны журам нь бие даасан эвлэрүүлэн зуучлалын механизмын сайн жишээ юм.²⁷ Бие даасан эвлэрүүлэн зуучлалын механизмын зорилго, арга техник нь “захиргааны эвлэрүүлэн зуучлалын үйлчилгээтэй зарим талаар төстэй боловч гол ялгаа нь бие даасан эвлэрүүлэн зуучлагч нь татварын албанд харьяалагддаггүй. Иймд татварын төлөгчийн хувьд уг тогтолцоонд хангах бүрэн боломжтой бөгөөд татварын албаны хараат бус эвлэрүүлэн зуучлалаас бие даасан байдаг.

Татварын албанаас тусдаа буюу бие даасан хэлбэрээр байгуулагдсан бие даасан эвлэрүүлэн зуучлалын хувьд татвар төлөгчийн нууц мэдээлэлд хандах хууль ёсны эрхийг эдлэх ёстой бөгөөд уг эрхийн хүрээнд нууц хадгалах үүргийг хуулиар хүлээх ёстой.²⁸

3.5 ШИНЖЭЭЧИЙН ДҮГНЭЛТ

Зарим улс оронд талуудын хооронд маргаж буй асуудлыг хүрээнд бодитой дүгнэлт гаргуулахаар шинжээчид ханддаг. Нотлох баримт нарийн төвөгтэй асуудлын хүрээнд шүүхээс шинжээчээр дүгнэлт гаргуулж болно. Ийм нөхцөлд шинжээчийн дүгнэлтийг талууд заавал биелүүлэх үүрэгтэй. Шинжээчийн дүгнэлтийг татварын хэргийн зарим бодит байдлыг тогтоох зорилгоор шүүх хуралдаанд нэг буюу хоёр тал болдог. Шинжээч гэрч нь холбогдох бодит асуудлыг тодорхойлдоггүй, харин зөвхөн тухайн баримтын асуудлаар шийдвэр гаргах үүрэгтэй ба шүүхэд байр сууриа (амаар эсвэл бичгээр) илэрхийлдэг.²⁹

27 United Nations handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.104.

28 United Nations handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.100. see para

29 United Nations handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.105.

3.6. АРБИТР

Хэд хэдэн оронд (жишээ нь Португал) дотоодын арбитрын журмаар татварын алба болон татвар төлөгчийн хооронд үүссэн шийдвэрлэх боломжийг олгодог. Эдгээр улс орнуудад захиргааны тогтолцоонд маргааныг шийдвэрлэж чадаагүй эсхүл талууд тохиролцоонд хүрээгүй тохиолдолд арбитр хандах маргаанаа шийдвэрлүүлэхийг зөвшөөрдөг.³⁰

Татварын маргааныг дотоодын арбитрын шүүх нь хөрөнгийн үнэлгээ, хэлцлийн үнэ гэх мэт бодит байдлын асуудлаар хязгаарлагдаж болох ч зарим улс оронд хуулийн асуудлыг арбитраар шийдвэрлэх эрхтэй..

Дотоодын арбитрын журмыг боловсруулахдаа хэд хэдэн өөр өөр асуудлыг авч үзэх шаардлагатай. Үүнд:

Арбитрчдыг сонгох: Арбитрч нарын тоо, тэдгээрийг сонгох үйл явц тодорхой байх ёстой. Дотоодын татварын арбитрын ажиллагаанд татвар төлөгч, татварын алба хамтран сонгон шалгаруулдаг арбитрч байх нь элбэг. Арбитрчийн хангасан байх ёстой ур чадвар, сонгон шалгаруулах шалгуурыг зааж өгөх ёстой. Талууд аль болох зохих туршлагатай арбитрчийг томилохыг эрмэлздэг. Жишээлбэл, хэрэв маргаан нь хөрөнгийн үнэлгээний талаарх санал зөрөлдөөнтэй холбоотой бол талууд арбитрчийг хөрөнгийн үнэлгээний чиглэлээр дор хаяж таван жил ажилласан туршлагатай байхыг шаарддаг. Түүнчлэн, ашиг сонирхлын зөрчлөөс зайлсхийхийн тулд арбитрч талуудтай өмнө нь ямар нэгэн хэрэгт оролцоогүй байх ёстой.

Арбитрын зардал: Холбогдох дүрмүүд нь арбитрын зардлыг аль тал хариуцах, тэр дундаа арбитрчийн цалин хөлс, эдгээр зардлыг талууд хэрхэн хуваахыг зааж өгөх ёстой. Тухайлбал, тал бүр арбитрчийн нөхөн төлбөр, зардал, холбогдох хураамж, зардлын тал хувийг төлнө гэж заадаг.

Мэдээллийн нууцлал: Шүүхийн ажиллагаанаас ялгаатай нь дотоодын арбитрын ажиллагаа нь ихэвчлэн нууц байдаг. Тиймээс арбитрчид татвар төлөгчийн тусгайлсан болон бусад нууц мэдээлэлд хандах эрхтэй байх, тухайлбал, татварын албатай заавал биелүүлэх гэрээ байгуулах замаар ийм мэдээллийн нууцыг хадгалах үүрэгтэй гэдгийг баталгаажуулах шаардлагатай.

Шийдвэрийг заавал биелүүлэх шинж чанар: *Арбитрын* ажиллагааны чухал тал бол арбитрын шийдвэр эцсийнх байх ёстой бөгөөд талууд заавал биелүүлэх ёстой. Харин зарим оронд татвар төлөгч нь арбитрын шийдвэрээс татгалзаж, шүүхэд хандах эрхтэй байдаг. Мөн олон улс оронд арбитрч нар эрх мэдлээ хэтрүүлсэн гэх мэт арбитрын шийдвэрийг процесс зөрчсөн үндэслэлээр хүчингүй болгох хүсэлтийг шүүхэд өгөх боломжтой байдаг.³¹

4. ТАТВАРЫН МАРГААН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТОГТОЛЦООНД ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ

Хууль дээдлэх зарчимд суурилсан татварын тогтолцоонд тодорхой түвшний татварын маргаан нь хэвийн үзэгдэл. Гэвч улс оронд татварын маргаан их, эсхүл бага гарч байна. Энэ татварын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцооны тулгамдсан асуудал болдог.

30 United Nations handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021, p.105. para 114.

31 United Nations handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021 year, p.107.

Татварын маргаан нэмэгдэхийн хэрээр татварын маргааны мөнгөн дүн нэмэгддэг. Австрали, Хятад, Франц, ХБНГУ, Итали, Япон, Мексик, Нидерланд, Их Британи, АНУ-ын 1200 гаруй аж ахуйн нэгжид хийсэн судалгаагаар 2018 онд татварын маргааны мөнгөн дүн 75.3 тэрбум ам доллар байсан бол 2019 онд 269 тэрбум ам доллар болж, 3 дахин өссөн. Уг судалгаанд татварын маргааны хэмжээ, үнэ цаашид өсөх хандлагатай талаар дурджээ.³²

Нөгөө талаас татварын хяналт шалгалтаар тогтоосон үнэлгээ өндөр байхын хэрээр маргааныг хянан шийдвэрлэх хугацаа хойшлогддог. Өндөр үнэлгээтэй татварын хэргийг хянан шийдвэрлэхэд шүүхийн боловсон хүчний нөөц болон мэргэжлийн ур чадвараас шалтгаалан шийдвэр удаашрах магадлал нэмэгддэг. Тухайлбал, Institute for Fiscal Studies-аас 2021 оны 7 дугаар сард хийсэн судалгаанд “шүүгчид хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд дарагдсан, шийдвэрээ бичих хугацаа бага байгаа нь шүүхийн процесс удаашрах шалтгаан болсон. Өмгөөлөгчдийн үзэж буйгаар шүүх хуралдаан хойшлогддог шалтгааны нэг нь шүүгчид хэрэгтэйгээ танилцах цаг хангалтгүй, олон жил ажилласан шүүгчид илүү өндөр цалинтай төрийн алба руу шилжих нь эрс нэмэгдсэн, үүнтэй холбогдуулан боловсон хүчний тогтворгүй байдал үүссэн, одоо ажиллаж буй шүүгчдийн хувьд нь хангалттай туршлагагүй гэжээ.³³ Судлаачид улс орнуудад татварын маргааныг татвар төлөгчийн эрхийг хамгаалах үүднээс шүүхийн тогтолцооноос илүү захиргааны тогтолцоонд шийдвэрлэхийг зөвлөсөн.³⁴

Захиргааны тогтолцоонд маргааныг шийдвэрлэснээр нэг талаас татвар төлөгчдийн эрхийг түргэн шуурхай эдлүүлэх, нөгөө талаас татварын төлөгчийн маргаан шийдвэрлэхтэй холбогдсон зардлыг бууруулах давуу талтай. “Institute for Fiscal Studies”-аас 2021 оны 7 дугаар сард “The tax tribunals: the next 10 years” нэртэй судалгаанд оролцогчдын ихэнх нь шүүхийн зардлыг томоохон асуудал гэж дүгнэсэн.

Тодруулбал, татварын хуулийн нарийн төвөгтэй байдлаас шалтгаалан мэргэшсэн зөвлөх, хуульчийн оролцоогүйгээр татвар төлөгчид шүүхийн (First-tier Tribunal) процесст бие даан оролцож маргаанаа үр дүнтэй шийдвэрлүүлэхэд төвөгтэй байдаг. Харин татварын мэргэшсэн зөвлөх, хуульчийн үйлчилгээний төлбөр өндөр бөгөөд түүнийг татвар төлөгч төлөхөд хүндрэлтэй талаар онцлон тэмдэглэжээ.³⁵ Татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоонд татвар төлөгч мэргэшсэн зөвлөх, хуульчгүйгээр асуудлаа шийдвэрлэж болдог.

Захиргааны тогтолцоонд маргаанаа шийдвэрлүүлэхэд татварын албаны шинэчлэл нэн тэргүүнд яригдана. Татварын албаны үр ашигтай шинэчлэлгүйгээр урьдчилсан тогтолцоонд маргааныг түргэн шуурхай, найдвартай шийдвэрлэх боломжгүй. Үүний нэг жишээ нь Татварын улсын байцаагч акт тогтоодог зохицуулалтаас татгалзаж татварын албаны дарга актад гарын үсгээ зурснаар хүчин төгөлдөр болдог горим руу шилжих. Энэ тохиолдолд татварын улсын байцаагчийн

32 <https://www.bakermckenzie.com/en/newsroom/2022/02/tax-disputes-in-2021>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

33 IFS, The tax tribunals: the next 10 years, 2021 years, p.16, Холбоос: <https://ifs.org.uk/publications/15554>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

34 Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, 2013, p.1, Холбоос: <https://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2013/eng/tdisputes.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

35 IFS, The tax tribunals: the next 10 years, 2021 years, p.10, Холбоос: <https://ifs.org.uk/publications/15554>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

чанар сайжирдаг. Японд татварын байгууллага энэ жишгээр акт тогтоох болсноор 97-98 хувьд тухайн актыг шүүхээс хэвээр үлдээсэн³⁶.

Зарим улсад татварын маргаан маш цөөн гардаг нь тулгамдаж буй асуудал юм. Энэ нь татварын хяналт шалгалтын тогтолцоо хэрэгжихгүй байгаагийн илрэл³⁷ Учир нь хяналт шалгалт хийхгүй бол татварын үнэлгээтэй холбоотой маргаан гарахгүй.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ТАТВАРЫН МАРГААН ШИЙДВЭРЛЭХ ЗАХИРГААНЫ ТОГТОЛЦОО

1. МОНГОЛ УЛСЫН ТАТВАРЫН МАРГААН ШИЙДВЭРЛЭХ ЗАХИРГААНЫ ТОГТОЛЦОО

Өмнөх бүлгээр татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцооны хүрээнд дараах асуудлыг голлон судалсан. Үүнд: 1.Захиргааны тогтолцоонд хандах, 2.Захиргааны тогтолцоонд гомдол гаргах журам, 3.Захиргааны тогтолцооны зохион байгуулалт, 4. Захиргааны тогтолцооны бүрэлдэхүүн зэрэг хамаарна. Монгол улсын хувьд татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоог татварын маргаан урьдчилан шийдвэрлэх хэмээн нэрлэдэг онцлогтой. Өөрөөр хэлбэл, татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоо болон татварын маргаан шийдвэрлэх урьдчилан шийдвэрлэх тогтолцоо нь ижил ойлголт юм. Иймд юун түрүүнд уг дөрвөн асуудлын хүрээнд Монгол Улсын татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоог харьцуулах нь зүйтэй гэж үзлээ.

Эхний асуудал буюу татварын маргааныг шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоонд хандахад гадаадын улс орнуудад үнэ төлбөргүй байх ёстой. Ингэснээр татварын маргаан шийдвэрлүүлэхэд тулгардаг гол асуудал болох зардлыг хэмнэнэ гэж үздэг. Харин манай улсын хувьд татварын маргаан захиргааны тогтолцоо буюу татварын маргаан таслах зөвлөлд хандахад хүлээн зөвшөөрөөгүй дүнгийн 10 хувийг урьдчилж төлөх ба уг төлөх дүн нь 100 сая төгрөгөөс хэтрэхгүй байхаар хуульчилсан.³⁸

Дараагийн асуудал буюу татварын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцоонд гомдол гаргах журмын хувьд гадаад орнуудад уян хатан, шуурхай байх ёстой гэж үздэг. Ялангуяа гомдол гаргах эцсийн хугацаа, тодорхой, ойлгомжтой хуульчлах ёстой гэдэг. Монгол Улсын хувьд Татварын ерөнхий хуулийн 12.1.6, 43.1, 72.4 болон Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллаж журмын 4.1-д гомдол гаргах хугацааг хуульчилсан. Тодруулбал, татварын ерөнхий хуулийн 12.1.6-д “татварын албанаас гаргасан татварын акт, бусад баримт бичигтэй танилцах, үндэслэлгүй буюу хуульд нийцээгүй гэж үзвэл уг шийдвэрийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор захиргааны болон шүүхийн журмаар гомдол гаргана; мөн хуулийн 49.1-д “Татвар төлөгч нөхөн ногдуулалтын актыг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн хүлээн зөвшөөрөхгүй бол нөхөн ногдуулалтын актыг гардан авснаас хойш 30 хоногийн дотор Маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргаж болно; 72.4-д “буцаан олгох дүнг татвар төлөгч

36 Монгол татварын алба, Татварын хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй асуудлууд, хяналт шалгалт, маргаан таслах ажиллагаа, 12 дахь нүүр, Холбоос:<https://mta.mn/app/f?id=2703&tid=11630>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

37 Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, 2013, p.5, Холбоос: <https://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2013/eng/tdisputes.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

38 Татварын ерөнхий хууль, 47.3 дугаар зүйл, <https://legalinfo.mn/mn/detail/14403>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

эс зөвшөөрвөл татварын буцаан олголтын актыг гардан авснаас хойш Маргаан таслах зөвлөлд 30 хоногийн дотор гомдол гаргаж болно” гэж заасан. Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журмын 4.1-д татвар төлөгч, эсхүл түүний эрх олгосон итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, мэргэшсэн зөвлөх нь татварын актыг гардаж авснаас хойш Татварын ерөнхий хуулийн 12.1.6, 74.2, 47.5-д заасан хугацаанд гомдол хүсэлт гаргана” гэж хугацааг тодорхой заажээ.³⁹

Гурав дахь асуудал болох татварын маргаан хянан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцооны зохион байгуулалт нь улс орнуудад маргаан бүхий шийдвэр гаргасан татварын албанаас тусдаа байснаар үр дүнтэй тогтолцоо бүрэлдэнэ гэдэг. Манай улсын хувьд татварын маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журмыг Монгол Улсын Засгийн газрын 2019 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдрийн , Журам батлах тухай, Дугаар 466 тогтоолоор баталсан.⁴⁰ Түүнчлэн татварын маргаан таслах зөвлөл татварын дотоод зохион байгуулалтад хамардаг, гэхдээ шийдвэр үйл ажиллагааны хувьд бие даасан байгууллага юм. Ерөнхий зохион байгуулалтын хувьд татварын маргаан таслах зөвлөл нь аймаг, нийслэл, улсын зэрэглэлтэй хотын татварын албаны дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл; татварын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын дэргэд тус тус ажилладаг.⁴¹

Сүүлийн асуудал болох татварын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцооны бүрэлдэхүүний хувьд өмнө нь хяналт, шалгалт хийж байсан туршлагатай, хууль зүйн өндөр боловсролтой татварын албаны албан хаагч ажиллах нь зүйтэй хэмээдэг. Монгол Улсын хувь Татварын ерөнхий хуулийн 46.4.”Маргаан таслах зөвлөл нь ес, эсхүл 11 хүний бүрэлдэхүүнтэй байна” гэж хуульчилсан.⁴² Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх, маргаан таслах зөвлөлийн одоогийн бүрэлдэхүүнийг дурдвал. Үүнд:

1. Сангийн яамны татварын бодлогын газрын дарга;
2. Сангийн яамны хуулийн эрх зүйн дарга;
3. Сангийн яамны нягтлан бодох бүртгэлийн газрын дарга;
4. ХЗДХЯ-ны хууль зүйн бодлогын газрын дарга;
5. Сангийн яамны төсвийн бодлого, төлөвлөлтийн газрын орлогын хэлтсийн дарга;
6. Татварын ерөнхий газрын дэд дарга;
7. Татварын ерөнхий газрын татвар хураалтын удирдлага арга зүйн газрын дарга;
8. ТЕГ-ын хуулийн хэрэгжилтийг хангах газрын дарга;
9. Монгол мэргэшсэн нягтлан бодох институтийн гүйцэтгэх захирал;
10. Татварын мэргэшсэн зөвлөх нийгэмлэгийн удирдах зөвлөлийн гишүүн;
11. ТЕГ-ын маргаан таслах зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга зэрэг болно.

