

## Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага



Ерөнхий Ассемблей

Ангилал: Ерөнхий  
2013 оны 5 дугаар сарын 30  
Эх хувь: Англи хэл дээр

**Хүний эрхийн зөвлөл**  
**23 дугаар чуулган**  
Хэлэлцэх асуудлын 3 дугаар зүйл

**Иргэний, улс төрийн, эдийн засгийн болон  
нийгэм, соёлын, үүн дотор хөгжих эрхийг  
хангах, хамгаалах нь**

**Нэн ядуурал болон хүний эрхийн асуудлаархи  
Тусгай Илтгэгч Магдалена Сепулведа Кармонагийн тайлан**

### Нэмэлт

2013 оны 12 дугаар сарын 3-наас 7-ны өдрүүдэд Монгол Улсад ажиллав

### *Хураангуй*

НҮБ-ын Нэн ядуурал болон хүний эрхийн асуудлаархи Тусгай илтгэгч 2012 оны 12 дугаар сарын 3-7 өдрүүдэд Монгол Улсад албан ёсны айлчлал хийсэн. Тус улсад хийсэн айлчлалынхаа явцад Тусгай илтгэгч нэн ядуу нөхцөлд амьдарч буй хүмүүсийн нөхцөл байдалтай өөрийн биеээр танилцаж, ядуурлыг бууруулах, улс орноо хөгжүүлэх зорилгоор төрөөс хэрэгжүүлж буй бодлогын бодит үр нөлөөний талаарх мэдээллийг цуглуулсан.

Энэхүү тайланд Тусгай илтгэгчийн ядуурлыг бууруулах, ядуу нөхцөлд амьдарч буй иргэдийн эрхийг хангах тал дээр Монгол Улсад тулгарч буй гол бэрхшээл сорилуудын талаар тоймлон тайлбарласан. Тусгай илтгэгч нэн ядууралд байгаа хүн амын эмзэг хэсэгт тулгарч буй хүндрэл бэрхшээлүүдийг ангилан тодорхойлохын зэрэгцээ тэдгээр иргэд олгогдсон эрхээ эдлэж чадахгүй байгаа гол хүчин зүйлүүдийг онцолсон бөгөөд үүн дотор нийгмийн хамгаалалд хамрагдах, зохистой орон сууцаар хангагдах болон шүүхээр эрхээ хамгаалуулах эрхийг онцгойлон хөндөв. Монгол Улс эдийн засаг сүүлийн жилүүдэд эрчимтэй өсөж байгаа ч энэхүү өсөлт нь хүртээмжтэй бус байгаад сэтгэл зовниж буйгаа Тусгай илтгэгч тайландаа илэрхийлсэн бөгөөд эдийн засгийн амжилттай байгаа ч тэгш бус байдал хэт их байгааг тэмдэглэв. Тайлангийн төгсгөлд ядуурлыг бууруулах чиглэлээр шинээр байгуулагдсан Засгийн газрын зүгээс хэрэгжүүлж эхэлсэн зарим арга хэмжээний талаар өгүүлээд төрөл бүрийн оролцогч талуудад зориулсан зөвлөмжүүдийг тусгав.

**Хавсралт**

**Нэн ядуурал болон хүний эрхийн асуудлаархи  
Тусгай Илтгэгч хатагтай Магдалена Сепулведа Кармонагийн  
Монгол улсад хийсэн ажлын айлчлалын тайлан  
/2012 оны 12 сарын 3-7/**

Агуулга	Догол Мөр	Хуудас
I. Танилцуулга	1-5	3
II. Ерөнхий агуулга	6-10	3
III. Хууль, эрх зүйн болон институцын орчин	11-15	4
IV. Нийтлэг бэрхшээлүүд	16-20	5
A. Бодлого хэрэгжилтэд гарсан дутагдал, залгамж чанар алдагдсан байдал	16-20	5
B. Авлига	21-24	6
V. Эмзэг бүлгүүд ялангуяа ядууралд өртөмтхий иргэдийн нөхцөл байдал	25-62	6
A. Эмэгтэйчүүд	26-31	6
B. Хүүхдүүд	32-39	7
B. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс	40-42	9
Г. Малчид, нүүдэлчид	43-46	10
Д. Үндэстний цөөнх	47-51	11
E. Дотооддоо шилжин нүүгсэд	52-55	12
Ё. ХДХВ/ДОХ-той амьдарч буй хүмүүс	56-59	12
И. ЛГБТ хүмүүс	60-62	13
VI. Ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа иргэд эрхээ эдлэхэд тулгарч буй сорилт бэрхшээл	63-89	13
A. Нийгмийн халамж, хамгаалал эдлэх эрх	64-82	13
B. Орон сууц эзэмших эрх	83-86	16
B. Шүүхэд хандах эрх	87-89	17
VII. Олон улсын тусламж, хамтын ажиллагаа	90-92	18
VIII. Дүгнэлт, зөвлөмж	93-98	18

## **I. Оршил**

1. Монгол Улсын Засгийн газрын урилгаар НҮБ-ын Нэн ядуурал болон хүний эрхийн асуудлаархи Тусгай илтгэгч Магдалена Сепулведа Кармона тус улсад 2012 оны 12 дугаар сарын 3-7 өдрүүдэд ажиллалаа. Хараат бус шинжээч болох Тусгай илтгэгч Сепулведа Кармона айлчлалынхаа үеэр нэн ядуу нөхцөлд амьдарч буй хүмүүсийн нөхцөл байдалтай танилцаж, нийгэм эдийн засгийн хөгжил, нийгмийн хамгаалал, ядуурлын чиглэлээр төрөөс хэрэгжүүлж буй бодлогын үр нөлөөний талаарх дүн шинжилгээг шууд эх сурвалжид суурилан хүний эрхийн өнцгөөс хийсэн болно.
2. Монгол Улсад ажиллах хугацаандаа Тусгай илтгэгч Гадаад харилцааны яам, Хүн амын хөгжил, нийгмийн хамгааллын яам, Эдийн засгийн хөгжлийн яам, Хөдөлмөрийн яам зэрэг төрийн захигааны төв байгууллагууд болон Нийгмийн хамгаалал, үйлчилгээний ерөнхий газар, Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар, Хүүхдийн төлөө үндэсний газар, Нөхөн сэргээх үндэсний төв, Жендэрийн тэгш байдлын үндэсний хороо зэрэг байгууллагуудын төлөөлөлтэй уулзаж ярилцсан.
3. Тусгай илтгэгч айлчлалынхаа хугацаанд Үндэсний статистикийн хороо, Хүний эрхийн үндэсний комисс болон тус улсад үйл ажиллагаа явуулдаг олон улсын санхүүгийн болон бусад байгууллагууд, хандивлагчид, иргэний нийгмийн хэд хэдэн байгууллагуудын төлөөлөлтэй уулзсан төдийгүй Төв аймгийн Эрдэнэ сум, Улаанбаатар хотын Баянзүрх, Сонгинохайрхан дүүргийн Дарь-Эх, Өнөр орчмын ядуу иргэдтэй биечлэн уулзсан.
4. Монголд ажиллах урилгыг Тусгай илтгэгчид хүргүүлж айлчлалын хугацаанд бүх талаар дэмжлэг туслалцаа үзүүлж, хамтран ажилласан Монгол Улсын Засгийн газарт гүн талархлаа илэрхийлж байна. Мөн түүнчлэн айлчлалын бэлтгэл ажлыг хангах, айлчлалын зорилгыг амжилттай хэрэгжүүлэхэд чухал дэмжлэг үзүүлсэн Монгол дахь НҮБ-ын төрөлжсөн байгууллагууд, тэр дундаа Суурин зохицуулагчийн газрын ажиллагсад гүн талархлаа илэрхийлье. Айлчлалын зорилтыг биелүүлэхэд чухал хувь нэмэр оруулж, цаг гарган уулзсан бүх хүмүүс, иргэний нийгмийн байгууллагуудад талархлаа илэрхийлж байгаагийн дотор нэн ядуурлын гачаал зовлон, хүртээмжтэй бус байдлын талаар хувийн туршлагаасаа хуваалцсан хүмүүст онцгойлон талархаж байгаагаа илэрхийлье.
5. Хүний эрхийн механизм хоорондын уялдаа холбоо, хамтын ажиллагааг хангах үүднээс тайлангийн “ядуус ба хүний эрх” сэдэвт зориулсан хэсэгт Хүний эрх ба бизнесийн үйл ажиллагаа, үндэстэн дамнасан корпораци, бусад бизнесийн байгууллагуудын асуудлаархи Ажлын хэсгийн 2012 онд Монгол Улсад ажилласны дараа бэлтгэн гаргасан тайлангаас иш татсаныг мөн дурдах нь зүйтэй.

## **II. Улс орны нөхцөл байдал**

6. Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсын эдийн засаг хурдацтай өсч, 2011 оны байдлаар ДНБ-ний хэмжээ 8,558 тэрбум ам.доллар хүрч, доогуур дунд орлоготой орнуудын тоонд багтах болсон<sup>1</sup>. Ашигт малтмалын томоохон

---

<sup>1</sup>Дэлхийн Банк, *Монгол Улсын эдийн засгийн улирлын тойм*, 2012

ордуудыг илрүүлсэн, уул уурхайн мега төслүүдэд гадаадын томоохон хөрөнгө оруулалт хийгдэж байгаа болон өмнийн Говьд нүүрсний томоохон ордуудыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулж байгаа зэргээс тус улсын эдийн засаг 2020 он гэхэд одоогийнхоос 3 дахин өснө гэсэн тооцоолол хийгдсэн байна.

7. Тус улсын эдийн засаг сүүлийн жилүүдэд гайхалтай өсч байгаагийн нэг илэрхийлэл нь 2000-2010 онуудад ДНБ жилд дунджаар 10.6 хувь өсч ирсэн явдал юм. ДНБ-ний өсөлтийн хувь хэмжээ 2011 онд 17 хувь, 2012 оны 1-р улиралд 16,7 хувьд тус тус хүрсэн байна.<sup>2</sup> Эдийн засаг ийнхүү хурдацтай өсч байгаа хэдий ч хүртээмжтэй байж чадахгүй байгаа бөгөөд нийгмийн хамгийн эмзэг хэсэгт эдийн засгийн ахиц дэвшил түн хүртээлгүй байж, ядуурлын төвшинг бууруулах тал дээр дорвитой ахиц гарсангүй. Монгол Улс 2013 оны Хүний хөгжлийн индексээр 186 орноос 108 байрт жагссан байна.
8. Статистикийн албан ёсны мэдээ мэдээллийн дагуу ядуурлын төвшин буурч байгаа бөгөөд 2010 онд тухайлбал 39,2 хувь байсан бол 2011 онд 29,8 хувь болж буурсан байна. Гэвч олдож буй баримт материалыг судалж үзэхэд тэгш бус байдал гүнзгийрсэн байдалтай байгаа бөгөөд хүн амын чинээлэг 10 хувийн хэрэглээ ядуу 10 хувийн хэрэглээнээс даруй 7.7 дахин их байна<sup>3</sup>.
9. Айлчлалынхаа үеэр Тусгай Илтгэгч ядуу нөхцөлд амьдарч буй иргэд орлогын тэгш бус байдалд ихээр өртөж байгаатай биеэр танилцаж, нийгэм дэх баян, ядуугийн ялгаа ихсэхийн хэрээр ядуурлын түвшин хөдөө орон нутаг төдийгүй хот суурин газарт нэмэгдэж байгааг тэмдэглэн авав. Орлогын энэхүү тэгш бус байдал нь хүний эрхийн асуудлуудыг зайлшгүй дагуулах бөгөөд байдлыг засч залруулахад чиглэсэн яаралтай арга хэмжээ авах шаардлагыг бий болгож байгаа юм.
10. Байгуулагдаад удаагүй байгаа Монгол Улсын Засгийн газарт ядуурлыг бууруулж улмаар үгүй болгох зорилтод нь үлэмж бэрхшээлүүд тулгарч байгааг Тусгай илтгэгчийн зүгээс сайтар ойлгож байна. Засгийн газар ажилласан богино хугацаандаа ядууралтай тэмцэх явдалд тэргүүлэх ач холбогдол өгч анхаарал хандуулан ажиллаж байгааг мөн сайшааж байна. Тийм ч учраас энэхүү тайланд тусгагдсан зөвлөмжүүдийг нааштай хүлээн авч ядууралд чиглэсэн төрийн бодлого нэн ялангуяа нийгмийн хамгааллын чиглэлээр хэрэгжүүлэх бодлогыг хүний эрхийг дээдлэн хүндэлсэн, хамгаалан эдлүүлсэн, ядуусын асуудалд онцгойлон анхаарсан байлгана гэдэгт Тусгай Илтгэгч итгэж энэ тал дээр хүчин чармайлт гаргахыг Засгийн газраас хичээнгүйлэн хүсч байна.

### **III. Хууль эрх зүйн болон институцын тогтолцоо**

11. Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн 2 дугаар бүлэгт хүний эрх, эрх чөлөөний олон чанарт байдлыг тусгаж, иргэдийг эрхээ бүрэн дүүрэн эдлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх улс төрийн болон эрх зүйн орчинг бий болгосон. Үүний зэрэгцээ эмзэг бүлгийн амин чухал туслалцааны зэрэгцээ санхүүгийн болон эрх зүйн туслалцаа авах эрхийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулж,“ улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын амьдралын салбарууд болоод гэр

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Монгол Улс, Статистикийн үндэсний хороо, 2012

бүлийн харилцаанд эрэгтэй, эмэгтэй тэгш эрхтэй” гэж заасан. Үндсэн хуульд хүний эрхийг хангаж, хамгаалахад төрийн хүлээх идэвхи санаачлагатай үүргийн талаар дэлгэрэнгүй заасан (19 дүгээр зүйл).

