

## Ерөнхий Ассамблей

Түгээх: Ерөнхий  
2018 оны 5-р сарын 2

Эх хувь: Англи хэл

### Хүний Эрхийн Зөвлөл

#### Гучин долдугаар чуулган

2018 оны 2-р сарын 26 – 3-р сарын 23

Хэлэлцэх асуудлуудын 3 дугаар зүйл

**Хүний эдлэх ёстой бүх эрх түүн дотроо хөгжих эрх,  
иргэн, улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг  
хөхиүлэн дэмжиж, хамгаалах нь**

**Тусгай Илтгэгчийн Монгол Улсад хийсэн томилолтынхоо үеэр хүний  
аюулгүй, цэвэр, эрүүл, тогтвортой орчинд амьдрахтай холбоотой  
эрхийг хангахад тулгарч буй асуудлуудын талаар гаргасан тайлан\***

### Нарийн бичгийн газрын тэмдэглэл

Тусгай Илтгэгч Жон Ноксын Монгол Улсад 2017 оны 9-р сарын 19-өөс 27-ны хооронд хийсэн айлчлалынхаа үеэр хүний аюулгүй, цэвэр, эрүүл, тогтвортой орчинд амьдрахтай холбоотой эрхийг хангахад тулгарч буй асуудлуудын талаар гаргасан тайланг Хүний Эрхийн Зөвлөлд үүгээр уламжилж байна. Тусгай Илтгэгч айлчлалынхаа үеэр тус улсын байгаль орчинтой холбоотой хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах талаар гаргаж байгаа ололт амжилтуудыг тодорхойлж, тулгарч байгаа асуудлуудын талаар уг тайланд тусгасан болно.

\* Энэхүү тайланг хамгийн сүүлийн үеийн мэдээлэл болон Засгийн газраас өгсөн саналыг тусгах зорилгоор хугацаа хожимдож гаргасан болно.

**Тусгай Илтгэгчийн Монгол Улсад хийсэн томилолтынхоо  
үеэр хүний аюулгүй, цэвэр, эрүүл, тогтвортой орчинд  
амьдрахтай холбоотой эрхийг хангах үүргийн асуудлаар  
гаргасан тайлан \*\***

**Агуулга**

	<i>Хуудас</i>
I. Оршил .....	3
II. Эрх зүйн болон бодлогын тогтолцоо .....	3
A. Эрх зүйн тогтолцоо.....	3
B. Бодлогын тогтолцоо.....	4
III. Байгаль орчны нөхцөл байдал .....	5
IV. Ололт амжилт ба тулгарч буй сорилтууд .....	6
A. Агаарын бохирдол .....	8
B. Уул уурхай .....	11
B. Байгаль хамгаалалт ба тусгай хамгаалалттай газрууд .....	15
Г. Мэдээлэл олж авах, олон нийтийн асуудалд оролцох эрх болон эдгээр эрхийг олж авах арга барил .....	17
Д. Байгаль хамгаалагчдын эрх, аюулгүй байдлыг хангах .....	19
V. Дүгнэлт, зөвлөмж .....	20

\*\* Энэхүү тайланг зөвхөн анх бэлтгэсэн хэл болох Англи хэлээр нийтэлсэн болно.

## I. Оршил

1. Тусгай Илтгэгч Жон Х. Нокс нь Засгийн газрын урилгаар 2017 оны 9-р сарын 19-өөс 27-ны өдрүүдэд хүний аюулгүй, цэвэр, эрүүл, тогтвортой орчинд амьдрахтай холбоотой эрхийг хангах үүргийн асуудлаар Монгол Улсад айлчлал хийсэн. Тус айлчлалын зорилго нь Монгол Улс байгаль орчноо хамгаалахтай холбоотой хүний эрхийг хэрхэн хэрэгжүүлж буйг судлах, ололт амжилтыг тодорхойлж байгаль орчинтой холбоотой хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалахад тус улсад тулгарч буй асуудлуудад анхаарах зэрэг байсан.

2. Тусгай Илтгэгч нь айлчлалынхаа үеэр төрийн албан хаагчид, эрдэмтэд, хуульчид, оюутнууд, иргэний нийгмийн болон хувийн хэвшлийн төлөөлөл, Азийн Хөгжлийн Банк болон Дэлхийн Банкны төлөөлөлтэй тус тус уулзсан. Эдгээр уулзалтуудын ихэнх нь нийслэл Улаанбаатар хотод зохион байгуулагдсан бөгөөд Тусгай Илтгэгч мөн Налайх дүүрэг, Төв *аймгийн* Заамар суманд<sup>1</sup> ажилласан. Тусгай Илтгэгч нь айлчлалынхаа үеэр Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам зэрэг төрийн байгууллагуудын албан хаагчид болон Гадаад харилцааны яам, Сангийн яам, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам, Эрүүл мэндийн яам, Барилга, хот байгуулалтын яам, Мэргэжлийн Хяналтын Ерөнхий газрын төлөөлөгчидтэй уулзсан. Мөн Тусгай Илтгэгч Улсын Их Хурлын Хүний эрхийн дэд хорооны дарга болон Дээд Шүүхийн шүүгчтэй уулзалт хийсэн. Тэрээр Улаанбаатар хотын түвшинд Захирагчийн ажлын албаны албан хаагчид, Нийслэлийн Ерөнхий Прокурор, Заамар сумын захиргааны албан хаагчидтай уулзсан. Мөн Хүний эрхийн Үндэсний Комисстой уулзалт хийж, тус Комиссын зохион байгуулсан олон нийтэд нээлттэй лекц болон хэлэлцүүлэгт оролцсон.

3. Тусгай Илтгэгч түүнийг урьж Монгол Улсад ажиллах нөхцлийг бүрдүүлэн айлчлалын туршид хамтран ажилласанд нь Засгийн газарт талархал илэрхийлж байна. Мөн тэрээр Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Сүүрин Зохицуулагч болон Монгол Улсад ажиллаж байгаа НҮБ-ын багт талархал илэрхийлж байна.

4. Тусгай Илтгэгч нь Улаанбаатар, Налайх дүүрэг болон Заамар суманд түүнтэй уулзалт хийсэн хувь хүмүүс болон сонирхлын бүлгийн гишүүдэд тусгайлан талархаж байгаа бөгөөд Монгол Улсын байгаль орчныг хамгаалахад хичээн зүтгэж байгаа орон нутгийн төлөөлөгчид, байгаль хамгаалагчид, малчид, иргэний тэмцэгчид, ойн цагдаа, орон нутгийн оршин суугчид болон эцэг эхчүүдэд уулзахдаа тун таатай байснаа илэрхийлж байна.

## II. Эрх зүйн болон бодлогын тогтолцоо

### A. Эрх зүйн тогтолцоо

#### 1. Олон улсын эрх зүй

5. Монгол Улс Иргэний болон үлс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт зэрэг хэд хэдэн хүний эрхийн хэлэлцээрүүдийг соёрхон баталсан. Монгол Улс 2016-2018 онуудад Хүний Эрхийн Зөвлөлийн гишүүнээр сонгогдон ажиллаж байна.

6. Мөн Монгол Улс үүр амьсгалын өөрчлөлтийн тухай НҮБ-ын Суурь Конвенц, Парисын Хэлэлцээр, Озоны үе давхаргыг задалдаг бодисын тухай Монреалын Протокол, Биологийн олон янз байдлын тухай Конвенци, Удаан задардаг органик бохирдуулагчийн тухай Стокгольмын конвенци, Мөнгөн усны тухай Минаматагийн Конвенци зэрэг байгаль орчны олон талт хэлэлцээрүүдийг мөн соёрхон баталсан.

#### 2. Дотоодын хууль, институцууд

7. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь дөрвөн жилээр сонгогддог ба хууль тогтоомж санаачлах, хориг тавих болон зарлиг гаргах зэрэг бүрэн эрхтэй. Төрийн гүйцэтгэх дээд

<sup>1</sup> Монгол Улс нь 21 аймаг, 1 хоттой, аймаг тус бүр нь сумдаас бүрддэг.

байгууллага болох Засгийн газар нь Үндсэн Хуулийн 38 дугаар зүйлд заасны дагуу хуулийн биелэлтийг хангах, хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Засгийн газрын сайд нарыг Ерөнхий Сайд Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэн зөвшилдсөний үндсэн дээр Улсын Их Хурлаас томилдог.

8. Монгол Улсын парламент буюу Улсын Их Хурал нь нэг танхимтай бөгөөд 4 жилийн хугацаагаар томилогддог 76 гишүүдтэй. Улсын Их Хурал нь хууль батлаж, нэмэлт, өөрчлөлт оруулдаг ба Ерөнхийлөгчийн хоригийг нийт гишүүдийн гуравны хоёрын саналаар хүлээж авах/татгалзах эрхтэй. Улсын Их Хурал нь Нийгмийн бодлого, боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны байнгын хорооны харьяалалд ажилладаг Тогтвортой хөгжлийн зорилтын дэд хороо болон Хууль зүйн байнгын хорооны харьяалалд ажилладаг Хүний эрхий дэд хороотой. Улсын Их Хурал нь мөн Ерөнхийлөгчийн өргөн мэдүүлснээр Ерөнхий Сайдыг томилдог.

9. Үндсэн Хуулийн 16 дугаар зүйлд Монгол Улсын иргэний зайлшгүй эдлэх үндсэн эрх, эрх чөлөөний тухай заасан байдаг. Амьд явах эрхийн дараа, жагсаалтын хоёрдугаарт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхийг багтаасан байдаг.

10. Монгол Улс нь байгаль орчинтой холбоотой олон хуультай. Үүнд: Байгаль орчны стандарт, хяналт, судалгаа, мэдээлэл, хяналт шалгалт, иргэний нийгмийн оролцоо зэрэг асуудлуудыг зохицуулсан Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль, Агаарын тухай хууль, Усны тухай хууль, Хөрс хамгаалах, цөлжилтөөс сэргийлэх тухай хууль, Тусгай Хамгаалалттай Газар Нутгийн тухай хууль болон газар нутгийг уул уурхайн үйл ажиллагаанаас хамгаалахыг зорилготой Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хууль (Монгол Улсад Урт нэртэй хууль хэмээн танигдсан) зэрэг багтана.

11. Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн дагуу байгаль орчны хамгаалах болон байгалийн баялгийг удирдах үйл явцад сонирхлын бүлгүүдийн оролцоог зохицуулсан. 2015 онд батлагдсан Захиргааны Ерөнхий Хуульд төрийн албан тушаалтнуудын шийдвэрийг давж заалдах иргэн, хуулийн этгээдийн эрхийг болон төрийн удирдлага дахь ерөнхий болон процессын асуудлуудыг зохицуулсан. Эрүүгийн Хуульд байгаль орчны эсрэг гэмт хэргийн талаар бүлэг тусгагдсан.

12. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам нь Монгол Улсын байгаль орчныг хамгаалахад хяналт тавьдаг үндсэн байгууллага нь юм. Мэргэжлийн Хяналтын Ерөнхий Газар нь Шадар сайдын ажлын албаны дор байгаль орчны стандартуудыг дагаж мөрдөж байгаа эсэхийг хянадаг газар юм.

13. 2000 онд Улсын Их Хурлаас байгуулагдсан Хүний эрхийн Үндэсний Комисс нь хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хүний эрхийн хэрэгжилтэд хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Мөн тус байгууллага нь хүний эрхийн зөрчлийн талаарх гомдлыг хянаж, төрийн байгууллагуудад санал, зөвлөмж гаргадаг.

## **Б. Бодлогын тогтолцоо**

14. Монгол Улс нь тогтвортой хөгжлийг өөрийн урт хугацааны зорилго хэмээн тодорхойлсон. 2013 онд тус улс Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын тогтвортой хөгжилд шилжихийг дэмжсэн Ногоон Эдийн засгийн төлөөх Түншлэл хөтөлбөрт нэгдсэн дэлхийн анхны улс болсон. 2014 онд Улсын Их Хурал Ногоон Хөгжлийн Бодлогыг баталсан бөгөөд Засгийн Газар нь 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг баталсан.

15. 2016 онд Монгол Улс тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030-ыг баталсан ба энэхүү баримт бичигт баталгаат үндны усаар хангагдсан хүн амын эзлэх хувийг 2020 он гэхэд 80 хувьд, 2030 он гэхэд 90 хувьд хүргэж, 2020 он гэхэд хүн амын 40 хувийг, 2030 он гэхэд 80 хувийг сайжруулсан ариун цэврийн байгууламжтай болгох, 2020 он гэхэд тусгай хамгаалалттай газар нутгийн хэмжээг нийт газар нутгийн 25 хувьд, 2030 он гэхэд

30 хувьд хүргэх, Улаанбаатарын агаарын бохирдлыг 2020 он гэхэд арилгах зэрэг зорилтуудыг тусгасан.<sup>2</sup>

### III. Байгаль орчны нөхцөл байдал

16. Монгол Улс нь баруун хэсгээрээ Алтайн нуруунд уулархаг хэсэгтэй, хойд хэсгээрээ шилмүүст тайга, өмнөд хэсгээрээ говь цөл, улсын ихэнх хэсгээр тал бэлчээрийг багтаасан олон төрлийн эрс тэс экосистемтэй. Тус улс нь дэлхийд тоо нь цөөрч буй олон тооны зэрлэг амьтадтай. Тухайлбал, Дорнын Сэрэнгэти<sup>3</sup> хэмээн нэрлэгдсэн Дагуурын талыг дэлхийд хамгийн унаган байдлаараа үлдсэн газар гэж болох бөгөөд Төв Азид олон тоогоороо нүүдэллэн амьдардаг туурайтан амьтдын бараг хамгийн сүүлчийн төлөөлөл гэж хэлж болох Монгол бөхөн байдаг.<sup>4</sup> Тус улсын намаг газар, голууд нь алаг тогоруу, цэн тогоруу, хун галуу, хонин тоодог зэрэг сая сая нүүдлийн шувуудын амьдардаг гол газар нь болдог.