39 Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журам, Татварын эрх зүйн баримт бичгийн эмхэтгэл, (УБ, 2020), 70-75 дахь тал.

40 Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журам, Татварын эрх зүйн баримт бичгийн эмхэтгэл, (УБ, 2020), 70 дахь тал.

41 Татварын ерөнхий хууль, 46.3 дугаар зүйл, 2019 он, <https://legalinfo.mn/mn/detail/14403> , Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

42 Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журам, Татварын эрх зүйн баримт бичгийн эмхэтгэл, (УБ, 2020), 70-75 дахь тал.

Түүнчлэн нэр томъёоны талаасаа Монгол Улсад “гомдол” гэдэг нь татварын албанд маргаан шийдвэрлүүлэхээр хандахыг харин “давж заалдах” гэдгийг шүүхийн үйл ажиллагааг ойлгоно. Гомдлыг татварын албанд гаргадаг бөгөөд татварын албаны шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл шүүхэд ханддаг. “Давж заалдах” гэдэг ойлголт нь татварын тогтолцоонд бус шүүхийн тогтолцоонд хэрэглэгдэнэ. Монгол Улсын татварын маргаан урьдчилан шийдвэрлэх тогтолцоог дараагийн хэсэгт нарийвчлан судалъя:

1.1. МОНГОЛ УЛСЫН ТАТВАРЫН МАРГААН ШИЙДВЭРЛЭХ ЗАХИРГААНЫ ТОГТОЛЦООНЫ ҮҮСЭЛ, ХӨГЖИЛ

Манай улсын хувьд татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоо нь “*татварын маргаан таслах зөвлөл*” юм. Түүхэн уламжлалаас харвал татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоо нь 1996 оны “Татвар ногдуулалт, төлөлт, хяналт тавих, хураах тухай хууль”, 2002 оны “Татвар ногдуулалт, төлөлтөд хяналт тавих хураах тухай хууль”, 2008 оны “Татварын Ерөнхий хууль”, 2019 оны “Татварын Ерөнхий хуулийн шинэчилсэн найруулга”-ын холбогдох заалтуудад татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоог хуульчилж ирсэн.

Тодруулбал, 1996 оны “Татвар ногдуулалт, төлөлт, хяналт тавих, татвар хураах тухай хууль”-ийн 35 дугаар зүйлд татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоог хуульчилсан⁴³. Ингэхдээ татварын үйл ажиллагаатай холбоотой татварын улсын байцаагчийн шийдвэрийн талаарх татвар төлөгчийн гомдлыг дараах журмаар шийдвэрлэнэ. Үүнд:

1. татварын улсын байцаагчийн шийдвэртэй холбоотой гомдлыг тухайн байцаагчийн ажилладаг буюу шууд харьцдаг татварын албанд;
2. татварын албаны шийдвэрийн талаарх гомдлыг түүний дээд шатны татварын албанд;
3. татвар төлөгч шаардлагатай гэж үзвэл гомдлоо татварын дээд шатны аль ч албанд;
4. доод шатны татварын албанаас татварын үйл ажиллагаатай холбоотой гаргасан шийдвэрийн талаарх гомдлыг татварын албаны удирдах дээд байгууллагын эрх олгогдсон ажилтан хүлээн авч шийдвэрлэнэ.⁴⁴ Энэ нь татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцооны эцсийн шийдвэр. Тухайн үед үндэсний татварын алба нь татварын ерөнхий газар, аймаг нийслэл, дүүргийн татварын газар хэлтэс, сумын татварын улсын байцаагчаас бүрдэж байв.⁴⁵ Уг заалтыг 2002 оны 5 дугаар сарын 2-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон.

2002 оны Татвар ногдуулалт, төлөлтөд хяналт тавих хураах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоог 1996 оны хуулиас дэвшилттэй байдлаар заасан. Өөрөөр хэлбэл 1996 оны хуулиар татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоог 4 байсныг 2002 оны “Татвар ногдуулалт, төлөлтөд хяналт тавих хураах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга”-аар 2 болгон өөрчилсөн. Үүнд:

43 (1996) Татвар ногдуулалт, төлөлт, хяналт тавих, татвар хураах тухай хууль, 35 дугаар зүйл, УБ, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7140> [Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29]

44 (1996) Татвар ногдуулалт, төлөлт, хяналт тавих, татвар хураах тухай хууль, 35.2.1 дүгээр зүйл, УБ, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7140> [Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29]

45 Д.Моломжамц, Санхүү, мөнгө-зээлийн харилцаа, УБ, 2007 он, дахь тал

1. татварын байцаагчийн шийдвэртэй холбоотой гомдлыг тухайн байцаагчийн ажилладаг буюу шууд харьяалдаг татварын алба;
2. татварын албаны шийдвэрийн талаарх гомдлыг түүний дээд шатны татварын алба захиргааны журмаар хянан шийдвэрлэнэ.⁴⁶ Дээрх хуулийг 2008 оны 5 дугаар сарын 20-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон.

Харин 2008 оны “Татварын ерөнхий хууль”-ийн 72 дугаар зүйлд татварын урьдчилсан тогтолцоог дараах байдлаар 4 болгож өөрчилсөн. Үүнд:

1. татварын улсын байцаагчийн шийдвэртэй холбоотой гомдлыг тухайн байцаагчийг шууд харьяалах татварын албаны даргад;
2. татварын албаны шийдвэрийн талаарх гомдлыг түүний дээд шатны татварын албаны даргад;
3. татварын улсын байцаагчийн шийдвэртэй холбоотой гомдлыг тухайн байцаагчийн шууд харьяалах татварын албаны дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлд;
4. маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэртэй холбоотой маргааныг дээд шатны татварын албаны дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлд гэжээ.⁴⁷

2002 оны “Татвар ногдуулалт, төлөлтөд хяналт тавих хураах тухай хууль”-иар зохицуулсан 2 шатны татварын маргаан урьдчилсан шийдвэрлэх тогтолцоог 2008 оны Татварын ерөнхий хуулиар 4 шаттай болгосон. Ингэхдээ татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоонд татварын маргаан таслах зөвлөлийг шинээр бий болгож шууд харьяалах маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэрийг дээд шатны маргаан таслах зөвлөл хандах байдлаар сунжруулсан.

Харин 2019 оны “Татварын ерөнхий хуулийн шинэчилсэн найруулга”-аар татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоо дараах байдлаар хуульчилсан. Үүнд:

1. татварын улсын байцаагчийн үйлдсэн татварын актаас бусад шийдвэртэй холбогдсон гомдлыг тухайн байцаагчийг шууд харьяалах татварын албаны даргад;
2. татварын албаны шийдвэрийн талаарх гомдлыг түүний дээд шатны татварын албаны даргад;
3. татварын улсын байцаагчийн үйлдсэн татварын акттай холбогдсон гомдлыг харьяаллын дагуу маргаан таслах зөвлөлд хандахаар хуульчилсан⁴⁸.

Дээрхээс үзвэл 2019 оны “Татварын ерөнхий хуулийн шинэчилсэн найруулга”-ын татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоо нь 2008 оны “Татварын ерөнхий хууль”-ийн татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцооны зохицуулалтаас илүү хялбар, хурдан шуурхай болох боломжийг бүрдүүлсэн. Тодруулбал, татвар төлөгч татварын албаны дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн

46 Татвар ногдуулалт, төлөлт хяналт тавих, татвар хураах тухай хууль (2002), 36 дугаар зүйл, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7141>, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

47 (2008) Татварын ерөнхий хууль, 72 дугаар зүйл, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=473>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

48 Татварын ерөнхий хууль, 81 дүгээр зүйл, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail/14403>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл дээд шатны татварын албаны дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлд хандан татварын маргаан таслах зөвлөлөөр асуудлыг 2 удаа шийдвэрлүүлдэг байсныг өөрчлөн татварын акттай холбогдсон гомдлыг харьяаллын дагуу татварын маргаан таслах зөвлөл нэг удаа шийдвэрлэхээр хялбаршуулсан.⁴⁹

Түүнчлэн харьяаллын хувьд татварын улсын байцаагчийн үйлдэх баримт бичгийг татварын акт, татварын албанаас татвар хураах, хяналт тавих, татварын шалгалт хийхтэй холбогдсон бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ гаргах баримт бичгийг ялгаатай байдлаар хуульчилсан. Ийнхүү ялгаатай байдлаар хуульчилсан тул татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцооны харьяалал мөн өөр байна. Тодруулбал, улсын байцаагч, татварын албаны татварын акт гэдэгт Нөхөн ногдуулалтын акт, Нэмэгдсэн өртгийн алба татварын ногдуулалт, Татварын буцаан олголтын актыг ойлгох бөгөөд эдгээрт татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцооны дагуу гомдол гаргах бол Маргаан таслах зөвлөлд хандана.

Харин татварын албанаас татвар хураах, хяналт тавих, татварын шалгалт хийхтэй холбогдсон бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ гаргах баримт бичиг гэдэгт мэдэгдэл, шаардах хуудас, битүүмжлэх акт, битүүмжлэлийн хуудас, нөхөн ногдуулалтын акт, илтгэх хуудас, тэмдэглэл, нэхэмжлэх, урьдчилан нэхэмжлэх хуудас, шаардлага, суутгалын хүсэлт, хуваарилалтын тооцооллын акт, зарлан дуудах хуудас, битүүмжлэх мэдэгдэх хуудас, зөвлөмж, татварын албаны үйлдэх бусад баримт бичиг зэрэг нийт 15 баримт бичгийг ойлгоно.⁵⁰ Эдгээртэй холбоотой гомдлын татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцооны харьяалал нь улсын байцаагч болон татварын алба байдаг. Үүнээс дүгнэн үзвэл манай улсын татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоо 1. Улсын байцаагч, 2. Татварын алба, 3. Татварын маргаан таслах зөвлөлд ялгаатай байдлаар харьяалагдана.

Татварын маргаан таслах зөвлөл нь татварын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын дэргэд, аймгийн татварын албаны дэргэд, нийслэлийн татварын албаны дэргэд үйл ажиллагаа явуулдаг. Аймгийн, нийслэлийн татварын албаны дэргэдэх татварын маргаан таслах зөвлөл нь аймаг, нийслэлийн татварын алба, хэлтсийн гаргасан шийдвэртэй холбоотой татвар төлөгчийн гомдол, хүсэлтийг хянан шийдвэрлэдэг. Харин татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын дэргэдэх татварын маргаан таслах зөвлөл нь татварын хяналт хяналт шалгалт хариуцсан нэгж болон том татвар төлөгч хариуцсан нэгжийн гаргасан шийдвэртэй холбоотой татвар төлөгчөөс гаргасан гомдол хүсэлтийг шийдвэрлэж байна.

1.2. МОНГОЛ УЛСЫН ТАТВАРЫН МАРГААН ШИЙДВЭРЛЭХ ЗАХИРГААНЫ ТОГТОЛЦООНЫ ӨНӨӨГИЙН НӨХЦӨЛД ХИЙСЭН ХАРЬЦУУЛАЛТ

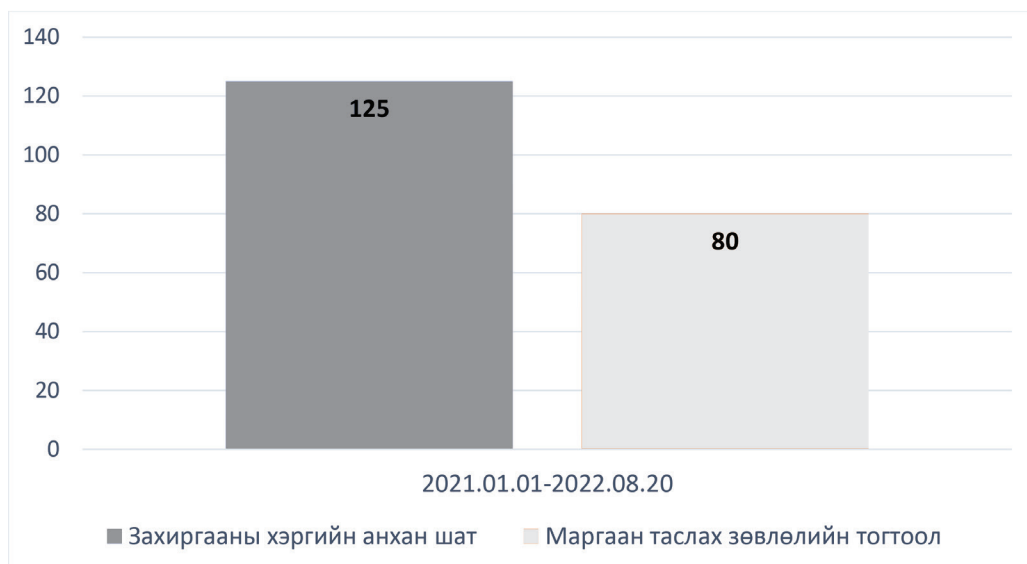
Уг харьцуулалтыг хийхдээ юун түрүүнд Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан “shuukh.mn”-ээс сүүлийн 2 жил буюу 2021.01.01-ний өдрөөс 2022.08.20-ны өдрийн хооронд Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн татвартай холбоотой хянан шийдвэрлэсэн 125 шийдвэрийг түүвэрлэв.

49 Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журам, Татварын эрх зүйн баримт бичгийн эмхэтгэл, (УБ, 2020), 70-75 дахь тал.

50 Татварын ерөнхий хууль, 79.1 дүгээр зүйл, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail/14403> , Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

Ингэхэд Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.01.01-ний өдрөөс 2022.08.20-ны өдрийн хооронд хянан шийдвэрлэсэн 125 шүүхийн шийдвэрийн 64% хувь буюу 80 шүүхийн шийдвэр нь татварын маргаан таслах зөвлөлөөр өмнө шийдвэрлэсэн буюу маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолын талаар шүүхийн шийдвэртэй дурджээ.

График 7.1. Захиргааны анхан шатны шүүхийн шийдвэрт, маргаан таслах зөвлөлийн эзлэх хувь.



Уг маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэрийг 80 шийдвэрийг Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Татварын ерөнхий газрын цахим хуудсан байршуулсан⁵¹ Татварын ерөнхий газрын (цаашид = ТЕГ гэх) дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, Нийслэлийн татварын газрын (цаашид = НТГ гэх) дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, Аймгийн татварын хэлтсийн (цаашид = АТХ гэх) дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолтой тулгавал ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 1, НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 13, АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2 тогтоолыг тус тус олсон. Иймд эдгээрийг маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, шүүхийн шийдвэрийг хооронд харьцууллаа.

