

## “Монгол улс дахь Хүний эрхийн хэрэгжилт” Монгол улсын ТББ-дын Форумын нэгдсэн илтгэл

1. Монгол улс НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн /ХЭЗ/ ээлжит хэлэлцүүлэгт орох гэж байгаатай холбогдуулан Монголын төрийн бус байгууллагуудын /ТББ/ дунд сургалт- семинар<sup>1</sup> болсон. Сургалт-семинараар ТББ-дын илтгэлүүдийг бэлтгэх, үндэсний илтгэлтэй холбоотой нөлөөллийн үйл ажиллагааг зохион байгуулах ТББ-дын Форумыг /цаашид Форум гэх/ байгуулж, түүний үйл ажиллагааг төлөвлөн, Монгол улс дахь хүний эрхийн төлөв байдлын тухай ТББ-дын илтгэлийг бичих асуудлуудыг тодорхойлон, нэгдсэн илтгэл, сэдэвчилсэн илтгэлүүдээр ажлын хэсгүүдийг байгуулсан.
2. Илтгэлүүдийн төслийг ажлын хэсгүүдийн уулзалтууд болон Форумгаар хоёр удаа хэлэлцэн баталсан. Түүнчлэн 2010 оны 2 сарын 26-нд НҮБ-ын суурин төлөөлөгчийн газраас НҮБ-ын ХЭЗ-ийн ээлжит нэгдсэн хэлэлцүүлэгт бэлтгэж байгаа гурван талын /засгийн газрын үндэсний илтгэлийг бичих ажлын хэсэг, НҮБ-ын агентлагууд, Форум/ уулзалтыг зохион байгуулсан. Энэ уулзалт дээр Форумын ажлын хэсгүүд нэгдсэн болон сэдэвчилсэн тайлангийн агуулгаар мэдээлэл хийсэн.
3. Нэгдсэн илтгэлийг Хүний эрх хөгжил төв, Монголын эмэгтэйчүүдийн төрийн бус байгууллагуудын сүлжээ МОНФЕМНЕТ Форумгаас тодорхойлсон асуудлуудын хүрээнд өөрийн хүч, бололцоондоо тулгуурлан бичсэн ба Форумд нэгдсэн байгууллагуудад танилцуулан санал, шүүмжлэлийг тусгасан.
4. Сэдэвчилсэн илтгэлүүдийг бичих, тэдгээрийг Форумгаар хэлэлцүүлэх үйл ажиллагааг Нээлттэй Нийгэм Форум санхүүжүүлэв. Үндэсний илтгэл бичих Засгийн газрын ажлын хэсэг форумын ажлын хэсгүүдэд яамдаас мэдээлэл авахад зохих хэмжээгээр туслан, форумын эхний уулзалтыг зохион байгуулахад нэг удаа үнэгүй байраар хангаж, гурван талын уулзалт дээр үндэсний илтгэлд оруулахаар санал болгосон зарим асуудлаар Форумын санал авах хэлбэрээр хамтран ажилласан. Харин Форумын удаах уулзалт зохион байгуулах хүсэлт гаргахад байрны өндөр түрээс<sup>2</sup> нэхсэн тул бид Гадаад харилцааны яамны байранд зохион байгуулахаас татгалзахад хүрсэн.

### Хүний эрхтэй холбоотой эрх зүйн орчин, хэрэгжилт

5. Олон улсын хуулиар хүлээсэн үүрэг: Монгол улсын Засгийн газар НҮБ-ын Хүний эрхийн гол конвенциуд, тэдгээрийн нэмэлт протоколуудыг<sup>3</sup> соёрхон баталж, хүний хөгжлийн олон баримт бичгүүдийг хүлээн зөвшөөрсөн. Гэвч эдгээр конвенцийн хэрэгжилтийн тайлангуудыг цаг

<sup>1</sup> 2010 оны 1 сарын 10-12-д Улаанбаатар хотноо ФОРУМ-АЗИ бүсийн байгууллагын техник, санхүүгийн тусламжтайгаар Хүний эрх хөгжил төв, Глоб Интернэйшнл төрийн бус байгууллагууд монголын иргэний нийгмийн байгууллагуудад зориулан сургалт-семинар зохион байгуулсан. Үүнд хүний эрхийн төрөл бүрийн чиглэлээр идэвхитэй ажилладаг 40 гаруй төрийн бус байгууллагууд оролцсон.

<sup>2</sup> Форумын эхний хэлэлцүүлгийг Гадаад харилцааны яамны хурлын тэнхимд зохион байгуулсан. Хоёр дох хэлэлцүүлгийг зохион байгуулахад Яамнаас **цагийн ...** төгрөг буюу тэр үеийн ханшаар **120** ам доллартай тэнцэх түрээс нэхсэн.

<sup>3</sup> Монгол улс НҮБ-ын Цагаач ажилчид ба тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдийн хүний эрхийг хамгаалах конвенци, Эдийн засаг, нийгэм соёлын эрхийн олон улсын пактын нэмэлт протоколд нэгдээгүй байна.

тухайд нь илгээх, конвенцийн хороодын зөвлөмжийг хэрэгжүүлэхэд тун хангалтгүй хандаж байна. Тэр ч бүү хэл эрүүдэн шүүх асуудал эрхэлсэн Тусгай илтгэгчийн санал хүсэлтийг үл хайхарсан удаатай.<sup>4</sup> Үндсэн хуулийн /ҮХ/ 16-р зүйлийн 14-т монгол улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ конвенцид заасан хүний эрх, эрх чөлөө зөрчигдсөн тохиолдолд **шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй** гэж заасан боловч конвенцийн заалтууд үндэсний хууль тогтоомжид зохих тусгалаа олоогүй, тэдгээрийг хэрэглэх шүүгчдийн мэдлэг чадвар хангалтгүйгээс шүүхийн практикт нэвтрэхгүй<sup>5</sup> байна.

6. **Үндсэн хууль:** Монгол улсын ҮХ-ийн 16-р зүйлд 18 заалтаар иргэний, улс төрийн, эдийн засаг, нийгэм соёлын эрхийг өргөн хүрээнд иргэдэд эдлүүлэхээр тунхагласан ба эдгээр эрхийг зөрчсөн гэж үзвэл дээрхийн адил **шүүхэд хандах эрхтэй** гэж заасан.
7. Монгол улсын нэгдсэн хүний эрхийн олон улсын гэрээ конвенциуд, Үндсэн хуулийн дагуу монголын иргэд өргөн хүрээний хүний эрх, эрх чөлөөг эдлэх боломжтой мэт боловч хэрэгжихгүй байна. Учир нь, нэгдүгээрт, Монгол улсын нэгдсэн олон улсын гэрээ конвенцийн заалтуудын адил Үндсэн хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний заалтууд ч холбогдох хуулиудад зохистой эсхүл огт суугаагүй учир зөрчигдсөн тохиолдолд шүүхээр хамгаалуулах эрх зүйн үндэслэл бүрдэхгүй байна. Хоёрдугаарт, үндсэн хуулиар олгогдсон иргэний эрх, эрх чөлөөний асуудал цэцийн<sup>6</sup> авч үзэх маргааны хүрээнд ороогүй тул Үндсэн хуулийн эрхээ зөрчигдлөө гэж үзсэн иргэн Үндсэн хуулийн цэцэд хандах боломжгүй байна.
8. **Бусад хуулиуд дахь хүний эрхийн баталгаа:** Хүний эрхийн хэрэгжилтийг хуулиар баталгаажуулан хамгаалахад саад тотгор их байна. Хүний эрх, эрх чөлөөг ханган, хамгаалахад шаардлагатай олон чухал хууль, хуулийн заалт **байхгүй** байсаар байна. Тухайлбал, хохирогч/гэрчийг хамгаалах хууль, хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах хууль, иргэдийн оролцооны эрхийг хангах хууль, жендэрийн тэгш байдлыг хангах, жендэрт суурилсан хүчирхийлэлтэй тэмцэх хууль, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн редакцийн хараат бус байдлыг хангах хууль, УИХ-ын гишүүдтэй хариуцлага тооцох, тэдний ёс зүйн дүрэм<sup>7</sup>, нийтийн эрх ашгийг нэхэмжлэх, хуулийн хэрэгжилтийн хяналтанд иргэний нийгмийн оролцоог хангах зэрэг асуудлаар хууль, хуулийн заалт байхгүй байна.<sup>8</sup>
9. Түүнчлэн хүний эрхийн хэрэгжилтэнд **сөрөг нөлөө** үзүүлж буй хуулиуд байна. Тухайлбал, нууцын тухай хууль<sup>9</sup>, төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль,<sup>10</sup> онц

