



ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ ЭРХ

НҮБ-ЫН ХҮНИЙ ЭРХИЙН ХОРООНООС ЕРӨНХИЙ ТАЙЛБАР
№38-ИЙГ БОЛОВСРУУЛАХАД ӨГӨХ УРЬДЧИЛСАН ТАЙЛБАР

ЭМНЕСТИ
ИНТЕРНЭШНЛ



**ЭМНЕСТИ ИНТЕРНЭШНЛ ХҮН БҮРД ЭРХИЙГ НЬ ЭДЛҮҮЛЭХИЙН ТӨЛӨӨ
ХҮМҮҮСИЙН ХҮНЛЭГ СЭТГЭЛД ТУЛГУУРЛАН КАМПАНИТ АЖИЛ ӨРНҮҮЛДЭГ
10 САЯ ХҮНИЙГ ЭГНЭЭНДЭЭ НЭГТГЭСЭН ДЭЛХИЙ ДАЯАРХ ХҮНИЙ ЭРХ
ХАМГААЛАГЧДЫН ХӨДӨЛГӨӨН ЮМ.**

**ЭРХ БАРИГЧИД ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙ, ХЭМ ХЭМЖЭЭГ ХҮНДЭТГЭДЭГ,
ХАРИУЦЛАГАА ХҮЛЭЭДЭГ, АМЛАЛТДАА ХҮРДЭГ ДЭЛХИЙ ЕРТӨНЦИЙГ БИЙ
БОЛГОХЫН ТӨЛӨӨ БИД АЖИЛЛАДАГ.**

**БИД АЛИВАА ЗАСГИЙН ГАЗАР, УЛС ТӨРИЙН ҮЗЭЛ СУРТАЛ, ЭДИЙН ЗАСГИЙН
АШИГ СОНИРХОЛ, ШАШИН ШҮТЛЭГЭЭС АНГИД БИЕ ДААСАН, ХАРААТ БУС
БӨГӨӨД ГИШҮҮД ДЭМЖИГЧДИЙНХЭЭ ХАНДИВ ТУСЛАМЖААР САНХҮҮЖДЭГ.**

**ХҮМҮҮС ЭВ САНААНЫ НЭГДЭЛТЭЙ, ХҮМҮҮНЛЭГ ЭНЭРЭНГҮЙ БАЙСНААР ИЛҮҮ
САЙХАН НИЙГМИЙГ БИЙ БОЛГОЖ, ӨӨРЧИЛЖ ЧАДНА ГЭДЭГТ БИД ИТГЭДЭГ.**

©Эмнести Интернэшнл 2025 он.

Энэ товхимол дахь контент нь Креатив Коммонс-оор зөвшөөрөгдсөн (жинхэнэ эх хувь, худалдааны бус, хуулбарлаагүй,
олон улсын 4.0) лицензийн дагуу баталгаажсан болно.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Дэлгэрэнгүй мэдээлэл авахыг хүсвэл манай: www.amnesty.org
цахим хуудасны зөвшөөрөл хэсгээр зочлоорой.

©Эмнести Интернэшнл 2025

Peter Benenson House, 1 Easton Street, London

WC1X 0DW, UK

Индекс: IOR 40/0498/2025

Эх хэл: Англи

amnesty.org

amnesty.mn

**ЭМНЕСТИ
ИНТЕРНЭШНЛ**



АГУУЛГА

1. ЕРӨНХИЙ АЖИГЛАЛТ	5
1.1 ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ ЭРХИЙГ ТУСГАЙЛАН АВЧ ҮЗЭХИЙН АЧ ХОЛБОГДОЛ	5
1.2 ЖЕНДЭР, АРЬС ҮНДЭС ЗЭРЭГ ОЛОН ДАВХАР АЛАГЧЛАЛЫН НӨХЦӨЛД ШУДАРГА ЁСЫГ ХАНГАХ НЬ	5
1.3 ХҮҮХЭД	7
1.4 ЭДИЙН ЗАСАГ, НИЙГЭМ, СОЁЛЫН ЭРХ	10
2. СОРИЛТ, БЭРХШЭЭЛ	12
2.1 ДИЖИТАЛ ТАНДАЛТ: ХҮЧИРХИЙЛЭЛ БОЛОН АЙДСЫН ҮР ДАГАВАР	12
2.2 ЭРХ ЗҮЙН ТОГТОЛЦООГ ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛ, ТЕРРОРИЗМЫН ЭСРЭГ НЭРИЙН ДОР УРВУУЛАН АШИГЛАХ	17
2.3 ХҮНИЙ ЭРХ ХАМГААЛАГЧ	19
3. ЭРХИЙН ХҮРЭЭ	24
3.1 ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ ЭРХИЙГ ТОДОРХОЙЛОХ НЬ	24
3.1.1 ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ ЭРХИЙГ ӨРГӨН ХҮРЭЭНД ТОДОРХОЙЛОХЫН АЧ ХОЛБОГДОЛ	24
3.1.2 АЛБАН БОЛОН АЛБАН БУС ХОЛБОО	24
3.1.3 ЦАХИМ БОЛОН ЦАХИМ БУС	25
3.1.4 АШГИЙН БУС	26
3.1.5 ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН БҮТЦИЙН ЗАРИМ ХЭЛБЭР	27
3.1.6 САЙН ДУРААР ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ: ТӨРИЙН ҮЛ ОРОЛЦОХ ҮҮРЭГТ ХАМААРАХ ЭРХ, БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ БОЛОН НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙН ХҮРЭЭНД БАЙГУУЛСАН НЭГДЛИЙГ ХАМРУУЛАХГҮЙ БАЙХ	27
3.1.7 ХУВИЙН БОЛОН ХАМТЫН ШИНЖ: ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН ХУВИАР ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ ЭРХ	29
3.2 ҮЙЛДВЭРЧНИЙ ЭВЛЭЛИЙН ТОДОРХОЙЛОЛТ	29
3.2.1 АЖИЛ ХАЯХ ЭРХИЙГ ХҮЛЭЭН ЗӨВШӨӨРӨХ	31
4. ТӨРИЙН ҮҮРЭГ БОЛОН ЭРХЭД НӨЛӨӨЛӨХ	34
4.1 ТААТАЙ ОРЧНЫГ БҮРДҮҮЛЭХ: ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ БҮХИЙ Л ҮЕ ШАТАНД ЭРХ ХАМГААЛАХ, ЭРХИЙГ ДЭМЖИХ	34
4.2 ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ ЭРХ ЗҮЙН ХЭЛБЭР: ЭРХ ЗҮЙН ЭТГЭЭДИЙН ЭРХ ОЛЖ АВАХ (ҮҮРЭГ ХҮЛЭЭХГҮЙГЭЭР)	35
4.3 ЭВЛЭЛ ХОЛБОО ГЭХ ОЙЛГОЛТЫН БИЕ ДААСАН УТГА: ТӨРИЙН ХЯЗГААРЛАЛТ БОЛОН ЭРХ ЗҮЙН ХЭЛБЭРИЙГ ЗҮЙ БУСААР АШИГЛАХААС ХАМГААЛАХ БАТАЛГАА	37
4.4 МЭДЭГДЭЛ БОЛОН БҮРТГЭЛ: ХҮСЭЛ ЗОРИГИЙН БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ БА ЗӨВШӨӨРЛИЙН ТОГТОЛЦООНЫ ҮЛ ЗОХИЦОЛ	37
4.5 ДАХИН БҮРТГҮҮЛЭХ	39
4.6 НӨӨЦ, САНХҮҮЖИЛТ ОЛЖ АВАХ	40
4.7 ХҮЛЭЭН ЗӨВШӨӨРӨХ ХЯЗГААРЛАЛТ	41
4.8 ХОРИГЛОХ, ТҮДГЭЛЗҮҮЛЭХ БОЛОН ТАТАН БУУЛГАХ	45
4.9 ЗӨРЧИГДСӨН ЭРХИЙГ ҮР ДҮНТЭЙ СЭРГЭЭХ: ГОМДОЛ, ТҮҮНИЙГ ШИЙДВЭРЛЭХ МЕХАНИЗМ	48

УДИРТГАЛ

НҮБ-ын Хүний Эрхийн Хороо (цаашид “Хороо” гэх)-оос Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай пактын (ИУТЭОУП) 22 дугаар зүйлд заасан эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх Ерөнхий Тайлбар №38-ыг боловсруулах хүрээнд эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаар ажиглалт, саналыг урьдчилан хүргүүлэх¹ боломж олгосонд Эмнести Интернэшнл гүнээ талархаж байна. Эмнести Интернэшнл нь энэхүү Ерөнхий Тайлбарын төслийг боловсруулахтай холбоотой цаашдын хэлэлцүүлэг, зөвлөлдөх үйл явцад үргэлжлүүлэн оролцохдоо таатай байх болно.

Юуны өмнө манай байгууллага энэхүү санаачилгыг бүрэн дэмжиж байгаагаа илэрхийлж байна. Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаар Ерөнхий Тайлбар боловсруулах нь уг эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн чухал зарчмуудыг тодорхой болгох, дэвшилтэт хэм хэмжээг нэгтгэн баталгаажуулах онцгой боломжийг Хороонд олгож байна. Дэлхий даяар иргэний нийгмийн байгууллагууд дарангуйллын арга барил тэлэх, иргэний орон зай хумигдах, олон талт бөгөөд оршин тогтноход нь заналхийлсэн сорилтуудтай улам ихээр тулгарах болсон өнөөгийн нөхцөлд хүчирхэг, тодорхой Ерөнхий Тайлбарыг бий болгох нь цаг үеэ олсон чухал алхам юм.

Энэхүү анхны саналдаа эвлэлдэн нэгдэх эрхийн бүх асуудлыг хамруулах, түүнчлэн Эмнести Интернэшнлийн энэ чиглэлээр олон арван жилийн турш явуулсан судалгаа, нөлөөллийн ажлуудын тэргүүлэх чиглэлүүдийг бүрэн тусгахыг зорьсонгүй. Харин уг эрхийг үр нөлөөтэй хамгаалах, эвлэлдэн нэгдэх үйл ажиллагаанд утга учиртайгаар оролцох боломжийг хангахтай холбоотой хэд хэдэн ерөнхий анхаарах асуудал, сорилт бэрхшээлд илүүтэй төвлөрлөө. Энэ саналыг боловсруулахдаа байгууллагын хүний эрхийн үйл ажиллагааны туршлага, дэмжиж хамтран ажилладаг хувь хүн, бүлэг, эвлэл холбоод, ялангуяа хүний эрхийн төрийн бус байгууллагуудаас олж авсан сургамж, мэдээлэлд тулгуурласан.

¹ <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2025/call-input-draft-general-comment-no-38-article-22-freedom-association>

1. ЕРӨНХИЙ АЖИГЛАЛТ

1.1 ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ ЭРХИЙГ ТУСГАЙЛАН АВЧ ҮЗЭХИЙН АЧ ХОЛБОГДОЛ

Эвлэлдэн нэгдэх эрхийг ихэвчлэн бусад эрхийг бодитоор эдлэх зорилгоор хэрэгжүүлдэг. Зарим бүлгүүд шийдвэрлэх боломжгүй байсан олон асуудлыг зөвхөн эвлэлдэн нэгдэх замаар шийдвэрлэж, тодорхой эрх мэдлийг олж авдаг. Тухайлбал, компанийн ажилтнууд, шашны цөөнх эсхүл нийгмийн эмзэг орхигдсон бүлгүүд эвлэлдэн нэгдэх замаар эрх мэдэл бүхий хүчирхэг оролцогчдын эсрэг өөрсдийн эрхээ шаардах боломжтой болдог. Олонх тохиолдолд эвлэлдэн нэгдэх эрхэд халдсан үйлдлүүд нь нийтийн үйл хэрэгт оролцох эрх, шашин шүтэх эрх чөлөө, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эсхүл тайван жагсаал цуглаан хийх эрх зэрэг бусад эрхэд мөн халддаг. Эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зүй бусаар хязгаарласан хууль тогтоомжууд нь олон нийтийн сэтгэл ханамжгүй байдал, эрх баригчдын эсрэг шүүмжлэл, эсхүл олон нийтийн эсэргүүцлийн жагсаалтай холбоотойгоор нэмэгддэг бөгөөд энэ нь ихэвчлэн иргэний орон зайг улам хумих төрийн оролдлогын нэг хэсэг болдог.² Иргэний болон улс төрийн эрхийг хавчин боогдуулж буй нөхцөлд эвлэлдэн нэгдэх эрхэд үзүүлэх онцгой аюул, эрсдэлийг хайхрахгүй байх нь түгээмэл байдаг. Эдгээр аюул, заналхийлэл нь өнгөн хэсэгтээ хууль ёсны мэт харагдах боловч, урьдчилан төлөвлөсөн эрх зүйн нарийн төвөгтэй техник, хууль зүйн шаардлагын цаана халхавчлагдсан байдаг.

Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн хэрэгслийн шинж буюу бусад олон эрхийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлдэг онцлог нь уг эрхийг бодитоор хэрэгжүүлэх ач холбогдлыг улам бүр илтгэж байна. Гэвч энэхүү шинж нь уг эрхийн дотоод, бие даасан үнэ цэнийг бүдгэрүүлэх, улмаар эвлэлдэн нэгдэх эрхэд хамаарах тусгай сорилтууд болон тэдгээрийг үр нөлөөтэй шийдвэрлэхэд шаардлагатай асуудлыг анзаарахгүй орхих эрсдэлд хүргэнэ. Ерөнхий Тайлбар №38 нь тайван хуран цуглах эрхтэй холбоотой Ерөнхий Тайлбар №37-ийн нэгэн адил эвлэлдэн нэгдэх эрхийн дотоод, бие даасан үнэ цэнийг дахин нотлон баталгаажуулах чухал боломжийг бүрдүүлнэ.³

1.2 ЖЕНДЭР, АРЬС ҮНДЭС ЗЭРЭГ ОЛОН ДАВХАР АЛАГЧЛАЛЫН НӨХЦӨЛД ШУДАРГА ЁСЫГ ХАНГАХ НЬ

Ерөнхий Тайлбар №38 нь улс орнууд ялгаварлан гадуурхалтад өртсөн, эмзэг орхигдсон бүлгүүдийн өмнө хүлээсэн үүргээ хэрхэн бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэх ёстойг сануулахад чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.⁴ ИУТЭТОУП-ын 22 дугаар зүйлд “Хүн бүр бусадтай эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй”

² Amnesty International has documented recent examples of the link between the crackdown on the right to freedom of association and civil society more broadly, and the occurrence of periods of discontent and protests, often met with undue restrictions of the rights to freedom of expression and peaceful assembly, and the unlawful use of force. See for instance: Amnesty International, Freedom of assembly and association rights, collective action and human solidarity facing existential threat: preserving the fundamental principles: Submission to the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Index: IOR 40/9533/2025, 25 June 2025, pp. 2-4. <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/9533/2025/en/>

³ UN Human Rights Committee, General Comment 37, para. 1 (“The fundamental human right of peaceful assembly enables individuals to express themselves collectively and to participate in shaping their societies. The right of peaceful assembly is important in its own right, as it protects the ability of people to exercise individual autonomy in solidarity with others...”) and para. 102 (“The right of peaceful assembly has an intrinsic value. It is, moreover, often exercised with the aim of advancing the implementation of other human rights and other norms and principles of international law. In such cases, the duty to respect and ensure the right of peaceful assembly derives its legal justification also from the importance of the broader range of other rights, norms and principles whose implementation it advances.”).

⁴ Article 22 of the ICCPR must be read together with Article 2 and article 26 of the ICCPR (Article 2.1 states: “Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.” and Article 26 provides that: “All persons are

болохыг тодорхой тусгасан. Гэвч ялгаварлан гадуурхагдсан болон нийгмийн эмзэг орхигдсон бүлгүүд, хувь хүмүүс улс төрийн оролцоо, нөөцийн тэгш бус, хүртээмжгүй байдал, ялгаварлан гадуурхсан хууль тогтоомж, практикаас үүдсэн системт ялгаварлан гадуурхалтын улмаас эвлэлдэн нэгдэх эрхээ бодитоор эдэлж чадахгүй байх хүндрэл, бэршээлтэй тулгарсаар байна.⁵

Улс орнууд нийгмийн эмзэг орхигдсон бүлгүүдийн эсрэг ялгаварлан гадуурхалттай тэмцэх, түүхэн болон эдүгээ үргэлжилж байгаа (үүнд колоничлолоос үүдэлтэй зөрчил мөн хамаарна)⁶ зөрчилд шударга ёсыг тогтоох, хариуцлага нэхэн шаардсан эвлэлдэн нэгдэх үйл ажиллагаанд хүндэтгэлтэй хандаж, дэмжих орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх баталгааг хангах тухайлсан үүргийг хүлээдэг. Үүнд, эдгээр бүлэгт тулгарч буй тодорхой саад бэрхшээлийг даван туулахад чиглэсэн идэвхтэй арга хэмжээ авах үүрэг хамаарна.⁷ Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тэмдэглэсэнээр:

“Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарлаж, хасах нь нийгэм дэх ялгаварлан гадуурхалт, эмзэг, нийгмээс шахагдсан байдлыг улам гүнзгийрүүлэх үр дагавартай. Илүүтэй анхаарал татах үнэн гэвэл нийгмээс шахагдсан байдал нь хувь хүн, бүлгүүдийн тайван хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрхээ үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх боломжгүй болгодог. [...] Эдгээр эрхийг хэрэгжүүлэх боломжтой байх нь нийгмийн эмзэг орхигдсон хувь хүн, бүлгүүдийг хүчирхэгжүүлэх гол бүрэлдэхүүн хэсэг болдог.”⁸

Ялгаварлан гадуурхалтыг арилгах үүргээ улс орнууд хэрэгжүүлэхдээ арьс үндсээр ялгаварлан гадуурхахын эсрэг, феминист, огтлолцсон хандлагад суурилсан эвлэлдэн нэгдэх эрхийг эдлүүлэх бодлого, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх нь нэн чухал юм. Ийм огтлолцсон хандлагын ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрсөн жишээг Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенц,⁹ мөн Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцын 2 дугаар зүйлд заасан улс орнуудын үндсэн үүргийн талаарх Ерөнхий Зөвлөмж №28-аас харж болно.¹⁰

equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”)

⁵ See for instance Amnesty International, Violations of rights to freedom of expression, association and assembly based on sexual orientation, gender identity and/or expression: Submission to the UN Independent Expert on sexual orientation and gender identity, Index: IOR 40/7655/2024, 13 February 2024, pp. 7-8, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/7655/2024/en/> (in relation to the right of freedom of association of organizations working on sexual orientation, gender identity and/or expression and sex characteristics (SOGIESC) issues); Amnesty International, Russia/Ukraine: A decade of suppressing non-Russian identities in occupied Crimea, 18 March 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/03/russia-ukraine-a-decade-of-suppressing-non-russian-identities-in-occupied-crimea/> (on the targeting of religious groups); Amnesty International, France: Written submissions to the European Court of Human Rights in the case of Collective Against Islamophobia in France (CCIF) v France, Index: EUR 21/6982/2023, 28 June 2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur21/6982/2023/en/> (on the link between structural racism in France and the challenges facing particular groups, including those with anti-discrimination mandates that are led by affected communities, in exercising their right to freedom of association).

⁶ In 2024, as a result of the longstanding campaigning of Metis survivors and organizations, the Brussels Court of Appeal convicted Belgium of crimes against humanity for acts committed during colonization. African Futures Lab and Amnesty International, Belgium Convicted of Crimes against Humanity for Acts Committed during Colonization, 2 December 2024, <https://www.afalab.org/news/2024-12-02-african-futures-lab-and-amnesty-international-joint-press-release-belgium-convicted-of-crimes-against/>

⁷ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 April 2014, para. 56; See also how this was briefly acknowledged in General Comment 37, para. 2.

⁸ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 April 2014, para. 15.

⁹ The Convention on the Rights of Persons with Disabilities, that explicitly addresses the right to freedom of association of persons with disabilities in its Preamble, (p): “Concerned about the difficult conditions faced by persons with disabilities who are subject to multiple or aggravated forms of discrimination on the basis of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic, indigenous or social origin, property, birth, age or other status”.

¹⁰ General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 16 December 2010, UN Doc CEDAW/C/GC/28, para. 18: “Intersectionality is a basic concept for understanding the scope of the general obligations of States parties contained in article 2. The discrimination of women based on sex and gender is inextricably linked with other factors that affect women, such as race, ethnicity, religion or belief, health, status, age, class, caste and sexual orientation and gender identity. Discrimination on the basis of sex or gender may affect women belonging to such groups to a different degree or in different ways to men. States parties must legally recognize such intersecting forms of discrimination and their compounded negative impact on the women concerned and prohibit them.”

1.3 ХҮҮХЭД

ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйлд баталгаажуулсан “хүн бүрийн” эвлэлдэн нэгдэх эрх нь хүүхдэд ч мөн адил хамаарна.¹¹ НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц нь хүүхдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг¹² аливаа ялгаварлалгүйгээр тодорхой хүлээн зөвшөөрсөн.¹³ Үүнд хүүхдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, хүүхдүүд иргэний нийгмийн амьдралд бүрэн дүүрэн оролцох таатай орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх төрийн үүрэг хамаарна.¹⁴ Уг эрхийн аливаа хязгаарлалт нь зөвхөн хуулиар, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор, зайлшгүй нөхцөлд, тухайн нөхцөлд тохирсон байх шалгуурыг бүрэн хангах ёстой.¹⁵

Олон улсын хүний эрхийн эрх зүйн дагуу хүүхэд нь бие даасан эрх эдлэгч юм.т Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцоор хүүхдийн эрхийн хамрах хүрээг тайлбарлахад баримтлах хэд хэдэн суурь зарчмыг тогтоосон. Үүнд: хүүхдийг өөртөө нь холбоотой бүх асуудлаар шийдвэр гаргахад үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхээр хангах,¹⁶ хүүхдийн талаар явуулах аливаа үйл ажиллагаанд юуны өмнө хүүхдийн дээд ашиг сонирхлыг хангахад анхаарлаа хандуулах,¹⁷ мөн хүний эрхээ хэрэгжүүлэх явцад хүүхдийн хөгжиж буй чадамжийг хүндэтгэх үүрэг,¹⁸ түүний дотор Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцын 15 дугаар зүйлд хүлээн зөвшөөрсөн эвлэлдэн нэгдэх эрхэд ч мөн адил хамаарна. Иймд улс орнууд хүүхдийн хөгжиж буй чадамжид нийцүүлэн эвлэлдэн нэгдэх эрхээ эдлэхийг дэвшилттэйгээр хангах, дэмжих, түүнчлэн хүүхдийн бие даасан байдлыг үл хүндэтгэсэн хэт асран хамгаалалтын шинжтэй хязгаарлалт, эсхүл хүүхдийн дээд ашиг сонирхлыг нэр төдий байдлаар хамгаалахаас зайлсхийх үүрэгтэй.

Бодит байдалд олон тооны улсад хүүхдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг эдлэхэд хэт өндөр (насны доод хязгаар зэрэг) босго, зүй бус хязгаарлалт тогтоодог бөгөөд энэ нь ихэвчлэн хүүхдийн хөгжиж буй чадамж, хүүхдийн дээд ашиг сонирхлыг хангах зарчмыг хэт явцуу, хязгаарлагдмал байдлаар тайлбарласнаас үүдэлтэй байдаг.¹⁹ Хүүхдийн эрхийн хорооны тайлбарласнаар “Хүүхдийн дээд ашиг сонирхол гэсэн ойлголтын уян хатан байдал нь тухайн хүүхдийн бодит нөхцөл байдалд нийцүүлэн хэрэгжүүлэх, хүүхдийн хөгжлийн талаарх мэдлэгийн ахицтай уялдан хувьсан өөрчлөгдөх боломжийг олгодог. Гэвч энэ нь мөн зүй бусаар урвуулан ашиглах; Засгийн газар болон төрийн бус бусад оролцогчид хүүхдийн дээд ашиг сонирхлыг арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхсан бодлогыг зөвтгөх; тухайлбал эцэг эх хүүхдийн асран хамгааллын маргаанд өөрийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад ашиглах; эсхүл мэргэжилтнүүд хүүхдийн дээд ашиг сонирхлыг үнэлэхийг үл ойшоох, ач холбогдолгүй хэмээн үзэх тохиолдол

¹¹ Article 1 of the UN Convention on the Rights of the Child defines child as “every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier.” General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577.

¹² Article 15.1 of the UN Convention on the Rights of the Child.

¹³ Article 2 of the UN Convention on the Rights of the Child; Article 26 of the ICCPR; Concluding Observations of the UN Committee on the Rights of the Child, UN Doc. CRC/C/KEN/CO/3-5, 2016, paras 24 and 25.

¹⁴ UN Human Rights Council, Resolution 50/17, The rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/RES/50/17, 20 July 2022, preamble. It is worth noting that as part of states’ obligation to ensure children’s enjoyment of human rights and considering that in the exercise of their right to freedom of association they may face specific risks, states should adopt and implement safeguarding frameworks to protect children that are child-centred, rights-respecting and enabling.

¹⁵ Article 15.2 of the UN Convention on the Rights of the Child; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, 21 May 2012, UN Doc. A/HRC/20/27, para. 54.

¹⁶ UN Convention on the Rights of the Child, Article 12.

¹⁷ UN Convention on the Rights of the Child, Article 3; UN Committee on the Rights of the Children, General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, UN Doc. CRC/C/GC/14, 29 May 2013.

¹⁸ UN Convention on the Rights of the Child, Article 5.

¹⁹ See Nico Brando and Laura Lundy, “Discrimination and children’s right to freedom of association and assembly”, Harvard Human Rights Journal, 2 December 2022. <https://journals.law.harvard.edu/hrj/2022/12/discrimination-and-childrens-right-to-freedom-of-association-and-assembly/>

гарсаар байсан.”²⁰ Иймд Ерөнхий Тайлбар №38 нь хүүхдийн дээд ашиг сонирхлын зарчмыг хүүхдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг үгүйсгэх, эсхүл хязгаарлахад ашиглах ёсгүй гэдгийг тодорхой тусгах шаардлагатай.

Хүүхдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаар Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай Илтгэгч байр сууриа илэрхийлэхдээ хүүхдийн эрхийн хязгаарлалт нь ялгаварлан гадуурхалтын шинжтэй байж болзошгүйг онцолсон.²¹ Түүнчлэн НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн хороо хүүхдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхэд насны доод хязгаар тогтоох нь тэдний эрхэд сөргөөр нөлөөлж байгаад санаа зовниж буйгаа илэрхийлсэн.²² Тухайлбал, 18 нас хүрээгүй хүүхэд эвлэлдэн нэгдэхийн тулд эцэг эхийн зөвшөөрөл заавал авах шаардлага нь үүний тодорхой жишээ юм.²³ Мөн Хүний эрх хамгаалагчдын нөхцөл байдлын асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай Илтгэгч 2024 оны тайландаа хүүхэд, залуучууд хүний эрх хамгаалагчдын хувиар эрхээ эдлэхэд тулгарч буй хязгаарлалтуудын жишээг дурдаад,²⁴ тэдгээр нь Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцын 15 дугаар зүйлд заасан шалгуурыг зөрчсөн “хэт өргөн бөгөөд хязгаарлалтыг зөвтгөх үндэслэлгүй” байгааг онцлон тэмдэглэсэн.²⁵

Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн цахим орчин дахь хэрэгжилтийн тухайд (2.1 болон 3.1.3-р хэсгүүдийг үзнэ үү), Хүүхдийн эрхийн хорооны Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийн талаарх Ерөнхий тайлбар №25 нь хүүхдийн эрхийг цахим орчинд хэрхэн баталгаажуулах асуудлаар улс орнуудад удирдамж болно. Тус хорооноос хүүхдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг цахим орчинд хэрэгжүүлэхийн чухал ач холбогдлыг онцлоод, “улс орнууд бүрэн болон хэсэгчлэн цахим хэлбэрээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг байгууллага, холбоодын үйл ажиллагаанд хүүхдийн оролцох эрхийг хууль, журам, бодлогоороо хамгаалсан байх ёстой” хэмээн тэмдэглэсэн.²⁶ Түүнчлэн Хүүхдийн эрхийн хороо “цахим орчин нь хүүхдүүд, түүний дотор хүний эрх хамгаалагч хүүхдүүд болон эмзэг нөхцөл байдалд байгаа хүүхдүүд өөр хоорондоо харилцах, эрхийнхээ төлөө дуу хоолойгоо хүргэх, эвлэлдэн нэгдэх боломжийг олгодог” болохыг хүлээн зөвшөөрч, улс орнууд “[хүүхдэд зориулсан тухайлсан цахим орон зайг бий болгохыг дэмжих, аюулгүй байдлыг нь хангах замаар дэмжлэг үзүүлэх” үүрэгтэйг сануулсан.²⁷

Эмнести Интернэшнлийн судалгаагаар зарим цахим технологи нь хүний эрхийн идэвхтэн, хүний эрх хамгаалагчдад ноцтой эрсдэл дагуулж байгааг (2.1 болон 2.3-р хэсгийг үзнэ үү), мөн TikTok, Meta, Google зэрэг компанийн тандалтад суурилсан бизнес загварууд нь хувийн нууцын эрхэд үл нийцэж, бодит хохирол учруулж байгааг тогтоосон²⁸ бөгөөд энэ нь хүний эрх хамгаалагч хүүхэд, залуучуудад мөн адил сөргөөр нөлөөлж байна. Эмнести Интернэшнлийн баримтжуулснаар хүний эрх хамгаалагч хүүхэд, залуучуудын тавны гурав нь өөрсдийн

²⁰ UN Committee on the Rights of the Children, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, UN Doc. CRC/C/GC/14, 29 May 2013, para. 34.

²¹ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, Threats to the rights to freedom of peaceful assembly and of association for groups most at risk, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 April 2014, paras 10, 49-50. See also UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 54.

²² UN Committee on the Rights of the Child, Concluding observations: Turkey, UN Doc. CRC/C/TUR/CO/2-3, 20 July 2012, para. 38.

²³ UN Committee on the Rights of the Child, Concluding observations: Japan, UN Doc. CRC/C/15/Add.231, 26 February 2004, paras 29 and 30.

²⁴ UN Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Report, UN Doc. A/HRC/55/50, 17 January 2024, paras 69-71. <https://docs.un.org/en/A/HRC/55/50>

²⁵ UN Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Report, UN Doc. A/HRC/55/50, 17 January 2024, para. 72. <https://docs.un.org/en/A/HRC/55/50>

²⁶ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No 25 on children’s rights in relation to the digital environment, UN Doc. CRC/C/GC/25, para. 65.

²⁷ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No 25 on children’s rights in relation to the digital environment, UN Doc. CRC/C/GC/25, para. 66.

²⁸ Amnesty International, Facebook and Google’s pervasive surveillance poses an unprecedented danger to human rights, 21 November 2019. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/11/google-facebook-surveillance-privacy-2/>

хэрэгжүүлсэн активизмтай холбоотойгоор цахим дарамтад өртдөг²⁹ бөгөөд Филиппин³⁰, Кени³¹ зэрэг улсын эрх баригчид цахим хэрэгслийг хүний эрх хамгаалагч залуучуудын эсрэг зэвсэг болгон ашиглаж байгаа нь хүний эрх, түүний дотор эвлэлдэн нэгдэх эрхээ хэрэгжүүлэхэд бодит хор уршиг учруулж, “ноцтой сөрөг нөлөө”-г бий болгож байна. Цахим болон цахим бус орчинд эвлэлдэн нэгдэх үйл ажиллагаа нь саланги, тусдаа ойлголт бус, харин өөр хоорондоо салшгүй уялдаа холбоотой.

