

Судалгааны товч хураангуй

Уугуул иргэдийн эрх Монголд: Бэрхшээл ба боломж

ХУРААНГУЙ

Женни, Паскаль нар 2019 оноос хойш Ханбогд, Цогтцэций сумын малчдаас Дэлхийн Банкны Группын Олон улсын санхүүгийн корпорацийн (ОУСК) Эрх Зүйн Хяналт, Нийцэл Зөвлөгөө, Омбудсмений Газар (ЭЗХНЗОГ)-т ирүүлсэн гомдлын тухай судалгаа хийж байгаа юм. Эдгээр гомдлын гол утга нь Монголын малчид уугуул иргэд учраас ОУСК-ийн Хөрөнгө оруулалтын Гүйцэтгэлийн Стандартын дагуу илүү их эрх эдлэх ёстой гэсэн нэхэмжлэл байв.

Манай судалгаа Эрх Зүйн Хяналт, Нийцэл Зөвлөгөө, Омбудсмений Газарт (ЭЗХНЗОГ) гаргасан гомдолд хийсэн дүн шинжилгээ, гэрээнүүд, болон Гурван Талт Зөвлөлийн (ГТЗ) гол оролцогч нартай хийсэн ярилцлага (малчид, орон нутгийн засаг захиргаа, Оюу толгой (ОТ) болон ТББ), мөн малчидтай хийсэн фокус бүлгийн үүлзалт зэрэгт үндэслэгдсэн. Коронавируст халдварын (COVID-19) улмаас хойшлогдсоны дараа 2022 оны хавар илүү олон үүлзалт, ярилцлага хийхэд бидэнд тусалсан Бямбасүрэнгийн Цэрэнд талархал илэрхийлье.

Энэхүү товч хураангуйг Өмнө говийн ОТ уурхайн нөлөөлөлд өртсөн малчдад зориулсан болно. Энд бид судалгааныхаа гол дүгнэлтийг болон малчдад зорилгоо урагшлуулахын тулд үрт хугацаандаа ямар арга хэрэгслүүдийг ашиглаж болох зөвлөмжийг нийтлэн хүргэж байна.

СУДАЛГААНЫ БАГ



Женнифер Ландер
Зочин Судлаач
Де Монтфорт Их Сургууль
Их Британи



Паскаль Хачер
Улс төрийн Шинжлэх Ухаан ба
Олон Улсын Харилцаа
Кантербюригийн Их Сургууль
Тэ Вэре Вананга о Вайтах
Аотаэроа, Шинэ Зеланд



Б. Цэрэн
Монгол

СУДАЛГАА

ОТ уурхайн нөлөөлөлд өртсөн малчдад уугуул иргэдийн эрхийн хүрээнд ЭЗХНЗОГ-т нэхэмжлэл гаргахыг зөвлөжээ. Хэрэв энэ нь амжилттай болбол ОТ-д хандах малчдын хувьд хөшүүрэг мэдэгдэхүйц нэмэгдэх болно. Малчид уугуул иргэд мөн хэмээн хүлээн зөвшөөрөгдвөл “Чөлөөт, мэдээлэл урьдчилан авч, зөвшөөрөл өгөх эрх” гэдэг олон улсын эрх зүйн зарчим автоматаар хэрэгжих байсан. Малчид ОТ-н үзүүлсэн эдийн засгийн үр дагаврын нөхөн олговрын багцыг аваад зогсохгүй ОТ-г цаашид хөгжүүлэх эсэх талаар зөвлөлдөж, татгалзах эрхтэй болох байв.

ЧӨЛӨӨТ, МЭДЭЭЛЭЛ УРЬДЧИЛАН АВЧ, ЗӨВШӨӨРӨЛ ӨГӨХ ЭРХ*

Чөлөөт гэдэг нь албадлага, айлган сүрдүүлэх, дарамтгүйгээр сайн дураараа өгсөн зөвшөөрөл.

Мэдээлэл гэдэг нь холбогдох арга, ба зөвшөөрөл авахаас өмнө өгөх ёстой мэдээллийн төрлийг хэлнэ.