<sup>4</sup> НУБ-ын Тусгай илтгэгч Манфред Новак 2005 оны 6 сарын 6-9нд Монгол улсад айлчлан цаазаар авах ялын тухай мэдээлэл авах, шоронгоор орох хүсэлт удаа дараа гаргасан боловч амжилтанд хүрээгүй ба Монгол улсад эрүүдэн шүүх асуудлыг шийдвэрлэх олон зөвлөмжүүд гаргасан боловч энэ талаар ямар нэгэн арга хэмжээ авсан талаар Засгийн газраас мэдээлэл ирүүлээгүй байна.

<sup>5</sup> Шүүгчид дараах шалтаг, шалтгаан тоочдог байсан. Тухайлбал, олон улсын гэрээ конвенцийн албан ёсны баталгаат орчуулга байхгүй, баталгаат орчуулга нь төрийн мэдээлэл сэтгүүлд хэвлэгдээгүй гэх мэт.

<sup>6</sup> Үндсэн хуулийн 64-р зүйлийн 1-р заалтад “...Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн” гэж заадаг боловч амьдрал дээр иргэний эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад цэцийн ач холбогдол гарахгүй байна.

<sup>7</sup> УИХ-ын гишүүн бүрт “тойрогтоо зарцуулах” зорилгоор жил бүр төсөвт мөнгө суулгадаг болсоор хэдэн жил өнгөрсөн. Энэ мөнгө 10 сая төгрөгөөр эхэлсэн бол 2010 оны төсөвт 1тэрбум төгрөг /ойролцоогоор 690 сая ам.доллар/ болж өссөн. Их хурлын гишүүн засгийн газрын гишүүн байж болохоор ҮХ-ийн заалтыг өөрчлөн, эрх мэдлийн хуваарьлалт, шалган тэнцвэржүүлэх зарчмыг алдагдуулсан ба цэцийн дүгнэлтийг хүлээн авахгүй байх зэргээр дураараа загнах болсон.

<sup>8</sup> 8,9,10-р параграфын агуулгыг Форумар тодорхойлсон болно.

<sup>9</sup> Нууцын тухай хууль нь төрийн байгууллагаас мэдээлэл авахад саад болдог.

<sup>10</sup> Энэ хуулийн дагуу орон нутгийн төрийн үйлчилгээг санхүүжүүлдэг боловч ашигт малтмалын олборлолт эрчимжиж байгаатай холбоотой орон нутаг дахь шилжин суурьшилтаас үүссэн асуудлыг зохицуулж чадахгүй

байдлын тухай хууль, шүүхийн тухай хууль, ТББ-ын бүртгэл, татвар, нийгмийн даатгалтай холбоотой хуулийн заалтууд, УИХ-ын тогтоолын төслийг өргөн мэдүүлэх журмын тухай хууль, сонгуулийн багц хууль<sup>11</sup> улс төрийн намын тухай хууль, дур зоргоор гаргадаг захиргааны журмууд зэргийг дурьдаж болно.

10. Үүний зэрэгцээ зарим хуулиудын **хэрэгжилт нь хангалтгүй** учраас хүний эрх, эрх чөлөөний зөрчилд хүргэж байна. Эдгээрт олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль, гэр бүлийн хүчирхийллийн эсрэг хууль, эрүүгийн хуулийн хүн худалдах гэмт хэргийн заалтууд, захиргааны хэргийг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, төрийн албаны тухай хууль зэрэг юм. Ийнхүү хүний эрхийг хуульчлан баталгаажуулахад онц ач холбогдол бүхий хуулиуд байхгүй, байгаа хуулиуд нь хүний эрхийн хэм хэмжээнд огт нийцэхгүй эсхүл хэрэгжихгүй байгаа нь хүний эрхийн ноцтой зөрчил гарах шалтгаан болж байна.

### **Хүний эрхийг хамгаалах үндэсний бүтэц, механизм**

11. Монгол улсад хүний эрхийн асуудлыг хариуцсан, үүрэг хүлээсэн албан бүтэц механизм нь УИХ-ын Хүний эрхийн дэд хороо /ХЭДХ/, Хүний эрхийн үндэсний комисс /ХЭҮК/, Хүний эрхийг хангах Үндэсний хөтөлбөрийг /ХЭХҮХ/ хэрэгжүүлэх Хороо, түүний ажлын алба болон аймаг нийслэл дэх салбар хороодоос бүрдэнэ.
12. УИХ-ын түвшинд хүний эрх, эрх чөлөөний баталгааг ханган шалгах, хянах эрхийг ХЭДХ хэрэгжүүлэх үүрэгтэй. Энэ дэд хороо 7-н сарын 1-тэй холбоотой хүний эрхийн асуудлаар ажиллаж эхэлж байгаа болохоос, үүнээс өмнө эсхүл хойш хүний эрхийн бусад олон асуудлаар нийтэд харагдахаар хийсэн зүйл байхгүй. Ер нь УИХ-ын баталсан хууль, тогтоол, хөгжлийн баримт бичиг, шийдвэрүүдэд хүний эрхийн дүгнэлт хийхгүй байна. Хийх эрмэлзэл ажиглагддаггүй бөгөөд чадавхи ч бас байхгүй.
13. 2001 онд ХЭҮК байгуулагдсан. ХЭҮК жил бүр хүний эрхийн төлөв байдлын тухай УИХ-д илтгэдэг. Үүний дүнд ХЭҮК-ийн хүний эрхийн асуудлаар сургалт, судалгаа хийх чадавхи сайжирч байгаа. Харин хүний эрхийг хамгаалах асуудлаар дорвитой алхам хийх чадавхигүй байна.<sup>12</sup> Энэ байдалд ХЭҮК-ын эрх, үүрэг, комиссын гишүүдийн бүрэлдэхүүн, төлөөлөл, сонголт, томилолтыг хэрэгжүүлдэг **хууль** нь түүний бие даасан хараат бус үйл ажиллагааг хангах олон улсын зарчим, хэм хэмжээтэй<sup>13</sup> нийцээгүй, сул байгаатай холбоотой юм.<sup>14</sup>

---

байна. Иймээс хүний эрхийн зөрчил үүсэхэд хүргэж байна. Тухайлбал уурхай дагаж хүн ам нэмэгдэн нийгмийн үйлчилгээний хэрэгцээ өсч байхад төсөв нь нэмэгддэггүй. Энэ нь иргэдийн боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг нийгмийн үйлчилгээ хүртэх эрхийг зөрчихөд хүргэж байна. Нөгөө талаас төсөв нь хангалтгүй учраас орон нутгийн захиргаа уурхайн компанийн хандиваас хамааралтай болж орон нутгийн иргэдийн эрх, ашгийг зөрчсөн шийдвэр гаргахад хүргэж байна.

<sup>11</sup> Одоо болтол сонгуультай холбоотой эмэгтэйчүүдийн квот, сонгогчдын боловсрол, сонгогчдын эрх, иргэний нийгмийн хяналт, сонгуулийн хороодын бүрэлдэхүүн, үйл ажиллагааны ил тод байдал зэрэг асуудлыг зохистой хуулиар шийдвэрлэж чадаагүй байна.

<sup>12</sup> 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн дараа үүссэн нөхцөл байдалд Хүний эрхийн үндэсний комисс хүний эрхийн асуудлаар бие даасан, хараат бус байр суурьтай байж, хүний эрхийг хамгаалах шийдвэртэй алхам хийх чадавхигүй болох нь олон нийтэд илт болсон.