17. Монгол Улс нь хэдэн мянган жил оршин тогтнож, өнөөдрийг хүртэл Монголчуудын үнэ цэнэ, аж амьдралыг тодорхойлсоор байгаа нүүдлийн мал маллах соёлоороо дэлхий дахинд танигдсан. Монголчуудын гуравны нэгээс дээш хувийг малчид эзэлдэг. Түүхийн явцад нүүдлийн соёл нь хүн төрөлхтнийг өөрсдийн болон тэдний мал сүрэг хамааралтай байдаг байгалийн экосистемтэй зохицож амьдрах шаардлагатай болгосон. Бэлчээрийн мал аж ахуй нь Монгол Улсын хүнд хэцүү газар зүйн нөхцөл байдал болон улирлын уур амьсгалын өөрчлөлтөд сайтар дасан зохицсон ба хагас хуурай, хуурай бэлчээрийг тогтвортой ашиглах амжилттай стратеги болсон юм. Хэдий тийм боловч сүүлийн жилүүдэд нүүдлийн мал аж ахуй болон түүний бэлчээрт үзүүлэх аюул занал нэмэгдсээр байна.

18. Гол аюул заналын нэг болох бэлчээрийн даац хэтрэх нь бэлчээрийн уян хатан байдлыг доройтуулж байна.<sup>5</sup> Монгол Улсын мал сүргийн тоо харьцангуй богино хугацаанд дунджаар 25 саяас 50 сая гаруйд хүрч хоёроос дээш дахин өссөн.<sup>6</sup> Мөн ижил хугацаанд ямааны нийт мал сүрэгт эзлэх хувь ихээхэн нэмэгдэж, 40 хувь хүртэл өссөн. Ямаа нь олон төрлийн ургамал идэж, үндсийг нь үхдэг учраас бусад төрөл зүйлээс хор хөнөөлтэй байдаг. Ямаа нь уламжлалт ёсоор Монголын мал сүргийн хамгийн чухал мал байгаагүй боловч тоо толгой нь ноолууран эдлэлийн эрэлт хэрэгцээнээс шалтгаалан өссөн.

19. Өөр нэгэн өсөн нэмэгдэж буй аюул занал бол уур амьсгалын өөрчлөлт. 1940-өөс 2014 оны хооронд Монгол Улсын агаарын дундаж температур 2°C-оос илүү хэмээр буюу дэлхийн дунджаас илүү нэмэгдсэн.<sup>7</sup> Засгийн газар нь уур амьсгалын өөрчлөлт нь зүны ган гачгийн дараа хүнд өвөл тохиож, хомстолд хүргэж, улмаар олон тооны амьтад үхэх, малчид хүнсний найдваргүй байдалд хүргэдэг үйл явдал болох зуд зэрэг байгалийн гамшгийн хүрээ болон давтамжийг нэмэгдүүлнэ хэмээн тооцоолж байна. Түүхийн явцад зуд ойролцоогоор арван жилд нэг удаа тохиодог байсан бол сүүлийн

<sup>2</sup> Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030. [www.unpage.org/files/public/20160205\\_mongolia\\_sdv\\_2030.pdf](http://www.unpage.org/files/public/20160205_mongolia_sdv_2030.pdf) хаягаас үзэх боломжтой.

<sup>3</sup> Олон улсын Байгаль хадгалах Холбоо, “Дорнын Сэрэнгэти”, 2013 оны 8-р сарын 9. [www.iucn.org/content/serengeti-east](http://www.iucn.org/content/serengeti-east) хаягаас үзэх боломжтой.

<sup>4</sup> ОХУ болон Монгол Улс, “Дагуурын газар нутаг: ЮНЕСКО-ийн Дэлхийн Соёлын болон Байгалийн Өвийн жагсаалтад оруулах санал”, 2017 оны 5-р сар, 5 дахь тал. [www.nhpfund.ru/files/Dauria-nomination.pdf](http://www.nhpfund.ru/files/Dauria-nomination.pdf) хаягаас үзэх боломжтой.

<sup>5</sup> Монгол Улс, “Үндэсний тавдугаар тайлан: Биологийн Олон янз байдлын тухай Конвенц”, 2014. [www.cbd.int/doc/world/mn/mn-nr-05-en.pdf](http://www.cbd.int/doc/world/mn/mn-nr-05-en.pdf) хаягаас үзэх боломжтой.

<sup>6</sup> 2015 онд Монгол Улсын малын тоо хэмжээнд ойролцоогоор 25 сая орчим хонь, 23 сая орчим ямаа, 4 сая орчим үхэр, 3 сая гаруй адуу, 400,000 орчим тэмээнээс бүрдэж байсан. НҮБ-ын Европын Эдийн Засгийн Комисс, (ЕЭЗК), *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс (төсөл)*, 2017 оны 11-р сар (ECE/CEP/185), 271 дэх тал. [www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE.CEP.185\\_Eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE.CEP.185_Eng.pdf) хаягаас үзэх боломжтой. ЕЭЗК-ын тайлан нь Монгол Улсын байгаль орчны нөхцөл байдал, хууль тогтоомж, бодлогын талаар гаргасан дэлгэрэнгүй тойм юм. Өөрөөр дурдсанаас бусад тохиолдолд энэхүү тайланд дурдсан статистикуудыг дээр дурдсан тайлангаас авсан болно.

<sup>7</sup> Монгол Улс, Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн яам, Монгол Улсын Уур амьсгалын хоёр дахь тайлан 2014, ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 166-167 дахь тал.

гучин жилийн хугацаанд энэхүү давтамж нь дөрвөөс цөөн жилд нэг удаа болж нэмэгдсэн.<sup>8</sup>

20. Уул уурхай бол Монголын байгаль орчныг бохирдуулагч бас нэгэн эх үүсвэр юм. Одоогийн байдлаар Монгол Улсын газар нутгийн 7 орчим хувьд ашигт малтмалын хайгуулын болон олборлолтын тусгай зөвшөөрөл олгосон. Уул уурхай улс орны эдийн засагт ихээхэн хувь нэмэр оруулдаг боловч агаар, ус бохирдуулах, газар доорх усны эх үүсвэрийг хэтрүүлэн хэрэглэх, бэлчээрийн газрыг сүйтгэх зэрэг байгаль орчны ноцтой асуудлуудыг үүсгэдэг.

21. Эдгээр хүчин зүйлс нь Монголчуудын уламжлалт байгальтай харьцах харилцаанд аюул занал учруулж байна. Эдгээр нь биологийн олон янз байдал алдагдахад нөлөөлөхөөс<sup>9</sup> гадна нүүдлийн мал аж ахуйг хүндрэлтэй болгож олон тооны малчид болон тэдний гэр бүлийг хөдөөнөөс Улаанбаатар болон бусад төв суурин газарт амьдрахаар нүүхэд хүргэж байна. Өсөн нэмэгдэж буй хотын хүн ам нь улмаар агаар болон усны бохирдол нэмэгдэхэд хүргэж байна. Энэхүү асуудлууд нь ялангуяа одоогоор 1.5 сая орчим буюу улсын нийт хүн амын бараг тал орчим хувь нь амьдардаг Улаанбаатар хотын хувьд ихээхэн хүндрэл учруулж байна. Улаанбаатар хотод оршин суугчдын 60 гаруй хувь нь гэр хороололд амьдардаг бөгөөд хүмүүс нь ихэнхдээ байшин, орон сууцнаас илүүтэйгээр гэрт амьдардаг учраас ингэж нэрлэсэн байдаг.<sup>10</sup> Гэр хорооллын оршин суугчид ихэвчлэн нүүрс болон бусад хатуу түлшийг ашигладаг учраас энэ нь ялангуяа өвлийн улиралд агаарын бохирдол нэмэгдэхэд ихээхэн нөлөөлдөг.

#### IV. Ололт амжилт ба тулгарч буй сорилтууд

22. Монгол Улсын түүхэн соёл болон түүхийн олон асуудлууд нь онцлог боловч тус улсад тулгарч буй ерөнхий сорилт нь бусад олон улсуудад тулгарч буй сорилттуултай ижил төстэй байдаг. Өөрөөр хэлвэл байгалийн баялгаа ард иргэдийн амьдарч буй байгаль орчныг сүйтгэлгүйгээр хэрхэн хүн амын эдийн засгийн нөхцөл байдлыг үргэжлүүлэн сайжруулах замаар ашиглах вэ? Монгол Улс хэрхэн тогтвортой хөгжилд хүрэх вэ? гэдэг асуудлууд юм.

23. Хэдийгээр энэхүү асуултын тодорхой хариултыг зөвхөн Монголчууд өөрсдөө өгч чадах боловч хөгжил бодиттойгоор тогтвортой байхын тулд хүний эрхэд суурилсан байх ёстой гэдэг нь тодорхой. Хүний эрх болон байгаль орчныг хамгаалах асуудлууд нь хоорондоо харилцан хамааралтай, өөрөөр хэлбэл хүний эрхийг хэрэгжүүлэх нь байгаль орчныг хамгаалахад дэмжлэг үзүүлнэ, мөн аюулгүй, цэвэр, эрүүл, тогтвортой хүрээлэн буй орчин нь хүний эрхийг бүрэн эдлэхэд шаардлагатай нөхцөл нь юм. Улмаар төр нь хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжихийн тулд байгаль орчныг хамгаалах үүрэг хүлээдэг (A/HRC/37/59-г харна уу).

24. Эдгээр үүргүүдэд хүний эрхэд үзүүлэх байгаль орчны нөлөөллийг үнэлэх, байгаль орчны талаар мэдээллийг нийтэд нээлттэй болгох зэрэг процессийн үүргүүд, байгаль орчны шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцоог хангах, байгаль орчинд үзүүлсэн хор нөлөөнд эрх сэргээх арга хэрэгслүүдийг нээлттэй болгох зэрэг багтана. Хөгжлийн болон байгаль орчны бодлогын нөлөөнд хамгийн их өртөх бүлгүүдийг мэдээлэл олж авах, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, шийдвэр гаргах процесст оролцох боломжоор хангах нь хүний эрхэм чанар, тэгш байдал, эрх чөлөөг хөхиүлэн дэмжихээс гадна бүх хүний эрхийг хэрэгжүүлсний үр дүнд тэдгээрийн нөлөөнд хамгийн их өртөж буй бүлгүүдэд илүү ашиг тустай байхаар бодлогоо тодорхойлж, үйл ажиллагааныхаа үр нөлөөг нэмэгдүүлнэ.

25. Байгаль орчинд үзүүлэх хор нөлөөнөөс хамгаалж, байгаль орчноос хамааралтай хүний эрхүүдийг бүрэн ойлгож ухамсарлахын тулд төр мөн аюулгүй, цэвэр, эрүүл,

<sup>8</sup> ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 271 дэх тал.

<sup>9</sup> Байгалийн төлөөх Дэлхий нийтийн сан, Монгол Улс дахь Хөтөлбөрийн Оффис, *Монгол Улс дахь биологийн олон янз байдлыг хамгаалахын тулд хийдлийг нөхөх нь*, 2010 оны 8-р сар.

<sup>10</sup> Гэр бол ихэнхдээ эсгийгээр бүрсэн, хялбар зөөвөрлөх боломжтой дугуй майхан юм. Гэр нь урт удаан хугацаанд нүүдлийн мал аж ахуйн соёлын залшгүй хэсэг байсан.

тогтвортой орчинд амьдрах хууль зүйн болон институцийн тогтолцоог бий болгож, хадгалах шаардлагатай (А/НRC/37/59, Хавсралт, Тогтолцооны зарчим 11-г үзнэ үү). Онолын үүднээс байгаль орчны стандартуудыг хүний үзүүлэх бүхий л байгаль орчны нөлөөллөөс хамгаалахуйц түвшинд тогтоож, хэрэгжүүлнэ. Гэсэн хэдий ч хязгаарлагдмал хөрөнгө нь эрүүл амьдрах, хүнс болон усны эрх болон бусад эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхүүдийг бүрэн хэрэгжүүлэх асуудлыг хүндрэлтэй болгодог. Төрийн бүхий л боломжит арга хэлбэрээр<sup>11</sup> эдгээр эрхүүдийг бүрэн хэрэгжүүлэх үүрэг нь энэхүү зорилтод чиглэсэн нарийвчлан боловсруулсан, бодитой, зорилтот арга хэмжээнүүдийг авахыг шаарддаг боловч төр боломжит хөрөнгөөсөө хамааран тохиромжтой арга хэлбэрүүдийг сонгох тал дээр өөрийн үзэмжээр ханддаг.<sup>12</sup>

26. Монгол Улс байгаль орчны сайн стандартуудыг баталсан. Тус улс хүний эрх болон байгаль орчин хамгаалалт хоорондын хамаарлыг Үндсэн хуулиндаа эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхэнд тусгаж хүлээн зөвшөөрсөн. Мөн тус улс агаарын бохирдол, ашигт малтмал зэрэг нарийвчилсан байгаль орчны талаар хуулиудыг батлан гаргасан. Мөн 2012 онд тус улс зүйл заалтуудыг нь сайжруулж, илүү уялдаа холбоотой, хооронд нь илүү нийцүүлэх зорилгоор байгаль орчны хууль тогтоомжуудаа дахин хянасан. Хэдийгээр зарим нэгэн дутагдал байсаар байгаа боловч гол асуудал нь стандартуудын чанарт бус тэдгээрийн хэрэгжилтэд байна.