Хүүхдүүдийн хувьд цахим орчин нь өөрсийн үзэл бодлоо илэрхийлэх, үзэл бодлоороо өөр хоорондоо холбогдох, мэдээлэл авах, нөөц бололцоогоо хуваалцах онцгой боломжийг олгодог чухал ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрч Эмнести Интернэшнл эрх баригчдыг цахим орчин, түүний түүний дотор социал медиа платформд илүү сайн зохицуулалт, өгөгдөл хамгаалах илүү хүчтэй хууль тогтоомж, платформын дизайныг сайжруулах зэргээр залуучуудыг хамгаалах хүчирхэг баталгааг бүрдүүлэхийг уриалж байна (2.1-р хэсгийг үзнэ үү).³²

Эмнести Интернэшнл “Жагсагчдыг хамгаал” кампанит ажлынхаа хүрээнд,³³ ялангуяа Дэлхий дахины хүүхдийн жагсаал цуглаан хийх эрхийн төслийг боловсруулах явцдаа түншлэгч байгууллагууд, эрдэмтэн судлаачид, хамгийн чухал нь олон янзын активист хүүхдүүдтэй хамтран ажиллаж, хүүхдүүд жагсаал цуглаан хийх эрхээ эдлэхэд тулгардаг туршлага, сорилт, нэн тэргүүний асуудлыг илүү гүнзгий тодорхойлохыг зорьсон. Эдгээр яриа хэлэлцээнээс гарсан зарим сургамж нь эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэхтэй шууд холбоотой байв. Хүүхдүүд өөрсдийн насанд тохирсон мэдээллийг олж авах боломж нь тэдний хүний эрх, түүний дотор олон нийтийн оролцооны болон эвлэлдэн нэгдэх эрхээ хэрэгжүүлэх суурь нөхцөл болохыг онцолсон. Мэдээлэл олж авах нь хүүхдүүд өөрсдийн эрхээ ойлгох, иргэний амьдралд оролцох талаар мэдээлэлтэйгээр шийдвэр гаргах, цаашлаад хүүхэд залуучуудын удирдаж байгаа санаачилга болон шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох боломжийг тодорхойлоход зайлшгүй шаардлагатай юм.

Эдгээр яриа хэлэлцээний үеэр хүний эрх хамгаалагч хүүхдүүд, идэвхтнүүд, 18 нас хүрээгүй хүмүүсийн үзэл бодол, санаа зовнил, хүсэл эрмэлзлийг шийдвэр гаргах түвшинд хүргэх төлөөлөл хангалтгүй байгааг, түүнчлэн зөвлөлдөх, оролцох орон зайд өөрсдийгөө гадуурхагдсан мэтээр мэдэрдэг тухайгаа хуваалцсан. Иймээс Ерөнхий тайлбар №38-ыг боловсруулах үйл явц нь хүүхдүүдийн эдгээр санаа зовнилыг бодитойгоор харгалзан үзэх чухал боломжийг олгож байна.

²⁹ Amnesty International, Three out of five young activists face online harassment globally for posting human rights content, 1 July 2024. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/07/three-out-five-young-activists-face-online-harassment-globally-for-posting-human-rights-content/>

³⁰ Amnesty International, Philippines: “I turned my fear into courage”: Red-tagging and state violence against young human rights defenders in the Philippines, 14 October 2024. <https://www.amnesty.org/en/documents/asa35/8574/2024/en/>; Amnesty International, Philippines: Left to Their Own Devices Report, 4 April 2025. <https://www.amnesty.org/en/documents/asa35/9187/2025/en/>

³¹ Amnesty International, Kenya: Authorities weaponized social media and digital tools to suppress Gen Z protests, 18 November 2025. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/11/kenyan-weaponized-social-media-and-digital-tools-to-suppress-gen-z-protests/>

³² Amnesty International, Australia: Social media ban for children and young people an “ineffective quick fix” that will not prevent online harms, 9 December 2025. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/12/australia-social-media-ban-for-children-and-young-people-an-ineffective-quick-fix-that-will-not-prevent-online-harms/>

³³ Amnesty International, Protect the Protest. <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/freedom-of-expression/protest/>

1.4 ЭДИЙН ЗАСАГ, НИЙГЭМ, СОЁЛЫН ЭРХ

ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйлд үйлдвэрчний эвлэл нь эвлэлдэн нэгдэх эрхийн онцгой хэлбэр болохыг онцлон дурдсанаас гадна (үйлдвэрчний эвлэл байгуулах, түүнд нэгдэх эрх нь нийгмийн болон иргэний эрхий аль алинд хамаарахыг хүлээн зөвшөөрч) (3.2-р хэсгийг үзнэ үү), эвлэлдэн нэгдэх төрөл болон зорилгын хүрээг өргөн утгаар ойлгохоор заасан (3.1.1-р хэсгийг үзнэ үү). Ерөнхий тайлбар №38 нь иргэний, улс төрийн эрхүүд болон эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрх хоорондын харилцан уялдаа, харилцан хамаарлыг тодорхойлоход чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

Эмнести Интернэшнл нь олон жилийн турш эдгээр уялдаа, харилцан хамаарлын талаар тоо томшгүй олон жишээ, баримтыг баримтжуулсан бөгөөд эвлэлдэн нэгдэх эрхийн зөрчил, хязгаарлалт нь хувь хүмүүс, бүлгүүдийн эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн төлөө дуу хоолойгоо хүргэх, эдгээр эрхийг хэрхэн хамгаалах, мониторинг хийх, хэрэгжүүлэхэд оролцох боломжийг алдагдуулж байгааг харуулсан. Сүүлийн үеийн судалгаагаар Бангладеш, Энэтхэг, Пакистан, Шри Ланка зэрэг улсад засгийн газар, үйлдвэрүүд, дэлхийн хувцас загварын брэндүүд оёдлын үйлдвэрийн ажилчдын (ихэнх нь эмэгтэйчүүд)³⁴ үг хэлэх, тайван жагсаал цуглаан хийх, эвлэлдэн нэгдэх эрхийг удаан хугацаанд дарангуйлж, тэдний хөдөлмөрлөх эрхийг зөрчиж, үүнээс ашиг хүртсээр байгааг баримтжуулсан.³⁵ Мөн Катар, Саудын Араб зэрэг улсад цагаач ажилчид үйлдвэрчний эвлэл байгуулах, түүнд нэгдэхийг хориглосон нь тэдний эсрэг өргөн хүрээтэй зөрчил, хүчирхийллийг өөгшүүлж байгааг Эмнести Интернэшнл илчлэн харуулсан.³⁶ Түүнчлэн үр хөндөлтийг зайлшгүй шаардлагатай эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ авах эрх хэмээн хамгаалж буй хүмүүс, байгууллагууд гутаан доромжлол, бие махбодын болон үзэн ядах үг хэллэг, айлган сүрдүүлэлт, заналхийлэл, эрүүгийн ял шийтгэл зэрэг олон төрлийн дарамт, шахалтад өртсөөр байгааг Эмнести Интернэшнл баримтжуулсан.³⁷ Үүний нэгэн адил бэлгийн чиг баримжаа, жендэрийн тодорхойломж болон илэрхийлэмж, бэлгийн шинж (SOGIESC)-тэй холбоотой асуудлаар, ялангуяа ЛГБТИ бүлгийн эдийн засаг, нийгмийн эрхийн төлөө ажилладаг байгууллагууд эвлэлдэн нэгдэх болон бусад улс төрийн эрхээ эдлэхэд үндэслэлгүй, хэт хязгаарлалттай тулгарсаар байна.³⁸ Одоогийн болон цаашид ашиглахаар төлөвлөж буй малтмал түлшний дэд бүтцийн улмаас хүний эрх, амин чухал экосистемд учрах дэлхийн хэмжээний эрсдэлийн зураглалыг харуулсан сүүлийн үеийн тайлан³⁹ нь малтмал түлшний хайгуул, олборлолт, тээвэрлэлт, ашиглалтаас үүдсэн хор уршиг нь тухайн ашиглалтын бүсэд ойр амьдарч байгаа иргэд,⁴⁰ цаашлаад бидний оршихуйн үндэс болсон

³⁴ Amnesty International, Why are workers' rights in the garment industry a gender discrimination issue? 27 November 2025. <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2025/11/workers-rights-in-the-garment-industry-a-gender-discrimination-issue/>

³⁵ Amnesty International, South Asia: Stitched up: Denial of freedom of association for garment workers in Bangladesh, India, Pakistan and Sri Lanka, Index: ASA 04/8929/2025, 27 November 2025. <https://www.amnesty.org/en/documents/asa04/8929/2025/en/>

³⁶ Amnesty International, Saudi Arabia: "I would fear going to work" Labour exploitation at Carrefour sites in Saudi Arabia, Index: MDE 23/8586/2024, 21 October 2024. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde23/8586/2024/en/>; Amnesty International, Qatar: Six things you need to know about the hosts of the 2022 FIFA World Cup, 16 November 2022. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/11/qatar-six-things-you-need-to-know-about-the-hosts-of-the-2022-fifa-world-cup/>

³⁷ Amnesty International, An unstoppable movement: A global call to recognize and protect those who defend the right to abortion, Index: POL 40/7420/2023, 24 November 2023. <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/7420/2023/en/>; Amnesty International, Europe: When rights aren't real for all: the struggle for abortion access in Europe, Index: EUR 01/0275/2025, 6 November 2025. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/0275/2025/en/>

³⁸ Amnesty International, Violations of rights to freedom of expression, association and assembly based on sexual orientation, gender identity and/or expression: Submission to the UN Independent Expert on sexual orientation and gender identity, Index: IOR 40/7655/2024, 13 February 2024, pp. 7-8, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/7655/2024/en/>

³⁹ Amnesty International, Extraction Extinction: Why the lifecycle of fossil fuels threatens life, nature and human rights, Index: POL 30/0438/2025; 12 November 2025. <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/0438/2025/en/>

⁴⁰ Fenceline communities are "communities that live near industrial infrastructure, including that which produces or transforms fossil fuels. Fenceline communities directly experience the adverse impacts of pollution and environmental degradation emanating from extractive projects and tend to live in so-called 'sacrifice zones'". Amnesty International, Extraction Extinction: Why the lifecycle of

экосистемд хэрхэн сүйрлийн үр дагавар авчирч байгааг тод томруун харуулсан. Тэдгээр тайланд газар нутаг, байгаль орчны хүний эрх хамгаалагчид экосистем, олон нийтийн эрүүл мэнд, уламжлалт амьдралын хэв маяг, соёл, амьжиргаа, хүнсний аюулгүй байдлыг хамгаалахын төлөө хичээл зүтгэл, саад бэрхшээлийн талаарх олон жишээ, баримтыг дурдсан. Мөн тэд үг хэлэх, эвлэлдэн нэгдэх, тайван жагсаал цуглаан хийх эрхээ эдэлснийхээ төлөө заналхийлэл, айлган сүрдүүлэлт, эрүүгийн ял шийтгэл, хүчирхийлэлд өртөж байгааг баримтжуулсан бөгөөд төсвийн санхүүжилтийг хувийн гэрээт гүйцэтгэгчид, орон нутгийн болон бүс нутгийн захиргааны байгууллагууд авлига, зөрчилтэй ашигласнаас шалтгаалан холбоодын үйл ажиллагаанд зайлшгүй шаардлагатай санхүүжилт, нөөц бололцоо болон холбогдох дэмжлэг алдагдах, саатах эрсдэлтэй байгааг онцлон тэмдэглэсэн.⁴¹

НҮБ болон бүс нутгийн хүний эрхийн байгууллагууд эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэх нь эмзэг орхигдсон бүлгүүд, нийгмийн цөөнх болон эрх баригчдын бодлогыг шүүмжилдэг хүмүүсийн хувьд онцгой ач холбогдолтой болохыг удаа дараа хүлээн зөвшөөрсөөр ирсэн.⁴² Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн чиглэлээр ажилладаг холбоодыг ихэвчлэн ялгаварлан гадуурхалтад өртдөг хувь хүн, бүлгүүд удирдаж, тэдний ашиг сонирхлыг төлөөлдөг болохыг Ерөнхий тайлбар №38-ыг боловсруулахдаа сайтар харгалзан үзэх нь эвлэлдэн нэгдэх эрхээ бүрэн хэрэгжүүлэхэд тулгардаг нийтлэг саад, бэрхшээлийг шийдвэрлэхийг улс орнуудад хандан уриалахад чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна. Эдгээр саад бэрхшээлд, шийдвэр гаргах үйл явц болон бодитоор зөвлөлдөх оролцоог хасах,⁴³ санхүүжилтийн боломжийг хязгаарлах,⁴⁴ мөн албан бус холбоодыг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх, эсхүл эвлэлдэн нэгдэх эрхэд зохисгүй хязгаарлалт тогтоох бүртгэлийн тогтолцоог хэрэгжүүлэх зэргийг хамруулна (2.3, 3.1.2, 4.4 дүгээр хэсгийг үзнэ үү).

fossil fuels threatens life, nature and human rights, Index: POL 30/0438/2025; 12 November 2025, p. 8. <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/0438/2025/en/>

⁴¹ Amnesty International, Extraction Extinction: Why the lifecycle of fossil fuels threatens life, nature and human rights, Index: POL 30/0438/2025; 12 November 2025, pp. 30, 59, and across the key case studies from the Americas and West Africa. <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/0438/2025/en/>

⁴² UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, 21 May 2012, UN Doc. A/HRC/20/27, para. 64: "...The Special Rapporteur recognizes that the formation of associations embracing minority or dissenting views or beliefs may sometimes lead to tensions, but he emphasizes the duty of the State to ensure that everyone can peacefully express their views without any fear. For instance, in Lesotho, the Registrar General registered the first ever lesbian, gay, bisexual and transgender organization in the country called Matrix in November 2010 (after numerous delays)."; Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa state that the right to freedom of association protects "... expression; criticism of state action; advancement of the rights of discriminated-against, marginalized and socially vulnerable communities ..." African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 28.

⁴³ Amnesty International, COP30: Keep people, not profits and power, at heart of negotiations, 5 November 2025. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/11/cop30-un-climate-summit/>

⁴⁴ Amnesty International, Freedom of assembly and association rights, collective action and human solidarity facing existential threat: preserving the fundamental principles: Submission to the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, 25 June 2025, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/9533/2025/en/>

2. СОРИЛТ, БЭРХШЭЭЛ

Энэхүү бүлэгт эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэхэд тулгардаг нарийн төвөгтэй сорилт бэрхшээл болон бидний голлон ажилладаг чиглэлээс онцгой анхаарал хандуулах шаардлагатай асуудлыг заримыг авч үзнэ. Үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах нэрийн дор (2.2 дугаар хэсэг) эрхзүйн тогтолцоог зүй бусаар ашиглан эвлэлдэх нэгдэх үйл ажиллагааг онилох, хууль бус тандалт явуулах, хэт хязгаарласан хууль тогтоомж батлан хэрэгжүүлэх нь хариуцлагын механизмыг сулруулах, эрх мэдлээ бэхжүүлэх, шүүмжлэлт дуу хоолойг хаан боогдуулах зорилгоор төр болон бусад хүчирхэг оролцогчдын хэрэгжүүлдэг дарангуйлагч арга барилын тод илрэл юм.⁴⁵ Эвлэлдэн нэгдэх эрхэд учруулж буй аюул, халдлагын талаарх Эмнести Интернэшнлийн ойлголт нь хүний эрх хамгаалагчид, байгаль орчин болон газар нутгийн хамгаалагчид, идэвхтнүүд, сэтгүүлчид болон бусад оролцогчдын туршлага, хандлагад тулгуурладаг бөгөөд эдгээр нь ихэвчлэн ялгаварлан гадуурхалтад өртсөн эмзэг орхигдсон бүлгийн санаа бодолтой давхацдаг (2.3 дугаар хэсэг). Эвлэлдэн нэгдэх эрхэд тулгарч буй цахим сорилтуудын тухайд энэхүү баримт бичиг нь тандалтын технологиос үүдэн хүний эрхэд учирч буй хохирол, айдас, өөрийгөө хязгаарлах ноцтой сөрөг нөлөөлөлд голлон анхаарсан (2.1 дүгээр хэсэг). Хэдийгээр иргэний нийгмийн байгууллагуудын эсрэг шинэ технологийг ашиглах, түүнчлэн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэхэд нөлөөлж буй бусад олон асуудлыг энэ бүлэгт дэлгэрүүлэн авч үзээгүй боловч цахим орчинд мэдээллийг саадгүй түгээх,⁴⁶ эвлэл холбоодын вэбсайт болон холбогдох харилцаа холбооны хэрэгслийн хүртээмжийг хангах зэрэг нь ноцтой сорилт бэрхшээл⁴⁷ болохыг хүлээн зөвшөөрсөн.⁴⁸

2.1 ДИЖИТАЛ ТАНДАЛТ: ЭРХИЙН ЗӨРЧИЛ БОЛОН АЙДАС ТӨРҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөл болон түүний Тусгай журмын үүрэг хүлээгчдийн зүгээс тандалт нь иргэд эвлэлдэн нэгдэх эрхээ эдлэх, эвлэлдэн нэгдсэн гишүүд зорилгоо хэрэгжүүлэхэд ноцтой аюул учруулж байгааг хүлээн зөвшөөрсөөр ирсэн.⁴⁹ Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн үзсэнээр:

⁴⁵ International human rights law and standards do not define authoritarian practices. Political theorist Marlies Glasius defines authoritarian practices as “patterns of action that sabotage accountability to people over whom a political actor exerts control, or their representatives, by means of secrecy, disinformation and disabling voice”. For more information see Glasius, M. (2018). What authoritarianism is... and is not: a practice perspective. *International affairs*, 94(3), 515-533 and Glasius, M. (2023). *Authoritarian practices in a global age*. Oxford University Press.

⁴⁶ UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Report, Impact of counter- terrorism measures on civil society and civic space, and counter-terrorism-based detention, UN Doc. A/78/520, 10 October 2023, para. 32.

⁴⁷ Human Rights Committee, General Comment 34: Freedoms of opinion and expression, UN Doc. CCPR/C/GC/34, 29 July 2011. para. 43: “Any restrictions on the operation of websites, blogs or any other internet-based, electronic or other such information dissemination system, including systems to support such communication, such as internet service providers or search engines, are only permissible to the extent that they are compatible with paragraph 3 [of Article 19 of the ICCPR]. Permissible restrictions generally should be content-specific; generic bans on the operation of certain sites and systems are not compatible with paragraph 3. It is also inconsistent with paragraph 3 to prohibit a site or an information dissemination system from publishing material solely on the basis that it may be critical of the government or the political social system espoused by the government.”; UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Report, UN Doc. A/HRC/17/27, 16 May 2011, paras 29-32; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Thematic Report, UN Doc. A/HRC/41/41, 17 May 2019, paras 51-53.

⁴⁸ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Thematic Report, UN Doc. A/HRC/41/41, 17 May 2019, paras 41 and 42

⁴⁹ UN Human Rights Council, Resolution 38/7, The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet, UN Doc. A/HRC/RES/38/7, 17 July 2018, preamble, <https://docs.un.org/en/A/HRC/RES/38/7>; UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Report, Surveillance and human rights, UN Doc. A/HRC/41/35, 28 May 2019, para. 21, <https://docs.un.org/en/A/HRC/41/35>; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Thematic Report, UN Doc. A/HRC/41/41, 17 May 2019, para. 29; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, Preserving the gains and pushing back against the global attack on civic space and growing authoritarianism, UN Doc. A/HRC/56/50, 21 June 2024, para. 62, <https://docs.un.org/en/A/HRC/56/50>

“Тайван хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрхээ эдэлж буй хүмүүсийг цахим болон цахим бус орчинд шууд чиглэсэн эсхүл ялгалгүй эсхүл өргөн хүрээнд тандалт хийхийг хориглох ёстой. Тайван хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрхээ эдэлж буй хүмүүст чиглэсэн тандалтыг зөвхөн тухайн этгээд ноцтой гэмт хэрэг үйлдэж байгаа, эсхүл үйлдэхээр төлөвлөж байгаа талаар үндэслэл бүхий сэжиг байгаа тохиолдолд, зайлшгүй буюу гарцаагүй шаардлага, тухайн нөхцөл байдалд нийцсэн зарчмуудыг чанд мөрдөж, шүүхийн хатуу хяналтын дор, шууд чиглэсэн байдлаар л хэрэгжүүлэх боломжтой.”⁵⁰

Үндэсний аюулгүй байдал, терроризмтой тэмцэх нэрийн дор тандалт болон нүүр царай таних технологи зэрэг шинэ технологийг зэвсэг болгон ашиглах явдлыг иргэний нийгэм болон иргэний орон зайд учруулж буй үндсэн аюул заналхийлэл хэмээн тодорхойлсон.⁵¹

Сүүлийн хэдэн арван жилийн турш иргэний нийгэм, технологийн мэргэжилтнүүд болон судлаачид⁵² төрийн болон төрийн бус этгээдүүд хувь хүн, байгууллагын цахим болон цахим бус оршихуйн талаар улам их хэмжээний мэдээлэл цуглуулахад зориулалттай олон төрлийн хэрэгсэлд хандах боломжтой болсон өнөөгийн нөхцөлийг ‘хяналт-тандалтын алтан үе’ хэмээн анхааруулсаар ирсэн. Эмнести Интернэшнлийн зүгээс хүний эрх, тэр дундаа эвлэлдэн нэгдэх эрх болон уг эрхийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд салшгүй холбоотой хувийн халдашгүй байх эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, тайван жагсаал цуглаан хийх эрх, хүний эрхийг хамгаалах эрх зэрэг хүний эрхэд нөлөөлж буй төрөл бүрийн технологийн хэрэглээг баримтжуулсан. Эдгээр технологийн цар хүрээ, үзүүлэх сөрөг үр дагавар нь хиймэл оюун ухаан бий болсноор эрчимтэй нэмэгдэж, тандалтын технологийн үйлдвэрлэл, худалдаанд тавих зохицуулалтын хангалтгүй байдалтай (эсхүл огт байхгүй) хавсран дэлхий даяар нүүрлэсэн тандалтын хямралыг улам хурцатгасаар байна. Үүнээс гадна, технологийн компаниуд хүний эрхийг хүндэтгэх үүргээ биелүүлэхгүй хэвээр байгаа бөгөөд тэдгээрийг хариуцлагажуулах үр нөлөөтэй механизм хэвээр дутагдалтай байна.⁵³

Эмнести Интернэшнл нь нүүр царай таних технологи ашигласантай холбоотой хүний эрхийн зөрчлүүдийг Палестины Эзлэгдсэн нутаг дэвсгэр,⁵⁴ Энэтхэгийн Хайдарабат хот⁵⁵ болон АНУ-

⁵⁰ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Thematic Report, UN Doc. A/HRC/41/41, 17 May 2019, para. 57.

⁵¹ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, Preserving the gains and pushing back against the global attack on civic space and growing authoritarianism, UN Doc. A/HRC/56/50, 21 June 2024, para. 55. <https://docs.un.org/en/A/HRC/56/50> ; UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Report, Impact of counter-terrorism measures on civil society and civic space, and counter-terrorism-based detention, UN Doc. A/78/520, 10 October 2023, paras 31-35.

⁵² See for instance, Swire, Peter and Ahmad, Kenesa, Encryption and Globalization (November 16, 2011). Columbia Science and Technology Law Review, Vol. 23, 2012, Ohio State Public Law Working Paper No. 157, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1960602> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1960602>

⁵³ The lack of accountability results from a lack of transparency, coupled with often deliberately complex and shifting corporate structures (see for instance: Indonesia: A web of surveillance: Unravelling a murky network of spyware exports to Indonesia and Uncovering the Iceberg: The Digital Surveillance Crisis Wrought by States and the Private Sector - Amnesty International). This dynamic is facilitated by investors, including venture capital firms, failing to take account of their due diligence responsibilities (Silicon Shadows: Venture Capital, Human Rights, and the Lack of Due Diligence | Amnesty International USA), as well as states failing to regulate the surveillance industry, including by controlling dangerous exports (see: Out of Control: Failing EU Laws for Digital Surveillance Export - Amnesty International, Pakistan: Shadows of Control: Censorship and mass surveillance in Pakistan - Amnesty International). Moreover, the market dominance of a handful of large companies (Breaking up with Big Tech: A human rights-based argument for tackling Big Tech's market power - Amnesty International) creates dangers to numerous human rights, notably in the power of these companies to lobby against effective regulation that protects human rights. In the EU, a push for “simplification” of digital rights regulations could threaten key rights protections, and follows a massive increase in lobbying by Big Tech firms, (see: Byte by byte | Corporate Europe Observatory, Trojan horses: how European startups teamed up with Big Tech to gut the AI Act | Corporate Europe Observatory, Big Tech lobby budgets hit record levels | Corporate Europe Observatory).

⁵⁴ Ban the Scan: Occupied Palestinian Territory, <https://banthescan.amnesty.org/opt/index.html>; Amnesty International, Automating Apartheid: how facial recognition fragments, segregates and controls Palestinians in the OPT, Index: MDE 15/6701/2023, 2 May 2013, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde15/6701/2023/en/>

⁵⁵ Ban the Scan: Hyderabad, <https://banthescan.amnesty.org/hyderabad/index.html>

ын Нью-Йорк хотод⁵⁶ баримтжуулсан. Энэхүү технологийн хэрэглээ сүүлийн жилүүдэд дэлхийн олон улсад улам бүр түгээмэл болж байгаа нь ноцтой санаа зовоосон асуудал үүсгээд байна. Тухайлбал Парис хотод зохион байгуулагдсан Олимпын наадмын өмнөхөн Франц улсын эрх баригчид хиймэл оюун ухаанд суурилсан өргөн хүрээний видео хяналт нэвтрүүлсэн⁵⁷бол Дани,⁵⁸ Нидерланд,⁵⁹ Аргентин,⁶⁰ Унгар⁶¹ зэрэг улс цагдаагийн хууль сахиулах ажиллагаа болон тайван жагсаал цуглааныг хянахад тандалтын технологи ашигласан. Тухайлбал, Унгар улс “Будапештийн Жагсаал”-ын өмнөхөн нүүр царай таних технологи ашиглахыг зөвшөөрч хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулж (уг технологийг хориглосон цуглаанд оролцох зэрэг жижиг зөрчил үйлдсэн этгээдүүдийг илрүүлэх, мөрдөх, таних зорилгоор ашиглахыг зөвшөөрсөн явдал)⁶² нь энэхүү технологийг төрөөс хэдийн онилсон нийгмийн эмзэг орхигдсон бүлгүүдэд ноцтой эрсдэл учруулж байна. Ийм эрсдэл байгааг АНУ-д “Black Lives Matter” хөдөлгөөний идэвхтнүүд⁶³ болон Палестинчуудын хүний эрхийг дэмжсэн жагсаалын үеэр мөн нотлогдсон.⁶⁴ Эмнести Интернэшнлийн үзэж буйгаар хүнийг таних зорилгоор ашигладаг нүүр царай таних технологи нь загварчлалын хувьд олон улсын хүний эрхийн эрх зүйд үл нийцэх технологи бөгөөд тус технологийн үйлдвэрлэл, шилжүүлэлт, ашиглалтыг хориглох ёстой. Масс тандалтад суурилдаг нүүр царай таних технологийг ашиглах нь хувийн нууцын эрх, тэгш байдал, ялгаварлан гадуурхахгүй байх эрх, түүнчлэн тайван жагсаал цуглаан хийх, эвлэлдэн нэгдэх эрх зэрэг бусад хүний эрхийг зөрчих бөгөөд уг зөрчлийн хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй.

Тагнах программ, түүнчлэн өргөн хүрээний, эсхүл тодорхой этгээдэд шууд чиглэсэн цахим тандалтын бусад хэлбэр нь идэвхтэн, хүний эрх хамгаалагч, хүний эрхийн байгууллагуудын хувьд асар ноцтой аюул заналхийлэл хэвээр байна. Халдах чадвар өндөртэй тагнах программ нь төхөөрөмжид анхнаасаа хязгааргүй нэвтрэх боломж олгодог онцлогтой. Ийм программ хангамж нь хүний эрхийг хязгаарлахад тавигдах гол шалгуур болох тодорхой зорилгоор, зайлшгүй буюу гарцаагүй үед, нөхцөл байдлын хэр хэмжээнд тохируулан хязгаарлах боломжгүй, эсхүл ашиглалт нь баталгаажих, хараат бус аудит хийх боломжгүй программ

⁵⁶ Ban the Scan: New York City: <https://banthescan.amnesty.org/nyc/index.html>

⁵⁷ “French plans for AI surveillance during Olympics are dangerous,” Agnes Callamard, Al Jazeera, 10 March 2023, <https://www.aljazeera.com/opinions/2023/3/10/french-plans-for-ai-surveillance-during-olympics-are-dangerous>; Amnesty International, France: Intrusive Olympics surveillance technologies could usher in a dystopian future, 20 March 2023, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/03/france-intrusive-olympics-surveillance-technologies-could-usher-in-a-dystopian-future/>; Amnesty International, France: Allowing mass surveillance at Olympics undermines EU efforts to regulate AI, 23 March 2023, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/03/france-allowing-mass-surveillance-at-olympics-undermines-eu-efforts-to-regulate-ai/>

⁵⁸ Open letter initiated by IDA and Justitia and signed by Amnesty International Denmark alongside a wide range of organizations, experts and civil society actors, Justitia publishes open letter: Establish a privacy commission and stop urgent processing of the PET Act, 7 May 2025, <https://justitia-int.org/justitia-udgiver-aabent-brev-nedsaet-en-privatlivskommission-og-stop-hastebehandling-af-pet-loven/>

⁵⁹ Amnesty International, The Netherlands: Recording dissent: Camera surveillance at peaceful protests in the Netherlands, Index: EUR 35/8469/2024, 16 October 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/8469/2024/en/>

⁶⁰ Argentina has recently adopted a series of measures that raise serious human rights concerns, framed in an increasingly repressive context toward protest and dissent. The government has authorized the use of artificial intelligence, cyber patrolling, and predictive algorithms in policing tasks. These measures, combined with the “anti-protest protocol” (Resolution 943/2023), have created an environment in which digital and physical surveillance converge to monitor, deter, and criminalize peaceful assembly and association. The state’s ability to track online speech, identify participants in demonstrations, and store this information in opaque databases poses direct risks to freedom of expression, association, and assembly. Amnesty International, The State of the World’s Human Rights: April 2025, Index: POL 10/8515/2025, 28 April 2025, p. 81, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/8515/2025/en/>

⁶¹ European Center for Not-for-profit Law (ECNL), Liberties and the Hungarian Civil Liberties Union called on the EU to protect Pecs Pride participants from AI surveillance Digital Rights, Hungary: The Commission must uphold the AI Act and fundamental freedoms in Hungary, <https://edri.org/our-work/the-commission-must-uphold-the-ai-act-and-fundamental-freedoms-in-hungary/>

⁶² Amnesty International, Hungary: Pride ban is full-frontal attack on LGBTI people and must not be signed into law, 18 March 2025, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/03/hungary-pride-ban-is-full-frontal-attack-on-lgbti-people-and-must-not-be-signed-into-law/>

⁶³ Ban the Scan: New York City, <https://banthescan.amnesty.org/nyc/index.html>

⁶⁴ Amnesty International, USA/Global: Tech made by Palantir and Babel Street pose surveillance threats to pro-Palestine student protestors & migrants, 21 August 2025, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/08/usa-global-tech-made-by-palantir-and-babel-street-pose-surveillance-threats-to-pro-palestine-student-protestors-migrants/>

хангамжийг хэлнэ. Эдгээр шинж нь энэ төрлийн тагнах программ хэрэглээнийхээ хувьд нөхцөл байдалд тохируулах шаардлагыг хангах боломжгүйн зэрэгцээ хяналт, хариуцлагын үр нөлөөтэй тогтолцоог үгүй хийж, үр дүнтэй эрх зүйн хамгаалалт эдлэх эрхийг үгүйсгэдэг (учир нь хэрэглээний ул мөрийг санаатайгаар нуун дарагдуулж, зөрчлийг шалгах ажиллагаанд саад учруулдаг). Эмнести Интернэшнл ийм төрлийн тагнах программыг зүй бусаар ашигласан олон тохиолдлыг баримтжуулсан⁶⁵ бөгөөд үүнд NSO компанийн Pegasus,⁶⁶ Intellexa компанийн Predator⁶⁷ зэрэг программыг нэрлэж болно. Мөн Cellebrite компанийн UFED зэрэг дижитал шүүх шинжилгээний хэрэгслийг ашиглан хүний эрхийн идэвхтэн, сэтгүүлчдийн гар утаснаас мэдээлэл татаж авах, нууцаар тагнах программ суулгах зэргээр хүний эрхээ эдэлснийх нь төлөө онилж байгааг бид баримтжуулсан.⁶⁸ Тайланд улс эмэгтэйчүүд болон ЛГБТИ идэвхтнүүдийн шүүмжлэлт дуу хоолойг нухчин дарах зорилгоор төрийн болон төрийн бус оролцогчдын цахим дарамт, хууль бус цахим тандалт, тэр дундаа Pegasus тагнах программыг ашигласан.⁶⁹

Эмнести Интернэшнл халдах чадвар өндөртэй тагнах программыг бүрэн хориглохыг уриалж байгаа бөгөөд энэхүү уриалгыг Терроризмтой тэмцэх үеийн хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч,⁷⁰ Европын Мэдээлэл Хамгаалах Зөвлөх,⁷¹

Америк хоорондын Хүний эрхийн комиссын Үг хэлэх эрх чөлөөний Тусгай илтгэгч⁷² дэмжсэн. Үүнээс гадна Эмнести Интернэшнл нь хүний эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах иж бүрэн тогтолцоо бий болох хүртэл бүх төрлийн тагнах программын худалдаа, шилжүүлэлт, ашиглалтад түр хориг тогтоохыг удаа дараа уриалсаар ирсэн.⁷³

Түүнчлэн хүний эрхэд үл нийцэх, эвлэлдэн нэгдэх эрхэд шууд болон шууд бусаар нөлөөлдөг хиймэл оюунд суурилсан бусад хэрэгслийг хөгжүүлэх, ашиглахыг хориглохыг Эмнести Интернэшнл зөвлөж байна. Эдгээр хэрэгсэлд масс тандалт болон тодорхой этгээдэд шууд чиглэсэн тандалтын зорилгоор ашигладаг биометрийн технологи; интернэт болон CCTV бичлэгээс хүний нүүр царайг хэн байхаас үл хамааран бүгдийг нь түүвэрлэж, нүүр таних өгөгдлийн сан бүрдүүлдэг хиймэл оюуны ухааны системүүд; мөн Хиймэл оюунд суурилсан

⁶⁵ See for instance: Morocco, <https://securitylab.amnesty.org/latest/2020/06/moroccan-journalist-targeted-with-network-injection-attacks-using-nso-groups-tools/>; Kazakhstan, <https://securitylab.amnesty.org/latest/2021/12/kazakhstan-four-activists-mobile-devices-infected-with-pegasus-spyware/>; India, <https://securitylab.amnesty.org/latest/2023/12/india-damning-new-forensic-investigation-reveals-repeated-use-of-pegasus-spyware-to-target-high-profile-journalists/>; Thailand, <https://securitylab.amnesty.org/latest/2024/05/thailand-state-backed-digital-violence-used-to-silence-women-and-lgbti-activists/>; Serbia, <https://securitylab.amnesty.org/latest/2025/03/journalists-targeted-with-pegasus-spyware/>; Armenia/Azerbaijan, <https://securitylab.amnesty.org/latest/2023/05/armenia-azerbaijan-pegasus-spyware-targeted-armenian-public-figures-amid-conflict-2/>; Dominican Republic, <https://securitylab.amnesty.org/latest/2023/05/dominican-republic-pegasus-spyware-journalists-phone/>; El Salvador, <https://securitylab.amnesty.org/latest/2022/01/el-salvador-pegasus-spyware-surveillance-journalists/>.