<sup>13</sup> Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын эрх зүйн зарчим /Парисын зарчмууд/ нь хүний эрхийг хангах, түүнийг сахин хамгаалах, үндэсний байгууллагуудын эрх мэдэл, үйл ажиллагаа, эрх зүйн байдлын талаар улс орнуудад дагаж мөрдвөл зохих наад захын хэм хэмжээ юм.

<sup>14</sup> Хүний эрх хөгжил төвөөс 2006-2008 онд ХЭҮК-ын тухай хууль болон ХЭҮК-ын үйл ажиллагааг Парисын зарчмын хүрээнд үнэлгээ хийсэн цуврал 3 илтгэлүүд.

14. ХЭХҮХ-ийг олон нийтийн өргөн оролцоотой боловсруулан баталж, түүнийг хэрэгжүүлэх ерөнхий сайдаар ахлуулсан Үндэсний хороо, түүний ажлын алба, орон нутгийн салбар хороод байгуулагдан ажиллаж байгаа. Гэхдээ хөтөлбөрийг сайн хэрэгжүүлэхгүй, хөтөлбөрт өөрт нь байгаа хяналтын механизмыг ажиллуулахгүй байгаа учраас түүний үр нөлөө бага байна. Үүний шалтгаан нь хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг үнэлэхгүй, улсын төсвөөс хангалттай санхүүжилт өгөхгүй, үйл ажиллагаа нь тархай, олон талын /төрийн, төрийн бус, хувийн хэвшил, хөгжлийн байгууллагын/ уялдаа, холбоог хангахгүй, олон улсын хөгжлийн байгууллагын санхүүжилт, төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаагаар хязгаарлаж байгаатай холбоотой юм.
15. Төр захиргааны байгууллага, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн түвшинд иргэний хүний эрх, эрх чөлөөний асуудлыг анхаарахгүй байна. Засгийн газар хүний эрхийг ханган, хамгаалах, хэрэгжүүлэх, дэмжих үүргийг олон улсын хууль, Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомжоор хүлээн хэрэгжүүлнэ гэдэг боловч үйл ажиллагаандаа хүний эрхийн дүгнэлт хийдэггүй, орон нутгийн захиргаа, иргэдийн хурал хүний эрхийг хангах хамгаалах үүрэг хариуцлага хүлээнэ гэсэн заалт ч байхгүй. Ийм учраас хүний эрхэд суурилсан хандлага засгийн газар, орон нутгийн захиргааны бодлого, төлөвлөлт, хэрэгжилтийн мониторинг, үнэлгээнд нэвтэрч чадахгүй байна.
16. Үүний зэрэгцээ төрийн захиргааны байгууллага, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн түвшинд аливаа хуулийн хэрэгжилтийг хянахдаа хүний эрхийн асуудлыг орхигдуулсаар байна. Хуулийн хэрэгжилтийн хяналтыг зөвхөн төрийн байгууллага, албан тушаалтан хуулиар хүлээсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлж байгаа эсэхэд чиглэж, төрийн үйлчилгээ хүний эрх, эрх чөлөөг ханган баталгаажуулж байгаа эсэхэд анхаарахгүй байна.<sup>15</sup> Энэ нь засгийн газрын хүний эрхийг хүндэтгэх, хангах, хамгаалах, хэрэгжүүлэх олон улсын болон, иргэдийнхээ өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлж чадахгүй байгаагийн нэг шалтгаан юм. Үүнд хүний эрхийн боловсролыг сайжруулах, ялангуяа төрийн албан хаагчдын хүний эрхийн боловсролыг дээшлүүлэх тал дээр дорвитой ажил хийхгүй байгаатай холбоотой.
17. Шүүх нь “хуульт ёс, хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсны баталгаа”<sup>16</sup> болохоор хүний эрхийг хамгаалах бүтэц, механизмын чухал бүрэлдэхүүн хэсэг мөн. Шүүх нь хуульт ёс алдагдаж, хүний эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн иргэнийг хамгаалж, хохирлыг барагдуулан шударга ёсыг сэргээх үүрэг хүлээдэг. Гэвч Монголын шүүхийн хараат бус үйл ажиллагаа хангагдахгүй байгаа учраас хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалан шударга ёсны баталгаа болох үүргээ хангалттай биелүүлж чадахгүй байна. Үүнийг 7 сарын 1-ний хэрэг болон нийтийн ашиглалтын талбай, бэлчээр усны асуудлаар нэхэмжилсэн иргэдийн олон хэрэг гэрчилнэ. Шүүхийн хараат бус байдал алдагдсан нь түүний бүтэц, тогтолцоо, шүүгчийн ёс зүйн асуудалтай холбоотой. Ялангуяа шүүгчийн ёс зүйн асуудалд онцгой анхаарах хэрэгтэй болсон.<sup>17</sup> Шүүгчид тогтолцооноос буюу эрх мэдлийн дарамтаас болж хараат бус байдлаа алдахын зэрэгцээ авлигад автан ёс зүйгүй ажилладаг гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн. Иймээс шүүхийн шинэчлэлийг хийхдээ зөвхөн бүтэц тогтолцоог өөрчлөхөөс гадна, шүүгчийг сонгох шалгуур, томилгоо, тэдний ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд анхаарах хэрэгтэй юм.

<sup>15</sup> Эрдэнэбат. Эмэгтэйчүүдийн эсрэг хүчирхийлэлтэй тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хянах механизм. Судалгааны тайлан. 2007. х 12

<sup>16</sup> Шүүхийн тухай хууль зүйл 3.2

<sup>17</sup> Хүний эрх хөгжил төвийн 2005 оноос эхлэн ажилласан байгаль орчны 10 хэргийн хоёрт шүүгч ёс зүйн алдаа гаргасан. Үүний нэгд нь Шүүхийн сахилгын хороонд хандахад ёс зүйгүй шүүгчтэй хариуцлага тооцох чадваргүй байсан.

18. Хүний эрхийг хамгаалах үндэсний бүтэц механизмын нэг бүрэлдэхүүн хэсэг нь яах аргагүй хүний эрхийн чиглэлээр ажилладаг иргэний нийгмийн байгууллагууд /ИНБ/ юм. ИНБ-ууд хүний эрхийн зөрчлийг хянах, арилгах, бодлого, хуулийг өөрчлөх зэрэг чиглэлээр идэвхитэй ажиллаж байна. Харин тэдний тогтвортой үйл ажиллагааг хангах эрх зүй, санхүүжилт, мэдээллийн орчин бүрдэхгүй байна. Төрөөс ИНБ-ын тогтвортой хөгжлийг хангах бодлого ч байхгүй байна. Иймээс хүний эрхийн ТББ-ууд зөвхөн гадны санхүүжилтээр богино хугацааны үйл ажиллагааны төслийг<sup>18</sup> хэрэгжүүлж байгаа нь хүний эрхийг хамгаалах тодорхой асуудлаар тогтвортой ажиллан шаардлагатай хууль, бодлогод чиглэсэн үр дүнтэй нөлөөлөл хийх нөхцөл сайн бүрдэхгүй байна. Мөн орон нутагт хүний эрхийн ТББ-ууд байгуулагдан бие даасан үйл ажиллагаа явуулах боломжгүй байна. Хүний эрхийн чиглэлээр ажилладаг ИНБ-ын үр дүнтэй үйл ажиллагаанд нэн чухал шаардлагатай эрх зүйн орчинг бүрдүүлэхэд юуны түрүүнд тэдний нийтийн эрх ашгийг нэхэмжлэн хамгаалах, хуулийн хэрэгжилтийн хяналтанд эрх зүйн үр дагавартай оролцох эрхийг хангахад анхаарах хэрэгтэй байна.
19. Монгол улсад хүний эрх, эрх чөлөөг ханган, хамгаалахаар байгуулсан үндэсний бүтэц, механизм нь хүний эрхийн хэрэгжилтийн баталгаа болж чадахгүй байна.