12. Монгол Улс хүний эрхийг хангаж, хамгаалах чиглэлд идэвхи чармайлт гаргаж ирснийг олон улсын хүний эрхийн гол гэрээ конвенциудын дийлэнхийг соёрхон баталж, дотоодын түвшинд тэдгээрийн хэрэгжилтийг сайжруулахад анхаарч, НҮБ-ын хүний эрхийн механизмд оролцож ирсэнээс харж болно. Монгол Улс хүчин төгөлдөр болоод удаагүй байгаа Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын нэмэлт протоколыг соёрхон баталж, түүнд анхлан нэгдэн орсон улсуудын нэг нь болсон нь нэн сайшаалтай юм. Гэхдээ Монгол Улс олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцүүлсэн эрх зүйн орчин дотооддоо бий болгож, хараахан нэгдэж ороогүй байгаа олон улсын гэрээнүүдийг соёрхон батлах зэргээр хүний эрхийг хүндэтгэн, хамгаалахад нэмэлт хүчин чармайлт тавьж ажиллах хэрэгтэй байна.
13. Үндсэн хуульд зааснаар төр “олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлэх” үүрэг хүлээх бөгөөд “Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ” гэдгийг мөн баталгаажуулж өгсөн.
14. Үндсэн хуульд хүнийг нийгмийн гарал үүсэл, эдийн засгийн байдлаар нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно (14 дугаар зүйл) гэдгийг тодорхой зааж өгсөн. Гэсэн хэдий ч хүнийг бэлгийн чиг баримжаа, жендэр буюу эрүүл мэндийн байдлаар нь ялгаварлан гадуурхахыг хориглох тухай хууль тогтоомжид зааж өгөөгүй байгаад Тусгай Илтгэгч санаа зовниж байна. Үүний зэрэгцээ ялгаварлан гадуурхах аливаа хэлбэрт өртсөн хохирогчдод нөхөн сэргээх үйлчилгээ үзүүлэх үр нөлөөтэй механизм байхгүй нь анхаарах ёстой асуудал болж байна.
15. Монгол Улсын Их Хурлаас Хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөрийг 2003 онд баталсан явдал Монгол Улс хүний эрхийг дээдлэн хүндэтгэх тал дээр баттай зогсож байгааг дахин нотолсон. 2011 онд Засгийн газрын зүгээс уг хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд цогц үнэлгээг хийсэн бөгөөд хүний эрхийн тухай олон улсын гэрээ конвенциудыг хэрэгжүүлэх тал дээр алдаа дутагдал байгааг болон ажлын байран дахь хүний эрхэд хамаарах хэм хэмжээг зүй зохистойгоор хангуулахад шаардагдах хүчин чадал дутмаг байгааг тогтоосон.<sup>4</sup>

#### **IV. Нийтлэг бэрхшээлүүд**

##### **A. Бодлого хэрэгжилтэд гарсан дутагдал, залгамж чанар алдагдсан байдал**

16. Монгол Улс ядууралтай тэмцэх, хүний эрхийг хангахад чиглэсэн хууль, эрх зүйн сайн орчинг бий болгосон нь сайшаалтай хэрэг боловч гэр бүлийн хүчирхийлэл, хүн худалдаалах гээд нийгмийн олон бодлогын асуудлууд амьдралд хэрэгжихгүй байгаа талаарх мэдээлэл Тусгай Илтгэгч хүлээн авсан болно.

---

<sup>4</sup>НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Монгол Улсын хүний эрхийн үндэсний чадавхыг сайжруулах нь, Төслийн баримт бичиг

17. Сүүлийн хорин жилийн хугацаанд бодлого боловсруулах түвшинд залгамж чанар ихээхэн алдагдсан нь олон жишээ дээр харагдаж байна. Тухайлбал, Засгийн газар шинээр байгуулагдахад өмнөх Засгийн газрынхаа баталсан хууль тогтоомж, дэвшүүлсэн нийгмийн бодлогыг хүчингүй болгох буюу хэрэгжүүлэхгүй байх нь түгээмэл байна. Энэ тухайд иргэний нийгмийн байгууллагууд ихээхэн санаа зовнидог болохоо илэрхийлж байсны дотор сонгуулийн дараа бодлого боловсруулах үйл ажиллагааны бүтэц бүхэлдээ өөрчлөгддөг гэж дурдсан нь Тусгай Илтгэгчийн анхаарлыг татсан юм.
18. Мөн, Тусгай Илтгэгч ядуурлыг бууруулах бодлогын хэрэгжилтэд томоохон алдаа дутагдал байгааг олж харсан. Ихэнх салбарт аливаа нэг бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ үр нөлөөний үнэлгээ хийдэггүйн дээр урт хугацааны зорилт, уялдаа холбоо, залгамж чанарыг хадгалахгүй байх нь түгээмэл байна. Дээр нь санхүүгийн болон байгаль орчны тогтвортой байдлыг хангаж хэрэгжүүлэхгүй байна. Гэтэл нэн ядуурлыг арилгахад ядуу нөхцөлд амьдарч буй иргэдийн нөхцөл байдалд илүү онцгойлон хандсан урт хугацааны бодлого хэрэгжүүлэх чухал байдаг. Үүний тулд нийгмийн бодлого, улс төрийн үйл ажиллагааны бүхий л хүрээг хамарсан цогц, уялдаа холбоотой бүтцийг бий болгох шаардлагатай. Засгийн газрын байгууллагуудын түвшинд хөрөнгө нөөц тарамдсан, зохицуулалт дутмаг байгаа нь авсан арга хэмжээг үр дүнгүй болгох, цаашлаад ядуу нөхцөлд амьдарч буй иргэдийн эрх зөрчигдөх нөхцлийг үүсгэж байна.
19. Монгол Улс дахь ядуурлын суурь шалтгааныг тодорхойлсон цогц судалгаа байхгүй, мөн ядуурлын нөхцөл байдлын талаар олон жилийг хамарсан тоо баримт дутмаг байна. Ядууралтай тэмцэх ажлыг хариуцаж, үйл ажиллагааг нь удирдан чиглүүлэх төрийн байгууллага байхгүйн дээр үүнд хэн ч хариуцлага хүлээхгүй байгаад Тусгай Илтгэгч харамсаж байна. Хэдийгээр ядуурлыг дорвитой бууруулахад ихээхэн хөрөнгө нөөц гаргаж байгаа ч дээр дурдсан шалтгаануудаас үүдэн зохих үр дүндээ хүрч чадахгүй байна.
20. Монгол Улсын Засгийн газрын зүгээс ядууралтай тэмцэх бодлого, үйл ажиллагаанд алдаа дутагдал гарсан, түүнийг засч залруулах шаардлагатай гэдгийг ойлгож байгааг Тусгай Илтгэгч төрийн байгууллагуудын төлөөлөлтэй уулзах явцдаа сонсож мэдсэн. Тиймээс цаашид олон салбарыг хамарсан бодлого хэрэгжүүлэх нь чухал бөгөөд ингэхдээ салбар хоорондын уялдаа холбоог хангасан, хариуцлага тооцох байнгын механизм бий болгох хэрэгтэй гэдгийг Тусгай Илтгэгч онцлон тэмдэглэж байна.

## **Б. Авлига, хээл хахууль**

21. 2011 оны Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт хэлэлцүүлгийн үеэр Монгол Улсад тэгш бус байдал хадгалагдах гол шалтгаан нь авлига, хээл хахууль гэдгийг тодорхойлж, үүнээс шалтгаалан нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж буурч байгааг онцолсон. Хэлэлцүүлгийн үеэр танилцуулсан авлигатай тэмцэх талаархи зөвлөмж (A/HRC/16/5-ийн 84.32 догол мөр)-ийг Монгол Улс хүлээн авч, хэрэгжүүлэх болсныг Тусгай Илтгэгч сайшааж байна. Монгол Улс нь Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр гаргах, Авлигатай тэмцэх үндэсний зөвлөл байгуулах, Авлигатай тэмцэх хууль батлан гаргах, НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийг

соёрхон батлах, Авлигатай тэмцэх хараат бус байгууллага байгуулах, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль батлах зэрэг хүчин чармайлт гаргасан явдал нь авлига, хээл хахуультай тэмцэхэд чухал алхам боллоо гэж Тусгай Илтгэгч үзэж байна.

22. Монгол Улс хөгжил дэвшлийг бий болгож, ард иргэдийнхээ амьдрал ахуйг сайжруулахын тулд Мянганы Хөгжлийн ардчилсан засаглал, хүний эрхийн талаарх 9 дүгээр зорилтод хүрэх нь нэн чухал юм. Харин энэ зорилтыг хангахад авлига, хээл хахуулийн эсрэг тэмцэх явдал шийдвэрлэх үүрэгтэй гэж Монгол Улсын Засгийн газар үзэж байна.
23. Монгол Улсын авлига, хээл хахуультай тэмцэх хүчин чармайлтад бодитой дэвшил гарахгүй байгаад Тусгай Илтгэгч санаа зовниж байна. Транспэрэнси Интернэшл байгууллагын гаргадаг Авлигын индексээр Монгол Улс 2012 онд 174 орноос 94-р байранд жагссан<sup>5</sup>. Авлига хээл хахуулийг бууруулж, бүрэн хянаж байхад орон нутгийн удирдлагын хэт төвлөрөл, хурдацтай хотжилтоос үүдэн сайжруулах шаардлагатай орон нутгийн захиргааны хууль тогтоомж, сонирхлын зөрчил зэрэг нь ихээхэн саад төвөг учруулж байна<sup>6</sup>.
24. Монгол Улсын Засгийн газрын зүгээс авлига, хээл хахуультай тэмцэхэд нэлээд хүчин чармайлт гаргаж байгаа нь сайшаалтай. Гэхдээ Тусгай Илтгэгч авлига, хээл хахууль, төрийн үүргээ биелүүлэх чадавхийг бууруулж, ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа иргэдэд тэгш бусаар нөлөөлдөг болохыг энд онцлон дурьдахыг хүсч байна. Сүүлийн үед төрийн өндөр албан тушаалтнууд холбогдсон авлигын хэргийг ил гарган тавьж, тэднийг хариуцлагатай байлгах чиглэлд ажиллаж буйгаас нь харахад төрийн авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд итгэл найдвар тавьж болохоор байна. Монгол Улсад, ялангуяа уул уурхайн салбарт хэрэгжиж буй хөрөнгө оруулалтын томоохон төслүүдийн үр шимийг нийгмийн бүх хэсэгт хүртээмжтэй байлгахад авлигын эсрэг тэмцэх, үл тэвчих бодлого баримтлах, хариуцлагатай байх зэрэг бодлогууд чухлаар тавигдаж байна.

## **V. Ядууралд өндөр эрсдэлтэй эмзэг бүлгийн нөхцөл байдал**

25. Тусгай Илтгэгч нэн ядуурал, нийгмийн ялгаварлан гадуурхалд өртөх өндөр эрсдэлтэй эмзэг бүлгүүдийг тодорхойлж, тэдэнд ямар бэрхшээл, сорилт тулгарч байгаа талаар энд дурдсан болно.

### **A. Эмэгтэйчүүд**

26. Эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцид нэн түрүүнд нэгдэн орсон орон болохын хувьд Монгол Улс эмэгтэйчүүдийн эрхийг хамгаалах хууль, эрх зүйн иж бүрэн тогтолцоог бий болгож, ялангуяа жендэрийн тэгш байдлыг хангах, гэр бүлийн хүчирхийллийн эсрэг хууль тогтоомж, бодлого, хөтөлбөрийг санаачлан хэрэгжүүлэхэд ихээхэн анхаарч ирсэн. Гэхдээ эмэгтэйчүүдийн эрхийг хамгаалах, тэднийг ялгаварлан гадуурхахгүй байхад баталсан хууль тогтоомжоо хэрэгжүүлэх нь юу юунаас илүү чухал юм.

<sup>5</sup><http://www.transparency.org/country#MNG>

<sup>6</sup>НҮБ-ын Хөгжлийн Тусламжийн Хүрээ (UNDAF) 2012-2016, Монгол Улс, 63-р хуудас

27. Монгол Улсад эмэгтэйчүүд нийгэм, эдийн засгийн амьдралд идэвхтэй оролцож байгаа боловч шийдвэр гаргах түвшинд ихээхэн бага төлөөлөлтэй байгаа нь тоо баримтаас харагдаж байна. Тухайлбал, Парламент дахь эмэгтэй гишүүд 1990 онд нийт гишүүдийн 25 хувийг эзэлж байсан бол 2008 онд 3 хувь болж огцом буурсан<sup>7</sup>. 2012 оны Парламентын сонгуулийн үр дүнд ахиц гарч, эмэгтэй гишүүд 14,5 хувь<sup>8</sup> болсон байна. Энэ нь мэдээж нааштай дэвшил боловч эмэгтэйчүүдийн оролцоог улс төрд, ялангуяа шийдвэр гаргах түвшинд нэмэгдүүлэх арга хэмжээ авахыг Тусгай Илтгэгч төрөөс хүсч байна. Монгол Улс Мянганы Хөгжлийн зорилтод багтсан Хүйсийн тэгш байдлын талаархи зорилтод хүрэхийн тулд Засгийн газарт ажилладаг эмэгтэй шийдвэр гаргагчдыг 30-аас доошгүй хувьд хүргэх шаардлагатай байна.
28. Өрх толгойлсон эмэгтэйчүүд 1998 онд хүн амын 10 хувийг эзэлж байсан бол 2008 онд 15 хувь болж нэмэгдсэн гэсэн тооцоо байна. Өрх толгойлсон эмэгтэйчүүд ядууралд илүү өртөмтгий байна<sup>9</sup>. Гэртээ хүүхдээ асарч харах нь ихэнхдээ үнэлэгддэггүй бөгөөд энэхүү шалтгаанаас болоод өрх толгойлсон эмэгтэйчүүд өөр ажил эрхлэх боломжгүй байдаг. Ялангуяа, хүүхдийн асаргаа, халамжийн үйлчилгээ дутмаг байдаг хөдөө орон нутаг, алслагдсан газарт өрх толгойлсон эмэгтэйчүүд хөдөлмөр эрхлэхгүй байх нь илүү түгээмэл байна.
29. Жендэрийн хүчирхийлэл өндөр хэвээр байгаагийн зэрэгцээ ажлын байрны бэлгийн дарамт, хүн худалдаалах зэрэг эмэгтэйчүүдийн эсрэг хүчирхийллийн шинэ хэлбэрүүд бий болж байна. Жендэрийн тэгш байдлын тухай хууль (2011) баталж, түүнийг хэрэгжүүлэх стратеги хөтөлбөр боловсруулсан нь хууль эрх зүйн тогтолцооны баттай үндсийг бий болгоход чухал алхам болсоныг сайшааж байна. Харамсалтай нь гэр бүлийн харилцаа, нийгмийн амьдралд эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлагын талаарх хэвшмэл үзэл ойлголт (CEDAW/C/MNG/CO/7) өнөөг хүртэл амь бөхтэй оршоор байгаад Тусгай Илтгэгч санаа зовниж байна.
30. Хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд болон бусад хүмүүсийн дунд гэр бүлийн хүчирхийллийг хүний хувийн асуудал гэж үзсээр байгаа гэсэн мэдээллийг Тусгай Илтгэгч авсан. Ийм төрлийн гэмт хэрэг шүүхээр шийдэгдэх нь цөөн төдийгүй хохирогчдод түр хугацаагаар амьдрах байр, тэдэнд зориулсан эмнэлэгийн болон нөхөн сэргээх үйлчилгээ, туслалцаа үзүүлэх механизм дутагдалтай байна. Одоо шинэчлэгдэхээр яригдаж буй Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх хууль (2005)-д хүүхдийн хамгааллын талаар тодорхой заалт байхгүй байгаа нь санаа зовоож байна.
31. Сүүлийн жилүүдэд хүн худалдах гэмт хэрэг гарах болсон нь шийдвэрлэх шаардлагатай нийгмийн асуудлуудын нэг болж байна. Голчлон ядуу өрхийн 18-25 насны эмэгтэйчүүд хүн худалдаалах гэмт хэргийн золиос болж байна<sup>10</sup>. Бэлгийн мөлжлөгийн зорилгоор хүүхэд, эмэгтэйчүүдийг худалдаалахын эсрэг үндэсний хөтөлбөр (2005-2014), Эрүүгийн хуульд 2008 онд оруулсан хүн худалдах зорилгоор хүн элсүүлэх, тээвэрлэхтэй холбоотой нэмэлт өөрчлөлт, Цагдаагийн Ерөнхий газрын дэргэд