27. Үр дүнтэй байхын тулд байгаль орчны стандартуудыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай (А/НRC/37/59, Хавсралт, Тогтолцооны зарчим 12-ыг үзнэ үү). Төрийн албан тушаалтнууд өөрсдийн үйл ажиллагаандаа холбогдох байгаль орчны стандартуудыг дагаж мөрдөж, хувийн хэвшлийн оролцогчид болон төрийн албан тушаалтнууд эдгээр стандартуудыг зөрчихөөс урьдчилан сэргийлж, мөрдөн шалгаж, хариуцлага хүлээлгэж, засварлах замаар стандартуудыг дагаж мөрдөж байгаад хяналт шинжилгээ хийж, үр дүнтэйгээр хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

28. Тусгай Илтгэгч айлчлалынхаа явцад хууль тогтоомжийг үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа олон жишээ сонссон. Үүний нэг нь усны бохирдол, тэр тусмаа Улаанбаатар хотын орчим байдаг Туул голын бохирдол юм. Тусгай Илтгэгч хотын ойролцоох голын дэргэд ил хаясан нүүрсний үнсэн овоо болон үрсгалын дээд болон доод хэсэгт уул уурхайн бохирдол байгаатай тааралдсан. Мөн тэрээр бохир усыг шууд гол руу асгадаг тохиолдлуудын талаар сонссон. 2012 онд батлагдсан Усны төлбөрийн тухай хуулиар хаягдал ус асгасны төлбөрийг тогтоосон боловч шаардлагатай дагалдах хууль тогтоомжийг батлаагүйн улмаас 2017 оны 6-р сарын байдлаар энэхүү хууль хэрэгжиж эхлээгүй байна.

29. Бас нэг жишээ бол байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ юм. Монгол Улс төлөвлөж буй төслүүдийн боломжит нөлөөг үнэлэхээс гадна 2012 онд хоёр шинэ төрлийн үнэлгээг нэвтрүүлсэн. Үүнд: боловсруулагдаж буй бодлого, хөгжлийн хөтөлбөр болон төлөвлөгөөний стратегийн байгаль орчны үнэлгээ болон тодорхой бүс нутагт хэрэгжиж буй төслүүдийн үр нөлөөг үнэлэх цогц үр нөлөөний үнэлгээ зэрэг болно. Гэсэн хэдий ч 5 жилийн дараа буюу 2017 оны байдлаар стратегийн байгаль орчны үнэлгээний практик хэрэгжилт эхлээгүй, харин цогц үр нөлөөний үнэлгээг зөвхөн хоёр тохиолдолд хийсэн байна.<sup>13</sup> Мөн Тусгай Илтгэгч Засгийн газарт төслийн санал болгож байгаа талын хийж өгсөн байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тайлангуудыг ихэнхдээ өөр тайлангуудаас хуулбарласан байдаг ба улмаар хэлэлцэгдэж буй Говь цөл дэх уул уурхайн үйл ажиллагааны үнэлгээний тайланд хойд хил орчмын шилмүүст ойн үр нөлөөний анализыг багтаасан байх магадлалтай байдаг гэж сонссон.

30. Энэхүү асуудлуудын зарим нь хангалттай хөрөнгө байхгүйгээс болсон нь ил байна. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны төсөв 2011 онд засгийн газрын нийт төсвийн 1.9 хувиас 2016, 2017 онд ердөө 0.5 хувь болж, сүүлийн жилүүдэд ихээхэн буурсан нь сэтгэл зовиносон асуудал болж байна. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын

<sup>11</sup> Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт, 2 (1) дүгээр зүйл.

<sup>12</sup> Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн зөвлөл, Гишүүн улс орнуудын үүргийн шинж чанарын талаар ерөнхий тайлбар №. 3 (1990).

<sup>13</sup> ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 26 дахь тал.

Европын Эдийн засгийн Комисс (ЕЭЗК)-ын тайлагнаснаар тус яамны байгаль орчны үнэлгээ болон хяналт шинжилгээний алба нь ердөө зургаан албан хаагчтай, тэдгээр нь тус бүр нэгээс дөрвөн жилийн ажлын түршлэгатай боловч байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд хяналт тавих чиг үүрэгтэй байна. Сар бүр тэд 50-иас 60 төсөлд ерөнхий дүгнэлт гаргаж, нэмэлт 30-аас 40 төсөл хууль зүйн шаардлагад нийцэж байгаа эсэхийг хянадаг. ЕЭЗК нь уг ажлын өндөр ачаалал нь тайлан нэг бүрийг нэг бүрчлэн нарийн шалгах боломжгүй болгоход хүргэдэг хэмээн дүгнэсэн байна.<sup>14</sup>

31. Үүний адил хөрөнгөний дутагдалтай холбоотой саад бэрхшээлүүд бусад хууль зүйн шаардлагуудын хэрэгжилтийг мөн хүндрүүлж байна. Тухайлбал, 2012 онд Монгол Улс үйл ажиллагаа нь байгалийн баялгийг ашиглахтай холбоотой бүхий л этгээдүүдийг хоёр жил тутамд нэг удаа байгаль орчны аудит хийхийг шаардаж, хууль тогтоомждоо өөрчлөлт оруулсан. 2013 онд аудитын аргачлалыг тодруулж, зөвшөөрөгдсөн хувийн аудиторруудад тусгай зөвшөөрөл олгох асуудлыг зохицуулсан дагалдах хууль тогтоомжийг баталсан. Үүнээс хойш 25 орчим байгаль орчны аудитын фирм, 200 орчим хувь хүнд аудит хийх эрх олгосон. Гэсэн хэдий ч Яаманд байгаль орчны аудитад хяналт тавих үүрэг бүхий нэг л албан хаагч байдаг учир дүрэм, журмыг дагаж мөрдөөгүй тохиолдолд ногдуулах хариуцлагыг хүлээлгэж чадаахгүй байна. Улмаар ЕЭЗК бодит байдал дээр аудит нь хууль тогтоомжоос бус сайн дурын үүрэг хариуцлага эсвэл хөрөнгө оруулагчийн шахалтаас үүдэн гардаг хэмээн ойлгодог байна.<sup>15</sup>

32. Бусад агентлагууд болон газруудад ч ижил төрлийн асуудлууд тулгарч байна. Тухайлбал, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар зөөврийн шинжилгээний тоног төхөөрөмжгүй ба хангалттай тооны албан хаагч байхгүй хэмээн мэдээлсэн.<sup>16</sup> Эрүүгийн Хуулинд хууль бусаар ашигт малтмал хайх, олборлох, хууль бусаар ан хийх, хууль бусаар мод бэлтгэх зэрэг хэд хэдэн байгаль орчны гэмт хэргүүдийг заасан боловч цөөн тооны хэрэгт шийтгэл хүлээлгэдэг талаар Тусгай Илтгэгч мэдээлсэн.

33. Дараах хэсэгт Тусгай Илтгэгч доорхи дөрвөн салбарууд байгаа ололт, амжилт сорилтуудыг дүгнэсэн: агаарын бохирдол, уул уурхай, байгаль хамгаалалт ба тусгай хамгаалалттай газар, мэдээлэл авах, олон нийтийн асуудалд оролцох, эдгээр эрхийг хамгаалах арга хэрэгслээр хангагдах эрх.<sup>17</sup> Эдгээр чиглэлээр Монгол Улс үр дүнтэй стандартууд, хууль тогтоомжуудыг баталсан боловч тэдгээрийг хэрэгжүүлэх, биелүүлэх явцад ноцтой хүндрэлүүдтэй тулгарч байна.

## A. Агаарын бохирдол

34. Монгол Улсын хамгийн ноцтой байгаль орчны асуудал нь агаарын бохирдол. Улаанбаатар хотын хүрээлэн буй орчны агаарын нарийн ширхэгтэй тоосонцор (PM2.5) дунджаар жилийн  $70 \mu\text{g}/\text{m}^3$  байгаа нь Монгол Улсын агаарын чанарын стандарт ( $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ )-аас өндөр байгаа бөгөөд Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага (ДЭМБ)-ын тогтоосон хэмжээ ( $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ )-ээс давсан байна.<sup>18</sup> Хүхрийн диоксид болон азотын оксид зэрэг бусад бохирдуулагч нь мөн дотоодын болон олон улсын стандартуудаас давсан түвшинд байна.<sup>19</sup>

35. Энэхүү их хэмжээний агаарын бохирдол нь эрт нас баралтад хүргэдэг амьсгалын замын болон зүрх судасны өвчин үүсгэх аюултай тул хүний амьд явах, эрүүл байх эрхэд сөрөгөөр нөлөөлж байна. Улаанбаатар хот дахь гучаас дээш насны хүмүүсийн нас баралтын 10 хувь, нийт улс даяарх нас баралтын 4 хувь нь агаарын бохирдолтой

<sup>14</sup> Дээрхтэй адил, 71 дэх тал.

<sup>15</sup> Дээрхтэй адил, 64 дэх тал.

<sup>16</sup> Дээрхтэй адил, 65 дахь тал.

<sup>17</sup> Санаа зовоосон асуудлууд эдгээрээр хязгаарлагдахгүй боловч эдгээр асуудлууд нь Тусгай Илтгэгчийн айлчлалын үеэр хамгийн их анхаарал татсан сэдвүүд байв.

<sup>18</sup> ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 354 дэх тал. 2.5 микрометр буюу түүнээс бага диаметртэй учраас нарийн тоосонцорууд уушгинд нэвтрэн орж, хүний эрүүл мэндэд богино болон урт хугацааны сөрөг нөлөө үзүүлэх боломжтой. ДЭМБ, *хүрээлэн буй орчны агаарын бохирдол: Дэлхий нийтийн өвчлөлд өртөмтгий байдал болон хүндрэлийн үнэлгээ*, 2016, 19 дэх тал.

<sup>19</sup> ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 190 дэх тал.



холбоотой байх магадлалтай.<sup>20</sup> Эдгээр тоо баримт хэдийгээр өндөр боловч баримт доторх агаарын бохирдлын хэмжээг харгалзан үздэггүй бөгөөд хүүхдүүдэд агаарын бохирдлын үзүүлэх хор нөлөөг төдийлөн шалгадаггүй учраас тус асуудлын хүрээ дутуу дүгнэгдэж байгаа.

36. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүүхдийн Сан (ЮНИСЕФ) Улаанбаатарт жил бүр таваас доош насны 400 гаруй хүүхэд агаарын бохирдолтой холбоотой уушгины үрэвслээс болж нас бардаг гэсэн тооцоог гаргасан байна.<sup>21</sup> Хүүхэд насандаа агаарын бохирдолд өртөх нь мөн хожим уушиг, зүрх судасны өвчин, уушгины хорт хавдар зэрэг архаг өвчин тусах магадлалыг бий болгодог. 2017 онд Хүүхдийн Эрхийн Хорооноос нас биеэд хүрсэн хойноо амьсгалын замын цочмог болон архаг өвчин, мөн уушгины үрэвсэлд хүргэх үргийн өсөлт буурах, дутуу төрөх, уушгины үйл ажиллагаа муудах зэрэг Монголын, тэр тусмаа Улаанбаатарын хүүхдүүдэд агаарын бохирдлын үзүүлэх нөлөөний талаар ихээхэн санаа зовниж буйгаа илэрхийлсэн.<sup>22</sup>

37. Агаарын энэхүү бохирдол нь хэд хэдэн эх үүсвэртэй. Эдгээрийн нэг нь бэлчээрийн даац хэтрэх, уур амьсгалын өөрчлөлт, газраа уул уурхайд алдах зэрэг ихэнхдээ байгаль орчны хүндрэлээс шалтгаалсан малчдын Улаанбаатар болон бусад төв суурин газар руу шилжин суурьших явдал юм. Байгаль орчны дэд бүтэц өсч буй хүн амын хэрэгцээ шаардлагад хүрэлцэхгүй байна. Малчид хот суурин газар ирээд ихэвчлэн дулаалга муутай гэрт цахилгаан болон бусад дэд бүтцэд холбогдоогүй газар амьдардаг. Гэр хорооллын оршин суугчид өвлийн улиралд гэрээ дулаацуулах, хоолоо хийх зорилгоор хатуу түлш ашигладаг нь агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх хүчин зүйл болдог.

38. Гэр хорооллын агаарын бохирдол дахь нөлөөг шийдвэрлэх зорилгоор тодорхой алхмуудыг хийсэн боловч аль нь ч мэдэгдэхүйц үр дүнд хүрээгүй. Тухайлбал, 2012 оны Агаарын тухай хуулийн дагуу Цэвэр агаар санг байгуулж, гэр хорооллын оршин суугчид зуух болон агаар шүүгч хэрэглэх, сайжруулсан түлшн худалдан авахад нь зориулсан тэтгэмжид нийт 45 сая ам.долларыг хуваарилсан. Гэвч энэхүү санг хожим нь татан буулгасан. Дэлхийн Банк “цэвэр зуух” санаачилгыг дэмжсэн ба энэхүү санаачилга нь Улаанбаатарын гэр хорооллуудад 130,000 гаруй бага утаа ялгаруулдаг зуухыг нийлүүлсэн.<sup>23</sup> Гэвч ийм зуухыг зах зээлд тогтвортой үргэлжлүүлэн нийлүүлж чадаагүй ба энэ санаачилга зогссон гэдэг мэдээллийг Тусгай Илтгэгч авсан. Улаанбаатар хотын захиргаанаас нэн ядуу хүмүүст чанартай нүүрс олгох, цахилгааны төлбөрт хөнгөлөлт олгох зэргээр гэр хорооллоос гарч буй агаарын бохирдлыг бууруулах хүчин чармайлтыг гаргасаар байна.<sup>24</sup>

39. Мөн хотын захиргаа хот руу шилжин суурьших хөдөлгөөнд хязгаарлалт тогтооно гэдгээ зарласан. Ингэж хот руу чиглэх нүүдлийг хязгаарлахыг оролдсон нь аль нэг улсын нутаг дэвсгэр дээр хууль ёсоор оршин сууж байгаа аливаа хүн тухайн нутаг дэвсгэр дотор чөлөөтэй шилжин суурьших, оршин суух газраа чөлөөтэй сонгох эрхийг заасан Иргэний болон Улс төрийн эрхийн олон улсын пакт (12-р зүйл)-ыг зөрчиж байна. Энэхүү эрхийг зөвхөн үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн хэв журам, нийтийн эрүүл мэнд буюу ёс суртахуун, бусдын эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн тохиолдолд хязгаарлахыг зөвшөөрдөг. Илүү цэвэр дулааны эх үүсвэрийг бий болгох, гэрт амьдардаг иргэдийг сайн дулаалга бүхий орон сууц руу шилжүүлэх зэрэг нь агаарын бохирдлын шийдэл болж байгаа тул Улаанбаатар руу шилжих хөдөлгөөнийг шүүд хорих нь зөвхөн нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах шаардлагатай гэсэн үндсэн дээр хэрэгжүүлэх боломжгүй юм.