Урьдчилан авах гэдэг нь зөвхөн олон нийтээс зөвшөөрөл авах шаардлагатай үед бус аливаа зөвшөөрлийг, үйл ажиллагаа эхлэхээс хангалттай урт хугацааны өмнө мэдэгдэхийг хэлнэ.

Зөвшөөрөл гэдэг нь нийгмийн бүлэг хүмүүсийн хамтын шийдвэрийг хэлнэ. Тухайн нийгмийн бүлгээс заавал зөвшөөрөл асууна. Өвөрмөц онцлогтой албан ёсны болон албан бус засаг захиргааны хэв шинжийнхээ дагуу зөвшөөрөл, өгөх эсвэл татгалзах эрхтэй.

* Эх сурвалж: ХХААБ-аас (2016) дасан зохицсон “Чөлөөт, мэдээлэл урьдчилан авч, зөвшөөрөл өгөх эрх: уугуул иргэдийн эрх ба орон нутгийн иргэдэд зориулсан сайн туршлага”, I6190E/1/10.16. www.fao.org

Гэвч Монголд малчдыг нутгийн уугуул иргэд гэж үзэх эрх зүйн нөхцөл байдал тодорхойгүй тул ОУСК болон ОТ малчдыг уугуул иргэд гэж хүлээн зөвшөөрөхөөс зайлсхийж чадсан. Олон улсын хуулиар уугуул иргэд гэж хүлээн зөвшөөрөгдөхөд тулгардаг бэрхшээлүүдийн нэг нь ТББ болон корпорациудын хууль эрх зүйн тайлбарын хооронд гардаг зөрүүтэй байдал юм. ТББ-ууд олон улсын хуулиар уугуул иргэд өөрсдийгөө ингэж тодорхойлж болох ёстой гэдэг “сайн туршлагын” хүлээлттэй байдаг. Нөгөөтэйгүүр, корпорациуд хуулийг эдийн засгийн сэдэлтэй уншиж байгаа тул хүлээх үүргээ аль болох багасгаж тайлбарладаг. Өөрөөр хэлбэл, тухайн улсын хууль тогтоомжид тусгагдаагүй тохиолдолд уугуул иргэн гэж хүлээн зөвшөөрөхгүй гэсэн үг юм. Монголын Улсын засгийн газар малчдыг уугуул иргэд гэж үздэггүйгээс гадна малчдад газар нутаг албан ёсоор өмчлөх эрх байхгүй тул малчдын уугуул иргэдийн хувиар гаргасан нэхэмжлэлийг ОТ эрх зүйн хувьд хүчтэй няцаасан юм.

2015 онд ГТЗ-ийн гомдол барагдуулах үйл явцад малчдыг тусгай бүлэг оролцогч тал гэж тодорхой хэмжээгээр хүлээн зөвшөөрсөн. Нутгийн малчид, ОТ уурхай, Ханбогд сумын засаг захиргааны төлөөллөөс бүрдсэн энэхүү ГТЗ бий болсон нь өөрөө тэмдэглүүштэй амжилт юм. Нэхэмжлэгч нартай хийсэн бидний фокус бүлэг болон ТББ-ын ярилцлагаас малчид санаа зовиож байгаа асуудлаа хуваалцах талбартай болсон нь асар том ахиц дэвшил гэдэг нь тодорхой харагдаж байсан. Үүнээс гадна бид ярилцлагаасаа ГТЗ-ийн ашиг түс, зөвшилцсөн асуудалд хэрэгжиж буй ажлын ахицын тухай оролцогч талууд өөр өөр ойлголттой байгааг олж мэдсэн.

Ашиг тусаас үл хамааран малчдын хувьд ГТЗ-тэй холбоотой тулгамдсан асуудлууд байсаар байна. Эдгээрийг доор нэгтгэн харуулав.