1.3. ТЕГ-ЫН ДЭРГЭДЭХ МАРГААН ТАСЛАХ ЗӨВЛӨЛИЙН ТОГТООЛ, ТҮҮНИЙГ ШИЙДВЭРЛЭСЭН АНХАН ШАТНЫ ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРТ ХИЙСЭН ХАРЬЦУУЛАЛТ

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр 2021.01.01-2022.08.20-ны хооронд хянан шийдвэрлэсэн маргаан таслах зөвлөлийн 80 тогтоолын ердөө нэг Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол байв. Энэ нь тус маргаан зөвлөлийн 2021.11.29-ний өдрийн №7 тогтоол юм.⁵²

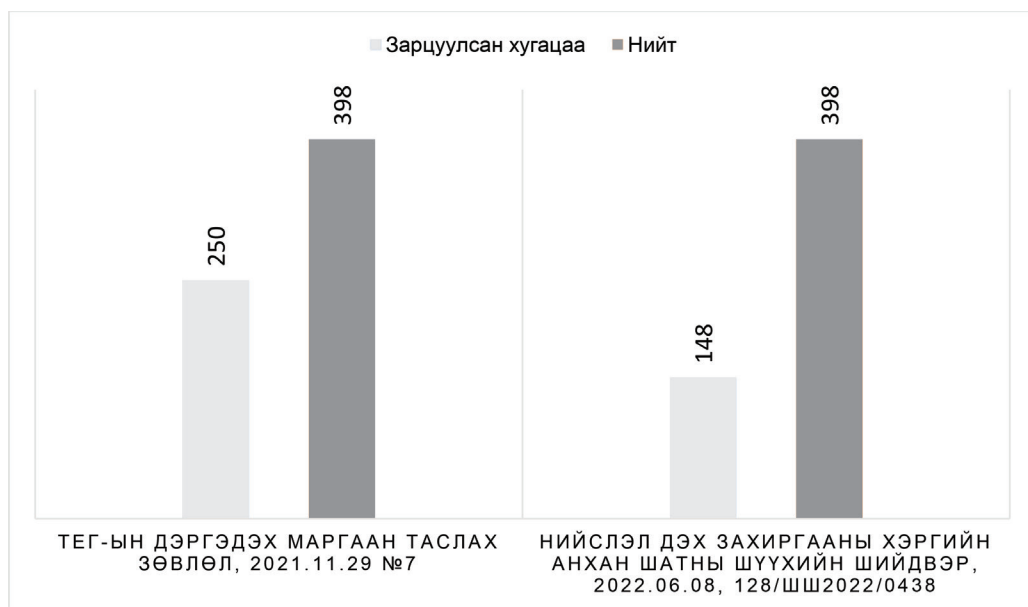
51 Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Татварын ерөнхий газрын цахим хуудас, Холбоос: <https://mta.mn/law/togtool?id=16820>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

52 ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, Холбоос: <https://mta.mn/law/togtool?id=16820>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.11.29-ний өдрийн №7 шийдвэрээр Татварын ерөнхий газрын том татвар төлөгчийн газрын татварын хяналт шалгалтын хэлтсийн улсын байцаагч Б.Ба, Б.Бу нарын 2021.02.17-ны өдрийн НА-2121000022 дугаар нөхөн ногдуулалтын актыг хэвээр үлдээсэн. Харин Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022.06.08-ны өдрийн Дугаар 128/ШШ2022/0438 шийдвэрээр Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.7-д 47.16-д заасныг баримтлан татвар төлөгчөөс Татварын ерөнхий газрын татварын улсын байцаагч Б.Ба, Б.Бу нарт холбогдуулан гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж Татварын ерөнхий газрын татварын улсын байцаагч Б.Ба, Б.Бу нарын 2021 оны 02 дугаар сарын 17-ны өдрийн НА-2121000022 дугаар нөхөн ногдуулалтын актыг хүчингүй болгожээ.⁵³

Татвар төлөгч нь Татварын ерөнхий газрын том татвар төлөгчийн газрын татварын хяналт шалгалтын хэлтсийн улсын байцаагч Б.Ба, Б.Бу нарын 2021.02.17-ны өдрийн НА-2121000022 дугаар нөхөн ногдуулалтын актыг эс зөвшөөрч Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх Татварын маргаан таслах зөвлөлд 2021.03.24-ний өдөр гомдол гаргахад тус зөвлөлийн 2021 оны 11 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 07 дугаар тогтоолоор маргаан бүхий актыг хэвээр үлдээн шийдвэрлэсэн. Энэ тухай татвар төлөгчид 2021.12.13-ны өдрийн 59 дүгээр албан бичгээр хүргүүлжээ. Дээрх шийдвэрийг татвар төлөгч эс зөвшөөрч 2022.01.11-ний өдөр тус Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд нэхэмжлэл гаргажээ.⁵⁴ Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022.06.08-ны өдрийн Дугаар 128/ШШ2022/438 шийдвэрээр хэргийг тус хэргийг хянан шийдвэрлэжээ.

График 7.2. ТЕГ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр маргаанаа шийдвэрлүүлэхэд зарцуулсан хугацаа



53 Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, Дугаар 128/ШШ2022/0438, 2022.06.08, Холбоос: https://shuukh.mn/single_case/10073?daterange=2022-01-01%20-%202022-09-08&id=1&court_cat=3&bb=1, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

54 Мөн тэнд.

Өөрөөр хэлбэл, Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх татварын маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргаснаас хойш 8 сар 5 хоног буюу 250 өдрийн дараа, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн хувьд 4 сар 28 хоног буюу 148 өдрийн хугацаанд гомдол, нэхэмжлэлийг шийдвэрлэжээ. Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх татварын маргаан таслах зөвлөл, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр маргаанаа шийдвэрлүүлэхийн тулд татвар төлөгч нийт 398 хоногийг зарцуулсан.

Түүнчлэн ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлөөс 2022.08.06-ны өдрийн №44 тоот албан бичгээр ирүүлсэн статистикаас үзвэл:⁵⁵

Хүснэгт 7.1. Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх, Татварын маргаан таслах зөвлөлийн 2022 оны 08 дугаар сарын 26-ий өдрийн 44 тоот албан бичгийн хавсралт

Утга	2020	Дэлгэрүүлбэл		2021	Дэлгэрүүлбэл	
Татварын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлд ирүүлсэн гомдол хүсэлтийн нийт тоо		Хүлээн авсан	54		Хүлээн авсан	74
		Татгалзсан	2		Татгалзсан	1
		Буцаасан	21		Буцаасан	5
		Хянан шийдвэрлэсэн	117		Хянан шийдвэрлэсэн	83
		Түдгэлзүүлсэн	4		Түдгэлзүүлсэн	4
Татварын актыг өөрчилсөн шийдвэрийн тоо			34			24
Татвайн актыг хүчингүй болгосон шийдвэрийн тоо			2			3
Татварын актыг хэвээр үлдээсэн шийдвэрийн тоо			81			56
Татварын актыг түдгэлзүүлж татварын албанд буцаасан шийдвэрийн тоо			4			4
Татварын асуудал хариуцсан Төрийн захиргааны байгууллагын дэргэдэ Маргаан таслах зөвлөл гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрч захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд гомдол гаргасан тоо						

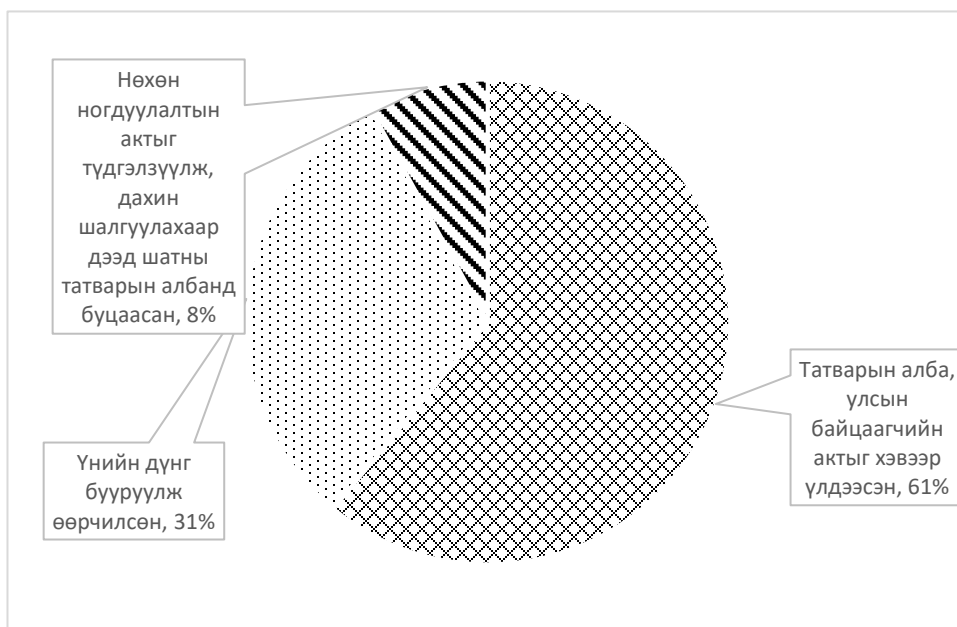
Уг статистикаас үзвэл ТЕГ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл татварын алба, татварын улсын байцаагчийн гаргасан актыг хэвээр үлдээж шийдвэрлэдэг байна. Харин татварын улсын байцаагчийн гаргасан актыг хүчингүй болгосон шийдвэр гаргах нь бага бөгөөд татварын улсын байцаагчийн гаргасан актыг өөрчлөх магадлал харьцангуй өндөр. Гэвч татварын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрч захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд гомдол гаргасан тоог гаргаагүй.

55 Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх, Татварын маргаан таслах зөвлөлийн 2022 оны 08 дугаар сарын 26-ий өдрийн 44 тоот албан бичгийн хавсралт

1.4. НТГ-ЫН ДЭРГЭДЭХ МАРГААН ТАСЛАХ ЗӨВЛӨЛИЙН ТОГТООЛ, ТҮҮНИЙГ ШИЙДВЭРЛЭСЭН АНХАН ШАТНЫ ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРТ ХИЙСЭН ХАРЬЦУУЛАЛТ

Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Татварын ерөнхий газрын цахим хуудсан байршуулсан НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлөөс гаргасан тогтоолыг Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан shuukh.mn-тэй харьцуулан үзвэл нийт 13 тогтоолыг хайж олсон. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 13 тогтоолын 8 тогтоолыг татварын улсын байцаагч актын хэвээр үлдээсэн бол⁵⁶, 4 тогтоолыг үнийн дүнг бууруулж өөрчилжээ.⁵⁷ Үлдсэн 1 тогтоолыг нөхөн ногдуулалтын актыг түдгэлзүүлж, дахин шалгуулахаар дээд шатны татварын албанд буцаасан⁵⁸.

График 7.3. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэр



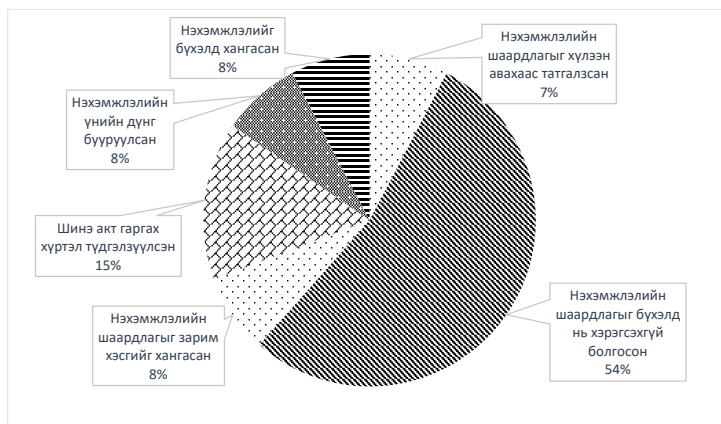
Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 13 тогтоолыг татварын төлөгчийг нэхэмжлэлээр хүлээн аван 13 захиргааны хэрэг үүсгэснээс 7 нэхэмжлэлийг шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож, 1 нэхэмжлэлийн үнийн дүнг бууруулж, 1 нэхэмжлэлийн зарим хэсгийг хангаж, 2 нэхэмжлэлийг захиргааны байгууллагаас дахин шинэ акт гаргах хүртэл түдгэлзүүлж, 1 нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангасан. Үлдсэн 1 нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан.

56 НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ний өдрийн №2, 2021.03.04-ний өдрийн №6, 2021.03.04-ний өдрийн №7, 2021.05.24-ний өдрийн, №16, 2021.05.24-ний өдрийн №17, 2021.07.02-ны өдрийн №26, 2021.09.30-ны өдрийн №33, 2021.10.27-ны өдрийн №39 тогтоолоор Татварын алба, улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн.

57 НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ний өдрийн №1, 2021.06.11-ний өдрийн №23, 2021.07.02-ны өдрийн №29, 2021.10.17-ны өдрийн №38 тогтоолоор үнийн дүнг бууруулж өөрчилсөн.

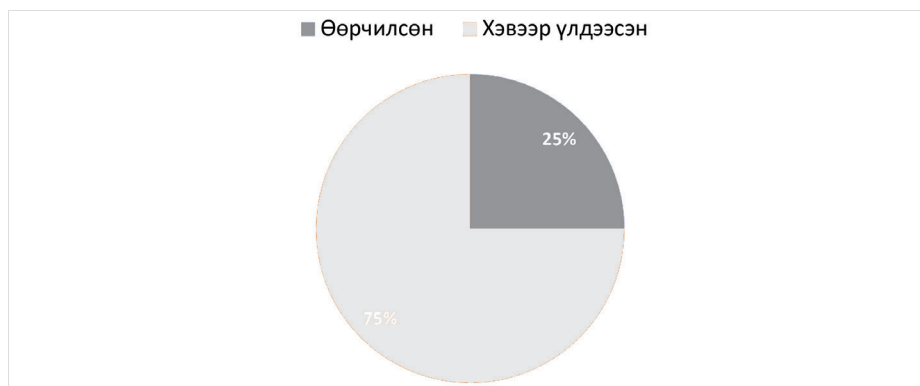
58 НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.22-ны өдрийн №11 тогтоолоор нөхөн ногдуулалтын актыг түдгэлзүүлж, дахин шалгуулахаар дээд шатны татварын албанд буцаасан.

График 7.4. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолыг шийдвэрлэсэн Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр



Нэхэмжлэлийн шаардлагын бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн 7 нэхэмжлэлийн 6 нь НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлөөр татварын улсын байцаагчийн актын хэвээр үлдээж, татварыг төлөгчийн гомдлыг хүчингүй болгосон шийдвэрүүд байна. Өөрөөр хэлбэл, Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн шийдвэрийн 25% хувьд өөрчлөлт оруулан, 75% хувийг хэвээр үлдээсэн. Өөрчлөлт орсон 2 тогтоол нь үнийн дүн бууруулж өөрчилсөн⁵⁹, захиргааны байгууллагаас шинэ акт гаргах хүртэл түдгэлзүүлжээ⁶⁰.

График 7.5. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн “татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдэсэн” шийдвэрийг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс шийдвэрлэсэн байдал

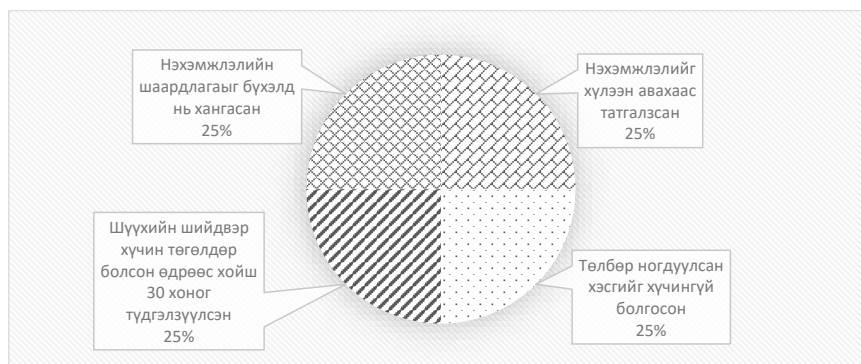


59 НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ны өдрийн №7 тогтоолыг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.11.16- ны өдрийн Дугаар 128/ШШ2021/0769 шийдвэрээр үнийн дүнг 11.940.872.50 мөнгөөр бууруулж шийдвэрлэсэн.

60 НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн 2021.09.30-ны өдрийн №33 тогтоолыг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022.05.25-ны өдрийн Дугаар 128/ШШ2022/0397 шийдвэрээр Захиргааны байгууллагаас дахин шинэ акт гаргах хүртэл 6 сарын хугацаагаар түдгэлзүүлсэн.

Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн үнийн дүнг бууруулж өөрчилсөн 4 тогтоолыг татварын төлөгчийн нэхэмжлэлээр хүлээн аваад дөрвөн ялгаатай байдлаар шийдвэрлэсэн. Тодруулбал, НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ний өдрийн №1 тогтоолд холбогдуулан гаргасан татвар төлөгчийн нэхэмжлэлийг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хүлээн авахаас татгалзсан⁶¹ бол НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.06.11-ний өдрийн №23 тогтоолтой холбогдуулан гаргасан татвар төлөгчийн нэхэмжлэлийг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс зарим хэсгийг хангаж 1,566,000,000.00 төлбөр ногдуулсан хэсгийг хүчингүй болгосон.⁶² Харин НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.07.02-ны өдрийн №29 тогтоолтой холбогдуулан гаргасан татвар төлөгчийн нэхэмжлэлийг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс хойш 30 хоног түдгэлзүүлсэн.⁶³ Үлдсэн НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.10.27-ны өдрийн №39 тогтоолтой холбогдуулан гаргасан татвар төлөгчийн нэхэмжлэлийг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд хангаж шийдвэрлэжээ.⁶⁴

График 7.6. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн “үнийн дүнг бууруулж өөрчилсөн тогтоолыг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс шийдвэрлэсэн байдал.



1.5. НТГ-ЫН ДЭРГЭДЭХ МАРГААН ТАСЛАХ ЗӨВЛӨЛ ТАТВАРЫГ ТӨЛӨГЧИЙГ ГОМДЛЫГ ЯМАР ХУГАЦААНД ШИЙДВЭРЛЭДЭГ ВЭ ?

НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 13 тогтоолын 9 тогтоолд татвар төлөгч маргаан таслах зөвлөхөд хэзээ хандсан талаар тусгаагүй.⁶⁵ Харин үлдсэн

61 Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.11.23-ны өдрийн Дугаар 128/ШШ/2021/0783 шийдвэр.

62 Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022.01.24-ний өдрийн Дугаар 128/ШШ/2022/0044 шийдвэр.

63 Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022.03.07-ны өдрийн Дугаар 128/ШШ/2022/0164 шийдвэр.

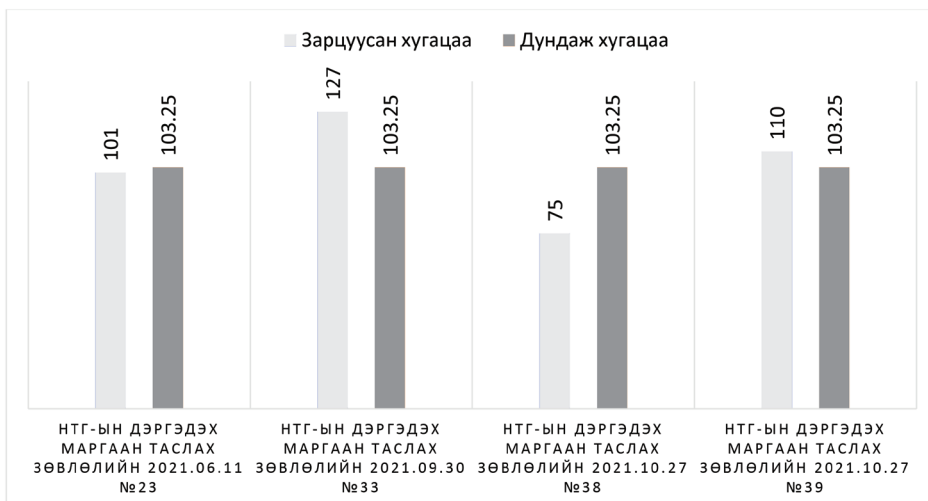
64 Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022.04.29-ний өдрийн Дугаар 128/ШШ/2022/0332 шийдвэр.

65 НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ний өдрийн №1, 2021.03.04-ний өдрийн №2 2021.03.04-ний өдрийн №6, 2021.03.04-ний өдрийн №7, 2021.05.24-ний өдрийн, №11, 2021.05.24-ний өдрийн №16, , 2021.05.24-ний өдрийн №17, 2021.07.02-ны өдрийн №26, 2021.07.02-ны өдрийн №29 тогтоолд татвар төлөгч маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргасан хугацааг бичээгүй.

4 тогтоолд татвар төлөгчийн гомдол гаргасан хугацааг дурдсан.⁶⁶ НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлд татвар төлөгч хандсан хугацааг дурдсан тогтоолыг жагсаавал. Үүнд:

1. 2021.02.03-ны өдрийн 21210000010 тоот нөхөн ногдуулалтын актад холбогдох гомдлыг татвар төлөгч 2021.03.02-ны өдөр НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлд гаргасан. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл 2021.06.11-ний өдөр тус гомдлыг шийдвэрлэж №23 тогтоолыг гаргасан бөгөөд 3 сар 9 хоног буюу 101 өдрийн хугацаанд гомдлыг шийдвэрлэсэн.
2. 2021.04.20-ны өдрийн 25210000030 тоот нөхөн ногдуулалтын актад холбогдох гомдлыг татвар төлөгч 2021.05.26-ны өдөр НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлд гаргасан. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл 2021.09.30-ны өдөр тус гомдлыг шийдвэрлэж №33 тогтоолыг гаргасан бөгөөд 4 сар 4 хоног буюу 127 өдрийн хугацаанд гомдлыг шийдвэрлэсэн.
3. 2021.06.30-ны өдрийн 22210000052 тоот нөхөн ногдуулалтын актад холбогдох гомдлыг татвар төлөгч 2021.08.13-ны өдөр НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлд гаргасан. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл 2021.10.27-ны тус гомдлыг шийдвэрлэж №38 тогтоолыг гаргасан бөгөөд 2 сар 14 хоног буюу 75 өдрийн хугацаанд гомдлыг шийдвэрлэсэн.
4. 2021.06.17-ны өдрийн 25210000041 тоот нөхөн ногдуулалтын актад холбогдох гомдлыг татвар төлөгч 2021.07.09-ний өдөр НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлд гаргасан. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл 2021.10.27-ны тус гомдлыг шийдвэрлэж №39 тогтоолыг гаргасан бөгөөд 3 сар 18 хоног буюу 110 өдрийн хугацаанд гомдлыг шийдвэрлэсэн.

График 7.7. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл татвар төлөгчийн гомдлыг хянан шийдвэрлэхэд зарцуулсан хугацаа



66 НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн 2021.06.11-ний өдрийн №23, 2021.09.30-ны өдрийн №33, 2021.10.27-ны өдрийн №38, 2021.10.27-ны өдрийн №39 тогтоолд татвар төлөгч маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргасан хугацааг бичсэн.

Дээрх НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолоос үзвэл тус зөвлөл 1 тогтоолыг шийдвэрлэхэд дунджаар 103.25 өдрийг зарцуулжээ. Мөн түүнчлэн НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл тогтоолдоо татвар төлөгчийн гомдол гаргасан хугацааг дурдах шаардлагатай бөгөөд ингэснээр тогтоолын шийдвэрлэх хугацааг нарийвчлан тогтоох боломж бүрдэнэ.

1.6. АТХ-ЫН ДЭРГЭДЭХ МАРГААН ТАСЛАХ ЗӨВЛӨЛИЙН ТОГТООЛД ХИЙСЭН ХАРЬЦУУЛАЛТ

АТХ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолыг олоход хүндрэлтэй. Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Татварын ерөнхий газрын цахим сайтад байршуулсан АТХ-ийн дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолыг, Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан shuukh.mn-д байршуулсан шүүхийн шийдвэртэй тулган үзэхэд ердөө 2 тогтоол олсон.

Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан shuukh.mn-д 2021.01.01-ний өдрөөс 2022.08.20-ны өдрийн хооронд байршуулсан татвартай холбогдох 125 шүүхийн шийдвэрийг шүүн үзвэл тус хугацаанд Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх АТХ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 11 тогтоолыг шийдвэрлэсэн бөгөөд үүнээс 2 тогтоолыг засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Татварын ерөнхий газрын цахим сайтаас хайж олсон. Үүнд:

1. Орхон АТХ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.10.15-ны өдрийн №4 тогтоол, Орхон аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022.04.01-ний өдрийн Дугаар 119/ШШ2022/0013 шийдвэр⁶⁷
2. Төв АТХ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.11.04-ний өдрийн №4 тогтоол, Төв аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022.04.12-ны өдрийн Дугаар 123/ШШ2022/0011 шийдвэр⁶⁸

Орхон болон Төв АТХ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.10.15-ны өдрийн №4 тогтоол, 2021.11.04-ний өдрийн №4 тогтоолоор татвар төлөгчийн гомдлыг хүчингүй болгож, татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээжээ. Орхон АТХ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.10.15-ны өдрийн №4 тогтоолыг Орхон аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022.04.01-ний өдрийн Дугаар 119/ШШ2022/0013 шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн. Харин Төв АТХ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.11.04-ний өдрийн №4 тогтоолыг Төв аймгийн дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс үнийн дүнг бууруулж, нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Түүнчлэн Орхон болон Төв АТХ-ийн хэлтсийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.10.15-ны өдрийн №4 тогтоол, 2021.11.04-ний өдрийн №4 тогтоолд татвар төлөгчийн гомдол гаргасан хугацааг дурдаагүй. Иймд АТХ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл гомдлыг ямар хугацаанд шийдвэрлэж байгаад дүгнэлт өгөх боломжгүй.

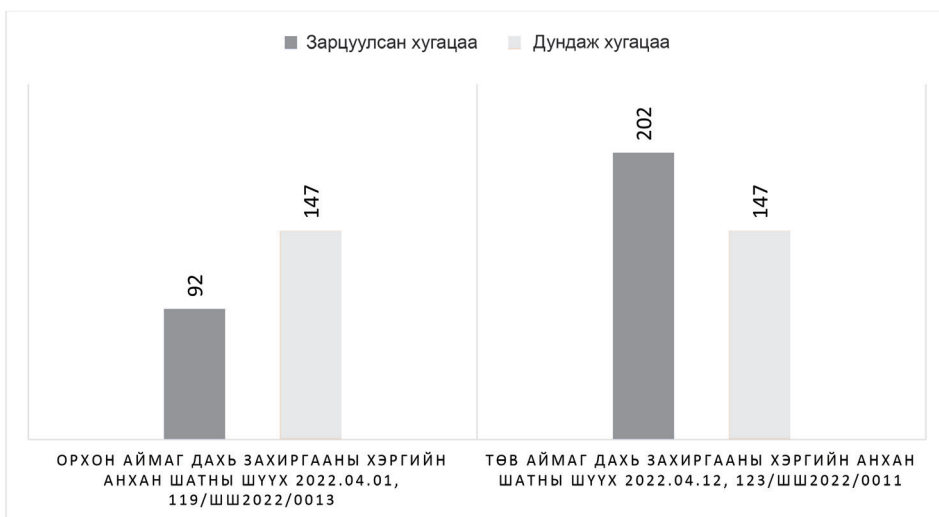
Орхон болон Төв аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрт татвар төлөгчөөс АТХ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолтой холбогдуулан нэхэмжлэл гаргасан хугацааг дурдсан. Тухайлбал:

67 Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Татварын ерөнхий газрын цахим сайт, Холбоос: <https://www.mta.mn/law/togtool?id=78649>.

68 Мөн тэнд.

1. Орхон АТХ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.10.15-ны өдрийн №4 тогтоолтой холбогдуулан татвар төлөгч 2021.12.31-ний өдөр Орхон аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд хандаж, тус шүүх 2022.04.01-ний өдөр нэхэмжлэлийг шийдвэрлэсэн бөгөөд 3 сар 2 хоног буюу 92 өдрийн хугацаанд нэхэмжлэлийг шийдвэрлэжээ.
2. Төв АТХ-ийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.11.04-ний өдрийн №4 тогтоолтой холбогдуулан татвар төлөгч 2021.12.10-ны өдөр Аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд хандаж, тус шүүх 2022.06.29-ний өдөр нэхэмжлэлийг шийдвэрлэсэн бөгөөд 6 сар 20 хоног буюу 202 өдрийн хугацаанд нэхэмжлэлийг шийдвэрлэжээ.

График 7.8. АТХ-ийн маргаан таслах зөвлөл татвар төлөгчийн гомдлыг хянан шийдвэрлэхэд зарцуулсан хугацаа



Үүнээс дүгнэвэл АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл татвар төлөгчийн гомдлыг шийдвэрлэхэд зарцуулж буй хугацаа тодорхойгүй. Харин АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолыг Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хянан шийдвэрлэхэд дунджаар 147 өдрийг зарцуулжээ.

2. МОНГОЛ УЛСЫН ТАТВАРЫН МАРГААН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ШҮҮХИЙН ТОГТОЛЦОО

2.1. МОНГОЛ УЛСЫН ТАТВАРЫН МАРГААН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ШҮҮХИЙН ТОГТОЛЦООНЫ ТҮҮХЭН УЛАМЖЛАЛ

Манай улсын хувьд татвар төлөгч татварын алба, татварын улсын байцаагч, татварын акттай холбоотой маргааныг татварын маргаан урьдчилсан шийдвэрлэх тогтолцоонд хандсаны дараа шүүхэд ханддаг. Монгол Улсын татварын маргааныг шүүхийн журмаар хянан шийдвэрлүүлэх тогтолцоог “Татварын ерөнхий хууль”, “Татвар ногдуулалт, төлөлт, хяналт тавих, татвар хураах тухай хууль”-иар тогтоож ирсэн. Өнгөрсөн 30 жилийн хугацаанд татварын маргааныг шүүхийн журмаар хянан шийдвэрлүүлэх тогтолцоог дараах хуульд тусгасан. Үүнд:

1. 1992 оны 11 дүгээр сарын 23-ны өдрийн “Монгол Улсын Татварын ерөнхий хууль⁶⁹”
2. 1996 оны 04 дүгээр сарын 18-ны өдрийн “Татвар ногдуулалт, төлөлт, хяналт тавих, татвар хураах тухай хууль⁷⁰”
3. 2002 оны 05 дугаар сарын 20-ны өдрийн “Татвар ногдуулалт, төлөлтөд хяналт тавих, татвар хураах тухай хууль⁷¹”
4. 2008 оны 05 дугаар сарын 20-ны өдрийн Татварын ерөнхий хуулийн шинэчилсэн найруулга⁷²
5. 2019 оны 03 дугаар сарын 23-ны өдрийн Татварын ерөнхий хуулийн шинэчилсэн найруулга⁷³ зэрэг болно.

1992 оны Монгол Улсын Татварын ерөнхий хуулийн 12 дугаар зүйлийн 6-д татвар төлөгч нь “Татварын алба, түүний байцаагчийн хууль бус ажиллагаа, шийдвэрийн талаарх гомдлоо эрх бүхий төрийн захиргааны байгууллага болон шүүхэд хууль тогтоомжийн дагуу гаргах” эрхтэй байхаар хуульчилсан⁷⁴. Энэхүү зохицуулалтыг 2008 оны Татварын ерөнхий хуулийн 17.1.9, 2019 оны Татварын ерөнхий хуулийн шинэчилсэн найруулгын 12.1.9-д тус тус уламжлан хэрэглэжээ. Уг заалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16.14-д заасан шүүхэд гомдол гаргах эрхийг баталгаажуулсан⁷⁵ чухал заалт юм.

Манай улсын хувьд татварын маргааныг хянан шийдвэрлэх шүүхийн тогтолцоо нь эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн шүүх байдаг. Шүүхийн тогтолцоо нь татварын маргааныг зөв, шуурхай шийдвэрлэхэд ач холбогдолтойгоос гадна ижил төрлийн хэрэг маргааныг төстэй байдлаар шийдвэрлэж нийгэмд /татвар төлөгчдөд/ үүссэн эргэлзээтэй асуудлыг шийдвэрлэнэ.⁷⁶

2.2. МОНГОЛ УЛСЫН ТАТВАРЫН МАРГААН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ЗАХИРГААНЫ ШҮҮХИЙН ТОГТОЛЦОО

Татварын ерөнхий хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.18 дахь хэсэгт “Маргаан таслах зөвлөлийн гаргасан шийдвэрийг зөвхөн шүүхийн шийдвэрээр өөрчилнө, мөн хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.19 дэх хэсэгт “Татвар төлөгч нь Маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөөгүй тохиолдолд шийдвэрийг гардан авснаас хойш 30 хоногийн дотор шүүхэд хандах эрхтэй”, Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журмын 3 дугаар зүйлийн 3.2.5 дахь хэсэгт “Маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэртэй танилцаж, үндэслэлгүй гэж үзвэл гомдлоо шүүхэд гаргах” гэж хуульчилсан.