<sup>77</sup>НҮБ-ын Хүүхдийн сан, *Монгол Улс дахь Хүүхэд, Эмэгтэйчүүдийн талаарх судалгаа*, 2009

<sup>8</sup>Одоогоор Парламентын 76 гишүүний 11 нь эмэгтэй гишүүд байна.

<sup>9</sup>НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр, *Монголын Хүний Хөгжлийн Илтгэл 2011: Эмзэг байдлаас тогтвортой байдал руу: Байгаль орчин ба хүний хөгжил* (2001), 19-р хуудас

<sup>10</sup>АНУ-ын Төрийн Департамент, *Хүний худалдах гэмт хэргийн тайлан 2012*, 253-р хуудас



байгуулсан хүн худалдаалахтай тэмцэх тусгай нэгж (2010), Хүн худалдаахтай тэмцэх тухай хууль (2012) зэрэг нь энэ асуудалтай тэмцэхэд тодорхой арга хэмжээ авч эхэлсний илрэл хэмээн Тусгай Илтгэгч үзэж байна. Хууль тогтоомж баталж, эрх зүйн орчин бий болгож байгаа зөв зүйтэй боловч баталсан хуулиа мөрдөж, хэрэгжүүлэхгүйгээр Монгол Улсад хүн худалдаалах гэмт хэргийг арилгаж устгах боломжгүй юм.

## Б. Хүүхэд

32. Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцийг 1990 онд соёрхон баталснаас хойш Монгол Улс хүүхдийг хамгаалах хууль тогтоомжууд батлан гаргах, бодлогын бусад арга хэмжээ авах зэргээр энэ чиглэлд ихээхэн хүчин чармайлт тавьж иржээ. Гэвч хүүхдийн эрхийг хамгаалах үйл ажиллагаанд тогтвортой хөрөнгө оруулалт хийгээгүйн улмаас хүүхдийн эрхийн талаарх заалтууд амьдралд бүрэн хэрэгжихгүй байна. 2008 онд нийт хүүхдэд, залуучуудын 43 хувь нь ядуу өрхөд амьдарч байснаас үзэхэд хүүхдийн ядуурал Монголын хүүхэд, залуучуудын ирээдүйд тулгамдсан асуудал болох нь тодорхой байна.<sup>11</sup>
33. 1990 оноос хойш хүүхдийн эндэгдлийг амжилттай бууруулж, 2015 онд хүрэхээр үүрэг амлалт авсан Мянганы Хөгжлийн зорилтод тусгагдсан хүүхдийн эндэгдлийн зорилтоо хугацаанаас нь өмнө буюу 2006 онд биелүүлсэн<sup>12</sup>. Гэвч хүүхдийн эндэгдэл ерөнхийдөө буурсан боловч өнөөдөр зарим газарт өндөр байна. Тухайлбал, хөдөө орон нутагт эмнэлгийн үйлчилгээ, ундны ус, ариун цэврийн байгууламжийн хүртээмж хязгаарлагдмал байдгаас хүүхдийн эндэгдэл харьцангуй өндөр байна.<sup>13</sup> Ихэнх тохиолдолд хоол тэжээлийн дутагдал хүүхдийн эндэгдлийн гол шалтгаан болж байгаад анхаарах шаардлагатай байна.<sup>14</sup>
34. Монгол Улс үнэ төлбөргүй, заавал эзэмших ёстой боловсрол олгоход ихээхэн амжилт олсныг Тусгай Илтгэгч сайшааж байна. Статистикийн тоо баримтаас үзэхэд, 2011 онд сургуулийн насны нийт хүүхдийн 93.5 хувь нь суурь боловсролд хамрагдсан бол тэдний 95 хувь нь дунд боловсрол эзэмшиж байсан байна.<sup>15</sup> Гэвч амьдралын хүнд нөхцөлөөс болж ядуу гэр бүлд амьдарч буй хүүхдүүд суурь боловсрол эзэмшээд цааш нь үргэлжлүүлэн суралцаж чадахгүй, сургууль завсардаж байгаад Тусгай Илтгэгч санаа зовниж байна. Мөн хөдөө орон нутагт амьдарч байгаа хүүхдүүд сургууль ихээхэн завсардаж байгаа бөгөөд тэдний 19 хувь нь найман жилийн сургууль төгсөж чадалгүй сургууль завсарддаг тухай статистикийн мэдээ бий.<sup>16</sup> Ялангуяа, алслагдсан газарт амьдардаг малчин өрхийн хүүхдүүд эцэг эхээ даган байнга нүүдэллэж байдагаас сургуульд үргэлжлүүлэн суралцах боломжгүй тулд тэдний дунд сургууль завсардалт ихээхэн түгээмэл байдаг. Үүнтэй адилаар, гэр бүлд эрэгтэй,

<sup>11</sup> Өрхийн нийгэм-эдийн судалгаа 2007/2008-нд үндэслэн гаргасан НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн тооцоо

<sup>12</sup> Монгол Улс, *Мянганы Хөгжлийн зорилтуудын хэрэгжилт*, Үндэсний 3 дахь тайлан (2009), 50-р хуудас

<sup>13</sup> НҮБ-ын Хүүхдийн сан, Монгол Улс: Хөтөлбөрийн баримт бичиг 2012-2016, 3-р хуудас

<sup>14</sup> НҮБ-ын Хөгжлийн тусламжийн хүрээ 2012-2016, 57-р хуудас

<sup>15</sup> Мөн тэнд, 57-р хуудас

<sup>16</sup> Мөн тэнд, 56-р хуудас

эмэгтэй хүмүүсийн гүйцэтгэх үүргийн талаарх соёлын хандлагаас үүдэн хөвгүүд охидоос илүү сургууль завсардаж байна. Нүүж очсон газарт нь сургуулийн хүрэлцээ хангалтгүй, иргэний бүртгэлд бүртгүүлэхэд ихээхэн бэрхшээл учирдаг зэргээс шалтгаалан хот руу шилжин ирсэн өрхийн хүүхдүүд сургууль завсардаж, боловсрол эзэмших эрхээ эдэлж чадахгүй байна<sup>17</sup>.

35. Хүүхдийг эрхээ эдлэхэд нь тэдний эсрэг үйлдэж буй хүчирхийлэл ноцтой хохирол учруулж байгаа тухай тайлан мэдээлэл Тусгай Илтгэгч хүлээж авсан. Авсан мэдээллээс үзэхэд 2010 онд 2-14 насны хүүхдүүдийн 46 хувь нь гэртээ бие махбодийн болон сэтгэл зүйн ямар нэгэн хүчирхийлэлд өртсөн байна.<sup>18</sup> Цэцэрлэгт хүмүүжиж байгаа болон бага боловсрол эзэмшиж байгаа хүүхдүүдийн гуравны хоёр нь хүчирхийлэлийн ямар нэг хэлбэр (эдийн засаг, сэтгэл зүй, бие махбодийн буюу бэлгийн)-т өртжээ.<sup>19</sup>
36. Монгол Улсад ажиллах хугацаандаа Тусгай Илтгэгч гудамжинд амьдардаг, орон гэргүй буюу өнчин хүүхдийг асарч, тэдэнд нийгмийн үйлчилгээ үзүүлдэг улсын санхүүжилттэй төвийн<sup>20</sup> нөхцөл байдалтай танилцсан. Тус төв асрамж, хамгаалалдаа байгаа хүүхдүүдээ тэжээлэг хоол хүнсээр хангах, дулаан хувцаслах, боловсрол эзэмшүүлэх, чөлөөт цагаа өнгөрөөх боломж олгох зэргээр тэдэнд эрүүл, аюулгүй орчин бий болгоход ихээхэн хүчин чармайлт гаргаж буйг Тусгай Илтгэгч талархан хүлээн авч байна. Ер нь ийм төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд халамж асаргаа хүртэх боломжгүй болсон хүүхдүүдийн хувьд хамгийн сүүлд очих газар нь болдог. Гэтэл улсынхаас бусад ийм төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг төвүүдэд нэгдсэн стандарт мөрдөгддөггүй, нийтдээ маш олон хүүхдийг шаардлагагүйгээр, хэтэрхий удаан хугацаагаар байлгадаг болох нь харагдсан. Ийм төвүүдэд байлгах гэхээсээ илүү аль болох хүүхдийг гэр бүл, хамаатан садангийнх нь асран хамгаалалд байлгах нь хамгийн зөв арга тул гэр бүлийнх нь эд материалын гачигдлыг шийдвэрлэх юмуу эсвэл гэр бүлийн өөр орчинд байлгах замаар хүүхдийг гэр бүл, хамаатан садангийнхаа хамгаалалд үлдэх буюу эргэн очих бололцоог хангаж, тэдний эрх ашгийг хамгаалах нь чухал гэдгийг Тусгай Илтгэгч онцлон тэмдэглэж байна.
37. Өнөөдөр Монгол Улсад хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүдийн 66 хувь нь тэвчишгүй хөдөлмөр эрхэлдэг. Үүнээс үзэхэд хүүхдийн хөдөлмөр тулгамдсан асуудал болсон нь тодорхой байна<sup>21</sup>. Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийг устгах үндэсний үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг 2012 оны 12 дугаар сард баталсныг талархан хүлээн авч, энэ асуудлаар Үндэсний хороог хойшлуулалгүйгээр байгуулах, хөтөлбөрийн бүрэн хэрэгжилтийг хангахыг Тусгай Илтгэгч Засгийн газраас хүсч байна.
38. Хурдан морь унаач хүүхдүүдийн дунд унаж бэртэх, амь насаа алдах явдал гарч байгаад Тусгай Илтгэгч санаа зовниж байна. Хүүхдээр хурдан морь унуулснаар тэдний мөлжлөгийн шинж чанартай, аюултай, хортой

<sup>17</sup>НҮБ-ын Хөгжлийн тусламжийн хүрээ 2012-2016, 57-р хуудас

<sup>18</sup>Монгол Улс, Үндэсний Статистикийн хороо, НҮБ-ын Хүүхдийн сан, *Олон үзүүлэлттэй кластерын судалгаа 2010, 76-р хуудас*

<sup>19</sup>Монгол Улс, Боловсрол, Соёл, Шинжлэх ухааны яам, НҮБ-ын Хүүхдийн сан, *Сургуулийн өмнөх насны хүүхдүүдийн хөгжлийн нэгдсэн бодлогын хэрэгжилтийн тойм, 2007*

<sup>20</sup>Хүүхдийн сургалт, боловсролын тусгай төв, Улаанбаатар хот, Монгол Улс

<sup>21</sup>АНУ-ын Төрийн Департамент, *Монгол Улс дахь хүүхдийн хөдөлмөрийн тайлан*(2009), 415-416 хуудас

хөдөлмөр эрхлэхээс хамгаалуулах эрхийг нь ноцтой зөрчиж байна. Иймд Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй НҮБ-ын төрөлжсөн байгууллагуудаас гаргасан зөвлөмжүүдэд нийцүүлэн тэднийг хамгаалах яаралтай арга хэмжээ авах шаардлагатай байна.