⁶⁶ Amnesty International, The Pegasus Project: How Amnesty Tech uncovered the spyware scandal, 23 March 2022, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/03/the-pegasus-project-how-amnesty-tech-uncovered-the-spyware-scandal-new-video/>

⁶⁷ Amnesty International, Global: "Intellexa Leaks" investigation provides further evidence of spyware threats to human rights, 4 December 2015. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/12/intellexa-spyware/>; The Predator Files - Amnesty International Security Lab, 2023, <https://securitylab.amnesty.org/case-study-the-predator-files/>

⁶⁸ Amnesty International, Serbia: "A Digital Prison": Surveillance and the suppression of civil society in Serbia, Index: EUR 70/8813/2024, 16 December 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur70/8813/2024/en/>

⁶⁹ Amnesty International Security Lab, Thailand: State-backed digital violence used to silence women and LGBTI activists, 16 May 2024, <https://securitylab.amnesty.org/latest/2024/05/thailand-state-backed-digital-violence-used-to-silence-women-and-lgbti-activists/>

⁷⁰ UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, Global Regulation of the Counter-Terrorism Spyware Technology Trade: Scoping Proposals for a Human-Rights Compliant Approach, April 2023, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2022-12-15/position-paper-unsrct-on-global-regulation-ct-spyware-technology-trade.pdf> paras. 125 – 127.

⁷¹ European Data Protection Supervisor, EDPS Preliminary Remarks on Modern Spyware, 15 February 2022, section 4, https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/papers/edps-preliminary-remarks-modern-spyware_en

⁷² Special Rapporteurship for Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights, The Impact of Digital Surveillance on Freedom of Expression in the Americas, EA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/ INF.33/25, September 2025, <https://www.oas.org/en/iachr/expression/reports/VigilanciaRELECIDH.pdf>

⁷³ Amnesty International, Towards a Global Moratorium on Targeted Surveillance Technology, Index: POL40/6154/2022, 26 October 2022, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/6154/2022/en/>

Таамаглагч Цагдаа (гэмт хэргийг хүн, орон зай, цаг хугацаагаар урьдчилан таамаглах) зэрэг орно.⁷⁴

Ерөнхийдөө, хиймэл оюунд суурилсан тандалтын технологийг зохицуулахдаа зөвхөн худалдан авалт, ашиглалтын үе шатанд анхаарах нь хангалтгүй учир бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл, ашиглалтын бүхий л үе шатанд хүний эрхийн баталгааг хангах шаардлагатай.⁷⁵ Хэрэглэгч байгууллагууд тухайн хэрэгслийг ашиглахын өмнө хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээг нийтлэх ёстой. Зохицуулалт нь ил тод байдал, хариуцлагын механизмыг баталгаажуулж, нөлөөлөлд өртсөн нийгмийн бүлгийн зөрчигдсэн эрхийг бодитоор нөхөн сэргээх эрхээ эдлэх боломжийг бүрдүүлэх ёстой. Үүний зэрэгцээ, цагдаагийн үйл ажиллагаа, үндэсний аюулгүй байдал, цэргийн зорилго зэргийг үндэслэн ерөнхий, пропорциональ бус үл хамаарах зохицуулалтыг бий болгох ёсгүй. Технологийн салбарын тухайлсан хамгаалалт, тухайлбал хувийн нууц, мэдээлэл хамгааллын хууль, компанийн засаглал ба хяналт, хүний эрхийн магадлан шалгалт болон шифрлэлтийн нууцлалыг хамгаалах технологи зэрэг нь өргөн хүрээний хүний эрхийн зохицуулалтын тогтолцооны чухал бүрэлдэхүүн хэсэг байх ёстой.⁷⁶

Тандалтын технологийг зүй бусаар ашигласнаас хүний эрхээ (түүний дотор эвлэлдэн нэгдэх эрхээ) эдэлж, хэрэгжүүлэхээс айж эмээх сөрөг нөлөөлөл нь хамгийн түгээмэл хэдий ч хамгийн бага анхаарал хандуулдаг хор уршгийн нэг юм.⁷⁷ Төр болон төрийн бус оролцогчид хүний эрхийн үүрэг, хариуцлагаа биелүүлж, хүний эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх иж бүрэн баталгаа бүрдүүлээгүй нөхцөлд тандалтаас айж эмээх нь хүний эрхийн бодитой хохирол учруулдаг болохыг Эмнести Интернэшнлийн судалгаа тодорхой харуулж байна.⁷⁸ Албан байрыг нь чагнадаг, утасны яриаг нь сонсдог, байршлаар нь мөрдөн мөшгөдөг, онлайн харилцаа нь хакердуулах эрсдэлтэй гэсэн айдас хүйдэстэй амьдарч байгаагаа олон хүний эрхийн идэвхтнүүд мэдээлсэн. Тандалтаас үүдэх сэтгэлзүйн дарамт, өөрийгөө цензурдэх байдал нь тэдний өдөр тутмын үйл ажиллагаа болон эвлэлдэн нэгдэх зэрэг хүний эрхээ хэрэгжүүлэх боломжийг ноцтойгоор сулруулдаг.⁷⁹ Тандалтын технологийг зүй бусаар ашигласнаас үүдэх айдас хүйдэс төрүүлэх сөрөг нөлөөлөл, түүний эвлэлдэн нэгдэх болон бусад эрхэд үзүүлэх хортой үр дагаврыг өргөн хүрээнд байгааг Олон улсын болон бүс нутгийн хүний эрхийн байгууллагууд илэрхийлдэг.⁸⁰

⁷⁴ Amnesty International, Council of Europe: Amnesty International's Recommendations on the Draft Framework Convention on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law, 11 April 2024, <https://www.amnesty.eu/news/council-of-europe-amnesty-internationals-recommendations-on-the-draft-framework-convention-on-artificial-intelligence-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law/>

⁷⁵ Amnesty International, The Urgent but Difficult Task of Regulating Artificial Intelligence, 16 January 2014, <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2024/01/the-urgent-but-difficult-task-of-regulating-artificial-intelligence/>; Amnesty International, Council of Europe: Amnesty International's Recommendations on the Draft Framework Convention on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law, 11 April 2024, <https://www.amnesty.eu/news/council-of-europe-amnesty-internationals-recommendations-on-the-draft-framework-convention-on-artificial-intelligence-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law/>

⁷⁶ Amnesty International, Encryption: a matter of human rights, Index: POL40/3682/2016, 22 March 2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/3682/2016/en/>

⁷⁷ European Court of Human Rights, Roman Zakharov v. Russia, Application no. 47143/06, Grand Chamber, 4 December 2015, para. 171 (citing ECtHR, Kennedy v. the United Kingdom, Application no. 26839/05, 18 May 2010, para. 124): "... [W]here the domestic system does not afford an effective remedy to the person who suspects that he was subjected to secret surveillance, widespread suspicion and concern among the general public that secret surveillance powers are being abused cannot be said to be unjustified ... In such circumstances the threat of surveillance can be claimed in itself to restrict free communication through the postal and telecommunication services, thereby constituting for all users or potential users a direct interference with the right [to private and family life]." <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-159324>

⁷⁸ Amnesty International, South Sudan: "These walls have ears": The chilling effect of surveillance in South Sudan, Index: AFR 65/3577/2021, 2 February 2021, <https://www.amnesty.org/en/documents/afr65/3577/2021/en/>

⁷⁹ Amnesty International, Belarus: "It's enough for people to feel it exists": Civil society, secrecy and surveillance in Belarus, Index: EUR 49/4306/2016, 7 July 2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur49/4306/2016/en/>

⁸⁰ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, Preserving the gains and pushing back against the global attack on civic space and growing authoritarianism, UN Doc. A/HRC/56/50, 21 June 2024, paras 55 and 65; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Thematic Report, UN Doc. A/HRC/41/41, 17 May 2019, para. 56; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report, The right to privacy in the digital age, UN Doc. A/HRC/27/37, 30 June 2014, para. 20: "It follows that any capture of communications data is potentially an interference with privacy and, further, that the collection and retention of communications data amounts

2.2 ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛ, ТЕРРОРИЗМЫН ЭСРЭГ НЭРИЙН ДОР ЭРХ ЗҮЙН ТОГТОЛЦООГ УРВУУЛАН АШИГЛАХ

Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн ноцтой, зүй бус хязгаарлалтуудын нэг болох эрх зүйн тогтолцоо, түүний дотор эрүүгийн хуулийг байгууллага болон тэдгээрийн гишүүдийн эсрэг урвуулан ашиглах явдалд онцгой анхаарал хандуулах шаардлагатай бөгөөд энэ нь ихэвчлэн үйл ажиллагааг нь хориглох, татан буулгах зэрэг хамгийн хатуу шийтгэлд хүргэж, эвлэлдэн нэгдэх эрх болон түүнтэй холбоотой бусад эрхийг эдлэхэд ноцтой нөлөө үзүүлдэг. Терроризмтой тэмцэх, эсхүл үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах нэрийдлээр эвлэлдэн нэгдэх эрхийг боомилох зорилгоор эрх зүйн тогтолцоог ашиглах нь эрх баригчдыг шүүмжлэх, өөрөөр сэтгэгчдийн үзэл бодлыг үл тэвчдэг дарангуй нөхцөлд түгээмэл тохиолддог. Ихэвчлэн хүний эрхийн байгууллага, шашны бүлэг, улс төрийн байгууллагуудыг онилдог.⁸¹ Түүнчлэн нийгмийн аюул заналхийлэл учруулагч хэмээн үзэж нийгмээс ялгаварлан тусгаарласан тодорхой бүлэг, үзэл санааг онилдог (үүнд жагсагчид,⁸² арьс үндсээр ялгаварлан гадуурхахын эсрэг тэмцэгчид,⁸³ байгаль орчныг хамгаалах чиглэлээр шууд үйл ажиллагаа явуулдаг бүлгүүд⁸⁴-ийг нэрлэж болно).

Терроризмтой тэмцэх явцад хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч 2023 онд иргэний нийгэм болон иргэний орон зайд терроризмын эсрэг арга хэмжээ хэрхэн нөлөөлж буй талаарх дэлхийн хэмжээний судалгааны үр дүнг танилцуулахдаа “иргэний нийгэм нь терроризмтой тэмцэх, экстремизмийн хүчирхийллээс урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэхтэй холбоотой арга хэмжээг өргөн хүрээнд, давхардсан байдлаар зүй бусаар ашиглах зөрчилтэй нүүр тулгарсаар. Энэ нь үндэсний, бүс нутгийн болон дэлхийн терроризмын эсрэг болон аюулгүй байдлын бүтэц тасралтгүй тэлж буйтай холбоотой” хэмээн дүгнэсэн.⁸⁵

Иргэний нийгмийн байгууллагуудын эсрэг шүүхийн дарамт, эрх зүйн тогтолцоог зүй бусаар ашиглаж байгаа нь олон улсын хүний эрхийн эрх зүйд нийцэхгүй бөгөөд үндэсний аюулгүй

to an interference with privacy whether or not those data are subsequently consulted or used. Even the mere possibility of communications information being captured creates an interference with privacy,⁶ with a potential chilling effect on rights, including those to free expression and association. The very existence of a mass surveillance programme thus creates an interference with privacy. The onus would be on the State to demonstrate that such interference is neither arbitrary nor unlawful.” <https://docs.un.org/en/A/HRC/27/37>

⁸¹ Kyrgyzstan: UN rights experts dismayed by new restrictions on freedom of religion or belief, 27 February 2025, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/02/kyrgyzstan-un-rights-experts-dismayed-new-restrictions-freedom-religion-or>; Amnesty International, Russia/Ukraine: A decade of suppressing non-Russian identities in occupied Crimea, 18 March 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/03/russia-ukraine-a-decade-of-suppressing-non-russian-identities-in-occupied-crimea/>; Amnesty International, Russia: Move to label Navalny's Anti-Corruption Foundation a “terrorist organization” puts thousands in danger, 23 October 2025. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/10/russia-move-to-label-navalnys-anti-corruption-foundation-a-terrorist-organization-puts-thousands-in-danger/>

⁸² Amnesty International France, Dissolution d'Urgence Palestine: une menace contre les défenseurs des droits des Palestiniens, 15 May 2025. <https://www.amnesty.fr/liberte-d-expression/actualites/dissolution-urgence-palestine-une-menace-contre-les-defenseurs-des-droits-palestiniens>; Amnesty International, Peacefully protesting against injustice in Israel/OPT is not a threat to security, 9 November 2023. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/11/peacefully-protesting-against-injustice-in-israel-opt-is-not-a-threat-to-security/>

⁸³ Amnesty International, France: Written submissions to the European Court of Human Rights in the case of Collective Against Islamophobia in France (CCIF) v France, Index: EUR 21/6982/2023, 28 June 2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur21/6982/2023/en/>

⁸⁴ See for instance, Amnesty International France, Dissolution Des Soulèvements de la Terre. Un dangereux rītricissement des espaces d'expression de la société civile en France, 20 June 2023. <https://www.amnesty.fr/presse/reaction-presse>. Also, see UN Special Rapporteur on Environmental Defenders, The Right to Peaceful Environmental Protest and Civil Disobedience, ECE/MP.PP./2025/44 (https://unece.org/sites/default/files/2025-11/ECE.MP_PP_2025.44.E.pdf) and the accompanying Guidelines: United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Guidelines on the Right to Peaceful Environmental Protest and Civil Disobedience by the Special Rapporteur on environmental defenders, ECE/MP.PP./2025/21, 6 October 2025, particularly Guiding principle 3 and Operational principles 5.4.b, 5.7, 13.5. https://unece.org/sites/default/files/2025-11/ECE.MP_PP_2025.21.E.pdf

⁸⁵ UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Report, Impact of counter-terrorism measures on civil society and civic space, and counter-terrorism-based detention, UN Doc. A/78/520, 10 October 2023, p. 2. <https://docs.un.org/en/A/78/520>

байдлыг хамгаалах нэрийн дор баталсан дотоодын хууль тогтоомжтой холбоотой болохыг НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо тогтоосон. Энэ нь үндэсний аюулгүй байдалд учруулах аюул заналхийллийг бодитой, тодорхой тогтоохгүйгээр, хязгаарлалтын хууль ёсны байх шалгуурыг тогтоохдоо алдаа гаргах,⁸⁶ эсхүл “терроризм”,⁸⁷ “экстремист үйл ажиллагаа”,⁸⁸ “хууль бус байгууллага”⁸⁹ зэрэг тодорхой бус, хэт өргөн ойлголтуудын тодорхойлолтоос үүдэлтэй байж болно. Терроризмтой тэмцэх хүрээнд эвлэл холбоодыг шүүхийн журмаар дарамтлах нь байгууллагуудыг хориглох⁹⁰, татан буулгах зэрэг ноцтой үр дагаварт (4.8-р хэсгийг үзнэ үү) хүргэхээс⁹⁰ гадна байгууллагууд, тэдгээрийн үүсгэн байгуулагчид болон гишүүдийг хууль бусаар тандах,⁹¹ дур зоргоор баривчлах, шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн ноцтой зөрчилд хүргэдэг. Харамсалтай нь терроризмтой тэмцэхдээ улс орнууд хүний эрхийн хамгаалалтыг сулруулсан онцгой дэглэм хэрэглэж, шударга процессын хэм хэмжээ, процедурын баталгааг үл хэрэгжүүлж байгаа нь олон баримтаар нотлогдоно.⁹²

Терроризмтой тэмцэх явцад хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгчийн онцлон тэмдэглэсэнээр терроризм, үндэсний аюулгүй байдлын үндэслэлээр эрх зүйн тогтолцоог зүй бусаар ашиглах нь ихэвчлэн ялгаварлан гадуурхах шинжтэй бөгөөд шашин, угсаатны болон соёлын цөөнхүүд, эмэгтэйчүүд, охид, ЛГБТИК+ болон жендэрийн олон янз байдал бүхий хүмүүс, уугуул хүмүүс, мөн түүхэн туршид ялгаварлан гадуурхагдаж ирсэн бусад бүлгийн эсрэг чиглэдэг.⁹³

Түүнчлэн мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх нэрийдлээр төрөөс төрийн бус байгууллагуудыг зохицуулах дотоодын хууль тогтоомж олширч, бүртгэл, үйл ажиллагаанд хэт чирэгдэлтэй, шаардлагагүй захиргааны ачаалал үүсгэх, нөөц бололцоо, ялангуяа гадаад санхүүжилтийг хязгаарлаж байгаа нь эвлэлдэн нэгдэх эрхэд сөргөөр нөлөөлж байна.⁹⁴ Ийм зохицуулалтууд нь хараат бус холбоодыг үгүйсгэсэн сөрөг ойлголтыг улам даамжруулж,⁹⁵ улмаар хүний эрх хамгаалагч, төрийн бодлогыг шүүмжлэгч, өөрөөр сэтгэгч

⁸⁶ UN Human Rights Committee, Mr. Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea, UN Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002, 20 July 2005, paras 7.2 and 7.3. See also, UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism, UN Doc. A/61/267, 16 August 2006, para. 20.

⁸⁷ UN Human Rights Committee, Concluding Observations: Egypt (2023), para. 51; Israel (2022), para. 48; Equatorial Guinea (2019), para. 22; Kyrgyzstan (2022), para. 19; Sri Lanka (2014), para. 11.

⁸⁸ UN Human Rights Committee, Concluding Observations: Russian Federation, 1 December 2003, UN Doc. CCPR/CO/79/RUS, para. 20.

⁸⁹ UN Human Rights Committee, Concluding Observations: Turkey, 13 November 2012, UN Doc. CCPR/C/TUR/CO/1, para. 19; Israel (2022), para. 48; Turkey (2013), para. 18; El Salvador (2018), para. 37; Lybia (2007), para. 24.

⁹⁰ The UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism stated that “[p]roscribing associations which have as their aim the destruction of the State through terrorist means, or banning public demonstrations which call for the use of terrorist means to destroy the State may be covered by the limitation clauses of ICCPR. The Special Rapporteur underlines, however, that Governments must not use these aims/purposes as smokescreens for hiding the true purpose of the limitations.” UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism, UN Doc. A/61/267, 16 August 2006, paras 20 and 53. <https://docs.un.org/en/A/61/267>

⁹¹ UN Human Rights Committee, Concluding Observations: Egypt (2023), para. 51; Japan (2022), para. 16; Hong-Kong – China (2022), para. 12.

⁹² See for instance UN Human Rights Committee, Concluding Observations on the fifth periodic report of Egypt, UN Doc. CCPR/C/EGY/CO/5, 14 April 2023, para. 13. <https://digitallibrary.un.org/record/4009224?v=pdf> ; Amnesty International, Fair Trial Manual – Second Edition, 9 April 2014. <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/002/2014/en/>

⁹³ UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Report, Impact of counter-terrorism measures on civil society and civic space, and counter-terrorism-based detention, UN Doc. A/78/520, 10 October 2023, p. 1. <https://docs.un.org/en/A/78/520>

⁹⁴ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report: Access to resources, UN Doc. A/HRC/50/23, 10 May 2022, para. 18 and section B, paras 33-39; UN Human Rights Council, First Thematic Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 70; UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Report, Impact of counter-terrorism measures on civil society and civic space, and counter-terrorism-based detention, UN Doc. A/78/520, 10 October 2023, paras 19 and 20; Amnesty International, Egypt: “Whatever security says must be done”: Independent NGOs’ freedom of association restricted in Egypt, Index: MDE12/0464/2025, 24 November 2025. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde12/0464/2025/en/>

⁹⁵ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, Protecting the rights to freedom of peaceful assembly and of association from stigmatization, UN Doc. A/79/263, 31 July 2024, paras 31-38 (Vilification, demonization and misuse of security and counter-terrorism measures and policies) and 39-42 (Narratives of preventing foreign influence and preserving national interests). <https://docs.un.org/en/A/79/263>

болон нийгмийн эмзэг орхигдсон бүлгүүдийн ашиг сонирхлыг төлөөлдөг байгууллагуудыг онилох боломжийг улам нэмэгдүүлдэг.⁹⁶ Эмнести Интернэшнлийн баримтжуулснаар ийм хязгаарлалтын арга хэмжээ дэлгэрч байгаа нь Санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх ажлын хэсгийн зөвлөмжийг улс орнууд иргэний орон зайг хумих, хүний эрх, түүний дотор эвлэлдэн нэгдэх эрхийг боомилох зорилгоор ашигласантай холбоотой.⁹⁷

Терроризмтой холбоотой зорилтот хориг арга хэмжээ, жагсаалтад оруулах дэглэмийг үндэсний хэмжээнд зүй бусаар хэрэглэж байгаа нь иргэний нийгмийн байгууллагуудад тулгардаг нийтлэг бэрхшээл юм.⁹⁸ Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг гэмт хэрэгт тооцох (тухайлбал “терроризмыг өмгөөлөх”, “суртал ухуулга”, “алдаршуулах”, “дэмжих”, “материаллаг дэмжлэг үзүүлэх” гэх мэт хэт өргөн хүрээтэй заалтуудаар) нь эвлэл холбоо, тэдгээрийн үүсгэн байгуулагч, гишүүдэд ноцтой сөрөг үр дагавар учруулдаг.⁹⁹

2.3 ХҮНИЙ ЭРХ ХАМГААЛАГЧ

Хүн бүр хүний эрхийг хамгаалах эрхийг Хүний эрх хамгаалагчдын тухай НҮБ-ын Тунхаглал (цаашид “Тунхаглал” гэх)-аар хүлээн зөвшөөрөхдөө хүний эрх хамгаалагч гэх ойлголтыг хувь хүн болон бүлгийн агуулгаар тодорхойлсон бөгөөд энэ нь “дангаар болон бусадтай эвлэлдэн нэгдэж” гэсэн хэллэг ашигласнаар илэрдэг. Энэхүү Тунхаглалд хүний эрхийг хамгаалах эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх, тайван жагсаал цуглаан хийх эрхүүдийн харилцан уялдаа холбоог онцлон тэмдэглэсэн. Тунхаглалд хүний эрх хамгаалагчдын “төрийн бус байгууллага, холбоо, нэгдэл байгуулах, түүнд элсэх, үйл ажиллагаанд нь оролцох” эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн.¹⁰⁰ Түүнчлэн хүний эрх хамгаалагчид нь (хувь хүн болон бусадтай эвлэлдэн нэгдэж) төрийн үйл хэрэгт оролцох, тайван замаар уулзах, цугларах, хүний эрхийн хамгааллын талаарх үзэл бодлоо боловсруулах, баримтлах, хүний эрхийг дэмжих, хамгаалах, хэрэгжүүлэхэд саад болж болзошгүй төрийн байгууллагын аливаа үйл ажиллагааг шүүмжлэх, эдгээр асуудлыг олон нийтийн анхааралд хүргэх, нөлөөллийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй болохыг дахин сануулсан.¹⁰¹ Хүний эрх хамгаалагчдын асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч үзэл бодлоо илэрхийлэх болон эвлэлдэн нэгдэх эрхүүд нь хүний эрх хамгаалагчдын үйл ажиллагаанд зайлшгүй чухал болохыг онцлоод, эдгээр эрхгүйгээр тэд хүний эрхийг дэмжих, хамгаалах чиглэлээр мониторинг болон нөлөөллийн үйл ажиллагаа, тэр дундаа хүний эрхийн шинэ үзэл санааг хэлэлцэх, хөгжүүлэх үйл хэргээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болохыг

⁹⁶ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, Protecting the rights to freedom of peaceful assembly and of association from stigmatization, UN Doc. A/79/263, 31 July 2024, para. 15. <https://docs.un.org/en/A/79/263>

⁹⁷ Amnesty International, India: FATF raps India on the risk to abuse that non-profits face, 19 September 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/09/india-fatf-raps-government-on-the-risk-to-abuse-that-non-profits-face/>; Amnesty International, India: Weaponizing Counterterrorism: India's exploitation of terrorism financing assessments to target the civil society, Index: ASA 20/7222/2023, 26 September 2023. <https://www.amnesty.org/en/documents/asa20/7222/2023/en/>; Amnesty International, Turkey: Weaponizing Counterterrorism: Turkey exploits terrorism financing assessment to target civil society, Index: EUR 44/4269/202, 18 June 202. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/4269/2021/en/>

⁹⁸ UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Report, Impact of counter- terrorism measures on civil society and civic space, and counter-terrorism-based detention, UN Doc. A/78/520, 10 October 2023, para. 30.

⁹⁹ Amnesty International, Algeria: Authorities must drop bogus charges against Hirak activist Mohamed Tadjadit, 17 July 2024. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/07/algeria-authorities-must-drop-bogus-charges-against-hirak-activist-mohamed-tadjadit/>; Amnesty International, Europe: Dangerously disproportionate: The ever-expanding national security state in Europe, Index: EUR 01/5342/2017, 17 January 2017, pp. 8, 12 –13. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/>

¹⁰⁰ United Nations Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, Adopted by General Assembly Resolution A/RES/53/144, 09 December 1998, Article 5.b.

¹⁰¹ 101 United Nations Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, Adopted by General Assembly Resolution A/RES/53/144, 09 December 1998, especially articles 5, 6, 7, 8, 9 and 12.

тэмдэглэсэн.¹⁰² Түүнчлэн хүний эрх хамгаалагчид эвлэлдэн нэгдэх эрхээ хэрэгжүүлэхдээ аливаа зүй бус хариу арга хэмжээнээс айж эмээхгүйгээр шүүмжлэлээ илэрхийлж, үйл ажиллагаагаа явуулах боломжтой байх шаардлагатай болохыг НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо болон бусад хүний эрхийн байгууллагууд (олон улсын болон бүс нутгийн) хүлээн зөвшөөрсөн.¹⁰³

Иймд эвлэлдэн нэгдэх эрх нь хувь хүмүүс хүний эрхийг хамгаалах зорилгоор аливаа байгууллага байгуулах, хүний эрхийн байгууллагууд зорилгоо хэрэгжүүлэхийн тулд чөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулах эрхийг мөн хамгаалдаг. Энэ талаар Африкийн Хүний болон Ард түмний эрхийн комисс тайлбарлахдаа: “Эвлэлдэн нэгдэх эрх нь үзэл бодлоо илэрхийлэх; төрийн үйл ажиллагааг шүүмжлэх; ялгаварлан гадуурхагдсан, нийгмийн эмзэг бүлгийн иргэд, түүний дотор эмэгтэйчүүд, хүүхдүүдийн эрхийг дэмжих; мөн бүс нутгийн болон олон улсын хүний эрхийн эрх зүйн хүрээнд зөвшөөрөгдөх бусад бүх үйл ажиллагааг хамгаалдаг”¹⁰⁴ гэжээ.

Хүний эрхийн байгууллагуудын эвлэлдэн нэгдэх эрхийг үндэслэлгүйгээр хязгаарлах нь эвлэлдэн нэгдэх үйл ажиллагааны бүхий л үе шатанд илэрч болох бөгөөд хүний эрх хамгаалагчдыг эвлэлдэн нэгдэхээс татгалзахад хүрдэг. Тухайлбал, Куба улсад эмэгтэйчүүдийн асуудлаар албан болон албан бус байдлаар зохион байгуулагдахыг хориглодог бөгөөд Үндсэн хуулиар зөвшөөрөгдсөн Кубын Эмэгтэйчүүдийн Холбоо (Federaciyn de Mujeres Cubanas, FMC)-г хүлээн зөвшөөрдөг. Үүний уршгаар эмэгтэйчүүдийн эрх хамгаалагчид дарамт хүчирхийлэл, эрүүгийн ял шийтгэлтэй тулгардаг.¹⁰⁵ Дэлхийн хувцас үйлдвэрлэлийн салбарын талаарх Эмнести Интернэшнлийн судалгааны хүрээнд хийсэн ярилцлагын үеэр үйлдвэрүүдэд айдас ноёлсон орчин бүрдсэн бөгөөд удирдлага, үйлдвэрийн эздийн зүгээс ажилчдыг үйлдвэрчний эвлэлд гишүүнээр элссэн, эсхүл эвлэлдэн нэгдэх гэж оролдсоных нь төлөө байнга дарамталж, ажлаас халж, сүрдүүлдэг хэмээн үйлдвэрчний эвлэлийн зохион байгуулагчид хэлсэн.¹⁰⁶

Хүний эрхийн албан бус эвлэл холбоо нь олонх тохиолдолд албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгддөггүй тул зорилгоо хэрэгжүүлэхэд нь шаардлагатай улс төрийн орон зай, нөөц болон санхүүжилт авах боломжгүй болж онцгой бэрхшээлтэй тулгардаг. Эвлэлдэн нэгдэх эрх нь албан бус зохион байгуулалтын нэгдэлд хамаарах бөгөөд бүртгэл заавал шаардах ёсгүй гэдгийг НҮБ-ын тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудлаар хариуцсан Тусгай илтгэгч онцолсон. Гэвч албан ёсны зохион байгуулалтын бүтэцгүй байх нь эдгээр бүлгүүд зорилгоо хэрэгжүүлэхэд бодит хүндрэл учруулж болзошгүйг, мөн тухайн албан бус бүлэгт хөндлөнгөөс нөлөөлөхийг санаархаж буй этгээдүүд тэдгээр нэгдлийг “хууль бус” гэж үзэхэд хүргэдэг болохыг онцолсон.¹⁰⁷ Америк тивийн улс орнуудад хүчээр алга болсон хүмүүсийн ар гэрийнхэн, ихэвчлэн эмэгтэйчүүдийн санаачилгаар байгуулж, удирддаг бүлгүүд эрэл, хайгуулын явцад ихэвчлэн өөр хоорондоо органик байдлаар холбогддог. Ихэнхдээ албан бус шинжтэй эдгээр байгууллагыг байгуулах, хүчирхэгжих үйл явцыг гэмт хэрэгтнүүд болон шударга ёсны төлөөх тэмцлийг нь эсэргүүцдэг бусад этгээд аюул заналхийлэл хэмээн

¹⁰² UN Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Report, 28 July 2011, UN Doc. A/66/203, paras. 29, 43 and 56.

