

# ХАНГАЛТГҮЙ ХЭРЭГЖҮҮЛЖ БАЙГАА НЬ

МОНГОЛ УЛСЫН НИЙСЛЭЛ  
УЛААНБААТАР ХОТ:  
ОРОН БАЙРТАЙ БАЙХ ЭРХ

**ЭМНЕСТИ**  
**ИНТЕРНЭШНЛ**



Олон улсын нарийн бичгийн дарга нарын газраас  
2016 онд анх удаа хэвлэв  
International Secretariat  
Peter Benenson House  
1 Easton Street  
London WC1X 0DW  
United Kingdom  
www.amnesty.org

© Эмнести Интернэшнлийн хэвлэл, 2016 он

Индекс: АСА 30/4933/2016

Эх хэл: Англи

Эмнести Интернэшнлийн Олон улсын нарийн бичгийн дарга нарын газар, Их Британи,  
Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс

[ISBN:]

[ISSN:]

Энэ хэвлэл нь зохиогчийн эрхтэй хэдий ч нөлөөлөл, кампанит ажил, олон нийтийн ойлголтыг нэмэгдүүлэх зорилгоор төлбөргүйгээр аль ч хэлбэрээр олшруулж болох ч, худалдаалахгүй. Ингэхдээ үр нөлөөг үнэлүүлэх зорилгоор зохиогчид бүртгүүлэхийг хүсэж байна. Бусад зорилгоор энэ номыг хэвлэх, өөр хэвлэлд ашиглах, орчуулах, эсвэл өөрийн онцлогт тохируулан хэрэглэх бол зохиогчийн зөвшөөрлийг урьдчилан бичгээр авах ёстой бөгөөд тодорхой хэмжээний төлбөр төлж болзошгүй. Зөвшөөрөл авах, тодруулах зүйл байвал [copyright@amnesty.org](mailto:copyright@amnesty.org) хаягаар холбогдоно уу.

Нүүрний зураг: Эмнести Интернэшнл

Эмнести Интернэшнл нь хүний эрхийн ноцтой зөрчлийг таслан зогсоох зорилгоор дэлхийн 150 гаруй улс, бүс нутагт тэмцэж буй 7 сая гаруй дэмжигчийг нэгтгэсэн даян дэлхийн хөдөлгөөн юм.

Бид хүн бүрд Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал болон олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг эдлүүлэхийг хүсдэг.

Бид аль нэгэн засгийн газар, улс төрийн үзэл баримтлал, эдийн засаг, шашны сонирхлоос ангид байж, гишүүдийнхээ татвар, олон нийтийн хандиваар санхүүждэг.

**ЭМНЕСТИ  
ИНТЕРНЭШНЛ**



# ГАРЧИГ

ТАЙЛАНГИЙН ХУРААНГУЙ	7
Судалгааны дүн, зөвлөмж	8
Арга зүй	12
1. ШААРДЛАГАД НИЙЦСЭН ОРОН БАЙРААР ХАНГАГДАХ ЭРХ: ДОТООДЫН БОЛОН ХҮНИЙ ЭРХИЙН ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН ХЭМ ХЭМЖЭЭ	14
1.1 Монгол Улсын Үндсэн хууль	14
1.2 Хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүй, хэм хэмжээ	15
2. УЛААНБААТАР ХОТЫН ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТ	20
2.1 Улаанбаатар хотын хүн амын өсөлт, орчны бохирдол	20
2.2 Дахин төлөвлөлтийн хөтөлбөр	22
2.3 Дахин төлөвлөлтийн санхүүжилт	24
3. ЗӨРЧИЛ, ДУТАГДАЛ	26
3.1 Газар өмчилж, эзэмшээгүй хүмүүсийн хувьд ямар нэгэн эрх эдлэх боломжгүй байдал	27
3.2 Орон гэргүй болох эрсдэл	28
3.3 Сайн дурын үндсэн дээр үү эсвэл заавал нүүх ёстой юу	31
3.4 Дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам болон оршин суугчдын эрхийн талаарх тодорхойгүй зүйлс	33
3.5 Зөрчигдсэн эрхээ хамгаалуулах эрх	35
4. ДҮГНЭЛТ, ҮНДСЭН ЗӨВЛӨМЖ	38
4.1 Гол үр дүн	38
4.2 Зөвлөмж	39
ХАВСРАЛТ: ХОТ, СУУРИН ГАЗРЫГ ДАХИН ТӨЛӨВЛӨХТЭЙ ХОЛБООТОЙ МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ ТОГТООМЖ, БОДЛОГО	41

4 ХАНГАЛГҮЙ ХЭРЭГЖҮҮЛЖ БАЙГАА НЬ  
МОНГОЛ УЛСЫН НИЙСЛЭЛ УЛААНБААТАР ХОТ: ОРОН БАЙРТАЙ БАЙХ ЭРХ

1.	ДОТООДЫН ХУУЛЬ, ТОГТООМЖ	41
	Хот байгуулалтын тухай хууль ба хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль	41
	Дахин хөгжүүлэх төслийн хяналт	45
2.	ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ҮЙЛ ЯВЦ	46
	Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам	47
	Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих үйл ажиллагааны журам	50
3.	ТӨР ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГУУД	53