40. Улаанбаатар болон Монгол Улсын бусад төв суурин газруудын агаарын бохирдлын талаар ярихад дан ганц гэр хороолол дээр төвлөрөх нь зохисгүй; агаарын

<sup>20</sup> Дээрхтэй адил, 354 дэх тал.

<sup>21</sup> ЮНИСЕФ, “Монгол Улсад агаарын бохирдлын хүүхдийн эрүүл мэндэд үзүүлэх нөлөөг ойлгож, шийдвэрлэх нь”, 2016 оны 6-р сар.

<sup>22</sup> CRC/C/MNG/CO/5, пара. 34. Мөн E/C.12/MNG/CO/4, пара. 26.

<sup>23</sup> Дэлхийн Банк, “Монгол Улсын үндэсний бага утаа ялгаруулдаг зуухны стратеги: илүү цэвэр зуухнуудын тогтвортой зах зээл рүү шилжих шилжилтийг бүрэн гүйцэт болгох нь”, 2015\_

<sup>24</sup> Х. Аминаа, “Үндэсний агаарын бохирдлыг бууруулах хөдөлгөөнийг эрчимжүүлэх талаар”, *Монцамэ мэдээллийн агентлаг*, 2017 оны 7-р сарын 2. Мөн “Үндэсний Байгаль орчны бохирдлыг бууруулах зөвлөл хүралдав”, *Монцамэ мэдээллийн агентлаг*, 2017 оны 8-р сарын 2.

бохирдолд өөр эх үүсвэрүүд мөн нөлөөлдөг. Улаанбаатар ДЦС-2, ДЦС-3, ДЦС-4 гэсэн нүүрсээр галладаг дулаан болон цахилгааны хосолмол станц (ДЦС)-тай. Эдгээрээс хамгийн хуучин нь болох ДЦС-2 нь агаарыг хамгийн их бохирдуулдаг ба нэн даруй хаах шаардлагатай хэмээн үзэж байгаа боловч Засгийн газар хотын цахилгаан болон дулааны хэрэгцээ шаардлага хурдацтай өсөн нэмэгдэж буйгаас Улаанбаатар хотын зүүн хэсэгт төлөвлөгдөж буй нэмэлт станц ашиглалтанд орох хүртэл хаах боломжгүй гэж үзсэн. Мөн улсын эдийн засаг өссөнөөр автомашины тоо хэмжээ нэмэгдэж, энэ нь төв суурин газруудын агаарын бохирдолд нөлөөлж байна. Үүнээс гадна Улаанбаатар хот хөндийд байрладаг тул агаарын бохирдол сарнихгүй, төвлөрөх нөхцөл бүрдүүлдэг.

41. Монгол Улсын хууль тогтоомжид автомашин өмчлөгчид, цахилгаан станц болон бусад эх үүсвэрүүдийг өмчлөгчдөд агаар бохирдуулалтын хэмжээгээр төлбөр тооцохоор заасан байдаг. Гэвч төлбөрийн хэмжээг тогтооход шаардлагатай агаарыг бохирдуулагч эх үүсвэрүүдэд тогтмол хяналт тавьдаггүйгээс үүдэн уг төлбөрийг нэхэмжилж чаддаггүй юм.<sup>25</sup> Үүнтэй адил Агаарын тухай хуульд том хэмжээний суурин эх үүсвэрүүдэд хяналт тавьж, хор нөлөөг бууруулах тоног төхөөрөмж суулгахыг шаардаж байгаа боловч хуулиар тогтоосон стандартыг зөрчсөн тохиолдолд ногдуулах торгууль нь бага учраас дээрх төхөөрөмжийг суулгах сэдэл болохгүй байна.<sup>26</sup>

42. Монгол Улсын урт хугацааны хамгийн оновчтой шийдэл нь тодорхой: улс өөрийн сэргээгдэх эрчим хүчний өргөн боломжоо ашиглах алхмыг хурдан хийх шаардлагатай. Тухайлбал, тус улсын өмнөд говь хэсэг нь жилийн 300 өдөр нартай, чийг багатай, хүчтэй салхитай нь салхин болон нарны цахилгаан станц байгуулахад нэн тохиромжтой. Засгийн газар сэргээгдэх эрчим хүчийг 2025 он гэхэд эрчим хүчний үйлдвэрлэлийн 20-25 хувийг эзлэх хэмжээнд нэмэгдүүлэх зорилт тавьсан боловч энэ хэмжээнд хүрэхэд маш их хүчин чармайлт гаргах хэрэгтэй. 2017 оны байдлаар шинээр суурилуулсан эрчим хүчний эх үүсвэрийн дөнгөж 7 хувь нь сэргээгдэх эх үүсвэрээс гарч байна. 1999-ээс 2010 оны хооронд хийгдсэн нэгэн санаачилгыг тусгайлан дурдах нь зүйтэй: Засгийн газар алслагдсан газруудын 100,000 малчин айлд нарны самбар нийлүүлэх зорилт тавьсан. Энэхүү зорилт нь амжилттай болж, Монголын нийт нүүдэлчин өрхийн 70 хувь нь ногоон эрчим хүчинд холбогдсон гэсэн тооцоо байна. Ерөнхийд нь авч үзвэл 2012 оны Сэргээгдэх эрчим хүчний тухай хуулиар салхины эрчим хүчээр үүсгэсэн цахилгааныг дэмжих тариф тогтоосон нь 2013 онд ашиглалтанд орсон Монгол Улсын анхны арилжааны салхин станцын төсөл болох Салхит салхин станцыг байгуулахад түлхэц болсон.<sup>27</sup>

43. 2017 оны 3-р сард Монгол Улс 2017-2025 онд Агаар, орчны бохирдлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөрийг баталсан. Энэхүү хөтөлбөрийн зорилго нь бохирдлыг бууруулах; илүү сайн хариуцлагын тогтолцоо бий болгох; Цэвэр Агаар Санг дахин байгуулах; орчны чанарын хяналт-шинжилгээний чадавхыг бэхжүүлэх; олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд оршино. Энэхүү хөтөлбөр гэр хороололд онцгой анхаарал хандуулсан. Ингэхдээ зөвхөн гэр хороололд илүү олон барилга барихыг дэмжиж, гэрт амьдардаг өрхүүдийг орон сууцанд шилжин суурьшихыг дэмжээд зогсохгүй нийслэл хот руу шилжих хөдөлгөөнийг хязгаарлахаар заасан. Тусгай Илтгэгч олон улсын хүний эрхийн эрх зүйд энд харагдахгүй байгаа тодорхой үндэслэлүүдээс бусад тохиолдолд улс доторх хөдөлгөөнийг хязгаарлахыг хориглодог болохыг энд дахин сануулж байна.

44. Агаарын чанарт заналхийлж буй бас нэг зүйл бол тоосжилт, тэр дундаа уул уурхайн үйл ажиллагаа болон хүчилтгүй зам дээр тоног төхөөрөмж зөөвөрлөхөд тоосжилтын бохирдол үүсгэдэг уул уурхайн бүсээс гардаг тоосжилт. Агаараар зөөвөрлөгдсөн тоос хол зам туулж, ой мод, ургацыг сүйтгэж, гол, урсгалын чанарт нөлөөлж, хүний эрүүл мэндэд сөргөөр нөлөөлдөг. Монгол Улсын агаарын бохирдлын тухай хууль тогтоомж нь хот суурин газрын агаарын бохирдолд анхаарал хандуулж, бусад газрууд дахь агаарын бохирдлыг бараг бүр мөсөн орхигдуулсан. Тусгай Илтгэгч

<sup>25</sup> ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 78, 197 дахь тал.

<sup>26</sup> Дээрхтэй адил, 206 дахь тал.

<sup>27</sup> Мэдээж усны төслүүд зэрэг сэргээгдэх эрчим хүчний төслүүд ч мөн адил байгаль орчны болон хүний эрхийн асуудлуудыг үүсгэдэг ба Монгол Улс тэдгээрийн нөлөөнд өртсөн хүмүүсийн эрхийг хүндэтгэн хамгаалах үүргээ биелүүлэх шаардлагатай.

уул уурхайн бүс нутгууд дахь агаарын бохирдол, тоос ялгаралтанд хяналт шинжилгээ, зохицуулалтаа нэмэгдүүлж, энэхүү асуудлыг шийдвэрлэхийг уриалж байна.<sup>28</sup>

## Б. Уул уурхай

45. Уул уурхай нь хүний эрхэд, ялангуяа ашигт малтмалын нөөцийг олборлосноос гэмтэж, сүйтгэгдсэн экосистемтэй шууд хамааралтай хувь хүн болон бүлгүүдийн эрхэд ноцтой хор нөлөө учруулж болзошгүй. Төр зөвхөн хүний эрх, тэр тусмаа тухайн уул уурхайн үйл ажиллагаатай хамгийн ойр оршин суудаг хүмүүсийн эрхийг хүндэлж, хамгаалдаг уул уурхайн үйл ажиллагааг зөвшөөрөх хэрэгтэй ба хуулийн этгээдүүд тэдгээр эрхийг хүндэтгэх үүрэг хариуцлагаа биелүүлэх нь зүйтэй.

46. Уул уурхай хүний эрхийг дээдэлдэг байхын тулд хамгийн өндөр өртөх магадлалтай хүмүүстэй зөвшилцөж, урьдчилан үнэлгээ хийж, зөвшилцсөний дараа үйл ажиллагаагаа эхлэх ёстой. Тэдгээр хүмүүсийн эрх зөрчигдөж байгаа тохиолдолд эрхийг хамгаалах үр дүнтэй арга хэрэгслүүдийг олж, хэрэглэх ёстой. Зөвхөн байгаль орчинд учруулах хор нөлөөнөөс зайлсхийх, багасгах, боломжит хэмжээнд талбайг сэргээх, нөхөн тэнцвэржүүлсэн тохиолдолд л уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрөх нь зүйтэй. Ашигт малтмалын зөвшөөрлүүд нь нийт улсад төдийгүй, уул уурхайн ажиллагаанд хамгийн ихээр шууд өртсөн орон нутгийн бүлгүүдэд ашигтай байх хэрэгтэй. Засгийн газар зөвхөн эдгээр шаардлагууд хангагдсан тохиолдолд уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулж байхаар хязгаарлалт тогтоох ёстой ба дүрэм журмуудыг чөлөөт, мэдээлэлтэй олон нийтийн мэтгэлцэх боломжтой ил тод хэлбэрээр хэлэлцэж, баталж, хэрэгжүүлэх ёстой. Хүн бүр дарамт, хорих гэсэн айдасгүйгээр уул уурхайн үйл ажиллагаанд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, эвлэлдэн нэгдэх, тайван жагсаал цуглаан хийх эрхээ хэрэгжүүлэх боломжтой байх ёстой.

47. Уул уурхай нь Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлтийг хөдөлгөгч үндсэн эх үүсвэр нь болсон. Монгол Улс нүүрс, зэс, алт, мөнгө, төмрийн хүдэр, уран зэрэг байгалийн баялаг арвинтай. 2015 онд уул уурхайн салбар дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 16.1 хувь, төсвийн орлогын 19.6 хувь, экспортын орлогын 79.3 хувийг эзэлсэн.<sup>29</sup> 2017 оны 5-р сарын байдлаар нийт 2,000 гаруй хайгуулын, 1,500 гаруй ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгогдсон байгаа нь нийт газар нутгийн 6.2 болон 0.9 хувийг тус тус эзэлсэн байна.<sup>30</sup> Нийт тусгай зөвшөөрөл олгогдсон бүс нутгийн дөнгөж 30 хувийг бодит байдал дээр ашиглаж байгаа ба үлдсэн хэсэг нь үнэ цэнэ багатай, дэд бүтэц хангалтгүй, байгаль орчинд үзүүлэх нөлөө зэрэг олон шалтгаанаар идэвхгүй байгаа гэж Засгийн газар тооцоолж байна.

48. Үүнээс гадна хууль бус уул уурхайн хүрээ өргөжиж байна. Малаа алдсан малчид зэрэг олон Монголчууд гар аргаар, жижиг хэмжээгээр уул уурхай эрхэлж байгаагийн ихэнх хэсэг нь ямар нэгэн тусгай зөвшөөрөлгүй байдаг.<sup>31</sup> Эдгээр үйл ажиллагаануудад хөдөлмөрийн аюултай нөхцөл, ажилчидтай зүй бус харьцах, хүчирхийлэх, зохих сургалтгүйгээр мөнгөн ус, цианид зэрэг аюултай химийн бодис ашиглах явдал гардаг.

49. Хуулийн дагуу болон хуулиас гадуурх уул уурхайн үйл ажиллагаа байгаль орчинд болон Монголчууд, нэн ялангуяа малчдын эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд ноцтой аюул занал учруулж байна. Уул уурхайн үйл ажиллагаа тоосжилт болон бусад төрлийн агаарын бохирдолд хүргэж, усны эх үүсвэрүүдийг ширгээж, бохирдуулдаг. Аллювийн уул уурхайд зориулан газар ухах нь голын байгалийн экосистемийг сүйтгэж, усыг уухад аюултай болгодог. Уул уурхайн хог хаягдлыг гол дотор болон голын ойр орчимд хаях нь үрсгал усыг бохирдуулдаг. Уул уурхайн ажиллагаанаас шалтгаалан усны гадаргуу доошлох нь малчдын ашигладаг худгуудыг усгүй болгож, ган гачигт

<sup>28</sup> ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 27 дахь тал.

<sup>29</sup> НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр, "Монгол Улсын уул уурхайн салбар дахь авлигын эрсдэлийн үнэлгээ", 2016, 15 дахь тал.

<sup>30</sup> ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 52 дахь тал. Энэ тоо нь сүүлийн жилүүдээс эрс буурсан тоо юм. 2008 онд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл нийт газар нутгийн 30 хувийг эзэлж байсан.