¹⁰³ UN Human Rights Committee, Views: Communication No 1128/2002, 29 March 2005, UN Doc CCPR/C/83/D/1128/2002 (de Morais v Angola), para. 6.7: Associations must be able to “criticize or openly and publicly evaluate their Governments without fear of interference or punishment”; UN Declaration on Human Rights Defenders, Article 6, 7 and 8; the European Court of Human Rights has maintained that the right of an association, in the form of an NGO, to exercise their right to freedom of expression when addressing matters of public interest requires particular protection, since NGOs play the role of “watchdog[s]” similar to that of the media. European Court of Human Rights, Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia, Application no. 57829/00, 27 May 2004, para 42; OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, (previously cited), para 31. ACHPR guidelines. Para. 29.

¹⁰⁴ African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 28, citing International Pen and Others (on behalf of Ken Saro-Wira) v. Nigeria, Comm. Nos. 137/94, 139/94, 154/96 and 161/97 (1998) <https://achpr.au.int/en/decisions-communications/international-pen-constitutional-rights-project-civil-liberties-13794>

¹⁰⁵ Amnesty International, Nos quieren calladas, pero seguimos resistiendo: prácticas autoritarias y violencia estatal contra mujeres en cuba, 26 November 2025, p. 36. <https://www.amnesty.org/en/documents/amr25/0488/2025/es/>

¹⁰⁶ Amnesty International, South Asia: Stitched up: Denial of freedom of association for garment workers in Bangladesh, India, Pakistan and Sri Lanka, Index: ASA 04/8929/2025, 27 November 2025. <https://www.amnesty.org/en/documents/asa04/8929/2025/en/>

¹⁰⁷ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, A/HRC/29/25, 28 April 2015, para. 59.

үзэж, улмаар дарамт шахалт үзүүлэх эрсдэлд хүргэдэг.¹⁰⁸ НҮБ-ын “Хүчээр алга болгохоос бүх хүнийг хамгаалах тухай” конвенц нь “байгууллага, эвлэл холбоог чөлөөтэй байгуулах, нэгдэх, оролцох эрх”-ийг хүлээн зөвшөөрдөг.¹⁰⁹

Бүртгэлийн үйл явц (дэлгэрэнгүйг 4.4 болон 4.5-р хэсгээс үзнэ үү) нь хүний эрхийн байгууллагууд, ялангуяа ялгаварлан гадуурхалтад өртсөн нийгмийн бүлгүүдэд ноцтой саад бэрхшээл учруулдаг.¹¹⁰ Бүртгэлийн үйл явцтай холбоотой хэт ачаалал, бүртгүүлэхэд тавих зүй бус шаардлага нь төрийн байгууллагуудын зүгээс хууль бус тандалт, дарамт шахалтад үзүүлэх эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг.¹¹¹ Түүнчлэн төрийн байгууллагууд бүртгэхээс татгалзах аргыг хараат бус ТББ-ууд болон хүний эрх хамгаалагчдыг тухайлан онилох хэрэгсэл болгон ашиглах нь элбэг тохиолддог.¹¹² Тухайлбал, бүртгүүлээгүй гэх үндэслэлээр эрүүгийн хэрэг үүсгэх,¹¹³ ЛГБТИ зэрэг бүлгүүдийг улам бүр ялгаварлан гадуурхах зорилгоор ашигладаг.¹¹⁴

Гадаадын нөлөөнөөс сэргийлэх, ил тод байдлыг хангах, эсхүл мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх нэрийдлээр бүртгэгдсэн байгууллагуудад (эсхүл бүртгэх явцад) үндэслэлгүй, зүй бус хязгаарлалт тавьсан ТББ-ын тухай хууль тогтоомжуудыг Эмнести Интернэшнл олон жилийн турш баримтжуулсаар ирсэн.¹¹⁵ Эдгээр хууль тогтоомж нь засгийн газрын бодлогыг шүүмжлэгчдийг “гадаадын агент”,¹¹⁶ “экстремист”,¹¹⁷ эсвэл “зохисгүй байгууллага”¹¹⁸ гэх зэргээр гутаан доромжилсон байдлаар цоллож, улмаар санхүүжилт авах боломжийг үндэслэлгүйгээр хязгаарлах, хэт хөндлөнгийн оролцоо эсхүл хүнд суртал бүхий тайлагналтын шаардлага тавих, хүний эрхийн байгууллагууд, бусад шүүмжлэлт дуу хоолой болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зөрчих бусад ноцтой үр дагаварт хүргэдэг.¹¹⁹ Дарангуй шинжтэй ТББ-ын хууль тогтоомжид тогтоосон хатуу шаардлагыг биелүүлээгүй гэх үндэслэлээр эвлэлдэн нэгдсэн байгууллагын үйл ажиллагааг түр түдгэлзүүлэх, цаашлаад татан буулгах зэрэг хүнд хариуцлага ногдуулах зохицуулалт ч түгээмэл байдаг.¹²⁰

¹⁰⁸ Amnesty International, Americas: Searching Without Fear: International Standards for protecting women searchers in the Americas, Index: AMR 01/8458/2024, 29 August 2024, p.49. <https://www.amnesty.org/en/documents/amr01/8458/2024/en/>

¹⁰⁹ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (ICPPED), United Nations General Assembly resolution 61/177, 20 December 2006, Article 24.7. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>

¹¹⁰ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 April 2014, para. 54:

¹¹¹ Amnesty International, Egypt: “Whatever security says must be done”: Independent NGOs’ freedom of association restricted in Egypt, Index: MDE12/0464/2025, 24 November 2025, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde12/0464/2025/en/>; Amnesty International, Africa: We are facing extinction: Escalating anti-LGBTI sentiment, the weaponization of law and their human rights implications in select African countries, Index: AFR 01/7533/2024, 9 January 2024, for example, pp. 25-26 (Kenya), pp. 31-32 (Malawi), pp. 55-56 (Zimbabwe). https://www.amnesty.org/en/documents/afr01/7533/2024/en/?utm_source=annual_report&utm_medium=pdf&utm_campaign=2024

¹¹² Amnesty International, Update: The Human Rights Situation in Azerbaijan ahead of COP29, 1 November 2024. https://www.amnesty.org/en/documents/eur55/8703/2024/en/?utm_source=annual_report&utm_medium=pdf&utm_campaign=2024

¹¹³ Amnesty International, Equatorial Guinea: Human rights defender arrested once again: Joaquin Elo Ayeto, Index: AFR 24/8453/2024, 29 August 2024. https://www.amnesty.org/en/documents/afr24/8453/2024/en/?utm_source=annual_report&utm_medium=pdf&utm_campaign=2024

¹¹⁴ Amnesty International, Violations of rights to freedom of expression, association and assembly based on sexual orientation, gender identity and/or expression: Submission to the UN Independent Expert on sexual orientation and gender identity, Index: IOR 40/7655/2024, 13 February 2024, pp. 7-8, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/7655/2024/en/>

¹¹⁵ Amnesty International, Laws designed to silence: The global crackdown on civil society organizations, Index: ACT 30/9647/2019, 21 February 2019, <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/9647/2019/en/>

¹¹⁶ Nicaragua: The year ends with systematic repression and a streamlined state strategy against any form of dissent, Index: AMR 43/8834/2024, 17 December 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/amr43/8834/2024/en/>; Amnesty International, The State of the World’s Human Rights: April 2025, Index: POL 10/8515/2025, 28 April 2025, p. 276, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/8515/2025/en/>

¹¹⁷ UN Human Rights Committee, Concluding Observations: Russian Federation, 1 December 2003, UN Doc. CCPR/CO/79/RUS, para. 20.

¹¹⁸ Russia: Amnesty International declared “undesirable organization” amid escalating crackdown on dissent, 19 May 2025, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/05/russia-amnesty-international-declared-undesirable-organization-amid-escalating-crackdown-on-dissent/>

¹¹⁹ Amnesty International, Freedom of assembly and association rights, collective action and human solidarity facing existential threat: preserving the fundamental principles: Submission to the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Index: IOR 40/9533/2025, 25 June 2025. <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/9533/2025/en/>

¹²⁰ Amnesty International, Egypt: “Whatever security says must be done”: Independent NGOs’ freedom of association restricted in Egypt, Index: MDE12/0464/2025, 24 November 2025, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde12/0464/2025/en/>; Amnesty International, Tunisia: Escalating crackdown on human rights organizations reaches critical levels, 14 November 2025. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/11/tunisia-escalating-crackdown-on-human-rights-organizations-reaches-critical-levels/>

Үйлдвэрчний эвлэлийн идэвхтнүүд зэрэг хүний эрх хамгаалагчид¹²¹ үйл ажиллагаа явуулсныхаа төлөө төрийн болон төрийн бус оролцогчдын зүй бус үйлдлийн бай болж шийтгэл болон айлган сүрдүүлэлтэд өртдөг. Байгаль орчны эрх хамгаалагчид¹²² нь өнөөгийн уур амьсгалын хямралын үед засгийн газруудын эс үйлдэл, хангалтгүй арга хэмжээ, компаниудын хууль бус үйл ажиллагаа, хүний эрхийн зөрчлийг илчлэхэд онцгой чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.¹²³ Гэвч хүчирхэг ашиг сонирхлын бүлгүүдтэй сөргөлдөх нь ноцтой эрсдэл дагуулдаг бөгөөд сүүлийн жилүүдэд хүний эрх хамгаалагчдын эсрэг бүртгэгдсэн зөрчил, амь насыг нь хөнөөсөн тохиолдлуудын ихэнхийг байгаль орчны хамгаалагчид эзэлж байна.¹²⁴

Хүний эрх хамгаалагчдын эсрэг халдлага нь олон хэлбэртэй байдаг. Үүнд хууль бус цахим тандалт (2.1-р хэсгийг үзнэ үү), терроризмын эсрэг хилс хэргээр захиргааны хязгаарлалт тогтоох, эсхүл эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх (2.2-р хэсэг), олон нийтийн оролцооны эсрэг стратегийн шүүхийн маргаан, дур зоргоор баривчлах, бие махбодын халдлага, цаашлаад амь насыг нь хөнөөх үйлдэл багтана. Эдгээр арга тактик нь ихэвчлэн ялгаварлан гадуурхалтад аль хэдийн өртсөн иргэний нийгмийн байгууллагууд, тэр дундаа нийгмийн эмзэг орхигдсон бүлгүүдийн эрхийн төлөө ажилладаг хүний эрх хамгаалагчдад ноцтой нөлөөлдөг. Хэдийгээр ийм халдлагууд нь эвлэлдэн нэгдэх эрхийн эсрэг шууд чиглээгүй байж болох хэдий ч, эдгээр аюул занал, хор хохирол нь хүний эрх хамгаалагчдын (хувь хүн болон тэдний байгууллагуудын) эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэхэд ноцтой сөргөөр нөлөөлдөг.

Америк хоорондын Хүний эрхийн шүүх *G Garcha and family v. Guatemala* хэрэгт, хүчээр алга болсон гэр бүлийн гишүүдээ хайж буй эмэгтэйчүүдийн байгуулсан *Grupo de Apoyo Mutuo* холбооны гишүүдийн эсрэг үйлдэгдсэн заналхийлэл нь тэдний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэхтэй шууд холбоотой болохыг хүлээн зөвшөөрч, Гватемал улс эдгээр эмэгтэйчүүдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зөрчсөн хэмээн дүгнэсэн.¹²⁵

ОЛОН НИЙТИЙН ОРОЛЦООГ ХЯЗГААРЛАХ СТРАТЕГИЙН НЭХЭМЖЛЭЛ

Олон нийтийн оролцоог хязгаарлах стратегийн нэхэмжлэл (ОНОХСН) нь хүний эрхийн байгууллагууд, ялангуяа газар, байгаль орчны хамгаалагчдад ноцтой аюул заналхийлэл учруулж байна. ОНОХСН нь төрийн байгууллага, томоохон корпорац зэрэг эрх мэдэл бүхий этгээдүүд хууль зүйн арга хэрэгслийг санаатайгаар, урвуулан ашиглаж, зөрчил, хууль бус үйлдэл, хүний эрхийн зөрчлийг илчилсэн, шүүмжилсэн этгээдүүдийг айлган сүрдүүлэх, дуугүй болгох, шийтгэх зорилгоор хэрэглэхийг илэрхийлсэн ойлголт юм. Энэ нь шинэ зүйл биш (энэ

¹²¹ Amnesty International, Algeria: 19 NGOs and International Trade Union Federations Call for the Immediate Release of Unionist and Human Rights Defender Ali Mammeri, Index: MDE 28/0506/2025, 24 November 2025. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde28/0506/2025/en/>; Amnesty International, El Salvador: Criminal justice system used to punish defenders, 9 October 2025, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/10/el-salvador-sistema-penal-utilizado-como-arma-para-castigar-a-quienes-defienden-derechos-humanos/>; Amnesty International, Belarus: Release of 52 prisoners “welcome” but without accountability repression persists, 12 September 2025. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/09/belarus-release-of-52-prisoners-welcome-but-without-accountability-repression-persists/>

¹²² The crucial role and the risks faced by environmental rights defenders has been widely acknowledged. See for example: Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion OC-32/25 of 29 May 2025. Requested by the Republic of Chile and the Republic of Colombia. Climate emergency and human rights, para. 563. https://www.refworld.org/sites/default/files/2025-08/20250703_18528_decision-1.pdf; United Nations, Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (Escazú Agreement), adopted on 4 March 2018, Articles 9, 4.2, 4.6. <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CTC-XXVII-18.pdf>; UN Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Report, Tipping points: human rights defenders, climate change and a just transition, UN Doc. A/80/114, 4 July 2025.

¹²³ Amnesty International, Extraction Extinction: Why the lifecycle of fossil fuels threatens life, nature and human rights, Index: POL 30/0438/2025; 12 November 2025. <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/0438/2025/en/>

¹²⁴ Global Witness, Missing Voices: The Violent Erasure of Land and Environmental Defenders, 2024, p.14. <https://globalwitness.org/en/campaigns/land-and-environmental-defenders/missing-voices/>; Global Witness, Roots of resistance: Documenting the global struggles of defenders protecting land and environmental rights, 17 September 2025. <https://globalwitness.org/en/campaigns/land-and-environmental-defenders/roots-of-resistance/>

¹²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de Garcha y familiares Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2012, Serie C No. 258, para. 182. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_258_esp.pdf

нэр томьёог Хойд Америкийн судлаачид 1980-аад оны сүүлчээр анх хэрэглэж эхэлсэн)¹²⁶ хэдий ч уур амьсгалын шударга ёс зэрэг ил тод байдал, хариуцлагыг шаардсан чухал салбаруудад шүүмжлэлийг боомилох зорилгоор ашиглах нь сүүлийн жилүүдэд эрчимтэй нэмэгдэж, онцгой анхаарал татах болсон. ОНОХСН нь үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх, тайван жагсаал цуглаан хийх эрх болон хүний эрх хамгаалах эрхийг ноцтойгоор хязгаарлах зорилготой.¹²⁷

Ийм нэхэмжлэлүүд нь асар өндөр зардал, удаан үргэлжлэх шүүхийн маргаан дагуулж, хүний эрхийн төрийн бус байгууллага, иргэдийн санаачилгын байгууллага, хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын чухал нөөцийг шавхах, тарамдуулах, улмаар тэдний оршин тогтнох чадварыг үгүй хийх, цаашлаад татан буулгах эрсдэлд хүргэдэг.¹²⁸ ОНОХСН -нд өртсөн хувь хүн, байгууллагууд нь зарим тохиолдолд сөрөг ПиАр кампанит ажил, тэр ч байтугай хүчирхийлэл, заналхийлэл, бие махбодын халдлагад өртдөг. Түүнчлэн ОНОХСН-ийн хүрээнд ашигладаг зарим эрүүгийн хуулийн заалтууд нь урьдчилсан хорих, ял эдлэх бодит эрсдэл дагуулдаг. ОНОХСН-ийн хор уршиг нь жендэр, арьс үндэс, уугуул болон нийгэм-эдийн засгийн байдал болон бусад шинжээр ялгаварлан гадуурхалтад өртсөн эмзэг орхигдсон бүлгийн хувь хүн, бүлэгт илүү ноцтой, давхардсан байдлаар илэрдэг. Ийм бүлгүүдийг төлөөлдөг байгууллагууд ихэвчлэн санхүүгийн нөөц багатай, санхүүжилт авах боломж хязгаарлагдмал байдаг тул ОНОХСН-ийн санхүүгийн дарамт тэдэнд илүү хүндээр тусдаг. ОНОХСН нь зөвхөн тухайлан чиглэсэн этгээдүүдэд төдийгүй иргэний нийгэмд өргөн хүрээнд ноцтой нөлөөлж, өөрийн үйл ажиллагаагаа цензурдэхэд хүргэдэг. Учир нь ийм нэхэмжлэлийн гол зорилго нь тухайн хэрэг, маргааныг шүүх шийдвэрлэх эсэхээс үл хамааран шүүмжлэлт дуу хоолойг нухчин дарахад чиглэдэг.

ОНОХСН-ийг олон төрлийн тактик, зарим тохиолдолд хэд хэдэн улсын эрх зүйн харьяаллын хүрээнд хэрэгжүүлэх боломжтой бөгөөд гаднаа хууль ёсны мэт харагддаг тул түүнийг илрүүлэх, задлан шинжлэхэд хүндрэлтэй нийлмэл үзэгдэл юм. Гэвч иргэний нийгмийн байгууллагууд үүний эсрэг хариу арга хэмжээ авч, энэ төрлийн маргаанд өртсөн байгууллагуудад эв санааны нэгдэл, дэмжлэг үзүүлэх, мөн үндэсний, бүс нутгийн болон олон улсын түвшинд ОНОХСН-ий эсрэг хүчтэй хэм хэмжээ, үр нөлөөтэй механизм бий болгохыг шаардаж байна. ОНОХСН-ийн эсрэг үр дүнтэй хууль тогтоомж нь бүх төрлийн урвуулан ашигласан үйлдлийг хамарсан, холбогдох байгууллагуудад ОНОХСН -ийг шуурхай, үр дүнтэй таньж илрүүлэх шалгуурыг агуулсан байх ёстой бөгөөд наад зах нь, эрт шатанд хэрэгсэхгүй болгох, нотлох үүргийг нэхэмжлэгч талд оногдуулах, үндсэн шүүхийн ажиллагааг түр зогсоох механизмыг заавал тусгах шаардлагатай.¹²⁹ Олон улсын хүний эрхийн байгууллагууд ч мөн ОНОХСН-ийн аюулыг анхааруулж, улс орнуудад шийдэмгий, бодит арга хэмжээ авахыг уриалж байна.¹³⁰

¹²⁶ See among others George W. Pring, SLAPPs: Strategic Lawsuits against Public Participation, 7 Pace Envtl. L. Rev. 3 (1989). DOI: <https://doi.org/10.58948/0738-6206.1535>

¹²⁷ See for example Business & Human Rights Resource Centre, Vexatious lawsuits: Corporate use of SLAPPs to silence critics, 2023, identifying 437 lawsuits initiated by business actors worldwide (with the highest number identified in Latin America, followed by Asia and the Pacific) that bear the hallmarks of SLAPPs between January 2015 and March 2023. This report highlights a pattern of vexatious litigation by business actors in sectors heavily dependent on natural resources which are also linked to environmental harm and the climate crisis. Three in four of the lawsuits tracked in this report were brought against people raising land rights and/or environmental-related concerns. <https://www.business-humanrights.org/en/from-us/briefings/vexatious-lawsuits-corporate-use-of-slapps-to-silence-critics/>; UNESCO, The 'Misuse' of Judicial System to Attack Freedom of Expression: Trends, Challenges and Responses, 2022 <https://www.unesco.org/en/articles/defamation-laws-and-slapps-increasingly-misused-curtail-freedom-expression>

¹²⁸ In March 2025, a court in North Dakota (United States) ordered three Greenpeace entities to pay USD 660 million to the fossil fuel company Energy Transfer. To date the lengthy and costly legal case is ongoing in the United States and in The Netherlands. <https://www.greenpeace.org/usa/energy-transfer-lawsuit/>. See also: Business and Human Rights Centre. USA: Energy Transfer requests North Dakota Supreme Court to block Greenpeace's lawsuit under EU anti-SLAPP Directive, 12 November 2025. <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/usa-energy-transfer-requests-north-dakota-supreme-court-to-block-greenpeaces-lawsuit-under-eu-anti-slapp-directive/>

¹²⁹ See for instance: Council of Europe Recommendation CM/Rec(2024)2 of the Committee of Ministers to Member States on Countering the Use of Strategic Lawsuits against Public Participation (SLAPPs), 5 April 2024. The Council of Europe Recommendation, although not perfect, contains progressive measures and mechanisms to counter SLAPPs and includes set of non-exhaustive indicators that can be used to identify them. <https://rm.coe.int/0900001680af2805>

¹³⁰ UN Human Rights Council Resolution, Freedom of opinion and expression, adopted on 10 July 2024, UN Doc. A/HRC/RES/56/7, <https://docs.un.org/en/A/HRC/RES/56/7>; UN Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Justice is not for Sale, 20 September 2024, UN Doc. A/79/362, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/271/12/pdf/n2427112.pdf>

3. ЭРХИЙН ХҮРЭЭ

3.1 ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ ОЙЛГОЛТЫН ТОДОРХОЙЛОЛТ

ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйлийг тайлбарлах зорилгоор “эвлэлдэн нэгдэх” ойлголтыг тодорхойлохдоо уг эрх нь иргэний, улс төрийн болон эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхүүдийн огтлолцолд оршдог онцлог мөн чанарт тулгуурлах ёстой. Эвлэлдэн нэгдэх эрх нь нэг талаас иргэний эрх бөгөөд бусадтай нэгдэхээр шийдсэн хувь хүмүүсийн эрхэд төрийн болон төрийн бус оролцогчид дур мэдэн халдах, хөндлөнгөөс оролцохоос хамгаалдаг бол улс төрийн эрх болохын хувьд улс төрийн оролцоог хэрэгжүүлэх, хүний эрхийн төлөө дуу хоолойгоо нэгтгэн хамгаалах, ялангуяа эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн асуудлаар хүний эрхийн нөлөөллийн үйл ажиллагаа явуулах, хамтран нэгдэж зорилгоо бодитой хэрэгжүүлэхэд уг эрх суурь үүрэг гүйцэтгэдэг. Түүнчлэн эвлэлдэн нэгдэх эрхэд үйлдвэрчний эвлэл байгуулах, түүнд элсэх зэрэг уламжлалт эдийн засгийн эрх (эдийн засаг болон иргэний эрхийн шинжийг аль алиныг нь агуулдаг) багтдаг.¹³¹ Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн энэхүү нийлмэл, олон хэмжээст мөн чанар нь уг эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой янз бүрийн асуудлыг гүн гүнзгий ойлгох, эвлэлдэн нэгдэх олон төрөл, хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрөх, ялгаварлан гадуурхалтад өртсөн болон нийгмийн эмзэг орхигдсон эсхүл гадуурхагдсан бүлгүүд зэрэг олон янзын бүлгүүд, мөн тэдний хэрэгжүүлэхээр зорьж буй зорилгын төрөлжилтийг шууд илэрхийлдэг. Иймээс эвлэл холбоог үүсгэн байгуулагчид болон гишүүдийн хүсэл зоригийн бие даасан байдалд хүндэтгэлтэй хандсан, уг эрхийг бодитой, үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн төрийн дэмжих үүрэгт суурилсан хүчтэй хамгаалалтыг бүрдүүлэх нь чухал.

3.1.1 ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ ЭРХИЙН АГУУЛГЫГ ӨРГӨН ХҮРЭЭНД ТОДОРХОЙЛОХЫН АЧ ХОЛБОГДОЛ

ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйл нь Америкийн Хүний эрхийн конвенцын 16 дугаар зүйлтэй харьцуулахад¹³² үйлдвэрчний эвлэлээс бусад ямар төрлийн эвлэлдэн нэгдэх хэлбэрийг хамгаалах, эсхүл эвлэлдэн нэгдэх зорилгыг тодорхой дурддаггүй. Гэхдээ уг заалтыг өргөн хүрээний зорилгыг бүх төрлийн холбоодыг ялгаваргүйгээр адил тэгш хамгаална гэж ойлгох нь зүйд нийцнэ.¹³³ Иймд Ерөнхий тайлбар №38-д хамгаалагдах эвлэлдэн нэгдэх төрлийг бүрэн гүйцэд жагсаах оролдлого хийх ёсгүй.

3.1.2 АЛБАН БОЛОН АЛБАН БУС

ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйлийн хамгаалалт нь албан ёсны болон албан бус эвлэл холбооны аль алинд нь хамаарна.¹³⁴ Де факто (бодит байдал дээр оршин тогтнож буй) эвлэлдэн нэгдсэн

¹³¹ Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary (2nd rev. ed.), Kehl am Rhein: Engel, 2005, pp. 496 and 497

¹³² Article 16.1 ACHR: “Everyone has the right to associate freely for ideological, religious, political, economic, labor, social, cultural, sports, or other purposes.”

¹³³ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, 21 May 2012, UN Doc. A/HRC/20/27, paras 51 and 52

¹³⁴ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report: General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources, 23 June 2023, UN Doc. A/HRC/53/38/Add.4, para. 6; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, A/HRC/29/25, 28 April 2015, <https://docs.un.org/en/A/HRC/29/25>, para. 59: “The Special Rapporteur has on many occasions emphasized that the right to freedom of association applies to informal associations and does not require that a group be registered ”

нэгдлийг хүлээн зөвшөөрөх нь чухал хэдий ч бодит байдалд тэдгээрт ач холбогдол өгдөггүй. Эмнести Интернэшнлийн баримтжуулалтаар, улс орнууд эвлэлдэн нэгдэх үйл ажиллагаанд хэт нарийн зохицуулалт тогтоох, үндэслэлгүйгээр хязгаарлах замаар улс төр, нийгмийн хяналт тогтоох, түүнчлэн албан бус холбоодын эрхийг хууль зүйн хувьд ил тод хүлээн зөвшөөрөөгүйгээс тэдгээрийн оршин тогтнож, үйл ажиллагаа явуулах орон зай бараг үгүй болж байна.¹³⁵ Энэ нь ялангуяа хуулийн этгээдийн статус олж авахад шаардлагатай нөөц бололцоо багатай эвлэлдэн нэгдсэн бүлэг, ялангуяа ядуу, ЛГБТИ хүмүүс, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, цагаачид, хүүхдүүд, арьс үндсээр ялгаварлагдсан хүмүүс, шашны бүлгүүд, байгаль орчин болон газар нутгийн хамгаалагчид зэрэг эмзэг орхигдсон бүлгүүдэд хамаарах хувь хүмүүсийн байгуулсан, эсхүл тэдгээр бүлгийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилготой байгууллагуудад онцгой сөргөөр нөлөөлдөг.¹³⁶

Эмнести Интернэшнл нь Ерөнхий тайлбар №38-д улс орнуудыг албан бусаар эвлэлдэн нэгдэх болон тэдгээрийн эрхийг хууль тогтоомж, бодлого, практикт тодорхой, ил тод хүлээн зөвшөөрөх шаардлагыг тусгахыг дэмжиж байна.

3.1.3 ЦАХИМ БОЛОН ЦАХИМ БУС

Эвлэлдэн нэгдэх эрхэд цахим болон цахим бус орчинд аль алинд нь чөлөөтэй эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хамруулан ойлгох ёстой.¹³⁷ Уг эрхийг цахим орчинд хэрэгжүүлэхийн тулд эвлэлдэн нэгдэх үйл ажиллагааг цэвэр цахим хэлбэрээр, эсхүл цахим ба цахим бус хосолсон байдлаар хэрэгжүүлэх, мөн өөрийн зорилтот үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай технологид

¹³⁵ Amnesty International, Egypt: "Whatever security says must be done": Independent NGOs' freedom of association restricted in Egypt, Index: MDE12/0464/2025, 24 November 2025. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde12/0464/2025/en/>; Amnesty International, Africa: We are facing extinction: Escalating anti-LGBTI sentiment, the weaponization of law and their human rights implications in select African countries, Index: AFR 01/7533/2024, 9 January 2024. <https://www.amnesty.org/en/documents/afr01/7533/2024/en/>; Amnesty International, El Salvador: Dizzying descent into a human rights crisis. Submission to the 48th session of the UPR working group, Index: AMR 29/8364/2024, January 2025. <https://www.amnesty.org/en/documents/amr29/8364/2024/en/>; Amnesty International, Kyrgyzstan at a crossroads: Unprecedented crackdown on civil society threatens country's standing on human rights and international cooperation, Index: EUR 58/7684/2024, 8 February 2024. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur58/7684/2024/en/>

¹³⁶ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, 21 May 2012, UN Doc. A/HRC/20/27, para. 64: "...The Special Rapporteur recognizes that the formation of associations embracing minority or dissenting views or beliefs may sometimes lead to tensions, but he emphasizes the duty of the State to ensure that everyone can peacefully express their views without any fear. For instance, in Lesotho, the Registrar General registered the first ever lesbian, gay, bisexual and transgender organization in the country called Matrix in November 2010 (after numerous delays)."; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 April 2014, para. 54; "The process of registering an association may prove to be cumbersome for marginalized groups and exclude groups such [as] minorities or persons with disabilities. For example, the language used to communicate could be inaccessible, and physical access to locations for registration could also be a challenge for those groups. Mandatory registration, particularly where authorities have broad discretion to grant or deny registration, provides an opportunity for the State to refuse or delay registration to groups that do not espouse "favourable" views. Associations formed to defend human rights, engage in civic awareness, and to lobby and advocate are susceptible to such delays and denials, as has reportedly been the case in the Sudan."; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, A/HRC/29/25, 28 April 2015, <https://docs.un.org/en/A/HRC/29/25>, para. 59 (in relation to associations involved in environmental protection): "...If a registration regime is to be established, he favours a "notification" regime for the establishment of associations rather than "authorization". A notification system has a particular resonance in the context of natural resource exploitation, where lobbying and advocacy is often done through social movements that may not have a formal organizational structure. Authorities and companies may be less inclined to engage with these movements because of their informal nature and may in fact accuse them of being illegal for being unregistered."

¹³⁷ Human Rights Committee, Concluding observations on the second periodic report of Cambodia, UN Doc. CCPR/C/KHM/CO/2, 27 April 2015, para. 21; UN Human Rights Council, Resolution 38/7, The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet, UN Doc. A/HRC/RES/38/7, 17 July 2018, para. 8, <https://docs.un.org/en/A/HRC/RES/38/7>; UN General Assembly, Resolution, Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, including the rights to peaceful assembly and freedom of association, UN Doc. A/RES/73/173, 8 January 2019, para. 4. <https://docs.un.org/en/A/RES/73/173>; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Thematic Report, UN Doc. A/HRC/41/41, 17 May 2019, para. 28.