### **Хүний эрхийг ханган хамгаалж байгаа байдал**

20. Монгол улсын ардчилсан тогтолцоог төлөвшүүлэх үйл явцад сүүлийн 10 жилд ноцтой ухралтууд гарч, иргэд иргэний болон улс төрийн эрхээ тэгш, бүрэн эдэлж чадахгүй, иргэдийн ардчилсан арга замаар өөрөө өөрсдийгөө удирдах эрх зөрчигдөж байна. Тухайлбал, 1992 оны Үндсэн хуулиар тогтоосон шүүх, гүйцэтгэх, хууль тогтоох эрх мэдлийг хуваарьлан тэнцвэржүүлэх зарчим хэрэгжихгүй, шүүхийн хараат бус байдал хангагдаагүй, гүйцэтгэх ба хууль тогтоох эрх мэдлийн чиг үүрэг холилдож, УИХ-ын гишүүн сайд байх болсон ба УИХ-ын гишүүд улсын төсвөөс өөрсдөдөө их хэмжээний мөнгө хуваарилж төсөв захиран зарцуулах эрх мэдлийг эдэлж ирсэн. Цаашилбал, сонгуулийн бүх нийтийн, чөлөөт, шударга байх зарчим алдагдаж ирсэн: сонгуулийн хууль жижиг нам болон бие даан нэр дэвшигчдийн сонгогдох боломжийг илт хязгаарласнаас гадна сонгуулийн луйвар газар авч, иргэдийн сонголтыг гажуудуулж, сонгуулийн үр дүнд бүрэлдсэн парламент иргэдийн сонголт, хүсэл эрмэлзлэлийг илэрхийлж чадахгүй байна. Улс төрийн намуудын дотоод ардчилал, хариуцлагын тогтолцоо, хүний эрх, тэгш эрхийг дээдлэх ухамсрын төлөвшил сул тул иргэдийн дуу хоолойг нэгтгэн төлөөлөх чадваргүй байгаагаас эмэгтэйчүүд, орлого багатай иргэд, малчид, тариаланчид, үндэсний цөөнх зэрэг бүлгүүд шийдвэр гаргах түвшинд төлөөлөлгүй байсаар байна. Төрийн ил тод байдал сул хэвээр байгаа тул иргэдийн сонгуулиас бусад аргаар төрийн үйл хэрэгт шууд буюу шууд бус замаар оролцох эрх мөн зөрчигдсөөр байна.
21. Монгол улсад ядуурал, уул уурхайн үйл ажиллагаанаас болж хүний эрхийн өргөн хүрээний зөрчил гарч байна.
22. Ядуурал Манай улсын хувьд ядуурал хүний эрхийн зөрчлийн ноцтой шалтгаан, үр дагавар болоод байна. Мянганы хөгжлийн зорилт (МХЗ)-ын дагуу 2015 он гэхэд ядуурлын түвшинг 2 дахин буюу 18 хувь хүртэл бууруулах зорилт тавьсан. Гэвч ядуурал буурахгүй 35,2 хувьтай байгаа нь гурван хүний нэг ядуу байгааг илэрхийлж байна.<sup>19</sup> Хүн амын орлогын тэгш бус байдал улам гүнзгийрч, хотын ядуу хүн ам, гэр оронгүй хүмүүс, хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхэд,

<sup>18</sup> Хүний эрхийн ТББ-дад core funds буюу байнга гардаг урсгал зардлын санхүүжилт олддоггүй тул 2-3 жилээр стратегиа төлөвлөн ажиллах боломжгүй байдаг.

<sup>19</sup> Өрхийн нийгэм, эдийн судалгааны үндсэн хүснэгтүүд, 2007-2008, ҮСХ, НҮБХХ, УБ, 2009, 3х

өрх толгойлж буй эмэгтэйчүүдийн тоо нэмэгдэж, ядуурлын шинж хэлбэр улам өргөжсөөр байна.<sup>20</sup> Малчид амьжиргааны үндсэн эх үүсвэр болсон малаа ган, зуданд алдах, улам бүр эрчимжиж буй уурхайн үйл ажиллагааны улмаас бэлчээр, усны хомсдолд орж, газар нутгаасаа шахагдан, аргагүйн эрхэнд төв, суурин газар руу олноор шилжин суурьшиж, буцалтгүй тусламж, нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжээр хагас өлсгөлөн байдалд амьдардаг өрхийн тоог нэмэгдүүлсээр байна.<sup>21</sup>

23. Ажилгүйчүүдийн дунд ядуурал их (54%) байгаа<sup>22</sup> боловч Монголд байгаа ядуу хүмүүсийн нэлээдийг “ажилтай ядуучууд” эзэлж байгаа<sup>23</sup> нь хөдөлмөрийн үнэлэмж бага, мөлжлөг их байгааг харуулж байна. Хэрэгцээтэй газруудад нь зохистой ажлын байрыг бий болгож чадахгүй байгаагаас ажилгүйдлийн түвшин буурахгүй байна. Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг<sup>24</sup> Засгийн газраас шинэчлэн тогтоодог боловч тогтмол нэмэгдсээр буй инфляцитай харьцуулахад бага тул иргэдийн цалин хөлс амьжиргааны наад захын хэрэгцээг хангаж чадахгүй байна. Төрийн зүгээс дэлхийн хүнс, түлш, санхүүгийн хямрал, үнийн хөөрөгдлийн талаар авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ нь үр дүнд хүрэхгүй, хувийн хэвшил дэх хөдөлмөрийн хуулийн хэрэгжилтийг хянаж чадахгүй байна.
24. Ядуурлаас болж олон хүний эрх зөрчигдөж байгаагийн нэг нь зохистой орон байранд амьдрах эрх юм. Улсын нийт хүн амын 51 хувь, нийслэл хотын хүн амын 60 хувь нь амьжиргааны наад захын шаардлага хангаагүй, агаарын бохирдол, эрүүл ахуй, ариун цэврийн шаардлага хангаагүй, аюулгүй байдал нь баталгаагүй гэр хороололд амьдарч байна<sup>25</sup>. Орон сууцны хангамжийг сайжруулах “40000 айлын орон сууц хөтөлбөр”-ийг Засгийн газраас хэрэгжүүлээд багагүй хугацаа өнгөрч байгаа ч, орон сууцны үнэ огцом өсч, иргэдийн худалдан авах чадавхиас хол давсан. Иргэд урт хугацаатай, бага хүүтэй орон сууцны зээл авч чадахгүй байна. Гэр оронгүй хүмүүсийн тоо 4300 –д хүрээд байгаа ба үүний гуравны нэг нь хүүхэд, залуучууд, 44,4 хувь нь нийслэлд амьдарч байна<sup>26</sup>.
25. Засгийн газраас ядуурлыг бууруулах зорилгоор олон саяар үнэлэгдэх хөгжлийн зээл, тусламж авч байгаа<sup>27</sup> ч төдийлэн үр дүнгээ өгөхгүй байна. Учир нь хөгжлийн төсөл, хөтөлбөрүүдийг боловсруулах, хэрэгжүүлэхдээ хүнийг, ялангуяа ядуу хүмүүс, орон нутгийн иргэдийг төвд нь тавьж, тэднийг оролцуулахгүй байна. Хөгжлийн зээл тусламжийн талаарх мэдээлэл эх хэл дээр гардаггүй, хүртээмж муу тул иргэд хөгжлийн төсөл, хөтөлбөрийн хэрэгжилт, хяналтад оролцож, үр шимийг нь хүртэн хөгжих эрхээ эдэлж чадахгүй байна. Засгийн газар ядуурлыг хүний эрхийн зөрчил гэж үзэхгүй байна.

<sup>20</sup> Ядуурлын судалгаа, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих төсөл, НҮБХХ, 2008, [www.undp.org](http://www.undp.org)

<sup>21</sup> Зарим аймгуудад, тухайлбал, баруун аймгууд дахь ядуурлын түвшин хотынхоос даруй нэг дахин их буюу 51%-тай байна. Монгол улс дахь ядуурлын үнэлгээ, Дэлхийн банк, 2006, 20х,

<sup>22</sup> Өрхийн нийгэм, эдийн судалгааны үндсэн хүснэгтүүд, 2007-2008, ҮСХ, НҮБХХ, УБ, 2009, 19х

<sup>23</sup> Хүний хөгжлийн илтгэл 2007, МУЗГ, НҮБХХ, 16 х.