ТӨЛӨӨЛӨЛ

Малчид “тусгай ашиг сонирхлын бүлэг” гэж бүрэн хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй тул ГТЗ-ийн малчдын төлөөлөлд асуудал тулгарсан. Монгол Улсын хууль тогтоомжид энэ бүлгийн дунд сонгууль явуулах зохицуулалт байхгүй учраас баг, сумын хэмжээнд уламжлалт сонгуулийн тогтолцоогоор ГТЗ-ийн сонгууль явагдаж, малчин бус иргэд сонгуульд нэр дэвших боломжтой болсон. Энэ асуудал 2019 оноос хойш ГТЗ дээр тодорхой хэмжээгээр шийдэгдсэн ч малчдын газар, ус, байгаль орчны өвөрмөц ашиг сонирхлыг хууль эрх зүйн тусгай статусгүй нөхцөлд хэрхэн хүлээн зөвшөөрч, хэрэгжүүлэх вэ гэсэн асуулт урган гарч байна.

ХҮЧНИЙ ТЭНЦВЭРТ БАЙДАЛ

ГТЗ нь оролцогч бүх талын “тэнцвэртэй” төлөөллийг дэмжих ёстой бөгөөд хүчийг тэнцвэржүүлэх үүднээс малчдын төлөөллийн тоог нэмсэн. Харин ГТЗ-ийн бусад хоёр оролцогч тал илүү их эрх мэдэлтэй бөгөөд хууль эрх зүй, улс төр, эдийн засгийн нөөцийг ашиглах боломжтой. Орон нутгийн засаг захиргаа нь нийт иргэдийн, тэр дундаа малчдын эрх ашгийг төлөөлөх ёстой ч ГТЗ-ийн төлөөллийн үүргээ сул гүйцэтгэдэг. Сумын засаг захиргаа нь Орон Нутгийн Хөгжлийн гэрээгээр дамжуулан ОТ-оос санхүүгийн ихээхэн хамааралтай байгаа нь ОТ-той харилцах харилцаагаа хэвийн байлгах сонирхолтой мөн эдийн засгийн ашиг сонирхол бий гэсэн үг юм. Цаашилбал, гэрээний биелэлтийг хангахын тулд хуулиар шийдвэрлүүлэх тохиолдолд гарах зардал нь малчдад ОТ-оос илүү хүнд тусгах болно.



ХЯНАЛТ-ШИНЖИЛГЭЭ

ЭЗХНЗОГ-ын зуучлалын 2019 оны эцсийн тайланд ОУСК болон Олон Талын Хөрөнгө Оруулалтын Баталгааны Агентлаг (ОТХОБА) нь үлдсэн заалтуудын хэрэгжилтийг хангах үүрэгтэй гэж заасан. Тэдэнд мэдэгдэх үйл явц, алхам юу байх вэ? Үүнийг ГТЗ-өөр зөвшилцөх үү? Хяналтын үйл явц тодорхой бусаас гадна нэгэн томоохон гажуудал байна гэж бид үзэж байна. ОУСК болон ОТХОБА аль аль нь ОТ-д (1 тэрбум гаруй ам. доллар) их хэмжээний эзэл, хөрөнгө оруулалтын баталгаа гаргаж өгсөн. Тиймээс, тус үүл уурхайн төсөлд санхүүгийн ашиг сонирхол нь бий учраас хараат бус байх боломжгүй гэсэн үг юм. Энэ нь малчдад гэхээсээ илүү компанид илүү таатай үр дүн авчрах боломжтой байна.

ХЭРЭГЖИЛТ

Гэрээг цаг тухайд нь хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд малчид захиргааны болон хуулийн хүрээнд ямар арга хэмжээ авах боломжүүд байна вэ? Орон нутгийн засаг захиргаа нь ГТЗ-ийн механизмын оролцогч тал учраас ОТ-д захиргааны хариуцлага тооцох боломжгүй байх магадлалтай. Гэрээнд маргааныг эв зүйгээр шийдвэрлэхийг эрмэлзэнэ. Эв зүйгээр шийдвэрлэж чадаагүй тохиолдолд “шүүхийн болон шүүхийн бус маргаан шийдвэрлэх хэрэгсэлд хандаж болно” гэж заасан байдаг (8.4-т). Гэвч ГТЗ-ийн яриа хэлэлцээ тасалдвал юу хийх тухай тодорхойгүй байна. Маргаан шийдвэрлэх үйл явцыг хэн эхлүүлж, ямар аргаар (жишээ нь шүүх, арбитр) шийдвэрлэхийг хэрхэн шийдэх вэ? Үүнийг бүх талууд зөвшөөрсөн байх шаардлагатай юу? Хамгийн сайн хувилбар гэвэл ГТЗ-өөр бүх зүйлийг үр дүнтэйгээр зөвшилцөх боловч гэрээний хэрэгжилтийг шаардах шаардлага малчдад гарвал хууль эрх зүйн стратегийн “нөөц” арга зам байх нь зүйтэй.