саадгүй нэвтрэх боломжтой байх шаардлагатай.¹³⁸ Цахим болон цахим бус орчинд эвлэлдэн нэгдэх үйл ажиллагааны хоорондын нарийн, харилцан уялдаатай холбоог Ерөнхий тайлбар №38 хүлээн зөвшөөрөх нь чухал юм нь. Эдгээр орон зай нь олон янзын хэлбэрээр хоорондоо нягт холбогддог. Түүнчлэн цахим орчинд хэрэгжүүлж буй зохицуулалтын арга хэмжээ, тодорхой платформуудын үйл ажиллагааны логик, бүтцийн онцлог нь цахим бус орчинд эвлэлдэн нэгдэх боломжид нөлөөлөх, хэлбэржүүлэх хүчин зүйл болдог. Иймд Ерөнхий тайлбар №38 нь цахимаар болон биетээр эвлэлдэн нэгдэх үйл ажиллагаанд нөлөөлдөг хувийн өмчийн хяналтын хэлбэрүүд, түүний дотор төрөл бүрийн цахим платформуудыг харгалзан үзэх шаардлагатай.¹³⁹

Хүний эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хэрэгжилтийг хангах талаарх улс орнуудын үүрэг нь цахим нэгдэл, түүнчлэн цахим орчинд эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэх, түүний дотор цахим орчин дахь гутаан доромжлол, дарамт шахалт, тэдгээрийн өргөн хүрээтэй тархалт, вэбсайтыг хаах,¹⁴⁰ хууль бус тандалт, интернэтийг тасалдуулах,¹⁴¹ эсхүл мэдээлэл олж авах, түүнийг түгээхийг саатуулах бусад арга тактикууд багтана (2.1-р хэсгийг үзнэ үү). Тайван цуглаан болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч “олон улсын эрх зүй нь тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийг бодитоор биеэр хэрэгжүүлсэн эсэхээс үл хамааран, одоо байгаа болон ирээдүйд бий болох технологиор дамжуулан хэрэгжүүлэх тохиолдолд ч нэгэн адил хамгаалдаг” хэмээн онцлон тэмдэглэсэн.¹⁴²

3.1.4 АШГИЙН БУС

22 дугаар зүйлийн хүрээнд “эвлэлдэн нэгдсэн нэгдэл” гэж тодорхойлох үндсэн шинжүүдийн нэг нь тэдгээрийн үндсэн зорилго нь ашиг олоход чиглээгүй байх явдал юм. Өөрөөр хэлбэл эвлэлдэн нэгдэж байгаа үндсэн зорилго нь эдийн засгийн үйл ажиллагаанаас үүсэж болох ашгийг гишүүдэд хуваарилахгүй байхад чиглэнэ.¹⁴³ Эвлэлдэн нэгдэх ашгийн бус шинж нь энэхүү эрхийн хамрах хүрээг тайлбарлахад чиглэсэн тодорхойлолтод системтэйгээр тусгагдсаар ирсэн.¹⁴⁴

¹³⁸ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/29/25/Add.1, 27 April 2015, paras 34 and 53

¹³⁹ By way of comparison, note the reference to this in UN Human Rights Committee, General Comment 37, para. 10

¹⁴⁰ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Thematic Report, UN Doc. A/HRC/41/41, 17 May 2019, paras 41-42.

¹⁴¹ UN Human Rights Council, Resolution, UN Doc. A/HRC/RES/32/13, 18 July 2016, para. 10: “Also condemns unequivocally measures to intentionally prevent or disrupt access to or dissemination of information online in violation of international human rights law, and calls upon all States to refrain from and cease such measures.” <https://docs.un.org/en/A/HRC/RES/32/13>; UN Human Rights Council, Resolution 50/17, The rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/RES/50/17, 20 July 2022, preamble, paras 6 and 7

¹⁴² UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Thematic Report, UN Doc. A/HRC/41/41, 17 May 2019, para. 28 (emphasis added). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/141/02/pdf/g1914102.pdf>

¹⁴³ For a definition of “non-profit” see for example: OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 43: “An association should be not-for-profit, meaning that the generation of income must not be its primary purpose. Further, an association must not distribute any profits that might arise from its activities among its members or founders, but should invest them in the association and use them the pursuit of the association’s objectives.”; European Parliament resolution of 17 February 2022 with recommendations to the Commission on a statute for European cross-border associations and non-profit organisations (2020/2026(INL)), Article 2, Definitions, a): “‘non-profit’ means not having as a primary aim the generation of a profit, even though for economic activities might be carried out. Where a profit is generated by a non-profit organisation, it is invested in the organisation for the pursuit of its objectives, and not distributed among members, founders or any other private parties. The granting of public benefit status pursuant to Article 21 is not a necessary condition for considering an organisation to have a non-profit nature. However, where public benefit status is granted, the purpose of the organisation shall be regarded as non-profit.”

¹⁴⁴ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report: General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources, UN Doc. A/HRC/53/38/Add.4, 23 June 2023, para. 6: “While these associations can take a wide variety of forms, it is understood that they share some basic commonalities: they are non-governmental, non-profit, non-violent and self-governing entities that pursue common interests and values in various spheres of life, including in political, social, cultural, religious and scientific fields.”; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, 29 June 2017, UN Doc. A/HRC/35/28, paras 10 and 56; OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 7: “[A]n association is an organized, independent, not-for-profit body based on the voluntary grouping of persons with a common interest, activity

Гэвч албан болон албан бус эвлэлдэн нэгдэх олон янз байдал, түүний дотор зохион байгуулалтын нарийн бүтэц, мөн тэдгээрийн явуулдаг үйл ажиллагааны өргөн хүрээг харгалзан үзвэл, Ерөнхий тайлбар №38-ын зорилгоор эвлэлдэн нэгдэх талаарх аливаа тодорхойлолт нь үндэсний хууль тогтоомжийн дагуу “ашгийн төлөө” гэж үзэж болох зарим эдийн засгийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллагуудыг, ашиг олох нь тэдгээрийн үндсэн зорилго биш л бол, хамрах хүрээнээс хасах ёсгүй.¹⁴⁵

3.1.5 ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН БҮТЦИЙН ЗАРИМ ХЭЛБЭР

Эвлэл холбоо гэсэн тодорхойлолт нь албан ёсны болон албан бус хэлбэрийн аль алинд нь тодорхой хэмжээний зохион байгуулалтын бүтэц оршин байхыг зайлшгүй шаарддаг.¹⁴⁶ Энэ нь эвлэлдэн нэгдэх эрх хэрэгжиж буй эсэхийг тодорхойлох үндсэн шалгуур бөгөөд, жишээлбэл, эвлэлдэн нэгдсэн нэгдлийг тайван жагсаал цуглаан хийх эрхээ удаан хугацаанд хэрэгжүүлж буй хүмүүсийн нэгдлээс ялгаж ойлгоход чухал ач холбогдолтой.¹⁴⁷ Ялангуяа, тайван жагсал цуглаан нь хугацаагаар хязгаарлагддаггүй шинжийг харгалзан үзвэл энэ ялгаа онцгой ач холбогдолтой.¹⁴⁸

3.1.6 САЙН ДУРААР ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ: ТӨРИЙН ҮЛ ОРОЛЦОХ ҮҮРЭГТ ХАМААРАХ ЭРХИЙН ХЭМЖЭЭ, БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ БОЛОН НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙН ХҮРЭЭНД БАЙГУУЛСАН НЭГДЛИЙГ ХАМРУУЛАХГҮЙ БАЙХ

Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 20 дугаар зүйлийн нэгэн адил ИУТЭТОУП-ын 22 дугаар зүйлд “бусадтай эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй” хэмээн заасан нь уг эрхийн “сайн дурын” шинж, эвлэл холбоо байгуулах, түүнд нэгдэх агуулгын аль алиныг тодотгож өгсөн.¹⁴⁹ Түүнчлэн 22

or purpose. An association does not have to have legal personality, but does need some institutional form or structure.”; Inter-American Juridical Committee of the Organization of American States, Declaration of Inter-American principles on the creation, operation, financing, and dissolution of nonprofit civil entities, OEA/Ser.Q, CJI/RES. 282 (CII-O/23) rev.3, 15 March 2024,, principle 2; African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 1: “An association is an organized, independent, not-for-profit body based on the voluntary grouping of persons with a common interest, activity or purpose. Such an association may be formal (de jure) or informal (de facto).”

¹⁴⁵ OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 43: “An association should be not-for-profit, meaning that the generation of income must not be its primary purpose...”. Also in the Council of Europe Recommendation CM/Rec(2007)14, NGOs are defined as “voluntary self-governing bodies or organisations established to pursue the essentially non-profit-making objectives (emphasis added) of their founders or members” and are recognized the freedom to “engage in any lawful economic, business or commercial activities in order to support their not-for-profit activities”. Council of Europe Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, Adopted by the Committee of Ministers on 10 October 2007, CM/Rec(2007)14, paras 1, 14 and 57 <https://search.coe.int/cm?i=09000016805d534d>

¹⁴⁶ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, 21 May 2012, UN Doc. A/HRC/20/27, para. 64: “...Members of associations should be free to determine their statutes, structure and activities and make decisions without State interference...”; OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 7: “... An association does not have to have legal personality, but does need some institutional form or structure.”

¹⁴⁷ UN Human Rights Committee, General Comment 37, para. 4: “The right of peaceful assembly protects the non-violent gathering by persons for specific purposes, principally expressive ones. It constitutes an individual right that is exercised collectively. Inherent to the right is thus an associative element.”

¹⁴⁸ UN Human Rights Committee, General Comment 37, para. 54: “Concerning restrictions on the time of assemblies, participants must have sufficient opportunity to manifest their views or to pursue their other purposes effectively. Peaceful assemblies should generally be left to end by themselves...”

¹⁴⁹ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report: General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources, 23 June 2023, UN Doc. A/HRC/53/38/Add.4, para. 6; European Commission of Human Rights of the Council of Europe, Young, James and Webster v. the United Kingdom, Applications Nos 7601/76 and 7806/77, 1981, Commission’s report, para. 167: “[...] The Commission observes that the term “association” presupposes a voluntary grouping for a common goal. The relationship between workers employed by the same employer cannot be understood as an association in the sense of Art. 11 because it depends only on the contractual relationship between employee and employer.”

дугаар зүйлд “эвлэлдэн нэгдэхгүй байх эрх”-ийг хамгаалдаг бөгөөд энэ нь хувь хүн аливаа эвлэл холбоонд харьяалагдах эсэх, эсхүл түүнээс гарах эсэхээ чөлөөтэй мэдэх эрхийн агуулгыг илэрхийлдэг. Энэ ч утгаараа Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 20 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хэнийг ч аливаа эвлэл холбоонд албадан оруулах ёсгүй” хэмээн заасан.¹⁵⁰

Эвлэлдэн нэгдэх энэхүү сайн дурын шинж нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд хуулиар байгуулагдсан байгууллагууд ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйлд заасан эвлэлдэн нэгдэх эрхийн хамгаалалтад хамаарахгүй үндэслэлийг тайлбарладаг. Эдгээр байгууллага нь хувь хүмүүсийн нийтлэг зорилгын төлөө сайн дураар эвлэлдэн нэгдэх хүсэл зоригийн үр дүнд бус, харин дотоодын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагддаг бөгөөд төрөөс хараат бус байж чаддаггүй.¹⁵¹

Энэхүү ойлголт нь эвлэл холбоодын өөр нэгэн суурь шинж болох өөрийгөө удирдах, хараат бус байдлыг хангах хүсэл зоригийн бие даасан байдалтай шууд холбоотой бөгөөд төртэй харилцах харилцаанд энэ шинж чухал ач холбогдолтой.¹⁵² Өөрөөр хэлбэл, төр нь уг эрхийг үндэслэлгүйгээр хязгаарлахгүй байх үүргийнхээ хүрээнд, “эвлэл холбоод өөрсдийн дүрэм, бүтэц, үйл ажиллагааг чөлөөтэй тогтоож, төрийн аливаа хөндлөнгийн оролцоогүйгээр шийдвэр гаргах боломжтой байх ёстой”¹⁵³ гэж заасан байдаг.

Эвлэл холбооны гишүүнчлэлтэй холбоотойгоор, Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч “эвлэл холбоод өөрсдийн гишүүдийг чөлөөтэй сонгох, гишүүнчлэлд нээлттэй байх эсэхээ өөрсдөө шийдвэрлэх эрхтэй байх ёстой”¹⁵⁴ хэмээн тодотгосон. Мөн Хүний эрхийн хороо үйлдвэрчний эвлэлийн гишүүнчлэлд тогтоосон хязгаарлалтуудыг арилгахыг улс орнуудад хандан уриалсаар ирсэн.¹⁵⁵

¹⁵⁰ UN Human Rights Council, Resolution, The rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/RES/15/21, 6 October 2010, preamble: “Reaffirming that everyone has the rights to freedom of peaceful assembly and of association and that no one may be compelled to belong to an association”; UN Human Rights Committee Concluding Observations on Azerbaijan 2016 (joining ruling party); UN Human Rights Committee Concluding Observations on Kazakhstan, UN Doc. CCPR/C/KAZ/CO/2, 9 August 2016, para. 53-54 (mandatory affiliation to trade unions) <https://docs.un.org/en/CCPR/C/KAZ/CO/2>; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, 21 May 2012, UN Doc. A/HRC/20/27, para. 55. On the “withdrawal from an association” as part of the negative aspect of the right to freedom of association, see for instance European Court of Human Rights, Sigurpur A. Sigurjynsson v. Iceland, 1993, para. 35. Additionally, the European Court of Human Rights has applied the negative aspect of the right to freedom of association to the obligation to contribute financially to an association without formal membership and considered it an interference with the right, see *Vörður Ylafsson v. Iceland*, Application no. 20161/06, 27 April 2010, para. 48; *Geotech Kancev GmbH v. Germany*, Application no. 23646/09, 2 June 2016, para. 53.

¹⁵¹ UN Human Rights Committee, *Wallman v. Austria*, Communication no. 1002/2001, UN Doc. CCPR/C/80/D/1002/2001, 1 April 2004, paras 9.4 and 9.5, <https://juris.ohchr.org/casedetails/1101/en-US:9.4> “The Committee observes that the Austrian Chamber of Commerce was founded by law rather than by private agreement, and that its members are subordinated by law to its power to charge annual membership fees. It further observes that article 22 of the Covenant only applies to private associations, including for purposes of membership.” 9.5: “The Committee considers that once the law of a State party establishes commerce chambers as organizations under public law, these organizations are not precluded by article 22 of the Covenant from imposing annual membership fees on its members, unless such establishment under public law aims at circumventing the guarantees contained in article 22. However, it does not appear from the material before the Committee that the qualification of the Austrian Chamber of Commerce as a public law organization, as envisaged in the Austrian Constitution as well as in the Chamber of Commerce Act of 1998, amounts to a circumvention of article 22 of the Covenant...”

¹⁵² UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report: General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources, 23 June 2023, UN Doc. A/HRC/53/38/Add.4, para. 6; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, Report on his mission to Oman, A/HRC/29/25/Add.1, 27 April 2015, para. 47: “Independence from the Government and other institutions is one of the founding aspects of the right to freedom of association. The right is meant to empower individuals to come together and work for their interests, so long as they are doing so for legal and peaceful purposes.”; Inter-American Juridical Committee of the Organization of American States, Declaration of Inter-American principles on the creation, operation, financing, and dissolution of nonprofit civil entities, OEA/Ser.Q, CJI/RES. 282 (CII-O/23) rev.3, 15 March 2024, principle 2; African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, paras 9, 11, 23, 37; OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, principle 3 (para. 28) and principle 4 (para. 29).

¹⁵³ UN Human Rights Council, First Thematic Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 64.

¹⁵⁴ UN Human Rights Council, First Thematic Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 55.

¹⁵⁵ Human Rights Committee, Concluding observations on the third periodic report of Monaco, UN Doc. CCPR/C/MCO/CO/3, 28 April 2015, para. 13; Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of the Republic of Korea, UN Doc. CCPR/C/KOR/CO/4, 3 December 2015, paras 54-55.

3.1.7 ХУВИЙН БОЛОН ХАМТЫН ШИНЖ: ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН ХУВИАР ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ ЭРХ

Эвлэлдэн нэгдэх эрх нь хувь хүмүүс аливаа ялгаварлан гадуурхалтгүйгээр эвлэл холбоо байгуулах эрх¹⁵⁶ (“Хүн бүр бусадтай эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй...”),¹⁵⁷ хамтран үйл ажиллагаа явуулах, нийтлэг зорилгыг хэрэгжүүлэх эрхийг баталгаажуулаад зогсохгүй, үйл ажиллагаа явуулах хамтын эрхийг мөн хамгаалдаг.¹⁵⁸ Энэ нь эвлэл холбоод нь өөрсдөө эрхийн субъект байж, үзэл бодлоо илэрхийлэх, хувийн нууцад халдашгүй байх, олон нийтийн хэрэгт оролцох, хүний эрхийг хамгаалах, шударга шүүхээр шүүлгэх болон үр нөлөөтэй гомдол гаргах эрхийг эдэлнэ гэсэн үг юм.¹⁵⁹

Эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хүний тоо нь тухайн эрхийн зорилгыг бодитоор хэрэгжүүлэх шаардлагаас хамаарч тодорхойлогдох хэдий ч, эвлэл холбоо байгуулахад хоёр хүн байхад хангалттай бөгөөд үүнээс илүү тооны хууль зүйн хязгаарлалт тогтоох ёсгүй.¹⁶⁰

3.2 ҮЙЛДВЭРЧНИЙ ЭВЛЭЛИЙН ТОДОРХОЙЛОЛТ

Үйлдвэрчний эвлэл нь ИУТЭТОУП-ын 22 дугаар зүйлд заасан эвлэл холбооны нэг төрөл болохын хувьд төрөөс үйлдвэрчний эвлэлийн эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хэрэгжүүлэх үүргийг нэгэн адил хүлээх бөгөөд энэ нь үйлдвэрчний эвлэлийн эрхийг эдийн засгийн төдийгүй иргэний эрх болохыг хүлээн зөвшөөрсөнтэй холбоотой.¹⁶¹ Хэдийгээр ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйлд “үйлдвэрчний эвлэл” гэсэн ойлголтыг тодорхойлоогүй хэдий ч түүнийг холбоодын ерөнхий тодорхойлолтын бүрэлдэхүүн элементүүдийг агуулсан бөгөөд ажилчдын “ашиг сонирхлыг дэмжих, хамгаалах”¹⁶² тухайлсан зорилготой эвлэл холбоо хэмээн ойлгоно. Дээр дурдсан “ашиг

¹⁵⁶ Article 22 of the ICCPR must be read together with Article 2 and article 26 of the ICCPR.

¹⁵⁷ Article 22.1 of the ICCPR.

¹⁵⁸ UN Human Rights Committee, General Comment 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant (26 May 2004), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, para. 9 <https://digitallibrary.un.org/record/533996?ln=en&v=pdf>: “Although, with the exception of article 1, the Covenant does not mention the rights of legal persons or similar entities or collectivities, many of the rights recognized by the Covenant, such as ... the freedom of association (article 22) ... may be enjoyed in community with others.” Also, UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, 21 May 2012, UN Doc. A/HRC/20/27, para. 51; Inter-American Commission on Human Rights, Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas, OEA/Ser.L/V/II. March 7, 2006, para. 71; ECtHR, Young, James and Webster v. the United Kingdom, 1981, Commission’s report, para. 167; European Court of Human Rights, *Ecodefence and Others v. Russia*, Applications nos. 9988/13 and 60 others, 14 June 2022, para. 123.

¹⁵⁹ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, 21 May 2012, UN Doc. A/HRC/20/27, para. 64; United Nations Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, Adopted by General Assembly Resolution A/RES/53/144, 09 December 1998, notably Articles 1, 5, 6, 7, 8, 9 and 12.

¹⁶⁰ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 54; African Commission on Human and Peoples’ Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 9; OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 78.

¹⁶¹ This idea was central to the debates around the inclusion of the reference to the right to form to join trade unions in Article 22 of the ICCPR. See UN General Assembly, Draft International Covenants on Human Rights: Annotation prepared by the Secretary General, UN Doc. A/2929, 1 July 1955, para. 146: “There was some debate on whether the right to form and to join trade unions should be specifically mentioned in the article. It was recalled that trade union rights were dealt with in article 8 of the draft covenant on economic, social and cultural rights; should trade union rights also be mentioned in the draft covenant on civil and political rights, the right to form and to join trade unions would be subject to two different sets of limitations, i.e., the general limitations clause in article 4 of the draft covenant on economic, social and cultural rights and the limitations clause contained in paragraph 2 of this article. On the other hand, it was emphasized that failure to mention trade union rights in the draft covenant on civil and political rights could lead to an erroneous interpretation that these rights were not civil rights as well as economic or social rights. It was decided that the right to form and to join trade unions should be mentioned in the article.”

¹⁶² Article 22.1. Note the broader approach to the understanding of “interests” in the ICCPR (following the wording of Article 23.4 of the UDHR) as Article 8.1.a of the UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights restricts said interests to “economic and social interests.”

сонирхол” нь иргэний, улс төрийн, эдийн засгийн болон нийгмийн эрхүүдийн өргөн утгыг хамарна.¹⁶³

“Эвлэл холбоонд эвлэлдэн нэгдэхгүй байх эрх” нь үйлдвэрчний эвлэлд мөн адил хамаарах¹⁶⁴ бөгөөд түүнчлэн үйлдвэрчний эвлэлүүд гишүүдийнхээ ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор хамтын үйл ажиллагаа явуулах эрхийг баталгаажуулсан.¹⁶⁵ Ерөнхий тайлбар №38-д Европын Нийгмийн Эрхийн Хороо зэрэг хүний эрхийн байгууллагаас хүлээн зөвшөөрсөн үйлдвэрчний эвлэлүүд болон ажил олгогчдын байгууллагууд нь урьдчилсан зөвшөөрөлгүйгээр байгуулагдаж, зохион байгуулагдах эрхтэй болохыг тодорхой тусгах нь чухал юм. Үүсгэн байгуулсан талаарх мэдэгдэл өгөх, бүртгүүлэх зэрэг анхан шатны хэлбэрийн шаардлагууд нь энгийн, хэрэглэхэд хялбар байх ёстой.¹⁶⁶ Хэрэв аливаа байгууллага байгуулах, бүртгүүлэхтэй холбоотой хураамж авдаг бол тэдгээр нь зөвхөн зайлшгүй шаардлагатай захиргааны зардлыг нөхөх хэмжээнд, үндэслэлтэй тогтоогдсон байх ёстой.¹⁶⁷

Европын Нийгмийн Эрхийн Хорооны зүгээс үйлдвэрчний эвлэл, ажил олгогчдын байгууллагууд нь өөрсдийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагаатай холбоотой бүхий л асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрхтэй байх талаар тодорхой тэмдэглэсэн. Үүнд өөрсдийн гишүүд болон төлөөлөгчдийг чөлөөтэй сонгох, үйлдвэрчний эвлэлийн удирдлагууд ажлын байранд нэвтрэх боломжтой байх, мөн ажил олгогчийн хууль ёсны ашиг сонирхол болон байгууллагын үйл ажиллагааны шаардлагад нийцсэн хүрээнд үйлдвэрчний эвлэлийн гишүүд ажлын байран дээрээ хурал, уулзалт зохион байгуулах боломжтой байх зэрэг багтана.¹⁶⁸ Харин дараах жишээнүүд нь дээр дурдсан бие даасан байдлыг зөрчсөн үйлдэл юм. Эдгээрт: гадаадын иргэнийг үйлдвэрчний эвлэлийн төлөөлөгчөөр сонгох, томилохыг хориглох; үйлдвэрчний эвлэл өөрийн хөрөнгөө ашиглах боломжийг ноцтойгоор хязгаарлах; мөн үйлдвэрчний эвлэл гишүүддээ сахилгын арга хэмжээ авах боломжийг үндэслэлгүйгээр хэт хязгаарлах зэрэг хамаарна.¹⁶⁹ Үйлдвэрчний эвлэлүүд нь холбоо байгуулах, үндэсний болон олон улсын ижил төстэй байгууллагуудад нэгдэх эрхтэй бөгөөд оролцогч улсууд тэдний зохион байгуулагдах эрхийн хүрээг хязгаарлах ёсгүй.¹⁷⁰

Ажилтнууд үйлдвэрчний эвлэлд нэгдэх эрхтэй нэгэн адил эвлэлдэн нэгдэхгүй байх эрхтэй.¹⁷¹ Дотоодын хууль тогтоомж нь ажилтнуудын үйлдвэрчний эвлэлд нэгдэх эрхийг баталгаажуулж, уг эрх зөрчигдсөн тохиолдолд үр нөлөөтэй шийтгэл, хамгаалалтын арга хэмжээг тусгасан байх ёстой. Үйлдвэрчний эвлэлийн гишүүд нь гишүүнчлэл, эсхүл үйлдвэрчний эвлэлийн үйл ажиллагаанд оролцсоныхоо төлөө хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаанд аливаа хор уршиг амсах ёсгүй. Ялангуяа үйлдвэрчний эвлэлд харьяалагддаг, эсхүл эвлэлийн үйл ажиллагаанд оролцдог гэсэн үндэслэлээр ажилд авах, ажлаас халах, албан тушаал дэвшүүлэхтэй холбоотойгоор

¹⁶³ Note the broader approach to the understanding of “interests” in Article 22.1 of the ICCPR (following the wording of Article 23.4 of the UDHR) compared to Article 8.1.a of the UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights that restricts said “interests” to “economic and social interests.”

¹⁶⁴ UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Kazakhstan, UN Doc. CCPR/C/KAZ/CO/2, 9 August 2016, para. 53-54. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/KAZ/CO/2>

¹⁶⁵ For a collection and summary of the decisions of the ILO Governing Body’s Committee on Freedom of Association (CFA) concerning the exercise of the right to freedom of association and related rights by trade unions, see Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO (1985 and 1996).

¹⁶⁶ European Committee of Social Rights, Conclusions concerning Georgia, 2010.

¹⁶⁷ European Committee of Social Rights, Conclusions XV-1, United Kingdom, 2000; European Committee of Social Rights, Conclusions XVI-1, United Kingdom, 2002.

¹⁶⁸ See for instance, European Committee of Social Rights, Conclusions concerning Ukraine, 2010, citing European Committee of Social Rights, Conclusions XV-1 concerning France, 2000. <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2010/def/UKR/5//EN>

¹⁶⁹ European Committee of Social Rights, Conclusions concerning Georgia, 2010; European Committee of Social Rights, Conclusions XX-3 concerning the United Kingdom, 2014.

¹⁷⁰ European Committee of Social Rights, Conclusions I, Statement of interpretation, Article 5, p. 31.

¹⁷¹ European Committee of Social Rights, Conclusions I, Statement of interpretation, Article 5, p. 31.

зүй бус хариу арга хэмжээ авах, ялгаварлан гадуурхах аливаа үйлдлийг хориглоно. Ийм ялгаварлан гадуурхалт гарсан тохиолдолд дотоодын хууль тогтоомжид хохирогчид учирсан үр дагаварт дүйцэхүйц, зохистой нөхөн төлбөр олгох зохицуулалтыг зайлшгүй тусгасан байх шаардлагатай.¹⁷²

Байгууллагууд гишүүдийнхээ эдийн засаг, нийгмийн ашиг сонирхлыг хамгаалах үндсэн хэрэгсэл нь хамтын хэлэлцээр юм. Иймээс хамтын хэлэлцээрт үндэслэлгүйгээр хязгаарлалт тогтоох, эсхүл түүнд зүй бусаар нөлөөлөхийг хэрхэвч зөвшөөрөх ёсгүй.¹⁷³ Гэхдээ хамтын хэлэлцээрийн явцад нэг буюу хэд хэдэн үйлдвэрчний эвлэлийг “түншлэгч” хэмээн хүлээн зөвшөөрч болох бөгөөд энэ нь бодитой, урьдчилан тогтоосон шалгуурт үндэслэсэн, мөн хараат бус байгууллагаас түдгэлзүүлэх боломжтой бөгөөд тогтмол хяналт тавьдаг байх ёстой. Үүний зэрэгцээ бусад үйлдвэрчний эвлэлүүд нь үйлдвэрчний эвлэлийн үндсэн эрхүүдийг бүрэн эдлэх боломжтой байх ёстой.¹⁷⁴

3.2.1 АЖИЛ ХАЯХ ЭРХИЙГ ХҮЛЭЭН ЗӨВШӨӨРӨХ

Ерөнхий тайлбар №38 нь ИУТЭТОУП-аар хамгаалагдсан эвлэлдэн нэгдэх эрхийн хамрах хүрээг дэвшилтэд байдлаар тайлбарлаж¹⁷⁵ кодификацлах боломжийг ашиглахын зэрэгцээ ажил хаях эрхийг ил тод, тодорхой байдлаар хүлээн зөвшөөрөх ёстой.

Эвлэлдэн нэгдэх эрхийг утга учиртай хэрэгжүүлэхэд ажил хаях эрхийн чухал ач холбогдлыг НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо¹⁷⁶ удаа дараа хүлээн зөвшөөрсөөр ирсэн бөгөөд, тэр дундаа Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороотой хамтран гаргасан хамтарсан мэдэгдэлдээ “ажил хаях эрх нь үйлдвэрчний эвлэл байгуулах, түүнд нэгдэх эрхийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхтэй салшгүй холбоотой” болохыг онцолсон.¹⁷⁷ Мөн 2022 онд Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч улс орнуудад хандан “бүх ажилтны үйлдвэрчний эвлэлд нэгдэх, хамтын хэлэлцээр хийх, ажил хаялтад оролцох эрхийг хүлээн зөвшөөрч, хүндэтгэх”-ийг уриалсан.¹⁷⁸

Ажил хаях эрх нь үйлдвэрчний эвлэлийн хувьд зайлшгүй чухал бөгөөд, уг эрхгүйгээр үйлдвэрчний эвлэлийн бусад бүх эрх, эрх чөлөө хийсвэр зүйл болж хувирна гэж Европын Хүний эрхийн шүүх болон Европын Нийгмийн эрхийн хороо тэмдэглэсэн.¹⁷⁹ Энэ талаар Европын Хүний эрхийн шүүх дүгнэхдээ, хэрэв үйлдвэрчний эвлэлийг хүлээн зөвшөөрөөгүй ажил олгогчтой гишүүдийнхээ ашиг сонирхолд чухал асуудлаар хамтын хэлэлцээр хийхэд шахалт үзүүлэх гол хэрэгсэл нь үйлдвэрлэлийн арга хэмжээ (ажил хаялт) авах эрх болохыг

¹⁷² European Committee of Social Rights, Conclusions on Bulgaria, 2004, p. 32.

¹⁷³ European Court of Human Rights, Demir and Baykara v. Turkey, Grand Chamber, Application no. 34503/97, 12 November 2008, paras 153-154.

¹⁷⁴ International Labour Office, Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fifth (revised) edition, Geneva, 2006, para. 346.

¹⁷⁵ In a 1986 controversial decision, the Human Rights Committee found that the right to freedom of association under Article 22 of the ICCPR does not include the right to strike. Human Rights Committee, J.B. et al. v. Canada, UN Doc. CCPR/C/28/D/118/1982, 18 July 1986, para. 6.4. <https://juris.ohchr.org/casedetails/460/en-US>

¹⁷⁶ For examples see Human Rights Committee Concluding Observations: Macao – China (2022), paras 40 and 41; Germany (2021), para. 50; Chile (2007), para. 14; Lithuania (2004), para. 18.

¹⁷⁷ Joint statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Human Rights Committee, Statement on freedom of association, including the right to form and join trade unions, UN Doc. E/C.12/66/5-CCPR/C/127/4, 6 December 2019. <https://docs.un.org/en/E/C.12/66/5>

¹⁷⁸ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Essential role of social movements in building back better, Report to the General Assembly, UN Doc. A/77/171, 15 July 2022, para. 68

¹⁷⁹ European Committee of Social Rights, Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy, Complaint No. 140/2016, decision on the merits of 22 January 2019, para. 144; European Court of Human Rights, Demir and Baykara v. Turkey, Grand Chamber, Application no. 34503/97, 12 November 2008, paras 153-154.