69 Татварын ерөнхий хууль (1992), 12.6 дугаар зүйл, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7110>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

70 Татвар ногдуулалт, төлөлт хяналт тавих, татвар хураах тухай хууль (1996), Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7140>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

71 Татвар ногдуулалт, төлөлтөд хяналт тавих, татвар хураах тухай хууль (2002), Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7141>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

72 Татварын ерөнхий хууль (2008), Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=473>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

73 Татварын ерөнхий хууль, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=14403>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

74 Татварын ерөнхий хууль (1992), 12.6 дугаар зүйл, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7110>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

75 Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992), 16.14 дүгээр зүйл, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

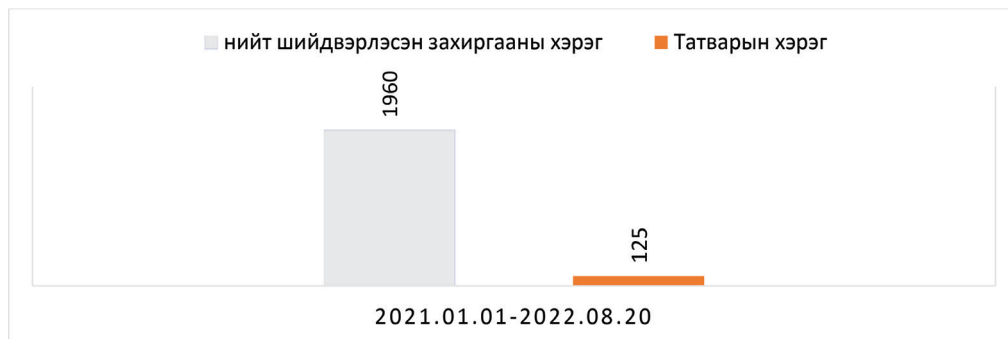
76 Татварын эрх зүй, гарын авлага, (УБ, 2017), 18 дахь тал.

Тодруулбал, татварын маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөөгүй төдийгүй татварын ерөнхий хуулийн 81 дүгээр зүйлийн 81.2 дахь хэсэгт заасны дагуу татварын албаны улсын байцаагчийн үйлдсэн татварын актаас бусад шийдвэртэй холбогдсон гомдлыг шийдвэрлэсэн шууд харьяалах татварын албаны даргын шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл, мөн татварын албаны гомдлыг шийдвэрлэсэн дээд шатны татварын албаны даргын шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл Захиргааны хэргийн шүүхэд хандана⁷⁷ гэж заасан. Татварын ерөнхий хууль татварын хяналт шалгалтад холбогдох асуудлыг зөрчлийн тухай хууль татварын хууль зөрчсөнтэй холбогдох асуудлыг шийдвэрлэдэг. Ийнхүү татварын хяналт шалгалт, зөрчил шалган шийдвэрлэхтэй холбоотой үүссэн маргааныг Захиргааны хэргийн шүүхээр хянан шийдвэрлэнэ.

Дээрхээс үзвэл татварын маргааныг хянан шийдвэрлэх гол шүүх нь Захиргааны хэргийн шүүх юм. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гүйцэтгэх нарийн бичгийн даргын 2022 оны 03 дугаар сарын 04-ний өдрийн 03/226 дугаар албан бичгийн хавсралтаас үзвэл Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр татвартай холбоотой 2019 онд 90 хэрэг, 2020 онд 53 хэрэг, 2021 онд 85 хэргийг тус тус шийдвэрлэсэн.

Түүнчлэн, Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан shuukh.mn-нээс хайж үзвэл Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх 2021.01.08-ны өдрөөс 2022.08.20-ны өдрийг хүртэлх хугацаанд нийт татвартай холбоотой 125 хэргийг хянан шийдвэрлэсэн⁷⁸. Энэ нь уг хугацаанд Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн нийт хянан шийдвэрлэсэн хэргийн 6.4% хувь юм.

График 7.9. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн хянан шийдвэрлэсэн маргаанд татварын хэргийн хувь

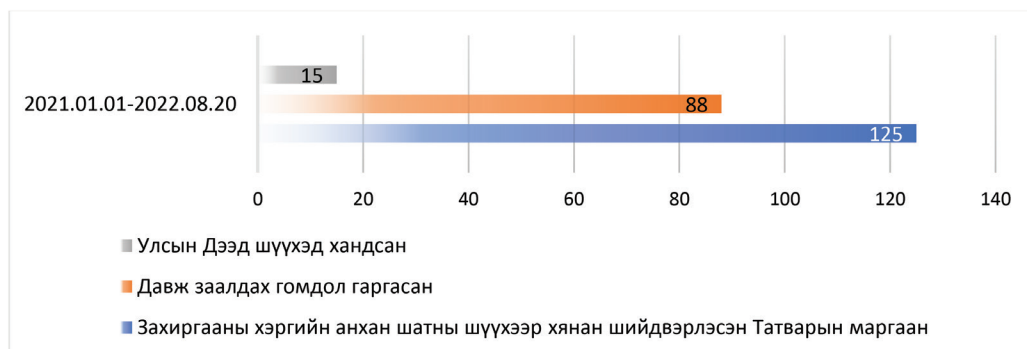


Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.01.01-ний өдрөөс 2022.08.20-ны өдрийн хооронд хянан шийдвэрлэсэн 125 хэргийн 70.4% хувь Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхэд гомдол гаргасан буюу 10 хэрэг тутмын 7 нь анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг эс зөвшөөрсөн. Харин дээрх 125 хэргийн 12% хувь нь Улсын Дээд шүүхэд хандаж гурван шатны шүүхээр хэргийг шийдвэрлүүлжээ.

77 Татварын ерөнхий хууль, 81.2 дугаар зүйл, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=14403>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

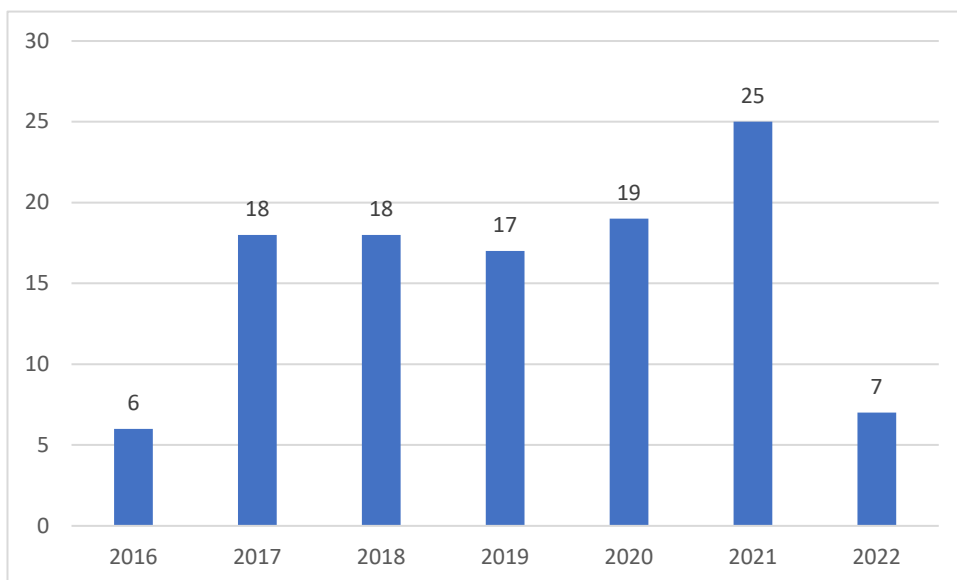
78 Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан, Холбоос: <https://shuukh.mn/cases/3/1>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.08.20.

График 7.10. Татвартай холбоотой захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр давж заалдах гомдол гаргасан байдал



Түүнчлэн Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.01.01-ний өдрөөс 2022.08.20-ны өдрийн хооронд хянан шийдвэрлэсэн 125 хэргийн 4.8 хувь 2016 он, 14.4 хувь 2017 он, 14.4 хувь 2018 он, 13.6 хувь 2019 он, 15.2 хувь 2020 он, 20 хувь 2021 он, 5.6 хувь 2020 он үлдсэн 13.6 хувь нь бусад онд хамаарах татварын улсын байцаагч, татварын албаны шийдвэр байна.

График 7.11. Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.01.01-ний өдрөөс 2022.08.20-ны өдрийн хооронд хянан шийдвэрлэсэн 125 хэргийн он цагаар авч үзсэн нь



Өөрөөр хэлбэл, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх 2021.01.01-ний өдрөөс 2022.08.20-ны хооронд 32 татварын улсын байцаагч, татварын албаны шийдвэрийг захиргааны хэрэг үүсгэж хянан шийдвэрлэсэн бөгөөд үлдсэн 93 хэрэг буюу 74.4 хувь 2021-нээс өмнөх онуудад хамаарах татварын улсын байцаагч, татварын албаны шийдвэрийг хүлээн авч захиргааны хэрэг үүсгэж хянан шийдвэрлэсэн.

График 7.12. Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.01.01-ний өдрөөс 2022.08.20-ны өдрийн хооронд хянан шийдвэрлэсэн 125 хэрэгт 2021, 2022 оны Татварын улсын байцаагч, татварын албаны шийдвэрийн эзлэх хувь



2.3. МОНГОЛ УЛСЫН ТАТВАРЫН МАРГААН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ШҮҮХИЙН ТОГТОЛЦООНД ХАНДАХАД ХЭДИЙ ХУГАЦААНД ШИЙДВЭРЛЭДЭГ ВЭ?

Шүүхийн тогтолцоо нь татварын маргаан хянан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцооноос гарсан шийдвэрийг хянадаг. Ингэхдээ хэр хугацаа зарцуулдаг вэ. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.01.01-ний өдрөөс 2022.08.20-ны өдрийн хооронд хянан шийдвэрлэсэн 125 шүүхийн шийдвэрийн 64% хувь буюу 80 шүүхийн шийдвэр нь татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоогоор хянагдсан тогтоол байна. Эдгээр маргаан таслах зөвлөлийн 80 тогтоолоос НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 13 тогтоолыг Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Татварын ерөнхий газрын өөрийн цахим санд байршуулсан тогтоолоос хайж олсон.⁷⁹

Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолыг хянасан 13 шийдвэрээс 7 шийдвэрт тухайн тогтоолыг шийдвэрлэхэд зарцуулсан хугацааг тусгасан. Үүнд:

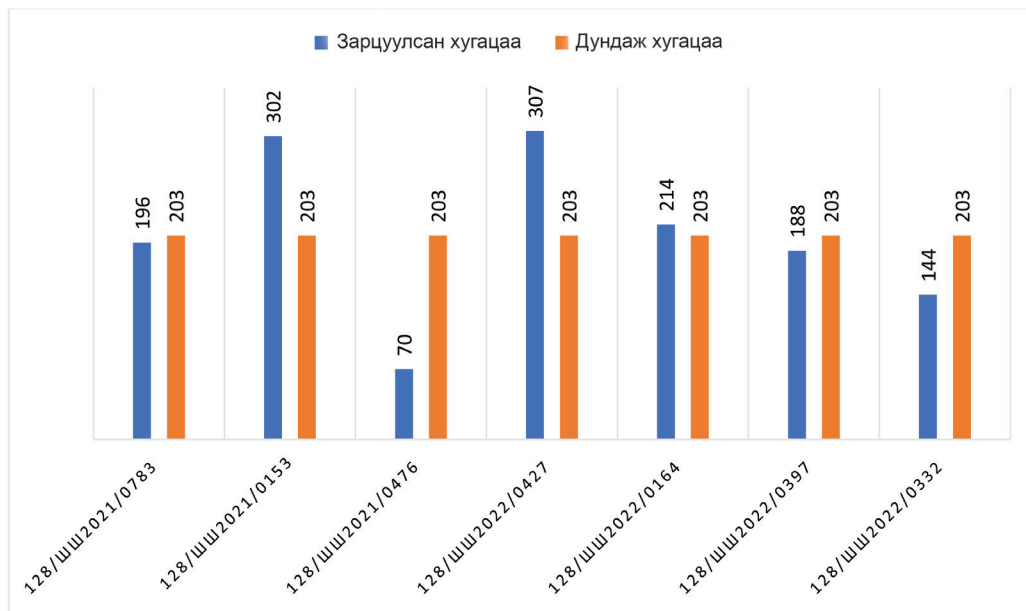
1. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ны өдрийн №1 тогтоолыг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс 2021.05.11-ний өдөр татвар төлөгчийн нэхэмжлэлийн дагуу захиргааны хэрэг үүсгээд 2021.11.23-ны өдөр 128/ШШ2021/0783 шийдвэрийг гаргасан бөгөөд 6 сар 12 хоног буюу 196 өдрийн хугацаанд нэхэмжлэлийг шийдвэрлэсэн.
2. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ны өдрийн №2 тогтоолыг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс 2021.05.05-ны өдөр татвар төлөгчийн нэхэмжлэлийн дагуу захиргааны хэрэг үүсгээд 2022.03.02-ны өдөр 128/ШШ2021/0153 шийдвэрийг

⁷⁹ Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Татварын ерөнхий газрын албан ёсны цахим хаяг, Холбоос: <https://www.mta.mn/law/togtool?id=78649>

гаргасан бөгөөд 9 сар 26 хоног буюу 302 өдрийн хугацаанд нэхэмжлэлийг шийдвэрлэсэн.

3. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ны өдрийн №7 тогтоолыг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс 2021.05.12-ны өдөр татвар төлөгчийн нэхэмжлэлийн дагуу захиргааны хэрэг үүсгээд 2021.07.20-ны өдөр 128/ШШ2021/0476 шийдвэрийг гаргасан бөгөөд 2 сар 9 хоног буюу 70 өдрийн хугацаанд нэхэмжлэлийг шийдвэрлэсэн.
4. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.07.02-ны өдрийн №26 тогтоолыг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс 2021.08.04-ний өдөр татвар төлөгчийн нэхэмжлэлийн дагуу захиргааны хэрэг үүсгээд 2022.06.06-ны өдөр 128/ШШ2022/0427 шийдвэрийг гаргасан бөгөөд 10 сар 3 хоног буюу 307 өдрийн хугацаанд нэхэмжлэлийг шийдвэрлэсэн.
5. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.07.02-ны өдрийн №29 тогтоолыг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс 2021.08.06-ны өдөр татвар төлөгчийн нэхэмжлэлийн дагуу захиргааны хэрэг үүсгээд 2022.03.07-ны өдөр 128/ШШ2022/0164 шийдвэрийг гаргасан бөгөөд 7 сар 2 хоног буюу 214 өдрийн хугацаанд нэхэмжлэлийг шийдвэрлэсэн.
6. НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн 2021.09.30-ны өдрийн №33 тогтоолыг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс 2021.11.19-ний өдөр татвар төлөгчийн нэхэмжлэлийн дагуу захиргааны хэрэг үүсгээд 2022.05.25-ны өдөр 128/ШШ2022/0397 шийдвэрийг гаргасан бөгөөд 6 сар 7 хоног буюу 188 өдрийн хугацаанд нэхэмжлэлийг шийдвэрлэсэн.
7. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.10.27-ны өдрийн №38 тогтоолыг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс 2021.12.07-ны өдөр татвар төлөгчийн нэхэмжлэлийн дагуу захиргааны хэрэг үүсгээд 2022.04.29-ний өдөр 128/ШШ2022/0332 шийдвэрийг гаргасан бөгөөд 4 сар 23 хоног буюу 144 өдрийн хугацаанд нэхэмжлэлийг шийдвэрлэсэн.