## ТОВЧИЛСОН ҮГС

<b>АХБ</b>	Азийн хөгжлийн банк
<b>Аймаг</b>	Мужтай адилтгахуйц Монгол Улсын засаг захиргааны нэгж
<b>Хот байгуулалтын тухай хууль</b>	Хот байгуулалтын тухай хууль
<b>ГХДБГ</b>	Гэр хорооллын дэд бүтцийн газар (өмнө нь Гэр хорооллын хөгжлийн газар байсан)
<b>ГХОСТ</b>	Гэр хорооллыг орон сууцжуулах төсөл
<b>Гэр</b>	Монгол Улсад нүүдэлчин малчдын ашигладаг дугуй хэлбэртэй эсгий сууц
<b>Гэр хороолол</b>	Нийгмийн болон инженерийн дэд бүтцэд бүрэн холбогдоогүй гэр, байшинтай хороолол
<b>НЕТГ</b>	Нийслэлийн ерөнхий төлөвлөгөөний газар
<b>Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн журам</b>	Гэрийн хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам
<b>ЭЗНСЭОУП</b>	Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын Пакт
<b>Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн орон сууцны журам</b>	Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган, дахин барих үйл ажиллагааны журам
<b>Шаардлага хангахгүй нийтийн орон сууц</b>	Ашиглалтын шаардлага хангахгүй гэж тогтоогдсон орон сууцны барилга
<b>ЖАЙКА</b>	Японы олон улсын хамтын ажиллагааны байгууллага
<b>Хашаа</b>	Газар дээр тойруулж барьсан зүйл
<b>Хороо</b>	Улаанбаатар хотын засаг захиргааны нэгж бөгөөд хороодоос дүүрэг бүрдэнэ.
<b>Ерөнхий төлөвлөгөө</b>	Улаанбаатар хотыг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөөний тодотгол, 2030 он хүртэлх хөгжлийн чиг хандлага - орон сууц, худалдаа, ногоон бүсийг хөгжүүлэх төлөвлөгөө бүхий Улаанбаатар хотыг хөгжүүлэх ерөнхий стратегийн баримт бичиг
<b>ХЭҮК</b>	Хүний эрхийн үндэсний комисс
<b>Газар өмчлөгч</b>	Тухайн газрыг захиран зарцуулах эрхтэйгээр хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд өөрийн мэдэлд байлгаж байгаа этгээд
<b>Газар эзэмшигч</b>	Тухайн газрыг гэрээнд заасан зориулалт, нөхцөл, болзлын дагуу хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд өөрийн мэдэлд байлгаж байгаа этгээд

<b>Төсөл хэрэгжүүлэгч/хувийн барилгын компани</b>	Дахин төлөвлөлтийн төсөл хэрэгжүүлэхээр сонгогдсон хувийн барилгын компани
<b>Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль</b>	Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль
<b>Сум</b>	Улаанбаатар хотоос гадуурх, аймгийг бүрдүүлдэг засаг захиргааны нэгж
<b>Хөлслөгч/түрээслэгч</b>	Газар эсвэл орон байрыг түрээслэж байгаа хүн
<b>НҮБ-Хабитат</b>	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүн амын нутагшил, суурьшлын хөтөлбөр

## МОНГОЛ УЛСЫН ГАЗРЫН ЗУРАГ



# ТАЙЛАНГИЙН ХУРААНГҮЙ

«Манай хашаанд 14 хүн амьдардаг байлаа. Хэрэв бид газраа чөлөөлбөл компани нэг өрөө хоёр байр өгнө гэсэн. Манай хүү эхнэр, гурван хүүхдийнхээ хамтаар гэрийг маань бариад хаа сайгүй л буусан. Тэд 3 удаа нүүсний эцэст одоо Улаанбаатар хотоос 10 км хол газар амьдарч байна. ... Манай хүүгийн даямар нэгэн нөхөн олговор олгоогүй»

Баянзүрх дүүргийн 14 дүгээр хорооны иргэнтэй 2016 оны 3 дугаар сарын 20-ны өдөр хийсэн ярилцлагаас.

Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотод оршин суугчдыг орон байраар хангах, нийгмийн үйлчилгээг хүртээмжтэй хүргэх, орчны бохирдолтой тэмцэхээр дахин төлөвлөлтийн томоохон хөтөлбөр хэрэгжиж байна. Энэхүү хөтөлбөр, үйл ажиллагаа Улаанбаатар хотын 1,3 сая хүн амын 60 хувь амьдардаг гэр хороолол, ашиглалтын хугацаа хэтэрч, чанаргүй нь тогтоогдсон нийтийн зориулалттай орон сууцанд амьдарч буй иргэдэд чиглэсэн юм.

Гэр хороололд үндэсний уламжлалт орон сууц болох эсгий гэр ба хувийн жижиг байшингийн аль аль нь байдаг бөгөөд ихэнхдээ дулаан, цэвэр болон бохир усны дэд бүтцэд холбогдоогүй байдаг. Гэр хорооллын иргэдийн ихэнх нь өвлийн зуднаар малгүй болсон малчид эсвэл өөрийн болон гэрийнхнийхээ амьжиргааг дээшлүүлэх гэж хотод ирсэн хүмүүс байдаг. Сүүлийн 10 гаруй жилд хэдэн зуун мянган малчин өрх хөдөө орон нутгаас нийслэлийг зорин ирж Улаанбаатар хотын захад эзэнгүй газар олоод хашаа хатган, гэр барьж амьдардаг ажээ.<sup>1</sup>

Дахин төлөвлөлт хүмүүсийг их бага хэмжээгээр нүүлгэхэд хүргэдэг. Олон нийтийн оролцоо, эрх зүйн зайлшгүй, шударга процесс (due process), хангалттай нөхөх олговор олгох хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүй, хэм хэмжээг мөрдсөн үед л Засгийн газар нийтийн хэрэгцээнд зориулж газрыг нөхөх олговор олгосны үндсэн дээр эргүүлэн авах эрхтэй. Өөрөөр хэлбэл, хүний эрхийн талаарх олон улсын хэм хэмжээг дагаж мөрдөх нь шилжилт хөдөлгөөнд хүргэдэг хөгжил, шинэчлэлийн төслийг хориглож байгаа хэрэг бус харин уг төсөлд тодорхой нөхцөл, үйл ажиллагааны хязгаар тавьдаг гэсэн үг юм. Үүнийг хангаагүй нүүлгэн шилжүүлэлтийг олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд “албадан нүүлгэх” гэж нэрлэдэг.