онцлон тэмдэглэсэн.¹⁸⁰ Хэдийгээр ажил хаях эрхийг туйлын эрхийн агуулгаар тодорхойлоогүй тул хязгаарлалт тогтоож болох хэдий ч Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын Конвенц, зөвлөмжийн хэрэгжилт хариуцсан Шинжээчдийн хороо, Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн хороо, мөн Европын Хүний эрхийн шүүхийн олон удаагийн зөвлөмж, шийдвэрүүдэд ажил хаях эрхийг бүрэн хориглох нь ОУХБ-ын 87 дугаар конвенц болон Европын Хүний эрхийн конвенцын 11 дүгээр зүйлд заасан үйлдвэрчний эвлэлийн баталгаатай нийцэхгүй хэмээн тодорхой дурдсан байдаг.¹⁸¹

Ажил хаях эрхийг гагцхүү хуулиар, ардчилсан нийгэмд бусдын эрх, эрх чөлөө, нийтийн ашиг, үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн эрүүл мэнд, ёс суртахуун зэрэг хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор, зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд тухайн нөхцөлд тохируулан хязгаарлах боломжтой болохыг Европын Нийгмийн Эрхийн хороо тодорхой тэмдэглэсэн.¹⁸² Хамтын үйл ажиллагаа явуулах эрхийг урьдчилан хориглосон, эсхүл уг эрхийг зөвхөн хамгийн доод түвшний хөдөлмөрийн стандартад хүрэхэд зайлшгүй шаардлагатай хэмжээнд л хязгаарлан зөвшөөрсөн үндэсний хууль тогтоомж нь ажилчид болон үйлдвэрчний эвлэлүүдийн эдийн засаг, нийгмийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор хамтын арга хэмжээ авах суурь эрхийг ноцтойгоор зөрчинө.¹⁸³

Ажил хаях нөхцөлийг ажил олгогчид дангаараа тогтоох ёсгүй.¹⁸⁴ Ажил хаялтад оролцож байгаа ажилтан, тухайн ажил хаялтыг зарласан үйлдвэрчний эвлэлийн гишүүн биш байсан ч тэдгээрийн нэгэн адил хамгаалагдах бөгөөд ажил хаялтад оролцсон нь хөдөлмөрийн гэрээний зөрчилд тооцогдохгүй.¹⁸⁵

ОУХБ-ын Шинжээчдийн хороо болон Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн Хорооноос боловсруулсан зарчимд үндэслэн ОУХБ-ын ажил хаях эрхийн зарчмыг дараах байдлаар нэгтгэн тодорхойлж болно.¹⁸⁶ Эдгээрт:

- A. Ажил хаях эрхийг ажилтнууд болон тэдгээрийн эвлэлдэн нэгдэж байгуулсан байгууллагууд (үйлдвэрчний эвлэл, эвлэл холбоо, эвсэл)-ын эдлэх үндсэн эрх болохыг хүлээн зөвшөөрөх бөгөөд уг эрхийг тайван журмаар хэрэгжүүлсэн тохиолдолд олон улсын түвшинд хамгаалагдана.
- B. Нийтийн болон хувийн салбарын ажилчдын ажил хаях эрхийг ерөнхийд нь хүлээн зөвшөөрөх бөгөөд зөвхөн цэрэг, цагдаа, төрийн нэрийн өмнөөс эрх мэдэл хэрэгжүүлдэг төрийн албан хаагчид, эсвэл нийгмийн суурь үйлчилгээг онцгой нөхцөлийн дагуу гүйцэтгэдэг алба хаагч (тухайн үйлчилгээг тасалдуулснаар хүний амь нас, аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд ноцтой аюул учруулахуйц), эсвэл зарим үндэсний хэмжээний онцгой хямралын үед хязгаарлалт тогтооно.
- C. Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн зарчмууд нь зөвхөн улс төрийн агуулгатай ажил хаялт төдийгүй эдийн засаг, нийгмийн бодлогын гол асуудалд шийдэл эрэлхийлсэн ажил хаялтад мөн хамаарна.

¹⁸⁰ European Court of Human Rights, *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, Judgment, Applications nos. 30668/96, 30671/96 and 30678/96, 2 July 2002, para. 46.

¹⁸¹ See for instance: International Labour Office, Bernard Gernigon, Alberto Otero and Horacio Guido, *ILO Principles Concerning the Right to Strike*, Geneva, 1 January 2000. <https://www.ilo.org/publications/ilo-principles-concerning-right-strike-0>; European Court of Human Rights, *Veniamin Tymoshenko and Others v. Ukraine*, Judgment, Application no. 48408/12, 2 October 2014, para. 77.

¹⁸² See for instance, European Committee of Social Rights, *Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) v. Sweden*, Complaint No. 85/2012, 3 July 2013, para. 118.

¹⁸³ European Committee of Social Rights, *Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) v. Sweden*, Complaint No. 85/2012, decision on admissibility and the merits of 3 July 2013, para. 120.

¹⁸⁴ European Committee of Social Rights, *Conclusions concerning Serbia*, 2018.

¹⁸⁵ European Committee of Social Rights, *Conclusions XVIII-1 concerning Denmark*, 2006.

¹⁸⁶ International Labour Office, Bernard Gernigon, Alberto Otero and Horacio Guido, *ILO Principles Concerning the Right to Strike*, Geneva, 1 January 2000.

- D. Ажил хаялтад оролцож байгаа ажилтнуудыг дэмжиж байгаа өөр бусад ажилтнууд хөдөлмөрлөх үүргээ зогсоох үйлдлийг бүхэлд нь хориглох нь хууль бус бөгөөд ийнхүү дэмжиж байгаа ажил хаялт нь хууль ёсны бол бусад ажилтнууд уг ажил хаялтыг дэмжих эрхтэй.
- E. Ажил хаялт зарласан тохиолдолд хүмүүсийн аюулгүй байдлыг хангах, машин тоног төхөөрөмж эвдрэл сүйтгэл, осол гарах нөхцөл байдлаас урьдчилан сэргийлэх үндсэн үйлчилгээтэй холбоотой наад захын аюулгүй байдлыг хангах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх
- F. Нийтийн үйлчилгээ болон онцгой чухал ач холбогдолтой төрийн үйлчилгээний салбарт ажил хаялт зарласан тохиолдолд, тухайн байгууллагын үйл ажиллагааг бүрэн зогсоохгүй байх зорилгоор хамгийн бага хэмжээний үйл ажиллагааны үйлчилгээг тодорхойлоход ажил олгогчид, ажилтнууд болон төрийн эрх бүхий байгууллагууд хамтран оролцох ёстой.
- G. Ажил хаях эрхийг хэрэгжүүлэхэд урьдчилан мэдэгдэх үүрэг, маргааныг зуучлагчийн оролцоотойгоор шийдвэрлэх, сайн дурын арбитрын аргыг ашиглах, ажил хаялтад оролцогчдын доод тоог тогтоох, олонхын саналын зөвшөөрлийг авах (энэ нь ажил хаях үйл ажиллагааг бодитойгоор маш төвөгтэй эсвэл боломжгүй болгох ёсгүй), ажил хаях шийдвэрийг гаргахдаа нууцаар санал хурах аргыг ашиглах зэрэг нөхцөлүүдийг хүлээн зөвшөөрч болно.
- H. Зөвхөн тайван бусаар өрнөж байгаа Пикетийг хязгаарлаж болно; пикет нь ажил хаялтад оролцоогүй хүмүүсийн хөдөлмөрлөх эрхэд саад болох ёсгүй.
- I. Ажил хаялтын үед ажилтнуудыг албадан дайчлахыг зөвхөн зайлшгүй чухал үйлчилгээний салбарт ажил хаялт явагдаж байгаа үед, эсхүл онц ноцтой нөхцөл байдал үүссэн болон үндэсний хэмжээний онцгой хямралын үед л зөвшөөрөгдөнө.
- J. Ажил хаялтад оролцсон ажилтнуудыг ажлаас халж, тэдний оронд өөр ажилтнуудыг ажиллуулах нь уг эрхийн ноцтой зөрчил бөгөөд зөвхөн чухал үйлчилгээ эсхүл үндэсний хэмжээний онцгой хямралын үед зөвшөөрч болно.
- K. Ажил хаясан өдрүүдийн цалинг хасах хуулийн заалтыг зүй бус гэж үзэхгүй.
- L. Хууль ёсны ажил хаялтыг зохион байгуулсан болон түүнд оролцсоны улмаас үйлдвэрчний эвлэлийн албан тушаалтнууд, гишүүд, ажилтнуудыг ажлаас чөлөөлөх, түүнчлэн ажлын байранд нь аливаа хэлбэрийн хохиролтой, сөрөг нөлөө үзүүлэх үйлдлээс хамгаалах үр нөлөөтэй эрх зүйн хамгаалалт зайлшгүй хангагдсан байх ёстой. Уг хамгаалалт нь шуурхай, үр ашигтай, хараат бус, шударга журмууд, мөн зөрчлийг дахин давтагдахаас бодитоор сэргийлэхүйц арга хэмжээ, хариуцлага, шийтгэлтэй уялдсан байна.
- M. Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн хамгаалалт нь зүй ёсны хууль зүйн шаардлагад нийцээгүй үйлдэл, гэмт хэргийн шинжтэй ажил хаялтад хамаарахгүй бөгөөд ийм тохиолдолд ногдуулсан шийтгэл нь тухайн үйлдлийн хэр хэмжээнд нийцсэн байх ёстой.

4. ТӨРИЙН ҮҮРЭГ БОЛОН ЭРХЭД НӨЛӨӨЛӨХ

ИУТЭОУП-ын 2(1) дэх хэсэгт заасны дагуу Пактад оролцогч улс бүр нутаг дэвсгэртээ болон харьяалалдаа байгаа бүх хүний энэхүү Пактаар хүлээн зөвшөөрсөн эрхийг хүндэтгэх, хангах үүрэгтэй.¹⁸⁷ Хүний эрхийн хороо Ерөнхий тайлбар №37-д үүнийг тайван жагсаал цуглаан хийх эрхийг хангах төрийн ерөнхий үүрэгтэй холбон тодорхойлсон бөгөөд үүнд “ялгаварлан гадуурхахгүйгээр уг эрхийг хэрэгжүүлэхийг хүндэтгэх, хангах” үүрэг багтана гэжээ.¹⁸⁸

Пактад оролцогч улсуудын хүлээх ерөнхий хууль зүйн үүргийн талаар Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий тайлбар №31-т эдгээр үүрэг нь төрийн эрх мэдлийн бүх байгууллага буюу хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллага, түүнчлэн үндэсний, бүс нутгийн, орон нутгийн бүх түвшний төрийн болон засгийн газрын байгууллагууд хамаарах болохыг онцлон тэмдэглэсэн бөгөөд холбооны улсын хувьд “холбооны улсын бүх бүрэлдэхүүн хэсэгт ямар нэгэн хязгаарлалт, үл хамаарах зохицуулалтгүйгээр” адил үйлчлэхийг тодотгосон.¹⁸⁹ Түүнчлэн эдгээр үүргийг хангахын тулд засаглалын өөр өөр салбар, түвшинд ажиллаж буй холбогдох албан тушаалтнуудад зохих сургалт, нөөцийг олгох шаардлагатай.¹⁹⁰

Үүнээс гадна, Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгчийн онцолсноор, “цахим эрин үед тайван жагсаал цуглаан хийх болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэхийг дэмжих эерэг үүрэг нь ‘цахим хуваагдал, түүний дотор жендэрийн цахим хуваагдлыг арилгах, мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн хэрэглээг сайжруулах замаар хүн бүрийн хүний эрхийг бүрэн дүүрэн эдлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх хүчин чармайлт хамаарна.”¹⁹¹

4.1 ТААТАЙ ОРЧНЫГ БҮРДҮҮЛЭХ: ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ БҮХИЙ Л ҮЕ ШАТАНД ЭРХ ХАМГААЛАХ, ЭРХИЙГ ДЭМЖИХ

Эвлэл холбоо, түүний дотор албан бус эвлэл холбоо нь ерөнхийдөө урт, эсхүл богино хугацаанд оршин тогтнож, уг хугацаанд (мөн байгуулагдсан үеэс эхлэн) гишүүд нь эвлэл холбооны зорилгоо хэрэгжүүлэхийн тулд төрөл бүрийн үйл ажиллагаа явуулдаг.

Эвлэл холбоо байгуулах эрхийг хамгаалсан ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйл нь хоёр буюу түүнээс дээш хүн нийтлэг зорилгодоо хүрэхийн тулд эвлэлдэн нэгдэх, хамтран үйл ажиллагаа явуулахаар шийдвэрлэсэн тэр үеэс эхлэн үйлчилдэг. Иймд дээрх хамгаалалт нь тухайн нэгдэл нь албан ёсны эвлэл холбоо болохоор зорьж байгаа эсэхээс үл хамааран (эсхүл ирээдүйд зорих эсэхээс үл хамааран) тэдгээрийг байгуулахтай холбоотой бүх бэлтгэл үйл ажиллагаанд нэгэн адил хамаарна.

¹⁸⁷ See further, UN Human Rights Committee, General Comment 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant (26 May 2024), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, para. 10. <https://digitallibrary.un.org/record/533996?ln=en&v=pdf>

¹⁸⁸ General Comment 37, paras 2, 8, 11, 21, 23, 35 and 102 (and further, para. 26 [counter-demonstrations], para. 28 [a functioning and transparent legal and decision-making system], and para. 74 [law enforcement officials involved in policing assemblies]).

¹⁸⁹ General Comment 31, para. 4. See also,

¹⁹⁰ General Comment 37, para. 35: “While all organs of State carry the obligation to respect and ensure the right of peaceful assembly, decisions on assemblies are often taken at the local level. States must therefore ensure adequate training and resources for officials involved in these decisions at all levels of government.”

¹⁹¹ UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/41/41, 17 May 2019, para. 14 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/141/02/pdf/g1914102.pdf>

Ийм ч учраас Хүний эрхийн хорооны 22 дугаар зүйлд заасан хамгаалалт нь эвлэл холбооны бүх үйл ажиллагаанд хамаардаг болохыг онцлон тэмдэглээд “эвлэлдэн нэгдэх эрх нь зөвхөн эвлэл холбоо байгуулах эрхээр хязгаарлагдахгүйн зэрэгцээ тухайн холбоо өөрийн дүрмийн дагуу үйл ажиллагаагаа чөлөөтэй явуулах эрхийг мөн баталгаажуулдаг” гэжээ.¹⁹² Түүнчлэн, Европын Хүний эрхийн шүүх эвлэлдэн нэгдэх эрхийн хамгаалалт нь зөвхөн эвлэл холбоо байгуулах үе шатаар хязгаарлагдахгүй бөгөөд тэдгээрийн оршин тогтнох бүх хугацаанд хамаарна гэдгийг тодорхойлсон.¹⁹³

Эвлэл холбооны амьдралын мөчлөгийн бүхий л хугацаанд эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хамгаалах тухай утга санаа нь хууль болон практикт уг эрхийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх төрийн эерэг үүрэгтэй салшгүй холбоотой.¹⁹⁴ Иймд Ерөнхий тайлбар №38-т үндэсний эрх зүйн орчин болон түүний тайлбартай холбоотой төрийн зарим ерөнхий үүргийг тодорхой тусгах шаардлагатай. Эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэхэд аюулгүй, дэмжих орчныг хангах талаарх улс орнуудад хандсан уриалгыг НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей, НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо болон НҮБ-ын Тусгай илтгэгчдээс удаа дараалан илэрхийлсээр ирсэн. Энэхүү эерэг үүрэг нь иргэний нийгмийн оролцогчид айдас, заналхийлэл, сүрдүүлэг эсхүл хүчирхийлэлгүйгээр чөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг хангах, үндэсний хууль тогтоомж болон процесс, хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал олж авах, санхүүжилт олж авах боломж зэрэг олон асуудлыг хамарч болохыг баталгаажуулсан.¹⁹⁵ Америк хоорондын Хүний эрхийн шүүх уг эрхийг бодитоор хангахын тулд хувь хүмүүсийг дарамт, хүчирхийлэл, заналхийллээс хамгаалах нь төрийн чухал үүрэг болохыг онцлон тэмдэглэсэн.¹⁹⁶ Мөн Европын Хүний эрхийн шүүх төрийн эерэг үүрэг гэдэг нь “хууль ёсны үзэл санаа, шаардлагыг дэвшүүлж буй холбоо эсхүл улс төрийн намын үйл ажиллагаа нь тэдгээрт эсэргүүцэлтэй ханддаг зарим этгээдэд тааламжгүй санагдах, бухимдал төрүүлэх, бүр доромж мэт ойлгогдох тохиолдол байсан ч гэсэн, тэдгээрийн үйл ажиллагаа хэвийн, саадгүй явагдах нөхцөлийг хангах нь төрийн үүрэг” хэмээн шийдвэрлэсэн.¹⁹⁷

4.2 ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ ЭРХ ЗҮЙН ХЭЛБЭР: ЭРХ ЗҮЙН ЭТГЭЭДИЙН ЭРХ ОЛЖ АВАХ (ҮҮРЭГ ХҮЛЭЭХГҮЙГЭЭР)

3.1.2 дугаар хэсэг болон дээр дурдсан зарим жишээгээр тайлбарласанчлан, албан ёсны болон албан бус эвлэл холбоог аль алиныг нь тодорхой хүлээн зөвшөөрөх нь эвлэлдэн нэгдэх

¹⁹² Human Rights Committee, Viktor Korneenko et al. v. Belarus, UN Doc. CCPR/C/88/D/1274/2004, Views of 31 October 2006, para. 7.2. <https://juris.ohchr.org/casedetails/1318/en-US>

¹⁹³ European Court of Human Rights, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, Judgment, Grand Chamber, Application Nos. 19392/92, 30 January 1998, para. 33. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58128>

¹⁹⁴ The Committee has, for example, emphasized that States should “take appropriate measures to guarantee in law and in practice, and to create an environment conducive to, the exercise of the rights to freedom of expression, peaceful association and assembly”, UN Human Rights Committee, Concluding observations on the initial report of Djibouti, UN Doc. CCPR/C/DJI/CO/1, 19 November 2013, para 12(a).

¹⁹⁵ UN General Assembly, Resolution, Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, including the rights to peaceful assembly and freedom of association, UN Doc. A/RES/73/173, 8 January 2019, para. 1; UN Human Rights Council, Resolution 50/17, The rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/HRC/RES/50/17, 20 July 2022, para. 9 (on access to financial resources); UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, 21 May 2012, UN Doc. A/HRC/20/27, para. 57 (regarding legal personality) and 63; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, para. 81.a; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/41/41, 17 May 2019, para. 14 (on facilitation of the exercise of the right to freedom of association in the digital age); UN Special Rapporteur on Human Rights Defenders, Report, UN Doc. A/HRC/31/55, 1 February 2016, para. 110.

¹⁹⁶ Inter-American Court of Human Rights, Huilca-Tesca v. Peru, 3 March 2005, Series C no. 121, para. 77; Inter-American Court of Human Rights, Garcha y Familiares v. Guatemala, 29 November 2012, Series C no. 258, para. 117.

¹⁹⁷ European Court of Human Rights, Ouranio Toxo and Others v. Greece, Application no. 74989/01, 20 October 2005, para. 37.

эрхийг бодитоор хэрэгжүүлэхэд шийдвэрлэх ач холбогдолтой. Ихэнх эвлэл холбоод нь цаг хугацааны явцад органик байдлаар аяндаа, эсхүл бүтцийн өөрчлөлт хийхээр эрмэлзэж буй нийгмийн хөдөлгөөнүүдтэй холбоотойгоор, эсхүл богино хугацааны кампанит ажил, зөвлөлдөх үйл явцын үр дүнд үүсдэг. Дөнгөж байгуулагдах шатандаа байгаа, эсхүл айдас, бусад сөрөг үр дагавар, эсвэл өөрсдийн сонголтоор өөрийн эрх зүйн байдлаа албан ёсоор бүртгүүлж баталгаажуулахаас татгалзсан тохиолдолд ч,¹⁹⁸ тэдний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг ялгаварлалгүйгээр хүндэтгэх, хамгаалах, хангах орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх ёстой.

Энэ нь албан бус эвлэл холбоодыг ямар нэгэн албан ёсны хяналт, зөвшөөрөлгүйгээр чөлөөтэй байгуулахыг зөвшөөрөх, албан ёсны статусгүй гэсэн шалтгаанаар үндэслэлгүй хязгаарлалт тогтоох, гэмт хэрэгт тооцох, ял шийтгэл оногдуулахгүй байх,¹⁹⁹ төрийн болон төрийн бус этгээдийн зүй бус үйлдлээс хамгаалах, мөн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэх бусад хэлбэрийн нэгэн адил улс төр, төрийн үйл хэрэгт оролцох, нөөц, санхүүжилт хайх, хүлээн авах, ашиглах эрхийг баталгаатай эдлэх боломжийг хамарна.²⁰⁰

Гэвч практикт эвлэл холбооны зорилгыг хэрэгжүүлэх эсэх нь хууль ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэлбэр, ихэвчлэн хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал олж авахтай салшгүй холбоотой байдаг. Иймээс эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх төрийн үүргийн хүрээнд, эвлэл холбоод хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал олж авах боломжийг бүрдүүлэх эрх зүйн орчныг бий болгох нь төрийн эерэг үүрэгт хамаарна.²⁰¹ Хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал олж авах нь үүрэг бус, харин эрх болохыг хүлээн зөвшөөрч,²⁰² энэ нь эвлэл холбооны хүсэл зоригийн бие даасан байдал болон албан бус холбоодын оршин тогтнох эрхийг хүлээн зөвшөөрөх зарчимд тулгуурлан ойлгогдох ёстой.²⁰³ Өөрөөр хэлбэл, холбоодыг заавал хуулийн этгээд болгохыг албадалгүйгээр, харин тэдний хүсэлтийн үндсэн дээр ийм статус олж авах боломжийг хангах ёстой. Африкийн Хүний болон Ард түмний Эрхийн Комиссоос баталсан Эвлэлдэн нэгдэх, жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөний удирдамжид эдгээр үүргийг нэгтгэн дүгнэхдээ, төр нь холбоодыг оршин тогтнох, чөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулахын тулд заавал бүртгүүлэхийг шаардах ёсгүй бөгөөд албан бус (де факто) холбоодыг албан ёсны (де юре) статусгүй гэсэн үндэслэлээр хуулиар болон практикт шийтгэх, гэмт хэрэгт тооцох ёсгүй, мөн эвлэл холбоо нь хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал олж авах болон түүнтэй холбоотой эрхийг эдлэх эрхтэй болохыг онцолсон.²⁰⁴

¹⁹⁸ See for instance the examples presented above regarding LGBTI associations in Zimbabwe: Amnesty International, Africa: We are facing extinction: Escalating anti-LGBTI sentiment, the weaponization of law and their human rights implications in select African countries, Index: AFR 01/7533/2024, 9 January 2024, pp. 55- 56.

¹⁹⁹ See for instance African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 11; Human Rights Committee, M.T. v. Uzbekistan, UN Doc. CCPR/C/114/D/2234/2013, Views of 23 July 2015, paras 7.7-7.8, concerning a violation of Article 22 resulting from the prosecution and imprisonment of a human rights defender for establishing an unregistered public organization. See also, UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 56; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/29/25, 28 April 2015, para. 59; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/53/38/Add.4, 23 June 2023, paras 14-16.

²⁰⁰ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources, UN Doc. A/HRC/53/38/Add.4, 23 June 2023, Principle 2, para. 15.

²⁰¹ UN Human Rights Council, First Thematic Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 57; European Court of Human Rights, Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary, Judgment, 8 April 2014, paras 90 and 91 (in relation to religious associations); Inter-American Juridical Committee of the Organization of American States, Declaration of Inter-American principles on the creation, operation, financing, and dissolution of nonprofit civil entities, OEA/Ser.Q, CJI/RES. 282 (CII-O/23) rev.3, 15 March 2024, principle 3.

²⁰² OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD (2014)046, 17 December 2014, para. 152.

²⁰³ OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD (2014)046, 17 December 2014, Principle 3, para. 78.

²⁰⁴ African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, paras 11 and 12.

4.3 ЭВЛЭЛ ХОЛБОО ГЭХ ОЙЛГОЛТЫН БИЕ ДААСАН УТГА: ТӨРИЙН ХЯЗГААРЛАЛТ БОЛОН ЭРХ ЗҮЙН ХЭЛБЭРИЙГ ЗҮЙ БУСААР АШИГЛАХААС ХАМГААЛАХ БАТАЛГАА

Хүний эрхийн байгууллагуудын зүгээс төрийн эрх бүхий байгууллагууд эвлэл холбооны эрх зүйн хэлбэрийг зохицуулах хууль тогтоомжийг урвуугаар ашиглан ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйлд заасан баталгааг хязгаарлах, эсхүл тойрч гарах эрсдэл байгааг анхааруулж ирсэн. Иймээс Ерөнхий тайлбар №38-д “эвлэл холбоо” гэх нэр томъёо нь бие даасан утгатай болохыг тодорхой хүлээн зөвшөөрөх, мөн дотоодын хууль тогтоомжид хэрхэн ангилагдсанаас үл хамааран олон улсын эрх зүйн хүрээнд “эвлэл холбоо” гэсэн тодорхойлолтыг хангаж байгаа тохиолдолд тухайн нэгдлийг бүрэн хамгаалах шаардлагатай.²⁰⁵

4.4 МЭДЭГДЭЛ БОЛОН БҮРТГЭЛ: ХҮСЭЛ ЗОРИГИЙН БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ БА ЗӨВШӨӨРЛИЙН ТОГТОЛЦООНЫ ҮЛ ЗОХИЦОЛ

Дээр дурдсанчлан, эвлэл холбоо нь өөрсдийн хүсэл зоригийн бие даасан байдлын хүрээнд хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдлаа тодорхойлох, өөрсдийн онцлогт илүү тохирох, эсхүл зорилгоо илүү үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломж олгох эрх зүйн хэлбэрийг сонгох боломжтой байх ёстой.²⁰⁶ Ямар ч тохиолдолд хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдлыг олж авах нь төрийн эрх бүхий байгууллагын урьдчилсан зөвшөөрлөөс хамаарах ёсгүй.²⁰⁷ Эвлэл холбоо нь хуулийн этгээдийнхээ эрх зүйн байдлыг энгийн мэдэгдлийн журмаар хүлээн зөвшөөрүүлэх боломжтой байх ёстой бөгөөд үүсгэн байгуулагдсан тухай эрх бүхий байгууллагад мэдэгдсэн дарууд эвлэл холбоо хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал олж авна гэсэн утга юм.²⁰⁸

²⁰⁵ Human Rights Committee, *Wallman et al. v. Austria*, Communication No. 1002/2001, U.N. Doc. CCPR/C/80/D/1002/2001, 1 April 2004, paras 9.4 and 9.5: “9.4 The Committee observes that the Austrian Chamber of Commerce was founded by law rather than by private agreement, and that its members are subordinated by law to its power to charge annual membership fees. It further observes that article 22 of the Covenant only applies to private associations, including for purposes of membership. [...] 9.5 The Committee considers that once the law of a State party establishes commerce chambers as organizations under public law, these organizations are not precluded by article 22 of the Covenant from imposing annual membership fees on its members, unless such establishment under public law aims at circumventing the guarantees contained in article 22.”; European Court of Human Rights, *Chassagnou and others v. France*, Application no. 2833/95 and 28443/95, 29 April 1999, para. 100: “However, the question is not so much whether in French law ACCAs are private associations, public or para-public associations, or mixed associations, but whether they are associations for the purposes of Article 11 of the Convention. If Contracting States were able, at their discretion, by classifying an association as ‘public’ or ‘para-administrative’, to remove it from the scope of Article 11, that would give them such latitude that it might lead to results incompatible with the object and purpose of the Convention, which is to protect rights that are not theoretical or illusory but practical and effective.”; European Court of Human Rights, *Schneider v. Luxembourg*, Judgment, Application No. 2113/04, 10 July 2007, para. 70 (original in French): “The term ‘association’ [...] possesses an autonomous meaning; the classification in national law has only relative value and constitutes no more than a starting point”; OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 39: “It should be emphasized that, regardless of how legislation classifies a given entity, it is the substance of an entity that determines whether it falls within the protection of the right to freedom of association. Legislation aimed at denying an entity the status of association, or at removing an entity from the scope of freedom of association and the rights associated with it, is not permissible.”

²⁰⁶ OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 49.

²⁰⁷ Human Rights Committee, Concluding observation on the second periodic report of Mauritania, UN Doc. CCPR/C/MRT/CO/2, 23 August 2019, paras 46 and 47; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 58; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, para. 17; African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 13 .

²⁰⁸ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 58; OSCE/ODIHR- Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 154; African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 13.

Хүний эрхийн хорооны тэмдэглэснээр үндэсний хууль тогтоомжууд нь ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйлд нийцэж байгаа хэдий ч бодит байдалд эрх бүхий байгууллагууд “урьдчилсан зөвшөөрөл, хяналтын процесс”-ыг хэрэгжүүлж, де-факто зөвшөөрлийн дэглэм оршин байгаад санаа зовниж байгаагаа илэрхийлсэн.²⁰⁹

Иймд де-факто зөвшөөрлийн дэглэмийг заавал бүртгүүлэх шаардлагаас тодорхой ялгахад дэмжлэг үзүүлэх үүднээс тэдгээрийн нийтлэг шинжийг Ерөнхий тайлбар №38-д илүү дэлгэрэнгүй тайлбарлах шаардлагатай. Түүнчлэн Хүний эрхийн хорооны зүгээс эвлэл холбоо нь хууль ёсоор байгуулагдахад заавал бүртгүүлэх шаардлага тавих нь ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйлийг зөрчих эрсдэлтэй болохыг онцлон тэмдэглэсэн.²¹⁰ Бүртгэлийн шаардлага, процесстой холбоотой үүсэх бусад саад бэрхшээлд зүй бус хязгаарлалт бүхий бүртгэлийн шаардлага,²¹¹ мөн асуудалтай, зохисгүй үндэслэлээр бүртгэхээс татгалзах зэрэг хамаарна.²¹²

Гэхдээ бүртгэл нь зарим тохиолдолд эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж болох бөгөөд энэ нь эвлэл холбоод тухайн нөхцөл байдал, эрх зүйн орчноос хамааран ялгаатайгаар хүлээн зөвшөөрөгдсөн тодорхой эрх зүйн хэлбэрийг олж авах боломжтой болох зэргээр илэрдэг. Гэвч ийм бүртгэлийн журам нь зөвшөөрлийн бус, харин мэдэгдлийн тогтолцоонд үндэслэх ёстой.²¹³ Үүнээс гадна Ерөнхий тайлбар №38-д заавал бүртгүүлэхийг шаардах нь эвлэлдэн нэгдэх эрхэд халдсан үйлдэл болохыг тэмдэглэж, хүний эрхийн хяналт шалгалтад заавал хамрагдах ёстой болохыг тодорхой тусгах шаардлагатай.

Бүртгэлийн журам нь энгийн, ачаалал багатай, тодорхой байх ёстой бөгөөд үүнд холбогдох хууль, дүрэм журам нь ямар шаардлага тавьж байгааг тодорхой заасан байх, мөн эрх бүхий байгууллагын дур зоргын шийдвэрт тулгуурлаагүй, хүртээмжтэй, шуурхай, хэт их зардал шаарддаггүй, үнэ төлбөргүй, ялгаварлан гадуурхахгүй байх шаардлагад нийцсэн байх талаар Хүний эрхийн байгууллагууд олонтоо онцолсон байдаг.²¹⁴

Мөн эвлэл холбоог бүртгэхтэй холбоотой аливаа шаардлага, бүртгэхээс татгалзах үндэслэл нь олон улсын хүний эрхийн эрх зүйн хүрээнд хязгаарлалт тавихад хамаарах үндсэн зарчмууд болох хууль ёсны байх, хууль ёсны зорилготой байх, зайлшгүй шаардлагатай байх, нөхцөл байдалд тохирсон байх шаардлагад нийцсэн байх шаардлагатай. Бүртгэлийн шаардлагыг төрийн эрх бүхий байгууллагууд иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг хянах, эсхүл бусад байдлаар хөндлөнгөөс оролцох хэрэгсэл болгон ашиглах ёсгүй²¹⁵ бөгөөд “хэт хязгаарлалттай”, “дарамт ихтэй”, эсхүл “тэнцвэртэй бус” байх ёсгүй.²¹⁶

²⁰⁹ UN Human Rights Committee, Concluding Observations. Lebanon, UN Doc. CCPR/C/79/Add.78, 5 May 1997, paras 27-28

²¹⁰ Human Rights Committee, M.T. v. Uzbekistan, UN Doc. CCPR/C/114/D/2234/2013, Views of 23 July 2015, paras. 7.7-7.8; Human Rights Committee, Pinchuk v. Belarus, Human Rights Committee, UN Doc. CCPR/C/112/D/2165/2012, Views of 24 October 2014, para. 8.5.

²¹¹ See for instance, Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of Sri Lanka, UN Doc. CCPR/C/LKA/CO/6, 26 April 2023, para. 42; Human Rights Committee, Concluding observations on Equatorial Guinea in the absence of its initial report, UN Doc. CCPR/C/GNQ/CO/1, 22 August 2019, para. 56.

²¹² Human Rights Committee, Communication No. 1993/2010, Views adopted by the Committee at its 111th session, (7–25 July 2014), UN Doc. CCPR/C/111/D/1993/2010, 26 August 2014, para. 7.5.

²¹³ Human Rights Committee, Concluding observation on the second periodic report of Mauritania, UN Doc. CCPR/C/MRT/CO/2, 23 August 2019, paras 46 and 47. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/MRT/CO/2> ; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc.A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 58; African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 13; OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, paras 49, 151-154.

²¹⁴ Human Rights Council, Resolution, Protecting human rights defenders, UN Doc. A/HRC/RES/22/6, 12 April 2013, para. 8; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 57-58; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, para. 17; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/53/38/Add.4, 23 June 2023, para. 16; OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 154; African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 13; Inter-American Juridical Committee of the Organization of American States, Declaration of Inter-American principles on the creation, operation, financing, and dissolution of nonprofit civil entities, OEA/Ser.Q, CJI/RES. 282 (CII-O/23) rev.3, 15 March 2024, principles 4 and 5.