<sup>24</sup> Засгийн газраас тогтоосон хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ нь 108,000 төгрөг буюу ойролцоогоор 75 ам.доллар. Үүнийг сүүлийн 2 жил өөрчлөөгүй болно.

<sup>25</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/MONGOLIAINMONGOLIANEXTN/0,,contentMDK:22484734~menuPK:475368~pagePK:2865066~piPK:2865079~theSitePK:475350,00.html>

<sup>26</sup> [http://www.nso.mn/mdg/eng\\_goals7\\_3.htm](http://www.nso.mn/mdg/eng_goals7_3.htm)

<sup>27</sup> “Өрхийн хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр”-ийг 2006 оноос, Газар тариаланг дэмжих Атрын 3-р аяныг 2008 оноос эхлэн хэрэгжүүлж эхэлсэн. Монгол улс нэг хүнд ногдох зээл тусламжийн байдлаараа дэлхийд нэлээд дээгүүрт орлог ба зөвхөн 2008 онд гэхэд 246 сая ам.долларын хөгжлийн зээл тусламжийг авсан байна.

(<http://www.oecd.org/dataoecd/23/4/1882335.gif> / [www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats))

26. Төрийн албан тушаалтнуудын авлига, ёс зүйгүй, хууль зөрчсөн ажиллагаанд хяналт тавих орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллага мэдээлэл, санхүүжилт байдаггүй<sup>28</sup> тул хөгжихгүй байна. Иймээс орон нутагт их хэмжээний зээл, тусламжийн хөтөлбөрүүд нь олон нийтийн хяналтгүй, үр дүн муутай хэрэгжиж байна. Авилгын эсрэг иргэдийн үйл ажиллагааг зөвхөн “мэдээлэгч” гэдгээр хязгаарлаж байгаа нь орон нутагт гарсан авилгын хэргийг сунжруулж, үр дүнг бууруулж байна.
27. Монгол улс ЭЗНСЭТОУП-ын нэмэлт протоколд гарын үсэг зурсан эхний цөөхөн улсуудын нэг болсон нь сайшаалтай ч соёрхон батлаагүй байна. Пактын 4 дэх ээлжит илтгэлийг хугацаанд нь хүргүүлээгүй 8 жил өнгөрлөө. ЭЗНС-ын эрхийн хорооноос тус улсын 3 дахь ээлжит илтгэлтэй холбогдуулан гаргасан<sup>29</sup> дүгнэлт, зөвлөмжийн 22-т “Ядуурлыг бууруулах хөтөлбөртөө онцгойлон анхаарах”, 27-д “Хорооны зөвлөмжүүдийг иргэддээ аль болох өргөн хүрээнд тараах”-ыг зөвлөсөн ч эдгээр зөвлөмжийн биелэлт маш хангалтгүй байна.
28. **Байгаль орчны эрх** Уурхайн үйл ажиллагаанаас үүссэн байгаль орчны бохирдол, сүйрлээс иргэдийн байгаль орчны эрх түүнтэй шууд холбоотой эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах, ундны цэвэр усаар хангагдах, уламжлал, соёлоо хадгалах, зохистой амьжиргаатай байх, амьжиргааны арга барилаа чөлөөтэй сонгох, мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох эрх, нийгмийн халамж үйлчилгээ хүртэх, хөгжих эрх, зөрчигдсөн эрхээ шударга шүүхээр сэргээлгэх зэрэг эрхүүд зөрчигдөж байна.
29. **Эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрх, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрх** 1997 оноос хэрэгжүүлсэн “Алт” хөтөлбөрөөс эхлэн ноцтой зөрчигдөж байна. Энэ хөтөлбөрөөр уул уурхайд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах, дэмжих эрх зүйн орчин бүрдүүлэхдээ байгаль орчин, хөдөө орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг умартсан. Одоогоор газар нутгийн 30 орчим<sup>30</sup> хувьд ашигт малтмалын лиценз олгогдож, гол ус ширгэн, хөрсний эвдрэл, бохирдол нүүрлээд байна.
30. Уурхайн олборлолтонд байгаль орчинд халтай технологи хэрэглэх, химийн хорт бодисыг улсын хилээр оруулах, хадгалах, уул уурхайд ашиглахад тавих төрийн хяналт маш сул байснаас 4 аймгийн 10 гаруй сумын нутагт, 120 цэгт 53,5 га талбайн 203,508 м<sup>3</sup> хөрс цианит, мөнгөн усаар бохирдсон байна.<sup>31</sup> Хөрс, усны бохирдол иргэдийн эрүүл мэндэд аюул учруулж байна. Үүний нэг жишээ нь 2007 онд Дархан-Уул аймгийн Хонгор сумын төвийн хөрс, усыг мөнгөн ус, цианит натриар бохирдуулж иргэдийн эрүүл мэндэд ноцтой аюул учруулсан.<sup>32</sup> Гэсэн ч Засгийн газар иргэдийнхээ зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, эмнэлгийн туслалцаа үзүүлэх, нөхөн төлбөр олгох үүргээ биелүүлэхгүй байна. Бохирдсон хөрс, усыг цэвэршүүлсэн гэх боловч 2009 онд тус сумын төвийн хөрс, агаараас мөнгөн ус илэрсээр, өвчилсөн хүмүүсийн тоо нэмэгдсээр байгаа нь хорыг арилгах арга хэмжээ хангалттай аваагүйг харуулж байна. 2009 оны 6 болон 8 дугаар саруудад Хонгор сумын төвөөс авсан агаарын сорьцонд мөнгөн ус их хэмжээтэй илэрсэн ч орон нутгийн удирдлага шинжилгээний дүнг иргэдээс нуусан байна.<sup>33</sup>
31. **Соёл, уламжлалаа хадгалан үлдэх эрх.** Монголын нийт хүн амын 30 гаруй хувийг эзэлдэг малчин иргэд нь нутаг орондоо хэдэн зуун жил үе дамжин суурьшиж, нүүдлийн мал аж ахуйд суурилсан соёл, амьдралын өвөрмөц хэв маягийг хадгалж байгаа “уугуул иргэд” мөн юм. Гэвч тэд уул уурхайн үйл ажиллагаанаас хамгийн их хохирч буй нийгмийн бүлэг болсон. Уурхайд шахагдан, нүүдлийн мал аж ахуйгаа орхиход хүрч, амьжиргаагүй, өвлүүлэх хөрөнгөгүй, нүүдлийн мал маллагааны соёлоо өв залгамжлуулах боломжгүй болсон өрхийн тоо өссөөр

<sup>28</sup> Core funding –ийн санхүүжилттэй хүний эрхээр ажилладаг ИНБ Монголд нэг ч байхгүй.

<sup>29</sup> 2000.09.01-ний ЕС./12/1/Add.47

<sup>30</sup> 2010 оны 1 сарын 04-ний байдлаар нийт 5630 ашигт малтмалын лиценз байгаагаас 1170 нь ашиглалтын, 4460 хайгуулын лиценз байгаа нь 39454898 га газрыг хамарч байна.

<sup>31</sup> [http://www.ssia.gov.mn/index.php?option=com\\_content&task=view&id=37&Itemid=44](http://www.ssia.gov.mn/index.php?option=com_content&task=view&id=37&Itemid=44)

<sup>32</sup> 2010 оны 2 сарын байдлаар Хонгор суманд 61 хүн нас барж, 60-аад эхчүүд үр зулбаж, 12 гаж төрөлт гарсан байна. Нас барсан хүмүүсийн 10 орчим нь хорт хавдрын улмаас амь насаа алдсан бөгөөд одоогийн байдлаар хорт хавдраар өвчилсөн 4 хүний биеийн байдал маш хүнд байна. Зөвхөн хүн хордоод зогсохгүй 2007 онд 342 мал устгагдсан байна.