39. Монгол Улсын Засгийн газар 2002-2010 онд хэрэгжүүлэх Хүүхдийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөрийг Хүүхдийн төлөө үндэсний газартай хамтран 2002 онд батлан гаргасан. Харамсалтай нь хөрөнгө мөнгө, санхүүжилт байхгүйн улмаас энэ хөтөлбөрт орсон олон төсөл, төлөвлөгөө хэрэгжээгүй өнгөрсөн.<sup>22</sup> Мөн НҮБ-ын Хүүхдийн сан, олон улсын бусад байгууллагуудтай хамтран Хүүхэд хамгааллыг бэхжүүлэх стратегийг боловсруулсан боловч стратегийг батлах үйл явц удаан, энэ чиглэлд ахиц дэвшил бага гарсан нь тайлангаас харагдаж байна.<sup>23</sup>

### **В. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд**

40. Монгол Улсад 100 мянга гаруй хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн байна<sup>24</sup> (Үндэсний статистикийн хорооны мэдээгээр<sup>25</sup> 2008 онд 79 мянган хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн албан ёсоор бүртгэгдсэн). 2010 оноос хойш Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийн тухай конвенц, түүний нэмэлт протоколд нэгдэн орж, 2008-2012 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөө зэрэг эрх зүйн баримт бичиг, үндэсний хөтөлбөрийг баталсан. Эдгээрт хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд стандарт хангасан нөхцөл, таатай орчин бий болгох зэрэг олон зорилтыг тусгасан.
41. Төрөөс хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хангах чиглэлд анхаарал хандуулан ажиллаж ирснийг Тусгай Илтгэгч талархан хүлээн авч байна. Гэвч хот суурин, хөдөө орон нутгийн хаана ч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг бусдын нэгэн адил нийтэд нээлттэй үйлчлэх буюу зориулагдсан объект, үйлчилгээг хүртэх хүртээмжийг бий болгоход чиглэсэн арга хэмжээ дутмаг байгаад санаа зовниж байна (Конвенцийн 9 дүгээр зүйл). Мөн Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийн тухай конвенцийн 28 дугаар зүйлд заасны дагуу хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс бие даан амьдрах, амьдралын бүхий л хүрээнд бүрэн дүүрэн оролцох боломжийг хангахын тулд төрөөс нэмэлт арга хэмжээ авч ажиллах хэрэгтэй байна.
42. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд боловсрол эзэмших, ялангуяа албан бус, богино хугацааны ур чадвар эзэмшүүлэх сургалтад хамрагдах, хөдөлмөр эрхлэх буюу орлого олох үйл ажиллагаа явуулах боломж хязгаарлагдмал байгаад Тусгай Илтгэгч санаа зовниж байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд боловсрол эзэмших эрхээ эдлэхэд ихээхэн бэрхшээл хүндрэл тулгарч байна. Тиймээс бүх түвшинд боловсролын системийг хүртээмжтэй байлгахад чиглэсэн арга хэмжээ авах шаардлагатай. Мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд хөгжлийн бэрхшээлийн улмаас үнэ

<sup>22</sup> АНУ-ын Төрийн Департамент, *Монгол Улс дахь хүүхдийн хөдөлмөрийн тайлан* (2009), 112-р хуудас

<sup>23</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улсын Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт хэлэлцүүлэг, 2010

<sup>24</sup> НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Монгол дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эдийн засаг, нийгмийн илүү сайн интеграцийн төлөө: Өнөөгийн нөхцөл байдал ба хэтийн төлөв (2010), 1-р хуудас

<sup>25</sup> Мөн тэнд

төлбөргүй, заавал эзэмших ёстой суурь боловсрол олгох үйл ажиллагааны гадна үлдэх учиргүй юм. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн боловсрол эзэмших эрхийг нь хангахын тулд төрөөс тэднийг боловсролын тогтолцоонд өөрсдийн үр дүнтэйгээр сурч боловсрох нөхцөл байдлыг хангуулах үүднээс шаардлагатай дэмжлэг тусалцаа авах бололцоог нэмэгдүүлэх хэрэгтэй байна.

### Г. Малчид

43. Монгол Улсад малчин өрхүүд ДНБ-ний 21 хувийг үйлдвэрлэж, ажиллах хүчний 38 хувийг бүрдүүлж байна.<sup>26</sup> Нүүдлийн мал маллагаа байгаль орчны нөхцлөөс хамааран олон хэлбэртэй байдаг. Тухайлбал, малчид говь цөлийн бүсэд дан ганц нүүдлийн байдлаар мал малладаг бол илүү үржил шимтэй ой, хээр талын бүсэд хагас нүүдлийн байдлаар малаа маллан амьдарч байна. 2010 оны зуднаар Монголын 9000 орчим малчин малаа бүрэн барж, хэдэн мянган өрх малынхаа ихэнх хэсгийг алдсанаас хөдөө, орон нутагт ядуурал эрс нэмэгдсэн. Нэн алслагдсан газарт амьдарч буй малчид нь эрүүл мэндийн халамж, боловсролын үйлчилгээ хүртэхэд ихээхэн бэрхшээлтэй байдаг. Түүнчлэн ажилгүйдэл өргөн тархсан, хот суурингийн төвөөс алслагдсан газарт амьдардаг малчдын хувьд дахин сургалтад хамрагдах, шинэ ур чадвар эзэмших боломж нь хязгаарлагдмал байдаг<sup>27</sup>.
44. Уур амьсгалын өөрчлөлтийн улмаас хөдөөгийн малчин өрх байнга, алс хол нүүхэд хүрч байна. Энэ нь тэдний хүүхдүүдийг боловсрол эзэмшихэд нь ихээхэн сөргөөр нөлөөлж байна. Мөн бэлчээрийн доройтлын улмаас орон нутгийн эдийн засгийн чадавх буурч, үүнийг дагаад тэндээс орлого олж амьдардаг өрх толгойлсон эмэгтэйчүүдийн нөхцөл хүндэрч байна. Хөдөө орон нутагт амьдрах нөхцөл байхгүй болж байгаагаас малчид хот руу нүүхэд хүрч байна. Гэтэл шилжин ирсэн хүн ам төвлөрсөн газарт сургууль, эмнэлэг хүрэлцээгүй, ундны ус, ариун цэврийн байгууламжийн хүртээмж нэн дутмаг буюу огт байхгүй, тээврийн үйлчилгээ хүрээгүй байдаг. Ийм байдлаар нийгмийн суурь үйлчилгээ хүртэх бололцоо хязгаарлагдмал байдгаас шилжин суурьшигчид нэн хүнд нөхцөлд амьдарч байна. Цаашлаад бүртгэлгүй, эзэмшсэн ур чадваргүй байгаа нь тэдний байдлыг улам бүр хүндрүүлдэг.
45. Сүүлийн жилүүдэд уул уурхай эрчимтэй хөгжиж, малын бэлчээр, усны ойр орчимд олборлох үйл ажиллагаа явуулах болсон нь малчдыг бэлчээр хайн, алслагдмал газар руу нүүхэд хүргэж байна. Алслагдсан газарт нүүх нь малчдын эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамжийн суурь үйлчилгээ хүртэх бололцоог нь хязгаарлаж байна. Төрөөс бүх сумдад эрүүл мэндийн халамж, боловсролын үйлчилгээг хангалттай хүртээмжтэй болгоход анхаарч, уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулж эхлэхээс өмнө дэд бүтцийн зохих төлөвлөлт хийх шаардлагатай гэсэн. Хүний эрх ба бизнесийн үйл ажиллагаа, үндэстэн дамнасан корпораци, бусад бизнесийн байгууллагуудын асуудлаархи Ажлын хэсгийн 2012 онд

<sup>26</sup> НҮБ-ын Хөгжлийн тусламжийн хүрээ 2012-2016, 46-р хуудас

<sup>27</sup> НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр, *Монголын Хүний Хөгжлийн Илтгэл 2011: Эмзэг байдлаас тогтвортой байдал руу: Байгаль орчин ба хүний хөгжил* (2001), 66-р хуудас

Монгол Улсад ажилласны дараа бэлтгэн гаргасан зөвлөмжтэй Тусгай Илтгэгч санал нэгдэж байна.

46. Малчдын талаар баримтлах төрийн бодлого (2009) гарч, Цөлжилттэй тэмцэх үндэсний хөтөлбөр (2010) батлагдсан нь сайшаалтай боловч ихэнх нь хэрэгжихгүй байгаа нь малчдыг байгаль орчны өөрчлөлт, түүнээс үүдсэн ядууралд улам бүр эмзэг болгож байгаад Тусгай Илтгэгч санаа зовниж байна. Тиймээс малчдын амьдрах нөхцлийг сайжруулах, малчид, ялангуяа залуу малчдыг шаардлагатай тохиолдолд өөр ажил эрхлэх чадвартай байлгах үүднээс тэднийг ур чадварт суурилсан сургалтад хамруулах механизм бий болгох бодлого боловсруулан, хэрэгжүүлэхийг Тусгай Илтгэгч Засгийн газраас хүсч байна.

#### **Д. Үндэстний цөөнх**

47. Монгол Улс нь олон үндэстэн, ястны өлгий нутаг бөгөөд нийт хүн амын 17,6 хувийг<sup>28</sup> барга, буриад, чантуу, дөрвөд, казах, цаатан, тува зэрэг үндэсний цөөнх эзэлдэг. Ерөнхийдөө үндэстний цөөнх иргэний харъяалалаас үүдэн олгогдсон хуульд заасан эрхээ эдэлдэг боловч зарим нэг үндэстний цөөнхийн эдийн засаг, нийгмийн болон соёлын хөгжлийн төвшин бусдаас доогуур байна. Хэдийгээр энэ нь төрөөс зориуд явуулж буй бодлого биш боловч үндэсний цөөнх албан бусаар алагчлалд өртөж байна.
48. Хүний эрхийг хэрэгжүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд Монгол Улс үндэстний цөөнхийн эх хэлээрээ сурч боловсрох эрхийг хангах зэргээр тэдний эрхийг хамгаалах арга хэмжээ авч байгааг Тусгай Илтгэгч сайшааж байна. Боловсролын эрхийн талаарх Тусгай Илтгэгч 2010 онд Монгол Улсад айлчлах үеэрээ тэмдэглэж байсанчлан төрөөс авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний үр дүнд үндэсний цөөнхийн эрхийг хамгаалахад нэлээд ахиц дэвшил гарч байна. Гэвч одоогоор үндэстний цөөнхөд хандсан боловсролын бодлого байхгүй, боловсон хүчин дутмаг, үндэстний цөөнхийн хэлээр гарсан ном сурах бичиг хүрэлцээгүй байдгаас Монгол хэлээс өөр хэлтэй үндэстний цөөнх эх хэлээрээ боловсрол эзэмших эрхээ эдэлж чадахгүй байна. Тухайлбал, 2010 оны байдлаар Баян-Өлгий аймгийн казах хүүхдүүд хамгийн их сургууль завсардаж, сургуулийн өмнөх боловсролд хамгийн бага хамрагдсан байна. Харин тува хүүхдүүд аль ч шатны боловсролд тун бага хамрагддаг буюу огт хамрагддаггүй байна.<sup>29</sup>
49. Цөөнх хэлтний мэдээлэл авах бололцоог сайжруулах, ялангуяа Монголын олон нийтийн телевизийн хоёрдугаар сувгийг үндэстний буюу хэлний цөөнхийг мэдээллээр хангахад чиглүүлэн ажиллуулах, цөөнх хэлээр үйл ажиллагаа явуулах орон нутгийн мэдээллийн хэрэгсэл байгуулах зэргээр хүчин чармайлт тавьж буйг Тусгай Илтгэгч талархан хүлээн авч байна.
50. Дээр дурдсанчлан хүчин чармайлт тавьж ажиллаж байгаа ч үндэстний цөөнхүүд Монголын нийгмийн амьдралд өнөөг хэр нь бүрэн дүүрэн оролцож чадахгүй байна. Хүлээн авсан тайлангийн дагуу Цаа бугын аж ахуйг сэргээх, цаатнуудын амьдралын түвшинг сайжруулах хөтөлбөр

<sup>28</sup>Монгол Улс, Үндэсний Статистикийн хороо, 2011

<sup>29</sup>НҮБ-ын Монгол Улс дахь баг, Монгол Улсын Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт хэлэлцүүлэг (2010), 5-р хуудас

зэрэг үндэстний цөөнхийг дэмжих олон төсөл, хөтөлбөр аймаг орон нутгийн төвшинд боловсруулагдсан хэдий ч төсвийн хүрэлцээ муу, яамдуудын хоорондын уялдаа холбоо байхгүйгээс үүдэн бүрэн хэрэгжиж чадахгүй байна.<sup>30</sup> Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын 169 дүгээр конвенцид Монгол Улс нэгдэн ороогүйн улмаас олон улсын хэм хэмжээгээр уугуул болон овог аймгийн тодорхойлолтод багтах үндэстний цөөнхийг тусгай эрхээр хангаж, хамгаалаагүй байна<sup>31</sup>.

51. Түүнчлэн, хууль эрх зүйн өнөөгийн орчин тодорхой үндэстний цөөнхүүдийг, ялангуяа казах үндэстнүүдийг харъяалалгүй болоход хүргэж буй талаарх мэдээлэл Тусгай Илтгэгч авсан. Энэ нь гол төлөв Монгол Улс хоёрдмол харъяалалыг зөвшөөрдөггүй, гадаадын иргэн Монгол Улсын харъяалал авахын тулд эхлээд гадаад улсынхаа харъяаллаасаа татгалзах шаардлагатай байдагтай холбоотой. Монгол Улс, Казахстан улсын хооронд анхдагч харъяалалын талаар лавлагаа мэдээлэл солилцох үйл ажиллагаа удааширч байгаагийн улмаас олон казах үндэстэн Монгол Улсын харъяаллаа сэргээхийн тулд ихээхэн бэрхшээлтэй тулгардаг. Мөн харъяалалгүй иргэд харъяалалгүй гэж мэдэгдэхээсээ эмээж Монгол Улсын харъяатаа дахин сэргээх буюу харъяат болох хүсэлтээ холбогдох байгууллагуудад гаргадаггүй байна.