²¹⁵ See for instance, UN Human Rights Committee, Concluding Observations, Turkmenistan, UN Doc. CCPR/C/TKM/CO/3, 12 April 2023, para. 47.

²¹⁶ For example, see UN Human Rights Committee, Concluding Observations, Egypt, UN Doc. CCPR/C/EGY/CO/5, 14 April 2023, paras 49-50.

Иймд улс орнууд эвлэл холбоог бүртгэхээс татгалзах үндэслэлийг тогтоосон хугацааны дотор, нэн даруй мэдэгдэх, түүнчлэн шударга процессын хэм хэмжээг баримтлах баталгааг хангах шаардлагатай бүх арга хэмжээг авах үүрэгтэй. Энэ арга хэмжээний хүрээнд бүртгэхээс татгалзсан шийдвэр (эсхүл нэмэлт албан шаардлага тавих, алдаа засах нөхцөлтэйгөөр бүртгэх шийдвэр)-ийг бичгээр гаргаж, үндэслэлтэй тодорхой заасан байх бөгөөд гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх үр нөлөөтэй механизмыг заавал бүрдүүлсэн байх шаардлагатай (4.9 дүгээр хэсгийг үзнэ үү).²¹⁷

Заавал бүртгүүлэх шаардлага, зөвшөөрлийн дэглэм, мөн бүртгэлтэй холбоотой бусад хүнд суртал, үндэслэлгүй хязгаарлалтууд нь ихэвчлэн хүний эрх хамгаалагчид, нийгмийн эмзэг орхигдсон бүлгийг хамгаалж ажилладаг холбоод, түүнчлэн төрийн эрх баригчдыг шүүмжлэгч байгууллагуудад сөргөөр нөлөөлөх хандлагатай байдгийг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй (2.3, 4.4, 4.8 дугаар хэсгүүдийг үзнэ үү).²¹⁸ Тиймээс заавал бүртгүүлэх шаардлага болон урьдчилсан зөвшөөрөлд суурилсан бүртгэлийн дэглэмүүд нь Пактын 22 дугаар зүйлд нийцэхгүй болохыг Ерөнхий тайлбар №38-д тодорхой тайлбарлах нь нэн чухал юм. Мөн тухайн Ерөнхий тайлбарт эвлэл холбоо нь ямар нэгэн тодорхой эрх зүйн хэлбэрийг олж авахтай холбоотойгоор тавигдаж болох тусгай шаардлагуудаас үл хамааран, эрх зүйн этгээдийн статус олж авахад энгийн мэдэгдэл хүргүүлэхэд хангалттай байх ёстойг тодорхой зааж өгөх шаардлагатай. Иймээс эвлэл холбооны бүртгэл нь зөвшөөрлийн бус, харин зөвхөн мэдэгдэлд суурилсан тогтолцоонд үндэслэх ёстой бөгөөд тавигдах аливаа шаардлага нь олон улсын хүний эрхийн эрх зүйн хүрээнд зөвшөөрөгдөх хязгаарлалтад нийцсэн, тухайн эрхийг бодитоор хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилготой байх, зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд тухайн нөхцөл байдалд нийцсэн, ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчимд бүрэн нийцсэн байх ёстой.

4.5 ДАХИН БҮРТГҮҮЛЭХ

Өмнө нь нэгэнт бүртгэгдсэн эвлэл холбоог дахин бүртгүүлэх шаардлагыг төрийн байгууллагууд зүй бусаар ашиглах эрсдэлтэй бөгөөд энэхүү арга хэмжээ нь ихэнх тохиолдолд хууль ёсны, үндэслэлтэй байх шаардлагад нийцдэггүй. Тухайлбал, Египет Улсад 2019 оны эвлэл холбоодын тухай хуулиар бүх эвлэл холбоог (өмнөх өөр эрх зүйн зохицуулалтын дагуу бүртгэгдсэн байсан ч хамаагүй) дахин бүртгүүлэхийг шаардсан бөгөөд үүнийг биелүүлээгүй тохиолдолд татан буулгах хүртэл арга хэмжээ авахаар хуульчилсан. Энэхүү хэт чирэгдэл, хүнд сурталтай бүртгэлийн үйл явц нь эцэстээ дэфакто зөвшөөрлийн тогтолцоо болон хувирч, бүртгэх эсэхийг удаан хугацаанд шийдвэрлэхэд хүргэж, улмаар эвлэл холбоодын дүрэм, нэр, удирдлага, үйл ажиллагаанд төрийн байгууллагууд дур мэдэн, үндэслэлгүйгээр нөлөөлөх боломжийг бүрдүүлсэн. Олон жилийн турш тасралтгүй үйл ажиллагаа явуулж ирсэн байгууллагуудын хувьд дахин бүртгүүлэх үйл явц нь тэднийг удаан хугацааны тодорхойгүй байдалд оруулж, шийтгэл хүлээх, хяналт ажиглалтад өртөх, бүр цаашлаад нэрээ алдах (ингэснээр өөрсдийн түүх, үнэмлэхүй байдлын нэг хэсгийг алдах) эрсдэлд хүргэжээ. Ийм үр дагавар нь тэдгээр байгууллагуудын цаашдын үйл ажиллагаанд ч ноцтой сөргөөр нөлөөлөх нь тодорхой юм.²¹⁹

²¹⁷ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, paras 60-61; OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 162.

²¹⁸ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 April 2014, paras 54 and 56; Human Rights Committee, Concluding observations of the Human Rights Committee, Ethiopia, UN Doc. CCPR/C/ETH/CO/1, 19 August 2011, para. 25.

²¹⁹ Amnesty International, Egypt: "Whatever security says must be done": Independent NGOs' freedom of association restricted in Egypt, Index: MDE12/0464/2025, 24 November 2025, chapter 5. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde12/0464/2025/en/>

Хүний эрхийн хорооны зүгээс дахин бүртгэлээс үүдэх ноцтой эрсдэлүүдийг онцолсон. Тухайлбал, 2022 онд үүссэн нэгэн маргаанд, улсын бүртгэлд бүртгэлтэй нэгэн холбоог (төрийн байгууллагуудын зүгээс дайсагнасан хандлагад өртөж байсан шашны цөөнхийн байгууллага) дахин бүртгэхээс татгалзсан нь уг холбоог хууль бус гэж үзэхэд хүргэж улмаар баривчилгаа, саатуулах, байцаалт явуулах, нэгжлэг хийх зэрэг хууль сахиулах арга хэмжээнд өртөх нөхцөлийг бүрдүүлжээ. Үүнийг Хүний эрхийн хороо ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйлийг зөрчсөн хэмээн дүгнэсэн.²²⁰ Үүнээс гадна НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөл²²¹ болон Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч нэгэнт бүртгэгдсэн холбоог дахин бүртгүүлэх шаардлага тавихаас зайлсхийх шаардлагатайг онцлон тэмдэглэсэн.²²² Түүнчлэн ЕАБХАБ/АИХЭГ болон Венецийн комиссын хамтарсан “Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний удирдамж”-д бүртгэлтэй эвлэл холбоог дахин бүртгүүлэхээс сэрэмжлүүлсэн²²³ бөгөөд Африкийн Хүний болон Ард түмний эрхийн комиссын Эвлэлдэн нэгдэх, тайван жагсаал цуглаан хийх эрхийн удирдамжид “эвлэл холбоог нэгээс илүү удаа бүртгүүлэх, эсхүл бүртгэлээ сунгуулахыг шаардах ёсгүй” хэмээн тодорхой заасан.²²⁴

4.6 НӨӨЦ, САНХҮҮЖИЛТ ОЛЖ АВАХ

Эвлэлдэн нэгдэх эрх нь дотоод, гадаадын болон олон улсын эх үүсвэрээс санхүүгийн нөөц²²⁵ зэрэг аливаа нөөцийг эрж хайх, олж авах, ашиглах эрхийг хамгаалдаг бөгөөд энэ нь эвлэлдэн нэгдэх эрхийн салшгүй хэсэг төдийгүй байгууллагууд оршин тогтнох, үйл ажиллагаагаа үр нөлөөтэй явуулахад зайлшгүй чухал нөхцөл юм.²²⁶ Өмнө дурдсанчлан, Ерөнхий тайлбар №38-д

²²⁰ UN Human Rights Committee, *Adyarkhayev et al. v. Tajikistan*, UN Doc. CCPR/C/135/D/2483/2014, Views of 7 July 2022, para. 9.9.: “In the present case, the State party’s authorities have banned the Association and refused its reregistration on the basis of a number of stated reasons (para. 9.4 above). These reasons must be assessed in the light of the consequences that arise for the authors and the Association. The Committee notes that, even though such reasons were prescribed by the relevant law, the State party has not advanced any argument as to why they are necessary in the interests of national security or public safety, public order, the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others. The Committee also notes that the refusal to reregister the Association led directly to the de facto unlawfulness of its operation on the State party’s territory, thus precluding the authors from enjoying their right to freedom of association, with religious activities of Jehovah’s Witnesses being perceived as illegal by the authorities of Tajikistan and leading to arrests, detentions, interrogations, searches, beatings, seizures of religious materials, as well as the deportation of a Jehovah’s Witness. Accordingly, the Committee concludes that the refusal by the State party’s authorities to reregister the Association does not meet the requirements of article 22 (2) of the Covenant in relation to the authors. The authors’ rights under article 22 (1) of the Covenant have thus been violated.” <https://docs.un.org/en/CCPR/C/135/D/2483/2014>

²²¹ UN Human Rights Council, Resolution 22/6, UN Doc. A/HRC/RES/22/6*, 12 April 2013, para. 8: “Calls upon States to respect, protect and ensure the right to freedom of association of human rights defenders and, in this regard, to ensure, where procedures governing the registration of civil society organizations exist, that these are transparent, accessible, non-discriminatory, expeditious and inexpensive, allow for the possibility to appeal and avoid requiring re-registration, in accordance with national legislation, and are in conformity with international human rights law”. <https://docs.un.org/en/A/HRC/RES/22/6>

²²² The Special Rapporteur has stated that “[n]ewly adopted laws should not request all previously registered associations to re-register so that existing associations are protected against arbitrary rejection or time gaps in the conduct of their activities”, UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 62.

²²³ OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 107.

²²⁴ African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 17.

²²⁵ The UN Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association in his report outlining general principles and guidelines aimed at ensuring the right of civil society organizations to have access to resources, considers “resources” to cover “financial transfers (including donations, grants, contracts, sponsorships and social investments); loan guarantees and other forms of financial assistance; in-kind donations (e.g., goods, services, software, intellectual property, real property); material resources (e.g., office supplies, information technology equipment); and human resources (e.g., paid staff, volunteers). “Resources” also covers access to international solidarity; the ability to travel and communicate without undue interference; and the right to benefit from the protection of the state.” UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report: General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources, 23 June 2023, UN Doc. A/HRC/53/38/Add.4, para. 7.

²²⁶ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report: Access to resources, UN Doc. A/HRC/50/23, 10 May 2022, para. 9. See also, UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, paras 8 and 20; Human Rights Council, Resolution 22/6 Protecting human rights defenders, UN Doc. A/HRC/RES/22/6*, 12 April 2013, para. 9(b); Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, Adopted by General Assembly Resolution A/RES/53/144, 09 December 1998, Article 13; African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 38; OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, principle 7, para. 32.

хуулийн этгээдийн статустай эсэхээс үл хамааран аливаа эвлэл холбооны санхүүжилт болон бусад нөөцийг олж авах эрхийг тодорхой, ил тод хүлээн зөвшөөрөх нь чухал ач холбогдолтой.²²⁷

НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо “эвлэлдэн нэгдэх эрх нь зөвхөн эвлэл холбоо байгуулах эрхээр хязгаарлагдахгүй, харин тухайн холбоо өөрийн дүрэмд заасан үйл ажиллагааг чөлөөтэй хэрэгжүүлэх эрхийг мөн баталгаажуулдаг”²²⁸ болохыг тэмдэглээд санхүүжилттэй холбоотой хязгаарлалтууд, тухайлбал, бүрэн хориг тавих,²²⁹ гадаад санхүүжилт авах боломжийг хязгаарлах,²³⁰ “улс төрийн” үйл ажиллагаа явуулдаг хэмээн үзэж ТББ-уудад олгосон хандивт албан татвар ногдуулах,²³¹ эсхүл гадаад санхүүжилт авдаг байгууллагуудад “үндэслэлгүй, хэт хүндрэлтэй, хязгаарлалттай нөхцөл”²³² тавих зэрэг нь ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйлийг зөрсөн үйлдэл болохыг удаа дараа онцолсон.

Цаашлаад, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 2 дугаар зүйлд гишүүн улсууд эдгээр эрхийг дэвшилттэйгээр хэрэгжүүлэх зорилгоор, ялангуяа эдийн засаг, техникийн чиглэлээр олон улсын тусламж, хамтын ажиллагаанд оролцох үүрэгтэй болохыг тодорхой заасан.²³³ Улс орнуудын нутаг дэвсгэрээс гадуурх үүргийн тухай Маастрихтын зарчмууд нь эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг хангахын тулд олон улсын хамтын ажиллагаагаар дамжуулан арга хэмжээ авах үүргийг илүү дэлгэрэнгүй тайлбарласан бөгөөд эдгээр зарчим нь иргэний болон улс төрийн эрхүүдэд мөн адил хамааралтай. Түүнчлэн уг баримт бичигт улс орнууд эдгээр зорилгыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын таатай орчныг бүрдүүлэх үүрэгтэйг онцолсон.²³⁴

4.7 ХҮЛЭЭН ЗӨВШӨӨРӨХ ХЯЗГААРЛАЛТ

Хүний эрхийн хорооны онцлон тэмдэглэсэнээр,²³⁵ эвлэлдэн нэгдэх эрхийн аливаа хязгаарлалтыг тухайн тохиолдол бүрээр нарийвчлан үнэлж, уг хөндлөнгийн оролцоог хуулиар тогтоосон эсэх, холбогдох хүний эрхийн баримт бичгүүдэд тодорхой заасан үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн хэв журам, нийтийн эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах, эсхүл бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах зорилгыг хангахад чиглэсэн эсэхийг тогтоох шаардлагатай. Түүнчлэн тухайн хөндлөнгийн оролцоо нь уг хууль ёсны зорилгод хүрэхэд зайлшгүй, тухайн нөхцөлд тохирсон эсэхийг тохиолдол бүрээр нь үнэлэх ёстой.²³⁶ Цаашлаад аливаа хязгаарлалт нь ялгаварлан гадуурхсан шинжтэй байх ёсгүй бөгөөд тухайн эрхийн уг чанарыг үгүйсгэж болохгүй.²³⁷

²²⁷ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report: General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources, 23 June 2023, UN Doc. A/HRC/53/38/Add.4, para. 14.

²²⁸ UN Human Rights Committee, *Belyatsky v. Belarus*, UN Doc. CCPR/C/90/D/1296/2004, Views of 24 July 2007, para. 7.2; Human Rights Committee, *Viktor Korneenko et al v. Belarus*, Communication no. 1274/2004, U.N. Doc. CCPR/C/88/D/1274/2004, 10 November 2006, para 7.2.

²²⁹ UN Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of Azerbaijan, UN Doc. CCPR/C/AZE/CO/4, 16 November 2016, para. 40-41.

²³⁰ UN Human Rights Committee, Concluding observations on the initial report of Bangladesh, UN Doc. CCPR/C/BGD/CO/1, 27 April 2017, paras 27.c and 28.c.

²³¹ UN Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of Canada, UN Doc. CCPR/C/CAN/CO/6, 13 August 2015, para. 15.

²³² UN Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of Hungary, UN Doc. CCPR/C/HUN/CO/6, 9 May 2018, paras 53-54.

²³³ UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), General Assembly resolution 2200A (XXI), 16 December 1966.

²³⁴ Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, 28 September 2011, principles 5, 28, 29 and 32, https://www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-uk_web.pdf

²³⁵ Human Rights Committee, *Belyatsky v. Belarus*, UN Doc. CCPR/C/90/D/1296/2004, Views of 24 July 2007, para. 7.3.

²³⁶ Article 22.2 of the International Covenant on Civil and Political Rights. See also, Article 10 of the African Charter on Human and Peoples' Rights; Article 16.2 of the American Convention on Human Rights; Article 11.2 of the European Convention on Human Rights; Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc. E/CN.4/1985/4, 1985.

²³⁷ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc. E/CN.4/1985/4, 1985, principles 2 and 9.

Хууль ёсны байх зарчмын дагуу аливаа хязгаарлалтыг зөвхөн дотоодын хуулиар тогтоох бөгөөд уг хууль нь дур зоргын эсхүл үндэслэлгүй байх ёсгүй. Түүнчлэн уг хязгаарлалтыг хэн бүхэнд ойлгомжтой, ил тод, хүртээмжтэй байдлаар мэдээлж, таниулсан байх шаардлагатай.²³⁸ Хууль ёсны байх зарчим ёсоор дотоодын хууль тогтоомж нь холбогдох эвлэл холбоо, байгууллагад бодитоор хүртээмжтэй байх, хэрэгжилтийнхээ үр нөлөөг урьдчилан таамаглах боломжтой байх, түүнчлэн хэн бүхэн өөрийн үйл ажиллагаа, зан үйлээ хэрхэн зохицуулахаа ойлгож шийдэхэд хангалттай нарийвчлалтайгаар томъёологдсон байхыг шаарддаг.²³⁹ Ийм урьдчилан харах боломж ба тодорхой, нарийн зохицуулалт нь хуулийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий этгээдүүдэд үзэмжээр шийдвэр гаргах эрх олгохоос сэргийлэхэд онцгой ач холбогдолтой.²⁴⁰

Тодорхой бус, хэт өргөн хүрээтэй ангилалд тулгуурласан, эсхүл эрсдэл, хор уршгийг зохих ёсоор тодорхойлоогүй аливаа хязгаарлалт агуулсан хууль нь хууль ёсны байх шаардлагыг зөрчсөн гэж үзнэ. Хүний эрхийн хороо “хэт даврагч үйл ажиллагаа”,²⁴¹ “хууль бус байгууллага”,²⁴² “нийтийн ашиг сонирхол”,²⁴³ “гадаадын агент” болон “улс төрийн үйл ажиллагаа”²⁴⁴ зэрэг нэр томъёоны тодорхойлолт хэт бүрхэг, ойлгомжгүй байгааг удаа дараа шүүмжилсээр ирсэн. Хязгаарлалт тогтоосон хууль нь төрөөс эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх үүрэгт тулгуурлах²⁴⁵ бөгөөд хууль ёсны аливаа асуудлыг зохицуулсан хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр байгаа нөхцөлд давхардсан шаардлага тавих, эсхүл нэмэлт ачаалал бий болгохоос эрх бүхий байгууллагууд зайлсхийх шаардлагатай.²⁴⁶

Түүнчлэн, эвлэл холбоодод шинэ үүрэг хүлээлгэх, эсхүл ямар нэгэн хэлбэрээр нэмэлт хязгаарлалт тогтоосон шинэ хууль тогтоомж нь иргэний нийгмийн бодит зөвшилцлийн үр дүнд бий болсон байх шаардлагатай.²⁴⁷ Энэ талаар Африкийн Хүний болон ард түмний эрхийн комисс “Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн үндэсний хууль тогтоомж нь шаардлагатай тохиолдолд эвлэл холбоо байгуулахыг дэмжих, тэдгээрийн зорилгоо хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэсэн байх ёстой. Ийм хууль тогтоомжийг иргэний нийгмийн өргөн хүрээтэй, хүртээмжтэй үйл явц, харилцан яриа, утга учиртай зөвлөлдөх хэлэлцүүлгийн үндсэн дээр боловсруулж, шинэчилнэ” хэмээн тэмдэглэсэн.²⁴⁸

Хууль тогтоомжийг батлан гаргахаас өмнө тухайн хуулийн шийдвэрлэхээр зорьж буй эрсдэлүүдийг хангалттай, бодитойгоор үнэлэхийн зэрэгцээ авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь эвлэл холбоодын үйл ажиллагаанд ямар нөлөө үзүүлэхийг нарийвчлан үнэлэх шаардлагатай.²⁴⁹ Энэхүү үнэлгээг хийхдээ эвлэл холбоодын дагаж мөрдөх үүргийг тодорхойлсон бусад холбогдох

²³⁸ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc. E/CN.4/1985/4, 1985, principles 16 and 17.

²³⁹ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/50/23, 10 May 2022, para. 14; OSCE/ODIHR- Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 34.

²⁴⁰ OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, (previously cited), para. 34.

²⁴¹ UN Human Rights Committee, Concluding Observations: Russian Federation, 1 December 2003, UN Doc. CCPR/CO/79/RUS, para. 20.

²⁴² UN Human Rights Committee, Concluding Observations: Turkey, 13 November 2012, UN Doc. CCPR/C/TUR/CO/1, para. 19.

²⁴³ UN Human Rights Committee, Concluding Observations: Tanzania, 6 August 2009, UN Doc. CCPR/C/TZA/CO/4, para. 23.

²⁴⁴ UN Human Rights Committee, Concluding Observations: Russia, 28 April 2015, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/7, para. 22.

²⁴⁵ African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, paras 7 and 66; OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 75.

²⁴⁶ OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, paras 51-53; Inter-American Juridical Committee of the Organization of American States, Declaration of Inter-American principles on the creation, operation, financing, and dissolution of nonprofit civil entities, OEA/Ser.Q, CJI/RES. 282 (CII-O/23) rev.3, 15 March 2024, principle 3, p. 8: “Norms must be precise, comprehensive, and published in advance, avoiding to the extent possible dispersion across and overregulation.”

²⁴⁷ See for instance in relation to legislation impacting access to resources: UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report: General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources, 23 June 2023, UN Doc. A/HRC/53/38/Add.4, paras 46-47.

²⁴⁸ African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 7.

²⁴⁹ For more details on human rights impact assessments, see for instance De Schutter, Olivier, International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary, Cambridge University Press, Third Edition, 2019, pp. 858-859.

хууль тогтоомжийг бүхэлд нь харгалзан үзэх бөгөөд ингэснээр шинэ хуулийн нөлөөлөл, эвлэлдэн нэгдэх эрхэд үзүүлэх сөрөг үр дагаврыг бүрэн ойлгох боломж бүрдэнэ. Ийм эрсдэлийн нөлөөллийн зохистой үнэлгээ ямар чухал болохыг гадаад эх үүсвэрээс санхүүжилт авдаг холбоодод чиглэсэн арга хэмжээ,²⁵⁰ мөн мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэхтэй холбоотой зохицуулалтын жишээнээс тодорхой харж болно.²⁵¹ Практикт улс орнууд гадаад санхүүжилтийг зохицуулах, мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэл гэх шалтгаанаар халхавчлан эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зөрчсөн байдлаар эвлэл холбоодод хэтэрхий хатуу хязгаарлалт тогтоох явдал цөөнгүй гардаг.²⁵²

Эвлэлдэн нэгдэх эрхэд аливаа байдлаар хөндлөнгөөс нөлөөлөх, хязгаарлах үйл ажиллагаа нь олон улсын хүний эрхийн эрх зүйгээр хүлээн зөвшөөрч үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн хэв журам, нийтийн эрүүл мэнд, ёс суртахуун, эсвэл бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах зорилгуудаас **дор хаяж нэгийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн байх ёстой.**²⁵³ Түүнчлэн ийм хөндлөнгийн оролцоо нь тухайн хууль ёсны зорилгод хүрэхэд **зайлшгүй шаардлагатай, тохирсон эсэхийг** тохиолдол бүрээр нь үнэлж, тухайн зорилгод хүрэх боломжтой арга хэмжээнээс хамгийн бага хязгаарлалт бүхий арга замыг сонгосон эсэхийг нотлохыг (зайлшгүй байх зарчим), түүнчлэн уг эрхийг хязгаарласнаар хүрэх үр дүн нь уг эрхийг хязгаарласнаас үүсэх үр дагавраас илүү байхыг шаарддаг.²⁵⁴

Ёс суртахууныг хамгаалах үндэслэлээр тогтоож буй хязгаарлалтын тухайд Хүний эрхийн хороо “ёс суртахууны ойлголт нь олон янзын нийгэм, философи, шашны уламжлалаас үүдэлтэй тул ёс суртахууныг хамгаалах зорилгоор тогтоож буй аливаа хязгаарлалт нь зөвхөн нэг уламжлалд тулгуурласан зарчмаас үүдэлтэй байж болохгүй” хэмээн онцлон тэмдэглэсэн. Ийм хязгаарлалтыг хүний эрхийн нийтлэг шинж чанар болон ялгаварлан гадуурхахыг хориглох зарчмын үүднээс ойлгож, тайлбарлах ёстой.²⁵⁵ “Ёс суртахуун” гэх ойлголтын тодорхой бус байдал болон цаг хугацаа, үзэл баримтлал, нөхцөл байдлаас шалтгаалан өөрчлөгддөг шинж, мөн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг зөрчих, ялгаварлан гадуурхах эрсдэл өндөр байдгийг харгалзан үзвэл бодит амьдралд ёс суртахууныг хамгаалах үндэслэл нь эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарлах зохистой шалтгаан гэж үзэх эсэхийг маш хязгаарлагдмал хүрээнд авч үзэх шаардлагатай.²⁵⁶

²⁵⁰ OSCE/ODHIR, Opinion no. NGO-GEO/465/2023 [JB], Note on Legislative Initiatives on Transparency and Regulation of Associations Funded from Abroad or So-called “Foreign Agents Laws” and Similar Legislation and their Compliance with International Human Rights Standards, 25 July 2023, 3.2, paras 32 – 39.

²⁵¹ Financial Action Task Force (FATF), High-Level Synopsis of the Stocktake of the Unintended Consequences of the FATF Standards, 2021, pp. 4-5, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Unintended-Consequences.pdf>; Council of Europe, Expert Council on NGO Law, CONF/EXP(2022)2, Non-governmental organisations and the implementation of measures against money laundering and terrorist financing, 17 May 2022, para. 272

²⁵² Council of Europe, Expert Council on NGO Law, CONF/EXP(2022)2, Non-governmental organisations and the implementation of measures against money laundering and terrorist financing Associations Funded from Abroad or So-called “Foreign Agents Laws” and Similar Legislation and their Compliance with International Human Rights Standards, 25 July 2023, para. 10.

²⁵³ Article 22.2 of the International Covenant on Civil and Political Rights. See also, Article 10 of the African Charter on Human and Peoples’ Rights; Article 16.2 of the American Convention on Human Rights; Article 11.2 of the European Convention on Human Rights; Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc. E/CN.4/1985/4, 1985.

²⁵⁴ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/50/23, 10 May 2022, para. 14: “[t]o meet the condition of necessity, authorities must demonstrate that the measure can truly be effective in pursuing the legitimate aim and be the least intrusive means among those which might achieve the desired objective. The State must also prove that the measure is necessary to avert a real and not a hypothetical threat to one of the grounds for limitation, such as national security or public order.”; Human Rights Committee, General comment 31, The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant: International Covenant on Civil and Political Rights, 29 March 2004, para. 6: “where such restrictions are made, States must demonstrate their necessity and only take such measures as are proportionate to the pursuance of legitimate aims in order to ensure continuous and effective protection of Covenant rights.”

²⁵⁵ UN Human Rights Committee, General Comment 34 – Article 19: Freedom of Opinion and Expression, 12 September 2011, UN Doc CCPR/C/GC/34. ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf, para. 32.

²⁵⁶ See for instance, in relation to the right to freedom of expression and the prohibition of discrimination: European Court of Human Rights, Bayev and Others v. Russia, Applications nos. 67667/09, 44092/12, 56717/12, Judgment, 20 June 2017, paras 66-69. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-174422>

“Дотоодын хууль эрх зүйн болон захиргааны зохицуулалтууд, тухайлбал үндэсний аюулгүй байдал, терроризмтой тэмцэх хууль тогтоомж, түүнчлэн иргэний нийгмийн оролцогчдын санхүүжилт, бүртгэл, тайлагналын шаардлага, эсхүл онцгой байдал, түүний дотор нийтийн эрүүл мэндтэй холбоотой арга хэмжээг иргэний нийгмийн үйл ажиллагааг боомилох, тэдний аюулгүй байдалд заналхийлэх зорилгоор, эсхүл урвуулан ашиглах тохиолдлууд байгаа”-г НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөл анхааруулсан.²⁵⁷ Ийм хязгаарлалтуудыг улс орнууд ихэвчлэн төрийн бүрэн эрхт байдлыг хамгаалах,²⁵⁸ мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх, эсхүл эвлэл холбоодын үйл ажиллагаа, нөөцийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг хангах²⁵⁹ зорилгоор зөвтгөдөг.²⁶⁰

Гэхдээ дээрх зорилгуудыг зөвшөөрөгдөх хязгаарлалт гэж үзэхийн тулд улс орнууд олон улсын хүний эрхийн эрх зүйн дагуу хүлээн зөвшөөрөгдсөн хууль ёсны зорилгуудын чухам аль нь тухайн тодорхой тохиолдолд хамаарахыг тодорхойлж, үндэслэлтэйгээр нотлох ёстой. Олон улсын хүний эрхийн эрх зүй, хэм хэмжээний дагуу хүний эрхийн хязгаарлалтыг дур зоргоор хэрэгжүүлэх ёсгүй бөгөөд хууль ёсны зорилгуудын хүрээг маш нарийн, хязгаарлагдмал хүрээнд тайлбарлах шаардлагатай болохыг онцолдог.²⁶¹ Улс орнууд шинэ зохицуулалтыг нэвтрүүлэхдээ хязгаарлалтын үндэслэлүүдийн аль нэгэнд бодитойгоор хамаарах, тодорхой бөгөөд бодит эрсдэлийг илрүүлэн тогтоох бөгөөд хийсвэр, таамаг төдий эрсдэлд үндэслэн бүх төрийн бус байгууллагад хэт өргөн, үндэслэлгүй хязгаарлалт ногдуулахын оронд тухайн эрсдэлд чиглэсэн, зорилтот хариу арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай.²⁶² Хүний эрхийн хорооны тэмдэглэснээр зөвхөн бодитой мэт харагдах, объектив үндэслэл байгааг тогтоох нь дангаараа хангалтгүй бөгөөд бодит аюул заналхийллийн нарийн шинж чанарыг нотлон харуулах үүрэгтэй.²⁶³

Lee v. Republic of Korea хэрэгтэй холбогдуулан Хүний эрхийн хороо эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарлах үндэслэл болохуйц ямар нэгэн боломжит, объектив шалтгаан оршин байгаа нь хангалтгүй бөгөөд тухайн эвлэл холбоог хориглох, мөн ийм байгууллагын гишүүн байсан хүмүүсийг эрүүгийн хариуцлагад татах нь үндэсний аюулгүй байдал эсхүл ардчилсан дэг журамд учирч болзошгүй бодит, таамаг төдий бус аюулаас урьдчилан сэргийлэхэд зайлшгүй шаардлагатай эсэхийг, мөн уг зорилгод хүрэхэд илүү зөөлөн, бага халдлага бүхий арга хэмжээ хангалтгүй болохыг улс орнууд нотлох ёстой хэмээн онцолсон.²⁶⁴ Түүнчлэн улс орнууд үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн хэв журмыг хамгаалах үндэслэлээр эрх хязгаарлахдаа тухайн аюул заналхийллийн нарийн шинж чанар, учирч болзошгүй тодорхой эрсдэлийг

²⁵⁷ UN Human Rights Council, Resolution 50/17, 20 July 2022, preamble and para. 7.

²⁵⁸ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, paras 27-34.

²⁵⁹ UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Report, Impact of counter- terrorism measures on civil society and civic space, and counter-terrorism-based detention, UN Doc. A/78/520, 10 October 2023, para. 28; Council of Europe, Expert Council on NGO Law, CONF/EXP(2022)2, Non-governmental organisations and the implementation of measures against money laundering and terrorist financing, 17 May 2022.

²⁶⁰ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, paras 35-38; OSCE/ODHIR, Opinion no. NGO-GEO/465/2023 [JB], Note on Legislative Initiatives on Transparency and Regulation of Associations Funded from Abroad or So-called “Foreign Agents Laws” and Similar Legislation and their Compliance with International Human Rights Standards, 25 July 2023.

²⁶¹ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc. E/CN.4/1985/4, 1985, principles 1-14; OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, paras 34 and 109.