БУСАД НЭХЭМЖЛЭЛ

ГТЗ-ийн зуучлалын журмаар нэхэмжлэлийн шаардлага хангаагүй гэж үзсэн, эсвэл үүл уурхайтай холбоотой дэд бүтцийн нөлөөлөлд өртсөн малчдын хувьд яах вэ? Тухайлбал, Тавантолгой, ОТ-ын хоорондох автозамын агаарын бохирдолд өртөж, эдийн засгийн хохирол амсаж байгаа хүмүүс яах вэ? ГТЗ малчдын гомдлыг шийдвэрлэх чухал хэрэгсэл хэдий ч малчид үүнийг цорын ганц гарц гэж үзэж болохгүй. Жишээлбэл, 2017 онд ЭЗХНЗОГ эсвэл Европын сэргээн босголт хөгжлийн банк (ЕСБХБ)-ны үнэлгээгээр зарим нэхэмжлэлийг шаардлага хангаагүй гэж үзсэн ч ашиглаж болох өөр бусад хууль эрх зүйн стратеги би.

НИЙТИЙН БОЛОН ХУВИЙН ЭРХ ЗҮЙ

ЭЗХНЗОГ-ын гэрээ нь хувийн эрхзүйн гэрээ юм. Малчид үндэсний болон олон улсын хууль тогтоомжийн дагуу ямар эрхтэй гэдгээ, ялангуяа гэрээ хэлэлцээрээс гадуур шинэ гомдол гарч байгаа үед тэдний эрх юу болохыг мэдэж байх нь чухал юм. Эдгээр хувийн эрх зүйн гэрээнүүд нь малчид Үндсэн хуулиар олгогдсон цэвэр байгаль орчинд амьдрах эрхээ эдлэхийн тулд нийтийн эрх зүйн үүднээс хандахад саад болохгүй. Малчид хэрэгцээндээ тохирсон хамгийн сайн стратегийг сонгохын тулд хууль эрх зүйн бүрэн мэдээлэлтэй байх шаардлагатай.

УРТ ХУГАЦАА

ЭЗХНЗОГ-ын гэрээнүүд нь уурхайн амьдралын мөчлөгийн эхэн үед үүссэн түүхэн нэхэмжлэлийг авч үздэг бөгөөд эдгээр гэрээг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой байнгын яриа хэлэлцээний талбар нь ГТЗ юм. ГТЗ-ийн давуу тал нь хэлэлцдэг мөн харилцан буулт хийдэг газар. Сул тал нь уул уурхайн компани нь асуудлыг хэрхэн, хэзээ шийдвэрлэхээ тодорхойлох хэмжээний их эрх мэдэлтэй байдаг. ГТЗ-ийн гомдол барагдуулах механизмаас урт хугацаандаа юу хүсч байгаагаар малчид хамтдаа бодож, асуудал бүрийг шийдвэрлэхэд зориулагдаагүй гэдгийг ухамсарлах нь чухал. Хэрэв байгаль орчны эрх зөрчигдвөл, ГТЗ нь уул уурхайн компанид шууд гомдлоо илэрхийлж болох ч ОТ-г гэрээнд тусгагдсанаас гадуур өөрчлөлт хийхийг албаддаг хуулийн этгээд биш юм. Гэрээний хэрэгжилтэд хяналт тавих, ГТЗ-ийн “хамтын ажиллагааны” тогтолцооны ОТ-д бий болгодог давуу тал нь малчдыг хуулийн дагуу албан ёсны арга хэмжээ авахаас түдгэлзэхэд хүргэдэг байж болзошгүй юм. Гэсэн хэдий ч малчид гэрээний хүрээнд ч, гэрээнээс гадуур ч эрх эдэлдэг гэдгээ мэддэг байх нь чухал.