#### **Е. Шилжин суурьшигчид**

52. Хүмүүс хот руу амьдралын нөхцлөө сайжруулах, хөдөлмөр эрхлэх, хүүхдийн боловсрол, эрүүл мэндийн халамж үйлчилгээ хүртэх зорилгоор нүүж байгаагаас хөдөө орон нутгаас хот суурин руу чиглэсэн шилжилт, хөдөлгөөн сүүлийн арван жилд эрс нэмэгдлээ. 2010 оны байдлаар нийт хүн амын 45 хувь нь дан ганц Улаанбаатар хотод амьдарч байв. Ихэнхдээ бүртгэлгүй явагддаг хүн амын шилжих хөдөлгөөн нь Засгийн газарт нийгэм-эдийн засгийн ихээхэн дарамт учруулдаг.<sup>32</sup>
53. Иргэний бүртгэлийн мэдээллийн нэгдсэн сантай болсон зэрэг дэвшил гарч байгаа ч хөдөө орон нутгаас шилжин ирэгсэд хаягийн бүртгэл хялбар, түргэн шуурхай хийлгэж чадахгүй, байнга бэрхшээлтэй тулгарч байна. Энэ нь тэдний газар өмчлөх, хөдөлмөр эрхлэх, хууль зүйн туслалцаа, хүүхдийн боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, төрийн бусад үйлчилгээ хүртэх боломжийг ноцтой хязгаарладаг. Мөн ажил хөдөлмөр эрхлэхэд шаардлагатай ур чадвар байхгүйгээс хот сууринд шилжин ирж, амьдарч байгаа өрхүүд хүүхдүүдээ тэжээлэг хоол хүнсээр хангах, дулаан хувцаслахад бэрхшээлтэйн байдгийн дээр дүрэмт хувцас, хичээлийн хэрэгсэл худалдан авах гээд наад захын хэрэгцээг нь хангах боломжгүй байдаг.
54. Мэдээ баримтаас үзэхэд, ядуу хүн хот суурин газарт ажил олох бололцоо бага, ажил эрхэлж буй эмэгтэйчүүд ижил ажлын байран дахь эрэгтэйчүүдээс бага цалин хөлс авдаг тэнд нийгмийн зөрчил, гэр бүлийн хүчирхийлэл нэмэгдэж байна.<sup>33</sup> Цаашлаад залуучуудын дунд

<sup>30</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний тайлан*(2010), 90-91 хуудас

<sup>31</sup> Олон улсын цөөнхийн эрхийн бүлэг, *Дэлхийн цөөнх, уугуул иргэдийн байдал* 2011

<sup>32</sup> Дэлхийн Эрүүл мэндийн байгууллага, *Монгол Улстай хамтран ажиллах стратеги*, 2010-2015, 14-р хуудас

<sup>33</sup> НҮБ-ын Хөгжлийн тусламжийн хүрээ 2012-2016, 56-р хуудас

ажилгүйдэл өндөр байгаа нь гэмт хэрэг, архидалт зэрэг нийгмийн асуудлуудыг даамжруулж болзошгүй.

55. Хөдөө орон нутгаас хот руу шилжин ирсэн хүмүүс хот суурин газрын тогтолцоо, үйлчилгээ авах арга замын талаар ойлголт мэдлэггүйн улмаас хотын амьдралтай дасан зохицоход ихээхэн бэрхшээлтэй тулгардаг болох нь Тусгай Илтгэгчийн анхаарлыг татлаа. Хөдөө орон нутгаас шилжин ирж, нийслэлд бүртгэлгүй амьдарч байгаа хүүхдүүдийн эрүүл мэндийн нөхцөлд тусгайлан анхаарал тавих хэрэгтэйг Тусгай Илтгэгч онцлон тэмдэглэж байна.

### **Ё. ХДХВ/ДОХ-той амьдарч буй хүмүүс**

56. Монгол Улс нь ХДХВ-ын тархалт багатай орнуудын нэг юм. 2011 оны эцсийн байдлаар 1992 оноос хойш халдвар авсан нийт 100 хүн бүртгэгдээд байна.<sup>34</sup> Өвчний тархалт бага байгаа боловч авсан мэдээллээс үзэхэд ХДХВ/ДОХ-той амьдарч буй хүмүүс ялгаварлан гадуурхалт, гутаан доромжлолд ихээхэн өртдөг. Ялгаварлан гадуурхалтын олон хэлбэр, ялангуяа эрүүл мэндийн үйлчилгээний байгууллагуудын зүгээс үзүүлэх ялгаварлан гадуурхалтаас үүдэн тэд өөрт ноогдсон эрүүл мэндийн үйлчилгээг авахаас татгалзахад хүрдэг. ХДХВ/ДОХ-той амьдарч буй хүмүүсийн өртөж буй ялгаварлан гадуурхалт, гутаан доромжлолыг багасгах зорилгоор ХДХВ/ДОХ-оос сэргийлэх тухай хуульд саяхан нэмэлт өөрчлөлт оруулсныг Тусгай Илтгэгч сайшааж байна. Цаашид хуулийн заалтуудыг бүх түвшинд амжилттай хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлдэг механизм бий болгох нь зүйтэй гэж Тусгай Илтгэгч зөвлөж байна.
57. Монгол Улсад залууст учирч буй өнөөгийн эрсдэлд Тусгай Илтгэгч ихээхэн санаа зовниж байна. Хүн амын энэ хэсгийн дунд мэдээлэл, мэдлэг, ойлголт дутмаг, ажилгүйдэл, архидалт өндөр байгаа нь тэднийг бэлгийн замаар халдварладаг өвчин, ХДХВ/ДОХ-д онцгой эмзэг болгож байна.
58. ХДХВ/ДОХ-оос сэргийлэх ажлыг уялдуулан зохицуулах үндэсний хороог Засгийн газрын 240 дүгээр тогтоолоор 2006 онд байгуулсан. 2011 онд Засгийн газрын 7 дугаар тогтоолоор тус хорооны удирдлага, зохион байгуулалтыг Эрүүл мэндийн яаманд шилжүүлсэн. Уг хорооны ажлын үр дүнд зарим нэг ахиц дэвшил харагдаж байсан боловч шинэ Засгийн газрын тус хороог татан буулгахаар төлөвлөж буй нь харамсалтай байна.
59. Түүнчлэн, ХДХВ/ДОХ-той амьдарч буй хүмүүст үзүүлэх үйлчилгээг цаашид үргэлжлүүлэн хүргэх эсэх нь тодорхойгүй гэдэг тайланг Тусгай Илтгэгч хүлээн авсан. ХДХВ/ДОХ-той амьдарч буй хүмүүсийн эмчилгээ, халамж үйлчилгээ, тусламж дэмжлэгийг цогцоор хүртэх бололцоог хангахыг Тусгай Илтгэгч төрөөс хүсч байна.

### **Ж. Бэлгийн цөөнх**

60. Монгол Улсын Үндсэн хуульд ялгаварлан гадуурхахын эсрэг заалт байдаг боловч бэлгийн чиг баримжаан дээр үндэслэсэн ялгаварлан гадуурхахыг

---

<sup>34</sup> Монгол Улсын Засгийн газар, *ДОХ-той тэмцэх үйл ажиллагааны тайлан 2010 оны 1 сараас 2011 оны 12 сар* (2012)

хориглох тухай хууль тогтоомжид тодорхой заагаагүй. Үүний улмаас Монгол Улсад лесбиан, гей, бисексуал, трансжендэр (ЛГБТ) хүмүүс бие махбодийн болон бэлгийн хүчирхийлэл амсах, шалтгаангүйгээр баривчлагдан саатуулагдах, баривчлагааны үеэр бие махбодийн болон бэлгийн хүчирхийлэл амсах зэргээр хүчирхийлэлд байнга өртөж байна (A/HRC/WG.6/9/MNG/3). Цагдаагийнхны цээрлэл, хавчлагад дахин өртөж, зовлон амсах вий гэсэн айдсын улмаас дарамт, хүчирхийлэлд өртсөнөө мэдэгдэхгүй байх нь элбэг байдаг.

61. ЛГБТ хүмүүсийн эсрэг байнга гардаг ялгаварлан гадуурхалт төрийн, хувийн, төрийн бус хүрээнд цагдаа, шүүх, эрүүл мэндийн байгууллага, боловсрол, орон байр, хэвлэл мэдээлэл гээд бараг бүх салбарыг хамардаг. Ийм хэлбэрийн доромжлол, гадуурхал нь ЛГБТ хүмүүсийг эрүүл мэндийн үйлчилгээ хүртэх, хөдөлмөр эрхлэх, нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөхөд нь томоохон тээг саад болдог. Гутаан доромжлолоос болоод боловсрол эзэмших, хөдөлмөр эрхлэхэд хүндрэлтэй байдаг тул ЛГБТ хүмүүсийн нэлээд хэсэг нь ядуу нөхцөлд амьдарч буйд Тусгай Илтгэгч санаа зовниж байна.
62. ЛГБТ хүмүүсийн эрхийг үр нөлөөтэй хамгаалах үүднээс хууль тогтоомж боловсруулан гаргах, мэдээлэл түгээх, хүний эрхийн боловсрол олгох замаар нийгэм дэх ялгаварлан гадуурхах үзэл, ойлголтыг бууруулах, бэлгийн чиг баримжаанаас үүдэн үйлдэгдсэн хувь хүний эсрэг халдлага, хүчирхийллийг хууль, шүүхийн хүрээнд үнэн зөв, нарийн сайн мөрдөн шалгаж, шийтгэдэг байх нь зүйтэй гэсэн 2011 оны Монгол Улсын Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт хэлэлцүүлгээс гарсан зөвлөмжийг хэрэгжүүлэхийг Тусгай Илтгэгч Засгийн газраас хүсч байна.

## **VI. Ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа иргэд эрхээ эдлэхэд тулгарч буй сорилт бэрхшээл**

63. Ядуу нөхцөлд амьдарч буй хүмүүс бүх төрлийн эрхээ эдлэхтэй холбоотой сорилт бэрхшээлүүдтэй олон тулгардаг боловч тайлангийн энэ хэсэгт Тусгай Илтгэгчийн өмнөх тайлангууддаа нарийвчлан дурдсан болон энэ удаагийн айлчлалын үеэр дэлгэрэнгүй мэдээлэл авсан эрхүүдийн талаар дүгнэж авч үзнэ.

### **A. Нийгмийн хамгаалал хүртэх эрх**

64. НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын конвенц (9 дүгээр зүйл), Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц (26 дугаар зүйл, 1 дэх заалт), Эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцид заасанчлан нийгмийн хамгаалал хүртэх эрх нь олон улсын хүний эрхэд хамаарна. Конвенцийн дагуу нийгмийн хамгааллын эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд улс орнууд дотоодын хууль, эрх зүйн дагуу нийгмийн хамгаалал, туслалцаа үйлчилгээ үзүүлэх, тэдгээрийн тогтвортой байдлыг хангах, халамжийг хэмжээ болон хугацааны хувьд хүрэлцээтэй байх, халамжийн хэлбэр нь хүний нандин чанарыг хүндэтгэх, ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчимд нийцүүлсэн байх явдлыг хангаж ажиллана. Иймд улс орнууд нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бий болгох үүрэг хүлээнэ.



65. 1990 онд ардчилсан хувьсгал өрнөснөөс хойш Монгол Улс төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засагт богино хугацаанд шилжсэн. Үүнээс өмнө нийгмийн хамгааллын асуудалд төрийн оролцоо ихээхэн чухал нөлөөтэй байв. Харин шилжилтийн үетэй зэрэгцэн ядуурал нэмэгдэж, эдийн засгийн тодорхойгүй байдал бий болж, шийдвэрлэх шаардлагатай олон бэрхшээл сорилт тулгарсан. Урьд урьдын засгийн газрууд нийгмийн хамгааллын янз бүрийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэх замаар ядуурал, тэгш бус байдлыг гэтлэн давахыг оролдож байлаа. Угаас хөрөнгө нөөц хязгаарлагдмал байдаг учраас өнөөгийн нөхцөлд тулгамдаж буй гол асуудал нь нийтийг хамарсан нийгмийн хамгааллын тогтолцоог өөрчлөн зорилтот бүлэгт чиглүүлэхэд оршиж байна.
66. 1995 онд нийгмийн хамгааллын шинэ тогтолцоо бий болсноос хойш энэхүү тогтолцооны гол бүрэлдэхүүн хэсгүүд болох нийгмийн халамжийн үйлчилгээ, тусламж, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйлчилгээ, нийгмийн даатгал зэрэг нь иргэдийг ядууралд нэрвэгдэхээс түр аргацаах шинж чанартай байна.<sup>35</sup> Хүүхэд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, ахмад настан зэрэг нийгмийн эмзэг бүлэгт чиглэсэн хэд хэдэн хөтөлбөр хэрэгжиж байгаа нь тэмдэглүүштэй.
67. Сүүлийн жилүүдэд багагүй ахиц дэвшил гарч байгаа боловч нийгмийн хөтөлбөрүүд зорьсон үр дүндээ хүрэх нь цөөн байна. Улс төрийн зорилготой, хэтэрхий тарамдсан, түр зуурын шинжтэй хөтөлбөрүүд нь Монголын хүн амын эмзэг хэсэгт хүрэхгүй, тэдний нийгмийн хамгаалал хүртэх эрхийг хөсөрдүүлж байна.
68. Түүнчлэн Тусгай Илтгэгчийн хүлээн авсан тайлангуудаас харахад сүүлийн жилүүдэд өмнөх Засгийн газрууд нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд оруулах өөрчлөлтийг сонгуулийн санал авах хэрэгсэл болгон ашиглаж иржээ. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог улс төрийн зорилгоор өөрчлөх, ялангуяа бүх хүүхдэд тэтгэмж олгох хөтөлбөр нь хүн амын дунд төөрөгдөл үүсгэж, нийтийг хамарсан тогтолцоо үр нөлөөгүй гэсэн ерөнхий ойлголтыг төрүүлсэн. Нийтийг хамарсан тэтгэмж нь хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэх сэдэлд сөргөөр нөлөөлдөг, ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа хүмүүс мөнгөө ухаалгаар зарцуулдаггүй гэсэн ямар нэг баттай нотолгоо байхгүй таамаглал нь өнөөдөр нийгмийн бодлогыг тодорхойлох үндэс болж байна. Өмнөх нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдийг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд гарсан ноцтой алдаанууд нь нийтийг хамарсан халамжийн хөтөлбөрийн ашиг тусыг бүхэлд нь үгүйсгэх шалтгаан болох ёсгүй юм. Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүд нь нотолгоонд суурилсан, хүний эрхийн зарчим, хэм хэмжээ, ялангуяа ядуу нөхцөлд амьдарч буй хүмүүсийн бие даасан байх, үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хүндэтгэсэн байх шаардлагатай.
69. Айлчлалын хугацаанд Тусгай Илтгэгч Засгийн газрын зүгээс нийгмийн хамгааллын шинэ стратеги боловсруулан хэрэгжүүлж байгаа тухай мэдээлэл авсан. Засгийн газрын зүгээс нийгмийн хамгааллын тогтолцоог улс төрөөс ангид байлган, сайжруулах болсныг талархан хүлээн авч байна.
70. Засгийн газрын зүгээс нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хүний эрхийн зарчмын үүднээс хандах хэрэгтэйг ойлгож, тодорхой арга хэмжээ авч буйг

<sup>35</sup> Азийн Хөгжлийн Банк (ADB), “Монгол Улсын Нийгмийн Хамгааллын салбарыг сайжруулах”, Нийгмийн хамгааллын төслийн товч тойм, 2009 оны 10 сар, 1-р хуудас

Тусгай Илтгэгч талархан дэмжиж байна. Энэ талаар болон тайлангийн хүрээнд, Засгийн газрыг олон улсын эрх зүй болон Үндсэн хуулийн хүрээнд авсан үүрэг амлалтдаа нийцүүлсэн, нийгмийн эмзэг хэсгийг нэн тэргүүнд тавьсан нийгмийн хамгааллын тогтолцоо бий болгоход нь дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор ТусгайИлтгэгч зөвлөмж гаргасан болно<sup>36</sup>.