---

<sup>1</sup> Маяар Бенуа, *Олон улсын эрх зүйн дагуу Монгол Улсын дотоодын шилжин суурьшигчдын эрх: Цаг уур, Дотоод болон Худалдааны үүрэг, хариуцлага*, Зүүн Ази болон Олон улсын хууль сэтгүүл, 2014 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдөр, <http://www.theglobeandmail.com/news/world/the-globe-in-mongolia-why-a-herding-culture-is-dyingout/article29791679/>

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “төр...улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор газрыг солих буюу эргүүлэн авах, уг газрыг хүн амын эрүүл мэнд, байгаль хамгаалал, үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхолд харшаар ашиглавал хураан авч болно” гэж заасан. Хувийн өмчийг хууль бусаар хураан авахыг хориглох ба төр нийтийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийг дайчлан авбал тус хуулийн 16 дугаар зүйлд “нөхөх олговор, үнийг төлнө” гэж заасан байна.

Монгол Улсын Засгийн газар Улаанбаатар хотын хүн амын гэнэтийн, төлөвлөгдөөгүй өсөлт, аюулын харанга дэлдэж буй орчны бохирдлын түвшин зэрэг тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхээр 2013 онд “Улаанбаатар хотыг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх Ерөнхий төлөвлөгөөний тодотгол, 2030 он хүртэлх хөгжлийн чиг хандлага” (Ерөнхий төлөвлөгөө)-ыг баталжээ. Тус төлөвлөгөөний гол хэсэг болох гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төсөл нь 8 дүүргийн 24 байршлын 75 хэсэгчилсэн талбайд ойролцоогоор 1500 га газар, 16109 нэгж талбарыг хамарч байна. Энэ нь Улаанбаатар хотын нутаг дэвсгэрийн 14-15 %, хүн амын 9% гэсэн үг.<sup>2</sup> Дахин төлөвлөх хөтөлбөрийн бас нэг төсөл нь ашиглалтын шаардлага хангахгүй өөрөөр хэлбэл эдэлгээний хугацаа нь дуусч, чанаргүй болсон нийтийн зориулалттай орон сууцыг буулгаж, дахин барих төсөл юм.

Дахин төлөвлөлтийн хөтөлбөрийг нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар удирдаж, нийслэлийн Захирагчийн ажлын албаны харьяа төрийн байгууллагууд хэрэгжүүлж, Улаанбаатар хотын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хяналт тавьж байна. Нийслэлийн удирдлагууд гэр хороолол, шаардлага хангахгүй нийтийн орон сууцыг дахин төлөвлөх, барилгажуулах ажлыг гүйцэтгэх хувийн барилгын компанийг сонгон шалгаруулдаг. Хувийн компаниуд иргэдээс газрыг худалдаж авах, барилгын ажлын санхүүжилтийг хариуцах үүрэгтэй. Барилга, хот байгуулалтын яам (цаашид БХБЯ гэх) дахин төлөвлөлтийн үйл явц хууль, журмын дагуу явагдаж буй эсэхэд үндэсний хэмжээнд хяналт тавьж ажилладаг.

## СУДАЛГААНЫ ДҮН, ЗӨВЛӨМЖ

Эмнести Интернэшнлийн судалгааны багийнхны уулзсан олон оршин суугч дахин төлөвлөлтийн төслийг маш их дэмжиж хүлээн авснаа ярьсан юм. Гэвч тодорхой, шаардлага хангасан төрийн зохицуулалт, үр дүнтэй санал солилцох явц байхгүй, хяналт тавиагүй нь дахин төлөвлөлтөд хамрагдаж буй иргэдийн эрх ялангуяа шаардлагад нийцсэн орон байртай байх эрх зөрчигдөхөд хүргэсэн гэж Эмнести Интернэшнл үзэж байна. Хууль, дүрэм журам нь хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүй, хэм хэмжээний дагуу Монгол Улсын хүлээсэн үүрэгтэй нийцэхгүй байгаа бөгөөд энэ нь олон оршин суугчийг орон гэрийнх нь асуудал яаж шийдэгдэхийг мэдэхгүй хүлээх эрсдэлд оруулж байна.

Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотод дахин төлөвлөлтийн төсөл хэрэгжээд багагүй хугацаа өнгөрсөн боловч холбогдох эрх зүй, бодлогууд хожимдон гарч байна. Иргэдийн амьдрах нөхцлийг сайжруулах ажлыг Нийслэл 2004 онд эхэлсэн

---

<sup>2</sup> Ардчилал сонин, М.Энхбаатар: Гэр хорооллыг барилгажуулах нь маш хэмжээний бүтээн байгуулалт гэдгийг ойлгох хэрэгтэй, 2015 оны 8 дугаар сарын 21-ний өдөр, дугаар 136/2259; Өдрийн сонин, Хотын дарга Э.Бат-Үүл гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслийг танилцуулав, 2016 оны 3 дугаар сарын 24-ний өдөр, хуудас 1, 5, Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.



боловч, Улсын Их Хуралдөнгөж 2008 онд Хот байгуулалтын тухай хуулийг<sup>3</sup>, мөн гол хууль болох Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийг<sup>4</sup> 2015 оны 6 дугаар сард баталжээ. Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой журам боловсруулах үүрэгтэй БХБЯ-ны ажлын хэсэг 2015 оны 10 дугаар сард байгуулагдан дотоодын хууль, журмуудын зөрүүтэй, учир дутагдалтай байдлыг уг хууль болон хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд бүрэн нийцүүлэх хүртэл нэлээдгүй нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байна.