ЗӨВЛӨМЖ: ҮНДЭСТЭН ДАМНАСАН ТӨЛӨВ

ОТ бол гадаадын хөрөнгө оруулалтаас гадна төрийн оролцоог хамарсан “үндэстэн дамнасан” уул уурхайн төсөл юм. Үндэстэн дамнасан гэдэг нь уг төсөл санхүү, засаглалын хувьд үндэсний болон олон улсын түвшний аль алинд огтлолцож, нийтийн (төрийн) болон хувийн (бизнесийн) байгууллага, хууль тогтоомжид хамаарна гэсэн үг юм. ОТ төслийн санхүүгийн болон хууль эрх зүйн нарийн төвөгтэй байдлаас шалтгаалан малчид үндэстэн дамнасан гэдэг чиг хандлагаар хандвал урт хугацаанд тустай байх бөгөөд ингэснээр дотоод болон олон улсын стратегийг сайтар уялдуулж, амжилтад хүрэх боломжоо нэмэгдүүлнэ гэж бид үзэж байна.

ҮНДЭСТЭН ДАМНАСАН ЧИГ ХАНДЛАГАД:

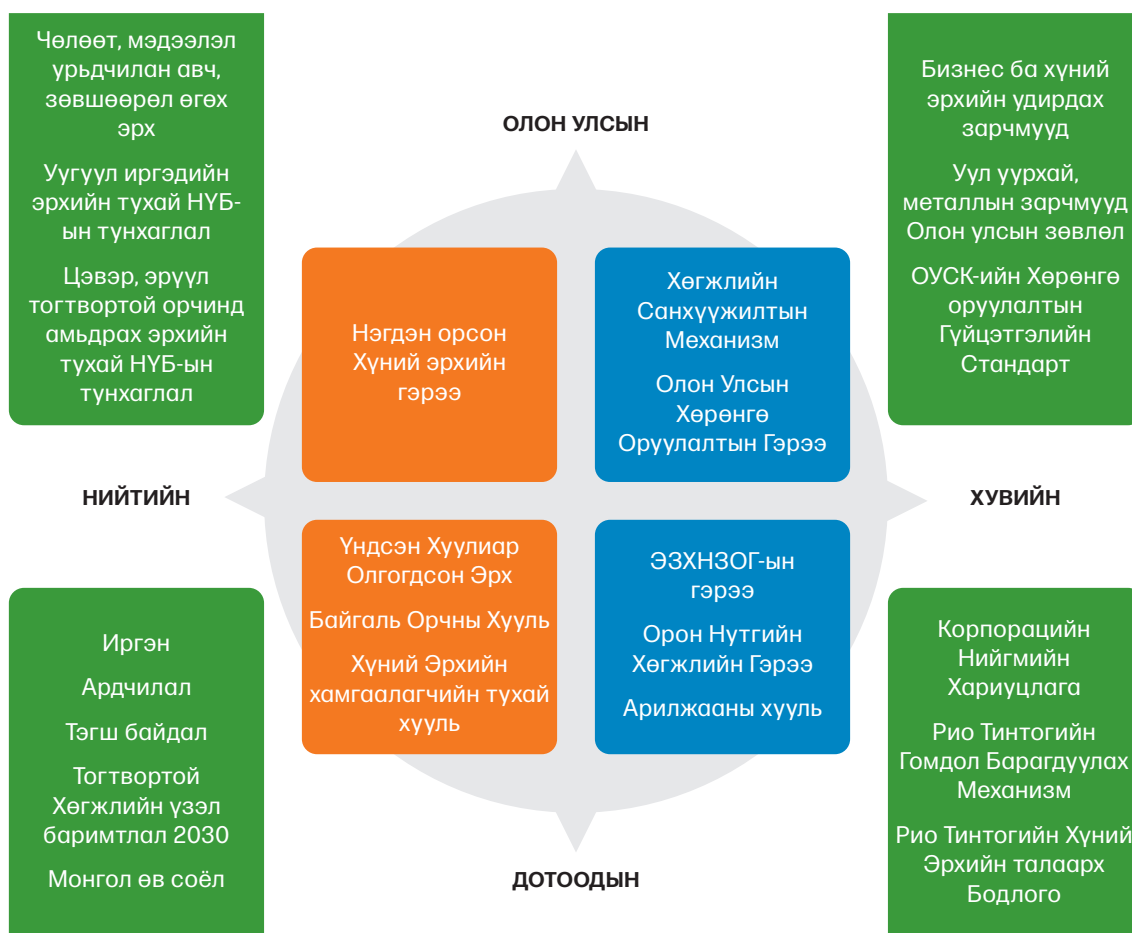
НИЙТИЙН эрх зүй (үндэсний болон олон улсын) төрийн хүлээсэн үүрэг хариуцлага, дотоодын хууль тогтоомжоор олгогдсон эрхүүдийг гаргаж ирэх. Төрийн нэгдэж орсон олон улсын гэрээ хэлэлцээрээр олгогдсон эрхийг эдлэх.