²⁶² UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report: Access to resources, 10 May 2022, UN Doc. A/HRC/50/23, para. 14; Inter-American Juridical Committee of the Organization of American States, Declaration of Inter-American principles on the creation, operation, financing, and dissolution of nonprofit civil entities, OEA/Ser.Q, CJI/RES. 282 (CII-O/23) rev.3, 15 March 2024, principle 8, in relation to the appropriate control of illicit financing; OSCE/ODHIR, Opinion no. NGO-GEO/465/2023 [JB], Note on Legislative Initiatives on Transparency and Regulation of Associations Funded from Abroad or So-called “Foreign Agents Laws” and Similar Legislation and their Compliance with International Human Rights Standards, 25 July 2023, 3.2.

²⁶³ UN Human Rights Committee, Mr. Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea, UN Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002, 20 July 2005, paras 7.2 and 7.3.; UN Human Rights Committee, Mikhailovskaya and Volchek v. Belarus, UN Doc. CCPR/C/111/D/1993/2010, 24 July 2014, para. 7.3.

²⁶⁴ UN Human Rights Committee, Mr. Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea, UN Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002, 20 July 2005, para. 7.2.

нотлох үүрэгтэй бөгөөд хэт ерөнхий байдлаар аюулгүй байдлын нөхцөлийг тодорхойлох нь хангалтгүй болохыг НҮБ-ын Тусгай журмын үүрэг хүлээгчид онцолсон.²⁶⁵ Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч төрийн бүрэн эрхт байдлыг хамгаалах нь дээрх эрхийг хязгаарлах хууль ёсны хязгаарлагдмал үндэслэлүүдийн аль нэгэнд хамаарах эсэхийг шинжилж, дараах байдлаар дүгнэсэн:

“Улс орнууд эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарлахдаа олон улсын хүний эрхийн эрх зүйд заагаагүй нэмэлт үндэслэлүүд, тэр дундаа дотоодын хууль тогтоомжоор тогтоосон үндэслэлүүдийг эш татах ёсгүй бөгөөд олон улсын үүргийг дур зоргоор тайлбарлан уг эрхийг хязгаарлаж болохгүй. [...] Ийм үндэслэлийг ‘үндэсний аюулгүй байдал’ эсхүл ‘олон нийтийн аюулгүй байдал’-ын ашиг сонирхол, цаашлаад ‘олон нийтийн дэг журам’-ын хүрээгээр зөвтгөн тайлбарлаж болохгүй. Эвлэл холбоодыг гадаад эх үүсвэрээс санхүүжилт авснаар үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлж байна хэмээн үзэх нь үндэслэлгүй, гажууд бөгөөд олон улсын хүний эрхийн эрх зүйг илэрхий зөрчинө.”²⁶⁶

2023 онд ЕАБХАБ/АИХЭГ болон Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгчийн зөвлөлдөн боловсруулсан Тайлбар тэмдэглэлд иргэний нийгмийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах үндэслэлээр гадаад эх үүсвэрээс санхүүждэг эвлэл холбоодод хязгаарлалт тогтоосон хууль тогтоомж нь эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарлахад тавигддаг хууль ёсны зорилгын шаардлагыг хангаж байгаа эсэх асуудлыг авч үзсэн. Уг Тайлбар тэмдэглэл нь НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны шүүхийн практик болон ижил төрлийн хууль тогтоомжийн талаар өмнө нь гаргасан хууль зүйн дүгнэлт, тайлангуудад тулгуурлан дараах дүгнэлтийг хийжээ. Үүнд, эвлэлдэн нэгдэх эрхэд тавих аливаа хязгаарлалтыг зөвхөн бодит бөгөөд тодорхой аюулаас (таамаг төдий, хийсвэр эрсдэл бус) урьдчилан сэргийлэхэд зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд л хууль ёсоор зөвтгөгдөж болох²⁶⁷ бөгөөд “Ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх нь дангаараа эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарлах хууль ёсны зорилго болохгүй. [...] Гэхдээ тодорхой нөхцөл байдалд ил тод байдал нь уг эрхийг хязгаарлахыг зөвшөөрсөн хууль ёсны зорилгуудын аль нэгийг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл байж болох бөгөөд үүнд олон нийтийн дэг журам хамгаалах, эсхүл авлига, хөрөнгө шамшигдуулах, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх зэрэг гэмт хэргийг таслан зогсоох, урьдчилан сэргийлэх зорилгууд хамаарна.”²⁶⁸

4.8 ХОРИГЛОХ, ТҮДГЭЛЗҮҮЛЭХ, ТАТАН БУУЛГАХ

Эвлэл холбоо нь зорилгоо бүрэн хэрэгжүүлсэн, цаашид үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэх шаардлагагүй гэж үзсэн, эсхүл өөр байгууллагатай нэгдэх шийдвэр гаргасан зэрэг үндэслэлээр гишүүдийнхээ шийдвэрээр татан буугдаж болно. Ийм сайн дурын татан буулгах үйл ажиллагаа нь ихэвчлэн тухайн эвлэл холбооны дүрэм, дотоод баримт бичигт (хэрэв ийм баримт бичиг байгаа бол) заасан журмын дагуу явагддаг.²⁶⁹

²⁶⁵ Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, UN Doc. A/HRD/31/66, 4 February 2016, para. 31.

²⁶⁶ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, para. 30.

²⁶⁷ OSCE/ODHIR, Opinion no. NGO-GEO/465/2023 [JB], Note on Legislative Initiatives on Transparency and Regulation of Associations Funded from Abroad or So-called “Foreign Agents Laws” and Similar Legislation and their Compliance with International Human Rights Standards, 25 July 2023, paras 30 and 56.

²⁶⁸ OSCE/ODHIR, Opinion no. NGO-GEO/465/2023 [JB], Note on Legislative Initiatives on Transparency and Regulation of Associations Funded from Abroad or So-called “Foreign Agents Laws” and Similar Legislation and their Compliance with International Human Rights Standards, 25 July 2023, paras 51 and 52.

²⁶⁹ OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 242; Inter-American Juridical Committee of the Organization of American States, Declaration of Inter-American principles on the creation, operation, financing, and dissolution of nonprofit civil entities, OEA/Ser.Q, CJI/RES. 282 (CII-O/23) rev.3, 15 March 2024, principle 12 (voluntary and forced dissolution).

Харин албадан татан буулгах нь ихэвчлэн эвлэл холбооны үйл ажиллагааг хориглох, түр хугацаагаар түдгэлзүүлэх эсхүл бүр мөсөн татан буулгах хэлбэрээр хэрэгждэг (эдгээр нэр томъёо, тодорхойлолт нь тухайн эрх зүйн орчноос хамааран ялгаатай байж болно). Ийм арга хэмжээ нь эвлэлдэн нэгдэх эрхийн хамгийн ноцтой зөрчилд тооцогдох бөгөөд ямар ч тохиолдолд хамгийн сүүлчийн арга хэмжээ болгон хэрэглэх ёстой.²⁷⁰ Эвлэл холбооны үйл ажиллагааг хориглох, түр түдгэлзүүлэх, эсхүл татан буулгах тухай шийдвэр (мөн тэдгээрт хавсарсан хамгаалалтын арга хэмжээ бодитой, хангалттай эсэх)-ийг нарийвчилсан, хатуу шалгуураар хянах шаардлагатай байх ёстой. Ийм шийдвэрийг бусад аливаа хязгаарлалтын нэгэн адил хууль ёсны байх, хууль ёсны зорилгод хүрэхэд зайлшгүй шаардлагатай, тухайн нөхцөл байдалд тохирсон байх шалгууруудын үүднээс үнэлэх шаардлагатай.²⁷¹

Эвлэл холбоог түр түдгэлзүүлэх эсхүл татан буулгахтай холбоотой хууль ёсны зорилго гэж юуг ойлгох талаар НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны зүгээс өөрийн дүгнэлт, зөвлөмжид тайлбарласан бөгөөд тухайн шийтгэл нь хангалттай үндэслэлгүй байх,²⁷² эсхүл үндэслэл болгож байгаа зорилго нь хэт ерөнхий, тодорхой бус, өргөн хүрээтэй тодорхойлолтод тулгуурласан байх нь ноцтой анхаарах асуудал хэмээн үзсэн.²⁷³

Belyatsky v. Belarus маргаантай холбогдуулан НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо “‘Viasna’ холбоо сонгуулийн хууль тогтоомжийг зөрчсөн үйлдэл нь ‘хуулийг удаа дараа ноцтой зөрчсөн’ гэсэн ангилалд хамаарна хэмээн үзсэн хэдий ч уг холбоог татан буулгасан үндэслэл нь ИУТЭОУП-ын 22 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан шалгууруудын чухам алинд хамаарч байгаа эсэхийг төрөөс бодитой, үндэслэл бүхий тайлбар дэвшүүлээгүй” хэмээн дүгнэжээ.²⁷⁴

Түүнчлэн эвлэл холбоог татан буулгах нь ноцтой үр дагавартай арга хэмжээ тул уг хязгаарлалтын тухайн нөхцөл байдалд тохирсон эсэхийг үнэлэх нь чухал ач холбогдолтой. Энэ талаар *Belyatsky v. Belarus* хэрэгт холбогдуулан Хүний эрхийн хороо дүгнэхдээ “‘Viasna’ холбоог татан буулгаснаар зохиогч болон түүний хамтран зохиогчдын эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэхэд учрах ноцтой үр дагаврыг, түүнчлэн Беларусь Улсад бүртгэлгүй эвлэл холбоодын үйл ажиллагааг хууль бус гэж үздэг нөхцөл байдлыг харгалзан үзвэл, уг холбоог татан буулгасан шийдвэр нь тэнцвэртэй бус буюу тухайн нөхцөлд байдалд нийцээгүй бөгөөд Пактын 22 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн шаардлагыг хангаагүй” гэжээ.²⁷⁵

Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч ил тод байдал, хариуцлагыг хангах нэрийдлээр авч хэрэгжүүлдэг зохисгүй хязгаарлалтуудын талаар “Хэрэв эвлэл холбоо тайлагнах үүргээ биелүүлээгүй зэрэг ялимгүй хууль зөрчсөн үндэслэлээр холбоог хаах, эсхүл түүний төлөөлөгчийг эрүүгийн хариуцлагад татах ёсгүй; харин тухайн холбоонд нөхцөл байдлаа нэн даруй залруулах шаардлага тавих нь зүйтэй” хэмээн тодотгосон.²⁷⁶

²⁷⁰ OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, paras 35, 114, 234; Inter-American Juridical Committee of the Organization of American States, Declaration of Inter-American principles on the creation, operation, financing, and dissolution of nonprofit civil entities, OEA/Ser.Q, CJI/RES. 282 (CII-O/23) rev.3, 15 March 2024, principle 12; African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 58.

²⁷¹ Article 22 paragraph 2 of the ICCPR

²⁷² Human Rights Committee, Concluding observations on the situation of civil and political rights in Equatorial Guinea, UN Doc. CCPR/CO/79/GNQ, 13 August 2004, para. 11.

²⁷³ Human Rights Committee, Concluding observations on the fifth periodic report of Egypt, UN Doc. CCPR/C/EGY/CO/5, 14 April 2023, paras 51 and 52; Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of Azerbaijan, UN Doc. CCPR/C/AZE/CO/4, 16 November 2016, paras 40 and 41.

²⁷⁴ Human Rights Committee, *Belyatsky v. Belarus*, UN Doc. CCPR/C/90/D/1296/2004, Views of 24 July 2007, para. 7.5; Similarly, in Human Rights Committee, *Viktor Korneenko et al v. Belarus*, Communication no. 1274/2004, U.N. Doc. CCPR/C/88/D/1274/2004, 10 November 2006, para. 7.5.

²⁷⁵ Human Rights Committee, *Belyatsky v. Belarus*, UN Doc. CCPR/C/90/D/1296/2004, Views of 24 July 2007, para. 7.5.

²⁷⁶ UN Human Rights Council, Second Thematic Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/23/39, April 24 2013, para. 38.

Үүнтэй адил агуулгаар, Африкийн Хүний болон Ард түмний эрхийн комиссоос баталсан Африкийн эвлэлдэн нэгдэх болон хуран цуглах эрхийн удирдамжид “төрөөс эвлэл холбооны үйл ажиллагааг түдгэлзүүлэх, эсхүл татан буулгах арга хэмжээг зөвхөн үндэсний хууль тогтоомжийг ноцтойгоор зөрчсөн, бүс нутгийн болон олон улсын хүний эрхийн эрх зүйтэй нийцсэн нөхцөлд, мөн хамгийн эцсийн арга хэмжээ байдлаар хэрэглэх ёстой” хэмээн үзсэн.²⁷⁷

Мөн ЕАБХАБ/АИХЭГ болон Венецийн комиссын хамтарсан ‘Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн удирдамж’-д “аливаа эвлэл холбоог хориглох, эсхүл татан буулгах арга хэмжээ нь ямар ч тохиолдолд хамгийн эцсийн арга хэмжээ байх ёстой бөгөөд зөвхөн эвлэл холбоо хүчирхийлэл үйлдэх бодит, шууд аюул бий болсон, эсхүл хуулийг ноцтой зөрчсөн тохиолдолд л хэрэглэнэ. Ийм арга хэмжээг ноцтой бус зөрчлийг шийдвэрлэхэд хэзээ ч ашиглаж болохгүй” гэж тодорхой заасан.²⁷⁸

Түүнчлэн Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудлаарх НҮБ-ын Тусгай илтгэгчийн онцлон тэмдэглэсэнээр “Эвлэл холбооны үйл ажиллагааг түр түдгэлзүүлэх болон албадан татан буулгах нь эвлэлдэн нэгдэх эрхэд тавьж болох хамгийн ноцтой хязгаарлалтын хэлбэр юм. Иймээс энэ төрлийн арга хэмжээг зөвхөн үндэсний хууль тогтоомжийг илт, ноцтойгоор зөрчсөнөөс үүдэн бодит, шууд аюул бий болсон бөгөөд олон улсын хүний эрхийн эрх зүйд нийцсэн тохиолдолд л хэрэглэх ёстой. Уг арга хэмжээ нь үндэслэл болгож байгаа хууль ёсны зорилготой хатуу тэнцвэртэй байх бөгөөд илүү зөөлөн арга хэмжээ хангалтгүй болох нь тодорхой болсон үед л ашиглах ёстой.”²⁷⁹ Тэрээр эвлэл холбоог татан буулгах нь ямар ч тохиолдолд хамгийн эцсийн арга хэмжээ байх ёстойг онцлоод эвлэлдэн нэгдэх эрхэд тавих пропорциональ буюу тухайн нөхцөл байдалд тохирсон хязгаарлалт гэж зөвхөн онцгой тохиолдолд, тухайлбал тухайн байгууллага арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхах үзлийг сурталчилж, цөөнх бүлгүүдийг дарамтлах, айлган сүрдүүлэх үйл ажиллагаа явуулж байгаа тохиолдлыг хамруулж болохыг тэмдэглэсэн.²⁸⁰

Венецийн комисс хүний эрхийн хязгаарлалт нь тухайн эрхийг бүрэн үгүйсгэх, эсхүл үндсэн уг мөн чанараас нь салгах ёсгүй бөгөөд хамгийн бага халдлага бүхий арга хэрэгслийг сонгон хэрэглэх шаардлагатай болохыг онцлоод 2021 онд Турк улсын талаар гаргасан Санал, дүгнэлтдээ: “Эвлэл холбоог хориглох, эсхүл татан буулгах боломжтой эсэхийг үнэлэхэд пропорциональ буюу тухайн нөхцөлд нийцсэн байдлын зарчим нэн тэргүүний, онцгой ач холбогдолтой” хэмээн үзсэн.²⁸¹ Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн аливаа хязгаарлалтад пропорциональ байдлын зарчим хэрхэн хэрэгжих ёстойг тайлбарлахдаа, ЕАБХАБ/АИХЭГ болон Венецийн комиссын хамтарсан ‘Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн удирдамж’-д дараах зүйлийг онцлон тэмдэглэсэн. Үүнд:

“Хязгаарлалт хэрэглэх шаардлагыг няхуур үнэлж, үнэмшилтэй нотолгоонд тулгуурлах ёстой. Хамгийн бага халдлага бүхий хувилбарыг ямагт сонгох ёстой. Хязгаарлалтыг нарийн хүрээнд тайлбарлан, хязгаарлагдмал байдлаар хэрэглэх бөгөөд тухайн эрхийг бүрэн үгүйсгэх, эсхүл уг мөн чанарт нь халдах ёсгүй. Ялангуяа эвлэл холбоог хориглох, эсхүл татан буулгах арга хэмжээ нь ямар ч тохиолдолд хамгийн эцсийн арга хэмжээ байх ёстой бөгөөд зөвхөн эвлэл холбоо хүчирхийлэл үйлдэх бодит, шууд аюул бий болсон, эсхүл хууль тогтоомжийг ноцтой зөрчсөн нөхцөлд л хэрэглэнэ. Ийм арга хэмжээг ялимгүй зөрчлийг шийдвэрлэхэд хэзээ ч ашиглаж болохгүй.”²⁸²

²⁷⁷ African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, para. 58.

²⁷⁸ OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 35.

²⁷⁹ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 75.

²⁸⁰ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 April 2014, para. 51.

²⁸¹ Venice Commission, Opinion on the compatibility with international human rights standard of law no. 7262 on the prevention of financing of the proliferation of weapons of mass destruction, Opinion No. 1028/2021, CDL-AD(2021)023cor, 6 July 2021, para. 28. See also, OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 114.

²⁸² OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 35.

Хязгаарлалтын тэнцвэртэй байдлын зарчмын талаар Европын Хүний эрхийн шүүх тайлбарлахдаа дотоодын хуульд эвлэл холбоог татан буулгахыг ганц боломжит шийтгэл болгон заасан, зөрчлийн ноцтой байдлыг харгалзахгүйгээр хэрэглэсэн нөхцөлд шүүх “илүү зохистой арга хэмжээ авах боломжийг нэмэгдүүлэхийн тулд дотоодын хуульд торгууль ногдуулах, эсхүл татварын хөнгөлөлтийг хүчингүй болгох зэрэг илүү зөөлөн, бага эрсдэлтэй арга хэмжээг нэвтрүүлэх шаардлагатай” хэмээн үзсэн.²⁸³

Эвлэл холбоог хориглох, түр түдгэлзүүлэх, эсхүл татан буулгах зэрэг хязгаарлалттай холбоотойгоор анхаарах өөр нэг чухал асуудал нь ийм шийдвэрийг шүүхээр хянах боломж буюу шударга шүүхийн баталгаа хангагдсан эсэх асуудал юм (мөн 4.9 дүгээр хэсгийг үзнэ үү). Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч “Эвлэл холбооны үйл ажиллагааг түр түдгэлзүүлэх, эсхүл албадан татан буулгах эсэх асуудлыг зөвхөн үндэсний хууль тогтоомжийг илт, ноцтой зөрчсөний улмаас бодит бөгөөд шууд аюул бий болсон нөхцөлд, олон улсын хүний эрхийн эрх зүйтэй нийцүүлэн, хараат бус, шударга шүүхийн шийдвэрээр шийдвэрлэнэ” гэжээ.²⁸⁴ Мөн ЕАБХАБ/АИХЭГ болон Венецийн комиссын хамтарсан “Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн удирдамж”-д “эвлэл холбоог албадан татан буулгах (үүнд татан буулгах болон хориглох хэлбэрүүд багтана) нь зөвхөн хараат бус, шударга шүүхийн шийдвэрийн үндсэн дээр л хэрэгжих боломжтой” хэмээн үзсэн.²⁸⁵ Цаашлаад Африкийн Хүний болон Ард түмний эрхийн комиссоос баталсан Африкийн эвлэлдэн нэгдэх болон хуран цуглах эрхийн удирдамжид “эвлэл холбооны үйл ажиллагааг түр түдгэлзүүлэх арга хэмжээг зөвхөн шүүхийн захирамжаар, харин татан буулгах арга хэмжээг бүрэн хэмжээний шүүхийн ажиллагаа явуулж, боломжит бүх давж заалдах шатны журмыг бүрэн ашигласны дараа л хэрэгжүүлэх ёстой. Ийм шүүхийн шийдвэрүүд нь олон нийтэд нээлттэй байх бөгөөд бүс нутгийн болон олон улсын хүний эрхийн эрх зүйд нийцсэн, тодорхой хууль зүйн шалгуурт үндэслэн гаргасан байх ёстой” болохыг онцолсон.²⁸⁶

4.9 ЗӨРЧИГДСӨН ЭРХИЙГ ҮР ДҮНТЭЙ СЭРГЭЭХ: ГОМДОЛ, ТҮҮНИЙГ ШИЙДВЭРЛЭХ МЕХАНИЗМ

Олон улсын хүний эрхийн эрх зүйгээр тогтоосон ерөнхий шаардлагын дагуу улс орнууд нь хувь хүн, бүлэг хүмүүсийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээх үр дүнтэй, шуурхай арга хэмжээ авах үүрэгтэй.²⁸⁷ НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны тодорхойлсноор, ИУТЭОУП-ын 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг (зөрчигдсөн эрхээ үр дүнтэй сэргээлгэх эрх)-ийн үйлчлэл нь пактын бусад эрх зөрчигдсөн эсэхээс үл хамааран бие даан хүчин төгөлдөр байдаг бөгөөд улс орнууд хүн бүрийг ялгаварлан гадуурхахгүйгээр, эрхээ хамгаалуулах боломж, зөрчигдсөн эрхийг үр дүнтэй сэргээлгэх хүртээмжийг хангах үүрэгтэй.

Түүнчлэн эвлэл холбоо нь эрхийн субъект болохын хувьд (3.1.7 дүгээр хэсгийг үзнэ үү), зөрчигдсөн эрхийг сэргээх нь эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлж буй хувь хүн болон эвлэл холбоонд нэгэн адил хамаарна. ЕАБХАБ/АИХЭГ болон Венецийн комиссын хамтарсан Эвлэлдэн

²⁸³ European Court of Human Rights, *Tebieti Mъhafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, Application No. 37083/03, judgment, 8 October 2009, paras 82 and 43; European Court of Human Rights, *Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia*, Application No. 302/02, 10 June 2010, para. 159.

²⁸⁴ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 100.

²⁸⁵ OSCE/ODIHR-Venice Commission, *Joint Guidelines on Freedom of Association*, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 244.

²⁸⁶ African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, 2017, para. 58.

²⁸⁷ Article 8 of the Universal Declaration of Human Rights; Article 2.3 of the ICCPR; Article 25 of the American Convention on Human Rights; Article 13 of the European Convention on Human Rights.

нэгдэх эрхийн удирдамжид: “Эвлэл холбоо, түүний үүсгэн байгуулагчид болон гишүүд нь үндсэн эрхэд нь нөлөөлөх бүхий л шийдвэр, ялангуяа эвлэлдэн нэгдэх эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, цуглаан хийх эрхтэй холбоотой шийдвэрүүдэд холбогдуулан зөрчигдсөн эрхээ үр дүнтэй сэргээлгэх эрхтэй байх ёстой” гэжээ.²⁸⁸ Мөн зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх эрх нь албан бус эвлэл холбоонд ч нэгэн адил хамааралтай.²⁸⁹

Олон улсын болон бүс нутгийн хүний эрхийн байгууллагууд зөрчигдсөн эрхээ үр дүнтэй сэргээлгэх эрхийг эвлэлдэн нэгдэх эрхийн салшгүй хэсэг болохыг хүлээн зөвшөөрч, шударгаар шүүлгэх эрхийн баталгааг хангах шүүхийн хяналт шаардлагатай болохыг онцолдог.²⁹⁰ Эвлэл холбоог бүртгэхээс татгалзах, хориглох зэргээр эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зөрчсөн тохиолдолд шүүхийн хяналт байхгүй байгаад Хүний эрхийн хороо санаа зовниж байгаагаа олонтоо илэрхийлсэн.²⁹¹ Мөн Европын Хүний эрхийн шүүхээс эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зөрчсөн талаарх хэд хэдэн маргааны шийдвэрт: “Шүүхийн зохих хяналт байхгүйн улмаас өргөдөл гаргагчид өөрсдийн эрхийг урьдчилан хамгаалах, эсвэл утга учиртай, үр дүнтэй эсэргүүцэл үзүүлэх боломжийг хангаагүй нь эцэстээ гүйцэтгэх эрх мэдэлд олгогдсон хяналтгүй эрх мэдлийг дур зоргоор, буруугаар, ашиглах эрсдэлд хүргэж, тэднийг хүсээгүй буюу ‘хэрэггүй’ хэмээн дур мэдэн тодорхойлох эрсдэлд оруулсан” хэмээн онцлон тэмдэглэжээ.²⁹²

Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч үр дүнтэй гомдол шийдвэрлэх механизмуудын зарим чухал асуудлын талаар дэлгэрэнгүй тайлбарласан. Тэрээр улс орнууд хандан “Аливаа хязгаарлалт тогтоосон тохиолдолд тодорхой, нарийвчилсан, шуурхай бичгээр тайлбар өгөх, мөн уг хязгаарлалт нь шударга, хараат бус, шуурхай шүүхийн хяналтад байх боломж бүрдүүлэх”-ийг уриалсан.²⁹³ Түүнийхээр үр дүнтэй гомдол шийдвэрлэх механизмууд нь: “Хүний эрхийн зөрчил, хүчирхийллийн талаарх гомдлыг бие даан, хурдан, бүрэн гүйцэд мөрдөн шалгаж, хариуцлага тооцох боломжтой байх ёстой. Энэ нь зөрчлийг таслан зогсоогоод зогсохгүй уг зөрчлийг ирээдүйд дахин гарахаас урьдчилан сэргийлэх баталгаа болно. Түүнчлэн эрсдэлд өртөх магадлалтай бүлгийн гишүүдэд онцгой анхаарал хандуулах шаардлагатай”.²⁹⁴

ЕАБХАБ/АИХЭГ болон Венецийн комиссын хамтарсан Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн удирдамжид эвлэл холбоог хориглох, татан буулгах эсхүл түр түдгэлзүүлэх нь эвлэлдэн нэгдэх эрхийн хамгийн ноцтой хязгаарлалт (4.8 дугаар хэсгийг үзнэ үү) болохыг онцлон тэмдэглээд “Хэрэв

²⁸⁸ OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 116.

²⁸⁹ OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 119.

²⁹⁰ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, paras 61 and 77; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report: General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources, 23 June 2023, UN Doc. A/HRC/53/38/Add.4, para. 58; Inter-American Juridical Committee of the Organization of American States, Declaration of Inter-American principles on the creation, operation, financing, and dissolution of nonprofit civil entities, OEA/Ser.Q, CJI/RES. 282 (CII-O/23) rev.3, 15 March 2024, principle 11; African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, Fundamental principle vii; OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, Principle 11: Right to an effective remedy for the violation of rights. paras 116-118.

²⁹¹ Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of Hong Kong, China, UN Doc. CCPR/C/CHN-HKG/CO/4, 11 November 2022, para. 49; Human Rights Committee, Concluding observations on the fifth periodic report of Egypt, UN Doc. CCPR/C/EGY/CO/5, 14 April 2023, para. 51.

²⁹² European Court of Human Rights, Andrey Rylkov Foundation and Others v. Russia, Applications nos. 37949/18 and others, 18 June 2024, paras 93 and 94; European Court of Human Rights, Ecodefence and Others v. Russia, Applications nos. 9988/13 and 60 others, 14 June 2022, para. 118.

²⁹³ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, para. 81. In relation to registration procedures see UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 61.

²⁹⁴ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 77; see also, UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report: General principles and guidelines on ensuring the right of civil society organizations to have access to resources, 23 June 2023, UN Doc. A/HRC/53/38/Add.4, para. 58.

эвлэл холбоо гэмт хэрэг үйлдсэн гэх хангалттай хөдөлшгүй нотлох баримтаар нотлогдоогүй тохиолдолд эвлэл холбоог хориглох, татан буулгах эсхүл түр түдгэлзүүлэх шийдвэрийн эсрэг давж заалдах, эсэргүүцэх хүсэлт нь уг шийдвэрийн биелэлтийг түр зогсооход үр дүнтэй байх ёстой. Энэ арга хэмжээ нь эвлэл холбоог шууд болон өмнөх байдалд буцаж сэргээгдэхгүй хохирлоос хамгаалахад ач холбогдолтой. Учир нь дансны гүйлгээг зогсоох, үйл ажиллагааг түдгэлзүүлэх нь давж заалдах хугацаанд тухайн эвлэл холбоог бодитоор үгүй хийж, үйл ажиллагааг нь зогсоох үр дагаварт хүргэх магадлалтай” гэжээ.²⁹⁵

ИУТЭОУП-ын 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт эрх нь зөрчигдсөн этгээдэд нөхөн төлбөр олгох үүргийг тодорхойлсон.²⁹⁶ Улс орнууд нь зөрчигдсөн эрхийг сэргээх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхдээ тодорхой бүлгүүдэд тулгарч буй онцгой эрсдэлийг харгалзан зохистойгоор тохируулсан байх шаардлагатай.²⁹⁷ Тайван хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, нөхөн олговор олгохдоо хохирогчид нь хамгийн эрсдэлд өртөмтгий бүлгийн гишүүн эсэхийг анхаарах шаардлагатай хэмээн тодорхой тэмдэглэсэн.²⁹⁸ Мөн зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх эрх нь эвлэл холбоо, түүний үүсгэн байгуулагчид болон/эсхүл гишүүдийн сэтгэл зүйн болон эдийн засгийн хохирлыг шударга, зохистой хэмжээнд нөхөн төлөх асуудлыг багтаах ёстой.²⁹⁹

²⁹⁵ OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 120.

²⁹⁶ Human Rights Committee, General comment 31, The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant: International Covenant on Civil and Political Rights, 29 March 2004, para.16.

²⁹⁷ Human Rights Committee, General comment 31, The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant: International Covenant on Civil and Political Rights, 29 March 2004, para.15.

²⁹⁸ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para. 81; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 April 2014, para. 74.b.

²⁹⁹ OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 116; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, paras 81 and 84.j.

**ЭМНЕСТИ ИНТЕРНЭШНЛ НЬ
ХҮНИЙ ЭРХИЙН ТӨЛӨӨХ ДАЯН
ДЭЛХИЙН ХӨДӨЛГӨӨН БӨГӨӨД
НЭГ ХҮНД ТОХИОЛДОХ ШУДАРГА
БУС ЯВДАЛ Ч БИД БҮГДЭД
ХАМААРАХ АСУУДАЛ ЮМ.**

БИДЭНТЭЙ ХАРИЛЦАХ



members@amnesty.mn

info@amnesty.org



976 7000-4705

БИДЭНТЭЙ НЭГДЭХ



www.amnesty.mn



**Amnesty International Mongolia -
Монголын Эмнести Интернэшнл**



**Сүхбаатар дүүрэг, 6-р хороо,
Их сургуулийн гудамж,
#АВ центрийн 7 давхарт 701 тоот**

ЭВЛЭЛДЭН НЭГДЭХ ЭРХ

НҮБ-ЫН ХҮНИЙ ЭРХИЙН ХОРООНООС ЕРӨНХИЙ ТАЙЛБАР №38-ИЙГ БОЛОВСРУУЛАХАД ӨГӨХ УРЬДЧИЛСАН ТАЙЛБАР

НҮБ-ын Хүний Эрхийн Хороо (цаашид «Хороо» гэх)-ноос Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт(ИҮТЭТОУП)-ын 22 дугаар зүйлд заасан эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх Ерөнхий Тайлбар №38-ыг боловсруулах хүрээнд эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх урьдчилсан ажиглалт, саналыг хүргүүлэх боломж олгосонд Эмнести Интернэшнл гүнээ талархаж байна. Энэхүү саналыг боловсруулахдаа уг эрхийг үр нөлөөтэй хамгаалах, эвлэлдэн нэгдэх үйл ажиллагаанд утга учиртайгаар оролцох боломжийг хангахтай холбоотой ерөнхий анхаарах асуудлууд, сорилт бэрхшээлд илүүтэй төвлөрсөн бөгөөд Эмнести Интернэшнлийн хүний эрхийн үйл ажиллагааны туршлага, дэмжин, хамтран ажилладаг хувь хүн, бүлэг, эвлэл холбоод, ялангуяа хүний эрхийн төрийн бус байгууллагуудаас олж авсан сургамж, мэдээлэлд тулгуурласан.

Индекс: IOR 40/0498/2025
2025 ОНЫ 12 ДУГААР САР
Эх хэл: Англи
[amnesty.org](https://www.amnesty.org)
[amnesty.mn](https://www.amnesty.mn)

ЭМНЕСТИ
ИНТЕРНЭШНЛ