Улаанбаатар хотод 2015 оны 9 дүгээр сараас 2016 оны 8 дугаар сарын хооронд Эмнести Интернэшнлээс хийсэн судалгааны ажлын дүгнэлтийг энэ тайланд орууллаа. Судалгаа нь Улаанбаатар хотын хүн амын олонхид шууд нөлөөлөх гэр хорооллын болон шаардлага хангахгүй нийтийн орон сууцыг дахин төлөвлөхтэй холбоотой үйл явцыг судалсан бөгөөд үүнд хамрагдаж буй иргэдийн эрхийг одоогийн хүчин төгөлдөр хууль дүрэм, бодлогын орчин хамгаалж чадаж буй эсэхийг үнэлсэн юм.

Монгол Улсын эрх баригчид БХБЯ-ны ажлын хэсгээс боловсруулсан нэмэлт, өөрчлөлт оруулж буй бүх хууль, дүрэм журам нь хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүй, хэм хэмжээ болоод дотоодын бусад хууль тогтоомжид нийцэж буй эсэхийг баталгаажуулах хэрэгтэй байна. Хууль, дүрэм, журмын зөрүүтэй байдлыг арилгаж, дахин төлөвлөлтөд өртөж буй иргэдийн эрхийг хангасан байдлаар шийдвэрлэвэл дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагаа, түүнд хамрагдаж буй хувь хүн, олон нийтийн эрхийн тодорхой бус байдал алга болно. Хууль эрх зүйн бусад актад, журамд оруулсан аливаа нэмэлт, өөрчлөлтийг олон нийтэд тодорхой мэдээлдэг байх ёстой.

Эмнести Интернэшнл дараах гол зөрчил, дутагдлыг олж тогтоосон болно. Үүнд:

- Хууль болон бодлогын баримт бичигт оршин суугаа газар, орон байраа хууль ёсоор өмчилж, эзэмшдэггүй иргэдийн дахин төлөвлөлтийн асуудлаарх зөвлөлдөх үйл ажиллагаанд оролцох эрхийг хүлээн зөвшөөрөөгүй байна;
- Албадан нүүлгэх болон орон гэргүй болох эрсдэлээс хамгаалсан арга хэмжээ учир дутагдалтай хэрэгжиж байна;
- Засгийн газрын агентлагууд, хувийн барилгын компаниуд мэдээлэл, тодруулга дутмаг өгдгөөс болж нүүлгэн шилжүүлэлт сайн дурын үндсэн дээр явагдах уу эсвэл заавал нүүх ёстой юу гэдэг талаар оршин суугчид ихэнхдээ буруу мэдээлэлтэй эсвэл ойлголтгүй байна;
- Эрх зүйн болон бодлогын орчинд ойр ойрхон оруулж буй өөрчлөлтүүдөөс үүдэн дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагаа, иргэдийн эрх тодорхойгүй болж, шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрх зөрчигдөх эрсдэлд байна;
- Хөндөгдсөн эрхийг сэргээх талаар хууль, журам, бодлого нь ойлгомжгүй, дахин төлөвлөлтөд өртөн хохирсон иргэдэд гомдол гаргах, маргаан шийдвэрлүүлэх сонголтыг тодорхой зааж өгөөгүй байна.

<sup>3</sup> Монгол Улсын Их Хурал Хот байгуулалтын тухай хуулийг 2008 оны 5 дугаар сард баталсан бөгөөд 2015 оны 2, 6, 11 дүгээр сард нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан; албан бус англи орчуулга Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>4</sup> Монгол Улсын Их Хурал Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийг 2015 оны 6 дугаар сарын 26-нд баталсан; албан бус англи орчуулга Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

Монгол Улсад мөрдөгдөж буй хууль, бодлогын баримт бичгүүдэд албан ёсны өмчлөлийн баримт бичиггүй хүмүүсийг орхигдуулсан нь хамгийн том алдаа юм. Оршин суугаа газар, орон байраа хууль ёсоор өмчилж, эзэмшдэггүй дахин төлөвлөлтөд хамрагдсан газрын иргэд аливаа зөвлөлдөх болон төслийн үйл ажиллагаанд оролцох боломжгүй байна. Газар өмчлөх, эзэмших эрхийн гэрчилгээ нь хууль ёсны баримт бичиг юм. Өмчлөгч, эзэмшигч бус иргэн гэдэгт ихэвчлэн тухайн өмчлөгч, эзэмшигчийн газар дээр өөрийн байшин эсвэл гэрт амьдардаг төрөл садан, үр хүүхэд, эсвэл байшин түрээслэгчид хамаарч байна. Газар өмчлөх, эзэмших гэрчилгээгүй боловч тухайн газартаа амьдарсаар ирсэн иргэд Монгол Улсын хууль, тогтоомж, бодлогын дагуу нөхөн олговор авах, хөндөгдсөн эрхээ сэргээлгэх, зөвлөлдөх эрхийг эдлэж чадахгүй байна.

Газар өмчлөх, эзэмших эрх нь хууль ёсоор үүсээгүй иргэдийг дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагаанд оролцох ямар ч эрхгүй үлдээснээр хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээгээр хүлээсэн үүргээ Монгол Улс зөрчиж байна. Дахин төлөвлөлтөд хамрагдсан бүх иргэн, тэднийг төлөөлөн ажиллаж буй бусад этгээд дахин төлөвлөлтийн төслийн бүх үе шатанд бүрэн оролцох, зөвлөлдөх боломжоор хангагдах ёстой. Тухайлбал, Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 22 дугаар зүйлд заасан газар өмчлөгч, эзэмшигчийн эрх, үүрэгт наад зах нь газар өмчлөх, эзэмших гэрчилгээгүй оршин суугчдын эрхийг тусгах, тухайн газарт оршин сууж буй иргэдийг мэдээллээр хангаж, тэдэнтэй зөвлөлдөх тухай нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байна.