<sup>33</sup> Орон нутгийн иргэдээс ирүүлсэн мэдээлэл

- байна. Монгол улс 300 гаран сумтайгаас 90 орчим хувьд нь уул уурхайн лиценз олгогдсон, тал орчим хувийнх нь нийт нутгийн 50 –иас дээш хувь лицензийн талбайд оржээ.
32. **Зохистой амьжиргаатай байх, амьжиргааны арга барилаа чөлөөтэй сонгох эрх.** Уул уурхайгаас шалтгаалсан ус, бэлчээрийн хомсдол, байгалийн бохирдолд өртөн өвөлжөө, хаваржаа, бэлчээрээ алдсанаас малын ашиг шим муудан малчид газар нутгаасаа шахагдан уламжлалт амьжиргаанаасаа хүчээр татгалзахад хүрч байна. Амьжиргааны эх үүсвэрээ алдсан малчид хот руу дүрвэн ирдэг ч амьдрах газар, ажлын байр олддоггүйгээс ядууралд өртдөг. Улаанбаатар хотын гэр хорололд оршин суугчдын гуравны нэг нь хөдөө орон нутгаас шилжин ирэгсэд эзэлж байна.<sup>34</sup>
33. **Газар эзэмших, ашиглах, өмчлөх эрх.** Бэлчээрийг нийтийн хэрэгцээний газар гэж үздэгээс малчид өвөлжөө, хаваржааныхаа орчин тойрны газрыг өмчлөх эрхгүй байна. Хууль ёсоор эзэмшиж буй өвөлжөө хаваржааг нь кадастрын зурагт тусган баталгаажуулаагүйгээс өвөлжөө, хаваржаанд нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгогддог. Тусгай зөвшөөрөл авсан компани малчдыг нүүлгэн зайлуулахдаа нөхөн олговор өгдөггүй нь ч бэлчээрийг нийтийн хэрэгцээнийх гэж үздэгтэй шууд холбоотой.
34. **Мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох эрх болон хөгжилд оролцон үр шимийг нь хүртэх эрх.** Уугуул иргэдийн эрхийн тухай НҮБ-ын тунхаглалд заасан уугуул иргэдийн эдлэх гол эрх болох өөрийн газар нутаг дээр явагдах уул уурхай, дэд бүтцийн гэх мэт байгаль орчинд халтай хөгжлийн төсөл, хөтөлбөрүүдийн талаар урьдчилан мэдэх, зөвшөөрөл өгөх эсэхээ чөлөөтэй шийдвэрлэх, хяналт тавих, хөгжих эрхүүд зөрчигдөж байна. МУ-д байгаль орчныг хамгаалахад чиглэсэн 31 хууль байдаг боловч тэдгээрийн алинд нь ч иргэдийн оролцооны механизмыг хуульчлаагүй юм.
35. **Нийгмийн халамж, үйлчилгээ хүртэх эрх.** Уул уурхайд шахагдсан малчид амьжиргааны эх үүсвэрээ алдахгүйн тулд нутгаасаа дайжин, алс хол отор нүүдэл хийдэг. Энэ нь хүүхдийн сургууль, эмнэлгийн үйлчилгээ, тэтгэвэр тэтгэмжээ авах зэрэгт их чирэгдэл учруулдаг байна. Учир нь очсон газартаа иргэний бүртгэлгүйгээс эмнэлэг, сургууль зэрэг наад захын үйлчилгээнд хамрагдах боломжгүй болдог юм.
36. **Сурч боловсрох эрх** – боловсролын хүртээмж, чанар жигд бус, боловсролын орчинд ялгаварлан гадуурхал, хүчирхийлэл өндөр байгаа тул орлого багатай, хөдөөгийн, хот руу хөдөөгөөс шилжин суурьшсан болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, хүүхдүүд тэгш эрхийн үндсэн дээр сурч боловсрох эрхээ эдэлж чадахгүй байна. Хөдөө аж ахуйн хөдөлмөрчдийн орлого нь хамгийн доогуур байж ирсэн боловч хөдөөгийн иргэд хүүхдүүдээ аймгийн төв рүү болон хот руу явуулж боловсрол эзэмшүүлдэг тул тэдний хувьд боловсролын өртөг хамгийн өндөр байж ирсэн. Түүнчлэн, хүүхдийн сурч боловсрох эрхийг тунхагласан боловч Бага, дунд сургуулийн тухай хуулиар хүүхдийг сургуулиас хөөх эрхийг захирал эдэлдэг бөгөөд жирэмсэн болсон эсвэл сахилга бат, сурлага муутайд тооцогдсон сурагчдыг сургуулиас хөөх явдал гарсаар байна.
37. Уурхайн үйл ажиллагаанаас **ундны цэвэр усаар хангагдах эрх** зөрчигдөж байна. Монгол улс цэвэр усны нөөцөөр хомс орон. Гэтэл 2010 оныг хүртэл гол усны, гольдрилд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг замбараагүй олгож, олборлолтын үйл ажиллагаанд усыг хяналтгүй хэрэглэснээс олон гол, нуур ширгэж, бохирдож, олон сумд нутгийн иргэд ундны усны гачаалд орсон. Тухайлбал, 2007 оны Гадаргын усны нэгдсэн тооллогоор 702 гол, 1487 булаг, 760 нуур тойром, 10 рашааны буюу 2954 гадаргын усны эх үүсвэр ширгэжээ.<sup>35</sup>
38. Засгийн газар сэргээгдэх эрчим хүч ашиглах бодлого хэрэгжүүлж байгаа ч байгаль орчин, нийгэм эдийн засгийн судалгааг буруу хийснээс гол ус, нуурууд ширгэж, байгалийн тэнцэл алдагдаж, иргэдийн усны эрх зөрчигдсөөр байна. Тухайлбал, Засгийн газар Завхан гол дээр усан цахилгаан станц барихад гадаадын зээл тусламжийн 33 сая ам.доллар зарцуулсан боловч буруу тооцооноос Завхан гол тасарч, ширгэх аюулд орж, Айраг, Хяргас нууруудын ус багасч, Зост, Сэтэрт, Улаан сайр, Овоот, Хар Ганга зэрэг нуурууд ширгэж үгүй болсон. Тайширын

<sup>34</sup> “Шилжин ирэгсэдэд тулгарч бус бэрхшээл” судалгаа. Хүн ам сэтгүүлийн 2004 оны 11 дэх дугаар

<sup>35</sup> Байгаль орчны яамны 2007 оны үйл ажиллагааны тайлан



УЦС нь Завхан, Говь-Алтай аймгийн төв, ойролцоох 7 сумыг цахилгаанаар хангах зорилготой байсан. Гэвч 2008 онд ашиглалтад орсоноос хойш усан сангийн дүүргэлт хэмжээндээ хүрээгүйгээс бүрэн хүчин чадлаараа ажиллаагүй байна.<sup>36</sup> Ийнхүү буруу тооцоо хийснээс иргэдийг цалхилгаанаар хангаж чадаагүй бөгөөд харин Завхан голыг таслан боосноос 7,000 гаруй хүн ам, 460 мянга гаруй мал сүрэг уух усгүй болж, дүрвэж нүүхээс өөр аргагүйд хүрчээ.