### **Зорилтот бүлгүүдийг тодорхойлох**

71. Зорилтот бүлгүүдийг хараат бус, нотолгоонд суурилсан тайлангууд дээр үндэслэн, нийт хүн ам, оролцогч бүх талуудтай зөвлөлдөх замаар шалгах аргачлалыг иж бүрнээр үнэлэн хэрэглэхийг Тусгай Илтгэгч Засгийн газраас хүсч байна. Энэхүү аргачлалыг хэрэгжүүлэхдээ захиргааны зардалд онцгой анхаарч ажиллах шаардлагатай.
72. Зорилтот бүлгүүдийг тодорхойлох механизм нь халамжийг хүн амын нэн ядуу хэсэгт хүргэх зорилготой боловч хүний эрхийн хувьд үүнийг анхаарч үзэх шаардлагатай. Хэдийгээр нийтийг хамарсан хамгааллыг алхам алхмаар бий болгох зорилготой урт хугацааны стратегийн хүрээнд хүн амын эмзэг, ядуу бүлгүүдийг нэн тэргүүнд сонгож авах байдлаар зорилтот хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж байгаа ч энэ нь хүний тэгш эрхийн хэм хэмжээг тодорхой хэмжээгээр зөрчиж байгаа юм. Тиймээс зорилтот хөтөлбөрийг цаашид зөвхөн нийтийг хамарсан хамгаалал бий болгох төлөвлөгөөтэйгээр хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.
73. Халамж хүртэгсдийг шударга бусаар ялган орхигдуулахгүй байх, хүний эрхийн бусад зарчмуудыг даган биелүүлэхийн тулд нийтийг хамарсан хамгааллыг алхам алхмаар бий болгох зорилготой урт хугацааны стратегийн хүрээнд зорилтот хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх нь чухал.
74. Нийтийг хамарсан, оролцоонд суурилаагүй халамж нь захиргааны зардал хамгийн бага шаарддаг, хамгийн энгийн тогтолцоо учираас зорьсон зорилтдоо хүрэх магадлал өндөртэй. Нийтийг хамарсан халамжийг бүх хүн авах бололцоотой учираас авлига үүсэх боломж бага бөгөөд халамж хүртсэнийхээ төлөө ямар нэг гутаан доромжлол хүлээдэггүй сайн талтай.
75. Орлогын тэгш бус байдал буюу ядууралыг арилгахад чиглэсэн тогтолцоог бий болгох нь нийгмийн зарим хэсгийг орхигдуулахад хүргэж болзошгүй. Учир нь халамж хүртэгсдийг сонгох ажиллагаа нь ярвигтай, бас ихэнхдээ маргаан дагуулдаг. Төрийн зүгээс энэ алдааг багасгахын тулд захиргааны зардлыг үлэмж хэмжээгээр нэмэгдүүлдэг зарим нэг механизм (жишээ нь: зорилтот бүлгийг дахин шалгаж тодорхойлох, зорилтот бүлгийг дахин шинээр тогтоох)-ыг хэрэгжүүлдэг боловч халамжийг зүй ёсоор хүртэх шаардлагатай хүмүүсийг орхигдуулж, нийгмийн хамгаалал хүртэх эрхийг нь зөрчдөг. Халамжийн гадна үлдсэн хүмүүс нь ихэвчлэн халамжийн эрхээ шаардан хангуулах бололцоо багатай хүн амын эмзэг хэсэг байдаг.
76. Зорилтот бүлгүүдийг тодорхойлох нь Монгол Улсад хэрэгжүүлэхэд өртөг зардал хэт өндөр, төвөгтэй захиргааны тогтолцоо байж болох юм. Түүнчлэн төлөөлөх арга хэрэглэн шалгах аргачлал авч хэрэглэх нь тооцооллыг бүр ярвигтай болгож, улмаар шалгуур үзүүлэлтүүдийг ойлгомжгүй болгох, зорилтод халамж хүртэгсэд журмыг ойлгоход төвөг

---

<sup>36</sup> Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос гаргасан Нийгмийн хамгааллын эрхийн талаарх 19 дугаар ерөнхий зөвлөмж (2008)

нөхцөл үүсгэж болох юм. Журам дүрэм, үйл явц ил тод бус байх нь хувь хүнийг хамгаалал хүртэх эрхээ хангуулахад ихээхэн бэрхшээл учруулдаг.

77. Өмнөх тайлангуудад онцлон тэмдэглэж байсанчлан дээр дурдсан шалтгааны улмаас нийтийг хамарсан хөтөлбөр нь дараах хүний эрхийн зарчимд нийцсэн байх шаардлагатай болохыг Тусгай Илтгэгч Засгийн газарт зөвлөн сануулж байна. Үүнд: (а) хүний эрхийн хэм хэмжээний түгээмэл зарчимд нийцэх, (б) тэгш байдал, үл ялгаварлан гадуурхах зарчимд нийцэх, (в) авлига, заль мэх гаргах нь голдуу нэн ядуу хэсгийн нийгмийн халамж хүртэх боломжийг нь хаадаг тул халамж хүртэгсдийг сонгож авахад эдгээрийн эрсдлийг бууруулах, (г) тавигдах шаардлагад нийцсэн хүмүүсийг халамж хүртсэнийхээ төлөө гутаан доромжлол амсах боломжийг бууруулах.

### **Хууль эрх зүйн болон институцын тогтолцоо, түүнд тулгуурлан гарсан урт хугацааны стратеги**

78. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоог тогтвортой, ил тод, хариуцлагатай байлгахын тулд энэ талаар хууль тогтоомжинд<sup>37</sup> тусгаж өгөх шаардлагатай.
79. Хууль эрх зүйн болон институцын хүчтэй тогтолцоо үгүйлэгдэх, түүнд суурилсан урт хугацааны стратеги дутмаг байх нь нийгмийн хөтөлбөрүүдийг улс төрийн нөлөөлөлд эмзэг болгох сөрөг талтай. Мөн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн бүх шатанд төрийн байгууллагуудын оролцоог хууль эрх зүйн болон институцын хүрээнд хангаж урт хугацаагаар чадахгүй байх нь зорилтот хамгаалал хүртэгсдийг эрхээ эдлэхэд ноцтой саад учруулдаг.
80. Нийгмийн хамгааллын стратегийг санхүүгийн хувьд тогтвортой, найдвартай байж, үр нөлөөтэй хэрэгжихэд нь түүнийг хуулиар тодорхойлох, хэрэгжүүлэхэд нь хөрөнгө нөөц хуваарилах, бүтцийг нь урт хугацаагаар институц байгуулж баталгаажуулах явдал урьдач нөхцөл болно. Цаашлаад энэ нь нийгмийн хөтөлбөрүүд засгийн газар өөрчлөгдөх бүрт дуусгавар болох, орлогын буюу бусад дэмжлэг гэнэт зогссоны улмаас халамж хүртэгсдийг хөтөлбөр хэрэгжүүлж эхлэхээс өмнө байснаас илүү хүнд нөхцөлд оруулахгүй байхаас хамгаалах баталгаа болно.

### **Хүрэлцээтэй байх**

81. Төрийн зүгээс халамжийг хэмжээ болон хугацааны хувьд хүрэлцээтэй байх, халамжийн хэлбэр нь хүний нандин чанарыг хүндэтгэн, ялгаварлан гадуурхахгүй байхыг ханган ажиллах ёстой.<sup>38</sup>

### **Хариуцлагатай байх**

82. Хариуцлагын үр нөлөөтэй механизм нь халамж хүртэгсдийн хамгааллыг нэмэгдүүлээд зогсохгүй нийгмийн хөтөлбөрийн үр нөлөөг сайжруулж,

<sup>37</sup> Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос гаргасан Нийгмийн хамгааллын эрхийн талаарх 19 дугаар ерөнхий зөвлөмж (2008), 16-р догол мөр

<sup>38</sup> Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос гаргасан Нийгмийн хамгааллын эрхийн талаарх 19 дугаар ерөнхий зөвлөмж (2008), 22-р догол мөр

алдаа дутагдал, буруу удирдлагын эрсдлийг бууруулж, нийгмийн хамгааллын тогтолцооны талаарх олон нийтийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлдэг. Нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд хариуцлага тооцох, түүнийг засч залруулах механизм байхгүй тохиолдолд ямар эрх, үүрэгтэй болох нь ойлгогдохгүй болох төдийгүй улс төрийн болон орон нутгийн элитүүдийн ашигладаг зорилгодоо ашигладаг ивээн хамгаалагч-үйлчлүүлэгчийн харилцааны хэрэгсэл мэтээр харагдахад хүргэнэ. Тиймээс нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрийн удирдлагын үйл ажиллагааг хянах хариуцлагын хараат бус, үр нөлөөтэй механизм болоод өргөдөл гомдол хүлээн авч, шийдвэрлэх механизм бий болгох нь эрх мэдэлтнүүд түүнийг буруугаар ашиглахаас урьдчилан сэргийлэхэд нэн чухал юм.

## **Б. Орон сууц**

83. Монгол Улсын хөдөө орон нутаг, алслагдсан газарт ядуурлын түвшин өндөр боловч хот суурин газарт амьдралын нөхцөл илүү хүнд байна. 2000 оноос хойш Монгол Улсад хотжилт хурдацтайгаар явагдаж байна. Улаанбаатар хотын хүн ам жилд 4,2 хувиар нэмэгддэг бол мөн хугацаанд хөдөө орон нутгийн хүн ам дунджаар 1,9 хувиар буурч байна. Нийслэл хотын хүн ам нийт хүн амын 44 хувийг, хот суурин газрын хүн ам 68 хувийг эзэлж байгаа нь Засгийн газарт нийгэм-эдийн засаг, эрүүл мэндийн томоохон сорилт бэрхшээл болж байна.<sup>39</sup> Хөдөө орон нутгийн хүн ам 2000 онд 43 хувь байсан бол 2010 онд буурч 32 хувь болов.<sup>40</sup>
84. Хот суурин газарт, ялангуяа Улаанбаатар хотод орон сууцны хэрэгцээ нь нийлүүлэлтээ давсан байгаа нь орон сууцны хангамж, нөхцөлд муугаар нөлөөлж байна. Тусгай Илтгэгчийн хүлээн авсан тайлангуудаас үзэхэд 2010 оны байдлаар Улаанбаатар хотын 273 мянган өрхийн 168 мянган өрх нь гэр хороололд амьдарч байна.<sup>41</sup> Тусгай Илтгэгч нийслэл хотын албан бус суурьшлын бүсэд амьдарч байгаа өрхүүдийн төлөөлөлтэй уулзаж, орон байр, ус, ариун цэврийн байгууламжийн хүртээмж хангалтгүй, нийгмийн суурь үйлчилгээ хүртэх нь хязгаарлагдмал, туйлын баталгаагүй нөхцөлд амьдарч буйтай биеэр танилцлаа. Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллагын үзэж байгаагаар халаалтын систем хангалтгүй байгаагаас үүдсэн агаар, хөрсний бохирдол, амьсгалын замын өвчин, элэгний үрэвсэл зэрэг эрүүл мэндийн ноцтой эрсдэл үүсэх нөхцөл болж байна.<sup>42</sup>
85. Хүний эрхийн олон улсын эрх зүйн дагуу төр бүх орц материал нь шаардлага хангасан орон байраар хангах үүрэг хүлээдэг. Шаардлага хангасан орон сууцанд тавигдах шаардлагыг Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос гаргасан 4, 7 дугаар ерөнхий зөвлөмжид тодорхойлж өгсөн. Энэхүү тавигдах шаардлагад хүртээмжтэй байх, үйлчилгээ авах боломжтой байх, оршин суух боломжтой байх, байршил, худалдан

<sup>39</sup> Дэлхийн Эрүүл мэндийн байгууллага, *Монгол Улстай хамтран ажиллах стратеги*, 2010-2015, 16-р хуудас

<sup>40</sup> НҮБ-ын Хүн амын сан, *Монгол Улсын нийгэм-эдийн засаг хөгжил, нийгмийн бодлогод үзүүлэх хүн амын чиг хандлагын нөлөө*(2013)

<sup>41</sup> НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр, *Монголын Хүний Хөгжлийн Илтгэл 2011: Эмзэг байдлаас тогтвортой байдал руу: Байгаль орчин ба хүний хөгжил* (2001)

<sup>42</sup> Дэлхийн Эрүүл мэндийн байгууллага, *Монгол Улстай хамтран ажиллах стратеги*, 2010-2015, 16-р хуудас

авахуйц байх гэсэн зарчмууд багтдаг. Хүртээмжтэй байх гэдэг нь найдвартай ундны ус, хоол унд бэлтгэх, халаах, гэрэлтүүлэх эрчим хүч, ариун цэвэр, угаалгын байгууламж, хоол хүнс хадгалах хэрэгсэл, хог хаягдал хаях газар, усны хоолойгоор хангагдах, яаралтай тусламж авах боломжтой байх зэргийг хэлнэ. Оршин суугчид орчны нөлөөлөл (Монголд хатуу өвөл болдгоос энэ нь нэн чухал), бусад эрүүл мэндэд учирч болох аюул, бүтцийн аюул занал, өвчний халдвар тээгчдээс хамгаалагдах шаардлагатай орон зайтай байх ёстой. Орон сууцны байршил нь хөдөлмөр эрхлэх сонголт олгох, эрүүл мэнд, халамжийн үйлчилгээ, сургууль, цэцэрлэг, бусад нийгмийн байгууламжийн хүртээмжтэй байх нөхцлийг хангаж байх шаардлагатай. Орон сууцны талаарх хууль тогтоомж, бодлогын аль аль нь хүн амын эмзэг бүлгүүдийн тусгай шаардлагыг бодолцож, түүнийг тусгасан байх ёстой.<sup>43</sup> Худалдан авахуйц байна гэдэг нь бас чухал. Орон сууцанд хувь хүний буюу гэр бүлийн төлөх төлбөрийн хэмжээ бусад суурь хэрэгцээгээ хангахтай нь тэнцэх буюу түүнээс өндөр байх ёсгүй. Энэ нь аргагүй нөхцөл байдлаас болоод өндөр үнэтэй орон сууц сонгохоос өөр аргагүй болдог залуу гэр бүлүүдэд илүү хамааралтай. Тиймээс орон сууцны төлбөрийг нийт орлогын түвшинтэй шууд хамааралтай байлгах, орон сууц худалдан авах боломжгүй хэсэгт улсаас татаас олгож сууцаар хангах боломжийг судлах шаардлагатай.