Албадан нүүлгэлтээс хамгаалсан хамгаалалт байхгүйгээс дахин төлөвлөлтөд өртөж буй иргэдэд их бага хэмжээгээр орон гэргүй болох эрсдэл тулгарч байна. Газар өмчилдөггүй, эзэмшдэггүй, ялангуяа түрээсийн гэрээгүй иргэдийг нүүлгэхээс өмнө мэдэгдэл өгөх эсвэл нүүлгэснээр хэн нэгнийг орон гэргүй болгохоос сэргийлсэн процедурын хамгаалалт байхгүй байна. Хувийн барилгын компанитай нөхөн олговор авахаар тохиролцсон газар өмчлөгч, эзэмшигч нь хуулийн хүрээнд арай дээр хамгаалагдсан боловч хэрэв тухайн газарт үйл ажиллагаа явуулж буй барилгын компани санхүүгийн хүндрэлд орох, барилгаа барьж чадахгүйд хүрэх, нөхөн олговроо өгч чадахгүй болох, эсвэл бусад шалтгаанаар гэрээний нөхцлөө зөрчвөл бас л хохирч үлдэхээр байна.

Улаанбаатар хотын дахин төлөвлөлтийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхдээ нүүлгэн шилжүүлэх, нөхөн олговор олгох, дахин суурьшуулах талаар мэдээлэл хомс байгаа нь олон улсын бодитоор зөвлөлдөх хэм хэмжээтэй нийцэхгүй байна. Дахин төлөвлөлтийн талаарх хууль, эрх зүйн бусад баримт бичигт зөвлөлдөх болон олон нийтийн оролцоог хангахыг үндсэн зарчим гэж хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Гэвч бодит байдал Эмнести Интернэшнлийн хийсэн судалгаанаас харахад холбогдох мэдээлэл ихэнхдээ олон нийтэд нээлттэй бус, хүртээмжтэй бус байжээ.

Оршин суугчидтай бодитоор зөвлөлдөхгүй байгаа нь тэд санал болгож буй дахин төлөвлөлтийн төсөл, үнийн саналаас татгалзаж болох эсэхэд төөрөгдөл үүсгэдэг ажээ. Эмнести Интернэшнлийн ярилцсан оршин суугчдын хоёр түр зөвлөлийн<sup>5</sup> гишүүд дахин төлөвлөлтийн хөтөлбөрийг Засгийн газар санаачилсан учир өөрсдөд нь

---

<sup>5</sup> Оршин суугчдын түр зөвлөл нь тухайн газар нутгийн газар өмчлөгч, эзэмшигчид өөрсдийн ашиг, сонирхолоо төлөөлүүлэхээр байгуулсан төлөөллийн байгууллага юм.

сонголт байхгүй, тиймээс газар дээр нь дахин төлөвлөлтийн хэсэгчилсэн төлөвлөгөө хэрэгжүүлэх зөвшөөрөлтэй барилгын компанитай тохиролцон гэрээ хийх л ёстой гэсэн ойлголттой байдаг тухайгаа хэлж байсан.

Зөвлөлдөх нь хэдийгээр үйл явцыг удаашруулж, зардал ихтэй мэт байх боловч, урт хугацаанд төслийг өртөг багатай байдлаар хэрэгжүүлэх ялангуяа, ажил эрхлэх, хоол хүнс, сургууль, эрүүл мэндийн үйлчилгээгээ алдах зэрэг нүүлгэн шилжүүлэхтэй холбоотой амьжиргааны нуугдмал зардлыг олж тогтоохын зэрэгцээ тэгш бус байдал, нийгмийн зөрчил болон ялгаварлалыг багасгаж чаддаг.<sup>6</sup>

Хүн амынхаа шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрхийг хамгаалахын тулд Монгол Улсын Засгийн газар энэ эрхийг зөрчих аливаа үйлдлээс зайлсхийх, зогсоохоос гадна, уг эрхийг хашаа, байр түрээслүүлэгч, хувийн барилгын компани зэрэг гуравдагч этгээд зөрчихөөс иргэдээ хамгаалах ёстой юм. Ийм зөрчил гарсан тохиолдолд, холбогдох төрийн байгууллага зөрчлийг цааш даамжрахаас сэргийлэх арга хэмжээг авч, эрх нь зөрчигдсөн хүмүүст хуулийн дагуу хохирлоо барагдуулах, гомдлоо шийдвэрлүүлэх боломжийг баталгаажуулж өгөх ёстой.

## СҮХБААТАР ДҮҮРГИЙН 10 ДУГААР ХОРООНЫ ЗАРИМ ОРШИН СУУГЧИД ОРОН ГЭРГҮЙ БОЛЖЭЭ

**Улаанбаатар хотын төв хэсэг болох Сүхбаатар дүүргийн 10 дугаар хороонд орших ашиглалтын шаардлага хангахгүй болж хуучирсан 3 дугаар байраар жишээ авч дахин төлөвлөлтийн үйл явцыг буруу хэрэгжүүлснээр оршин суугч иргэдийн эрх хэрхэн зөрчигдсөн талаарх баримтыг хүргэе.**