<sup>31</sup> E/C.12/MNG/CO/4, пара 16.

дасан зохицоход илүү хүндрэлтэй болгодог.<sup>32</sup> Малчдын ашиглаж дадсан бэлчээрийг нь эзэлснээс тэдний уламжлалт соёлд дарамт үзүүлэхэд нөлөөлдөг.

50. Тусгай Илтгэгч Налайх болон Заамар суманд айлчлах явцдаа уул уурхайн сөрөг нөлөөллийн зарим хэсэгтэй өөрийн биеэр танилцсан. Тэрээр Налайхт шигүү суурьшилтай газрын хажууд Түүл голын сав газарт нүүрс олборлож байгааг харсан. Түүнд байшинд нь гарсан цууралт, гэмтлийг зарим оршин суугчид үзүүлсэн ба тэдгээр оршин суугчид үүний шалтгааныг маш ойрхон газар уул уурхайн ажил явагдаж байгаатай холбон тайлбарлаж байв. Тэрээр Заамар суманд Улаанбаатараас эхэлсэн Түүл голын урсгалын дээд хэсэгт алтны уул уурхайн газар ухаж байгааг харсан ба малчид болон бусад оршин суугчид түүнд алтны уул уурхайн тэдний бэлчээр болон үндны усанд үзүүлэх сөрөг нөлөөний талаар ярьсан. Аль аль газарт уул уурхайн бүс нутагт хүүхдүүд амархан нэвтрэх боломжтой ба үүний улмаас хүн гэмтэж бэртсэн, нас барсан талаар түүнд ярьж байв.

51. Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу төр бүх ашигт малтмалын ордын өмчлөгч бөгөөд хайгуул хийх болон ашиглах эрхийг тусгай зөвшөөрлөөр олгодог. Тусгай зөвшөөрлийн тоо өнгөрсөн богино хугацааны дотор өндөр хэмжээнд хүрсэн.<sup>33</sup> Уул уурхай Монгол Улсын байгаль орчин болон соёлд хэт их нөлөө үзүүлж байна гэсэн санаа зовнилын хариуд Улс 2010 онд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохыг түр хугацаагаар хориглосон. Энэхүү хоригийг 2014 онд цуцалсан боловч зарим бүс нутагт, тухайлбал тусгай хамгаалалттай газар нутаг эсвэл гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт хамгийн эмзэг усны эх үүсвэрийг хамгаалахаар заасан Урт нэртэй хуульд багтсан бүс нутгуудад уул уурхай явуулахыг хориглосон хэвээр байна. Энэхүү хуулиар усны эх үүсвэр болон ойгоос 200 метрийн дотор орших 200 орчим хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан.<sup>34</sup> Гэсэн хэдий ч олон хамгаалагдсан гэх газруудад уул уурхайн ажил явагдаж байгаа талаар тайланг Тусгай Илтгэгч сонссон.

52. Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө байгаль орчны үнэлгээ, олон нийтийн хэлэлцүүлэг, орон нутгийн бүлгийн зөвшөөрөл авсан байх шаардлагатай. Уул уурхайн ажлыг зөвхөн соёлын өвд хохирол учруулахгүй байлгах үүднээс угсаатан зүй болон археологийн чиглэлээр мэргэшсэн байгууллага судалгаа явуулсны дараа л явуулах ёстой. Мөн уурхайн ажил явуулах хүсэлт гаргаж буй этгээдүүд нь газрыг төрөлх буюу эдийн засгийн хувьд ашиглах боломжтой төлөвт нөхөн сэргээх талаар заасан байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг гаргаж өгөх ёстой. Уул уурхайн компаниуд нөхөн сэргээлт хийх үүргээ биелүүлэх явдлыг хангахын тулд уурхай ажиллуулж буй этгээд бүр жилийн байгаль орчныг хамгаалах төсвийнхөө хагасыг тусгай санд барьцаа болгож оруулах шаардлагатай ба энэхүү сангийн ашиглалтыг холбогдох сум, дүүргийн засаг дарга хариуцдаг. 2015 онд уул уурхайн үйл ажиллагаанаас олсон ашиглалтын төлбөрийн хамгийн багадаа гуравны нэг хэсгийг тусгай зөвшөөрөл олгогдсон сум, дүүргийн орон нутгийг хөгжүүлэх санд шилжүүлэхээр зааж Төсвийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан.

53. Эдгээр хууль тогтоомжуудаар цаасан дээр хүний эрхийн зөрчил болон байгаль орчинд үзүүлэх хор нөлөөнийг бууруулах арга хэмжээг зааж өгсөн. Гэвч хууль тогтоомжийн хэрэгжилт хангалтгүй байна. Тухайлбал, байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ нь байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөнд нөлөөлөх боломжтой боловч цаг хугацааны хувьд шийдвэр гаргах явцад нөлөөлж чаддаггүй.

<sup>32</sup> Засгийн газрын тайлагнаж буйгаар 2014 онд Монголд байгаа 34,000 гаруй худгийн 26,000 орчим нь уул уурхайн үйл ажиллагаанд хамааралтай байна. Монгол Улс, “Үндэсний тав дахь тайлан: Биологийн олон янз байдлын тухай Конвенци”, 11–12 дахь тал. Уур амьсгалын өөрчлөлт, ой устгах, усалгаатай хөдөө аж ахуй болон бусад өрсөлдөх газар ашиглах хэлбэрүүд Монгол Улсын усны нөөцөд дарамт үзүүлэхэд нөлөөлдөг. Кэйн, И. Болон бусад, *Монгол Улс дахь харууцлагатай уул уурхай: Эерэг оролцоог нэмэгдүүлэх нь* (Брисбань, Тогтвортой ашигт малтмалын институт, 2015), 28–29 дэх тал.

<sup>33</sup> 2008-аас 2010 онуудад тусгай зөвшөөрлийн тоо 5,202 (4,111 хайгуулын, 1,091 ашиглалтын)-оос 4,137 (2,979 хайгуулын, 1,158 ашиглалтын) болж буурсан.

<sup>34</sup> ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 31 дэх тал.

Мөн үнэлгээ нь төслүүдийн нийгэм болон соёлын өвөд үзүүлэх үр нөлөөнд бараг анхаардаггүй.

54. Үүнтэй нэгэн адил орон нутгийн захиргааны зөвшөөрлийг авах шаардлага нь зарчмын хувьд үр дүнтэй юм шиг боловч бодит байдал дээр амжилттай хэрэгждэггүй. Нэгдүгээрт, хуульд орон нутгийн захиргаа үзэл бодлоо илэрхийлэхэд зөвхөн сар гаруй л хугацаа олгодог нь байгаль орчны үнэлгээг танилцуулж, олон нийтэд мэдээлж, хэлэлцүүлэг хийхэд хангалтгүй хугацаа юм. Хоёрдугаарт, орон нутгийн засаг захиргааны албан хаагчид нь хангалттай мэдээлэл байхгүй, эсвэл ард иргэдийнхээ санаа бодлыг хангалттай харгалзаж үздэггүй байх магадлалтай. Орон нутгийн албан хаагчид өөрсдийн уурхайг хаах эрхээ хууль бус төлбөр хураамж авах хэлбэр болгон ашиглах магадлалтай. Гуравдугаарт, орон нутгийн засаг захиргаа болон уул уурхайн аж ахуйн нэгжүүдийн хооронд байгуулсан гэрээнүүдийг нийтэд ил тод болгох шаардлага тавигддаггүй. Эцэст нь, орон нутгийн эрх бүхий албан тушаалтнууд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг эсэргүүцсэн тохиолдолд тэдний саналыг зарим тохиолдолд Засгийн газар хэрэгсэхгүй болгох буюу авч хэлэлцдэггүй.

55. Тусгай Илтгэгч Заамар суманд ажиллах үеэдээ дээрх асуудлуудыг биечлэн харсан болно. Тэрээр 1993 онд эхэлж, тус сумын ойролцоогоор 280,000 га газрын 50,000 гаруй га-г хамарсан 100 гаруй уул уурхайн ажлын тусгай зөвшөөрөл олгосон “Алт-1” хөтөлбөрийн үр дүнд байгуулагдсан алтны уул уурхайнуудтай танилцсан. Нэг бүр нь оффисын барилга шиг том хэмжээтэй экскаваторууд голыг ухаж; хүүхдүүд хамгаалалтгүй, аюултай ил цооногийн дэргэд тоглож; тоосжилтын үүл амьсгалын замын өвчин үүсгэж, худгууд ширгэж, загас харагдахаа больж, малчдын бэлчээр ихээхэн багассан байсан. Нөхөн сэргээхийн оронд Засгийн газар шинэ “Алт-2” хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхээр шийдсэн нь энэхүү суманд илүү олон ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгоход хүргэнэ. Шинэ уурхайнууд үлдсэн бэлчээрийн газрын ихэнх хэсгийг сүйтгэх болно. Орон нутгийн иргэд энэхүү төслийг эсэргүүцсэн боловч үүнийг үл харгалзан Засгийн газар тусгай зөвшөөрөл олгож эхэлсэн байна.

56. Орон нутгийн иргэдийн өмнө хүлээсэн хүний эрхийн үүргүүдээ биелүүлэхийн тулд Засгийн газар Алт-2 саналд бүрэн хэмжээний, стратегийн байгаль орчны үнэлгээг Алт-1 хөтөлбөрийн байгаль орчин болон нийгмийн үр нөлөөг харгалзан үзэж, нэмж тусгай зөвшөөрөл олгохдоо үр нөлөөг сайтар судлах шаардлагатай. Мөн уг үнэлгээг олон нийтэд нээлттэй болгож, Алт-1 хөтөлбөрийн сөрөг үр нөлөөг үр дүнтэйгээр нөхөн сэргээж, нөхөн төлбөр олгох нь зүйтэй. Засгийн газар хангалттай мэдээлэл дээр үндэслэсэн, үр дүнтэй олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулж, Алт-2 үргэлжлэх ёстой эсэх, хэрэв тийм бол хэрхэн үргэлжлэх ёстой эсэх талаар орон нутгийн иргэдийн шийдвэрийг дагах нь зүйтэй.

57. Ерөнхийд нь авч үзвэл Монгол Улсын хууль тогтоомжоор уул уурхайн талбайг нөхөн сэргээх илүү тодорхой шаардлагуудыг тогтоох хэрэгтэй. Талбай нэг бүр хэрэгцээтэй эсэх талаар нарийвчилсан үнэлгээг ихэнх тохиолдолд хийдэггүй ба Тусгай Илтгэгчид уул уурхайн салбарын болон салбарын бус ярилцсан хүмүүс бодит байдал дээр нөхөн сэргээлт хийхдээ зөвхөн нээлттэй цооногийг бөглөдөг эсвэл огт хийдэггүй гэж мэдээлсэн. Нөхөн сэргээлт хийгдээгүй орхисон талбайг магадгүй хууль бусаар гар аргаар алт олборлогчид ашигладаг. Мөн Тусгай Илтгэгчид эскроу дансанд нөхөн сэргээлтийн зориулалтаар хийх шаардлагатай мөнгийг шилжүүлдэггүй, эсвэл бусад зорилгоор зарцуулдаг гэсэн мэдээлэл өгсөн. Үүнээс гадна нөхөн сэргээлтийн компаниудын түршлага, өрсөлдөж байгаа байдал нь мөн санаа зовоосон асуудал: тодруулбал нөхөн сэргээлтийн тусгай зөвшөөрөлтэй ойролцоогоор 400 компаниас бодит байдал дээр цөөн тооны компани нь үйл ажиллагаа явуулдаг ба зарим нөхөн сэргээлтийн компаниуд нөхөн сэргээлт гэсэн нэрийн доор олборлолтоо үргэлжлүүлэн явуулдаг гэсэн мэдээлэл байна.

58. Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд гардаг зарим асуудлууд нь хангалттай хөрөнгө байхгүйгээс шалтгаалсан байдаг. Тухайлбал, Мэргэжлийн Хяналтын Ерөнхий Газар хангалттай хэмжээнд уул уурхайн үйл ажиллагааг шалгах хангалттай техникийн нөөц, чадавхгүй гэдгийг Тусгай Илтгэгч сонссон.<sup>35</sup> Тусгай Илтгэгч Налайх дахь нүүрсний

<sup>35</sup> ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 65 дахь тал.

үүрхайн талбайнууд дээр очиход оршин суудаг айлуудын дэргэд илт хууль бус үүл үүрхай явагдаж буй талбайнуудыг түүнд харуулсан. Тус газрын байшингууд нь газар доорх үүл үүрхайгаас шалтгаалсан байж болзошгүй гэмтлүүдтэй байв. Тэдгээр иргэд Мэргэжлийн Хяналтын Ерөнхий Газраас тусламж гүйж, бусад төрийн байгууллагуудад гомдол гаргах оролдлого хийсэн боловч оршин суугчдад ямар нэгэн арга зам олгогдоогүй мэт байв.

59. Авлига үүр үүрхайг зохицуулсан хууль тогтоомжийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд томоохон хүндрэл учруулдаг гэсэн тайлбарыг Тусгай Илтгэгч олон удаа сонссон. 2015 онд Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн зөвлөл шүүх, нийтийн алба (E/C.12/MNG/CO/4, пара. 11-г харна уу)-ыг хамааруулан тус улсад авлига давамгайлсан талаар санаа зовнилоо илэрхийлсэн. Тус Зөвлөл Монгол Улсыг авлигын эсрэг үл хүлцэх бодлого хэрэгжүүлэх, шүүгч, прокурор, цагдаа нарт хуулийн хэрэгжилтийг хангахад хүлээх үүрэг хариуцлагыг таниулах зэргээр авлигын эсрэг хүчин чармайлтаа хоёр дахин нэмэгдүүлэхийг уриалсан. Тус зөвлөл Монгол Улс авлигын эсрэг үйл ажиллагаанд оролцогчид, ялангуяа хохирогчид, мэдээлэгчид, гэрчүүд, тэдгээрийн хуульчдын хүний эрхийг хамгаалах хэрэгтэй болохыг дурдсан.