ХУВИЙН эрх зүй (үндэсний болон олон улсын) Корпорацуудын засаглалын бүтэц, тэдгээрийн үйл ажиллагааны (жишээлбэл, гэрээнд суурилсан хөрөнгө оруулалтын гүйцэтгэлийн стандартууд эсвэл Компанийн нийгмийн хариуцлагын амлалтууд) заалтуудыг ашиглах замаар компанийн үүрэг хариуцлагыг тодорхойлох.

Хэрэгжүүлж болохуйц **Хатуу** хууль (жишээлбэл, нийтийн хууль тогтоомж эсвэл хувийн гэрээ).

ЗӨӨЛӨН зарчмаар амлалтаа биелүүлээгүй тохиолдолд нэр хүндэд нь хохирол учруулах замаар засгийн газар болон компанийн зан төлөвт нөлөөлөх.

ҮНДЭСТЭН ДАМНАСАН ТӨЛӨВ



■ Улбар шар: Хэрэгжүүлэх боломжтой Нийтийн хууль | ■ Хөх: Хэрэгжүүлэх боломжтой Хувийн эрх зүй | ■ Ногоон: Зөвлөн зарчмууд

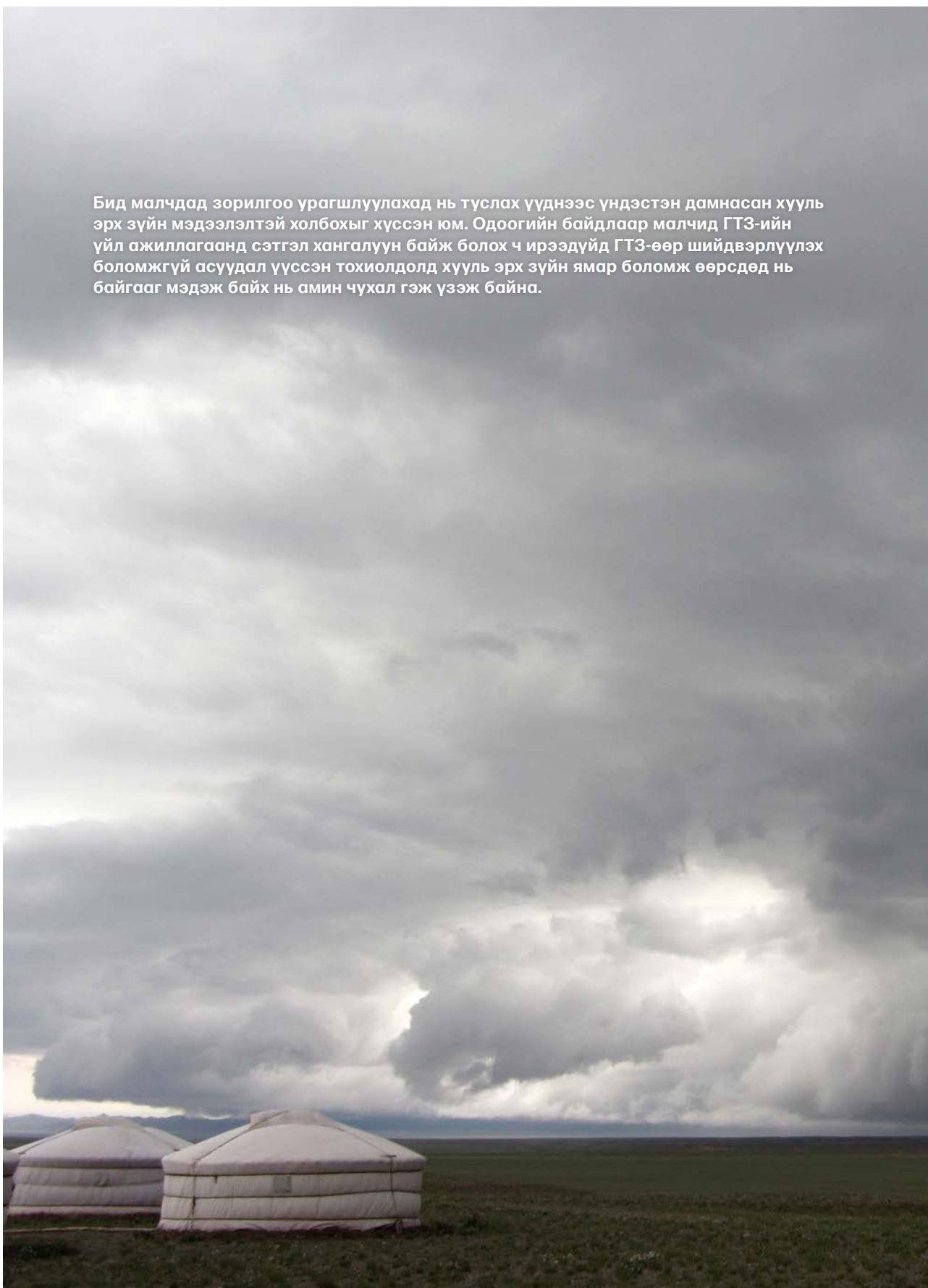