86. Урьд өмнө байгаагүйгээр хурдацтай хотжиж буй хот суурин газрын хүн амыг шаардлагатай дэд бүтцээр хангахад Засгийн газарт ихээхэн бэрхшээл тулгарч байна гэж Тусгай Илтгэгч үзэж байна. Тэрээр өмнөх Засгийн газар, Улаанбаатар хотын захиргааг НҮБ-ын Хүн амын нутагшил, суурьшлын хөтөлбөр (НҮБ-ХАБИТАТ)-тэй хамтран гэр хорооллын нөхцлийг сайжруулах төсөл хэрэгжүүлж эхэлснийг талархан хүлээн авч байна. Гэвч хуучин орон сууцны барилгуудын шатны хөндийн хэсэгт амьдарч буй албан бус суурьшигчдын нөхцөл байдал санаа зовоосон асуудал болж байна. Тэдний амьдарч буй энэхүү баталгаагүй нөхцлийг хүний эрхийн зарчмын хүрээнд үнэлж, яаралтай шийдвэрлэх арга хэмжээ авах шаардлагатай байна.

## **В. Эрхээ хамгаалуулах эрх**

87. Сүүлийн жилүүдэд Засгийн газрыг зүгээс Төлбөрийн чадваргүй иргэнд хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөр(2007-2012)<sup>44</sup>, Шударга шүүхийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, хүний эрхийг хамгаалах хамтарсан хөтөлбөр (2007) хэрэгжүүлэх зэргээр ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа иргэдийн эрхээ хамгаалуулах явдлыг сайжруулах олон тооны санал санаачилга гаргасан. Эдгээр төслийн үр дүнд 21 аймаг, нийслэлийн 9 дүүрэг, 6 суманд хууль зүйн зөвлөлгөө өгөх төв байгуулагдлаа.<sup>45</sup> Хууль зүйн клиник, эвлэрүүлэн зуучлах зэрэг маргааныг шийдвэрлэх олон тооны механизм бий болсон боловч зарим тохиолдолд эдгээр төвүүдэд хязгаарлагдмал хөрөнгө нөөц хуваарьладаг нь үйлчилгээний чанарыг бууруулж байгаад Тусгай Илтгэгч санаа зовниж байна.

<sup>43</sup> Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос гаргасан Нийгмийн хамгааллын эрхийн талаарх 4 дүгээр ерөнхий зөвлөмж (1991)

<sup>44</sup> НҮБ-ын Шударга шүүхийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, хүний эрхийг хамгаалах төсөл, 2007 оны 4 сараас 2009 оны 6 сар

<sup>45</sup> НҮБ-ын Шударга шүүхийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, хүний эрхийг хамгаалах төсөл

88. Хууль зүйн туслалцааны тухай хуулийн төсөл өнөөгийн эрх зүйн шинэчлэлийн нэг хэсэг болж батлагдах гэж байгаа гэсэн мэдээг Тусгай Илтгэгч хүлээн авсан. Засгийн газрын зүгээс хуулийн төслийг боловсруулах явцад өргөн хэмжээний хэлэлцүүлэг явуулсныг Тусгай Илтгэгч талархан хүлээн авч байгаа бөгөөд хуулийг цаг алдалгүй батлахыг дэмжиж уриалж байна. Мөн энэ нь цаашид хууль тогтоомжийг боловсруулахад олон нийтийн хэлэлцүүлэг хийх нэгэн жишиг болохыг Тусгай Илтгэгч зөвлөмж болгож байна.
89. Хүүхдийг шүүхтэй холбоотой тогтолцоонд чухал дэвшил гарч байгаа боловч хүний эрхийн олон улсын хэм хэмжээг бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэхэд хүчин чармайлт тавих шаардлагатай хэвээр байна. НҮБ-ын Хүүхдийн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндсэн чиглэл (НҮБ-ын Ерөнхий Асамблейн 45/112 тогтоол)-д нийцүүлэн нөхөн сэргээх хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, хүүхдийн гэмт хэргийн суурь шалтгаанд нь анхаарал хандуулах үүднээс хүүхэд төвт урьдчилан сэргийлэх арга барилыг нэвтрүүлэх, урьдчилан саатуулах байрыг зохих ёсоор, ялангуяа хүүхдэд ээлтэй байхаар тоноглоход анхаарахыг Тусгай Илтгэгч Засгийн газраас хүсч байна.

## **VII. Олон улсын тусламж, хамтын ажиллагаа**

90. Монгол Улс, дэлхийд хамгийн их гадаадын тусламжаас хамааралтай улс байсан бөгөөд 1991 оноос 2002 онд 2,5 тэрбум ам.долларын гадаадын тусламж авч байв. Гэвч сүүлийн жилүүдийн эдийн засгийн эрчимтэй өсөлтөөс үүдэн тусламжаас хамаарах хамаарал нь буурсан.<sup>46</sup>
91. Монгол Улс, доогуур дундаж орлоготой орон болсон боловч нийгмийн бодлогын хүрээг өргөжүүлэх, хүний эрхийн хууль эрх зүйн болон институцын тогтолцоог сайжруулах зэрэгт олон улсын хамтын ажиллагаа чухал хэвээр байна. Мөн нийгэмд тэгш бус байдал өндөр байгаа нь олон улсын хамтын нийгэмлэгийн дэмжлэгийг үргэлжлүүлэн авахыг шаардаж байгаа учраас ядуурлын бууруулах цогц хөтөлбөр боловсруулахад шаардлагатай санхүүжилтээр туслахыг Тусгай Илтгэгч хандивлагч улс, байгууллагуудаас хүсч байна.
92. Түүнчлэн хандивлагч орон, олон улсын байгууллагуудын тусламжийн хүрээнд үзүүлж буй үйлчилгээг үргэлжлүүлэхэд анхаарал тавьж ажиллахыг Тусгай Илтгэгч Засгийн газраас хүсч байна. ХДХВ/ДОХ-той холбоотой тусламж, сүрьеэ өвчтэй амьдарч буй хүмүүст үзүүлж буй эрүүл мэндийн үйлчилгээнд онцгой анхаарал тавих нь зүйтэй. ХДХВ/ДОХ-той тэмцэх үйл ажиллагаа (Глобал сан), сүрьеэ өвчтэй хүмүүст үзүүлэх үйлчилгээ (GAVI нийгэмлэг)-ний санхүүжилт зогссон нөхцөлд энэ хоёр бүлэгт чиглэсэн үйлчилгээг үргэлжлүүлэх арга хэмжээ авахыг Тусгай Илтгэгч Засгийн газраас хүсч байна.

## **VIII. Дүгнэлт, зөвлөмж**

93. Засгийн газрын зүгээс ядуурал, тэгш бус байдалтай тэмцэх, орлогыг нэмэгдүүлэх, ядуурлыг бууруулах арга хэмжээний үр дүнг сайжруулахаар ажиллаж эхэлснийг Тусгай Илтгэгч сайшааж байна. Гэвч илтгэлд

<sup>46</sup> Bertelsmann Stiftung Transformation Index (BTI)2012, Монгол Улсын тайлан

дурьдсанчлан, баян, ядуугийн хооронд орлогын ялгаа нэмэгдэх, ядуурлыг бууруулах талаархи хууль тогтоомж, бодлогод цоорхой үүсэх, авлигын байнгын эрсдэл зэрэг нь ихээхэн бэрхшээл учруулж байна. Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлтийн үр шимийг хүн бүр хүртэж байх ирээдүйг цогцлооход ядуурлыг бууруулах стратегийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх нь чухал бөгөөд энэ талаар төрөөс яаралтай арга хэмжээ авах шаардлагатай байна.

94. Тайлангийн хэсэг бүрт зөвлөмжүүд орсон боловч Монгол Улсыг хүн амын ядуу хэсгийг эрхээ эдлэхийг нь сайжруулахад дараах алхамуудыг хийхийг хүсч байна.

95. Ядуурлыг бууруулах стратеги, түүний хэрэгжилтийн тухайд:

а. Хүний эрхийн хэмжээнд суурилсан ядуурлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөрийг аймаг, сумын хөгжлийн хөтөлбөрт тусгагдсан байхаар боловсруулах; Хэрэгжилтийг хангах цаг хугацааны нарийвчлалтай хэмжих үзүүлэлтийг тогтоож, хянах үр нөлөөтэй механизм бий болгох шаардлагатай.

б. Ядуурлыг бууруулах үндэс суурийг бодитой бий болгохын тулд одоо мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг нь хангах, амжилттай хэрэгжиж буй бодлогыг үргэлжлүүлэх механизм бий болгох;

в. Ядуурлыг бууруулах бодлого тодорхойлох үүрэгтэй яам, байгууллагыг томилж, хяналт, хариуцлагын механизм бий болгох;

г. Ядуурлын талаар тоо баримт цуглуулах ажлыг эрчимжүүлж, гарсан дүгнэлт судалгааг нийгмийн бодлого боловсруулан хэрэгжүүлэх, хөрөнгө нөөц хуваарилахад ашиглаж байх; Нийгмийн бодлого боловсруулан хэрэгжүүлэх, хөрөнгө нөөц хуваарилахад хүн амын ядуу хэсгийг нэн тэргүүнд анхаарч байх;

д. Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх, авлигатай тэмцэх асуудлыг төрийн бүх байгууллагын хариуцлагын соёл болгохын үүднээс Авлигатай тэмцэх газар, Прокурорын ажил үүргийн хуваарийг тодорхой болгох;

96. Хууль эрх зүйн болон институцын тогтолцооны тухайд:

е. Цаашид ядууралтай тэмцэх иж бүрэн тогтолцоо бий болгохын тулд одоо мөрдөгдөж буй хууль тогтоомж, бодлогын цоорхойг илрүүлэх тусгай ажлын хэсэг байгуулах;

ё. Хяналт, хариуцлагын механизмыг бэхжүүлэх замаар хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг сайжруулах, шинэчлэн өөрчлөх гэж буй хууль тогтоомж (гэр бүлийн хууль, хүүхэд хамгааллын хууль, гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх хууль г.м)-ийг олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцүүлэх;

ж. Үндсэн хуульд орсон ялгаварлан гадуурхах тухай заалтыг бэлгийн чиг баримжаа, хүйс, эрүүл мэндийн байдал зэргээр ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийн тухай олон улсын хууль тогтоомжид нийцүүлэн өөрчлөх, эрх нь зөрчигдсөн тохиолдолд шүүхээр эрхээ хамгаалуулах, нөхөн сэргээх үйлчилгээ авах бололцоогоор хангах үр нөлөөтэй механизм бий болгох;

з. НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцийн III нэмэлт протоколыг хойшлуулалгүй соёрхон батлах;

и. Байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, эрхээ хамгаалуулах тухай конвенцид нэгдэн орох;

97. Ядууралд өртөмтгий нэн эмзэг бүлгүүдийн нөхцөл байдлын тухайд:

#### **Эмэгтэйчүүд**

- а. Эмэгтэйчүүдийн оролцоог улс төр, ялангуяа шийдвэр гаргах төвшинд нэмэгдүүлэх, алслагдмал газарт амьдарч байгаа эмэгтэйчүүдийг улс төрийн амьдралд бүрэн дүүрэн оролцуулах
- б. Улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын амьдрал болон гэр бүлийн харилцаанд жендэрийн мэдрэмжтэй дадлыг бий болгохын тулд хүчин төгөлдөр үйлчилж буй жендэртэй холбоотой хууль тогтоомж, түүний дотор 2011 оны Жендэрийн тэгш байдлын тухай хуулийг бүрэн хэрэгжүүлэх;
- в. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх хуулийг бүрэн хэрэгжүүлэх, хууль тогтоомжид тусгагдаагүй хүүхдийн хамгааллын асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор иргэний нийгмийн болон НҮБ-ын төрөлжсөн байгууллагуудтай хамтран ажиллах;
- г. Хууль сахиулах, шүүхийн байгууллагын ажилтнуудыг жендэрийн хүчирхийлэлтэй холбоотой сургалтад хамруулах, ийм хэрэг үйлдэгчдийг шүүхээр шийтгэх тоог нэмэгдүүлэх арга хэмжээ авах, хохирогчдыг түр хугацаагаар амьдрах байр, хуулийн болон сэтгэл зүйн зөвлөлгөө өгөх үйлчилгээгээр хангах;
- д. Жендэрийн тэгш байдлын үндэсний хороог эмэгтэйчүүдийн эрхийг хангах үүргээ биелүүлэхэд нь хүрэлцээтэй хөрөнгө нөөцөөр хангах;
- е. Ядууралд нэн эмзэг өрх толгойлсон болон ганц бие эмэгтэйчүүдийг хүрэлцээтэй хөрөнгө нөөцөөр хангах арга хэмжээ авах; Уг бодлого нь хөдөө орон нутаг, алслагдсан газарт амьдарч буй эмэгтэйчүүдэд онцгой анхаарал тавьсан, тэдний хөдөлмөр эрхлэх боломж, эрүүл мэндийн болон хүүхдийн асаргааны үйлчилгээ хүртэх асуудлыг хөндсөн байх;
- ё. 2012 оны 1 дүгээр сард баталсан Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хуулийг хэрэгжүүлж, хүн худалдаалах гэмт хэрэг, гэр бүлийн хүчирхийлэл, охид, эмэгтэйчүүдийн бэлгийн хүчирхийллээс ангид байлгах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах, эрх зүйн тогтолцоог боловсронгуй болгох;
- ж. Хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчдын хамгаалах талаарх хуулинд тусгах, гэм буруутныг шүүхээр яллах, энэ талаарх сургалтыг хууль сахиулах байгууллагын ажилтнуудын дунд явуулах;