60. Мөн тус Зөвлөл үүл үүрхайн төслүүдийн малчдын хүний эрхэд үзүүлэх сөрөг нөлөөний талаар санаа зовниж буйгаа илэрхийлсэн (мөн тэнд, пара 8).<sup>36</sup> Тодруулбал, малчид ашиглаж дадсан газар нутагт Засгийн газар ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгоход малчдын чөлөөт, урьдчилсан, мэдээлэлтэй зөвшөөрлийг авдаггүй ба үүл үүрхайн төслүүд сөрөг үр нөлөө үзүүлсэн малчдад зохих нөхөн төлбөрийг олгодоггүй талаар санаа зовнисноо илэрхийлсэн (пара 8). Зөвлөл Монгол Улсад дараах зөвлөмжүүдийг өгсөн: (а) ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгохоосоо өмнө хүний эрхийн болон байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ хийх; (б) үнэлгээний үйл явцад тухайн төслүүд нөлөөлж болох бүхий л сонирхогч этгээдүүдийн идэвхтэй оролцоог хангах; (в) малчдын эрхэд нөлөөлж болох ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг олгохоос өмнө тэдэнтэй өргөн хүрээний хэлэлцүүлэг зохион байгуулах; (г) малчдад хүртээмжтэй, зардал багатай, үр дүнтэй гомдол гаргах механизмыг бий болгох; (д) тэдэнд зохих нөхөн төлбөр олгох явдлыг хангах (пара 8-9).

61. Үүнтэй холбогдуулан, малчин иргэд болон үүрхайн ажиллагаа эрхлэгч нарын хооронд үүссэн маргааныг амжилттай шийдвэрлэсэн жишээ бол Говь цөлийн малчид болон дэлхийн хамгийн том зэсийн үүрхайнуудын нэг болон Оюу Толгой үүрхайн хооронд үүссэн зөрчлийг шийдвэрлэсэн явдал юм. 2012 онд малчид Олон Улсын Санхүүгийн Корпорацийн Нийцлийн зөвлөх/Омбудсмэнд үүл үүрхайн үйл ажиллагаа тэдгээрийн амьжиргаа, эрүүл мэнд, соёлыг сүйтгэж байгаа хэмээн гомдол гаргасан. Малчид болон үүл үүрхай эрхлэгч Омбудсмэний эвлэрүүлэн зүүчилсны дагуу малчид, Оюу Толгой, Засгийн газрын төлөөллөөс бүрдсэн гурван талт зөвлөл байгуулахаар тохиролцсон ба гомдол болон ирээдүйн аливаа асуудлуудыг шийдвэрлэх, хараат бус, бие даасан арга хэрэгсэл болсон. Тэд үүл үүрхайн компанийн зүгээс шинэ худаг барих, үйл ажиллагааны үр нөлөөнд тавих хяналт шинжилгээг сайжруулах (малчдын оролцоонд суурилсан хяналт шинжилгээ зэрэг), нутгийн иргэдийн эрүүл мэндийн үйлчилгээг сайжруулах зэрэг үүрэг амлалтыг багтаасан тохиролцоонд хүрсэн.<sup>37</sup> Энэхүү үйл явдал нь үүл үүрхайн компаниуд хүний эрхийг хүндэтгэх үүрэг хариуцлагаа биелүүлэхийн тулд малчидтай хэрхэн зөвшилцөж болохыг харуулсан жишээ юм.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Мөн Хүүхдийн эрхийн Зөвлөл (CRC/C/MNG/CO/5) болон хүний эрх, үндэстэн дамнансан корпорациуд болон бусад бизнесийн байгууллагуудын асуудлаарх Ажлын хэсэг үүнтэй төсөөтэй санаа зовнил илэрхийлсэнтэй танилцана уу (A/HRC/23/32/Add.1).

<sup>37</sup> Эдгээр гэрээнүүд [www.accountabilitycounsel.org/wp-content/uploads/2017/08/Complaint-Resolution-Agreement-1\\_ENG.pdf](http://www.accountabilitycounsel.org/wp-content/uploads/2017/08/Complaint-Resolution-Agreement-1_ENG.pdf); болон [www.accountabilitycounsel.org/wp-content/uploads/2017/08/Complaint-Resolution-Agreement-2\\_ENG.pdf](http://www.accountabilitycounsel.org/wp-content/uploads/2017/08/Complaint-Resolution-Agreement-2_ENG.pdf). гэсэн хаягуудад нээлттэй.

<sup>38</sup> Софи Эдвардс, "Монголын хэсэг малчид хэрхэн үүл үүрхайн том компанийг буулган авч, ялсан талаар", 2017 оны 8-р сарын 9. [www.devex.com/news/how-a-group-of-mongolian-herders-took-on-a-mining-giant-and-won-90765](http://www.devex.com/news/how-a-group-of-mongolian-herders-took-on-a-mining-giant-and-won-90765).

## В. Байгаль хамгаалалт ба тусгай хамгаалалттай газрууд

62. Хүний эрхийг бүрэн эдлэх нь эрүүл экосистемээс хамааралтай байдаг бол эрүүл экосистем нь эргээд биологийн олон янз байдлаас хамааралтай (А/НRC/34/49, пара. 9–21-г үзнэ үү). Монголын соёл урт удаан хугацааны турш байгалийн орчинд дархан цаазат газруудыг хамгаалахын ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрсөөр ирсэн. 13-р зуунд Чингис Хаан дөрвөн уулыг дархан цаазат болгосон ба үүнийг нэг болох Бурхан Халдан Уулыг түүний төрсөн газар бөгөөд түүний бунхан байгаа газар хэмээн үздэг. 18-р зууны эхээр “Халх Журам” хуулийн дагуу 16 уулыг ан хийх болон мод бэлтгэл хийхээс хамгаалсан. 1778 онд Улаанбаатар хотын өмнө хэсэгт байрлах Богд Хан Уулыг тусгай хамгаалалттай газар болгосон. Богд Хан нь дэлхийн хамгийн анхны дархан цаазат газар хэмээн тооцогддог.

63. 1992 оны Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Байгаль орчин, хөгжлийн Чуулга уулзалтаас хойш Монгол Улс хамгаалалттай бүс нутгийг өргөжүүлсэн. Энэхүү үндэстний системд одоогоор тус улсын газар нутгийн 7.9 хувийг эзэлсэн 20 тусгай хамгаалалттай газар болон 7.6 хувийг эзэлсэн 32 дархан цаазат газар багтана. Мөн Монгол Улс 36 газрыг байгалийн нөөц газар (газар нутгийн 2.3 хувь), 14 дурсгалт газар (0.9 хувь) болгон тогтоосон. Иймд Монгол Улс Биологийн олон янз байдлын тухай конвенцийн талууд тогтоосон улс бүр газар нутгийнхаа хамгийн багадаа 17 хувийг 2020 он гэхэд тусгай хамгаалалттай газар болгон тогтоох зорилтод аль хэдийн хүрсэн. Монгол Улсын хууль тогтоомжоор мөн орон нутгийн хамгаалалттай бүс нутаг тогтоох эрхийг олгосон ба энэ нь тус орны газар нутгийн 12 хувийг эзэлдэг. Мөн Засгийн газар 2030 он гэхэд тусгай хамгаалалттай газар нутгийг нийт газар нутгийн 30 хувийг эзэлж байх зорилгыг өмнөө тавьсан.

64. Хамгаалалттай газар нутгууд нь ховордсон болон ховордож болзошгүй цасны ирвэс, хулан, халиун буга, хүдэр, аргаль, Альпийн зэрлэг ямаа зэрэг төрөл зүйлийн амьтдын амьдрах нутгийг хадгалахад чухал нөлөө үзүүлдэг. Байгалийн унаган төрхийг хадгалахыг идэвхтэй дэмжигчид болон ойн цагдаа нарын шаргуу хөдөлмөр, нутгийн иргэдийн дэмжлэгээр хамгаалалттай газрууд нь төрөл зүйлүүдийн тоо толгойг хадгалах, цаашлаад нэмэгдүүлэх боломжийг бий болгодог. Тухайлбал, Түргэний болон Цагаан Шувуутын тусгай хамгаалалттай газрын цасны ирвэсийн тоо олон жил буурсны эцэст сүүлийн жилүүдэд аажмаар нэмэгдсэн. Монгол Улс дахь хамгийн алдартай байгалийн унаган төрхийг хадгалсан түүх нь магадгүй сүүлчийн жинхэнэ зэрлэг адуу болох тахь буюу Пржевальскийн адуу юм. Тоо толгой нь 40-өөс бага болж, 1960-аад онд устаад байсны дараа дэлхий нийтийн байгалийн унаган төрхийг хадгалахыг идэвхтэй дэмжигчид тэднийг сэргээхийн төлөө ажилласан. Тэднийг 1990-ээд онд Монголын гурван газрыг хамруулсан зэрлэг байгальд дахин нутагшуулсан. Хустайн дархан цаазат газарт байрлах хамгийн том сүрэг нь одоогоор 300 гаруй нас бие гүйцсэн тахьтай.<sup>39</sup>

65. Монголчууд өөрсдийн байгалийн орчинг хүндэтгэх, унаган төрхийг нь хадгалах урт хугацааны түүхээрээ бахархах хэрэгтэй. Гэсэн хэдий ч өнөөдөр тус улсын экологийн дөрвөн бүс нутаг бүрт бэлчээрийн даац хэтрэх, уур амьсгалын өөрчлөлт, уул уурхайн үйл ажиллагаа, хөдөө аж ахуй, хот суурин газар өргөжин тэлснээс шалтгаалсан дарамт нэмэгдэж байна. Эдгээр өсөн нэмэгдэж буй дарамтын нэг илрэл бол малчдын Улаанбаатар болон бусад төв суурин газар руу шилжин суурьших хөдөлгөөн юм. Бас нэгэн илрэл нь цасны ирвэс, хавтгай зэрэг төрөл зүйлийн амьтад ховордсон хэвээр байгаа, мазаалай, халиун буга зэрэг зарим амьтад нэн ховордсон явдал юм. Мөн соргог бөхөн, халиун буга зэрэг олон төрөл зүйлүүдийн тоо толгой сүүлийн жилүүдэд цөөрсөн.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Пэйж Виллиамс, “Пржевальскийн адуу гайхалтайгаар буцан ирсэн нь”, *Smithsonian Magazine*, 2016 оны 12-р сар.

<sup>40</sup> ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 260 дахь тал.

66. Зарим экосистемүүдийн хамгаалалттай бүс нутагт хамрагдах ёстой бүх газрууд хамрагдаагүй байдаг.<sup>41</sup> Монгол Улс биологийн олон янз байдлыг хамгаалах системчлэгдсэн мэдээллээр дутмаг. Ерөнхийд нь авч үзвэл, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулиар тусгай хамгаалалттай газарт тооцох шалгууруудыг тогтоогоогүй, мөн менежментийн төлөвлөгөө хөгжүүлэх, хэрэгжүүлэхийг шаардаагүй.<sup>42</sup> Иргэний нийгмийн байгууллагууд болон орон нутгийн бүлгүүд зарим хамгаалалттай газруудыг хамтран удирдах талаар сонирхолтой санаачилгууд байдаг боловч нийгмийн бүлэгт суурилсан удирдлагын хууль зүйн тогтолцоо хараахан байхгүй байна. Үүнээс гадна мөн л хэрэгжүүлэхэд асуудлууд бий. Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн сүлжээ нь үр дүнтэй хяналт шинжилгээ, шалгалт хийх хангалттай нөөц байхгүй талаар Тусгай Илтгэгч сонссон.

67. Байгалийн унаган төрхийг хадгалах нь үндэсний тэргүүлэх чиглэл бөгөөд энэ нь чухал боловч төр бусад салбаруудын нэгэн адил байгалийн унаган төрхийг хадгалах арга хэмжээнүүдийг баталж, хэрэгжүүлэхдээ хүний эрхийн үүргээ дагаж мөрдөх ёстой. Тухайлбал, ойд ан хийх болон бусад байдлаар ашиглахад хязгаарлалт тавихдаа зөвхөн орон нутгийн нийгмийн бүлгүүд, ялангуяа урт удаан хугацааны турш эдгээр хэрэглээнд материаллаг болон соёлын оршин тогтнол нь суурилж ирсэн нийгмийн бүлгүүдтэй зөвшилцсөний үндсэн дээр хийх ёстой. Тодруулбал, Монгол орны хойд хэсэг, ОХУ-ын хилийн орчмын ойн Тэнгис Шишгэдийн тусгай хамгаалалттай газар ан хийхийг хязгаарласантай холбоотой гомдлуудыг сонссон. Цаа буга маллаж, уламжлалт амьдрал нь ойд суурилдаг үндэстний цөөнх Духа буюу Цаатан үндэстэнд хууль бус ан хийхийн эсрэг хууль чанд үйлчилж байна.<sup>43</sup> Засгийн газар хамгаалалттай бүс нутгийн удирдлагаганд оролцуулах арга замыг олох, ан хийх болон байгалийн экосистемийг бусад байдлаар ашиглах нь тэднийг соёл, уламжлалаа хадгалахад саад болохгүй байлгах үүднээс тэдэнтэй болон тэдэнтэй ижил байр сууштай иргэдтэй зөвшилцөх нь зүйтэй.

68. Тусгай Илтгэгч Засгийн газар хамгаалалттай газар нутгийн тухай хууль тогтоомжоо шинэчлэх талаар хэлэлцэх гэж байгаа гэж ойлгосон. Энэ нь тусгай хамгаалалттай газар нутгийг тогтоох, удирдахад илүү тодорхой удирдамж өгөх, хяналт шинжилгээ хийж, хэрэгжүүлэх нөөцийг нэмэгдүүлэх, нутгийн бүлгүүдийг хамгаалалттай бүс нутгуудын хяналт шинжилгээ, хамгаалалтанд оролцуулах зэргээр хууль тогтоомжийг сайжруулах таатай боломж юм.