Олон нийт урт хугацааны зорилгодоо хүрэхийн тулд дотоодын болон олон улсын түвшинд нийтийн болон хувийн эрх зүйд тулгуурласан холимог чиг хандлагыг барих шаардлага гарч болно. Хүчтэй өгүүлэмжийг бий болгоход “зөвлөн” зарчмууд чухал (ногооноор тодруулсан) хэдий ч “хатуу” хууль нь малчдын эрхийг хэрэгжүүлэхэд бодит нөлөө үзүүлнэ гэдгийг бодолцож үзэх нь чухал юм (улбар шар, цэнхэр хэсэгт тодруулсан). ГТЗ нь харилцаа холбоо, маргааныг шийдвэрлэх чухал арга зам мөн боловч үүнийг ашигласнаар малчдын бусад хуулийн арга хэмжээг авах эрх хязгаарлагдахгүй. Судалгаагаараа бидний олж мэдсэн нэг зүйл бол төрөөс олгосон эрх нь компаний нийгэмд үзүүлэх хандлагыг тодорхойлоход чухал үүрэг гүйцэтгэсээр байна.

Жишээлбэл, хэрэв малчид уугуул иргэн гэж хүлээн зөвшөөрөгдсөн байсан бол ОТ-н малчдын өмнө хүлээх үүрэг хариуцлагын стандарт өндөр байхаас гадна “Чөлөөт мэдээлэл урьдчилан авч, зөвшөөрөл өгөх эрх” хэрэгжих байсан.