#### **Хүүхэд**

- з. Гэр бүлийн болон хүүхдийн бэлгийн хүчирхийллээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд сургууль, гэрт нь хүмүүжил олгох зорилгоор хүүхдэд бие махбодийн шийтгэл хүлээлгэх буруу болохыг ойлгуулах, аливаа хүчирхийллийн хэлбэрээс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах талаарх олон нийтийн боловсрол, ойлголтыг нэмэгдүүлэх; Энэ тухайд Хүүхдийн эрхийн тухай хорооны зөвлөмжийг анхааралдаа авах;
- и. Палермогийн протоколын зүйл заалтуудыг зөрчихгүй биелүүлэхийн үүднээс хүн худалдаалах гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний хөтөлбөрийн цар хүрээг Хүүхдийн эрхийн талаарх хорооны зөвлөмжид нийцүүлэн өргөтгөх;
- й. Хөдөө орон нутагт амьдарч байгаа хүүхдүүдийн нийгмийн суурь үйлчилгээ хүртэх боломжийг сайжруулах, хот суурин дахь шилжин ирэгсдийн бүртгэлийн шат дамжлагыг хөнгөвчлөх замаар нийгмийн бүх



хэсгийн хүүхдүүдийг боловсрол эзэмших тэгш боломжоор хангах; Шаардлагатай тохиолдолд мэргэжлийн сургалт олгох, уламжлалт сургалтыг орлох өөр бусад сургалтын хэлбэрээр боловсрол олгох нэмэлт арга хэмжээ авах;

к. Хүүхэд хамгааллын асуудлыг хөгжлийн хөтөлбөрт илүү сайн тусгаж өгөхийн тулд холбогдох НҮБ-ын төрөлжсөн байгууллагууд, иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран тусгай ажлын хэсэг байгуулах;

л. Хаягдмал, өнчин, орон гэргүй хүүхдүүдэд үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагуудын нөхцлийг сайжруулах зорилгоор үнэлгээ хийх, энэ асуудлаар оролцогч талууд, түүний дотор хүүхэд, залуучуудтай зөвлөж хэлэлцүүлэг өрнүүлэх; Мөн Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцийн 3 дугаар зүйлд заасны дагуу тэдний гэр бүлд тулгарсан эд материалын гачигдлыг нь шийдвэрлэх замаар хүүхдүүдийг эцэг эх буюу хамаатан садан дээрээ эргэн очиход шаардлагатай арга хэмжээ авах;

м. Хүүхдийн хөдөлмөрийг зогсоож, тэдний сургуульд эргэн суралцах нөхцлийг хангахын үүднээс хүүхдүүд болон гэр бүлийг нь чадавхжуулах зорилготой Хүүхдийн хөдөлмөрийг арилгах олон улсын хөтөлбөр болон Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийг устгах үндэсний үйл ажиллагааны хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, үндэсний хороо байгуулах зэргээр хүүхдийн хөдөлмөртэй тэмцэх үр нөлөөтэй арга хэмжээ авах;

#### **Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд**

н. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцид нэгдэн орсны дагуу Монгол Улсын хүлээн авсан үүрэг, амлалтад нийцүүлэн дотоодын хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, дотоодын хууль тогтоомжид тусгагдаагүй конвенцийн гол зарчим, хэм хэмжээг тодорхойлох тусгайажлын хэсгийг байгуулах асуудлыг анхааралдаа авах;

о. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг тээвэр, мэдээлэл, харилцаа холбооны үйлчилгээ тэгш хүртэхэд шаардлагатай арга хэмжээ авч, Конвенцийн 9 дүгээр зүйлд заасны дагуу барилга байшин, зам, тээвэр болон сургууль, эмнэлэгийн газар, ажлын байр зэрэг бүх төрлийн гаднах болон доторх байгууламжид хүртээмжтэй байхад нь учирч буй саад, тотгорыг устгах;

ө. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд, ялангуяа хөдөө орон нутагт амьдарч байгаа хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд өөрсдийн амьдарч буй орчиндоо бусадтай адил тэгш байх үндсэн дээр тусгай, үнэ төлбөргүй, чанартай, бага болон дунд боловсрол эзэмших боломжийг нь хангах гэсэн хууль эрх зүйн заалтыг хэрэгжүүлэх;

п. НҮБ-ын төрөлжсөн байгууллагууд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдтэй хамтран одоо мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжид мониторинг хийх, дагаж мөрдүүлэх, нийгмийн бодлогод хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хэрхэн бодитой тусгуулах боломжийг тодорхойлох зорилгоор үнэлгээ хийх;

#### **Үндэсний цөөнх**

р. Үндэстний цөөнх хүн амын бусадтай адил тэгш байх үндсэн дээр эрхээ эдлэх бололцоог хангах, үүн дотор үндэстний цөөнхийн хэл дээр ном сурах бичгээр хангагдах, мэдээлэл хүлээн авах бололцоог олгосон соёлын болон боловсролын бодлого боловсруулан хэрэгжүүлэх;

с. Төрөөс хэрэгжүүлж буй төсөл, хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтэд хараат бус мониторинг, үнэлгээ хийх зэрэг Хүний эрхийн үндэсний комиссоос гаргасан зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэх;

т. Уугуул болон овог аймгийн хүмүүсийн эрх зүйн байдлыг хүлээн зөвшөөрсөн Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын 169 дүгээр конвенцийг соёрхон батлах;

у. 1954 оны Апатридын эрх зүйн байдлын тухай конвенц болон 1961 оны Харьяалалгүй хүмүүсийн тоог бууруулах тухай конвенцид нэгдэн орж, харъяалалгүй болохоос урьдчилан сэргийлэх, түүнийг бууруулах зорилгоор үндэсний хууль тогтоомж, бодлогыг цогцоор нь хянаж үзэх; НҮБ-ын Дүрвэгсдийн асуудал хариуцсан Дээд комиссарын газартай хамтран өмнө нь Монгол Улсын харъяат байсан хүмүүсийн бүртгэлийн ажиллагааг сайжруулах, Монгол Улсын харъяаллаа сэргээх журмыг хөнгөвчлөх замаар харъяалалгүй иргэдийн асуудлыг шийдвэрлэх;

#### **Малчид**

ү. Шаардлагатай тохиолдолд өөр ажил эрхлэх бололцоогоор хангахын тулд малчид, ялангуяа залуу малчдад зориулан ур чадвар олгох сургалт явуулах механизм бий болгох;

х. Бүх аймаг, сумдад эрүүл мэндийн халамж, боловсрол, ундны ус, ариун цэврийн байгууламж зэрэг чанартай нийгмийн суурь үйлчилгээний хүртээмжийг бий болгох, хүн амын энэ хэсгийн хүртээмжийн өнөөгийн түвшинг үнэлэх цогц судалгаа явуулсны үндсэн дээр сайжруулах тодорхой арга хэмжээ төлөвлөх;

#### **Шилжин суурьшигчид**

ц. Бүртгэлийн удаашралтай байдлаас болж нэг ч хүнийг нийгмийн суурь үйлчилгээнээс орхигдуулахгүй байлгахын тулд хот орчмын суурьшилд байгаа орон нутгийн шилжин ирэгсдийг бүртгэх бүртгэлийн ажиллагааг сайжруулах;

ч. Шилжин ирэгсдийг эрхийн талаар мэдээлэлтэй болгож, шинэ орчинд дасан зохицоход нь туслах мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх аян өрнүүлэх;

ы. Нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудыг хот суурин газарт ирсэн шилжин ирэгсдэд нийгмийн суурь үйлчилгээ хүргэх чадамжтай байлгах үүднээс шаардлагатай хөрөнгө нөөцөөр хангах;

#### **ХДХВ/ДОХ-той амьдарч буй хүмүүс**

ш. ХДХВ/ДОХ-той амьдарч буй хүмүүсийн амсаж буй алагчлал, гутамшиг доромжлолыг багасгахын тулд ХДХВ/ДОХ-оос сэргийлэх тухай хуульд оруулсан сүүлийн нэмэлт өөрчлөлтийг бүрэн хэрэгжүүлж ажиллах;

щ. Амьдралын бүх хүрээнд оролцохдоо эрүүл мэндийн байдлаар ялгаварлан гадуурхагдахаас хамгаалах, түүнийг засч залруулах үр нөлөөтэй механизм бий болгох; ХДХВ-той амьдарч буй хүмүүсийг ажлын байранд үл ялгаварлах тухай нэмэлт өөрчлөлтийг хуулинд оруулж, хөдөлмөр эрхлэх нөхцлийг нь хангах;

э. ХДХВ/ДОХ-той амьдарч буй хүмүүс эрхээ бүрэн дүүрэн эдлэх, бусадтай адил тэгш үйлчилгээ хүртэх боломжийг хангахын үүднээс бүх оролцогч талтай хамтран өмнө нь урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах үүрэг гүйцэтгэж байсан ХДХВ/ДОХ-ын асуудлаар Үндэсний хороог дахин байгуулах буюу ижил төрлийн байгууллагыг шинээр байгуулах;

ю. ХДХВ/ДОХ-той амьдарч буй хүмүүсийн амсаж буй гутаан доромжлолыг багасгаж, арилгахын тулд олон нийтийн дунд мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх аян өрнүүлэх, ХДХВ/ДОХ-той амьдарч буй хүмүүсийг ялгаварлан гадуурхахыг хориглох, нууцыг нь хамгаалах үүднээс эрүүл мэндийн халамжийн байгууллагуудад сургалт зохион байгуулах;

#### **Бэлгийн цөөнх**

я. Лейсбиян, гей, бисексуал, трансжендэр (ЛГБТ) хүмүүсийн эрхийг хамгаалах үүднээс тэдний эсрэг үйлдсэн гэмт хэргийг шударгаар, сайтар мөрдөн шалгах, хэрэгжихүйц хууль тогтоомж гаргах;

аа. ЛГБТ хүмүүсийг шийдвэр гаргах түвшинд бүрэн дүүрэн оролцохыг идэвхижүүлэх, боловсрол, эрүүл мэндийн халамж зэрэг нийгмийн үйлчилгээ хүртэхэд үл ялгаварлан гадуурхах түгээмэл зарчмыг хэрэгжүүлэх, энэ зарчмыг зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага тооцох үр нөлөөтэй механизмтай байх;

бб. Хууль сахиулах байгууллагын ажилтнуудад ЛГБТ бүлгийн эсрэг түгээмэл гардаг жендэрийн хүчирхийллийн талаар сургалт явуулах;

98. Ядуу нөхцөлд амьдарч байгаа иргэд тусгайлсан эрхээ эдлэхэд тулгарч буй бэрхшээлүүд:

#### **Нийгмийн хамгаалал**

а. Нийгмийн хамгааллын цогц бүтэц, тогтолцоог бий болгох үүднээс энэ тайлангийн А хэсгийн 6 дугаар бүлэгт орсон нийгмийн аюулгүй байдал, хамгааллын талаарх зөвлөмжүүдийг анхаархалдаа авахыг Засгийн газарт зөвлөж байна;

б. Нийгмийн хамгааллын өнөөгийн тогтолцоог улс төрийн нөлөөнөөс ангид байлгах;

в. Зорилтот бүлгүүдийг тодорхойлох аргуудыг хэрэглэхэд бүх нийтийг хамарсан нийгмийн хамгаалал бий болгох зарчмыг баримтлах;

в. Зорилтот бүлгүүдийг тодорхойлох аргуудыг хэрэглэхэд ул суурьтай, бодитоор хандах, ил тод, жендэрийн мэдрэмжтэй байх, орхигдуулах алдаанаас зайлсхийх;

г. Нийгмийн хамгааллын тогтолцооны хууль тогтоомжуудыг батлах, эрх зүйн орчинг бий болгох, хэрэгжүүлэх урт хугацааны стратеги боловсруулах, хүрэлцээтэй, зохих санхүүжилтыг олгох, урт хугацаанд ажиллах институц байгуулж бэхжүүлэх;

д. Ялгаварлан гадуурхахгүйгээр нийгмийн үйлчилгээ тэгш хүртэх бололцоог хангах, тогтолцооны ялгаварлан гадуурхалд өртөмтгий эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, цөөнх, ахмад настнуудын нийгмийн хамгааллын үйлчилгээг бүрэн хүртэхэд чиглэсэн бодлогын арга хэмжээ авах;

е. Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд мониторинг, үнэлгээ хийх үүднээс хүйс, нас, яс үндэс, хөгжлийн бэрхшээлтэй байдлын талаар тоо баримт цуглуулах, дүн шинжилгээ хийж, боловсруулах;

#### **Орон сууц**

ё. Нийгмийн бүх гишүүд, түүний дотор хүн амын эмзэг хэсгийг орон сууцаар хангахад шаардлагатай биет дэд бүтцийг бий болгох;

ж. Шаардлага хангасан орон сууцгүй иргэдийн хэрэгцээг үнэлэх, орон сууц барих буюу орон сууцны нөхцлөө сайжруулахад нь санхүүгийн туслалцаа үзүүлэх зэргээр гэр хорооллын нөхцлийг дээшлүүлэхэд дэмжлэг үзүүлдэг механизм бий болгоход холбогдох НҮБ-ын байгууллагууд, иргэдтэй хамтран ажиллах;

**Эрхээ хамгаалуулах**

з. Хууль зүйн туслалцааны тухай хуулийг нэн даруй батлаж, түүнийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай төсвийн болон хүний нөөцийг хуваарилж өгөх;

и. Шаардлагатай хөрөнгө нөөцийг хуваарилж, чадвартай сайн хуульчдаар хүний нөөцийг нь бүрдүүлэх, тэдэнд хангалттай цалин урамшуулал олгох замаар хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх төвүүдийг чадавхжуулж, ядуу иргэдэд хүрч үйлчлэх боломжийг нь нэмэгдүүлэх;

й. Хууль зөрчиж, гэмт хэрэгт холбогдсон хүүхдийн эрхийг хүндэтгэн хамгаалах, НҮБ-ын Хүүхдийн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндсэн чиглэлийг мөрдөх;