Байрыг нь буулгаж, шинэ байранд оруулах саналыг хувийн компани 3 дугаар байрны иргэдэд 2015 оны эхээр тавьжээ. Боловсон бие засах газар, цэвэр усны шугамгүй 3 дугаар байрныоршин суугчдад энэ нь их л боломжийн санагджээ. 2015 оны 4-7 дугаар сарын хооронд 3 дугаар байрны 28 өрх өнөөх компанитай нөхөн олговор авах гэрээ байгуулсан байна. Компани барилга баригдаж дуустал нэг жил байр түрээслэх мөнгө олгожээ. Урьд нь хувийн компаниуд ижил төрлийн санал тавин амлаж байсан ч ажил болсон зүйлгүй тул байрны зарим айл тус компанид итгээгүй бөгөөд тавьсан саналыг нь хүлээж аваагүй байна. Компани гэрээ хийсэн айлуудыг өөрсдийн саналаар нүүж байгаагаа харуулах, мөн бусад айлыг нүүлгэхийн тулд байрныхаа цонх, хаалгаа авч хаяхыг шаардсан байна. Хэд хэдэн айл шаардсан ёсоор хаалга цонхоо авсны дараагаар уг байрны паар болон төвийн дулаанд холболттой халаалтын шугам хоолой, барилгын материалуудыг тонож, хог хаях зэргээр улам сүйтгэжээ. Нийслэлийн засаг захиргаанаас оршин суугчидтай гэрээ хийж, барилгын ажлыг явуулах гээд байгаа өнөөх компани нь тэр хавийн газар нутагт барилга барих зөвшөөрөлтэй компани биш болох тухай мэдэгдлийг оршин суугчдад 2015 оны 4 дүгээр сарын 22-нд явуулсан байна. Гэвч, 2016 оны 3-5 дугаар сард Эмнести Интернэшнл оршин суугчидтай ярилцах үед тэдний зарим нь уг мэдэгдэлийг мэдээгүй, эсвэл гэрээгээ байгуулах үедээ өнөөх компани зөвшөөрөлгүй гэдгийг мэдсэн гэж хэлж байлаа.

<sup>6</sup> Эмнести Интернэшнл, Үүргээ мэд: Албадан нүүлгэлтээс урьдчилан сэргийлэх гарын авлага (Индекс: АСТ 35/009/2012): [www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=ACT35/009/2012&language=en](http://www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=ACT35/009/2012&language=en)

Жил өнгөрсөн ч барилгын ажил хийгдээгүй бөгөөд иргэдэд олгосон түрээсийн мөнгө дуусчээ. Түрээсийн мөнгөгүй болсон иргэд хамаатан садныдаа очиж амьдрах, өөрийн мөнгөөр түрээсээ төлөх, эсвэл хуучин 3 дугаар байрандаа нүүж очих гэсэн сонголт хийх болжээ. Зарим айлын хувьдхалаалтгүй, цонх, хаалгагүй байр нь хүн амьдрах боломжгүй тул 3 дугаар байр руу нүүж очих боломжгүй байжээ.

Компанитай гэрээ хийгээгүй айлуудаас төвийн халаалтгүй байрандаа 2015 онд өвөлжсөн таван өрхийн дунд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн, бага насны хүүхдүүдтэй айл байв. Ерөнхийдөө, Улаанбаатар хотод өвөлдөө -30°C хэм хүрч хүйтэрдэг. Харин бусад айл нь хүн амьдрах боломжгүй байрнаасаа нүүж, хамаатан садныдаа эсвэл өөрсдийн зардлаар хаа нэгтээ түрээслэж өвлийг өнгөрүүлжээ. Бусдын байранд түрээс төлж суухад хэтэрхий үнэтэй байсан тул 2016 оны хавар таван айл байрандаа эргэж ирсэн байна.

Эхэндээ Засгийн газар хариуцлагаа хүлээхээс татгалзаж, оршин суугчид гурван талт гэрээ (орон сууц эзэмшигч, компани болон нийслэлийн Засаг даргын хооронд нүүлгэн шилжүүлэлтийн нөхцөл, нөхөн олговрыг зөвшилцөж тохирсон гэрээ) байгуулаагүй учраас үйл явцад оролцох, маргааныг шийдвэрлэх баталгаа гаргахгүй гэжээ. Эмнести Интернэшнл уг асуудлаар 2016 оны 3 дугаар сард яаралтай үйл ажиллагаа зарлаж, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын даргатай уулзан 3 дугаар байрны оршин суугчдыг яаралтай, шаардлагад нийцсэн орон байраар хангахыг уриалсан ба 6 дугаар сарын 24-нд нийслэлийн Засаг дарга тухайн үед 3 дугаар байранд амьдарч байсан 10 өрхийг орон байраар хангах захирамж гаргасан байна. Гэвч 6 дугаар сарын 29-ний өдрийн сонгуулийн үр дүнгээр Засаг дарга болон эрх баригч нам солигдсоноор асуудал ахиад гацаанд оржээ<sup>7</sup>.

## АРГА ЗҮЙ

Эмнести Интернэшнл 2015 оны 9 дүгээр сараас 2016 оны 8 дугаар сарын хооронд Улаанбаатар хотод судалгаа хийсэн. Энэ хугацаанд Эмнести Интернэшнл Хүний эрхийн үндэсний комисс (ХЭҮК) болон эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хамгаалах, байгаль орчин, хөгжлийн төлөөх ТББ, уул уурхайн үйл ажиллагаанаас үүдэлтэй дотоодын шилжилт хөдөлгөөний талаар анхаарч ажилладаг ТББ зэрэг олон байгууллагатай уулзсан. Түүнчлэн, Эмнести Интернэшнл Монгол Улсын Газрын тухай хууль, хот, суурин газрын хөгжлийн асуудлаар мэргэшсэн хуульчид, эрдэмтэн судлаачид; Чингэлтэй дүүргийн Иргэдийн төлөөллийн байгууллагын төлөөлөл; Баянзүрх дүүргийн оршин суугчдын хоёр түр зөвлөлийн төлөөлөл; Сүхбаатар, Баянзүрх, Сонгинохайрхан дүүргийн дахин төлөвлөлтөд өртсөн 28 иргэн, өрх; Улаанбаатар хотын дахин төлөвлөлтийн төсөл хэрэгжүүлж буй барилгын гурван компанитай уулзсан. Ярилцлага өгсөн хүмүүсийн нэрийг тайланд дурдаагүй нь хувийн компаниудтай тохиролцож буй хэлэлцээнд нь сөрөг үр дагавар дагуулахаас болгоомжилсон хэрэг болно.