39. Нэг сая гаруй хүн амтай Улаанбаатар хотын агаарын бохирдол Европ болон Хойд Америкийн түвшинээс 3-6 дахин их, ДЭМБ-ын стандартаас 10-20 дахин хэтрээд байна.<sup>37</sup> Агаарын бохирдлоос<sup>38</sup> болж хүн амын дунд амьсгалын эрхтэн тогтолцооны өвчлөл нэмэгдэж 2008 онд амьсгалын замын өвчлөл 10 000 хүн тутамд 878, 18 хүрсэн нь хүн амын өвчлөлийн тэргүүлэх 3 шалтгааны нэг болж байна.<sup>39</sup> Агаарын бохирдлыг бууруулахад жил бүр олон тэрбум төгрөг төсвөөс зарцуулж, гадаадын зээл авдаг ч<sup>40</sup> бодит үр дүн огт гараагүй. Энэ нь хөрөнгийг судалгаа, хяналтгүй зарцуулж, завших, төрийн албан хаагчид авлигад автахтай холбоотой.
40. **Зөрчигдсөн эрхээ шударга шүүхээр сэргээлгэх эрх.** Улам бүр эрчимжиж байгаа уурхайн үйл ажиллагаанаас болж нутгийн уугуул малчин иргэдийн дээрх олон эрх зөрчигдөж байгаа ч шүүх шударга ажилладаггүй учраас шударга шүүхээр хэргээ шийдвэрлүүлэх, зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх эрх нь давхар зөрчигддөг. Тухайлбал, 2007 онд Дархан-Уул аймгийн Хонгор суманд 340 гаруй иргэд мөнгөн ус цианидаар хордож, эрүүл мэндээрээ хохирсон боловч нэг ч хүн нөхөн төлбөр авч чадаагүй.
41. Уурхайн компаниудын байгаль орчны нөхөн сэргээлтэд тавих хяналт маш сул, нөхөн сэргээлт хийгээгүй компаниудтай хариуцлага тооцдоггүй. 1992 оноос хойш улсын хэмжээнд нийт 14565 га газар уул уурхайн нөлөөллөөр эвдрэлд орсон ч дөнгөж 3708,4 га талбайд техникийн нөхөн сэргээлт хийсэн ба нөхөн сэргээлт хийгдээгүй 10 000 га газар байна.<sup>41</sup> Энэ нь эрчимтэй явагдаж байгаа цөлжилтөд нэмэр болж байна.
42. Байгаль орчны хохирлыг зөвхөн төрийн байгууллага нэхэмжлэх зохицуулалттай ч төрийн албан тушаалтнууд ашиг сонирхлын зөрчлөөс шалтгаалан нэхэмжлэл гаргадаггүй. Түүнчлэн нийтийн эрх ашиг, байгаль орчны хохирлыг нэхэмжлэн хамгаалах эрх иргэний нийгмийн байгууллагуудад хуулиар олгогдоогүй. Иймээс байгаль орчин эзэнгүйдэн гэм буруутай хүмүүс ял завшин, хүний эрхийн зөрчил даамжирсаар байна.
43. 2009 оны 4 сард Засгийн газрын 86-р Тогтоолоор 25 тусгай хамгаалалттай бүс нутгаас нийт 62,256.58 гектар газрыг ашигт малтмал хайх зорилгоор тусгай хэрэгцээнээс гаргасан<sup>42</sup>. Энэ нь МХЗ-ын 7а-д “2015 он гэхэд газар нутгийнхаа 30%-ийг тусгай хамгалалтанд авсан байна” хэмээн олон улсын өмнө хүлээсэн амлалт, МХЗ-ын зорилтуудаас ухарсан хэрэг юм.

---

<sup>36</sup> [http://www.ea.energy.mn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=89&Itemid=66](http://www.ea.energy.mn/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=66)

<sup>37</sup> Улаанбаатар хотын гэр хорооллыг хөгжүүлжх бодлого, арга барилыг сайжруулах нь Дэлхийн Банкны судалгаа, 2010 он

<sup>38</sup> Улаанбаатар хотод агаарын бохирдол 2010 оны 1 сард дунджаар: хүхэрлэг хий 66.1мкг/м3, зарим газар 170.66 буюу ХХ-ээс 128 удаа, азотын давхар исэл 40мкг/м3, зарим газар 106 мкг/м3 буюу ХХ-ээс 77 удаа, тоосжилт 48-483 буюу 63 удаа ХХ-ээс давсан байсан нь өвлийн улирал дахь агаарын бохирдлын дундаж жишээ юм.

Улаанбаатар хотын агаарын бохирдлын үндсэн шалтгаан нь 170 гаруй мянган өрх түүхий нүүрс шатаадаг, 3 дулааны цахилгаан станц, 2000 гаруй бага, дунд оврын нам даралтын зуух, 122 000 тээврийн хэрэгсэл бөгөөд эдгээр нь жилдээ 6 сая орчим тонн түүхий нүүрс, 240 000 гаруй мод шатааж, 260 000 гаруй хорт бодисыг агаарт гаргаж байна. Засгийн газар дулааны 5 дахь эх үүсвэрийн барихаар төлөвлөж байгаа бөгөөд энэ нь 1,8-2,0 тонн түүхий нүүрс нэмж шатаах юм.

[http://www.mne.mn/mn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=468:news&catid=34:2008-12-21-10-33-26&Itemid=53](http://www.mne.mn/mn/index.php?option=com_content&view=article&id=468:news&catid=34:2008-12-21-10-33-26&Itemid=53)

<sup>39</sup> Монгол улсын 2008 оны эрүүл мэндийн үзүүлэлтүүд, Эрүүл мэндийн газар

<http://www.doh.gov.mn/images/pdf/sma/uzuulelt/2008mng.pdf>

<sup>40</sup> 2008 онд 3 тэрбум төгрөг, 2009 онд 7 тэрбум төгрөг зарцуулж, 2010 онд Мянганы хөгжлийн сангаас 23 сая ам.доллар зарцуулахаар төлөвлөжээ.

<sup>41</sup> [http://www.mne.mn/mn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=499:news&catid=34:2008-12-21-10-33-26&Itemid=53](http://www.mne.mn/mn/index.php?option=com_content&view=article&id=499:news&catid=34:2008-12-21-10-33-26&Itemid=53)

<sup>42</sup> Талбайг нөөцөд авах тухай, ЗГ-ын Тогтоол №86, 2009.04.01, [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

## Зөвлөмжүүд

44. Монгол улсын Засгийн газар олон улсын гэрээ конвенци, Үндсэн хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлж хүний эрхийн хэрэгжилтийг хуульчлан баталгаажуулах. Үүний тулд:

- Хүний эрхийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай байгаа дараах хууль, хуулийн заалтыг бий болгох. Тухайлбал, хохирогч/гэрчийг хамгаалах хууль, хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах хууль, иргэдийн оролцооны эрхийг хангах хууль, жендэрийн тэгш байдлыг хангах хууль, жендэрт суурилсан хүчирхийлэлтэй тэмцэх хууль, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн редакцийн хараат бус байдлыг хангах хууль, УИХ-ын гишүүдийн ёс зүйн дүрэм, нийтийн эрх ашгийг нэхэмжлэх, хуулийн хэрэгжилтийн хяналтанд иргэний нийгмийн оролцоог хангах зэрэг орно.
- Хүний эрхийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж буй нууцын тухай хууль, төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль, онц байдлын тухай хууль, ТББ-ын бүртгэл, татвар, нийгмийн даатгалтай холбоотой хуулийн заалтууд, УИХ-ын тогтоолын төслийг өргөн мэдүүлэх журмын тухай хууль, сонгуулийн багц хууль, улс төрийн намын тухай хууль, дур зоргоор гаргадаг захиргааны журмууд зэргийг өөрчлөх
- Хэрэгжилт нь хангалтгүй учраас хүний эрх, эрх чөлөөний зөрчилд хүргэж байгаа олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль, гэр бүлийн хүчирхийллийн эсрэг хууль, эрүүгийн хуулийн хүн худалдах гэмт хэргийн заалтууд, захиргааны хэргийг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, төрийн албаны тухай хууль зэргийн хэрэгжилтийг хүний эрхийн үүднээс иргэний нийгмийн оролцоотой дүгнэдэг болох.
- Шүүгчдийн хүний эрхийн мэдлэг, боловсролыг сайжруулж, олон улсын гэрээ конвенци, Үндсэн хуулийн хүний эрх, эрх чөлөөний заалтыг шүүхийн практикт ашиглах чадавхитай болгох.