## **Г. Мэдээлэл олж авах, олон нийтийн оролцоо болон эдгээр эрхийг олж авах арга барил**

69. Байгаль орчны талаарх мэдээлэл олж авах, байгаль орчны шийдвэр гаргахад олон нийтийн оролцоог хангах, эдгээр эрхийг тогтоох арга хэрэгслүүдтэй байх нийгмийн гишүүд байгаль орчны асуудлуудыг ойлгох байгаль орчинд нөлөөтэй шийдвэрт мэдээлэл дээр суурилсан хувь нэмэр оруулах, хүний эрх болон дотоодын байгаль орчны стандартууд хэрэгжилтийг хангах үүднээс шүүх болон бусад хяналтын байгууллагуудад хандах зэрэг боломжүүдийг нээхэд чухал юм.

### **1. Мэдээлэл олж авах эрх**

70. Хүн бүрийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах, түгээх эрхэд байгаль орчны талаар мэдээлэл олж авах нь ч мөн хамаарна (A/HRC/37/59, хавсралт, тогтолцооны зарчим 7). Байгаль орчны мэдээлэлд олон нийтийн оролцоог хангах нь хувь хүмүүст байгаль орчинд учруулсан хор нөлөө нь тэдний амьд явах, эрүүл байх зэрэг эрхүүдийг хэрхэн доройтуулдаг болохыг ойлгох боломжтой болгодог. Мэдээлэл олж авах эрх нь тэдний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх, оролцох, эрхээ сэргээлгэх зэрэг

<sup>41</sup> Байгалийн төлөөх Дэлхий нийтийн сан, Монгол Улс дахь Хөтөлбөрийн Оффис, *Монгол Улс дахь биологийн олон янз байдлыг хамгаалахын тулд хийдлийг нөхөх нь*, 2010 оны 8-р сар.

<sup>42</sup> ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 274 дэх тал.

<sup>43</sup> Марине Гаутхизер, Риккардо Правэттони, “Бидэнд цаа буганаас өөр юу ч байхгүй”: байгалийн унаган байдлыг хамгаалах асуудал Монголын Духаг сөнөх аюул заналхийлж байна”, *Guardian*, 2016 оны 8-р сарын 26.



бусад эрхээ эдлэхэд дэмжлэг үзүүлдэг. Төр байгаль орчны талаарх мэдээллийг тогтмол цуглуулж, шинэчилж, тарааж, мөн аливаа хүн эсвэл байгууллагын хүсэлтээр, ямар нэгэн хууль зүйн буюу бусад сонирхол үзүүлэх шаардлагагүйгээр төрийн эрх бүхий байгууллагуудад байгаа байгаль орчны талаар мэдээллийг бага зардлаар, үр дүнтэйгээр, хурдан хугацаанд авах боломжтой байлгах хэрэгтэй.

71. Монгол Улсад байгаль орчны талаар мэдээлэл авах гол онлайн талбар нь Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны ажиллуулдаг Байгаль орчны Мэдээллийн Төв ([www.eic.mn](http://www.eic.mn)) юм. Тус яам мөн өөрийн үйл ажиллагааны талаар мэдээллийг өөрийн цахим хуудсандаа байршуулдаг ([www.mne.mn](http://www.mne.mn)). Энэхүү хоёр цахим хуудсан дээрх мэдээллүүд нь хоорондоо зарим тохиолдолд нийцдэггүй, мөн зарим мэдээлэл нэг цахим хуудсан дээр нь байгаа мөртлөө нөгөө цахим хуудсан дээр байхгүй байдаг бөгөөд үүний шалтгаан нь тодорхой бус байдаг. Бусад яамд өөрсдийн ажлын талаар мэдээллийг нээлттэй болгохдоо тус яам шиг идэвхтэй байдаггүй. 2011 оны Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулиар мэдээлэл хүсэх журмыг заасан. Ерөнхийдөө тус хуулиар мэдээлэл авах олон нийтийн хүсэлтэд ажлын долоон өдрийн дотор хариу өгөхийг шаарддаг ба энэхүү хугацааг дахин ажлын долоон өдрөөр сунгаж болно.

72. Бодит байдал дээр мэдээллийн хүртээмжтэй байдал ихээхэн ялгаатай байдаг. Эерэг талаас нь авч үзвэл нийслэлийн агаарын чанарын талаарх мэдээллийн хүртээмжтэй байдал нь сайн явдал юм. Тухайлбал, хотын захиргааны байгууллагууд хот даяар гадаа байршсан дэлгэцэн дээр агаарын чанарын талаар мэдээллийг харуулдаг, тэд мөн энэхүү мэдээллийг интернет болон утасны аппликэйшнээр дамжуулан өргөн хүрээнд нээлттэй болгосон.<sup>44</sup> Гэвч бусад хотууд, суурийн газруудын хувьд мэдээлэл ил тод байдаггүй, гол бохирдуулагчдын ялгаруулж буй бохирдлын тодорхой хяналт байдаггүй. Бүр нийслэл хотод ч гэр хорооллын агаарын чанарын тогтвортой, автомат хяналт сул байгаа учир оршин суугчдын ялгаруулсан агаарын бохирдлыг хянаж чадахгүй байна.<sup>45</sup>

73. Усны чанар, уул уурхайн үйл ажиллагаа, тоосжилтоос үүдсэн бохирдол зэрэг бусад байгаль орчны асуудалтай холбоотой мэдээллийн нээлттэй байдал бүүр хомс байна. Дэлхийн Нөөцийн Институтийн сүүлийн үед хийсэн судалгаагаар нэн ялангуяа усны чанарын талаар мэдээлэл нээлттэй биш хэмээн дүгнэсэн ба энэхүү мэдээллийг Засгийн газраас хүссэн хүсэлтүүдэд хариу өгөөгүй байна.<sup>46</sup> Хувийн байгууламжийн ялгаруулалт, ялгаруулалтыг зохицуулсан зөвшөөрөл, тодорхой компаниудын нийцтэй байдлын талаар нийтэд нээлттэй мэдээлэл байхгүй бололтой. Том аж үйлдвэрүүдэд байгууламжийн түвшинд зөвшөөрлийн мэдээлэл зэрэг ялгаруулалтын талаар мэдээллийг гаргахыг ямар ч төрийн байгууллага шаарддаггүй. Усыг бохирдуулж буй аж үйлдвэрүүдийн эзэмшлийн мэдээлэл, байршил, нэр нь ил тод байдаггүй.<sup>47</sup> Үүнтэй нэгэн адил албадан хэрэгжүүлэх арга хэмжээний талаар мэдээлэл авахад хэцүү эсвэл бүр боломжгүй байдаг. Байгаль орчны тусгай зөвшөөрөл олгох ажиллагааны нэг хэсэг болох байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө ихэнхдээ хаалттай байдаг.<sup>48</sup>

## 2. Олон нийтийн оролцоо

74. Хүн бүрийн өөрсдийн засгийн газар болон олон нийтийн асуудлуудад оролцох эрхэд байгаль орчны талаар шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцох оролцоо багтана (А/НRC/37/59, хавсралт, тогтолцооны зарчим 9). Олон нийтийн оролцоо нь үр дүнтэй байхын тулд нөлөөнд өртөж болох олон нийтийн бүх гишүүдэд нээлттэй байж, шийдвэр гаргах ажиллагааны эрт үе шатанд явагдах ёстой.

75. Тусгай Илтгэгчийн айлчлалынхаа үеэр уулзсан иргэний нийгмийн төлөөллүүдийн хичээл зүтгэл, мэдлэг, эрч хүч нь түүнд их таалагдсан. Гэвч Тусгай Илтгэгч иргэний

<sup>44</sup> Зөвхөн Монгол хэл дээр, [www.tsag-agaar.gov.mn/](http://www.tsag-agaar.gov.mn/).

<sup>45</sup> ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 205 дахь тал.

<sup>46</sup> Дэлхийн Нөөцийн Институт, “Шударга ёсоор цангах нь: Ил тод байдал ба Индонези, Монгол, Тайланд улсууд дахь цэвэр усны төлөөх ядуусын тэмцэл”, 2017, 42, 43, 50 дахь тал.

<sup>47</sup> Дээрхтэй адил, 42 дахь тал.

<sup>48</sup> ЕЭЗК, *Байгаль орчны үзүүлэлтийн тойм: Монгол Улс*, 64 дэх тал.

нийгмээс байгаль орчны шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцох нь бэрхшээлтэй байдаг талаар олон гомдол сонссон. Тухайлбал, байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний журамд олон нийтийн оролцоог хангахаар заасан боловч олон нийттэй зөвшилцөхөд дөнгөж 30 хоног өгдөг. Энэ нь хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, ялангуяа тухайн төсөл нь том газар нутагт тархан суурьшсан, улмаар хүрэхэд хүндрэлтэй малчдад нөлөөлөх тохиолдолд хангалттай хугацаа биш юм. Мөн үр дүнтэй, оролцоог хангасан зөвшилцөх ажиллагаа явуулахад төрийн байгууллагууд болон бизнесийн байгууллагуудын чадавх ихэнхдээ дутмаг байдаг байна. Үүний улмаас эдгээр төслүүдийн зөвшилцөх ажиллагаа нь үр өгөөжгүй байдаг гэсэн ойлголт түгээмэл байдаг.

### 3. Эрхээ олж авах арга хэрэгслүүдийн нээлттэй байдал

76. Төрийн хүний эрхийг зөрчсөн тохиолдолд хүний эрхийг сэргээх арга хэрэгслээр үүрэгт байгаль орчинтой холбоотой эрхийн зөрчил мөн багтдаг юм (A/HRC/37/59, хавсралт, 10 дугаар зүйл). Энгийн шаардлага хангасан шүүхийн болон захиргааны хянан шийдвэрлэх ажиллагаа хувь хүмүүст нээлттэй байх явдлыг төр хангах үүрэгтэй. Эдгээр ажиллагаанууд нь дараах шаардлагуудыг хангасан байх ёстой: (а) ялгаваргүй, хараат бус, зардал багатай, ил тод, шударга, (б) нэхэмжлэлүүдийг түргэн хугацаанд шуурхай хянадаг, (в) шаардлагатай туршлага, нөөцтэй, (г) дээд шатны байгууллагад давж заалдах эрхийг хангасан, (д) түр арга хэмжээнүүд, нөхөн төлбөр, эрх сэргээх зэрэг асуудлаар заавал биелүүлэх шийдвэр гаргадаг. Төр олон нийтэд эдгээр ажиллагаануудыг хэрхэн авах талаар зааварчилгаа өгч, авахад гарч болох хэл, бичиг үсэг мэдэхгүй байдал, зардал эсвэл орон зайг туулах зэрэгт холбоотой хүндрэл, саад бэрхшээлүүдийг давж гарахад туслалцаа үзүүлэх нь зүйтэй.

77. Монгол Улсад нийгмийн гишүүн болон иргэний нийгмийн байгууллагууд нь зарчмын хувьд байгаль орчны шийдвэрүүдийн хуульд нийцсэн байдлыг давж заалдах эрхтэй. Гэсэн хэдий ч практикт байгаль орчны нэхэмжлэл гаргахад ноцтой саад бэрхшээлүүд тулгардаг. Хамгийн ноцтой нь хуулиар улсын тэмдэгтийн хураамж төлөхийг шаарддаг нь нэхэмжлэл гаргах боломж олгоход хэтэрхий өндөр үнэтэй байдаг байна. 2016 оны Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулинд нэхэмжлэгч нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж байгаа тохиолдолд зардлаас чөлөөлөхөөр заасан. Гэсэн хэдий ч хөрөнгийн хязгаарлагдмал байдлаас шалтгаалан хэрэгжиж эхлээгүй бололтой.<sup>49</sup> Мөн байгаль орчны нийгмийн бүлгүүдийн дунд шүүхүүд шаардлагатай техникийн туршлагагүй бөгөөд шүүхэд хүчтэй дарамт (үүнд, авлигыг хамааруулан гэх) үзүүлэх боломжтой уул уурхайн ашиг сонирхлын эсрэг байгаль орчны байгууллагуудын гаргасан нэхэмжлэл дээр олон нийтэд энэрэнгүй хандахгүй байж магадгүй гэсэн өргөн тархсан санаа зовнил байдаг.

### Д. Байгаль хамгаалагчдын эрх аюулгүй байдлыг хангах

78. Хүний эрхийг хамгаалагчдад байгаль орчинтой холбоотой хүний эрхийг хамгаалж, сурталчлахын төлөө зүтгэдэг хувь хүн, бүлгүүд хамаарна (A/71/281, пара. 7). Хүний эрхийг эдлэх явдал нь хамааралтай байдаг байгаль орчныг хамгаалахын төлөө ажилладаг хүмүүс ч өөрсдийгөө хүний эрхийг хамгаалагч хэмээн тодорхойлдог эсэхээс үл хамааран мөн адил хүний эрхийг хамгаалж, сурталчилж байдаг. Тэд хамгийн их эрсдэлд байдаг хүний эрхийг хамгаалагчдын нэг бөгөөд дэлхийн хаа нэгтээ дунджаар долоо хоног тутам нэг байгаль орчны болон газар хамгаалагчид амиа алддаг. Улс орнууд байгаль хамгаалагчдад сүрдүүлэг, дарамт, айдас, хүчирхийлэлгүйгээр чөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулах аюулгүй, боломжийг олгосон орчинг бүрдүүлэх ёстой. Улс орнууд юуны түрүүнд аюулгүй байдал, хууль хэрэгжүүлэх албан тушаалтнуудад зохих сургалт явуулж, сүрдүүлэг, зөрчлийг түргэн хугацаанд, шударгаар мөрдөн шалгаж, гэм буруутай этгээдийг шүүх явдлыг хангах ёстой (A/71/281, бүлэг. V–VI, A/HRC/25/55, пара. 54–133-г үзнэ үү).

<sup>49</sup> Дээрхтэй адил, 125 дахь тал.