График 7.13. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл татвар төлөгчийн гомдлыг шийдвэрлэхэд зарцуулж буй хугацаа



Дээрх шүүхийн шийдвэрээс үзвэл НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолыг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шаны шүүхийн хянуулахад дунджаар 203 өдрийг зарцуулжээ. Уг дундаж хугацааг гаргахдаа захиргааны хэрэг үүсгэсэн өдрөөс эхлэн, шүүхийн шийдвэр гаргах өдөр хүртэлх хугацааг тооцсон. Энэ хугацаа нь зөвхөн Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслал зөвлөлийн тогтоолыг хянахад зарцуулж буй хугацаа юм.

Үүнээс НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслал зөвлөлийн тогтоол болон Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр гаргах дунджаар хэдий хугацаагаар зарцуулж буйг тогтоох шаардлага үүснэ. Гэвч НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслал зөвлөлийн тогтоолыг гаргасан хугацаа Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн гаргасан хугацааг шууд хооронд харьцуулахад энэ судалгааны хүрээнд боломжгүй. Учир НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслал зөвлөлийн тогтоол, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрт нь татвар төлөгчийн гомдол гаргасан хугацааг дийлэнх тохиолдолд тусгаагүй байдаг.

Өөрөөр хэлбэл НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслал зөвлөлийн тогтоол, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрт татвар төлөгчийн гомдол гаргасан хугацааг хамтад нь тодорхой тусгасан 2 тогтоол, шийдвэр бана. Үүнд

1. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.09.30-ны өдрийн №33 тогтоол, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022.05.25-ны өдрийн Дугаар 128/ШШ2022/397 шүүхийн шийдвэр,

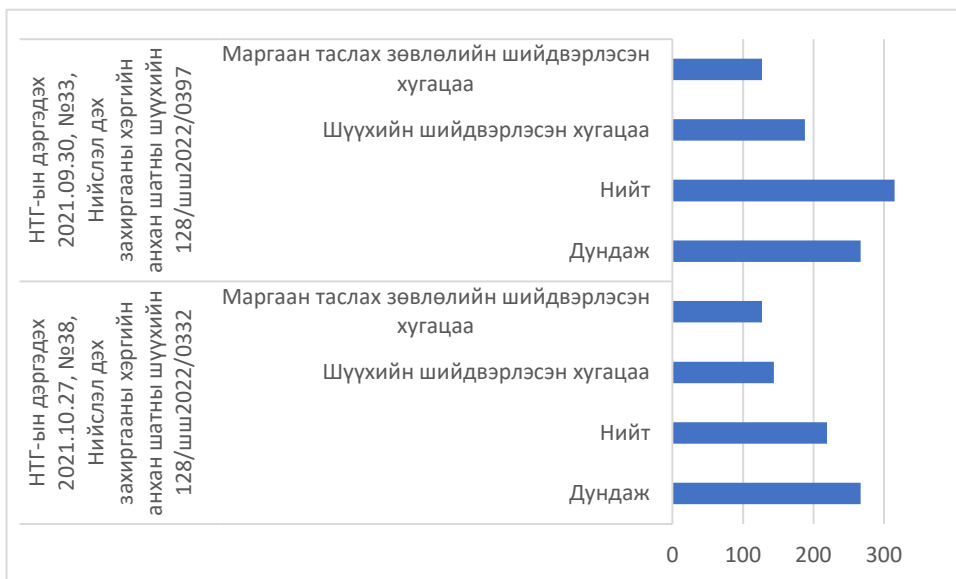
2. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.10.27-ны өдрийн №38 тогтоол, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022.04.29-ний өдрийн Дугаар 128/ШШ2022/332 шүүхийн шийдвэрийг дурдаж болно.

Дээрх тогтоол, шийдвэрт НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлд хэзээ хандсан маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол хэдийг гарсан цаашлаад Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хэзээ нэхэмжлэлээр захиргааны хэрэг үүсгэсэн хийгээд тус шүүхийн шийдвэр хэдийг гарсан хугацааг тусгажээ. Иймд зөвхөн дээр дурдсан НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, Нийслэл дэх Захиргааны анхан шатны шүүхийн шийдвэрт үндэслэн татвар төлөгч НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, Нийслэл дэх Захиргааны анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр ямар хугацаа зарцуулсан болохыг харж болно.

Эхний тохиолдолд буюу 2021.04.20-ны өдрийн 2521000041 тоот нөхөн ногдуулалтын актад холбогдох гомдлыг татвар төлөгч 2021.05.26-ны өдөр НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлд гаргасан бөгөөд НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл 2021.09.30-ны өдөр тус гомдлыг шийдвэрлэж №33 тогтоолыг гаргасан. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.09.30-ны өдрийн №33 тогтоолыг Нийслэл дэх, Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс 2021.11.19-ний өдөр захиргааны хэрэг үүсгээд 2022.05.25-ны өдөр 128/ШШ2022/0397 шийдвэрийг гаргасан. Ийнхүү НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр маргааныг шийдвэрлэхэд нийт 315 өдрийг зарцуулжээ.

Харин дараагийн тохиолдолд 2021.06.30-ны өдрийн 2221000052 тоот нөхөн ногдуулалтын актад холбогдох гомдлыг татвар төлөгч 2021.08.13-ны өдөр НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлд гаргасан бөгөөд НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл 2021.10.27-ны тус гомдлыг шийдвэрлэж №38 тогтоолыг гаргасан. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.10.27-ны өдрийн №38 тогтоолыг Нийслэл дэх, Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс 2021.12.07-ны өдөр захиргааны хэрэг үүсгээд 2022.04.29-ний өдөр 128/ШШ2022/0332 шийдвэрийг гаргасан. Ийнхүү НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр маргааныг шийдвэрлэхэд нийт 219 өдрийг зарцуулсан.

График 7.14. Татвар төлөгч гомдлоо НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр шийдвэрлүүлэхэд зарцуулж буй хугацаа



Дээрх НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, Нийслэл дэх Захиргааны анхан шатны шүүхийн шийдвэрээс үзвэл татвар төлөгчийн нэг гомдлыг маргаан таслах зөвлөл болон шүүхээр шийдвэрлэхэд дунджаар 267 өдрийг зарцуулж байна. Цаашид маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол болон шүүхийн шийдвэрт гомдол нэхэмжлэл гаргасан хугацааг бичиж дадвал уг тоог илүү нарийн үндэслэлтэй гаргах боломжтой.

2.4. МОНГОЛ УЛСЫН ТАТВАРЫН МАРГААН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ИРГЭНИЙ ШҮҮХИЙН ТОГТОЛЦОО

Иргэний хэргийн шүүхийн татварын маргааны харьяалал онцлогтой. Тухайлбал, иргэний шүүхэд татварын алба нэхэмжлэгчээр, татвар төлөгч хариуцагчаар оролцдог. Өөрөөр хэлбэл, хугацаанд нь төлөөгүй татвар, алданги, торгуулийг татвар өр хэмээн үзэж үүнийг төлүүлэхээр хийгдэх ажиллагааны нэг нь иргэний шүүх байдаг. 2008 оны Татварын ерөнхий хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.1-д “Татварын алба хугацаанд нь төлөөгүй татварын өрийг хураах ажиллагааг дор дурдсан дарааллаар явуулна:

- 62.1.1. үл маргах журмаар гаргуулах;
- 62.1.2. эд хөрөнгө, цалин хөлс, бусад орлогоос гаргуулах;
- 62.1.3. шүүхэд нэхэмжлэл гаргах⁸⁰ гэжээ.

Дээрхээс үзвэл татварын алба татварыг төлүүлэх ажиллагааны нэг нь иргэний хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах ажиллагаа юм. Ийнхүү татварын алба татварын

80 (2008) Татварын ерөнхий хууль, 70.1 дүгээр зүйл, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=473>, Сүүлд үзсэн огноо 2022.11.29.

өр гаргуулахаар иргэний шүүхэд хандана. Татварын алба шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хоёр үндэслэл бий. Үүнд:

1. Татварын өрийг үл маргах журмаар гаргуулаагүй болон эд хөрөнгө, цалин хөлс бусад барагдуулах боломжгүй бол татварын алба шүүхэд нэхэмжлэл гаргана. Жишээ нь, нэхэмжлэгч СБДТХ нь хариуцагч Э П А П ХХК-д холбогдуулан татварын өр 103,558,614 төгрөг гаргуулах тухай нэхэмжлэлийг Сүхбаатар дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхэд гаргасан байна.⁸¹ Шүүхээс татварын ерөнхий хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.1 дэх заалтад “Хугацаанд нь төлөөгүй татварын өрийг энэ хуулийн 63, 64 дүгээр зүйлд заасан журмын дагуу барагдуулах боломжгүй бол татварын алба шүүхэд нэхэмжлэл гаргана” гэж заасны дагуу хариуцагч Э П А П ХХК-иас хугацаанд нь төлөөгүй татварын өрийг шаардах эрхтэй гэж үзэн нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангасан.⁸²
2. Эд хөрөнгө, цалин хөлс, бусад орлогоос татварын өр гаргуулахаар татвар төлөгч татварын албатай тохиролцсон боловч татвар төлөгч уг үүргээ биелүүлэхээс татгалзсан, эсхүл хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр саатуулсан бол татварын алба эд хөрөнгийг битүүмжлэн шүүхэд нэхэмжлэл гаргана.

Иргэний шүүх нь татвар төлөгч өөрөө тайлагнасан татварыг төлөөгүйгээс үүссэн, эсхүл татвар төлөгч хүлээн зөвшөөрсөн болон хүлээн зөвшөөрөөгүй боловч захиргааны хэргийн шүүх зөв болохыг нь тогтоосон татварын улсын байцаагчийн актаар нэгэнт тогтоосон татварын өр, алданги, торгуулийг гаргуулахтай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэдэг. Энэ нь нэгэнт тодорхой байдаг тул хэргийг шийдвэрлэхэд харьцангуй хялбар байдаг. Шүүхээс энэ төрлийн маргааныг шийдвэрлэхэд анхаарах гол зүйл нь нэхэмжлэлийг урьдчилсан нөхцөл хангасан эсэхийг сайтар шалгах явдал байдаг⁸³. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гүйцэтгэх ерөнхий зөвлөлийн гүйцэтгэх нарийн бичгийн даргын 2022 оны 03 дугаар сарын 04-ний өдрийн 03/226 дугаар албан бичгийн хавсралаас үзвэл Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн маргааны тоо 2019 онд 202, 2020 онд 79, 2021 онд 22 болсон.⁸⁴

2019 оны Татварын ерөнхий хуульд татварын алба иргэний шүүхэд хандан татварын өр хураах эрх зүйн үндэслэлийг хуульчлаагүй. Тухайлбал, 2019 оны Татварын ерөнхий хуулийн шинэчилсэн найруулгаар татвар алба, татварын улсын байцаагч шүүхэд хандах үндэслэлийг зөвхөн хувь хүн, хуулийн этгээд, албан тушаалтан татварын алба, татварын улсын байцаагчаас хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож дарамт, шахалт үзүүлсэн тохиолдолд уг этгээдийн талаар холбогдох байгууллагад гомдол гаргаж, учирсан хохирлыг барагдуулахаар шүүхэд хандаж шийдвэрлүүлнэ гэж заажээ.⁸⁵

Энэ нь Татвар хураалтын хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох холбоотой. Татварын хураалтын тал дээр СЯ болон ТЕГ-аас анхаарч ажиллан

81 Сүхбаатар дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, Дугаар 181/ШШ2020/00923, 2020.04.09, Холбоос: https://shuukh.mn/single_case/93463?daterange=2019-01-01%20-%202021-01-01&id=1&court_cat=1&bb=1, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

82 Мөн тэнд

83 Татварын эрх зүй, гарын авлага, (УБ, 2017), 25 дахь тал.

84 Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Гүйцэтгэх нарийн бичгийн даргын 2022 оны 03 дугаар сарын 04-ний өдрийн 03/226 дугаар албан бичгийн хавсралт

85 Татварын ерөнхий хууль, 76.3 дахь заалт, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail/14403>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

хуулийн төсөл боловсруулсан. Татвар хураалтын гүйцэтгэлийн бие даасан эрх мэдлийг дээшлүүлэх, татвар хураах үйл ажиллагааг сайжруулахад анхаарч, саналаа оруулсан. Ингэхдээ татварын хураалтын үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийн бие даасан эрх олгох, өөрөөр хэлбэл татварын өрөө барагдуулахад санаачилга гаргахгүй байгаа татвар төлөгчийн хөрөнгөөс татварын өрийг гаргуулах арга хэмжээг шүүхэд нэхэмжлэхгүйгээр бие дааж явуулах эрхтэй болсон явдал юм.⁸⁶

ДҮГНЭЛТ

Улс орнуудад татварын маргааны тоо сүүлийн жилүүдэд тасралтгүй нэмэгдэж байна. Энэ нь манай улсад ч мөн хамааралтай. Татварын маргаан нэмэгдэхийн хэрээр уг маргааны түргэн шуурхай, бага зардлаар үр дүнтэй хянан шийдвэрлэх тогтолцоог эрэлхийлдэг. Энэ ч утгаараа татварын маргаан шийдвэрлэх тогтолцоог захиргааны болон хараат бус тогтолцоо хэмээн хоёр ангилдаг. Захиргааны тогтолцоо нь маргааны гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтолцоод татварын алба дотоод хяналтын хүрээнд шийдвэрлэхийг зорьдог. Харин хараат бус тогтолцооны хувьд гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтолцооноос бие даасан шүүхийн эрх мэдлийн тогтолцоонд маргааныг шийдвэрлэдэг.

Эдгээр тогтолцоо нь өөрсдийн мөн чанар, онцлогтой. Захиргааны тогтолцоо байснаар татварын алба гаргасан шийдвэрээ эргэн харж, гарч болзошгүй алдааг засаж залруулах боломжийг олгохын зэрэгцээ татвар төлөгчдөд хурдан, бага зардлаар маргаанаа шийдвэрлүүлэх боломжийг олгодог. Энэ нь маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцооны эхний бөгөөд хамгийн үр дүнтэй үе шат бөгөөд захиргааны тогтолцоо татварын дийлэнх маргааныг шүүхэд хандахаас өмнө шийдвэрлэж чаддаг.

Өөрөөр хэлбэл, захиргааны тогтолцоо хангалттай сайн хэрэгжихгүй үед шүүхэд ирэх татварын маргааны тоо нэмэгдэнэ. Харин татварын маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоо хэрэгжих үед шүүхэд татварын маргаан ирэхгүй бөгөөд ирсэн ч шүүхээс татварын албаны үндэслэлтэй шийдвэрийг хэвээр үлдээдэг.

Манай улсын хувьд татварын маргаан шийдвэрлэх тогтолцоо захиргааны тогтолцооны “маргаан таслах зөвлөл” хэмээн нэрлэдэг бөгөөд харьяаллаас шалтгаалан 1. Улсын байцаагч, 2. Татварын алба, 3. Татварын маргаан таслах зөвлөлд хандахаар ялгаатай хуульчлагдсан. Татварын төлөгчөөс нөхөн ногдуулалтын акттай холбогдуулан үүсэх маргааныг маргаан таслах зөвлөл шийдвэрлэдэг. Манай улсад маргаан таслах зөвлөл нь Татварын ерөнхий газрын дэргэд болон аймаг, нийслэлийн татварын албаны дэргэд үйл ажиллагаа явуулдаг. ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл нь 11 хүний бүрэлдэхүүнтэй үйл ажиллагаа явуулж байна.

Уг маргаан таслах зөвлөл гомдлыг шийдвэрлэхэд зарцуулж буй хугацааг тооцвол: ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл 2021.11.29-ний өдрийн №7 тогтоолыг шийдвэрлэхэд 250 өдөр, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл 2021.11.29-ний өдрийн №7 тогтоол

86 Татварын Ерөнхий газар, Японы олон улсын хамтын ажиллагааны байгууллага (Жайка), Монголын татварын албаны татвар хураалтын үйл ажиллагаа болон олон улсын татварын асуудлыг боловсронгуй болгох нь төсөл (эцсийн тайлан), (УБ, 2020), 46 дэх тал, Холбоос: <https://openjicare-port.jica.go.jp/pdf/1000044087.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.29.

хянан шийдвэрлэхэд 148 өдрийг зарцуулсан. Татвар төлөгч ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх маргаанаа шийдвэрлүүлэх нийт 398 өдрийн хугацаа зарцуулсан.