Эмнести Интернэшнл 2016 оны 3 дугаар сарын 14-ний өдрөөс 22-ны хооронд үндэсний болон орон нутгийн засаг захиргааны холбогдох олон байгууллагатай уулзаж ярилцсан юм. Үндэсний түвшинд БХБЯ, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар, УИХ-ын

---

<sup>7</sup> СБД-ийн 10 дугаар хорооны 3 дугаар байранд амьдарч байсан 10 өрх 2016 оны 10 дугаар сарын 17-ны өдөр түр орон байраар хангагдсан гэж уг байрны оршин суугчид 2016 оны 10 дугаар сарын 20-ны өдөр Эмнести Интернэшнлд мэдээлсэн.

Өргөдлийн байнгын хороотой уулзсан. Харин орон нутгийн түвшинд Гэр Хорооллын Хөгжлийн Газар (цаашид ГХХГ гэх), Нийслэлийн Хот байгуулалт, Хөрөнгө оруулалт хариуцсан орлогч дарга, Нийслэлийн Ерөнхий Төлөвлөгөөний Газар (цаашид НЕТГ гэх), Сүхбаатар дүүргийн Засаг дарга нартай уулзалт хийсэн. Эмнести Интернэшнл нэмэлт мэдээлэл авахаар БХБЯ, ГХХГ-т албан хүсэлт гаргасан бөгөөд БХБЯ-аас хариу ирүүлж, ГХХГ-аас хариу өгөөгүй болно. Эмнести Интернэшнл судалгааныхаа дүгнэлтийн хураангуйг БХБЯ, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газарт 2016 оны 8 дугаар сард хүргүүлж, БХБЯ болон НЕТГ-аас ирүүлсэн тодотгол, нэмэлт мэдээллийг тайландаа тусгасан болно. Түүнчлэн, Эмнести Интернэшнл улс, нийслэлийн төрийн байгууллага, агентлагуудад барилгажуулах, хот дахин төлөвлөх талаар зөвлөгөө, техникийн тусламж үзүүлсээр ирсэн Азийн хөгжлийн банк (АХБ), Японы Олон улсын хамтын ажиллагааны байгууллага (ЖАЙКА), Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүн амын нутагшил, Суурьшлын хөтөлбөр (НҮБ-Хабитат)-тэй уулзаж ярилцсан.

# 1. ШААРДЛАГАД НИЙЦСЭН ОРОН БАЙРААР ХАНГАГДАХ ЭРХ: ДОТООДЫН БОЛОН ХҮНИЙ ЭРХИЙН ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН ХЭМ ХЭМЖЭЭ

## 1.1 МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд амьд явах, эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах, ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, сурч боловсрох эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн боловч шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрхийн талаар тодорхой дурдаагүй байна.

Газар өмчлөх эрхийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална” гэж баталгаажуулжээ. Мөн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт төр “...улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор газрыг солих буюу эргүүлэн авах, уг газрыг хүн амын эрүүл мэнд, байгаль хамгаалал, үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхолд харшаар ашиглавал хураан авч болно” гэж заасан. Түүнчлэн, тус хуулийн 16 дугаар зүйлд “хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно. Хэрэв, төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө” гэж заасан байна.

Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 12 дахь хэсэгт “төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй” гэж иргэдийн маргаан, гомдлоо шийдвэрлүүлэх эрхийг баталгаажуулсан бөгөөд “төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй” гэж хуульчилжээ. Мөн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 14 дэх хэсэгт иргэн нь “Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах” эрхтэй ба нөхөн төлбөр авах зэрэг бусад эрхийг хуульчилж өгсөн байна.

Цаашлаад, Газрын тухай хуулиас бусад одоо хэрэгжиж буй дахин төлөвлөлтийн төсөлтэй холбоотой үндэсний бүх хуульд “Монгол Улсын олон улсын гэрээнд энэ хуульд зааснаас өөрөөр заасан бол олон улсын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөнө” гэсэн заалт байдаг. Түүнчлэн, Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1 болон 10.3 дахь хэсэгт “олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг баримталж”, “Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн

орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ” хэмээн тус тус заасан байна.

## 1.2 ХҮНИЙ ЭРХИЙН ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙ, ХЭМ ХЭМЖЭЭ

Монгол Улсын Засгийн газар нэгдэн орсон хүний эрхийн талаарх олон улсын гэрээний дагуу шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хэрэгжүүлэх үүрэгтэй.<sup>8</sup> Хүний эрхийн талаарх олон улсын гэрээнд Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын Пакт (цаашид ЭЗНСЭОУП гэх) ордог бөгөөд эрүүл мэнд, боловсрол, ус, эрүүл ахуй, орон байраар хангагдах эрх зэрэг бусад олон эрхийг баталгаажуулсан байдаг. ЭЗНСЭОУП-ын 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрхийг баталгаажуулснаар энэ эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хэрэгжүүлэх нь үндэсний болон орон нутгийн засаг захиргаа, бүх төрийн байгууллагын үүрэг болно.