79. Хэдийгээр Монгол Улсад бусад зарим улсуудад байдаг хэмжээнд байгаль орчныг хамгаалагчдын эсрэг сүрдүүлэг, түрэмгийлэл тохиолдоогүй хэдий ч Тусгай Илтгэгч айлчлалынхаа явцад зарим байгаль орчин хамгаалагчдаас, ялангуяа хууль бус уул уурхай эсвэл хууль бус ан хийхийг эсэргүүцэхийг оролдох үедээ сүрдүүлэгт өртөж байсан эсвэл түрэмгийлэлд өртөж байсан гэдгийг сонсоход цочирдмоор байсан. Тэрээр алслагдсан бүс нутгуудад үйл ажиллагаа явуулдаг эсвэл эмзэг асуудлуудыг хөнддөг хамгаалагчид илүү өндөр эрсдэлтэй байдалд байдаг болох талаар хэд хэдэн мэдээлэл сонссон.

80. Хамгийн ноцтой хэрэг бол 2015 оны 11-р сарын 11-нд Хөвсгөл Нуурнаас цогцос нь олдсон Төмөрсүхийн Лхагвасүмбэрэл буюу Сүмбээгийн үхэл юм. Нас барахаас нь өмнө хоёр жилийн хугацаанд түүнийг дор хаяж гурван удаа Монголын Цасны Ирвэсийг Хамгаалах Сангийн Говийн Алтайн нурууны Тост ууланд тусгай хамгаалалттай газрын хууль хэрэгжүүлэх ажилтай нь холбоотойгоор ямар нэгэн байдлаар сүрдүүлсэн байдаг. Гэвч үүнийг үл харгалзан цагдаа нар түүний үхлийн шалтгааныг живж, амиа хорлосон хэмээн дүгнэсэн.<sup>50</sup> Энэ бол дэлхий даяарх байгаль орчны төлөө тэмцэгчдийн зуурдын үхлийн нэгэн жишээ: сүрдүүлэг, үүний дараа хүчирхийлэл, дараа нь аллага. Олон хүмүүс энэ залуу байгаль хамгаалагчийн үхлийн шалтгааны албан ёсны дүгнэлтэнд сэтгэл дундуур байгаа. Ийм хангалтгүй мөрдөн байцаалтыг явуулж, ял шийтгэлгүй үлдэх магадлалаас сэргийлэхийн тулд Засгийн газар түүний үхлийг өөрөө мөрдөн байцаах хэрэгтэй. Мөн уг байгаль хамгаалах байгууллагын бусад гишүүдийн аюулгүй байдлыг хангах алхмуудыг хийх шаардлагатай.

81. Тусгай Илтгэгч мөн байгаль орчин хамгаалагчид, сэтгүүлчид, болон бусад уул уурхайн үйл ажиллагааг шүүмжлэгчдийн үгийг хязгаарлахийн тулд хүний нэр төрт халдах хууль тогтоомжийг ашигладаг талаар сонссон. Эрүүгийн хуулиас ерөнхий хүний нэр төрт халдах зүйл заалтыг хассан хэдий ч эрүүгийн хуульд үлдсэн хүний нэр төрт халдах заалтуудын талаар Хүний Эрхийн Хорооны илэрхийлсэн санаа зовнил болон үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хэрэгжүүлэхийг зүй бусаар хязгаарлах нөлөө бүхий иргэний хуулийн хүний нэр төрт халдах зүйл заалтуудыг ашиглах явдал нэмэгдсэн талаар мэдээллүүд ирснийг энд дахин давтаж байна.<sup>51</sup>

82. Үндэсний Хүний Эрхийн Комисс хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалж, хөхиүлэн дэмжих хуулийн төслийг боловсруулсан нь Улсын Их Хурлын Хүний эрхийн дэд хороогоор хянагдаж байна. Энэхүү хуулийг батлах нь тус Улсын нэн тэргүүний зорилго байх ёстой.

## V. Дүгнэлт, зөвлөмж

83. Улаанбаатар Туул голыг даван өргөжиж байгаагийн хирээр урт хугацаанд Монгол Улсын хамгаалалттай бүс нутгуудын нэг үнэт зүйл болсон Богд Хан уул руу халдаж байгаа нь Монгол Улсад тулгарч буй бэрхшээлүүдийн илрэл юм. Монгол Улс өөрийн соёлын өвөө хадгалж үлдэхийн тулд хүнд шийдвэрүүдийг гаргаж, эдийн засгаа тэлэх зарим саналуудаас татгалзах шаардлагатай. Тус улс зохих хөрөнгийг байгаль орчноо бодит байдал дээр хамгаалахад зориулах шаардлагатай. Дараах хэсгүүдэд энэхүү тайланд дурдсан салбаруудтай холбоотой зарим гол зөвлөмжүүдийг онцолж байна.

84. Агаарын бохирдолтой холбоотойгоор Тусгай Илтгэгч дараах зөвлөмжүүдийг өгч байна. Үүнд:

(а) Өнгөрсөн хугацаанд хэрэгжүүлсэн туршлага, арга барилаас хамгийн үр дүнтэй байсныг нь тодорхойлж, эдгээрт үндсэлэн агаарын бохирдлыг бууруулах асуудлыг тууштай анхаарах;

(б) Чөлөөтэй шилжих хүний эрхийг хязгаарлахаас зайлсхийх;

<sup>50</sup> [www.justice4sumbee.weebly.com/uploads/6/6/4/8/66489409/sumbee\\_letter.pdf](http://www.justice4sumbee.weebly.com/uploads/6/6/4/8/66489409/sumbee_letter.pdf).

<sup>51</sup> CCPR/C/MNG/CO/6, пара. 37.

(в) Бохирдуулагчдын утаа ялгаруулалтанд шаардлагатай төлбөрийг ногдуулах зэргээр одоо байгаа хууль тогтоомжуудыг хэрэгжүүлэх, Агаар, орчны бохирдлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгийг төсөвлөх;

(г) Нүүрс ашиглахаас зайлсхийж, эрчим хүчний сэргээгдэх эх үүсвэр, ялангуяа салхи болон нарны эрчим хүчийг эрчимтэй нэвтрүүлэх;

(д) Агаар бохируудагчдын нягтаршил болон ялгаруулалтын талаар тоо баримтыг олж авах, нийтэд нээлттэй болгох механизмыг сайжруулах;

(е) Тоосжилтын бохирдлын хяналт шинжилгээ, зохицуулалтыг бий болгох.

85. Монгол Улс өөрийн ашигт малтмал, уул уурхайн хууль тогтоомжоо хянах явцад иргэний нийгмийн оролцох боломжийг олгож, мэдээллэлээр хангах хэрэгтэй. Тусгай Илтгэгч Монгол Улсад дараах зүйлсийг санал болгож байна:

(а) Уурхайнуудын нөхөн сэргээх стандартыг тодорхой болгож, сайжруулах, нөхөн сэргээх ажиллагааны хяналтыг сайжруулах;

(б) Орон нутгийн нийгмийн бүлгүүдийг уурхайн талаар зөвлөдөх уулзалт, хэлэлцүүлэг явуулахад нь зориулж илүү урт хугацаа олгох;

(в) Уул уурхайн компаниуд болон орон нутгийн эрх бүхий байгууллагуудын хооронд байгуулсан гэрээний ил тод байдлыг сайжруулах;

(г) Уурхайнуудын байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөнд байгаль орчны үнэлгээний үр дүнг харгалзан үзэх;

(д) Нөхөн сэргээх санд уул уурхайн компаниудын төлөх төлбөр болон орон нутгийн санд төлөх ашигт малтмал ашигласны төлбөрийг бүрэн ил тод болгох;

(е) Оюу Толгой уурхайн хооронд үүссэн зөрчлийг эерэгээр шийдвэрлэсэн туршлагыг харгалзан үзэж, малчид болон бусад нөлөөнд өртсөн нийгмийн бүлгүүдэд гомдол гаргах механизмыг бий болгох.

86. Мөн Тусгай Илтгэгч Монгол Улсыг дараах арга хэмжээг түргэн хугацаанд авч хэрэгжүүлэхийг санал болгож байна. Үүнд:

(а) Алт-2 саналын стратегийн байгаль орчны үнэлгээг хийж, Алт-1-ийн үр дагаврыг нөхөн сэргээх, нөхөн төлбөр олгох;

(б) Уул уурхайн компаниуд бүхий л холбогдох хууль тогтоомжуудыг дагаж мөрдөх явдлыг хангахын тулд Мэргэжлийн Хяналтын Ерөнхий Газрын уул уурхайн үйл ажиллагааг шалгах төсвийг нэмэгдүүлэх;

(в) Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн зөвлөлийн зөвлөмж, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн дүгнэлтийн дагуу авлигыг устгах хүчин чармайлтаа эрчимжүүлэх.

87. Байгалийн унаган төрхийг хадгалахтай холбоотойгоор Монгол Улсын өөрийн тусгай хамгаалалттай бүс нутгаа тэлэх төлөвлөгөөг Тусгай Илтгэгч сайшааж байна. Тэрээр Монгол Улсыг хамгаалалттай бүс нутгууд нь тус улсын төрөл бүрийн экосистем, төрөл зүйлийн амьдрах газрыг хамрах явдлыг хангаж, хяналт шинжилгээ, хэрэгжүүлэлтэд зарцуулах хөрөнгөө илүү их хэмжээгээр нэмэгдүүлэхийг уриалж байна.

88. Тусгай Илтгэгч дор дурдсан арга хэмжээнүүдийг хамааруулан байгалийн унаган төрхийг хадгалах хууль тогтоомжоо богино хугацаанд сайжруулахыг уриалж байна. Үүнд:

(а) Тусгай хамгаалалттай бүс нутгийг тогтоох, удирдах удирдамжийг илүү тодорхой болгох;

(б) Экосистем болон төрөл зүйлийн статусыг хамааруулан биологийн олон янз байдлыг хадгалах талаар системтэй, бүрэн мэдээллэлтэй болох;

(в) Хамгаалалттай бүс нутгийн хяналт шинжилгээ хийх, энэ хяналтанд орон нутгийн нийгмийн бүлгүүдийг түлхүү оролцуулах;

(г) Ан хийх болон байгалийн экосистемийг бусад байдлаар ашиглахыг хязгаарлахдаа уламжлалт бүлгүүдийн хүний эрхийг хүндлэх.

89. Мэдээлэл, олон нийтийн оролцоо болон арга хэрэгслийн хүртээмжтэй байдалтай холбоотойгоор Тусгай Илтгэгч Монгол Улсад дараах зүйлсийг уриалж байна. Үүнд:

(а) Байгаль орчны чанар болон аюул заналын талаар, ялангуяа агаарын чанар, усны бохирдол, уул уурхайн үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг олж авах, нийтэд нээлттэй болгох механизмыг сайжруулах;

(б) Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, нөхөн сэргээлтийн тайлан, байгаль орчны менежментийн тайлан болон бусад холбогдох мэдээллийг илүү хүртээмжтэй болгох явдлыг хангах;

(в) Уул уурхайн төслүүдийн талаар шийдвэр гаргах явцад иргэний нийгэм болон хамааралтай хувь хүмүүсийн оролцоог бодитоор хангах;

(г) олон нийтийн эрх ашгийн төлөөх шүүхийн маргаанд тэмдэгтийн хураамж болон бусад хураамжаас чөлөөлөх заалтыг хэрэгжүүлэх зэргээр байгаль орчны маргаанд нэхэмжлэл гаргах саад бэрхшээлийг багасгах;

(д) байгаль орчны асуудлаар хууль хэрэгжүүлэх болон шүүхийн боловсон хүчнийг сургах.

90. Тусгай Илтгэгч Засгийн газрыг байгаль орчны гол өмгөөлөгч бөгөөд байгаль орчны мэдээлэл, гомдлын гол цэг болон ажиллах чиг үүрэг бүхий байгаль орчны омбудсмэний албан тушаал бий болгохыг санал болгож байна. Байгаль орчны омбудсмэний ажил нь бусад холбогдох байгууллагуудын үйл ажиллагаатай давхцахгүй. Харин энэхүү албан тушаал нь Засгийн газарт нэг төрлийн “ногоон хаалга” болно. Байгаль орчны асуудалтай холбоотой гомдол гаргах буюу мэдээлэл хүсч буй Монголчууд байгаль орчны омбудсмэний албатай холбогдох ба тус алба нь тухайн асуултыг зохих газар луу нь дамжуулж, тухайн этгээд хариугаа шуурхай авч байгаа эсэхэд хяналт тавина. Мөн омбудсмэн нь Засгийн газрын байгаль орчны мэдээллийг нэгтгэж, олон нийтэд нээлттэй байлгах асуудлыг хариуцна. Омбудсмэн нь мөн төлөвлөгдөж буй уурхайн үйл ажиллагаанаас гарч болзошгүй үр нөлөөг тодорхойлоход тусалж, уул уурхайн компаниудтай гэрээ хийх талаар хэлэлцээр хийхэд нь орон нутгийн нийгмийн бүлгүүдэд дэмжлэг үзүүлэх юм.

91. Тусгай Илтгэгч Монгол Улсыг Байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргах ажиллагаанд олон нийт оролцох болон шударга ёсны хүртээмжтэй байдлын Конвенц (Аархус Конвенц)-д түргэн хугацаанд нэгдэн орохыг уриалж байна. Энэхүү Конвенцид нэгдэн орсноор олон улсын хамтын нийгэмлэгээс Засгийн газарт олон улсын стандартуудыг хангах, үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд нь туслалцаа үзүүлэх боломж нээгдэнэ.

92. Байгаль орчны хамгаалагчтай холбоотойгоор Тусгай Илтгэгч Засгийн газрыг дараах арга хэмжээнүүдийг яаралтай авч хэрэгжүүлэхийг уриалж байна. Үүнд:

(а) Төмөрсүхийн Лхагвасүмбэрэлийн үхэлд өөрөө мөрдөн байцаалт явуулж, түүний хариуцан ажиллаж байсан байгаль хамгааллын байгууллагын бусад гишүүд дарамт сүрдүүлэгт өртөхгүй байх нөхцлийг бүрдүүлэх;

(б) Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссын боловсруулсан хүний эрхийг хамгаалагчдыг хамгаалах, үйл ажиллагааг нь дэмжих хуулийг батлах.