Харин НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн хугацааг тодорхой бичсэн 4 тогтоолоос үзвэл тус зөвлөл татвар төлөгчийн гомдлыг хянан дунджаар 103.25 өдрийн хугацаа зарцуулжээ. АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн хувьд татварын төлөгчийн гомдлыг хянан шийдвэрлэх хугацааг гаргах боломжгүй. Учир АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл тогтоолдоо татвар төлөгч хэзээ гомдол гаргасан талаар дурдаагүй. Түүнчлэн ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл тогтоолдоо татвар төлөгчийн гомдол гаргасан хугацааг бичих шаардлагатай бөгөөд ингэснээр маргаан таслах зөвлөл хэдий хугацаанд татвар төлөгчийн гомдлыг хянан шийдвэрлэж байгааг илүү тодорхой гаргах боломжтой. Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Татварын ерөнхий газрын цахим сайтад байршуулсан тогтоолоос үзвэл татварын маргаан таслах зөвлөл татвар төлөгчийн гомдол гаргасан хугацааг тогтоолдоо дийлэнх тохиолдолд бичдэггүй.

Судлаачид улс орнуудад татварын маргааныг татвар төлөгчийн эрхийг хамгаалах үүднээс шүүхийн тогтолцооноос илүү захиргааны тогтолцоонд шийдвэрлэхийг зөвлөж байна. Манай улсын хувьд маргаан шийдвэрлэх захиргааны тогтолцоо буюу “татварын маргаан таслах” зөвлөл нь хөгжлийн шинэ шатандаа явж байна. Гэвч цаашид уг захиргааны тогтолцоог сайжруулах шаардлагатай. Ялангуяа захиргааны тогтолцоонд хандах төлбөрийн асуудал болон захиргааны тогтолцоог шийдвэр гаргасан татварын албанаас хараат бус цаашлаад, захиргааны тогтолцооны албан хаагчийн ил тод шалгаруулах асуудлыг ил тод, нээлттэй болгох шаардлагатай. Ингэснээр иргэдийн хувьд захиргааны тогтолцоонд хандаж татварын маргаанаа мэргэшсэн албан тушаалтнаар түргэн, шуурхай, зардал багатай шийдвэрлүүлэх бүрэн боломжтой.

НОМ ЗҮЙ

а. ХУУЛЬ ТОГТООМЖ

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, УБ, 1992, <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>
2. Татварын ерөнхий хууль, УБ хот, 1992, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7110>
3. Татвар ногдуулалт, төлөлт, хяналт тавих, татвар хураах тухай хууль, УБ, 1996, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7140>
4. Татвар ногдуулалт, төлөлт хяналт тавих, татвар хураах тухай хууль, УБ, 2002, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7141>
5. Татварын ерөнхий хууль, УБ, 2008, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=473>
6. Татварын ерөнхий хууль, УБ, 2019, <https://legalinfo.mn/mn/detail/14403>
7. Монгол Улсын татварын алба, татварын хууль тогтоомж хэрэгжүүлэх зөвлөмж, 2021.01.08, Дугаар 02, <https://mta.mn/app/f?id=14972&tid=23945>
8. Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журам, Татварын эрх зүйн баримт бичгийн эмхэтгэл, УБ, 2020,

б. НОМ, СУРАХ БИЧИГ

1. Sheldon D. Pollack, The First National Income Tax, 1861–1872, <https://udel.edu/~pollack/Downloaded%20SDP%20articles,%20etc/academic%20articles/The%20First%20National%20Income%20Tax%2012-18-2013.pdf>
2. С.Төмөр, Санхүүгийн эрх зүй, УБ, 2002,
3. Office of research, irs, tax year 2001 federal tax gap (2006)
4. Д.Моломжамц, Санхүү, мөнгө-зээлийн харилцаа, УБ, 2008,
5. Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, , <https://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2013/eng/t disputes.pdf>
6. Татварын хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй асуудлууд, хяналт шалгалт, маргаан таслах ажиллагаа, УБ, 2015, <https://mta.mn/app/f?id=2703&tid=11630>
7. Татварын эрх зүй, гарын авлага УБ, 2017,
8. Шинжлэх ухааны татварын системийн хөгжил, эрх зүйн ажиглалт, УБ, 2017,
9. Монгол Улсын 2017 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн танилцуулга, https://mof.gov.mn/data_grid/total-budget
10. Монгол Улсын 2018 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн танилцуулга, https://mof.gov.mn/data_grid/total-budget
11. Монгол Улсын 2019 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн танилцуулга, https://mof.gov.mn/data_grid/total-budget
12. Монгол Улсын Шүүхийн тайлан УБ, 2019, https://docs.google.com/file/d/1KLjeW_olc35vsSPmhSTnas0z80UQsUc8/view
13. Японы олон улсын хамтын ажиллагааны байгууллага (Жайка), Монголын татварын албаны татвар хураалтын үйл ажиллагаа болон олон улсын татварын асуудлыг боловсронгуй болгох нь төслийн эцсийн тайлан, УБ, 2019 он,
14. Монгол Улсын Шүүхийн тайлан, УБ, 2020, <https://drive.google.com/file/d/1q4>

Q7p7zoewazochw1ZIB22zHjxbnhZWU/view

15. Монгол Улсын 2020 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн танилцуулга, https://mof.gov.mn/data_grid/total-budget
16. Монгол Улсын Шүүхийн тайлан, Уб, 2021, <https://drive.google.com/file/d/1idrOGcvKAiUwiu0FN-StVBBQOOTeWRpH/view>
17. The tax tribunals: the next 10 years, <https://ifs.org.uk/publications/15554>
18. П.Одгэрэл, Татварын эрх зүй, Уб, 2021,
19. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/fd3039f558e14477ce752eb9789b02a023fbc006/
20. United Nations handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021 year, <https://desapublications.un.org/file/916/download>
21. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Гүйцэтгэх нарийн бичгийн даргын 2022 оны 03 дугаар сарын 04-ний өдрийн 03/226 дугаар албан бичгийн хавсралт
22. Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх, Татварын маргаан таслах зөвлөлийн 2022 оны 08 дугаар сарын 26-гий өдрийн 44 тоот албан бичгийн хавсралт

с. ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР

1. Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан shuukh.mn, татварын маргаантай холбоотой 125 хэргийн шүүлт, <https://shuukh.mn/cases/3/1>
2. Сүхбаатар дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2020.04.09, Дугаар 181/ШШ2020/00923, https://shuukh.mn/single_case/93463?daterange=2019-01-01%20-%202021-01-01&id=1&court_cat=1&bb
3. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр, Дугаар 01, 2019.03.13, <https://old.legalinfo.mn/law/details/14145?lawid=14145>
4. Татварын Ерөнхий газрын дэргэдэх Татварын маргаан таслах зөвлөл, Дугаар 35, 2019.12.23, <https://mta.mn/app/f?id=8917&tid=16820>,
5. Татварын Ерөнхий газрын дэргэдэх Татварын маргаан таслах зөвлөл, Дугаар 36, 2019.12.23, <https://mta.mn/app/f?id=8918&tid=16820>.

Хавсралт 1. Захираганы хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.01.01-ны өдрөөс 2021.08.20-ны өдрийн хооронд шийдвэрлэсэн татвартай холбоотой 125 хэргийн жагсаалт

Шүүхийн шийдвэрийн огноо	Дугаар	Маргаж буй актын гаргасан огноо	Давж заалдсан эсэх	Улсын Дээд шүүх	Маргаан таслах зөвлөл
2021.01.08	128/ШШ2021/0024	2017.04.06-ны өдрийн 260011321 тоот акт			НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.05.21-ний өдрийн №15 тогтоол
2021.01.18	128/ШШ2021/0046	2018.12.31-ны өдрийн 0297445 тоот акт	Тийм		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.09.18-ны өдрийн тогтоол
2021.01.20	128/ШШ2021/0050	2019.12.23 өдрийн акт	Тийм		
2021.01.27	128/ШШ2021/0067	2020.09.15 өдрийн акт	Тийм		ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.09.15-ны өдрийн тогтоол
2021.02.01	128/ШШ2021/0089	2015.04.27-ны өдрийн 230013797 тоот акт	Тийм		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.05.19-ний өдрийн №32 тогтоол
2021.02.03	128/ШШ2021/0096	2017.05.05-ны өдрийн 240010886 тоот акт	Тийм		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.05.12-ны өдрийн №10 тогтоол
2021.02.03	128/ШШ2021/0100	2017.09.23 0300314 шийтгэлийн хуудас	Тийм	Тийм	
2021.02.03	128/ШШ2021/0099	2018.12.19-ний өдрийн 0297783 тоот акт	Тийм	Тийм	ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2019.06.14-ний өдрийн тогтоол №17
2021.02.05	128/ШШ2021/0113	2016.12.28-ны өдрийн 250012605 тоот акт	Тийм	Тийм	2013.12.17 01/178
2021.02.05	128/ШШ2021/0112	СБД-ийн НДХ-ийн 38 тоот акт	Тийм	Тийм	
2021.02.08	128/ШШ2021/0120	2020.10.28-ны өдрийн 0069128 шийтгэлийн хуудас	Тийм	Тийм	
2021.02.09	128/ШШ2021/0122	2019.12.19 өдрийн акт	Тийм		
2021.02.23	128/ШШ2021/0137	2012.12.06-ны өдрийн 350017798 тоот акт	Тийм		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.06.19-ны өдрийн №34 тогтоол
2021.02.24	128/ШШ2021/0136	2018 оны 029 шийтгэлийн хуудас	Тийм		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.10.30-ны өдрийн №7 тогтоол
2021.02.24	128/ШШ2021/0135	2019.06.10-ны өдрийн 0291112 шийтгэлийн хуудас	Тийм		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.05.27-ны өдрийн №25 тогтоол
2021.02.24	128/ШШ2021/0138	2016.12.06-ны өдрийн 350017798 тоот акт	Тийм		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.06.19-ны өдрийн №34 тогтоол
2021.03.09	158/ШШ2021/0005	2021.01.22-ны өдрийн 0175561 шийтгэлийн хуудас			

2021.03.11	128/ШШ2021/0168	2017.12.28-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	351730129	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.09.18-ны өдрийн №65 тогтоол
2021.03.12	03	2019.12.31-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	0305015	Тийм	АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.03-ны өдрийн тогтоол
2021.03.17	128/ШШ2021/0192	2018.02.27-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	232018006	Тийм	
2021.03.18	128/ШШ2021/0198	2018.07.06-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас		Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.10.30-ны өдрийн №74 тогтоол
2021.03.22	120/ШШ2021/0003	2020.12.25-ны өдрийн 0174305 тоот акт		Тийм	
2021.03.23	128/ШШ2021/0205	2018.12.18-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	0294848	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.09.25-ны өдрийн №5 тогтоол
2021.03.31	128/ШШ2021/0246	2018.12.31-ний өдрийн 0297424 тоот акт		Тийм	
2021.03.31	128/ШШ2021/0248	2017.03.28-ны өдрийн 250012631 тоот акт		Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.08.14-ний өдрийн 20/134 тогтоол
2021.04.15	128/ШШ2021/0257	2019.10.15-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	0298742	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.15-ны өдрийн №95 тогтоол
2021.04.27	118/ШШ2021/0019	2020.09.28-ны өдрийн нөхөн ногдуулалтын акт	09200900030	Тийм	
2021.04.28	128/ШШ2021/0271	2018.12.11-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	0294834	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.05.21-ний өдрийн №17 тогтоол
2021.05.13	128/ШШ2021/0305	2017.06.16-ны өдрийн 240010929 тоот акт		Тийм	
2021.05.13	128/ШШ2021/0308	2018.06.19-ны өдрийн 260. шийтгэлийн хуудас		Тийм	ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.11-ний өдрийн тогтоол №10 тогтоол
2021.05.20	128/ШШ2021/0344	2017.12.06-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	351730071	Тийм	
2021.05.25	128/ШШ2021/0360	2019.12.31-ны өдрийн 0309896 тоот акт		Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.10.13-ны өдрийн №78 тогтоол
2021.05.28	128/ШШ2021/0368	2020.05.22-ны өдрийн 25200500112 тоот акт		Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.10.09-ний өдрийн №68 тогтоол
2021.05.31	128/ШШ2021/0370	БГД 0297378 шийтгэлийн хуудас		Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.14-ний өдрийн №89 тогтоол
2021-06-02	128/ШШ2021/0378	2019.10.31-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	0295195	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.25-ны өдрийн №91 тогтоол
2021-06-07	128/ШШ2021/0404	2017.05.09-ны өдрийн 250012681 тоот акт		Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.25-ны өдрийн №92 тогтоол

2021-06-08	128/ШШ2021/0405	2017.06.16-ны өдрийн акт	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.05.29-ний өдрийн №24 тогтоол
2021-06-08	128/ШШ2021/0407	2020.10.30-ны 83 тогтоол	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2020.10.30-ны өдрийн №82 тогтоол
2021-06-08	128/ШШ2021/0408	2019.05.29-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.25-ны өдрийн №96 тогтоол
2021-06-10	15	2021.03.09-ний өдрийн нөхөн ногдуулалтын акт		
2021-06-10	128/ШШ2021/0413	2019.04.23-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	Тийм	
2021-06-11	128/ШШ2021/0418	2018.12.31-ний өдрийн шийтгэлийн хуудас		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.25-ны өдрийн №94 тогтоол
2021-06-11	118/ШШ2021/0026	2020.09.28-ны өдрийн нөхөн ногдуулалтын акт	Тийм	АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.28-ны өдрийн №1 тогтоол
2021-06-17	128/ШШ2021/0425	2019.09.17-ны өдрийн 0303361 тоот акт		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.11.25-ны өдрийн 20/193 тогтоол
2021-06-18	114/ШШ2021/0010	2021.03.13-ны өдрийн акт		
2021-06-21	127/ШШ2021/0012	2020.09.15-ны өдрийн ногдуулалтын акт	Тийм	АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.28-ны өдрийн тогтоол
2021-07-05	128/ШШ2021/0454	2018.12.31-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас		
2021-07-08	18	2019.12.31-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	Тийм	АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2022.10.07-ны өдрийн №1 тогтоол
2021-07-19	128/ШШ2021/0473	2018.04.04-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.07.03-ны өдрийн №48 тогтоол
2021-07-19	110/ШШ2021/0050	2015.12.12-ны өдрийн тоот акт		
2021-07-20	128/ШШ2021/0476	2020.10.19-ний өдрийн ногдуулалтын акт		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ний өдрийн №7 тогтоол
2021-07-22	128/ШШ2021/0489	2020.09.25-ны өдрийн тоот акт	Тийм	ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.09.25-ны өдрийн тогтоол №8 тогтоол
2021-08-03	126/ШШ2021/0025	2021.06.16-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас		
2021-08-04	128/ШШ2021/0508	2017.04.28-ны өдрийн тоот акт	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2019.11.28-ны өдрийн №62 тогтоол

2021-08-16	128/ШШ2021/0532	2016.06.30-ны өдрийн 230013930 тоот акт	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.14-ний өдрийн №89 тогтоол
2021-09-08	128/ШШ2021/0576	2019.08.29-ний өдрийн шийтгэлийн хуудас 0178651	Тийм	ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.25-ны өдрийн тогтоол
2021-09-09	128/ШШ2021/0578	2018.12.28-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас 260297392	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.05.29-ний өдрийн №31 тогтоол
2021-09-16	128/ШШ2021/0595	2017.12.28-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас 232017113	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.10.30-ны өдрийн №73 тогтоол
2021-09-21	123/ШШ2021/0031	2020.12.28-ны өдрийн нөхөн ногдуулалтын акт 14200000069	Тийм	АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.05.23-ны өдрийн №1 тогтоол
2021-09-21	123/ШШ2021/0030	2020.12.30-ны өдрийн нөхөн ногдуулалтын акт 12000000039		АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.05.23-ны өдрийн №1 тогтоол
2021-09-24	120/ШШ2021/0014	2021.02.05-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас 0174307	Тийм	
2021-09-29	128/ШШ2021/0609	2020.12.30-ны өдрийн нөхөн ногдуулалтын акт 26201003127	Тийм	
2021-09-30	128/ШШ2021/0616	2020.02.03-ны өдрийн 0310760 тоот акт	Тийм	ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.25-ны өдрийн №14 тогтоол
2021-10-04	128/ШШ2021/0624	2019.06.28-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас 0291416	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.01.15-ны өдрийн №102 тогтоол
2021-10-04	128/ШШ2021/0623	2019.12.27-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас 0309888	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн №109 тогтоол
2021-10-18	128/ШШ2021/0669	2020.12.21-ний өдрийн шийтгэлийн хуудас 0177305	Тийм	
2021-10-20	112/ШШ2021/0042	Х.Б ХХК-аас 12.300.000 НӨАТ-ын хүчингүй болгох		
2021-10-21	128/ШШ2021/0687	Шийдвэр нууцалсан		
2021-10-27	128/ШШ2021/0705	2020.10.19-ний өдрийн 2420501109 тоот акт	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ний өдрийн №6 тогтоол
2021-11-01	128/ШШ2021/0718	2020.06.30-ны өдрийн нөхөн ногдуулалтын акт 22200600085	Үгүй	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2018.10.19-ний өдрийн №54 тогтоол
2021-11-02	22	2021.03.09-ний өдрийн нөхөн ногдуулалтын акт 20210000012		
2021-11-02	128/ШШ2021/0722	2018.12.31-ний өдрийн шийтгэлийн хуудас 0297445	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.09.18-ны өдрийн №63 тогтоол
2021-11-04	128/ШШ2021/0730	2020.05.19-ний нөхөн ногдуулалтын акт	Тийм	Маргаан таслах зөвлөлийн өдөр № нууцалсан