Ханбогдын эргэн тойронд хэрэгжиж буй бусад уул уурхайн төслүүд, тэр дундаа ОТ-оор хязгаарлагдахгүйгээр хуучин асуудлууд байсаар байгаа бөгөөд шинэ асуудлууд гарч ирж байгаа тул малчид үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангах хуулийн заалтууд, Монгол Улсын байгаль орчныг хамгаалах хууль зэрэг төрийн үүрэгт тэргүүлэх ач холбогдолтой хууль эрх зүй, улс төрийн стратегийг авч үзэхийг бид зөвлөж байна. Монгол Улсын Засгийн газар олон улсын хүний эрхийн гэрээнд нэгдэн орсон учраас Монголын нөхцөлд уугуул иргэдийн эрх гэхээсээ илүү хүний эрхэд холбогдох хууль эрх зүй нь хэрэгжих боломжтой. Цаашилбал, Монгол Улсын Үндсэн хууль, байгаль орчны тухай хуулийг олон улсын хүний эрх, байгаль орчны зарчмуудтай уялдуулан хууль эрх зүйн нэхэмжлэл гаргавал бат бөх үндэслэлтэй болж чадна. Мэдээж, энэ нь Монгол дахь хууль эрх зүйн мэргэжилтний мэдлэг, болон олон улсын хуульчдын дэмжлэгээс хамаарна.

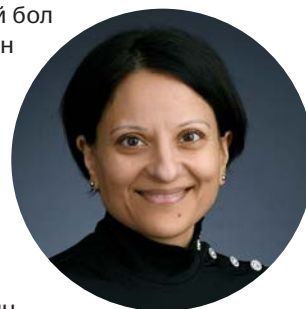
Судалгаагаараа бидний олж мэдсэн нэг зүйл бол төрөөс олгосон эрх нь компаний нийгэмд үзүүлэх хандлагыг тодорхойлоход чухал үүрэг гүйцэтгэсээр байна.

Бид малчдад зорилгоо урагшлуулахад нь туслах үүднээс үндэстэн дамнасан хууль эрх зүйн мэдээлэлтэй холбохыг хүссэн юм. Одоогийн байдлаар малчид ГТЗ-ийн үйл ажиллагаанд сэтгэл хангалуун байж болох ч ирээдүйд ГТЗ-өөр шийдвэрлүүлэх боломжгүй асуудал үүссэн тохиолдолд хууль эрх зүйн ямар боломж өөрсдөд нь байгааг мэдэж байх нь амин чухал гэж үзэж байна.



ДАРААГИЙН АЛХАМ

Судалгаагаа дуусгахын өмнө бид малчдад зорилгоо урагшлуулахад нь шаардлагатай бол туслах үүднээс үндэстэн дамнасан хууль эрх зүйн мэдээлэлд холбож туслахыг хүссэн юм. Одоогийн байдлаар малчид ГТЗ-ийн үйл ажиллагаанд сэтгэл хангалуун байж болох ч ирээдүйд ГТЗ-өөр шийдвэрлүүлэх боломжгүй асуудалд үүссэн тохиолдолд хууль эрх зүйн ямар боломж өөрсдөд нь байгааг мэдэж байх нь амин чухал гэж үзэж байна. Бид Др. Киннари Батттай хамтран хууль эрх зүйн боловсролын тухай семинар зохион байгуулж, судалгааны төслөө хаахдаа хууль эрх зүйн хэрэгцээ бий эсэх үнэлгээг хийж өгөх юм. Др. Киннари Батт уул уурхай, дэд бүтцийн томоохон төслүүдийн нөлөөлөлд өртсөн орон нутгийн иргэдийн газар нутаг, амьжиргааг хамгаалах олон улсын хуулийн шинжээч юм. Киннари Surya Advisory-ийг үүсгэн байгуулагч бөгөөд тогтвортой байдал, хүний эрхийн асуудалд чиглэсэн хууль эрх зүйн болон бодлогын ёс зүйтэй зөвлөгөөгөөр хангадаг.



Энэхүү судалгааг Нийгмийн судалгааны Бие даасан сан болон Британийн Академи (SRG1920/100809) санхүүжүүлсэн.

Холбоо барих:

Женнифер Ландер:

jenny.lander@dmu.ac.uk

Паскаль Хачер:

pascale.hatcher@canterbury.ac.nz

Б. Цэрэн:

tseren.by@gmail.com