45. Хүний эрхийг хамгаалах үндэсний бүтэц, механизмыг бэхжүүлэх. Үүнд:

- УИХ дахь Хүний Эрхийн дэд хорооны хүний эрх, эрх чөлөөг хангаж, хамгаалах олон улсын гэрээ конвенци, Үндсэн хуулийн заалтуудыг хэрэгжүүлэхэд анхаарч, УИХ-аас баталсан хууль, тогтоомж, хөгжлийн баримт бичиг, шийдвэрүүдэд хүний эрхийн дүгнэлт хийдэг болох. Хүний эрхийн дүгнэлт хийх чадавхиа бэхжүүлэх.
- ХЭҮК-ийн хараат бус, бие даан ажиллах чадавхийг бүрдүүлж, хүний эрхийг хамгаалах бүрэн эрхийг өргөжүүлэх зорилгоор комиссын хуулийг Парисын зарчимд нийцүүлэн шинэчлэн боловсруулах. Комиссын гишүүний шалгуурт хүний эрхийн мэдлэг туршлагыг чухалчлах.
- Хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд олон талын оролцоог хангах, уялдаа холбоог сайжруулах, хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх. Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хангалттай санхүүжилтийг төсөвлөх. Хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг үнэлэх, хяналтын механизмыг ажиллуулах. Үүнд иргэний нийгмийн байгууллагыг өргөнөөр татан оролцуулах.
- Хүний эрхийн чиглэлээр ажилладаг иргэний нийгмийн байгууллагуудын бие даан тогтвортой ажиллах эрх зүй, мэдээлэл, санхүүгийн тогтвортой орчин бий болгох.

Иргэний нийгмийн байгууллагад нийтийн эрх ашгийг нэхэмжлэх, хуулийн хэрэгжилтийн хяналтанд эрх зүйн үр дагавартай оролцох хуулийн орчинг нэн даруй бүрдүүлэх.

- Шүүхийн хараат бус байдлыг хангах, шүүхийн хуулийг өөрчилж, бүтэц тогтолцоог өөрчлөх. Шүүгчдийн ёс зүйг чандлан сахих механизм бүрдүүлэх, шүүгчийн шалгуур, томилгоог өөрчлөх.
- Засгийн газар хөгжлийн байгууллагуудтай хамтран монголын иргэний нийгмийн байгууллагын тогтвортой үйл ажиллагааг хангах сан байгуулж, орон нутгийн ТББ-д, ТББ-дын эвсэл, сүлжээний үйл ажиллагааг дэмжих.

46. Монгол улсын Засгийн газар ядуурлыг хүний эрхийн зөрчил гэж үзэн түүнийг бууруулах, арилгахад дараах арга хэмжээ авах. Үүнд:

- Зохистой ажлын байр олноор бий болгох, хөдөлмөрийн бүтээмжийг нэмэгдүүлэх, хөдөлмөрийн үнэлэмжийг дээшлүүлэх, хөдөлмөрийн мөлжлөгийг устгах замаар ажилгүйдэл, ядуурлыг бууруулах арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх
- Хүний эрхэд суурилсан, ялангуяа ядуу иргэдийн оролцоог хангасан хөгжлийн бодлого төлөвлөх аргачлалд суралцах. Хөгжлийн хөтөлбөрүүдийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл явц болон шийдвэр гаргахад ядуу иргэд, ТББ-дыг бодитойгоор оролцуулах хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх. Энэхүү үйл явцыг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар олон улсын мэргэжилтнүүдээс техникийн туслалцаа авах
- Хөдөлмөрийн үнэлэмжийг нэмэгдүүлэхтэй холбоотойгоор шинэ, тэргүүний технологи нэвтрүүлэх, ялангуяа малын гаралтай түүхий эд, хүнсний бүтээгдэхүүнийг боловсруулах жижиг оврын үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, иргэдийг зохистой орон байраар хангах, орон гэргүй хүмүүсийг орон гэртэй болгоход хөгжлийн зээл туслалцааны хөтөлбөрүүдийг чиглүүлэх
- Гадаадын зээл тусламжийн хэрэгжилтэнд иргэдийн хяналтыг бий болгох, зээл тусламжийн хөтөлбөрийн талаарх бүхий л мэдээллийг монгол хэл дээр гаргахад анхаарах, энэ чиглэлээр ажилладаг иргэний нийгмийн байгууллагын үйл ажиллагааны зардлыг тухайн төслөөс санхүүжүүлэх.
- ЭЗНСЭОУП болон түүнийг хэрэгжүүлэх талаар ЭЗНСЭ-ийн хорооноос өгсөн дүгнэлт зөвлөмж, ядуурлын асуудлаарх НҮБ-ын Тусгай илтгэгчдийн өгсөн зөвлөмж, шаардлагыг хэрэгжүүлдэг болох.

47. Иргэдийн байгаль орчны эрхийг хэрэгжүүлж, түүнтэй холбоотой бусад олон эрхийг зөрчихөөс сэргийлэхийн тулд:

- Аархусын конвенци буюу “Байгаль орчны асуудлаарх аливаа хэрэгт шийдвэр гаргахад мэдээлэл авах, оролцох болон шүүхэд хандах тухай” НҮБ-ын Европын Эдийн Засгийн Хорооноос баталсан конвенцид нэгдэн орох, дотоодын байгаль орчны хуулиудыг түүнд нийцүүлэн иргэдийн оролцооны тодорхой механизмыг хуульчлах.
- “Уугуул иргэдийн эрхийн тухай” НҮБ-ын тунхаглалд үндэсний хууль тогтоомж ялангуяа байгаль орчны бүх хуулиудыг нийцүүлэн боловсронгуй болгох.
- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд орон нутгийн захиргааны болон өөрөө удирдах байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд орон нутгийн иргэд оролцох, хяналт тавих механизмыг хуульчлах
- Улаанбаатар хотын агаарын бохирдлыг бууруулах төсөл хөтөлбөрийн хэрэгжилт, хөрөнгийн зарцуулалтад хөндлөнгийн мониторинг хийлгэж, үүнтэй холбоотой авлигын асуудлыг нэн даруй шалган хариуцлага тооцох
- ЗГ-ын 86-р тогтоолыг хүчингүй болгох, энэ тогтоолын үр дагаврыг арилгах
- Хөгжлийн томоохон төсөл хөтөлбөрүүдэд байгаль орчны болон нийгмийн сөрөг нөлөөллийн үнэлгээг заавал хийх эрх зүйн орчин бүрдүүлж, стратегийн ач холбогдол бүхий томоохон төслүүдийн үнэлгээг олон улсын стандартын дагуу хийлгэдэг болох

- Байгаль орчны дагнасан шүүх байгуулах, цагдаа прокурорын байгууллагад байгаль орчны хэлтэс тасаг байгуулах
  - Төрийн бус байгууллагад байгаль орчны хохирол, нийтийн эрх ашгийг нэхэмжлэн хамгаалах эрх олгосон эрх зүйн орчин бүрдүүлэх
  - Дархан-Уул аймгийн Хонгор сумын иргэдэд учирсан эрүүл мэнд, эд хөрөнгө, сэтгэл санааны хохирлыг хараат бус хөндлөнгийн шинжээчдээр дахин нягтлан тодорхойлуулж, төрөөс нөхөн төлбөрийг нэн даруй олгох
48. Эдгээр зөвлөмжийг хэрэгжүүлэхэд Засгийн газарт дараах асуудлаар чадавхи бүрдүүлэх техник санхүүгийн туслалцаа авах хэрэгтэй болно. Үүнд:
- Хүний эрхэд суурилсан хандлагыг бүх түвшинд нэвтрүүлэх
  - Хүний эрхэд суурилсан хөгжлийн бодлого тодорхойлох, хөтөлбөрийг төлөвлөх аргачлалд суралцах
  - Бодлого, хөтөлбөр, хуулийн агуулга, хэрэгжилтэд хүний эрхийн дүгнэлт хийх чадавхи бий болгох
  - Хүний эрхийн хэрэгжилтийг хангах үндэсний бүтэц, механизмыг сайжруулах
  - Иргэний нийгмийн тогтвортой үйл ажиллагааг хангах сан байгуулах

**Хүний эрхийн ээлжит дүгнэлт хэлэлцүүлэгт бэлтгэх  
Монголын төрийн бус байгууллагуудын форум**

**2010.04.12**