2021-11-08	128/ШШ2021/0733	2017.12.11-ний өдрийн шийтгэлийн хуудас	351730077	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.01.15-ны өдрийн №104 тогтоол
2021-11-09	128/ШШ2021/0739	2016.09.20-ны өдрийн 250022968 тоот акт			
2021-11-09	128/ШШ2021/0740	2017.05.05-ны өдрийн тоот акт		Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.05.12-ны өдрийн №10 тогтоол
2021-11-10	128/ШШ2021/0752	2017.04.27-ны өдрийн тоот акт		Тийм	
2021-11-11	128/ШШ2021/0749	2018.04.19-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	252018051	Тийм	Тийм
2021-11-16	128/ШШ2021/0767	2014.12.03-ны өдрийн 350016048 тоот акт		Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.07.03-ны өдрийн №49 тогтоол
2021-11-16	128/ШШ2021/0769	2021.06.07-ны ногдуулалтын акт	22210000034 нөхөн		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.22-ны өдрийн №011 тогтоол
2021-11-19	26	2021.03.22-ны өдрийн ногдуулалтын акт	20210000001	Тийм	
2021-11-23	128/ШШ2021/0783	2016.06.30-ны өдрийн 260016580 тоот акт			НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ний өдрийн №1 тогтоол
2021-12-01	128/ШШ2021/0811	2017 он 271720007 шийтгэлийн хуудас		Тийм	Тийм
2021-12-01	128/ШШ2021/0805	2020.11.05-ны өдрийн ногдуулалтын акт	2120100314* нөхөн	Тийм	
2021-12-08	128/ШШ2021/0834	2020.12.20-ны өдрийн шийтгэлийн хуудас	01177306	Тийм	
2021-12-15	128/ШШ2021/0870	2018.04.02-ны өдрийн 21180028 тоот акт		Тийм	
2021-12-16	128/ШШ2021/0877	2020.09.15-ны өдрийн ногдуулалтын акт	2220090106 нөхөн	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.05.24-ний өдрийн №16 тогтоол
2022-01-24	128/ШШ2022/0044	2021.02.03-ны өдрийн ногдуулалтын акт	21210000010		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.06.11-ний өдрийн №23 тогтоол
2022-02-08	119/ШШ2022/0003	2021.11.02 0043052 шийтгэлийн хуудас		Тийм	
2022-02-10	128/ШШ2022/0081	2017.12.28-ны өдрийн хуудас	*** шийтгэлийн	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.09.18-ны өдрийн тогтоол
2022-02-14	128/ШШ2022/0085	2020.11.06-ногдуулалтын	2220802079 нөхөн		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.05.24-ний өдрийн №17 тогтоол
2022-02-15	119/ШШ2022/0004	2021.07.06-ны ногдуулалтын акт	20210000034 нөхөн	Тийм	ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.10.15-ны өдрийн №5 тогтоол
2022-02-15	128/ШШ2022/0090	ТЕГ-т холбогдуулан		Тийм	Тийм
2022-03-02	128/ШШ2022/0153	2016.05.31 000010 тоот акт		Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ний өдрийн №2 тогтоол

2022-03-07	128/ШШ2022/0164	2021.02.03 тоот акт	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.07.02-ны өдрийн №29 тогтоол
2022-03-10	128/ШШ2022/0170	2018.12.28 0294914 шийтгэлийн хуудас	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.01.15-ны өдрийн №100 тогтоол
2022-03-11	128/ШШ2022/0174	2021.06.15 193409121106151* тоот акт	Тийм	
2022-03-16	120/ШШ2022/0005	2019.12.10-ны 0174302 шийтгэлийн хуудас		Өмнөговь АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.11.12-ны өдрийн №2 тогтоол
2022-03-24	128/ШШ2022/0219	2019.06.14-ний 120/ШШ2022/0007 дрийн 0291390 шийтгэлийн хуудас	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.14-ний өдрийн №85 тогтоол
2022-03-29	120/ШШ2022/0007	2021.12.21 0002483 шийтгэлийн хуудас	Тийм	
2022-04-01	119/ШШ2022/0013	2021.06.30-ны өдрийн 20210000030 нөхөн ногдуулалтын акт		Өмнөговь АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.10.15-ны өдрийн №4 тогтоол
2022-04-04	128/ШШ2022/0252	2019.06.10 1 тоот акт	Тийм	ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.07.30-ны өдрийн №2 тогтоол
2022-04-05	128/ШШ2022/0256	2017.05.31 25003018 тоот акт	Тийм	НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.05.21-ний өдрийн №14 тогтоол
2022-04-12	123/ШШ2022/0011	2020.12.14-ны өдрийн 14201203735 тоот акт	Тийм	АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.11.04-ний өдрийн №4 тогтоол
2022-04-15	127/ШШ2022/0005	Шийдвэрийг нууцалсан	Тийм	
2022-04-18	128/ШШ2022/0294	2022.01.17-ны албан бичиг	Тийм	
2022-04-18	128/ШШ2022/0245	2022.01.07-ны өдрийн 09/42 албан бичиг	Тийм	
2022-04-19	120/ШШ2022/0010	2020.09.21-ний өдрийн 112009000065 нөхөн ногдуулалтын акт	Тийм	АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.11.12-ны өдрийн №1 тогтоол
2022-04-20	128/ШШ2022/0305	Бүртгэхээс татгалзсан	Тийм	
2022-04-26	119/ШШ2022/0017	2021.06.16-ны өдрийн 20210000026 нөхөн ногдуулалтын акт	Тийм	АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.09.25-ны өдрийн №2 тогтоол
2022-04-29	128/ШШ2022/0332	2021.06.30-ны 22210000052 тоот акт		НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.10.27-ны өдрийн №34 тогтоол
2022-05-02	128/ШШ2022/0337	Хүлээн авахаас татгалзсан	Тийм	
2022-05-09	128/ШШ2022/0358	2017.04.12-ны өдрийн акт	Тийм	
2022-05-11	121/ШШ2022/0024	2021.11.25-ны өдрийн 102100000339 нөхөн ногдуулалтын акт		АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2022.02.21-ний өдрийн №1 тогтоол
2022-05-17	112/ШШ2022/0020	2021.06.30-Ны 02210000012 нөхөн ногдуулалтын акт		

2022-05-25	128/ШШ2022/0396	2014.10.24-ний өдрийн 24/0012059 тоот акт			НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2020.12.25-ны өдрийн №93 тогтоол
2022-05-25	128/ШШ2022/0397	2021.04.20-ны өдрийн 22210000030 нөхөн ногдуулалтын акт			НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.09.30-ны өдрийн №33 тогтоол
2022-06-02	128/ШШ2022/0421	2021.06.17-ны өдрийн 25210000041 нөхөн ногдуулалтын акт			НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.10.27-ны өдрийн №39 тогтоол
2022-06-06	128/ШШ2022/0427	2020.12.21-ний өдрийн 2220500969 нөхөн ногдуулалтын акт			НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.07.02-ны өдрийн №26 тогтоол
2022-06-07	119/ШШ2022/0021	2022.02.16 03 дугаартай ТМТЗ -ын тогтоол			
2022-06-08	128/ШШ2022/0444	2022.02.11-ны 05 дугаар тогтоол, НТГДМТЗ 2021.12.13-ны өдрийн 352100000122 нөхөн ногдуулалтын акт			
2022-06-08	128/ШШ2022/0438	2021.02.17-ны 21210000022 нөхөн ногдуулалтын акт			ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2021.11.29-ны өдрийн №7 тогтоол
2022-06-15	128/ШШ2022/0470	2021.06.17-ны өдрийн 232 нөхөн ногдуулалтын акт НТГДМТЗ 2022.02.11-ний өдрийн 01 дүгээр тогтоол			НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2022.02.11-ний өдрийн №01 тогтоол
2022-06-16	128/ШШ2022/0468	2014.11.07-ны ****			
2022-06-23	128/ШШ2022/0513	2021.12.06-ны өдрийн 000000 дугаартай нөхөн ногдуулалтын акт НТМЗ 2022.02.11 02 тоот тогтоол хэвээр үлдээсэн			НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 2022.02.11-ний өдрийн №02 тогтоол

Хавсралт 2 Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.01.01-ны өдрөөс 2021.08.20-ны өдрийн хооронд шийдвэрлэсэн татвартай холбоотой 125 шүүхийн шийдвэрийг Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Татварын ерөнхий газрын цахим хуудсанд байршуулсан ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоолтой тулган, шүүлт хийсэн жагсаалт.

1. ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл

	Шүүхийн шийдвэрийн дугаар	Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол	Маргаан таслах зөвлөлөөс гаргасан шийдвэр	Шүүхээс гаргасан шийдвэр	Маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэрлэхэд зарцуулсан хугацаа	Шүүхийн шийдвэрлэхэд зарцуулсан хугацаа
2022-06-08	128/ШШ2022/0438	Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх татварын маргаан таслах зөвлөл, 2021.11.29	Татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн.	Нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангасан	Тогтоолд энэ талаар тусгаагүй.	Шүүхийн шийдвэрт энэ талаар тусгаагүй

2. НТГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл

	Шүүхийн шийдвэрийн дугаар	Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол	Маргаан таслах зөвлөлөөс гаргасан шийдвэр	Шүүхээс гаргасан шийдвэр	Маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэрлэхэд зарцуулсан хугацаа	Шүүхийн шийдвэрлэхэд зарцуулсан хугацаа
2021-11-23	128/ШШ2021/0783	НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2021.03.04, №1	Үнийн дүнг бууруулж өөрчилсөн.	Нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан	Тогтоолд энэ талаар тусгаагүй.	2021/05/11-ний өдөр захиргааны хэрэг үүсгээд, анхан шатны шийдвэр мөн оны 11/23-ны өдөр гарсан.
2022-03-02	128/ШШ2022/0153	НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2021.03.04, №2	Татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн.	Нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон.	Тогтоолд энэ талаар тусгаагүй.	2021/05/05-ний өдөр захиргааны хэрэг үүсгээд, анхан шатны шүүхийн шийдвэр 2022/03/02-ны өдөр гарсан.

2021-10-27	128/ШШ2021/0705	НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2021.03.04, №6	Татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн.	Нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон.	Тогтоолд энэ талаар тусгаагүй.	Шүүхийн шийдвэрт энэ талаар тусгаагүй.
2021-07-20	128/ШШ2021/0476	НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2021.03.04, №7	Татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн.	Үнийн дүнг бууруулж, өөрчилсөн. 15,907,830.00- 11,930,872.50= 3,976,957.50	Тогтоолд энэ талаар тусгаагүй.	2021/05/12-ны өдөр захиргааны хэрэг үүсгээд анхан шатны шийдвэр 2021/07/20-ны өдөр гарсан.
2021-11-16	128/ШШ2021/0769	НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2021.03.22, №11	Нөхөн ногдуулалтын актыг түдгэлзүүлж, дахин шалгуулахаар дээд шатны татварын албанд буцаасан.	Нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон.	Тогтоолд энэ талаар тусгаагүй.	Шүүхийн шийдвэрт энэ талаар тусгаагүй
2021-12-16	128/ШШ2021/0877	НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2021.05.24, №16	Татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн.	Нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон	Тогтоолд энэ талаар тусгаагүй.	Шүүхийн шийдвэрт энэ талаар тусгаагүй
2022-02-14	128/ШШ2022/0085	НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2021.05.24, №17	Татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн.	Нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон	Тогтоолд энэ талаар тусгаагүй.	Шүүхийн шийдвэрт энэ талаар тусгаагүй
2022-01-24	128/ШШ2022/0044	НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2021.06.11, №23	1,568,041,396.62 төгрөг болох байсныг 1,566,000,000.00 төгрөг болгож өөрчилсөн.	1,566,000,000.00 төлбөр ногдуулсан хэсгийг тус тус хүчингүй болгож үлдэх хэсгийг хэвээр үлдээсүгэй..	2021/03/02—ны өдөр гаргасан.	Шүүхийн шийдвэрт энэ талаар тусгаагүй
2022-06-06	128/ШШ2022/0427	НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2021.07.02, №26	Татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн.	Нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон	Тогтоолд энэ талаар тусгаагүй.	2021/08/04 өдөр захиргааны хэрэг үүсгээд анхан шатны шүүхийн шийдвэр 2022/06/06-ны өдөр гарсан.
2022-03-07	128/ШШ2022/0164	НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2021.07.02, №29	997,355,813.03- 340,897,908.14= 656,457,904.89 төлүүлэхээр өөрчилсөн.	Шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс хойш 30 хоног түдгэлзүүлсэн.	Тогтоолд энэ талаар тусгаагүй.	2021/08/06 өдөр захиргааны хэрэг үүсгээд анхан шатны шүүхийн шийдвэр 2022/03/07-ны өдөр гарсан

2022-05-25	128/ШШ2022/0397	НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2021.09.30, №33	Татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн.	Захиргааны байгууллагаас дахин шинэ акт гаргах хүртэл 6 сарын хугацаагаар түдгэлзүүлсэн.	2021.05.26-ны өдөр гаргасан.	2021/11/19-ний өдөр захиргааны хэрэг үүсгээд анхан шатны шүүхийн шийдвэр 2022/05/25-ны өдөр гарсан.
2022-04-29	128/ШШ2022/0332	НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2021.10.27, №38	34,725,999.98-4,589,677.44-30,136,322.53 төлүүлэхээр өөрчилсөн	Нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангасан.	2021.08.13-ны өдөр гаргасан.	2021/12/07-ны өдөр захиргааны хэрэг үүсгээд анхан шатны шүүхийн шийдвэр 2022/04/29-ны өдөр гарсан.
2022-06-02	128/ШШ2022/0421	НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, 2021.10.27, №39	Татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн.	нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосугай.	2021.07.09-ны өдөр гаргасан.	Шүүхийн шийдвэрт энэ талаар тусгаагүй

3. АТХ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл

	Шүүхийн шийдвэрийн дугаар	Маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол	Маргаан таслах зөвлөлөөс гаргасан шийдвэр	Шүүхээс гаргасан шийдвэр	Маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэрлэхэд зарцуулсан хугацаа	Шүүхийн шийдвэрлэхэд зарцуулсан хугацаа
2022-04-01	119/ШШ2022/0013	Орхон аймгийн Татварын хэлстийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, 2021.10.15, №4	Татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн.	Нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд хэрэгсэхгүй болгосон.	Тогтоолд энэ талаар тусгаагүй.	2021/12/31-ний өдөр нэхэмжлэл гаргаад 2022/04/01 өдөр шүүхийн шийдвэр гарсан.
2022-04-12	123/ШШ2022/0011	Төв аймгийн Татварын хэлстийн дэргэдэх маргаан таслах зөвлөл, 2021.11.04, №4	Татварын улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн.	5,123,322.5 бууруулж нэхэмжлэлийн шаардлагыг зарим хэсгийг хангаж шийдвэрлэсэн.	Тогтоолд энэ талаар тусгаагүй.	2021/12/10-ний өдөр нэхэмжлэл гаргаад 2022/06/29-ны өдөр шүүхийн шийдвэр гарсан.