ЭЗНСЭОУП-ын хэрэгжилтийг хангах удирдан чиглүүлэх үүрэгтэй шинжээчдийн байгууллага болох НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн (ЭЗНСЭ)-ийн Хорооноос шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрхийг хэрэгжүүлэх төрийн үүргийг тайлбарласан байдаг.<sup>9</sup> ЭЗНСЭ-ийн Хорооноос Засгийн газар нь шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрхийг хүндэтгэх ёстой бөгөөд албадан нүүлгэхээс зайлсхийх, газрын эзэн, хувийн өмчит барилгын компани гэх мэт гуравдагч этгээд хүний эрхийг зөрчихөөс хамгаалах, шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрхийг бүрэн хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хууль эрх зүйн, захиргааны, төсвийн, шүүхийн, соён гэгээрүүлэх гэх мэт олон төрлийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх ёстой гэж заажээ. Засгийн газар хүн бүрийг наад захын тав тухыг хангасан орон байраар хангах асуудлыг нэн тэргүүний зорилгоо болгох ёстой бөгөөд төсөв хөрөнгийг хуваарилахдаа эмзэг бүлгийн хүн амыг нэн тэргүүнд орон байраар хангах хөтөлбөрийг санхүүжүүлэх ёстой. Түүнчлэн, ЭЗНСЭ-ийн Хороо нь хүмүүст өөрсдийнх сайн сайхан байдлыг хөндсөн асуудлуудад оролцож, санал бодлоо илэрхийлэх эрхээ эдлэх боломжийг олгож, хэрэв аль нэг байдлаар энэ эрх зөрчигдсөн тохиолдолд гомдлыг нь барагдуулах үр дүнтэй аргыг санал болгох хэрэгтэй гэж төрийн байгууллагуудад уриалжээ.<sup>10</sup>

ЭЗНСЭ-ийн Хорооны Ерөнхий зөвлөмж 7-д нүүлгэн шилжүүлэлт зайлшгүй гэж үзсэн үед үүнийг олон улсын эрх зүйн зарчим, эрх зүйн зайлшгүй, шударга процесс (due process)-ын шаардлагыг чанд сахин хэрэгжүүлнэ гэж онцлон тэмдэглэсэн байдаг.<sup>11</sup> Хүний эрхийн талаарх олон улсын хэм хэмжээнд зааснаар нүүлгэн шилжүүлэх гэж буй газар нь хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүдэд тодорхойлсон орон байрны зохистой байх шаардлагад нийцсэн байх ёстой. ЭЗНСЭОУП-ын 11 дүгээр

---

<sup>8</sup> Монгол Улс 1974 оны 11 дүгээр сарын 18-нд Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын Пактын 11/1/ дүгээр зүйл, 1990 оны 7 дугаар сарын 5-нд Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцийн 27/3/ дугаар зүйл, 1969 оны 8 дугаар сарын 6-нд Арьс үндсээр алагчилах үзлийн бүх хэлбэрийг устгах тухай Олон улсын конвенцийн 5/e/iii дугаар зүйл, 1974 оны 11 дүгээр сарын 18-нд Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пактын 17 дугаар зүйлд тус тус нэгдэн оржээ.

<sup>9</sup> НҮБ-ын ЭЗНСЭ-ийн Хороо, Шаардлагад нийцсэн орон байртай байх эрх, Ерөнхий зөвлөмж 4 ба 7.

<sup>10</sup> НҮБ-ын ЭЗНСЭ-ийн Хороо, Ерөнхий зөвлөмж 4-ийн 9 дүгээр зүйл, Ерөнхий зөвлөмж 7-ийн 13 дугаар зүйл.

<sup>11</sup> НҮБ-ын ЭЗНСЭ-ийн Хороо, Ерөнхий зөвлөмж 7-ийн 14 дүгээр зүйл.

зүйлийн 1 дэх хэсэгт тухайн орон байр шаардлагад нийцсэн орон байр мөн эсэхийг эзэмшлийн эрх зүйн халдашгүй байдал; үйлчилгээ, материал, дэд бүтцийн хүртээмж; байрлал; хүн оршин суухад зохистой байх; худалдан авч болохуйц байх; хүртээмжтэй байх зэрэг хүчин зүйлийг харгалзаж үзнэ гэж ЭЗНСЭ-ийн Хороо тодорхойлжээ.<sup>12</sup>

Засгийн газруудад шаардлагад нийцсэн орон байртай байх эрхийг хангах, хэрэгжүүлэх талаар мэдээлэх, зөвлөх, техникийн туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй НҮБ-ын шаардлагад нийцсэн орон байрны асуудлаарх Тусгай илтгэгч 2007 онд Хөгжилд суурилсан нүүлгэлт болон шилжилт хөдөлгөөний үндсэн зарчим, удирдамжийг гаргасан. Уг удирдамжид нүүлгэн шилжүүлэлтийн талаарх мөрдөж буй одоогийн хэм хэмжээ, эрх зүйн системийг тусгасан<sup>13</sup> ба хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүйн дагуу нүүлгэлтийн өмнө, үед, дараа нь авах арга хэмжээг алхам бүрээр нарийвчлан заасан байдаг. Удирдамжид зааснаар нүүлгэлт нь:

- Хуулийн дагуу;
- Хүний эрхийн талаарх олон улсын тухайн хуулийн дагуу хийгдэх;
- Зөвхөн нийтлэг сайн сайхны төлөө хийх;
- Үндэслэлтэй, хэм хэмжээтэй;
- Шударга, бүтэн нөхөн олговор, нөхөн сэргээх ажил хийхээр зохицуулсан;
- Энэхүү удирдамжийн дагуу хийгдэх ёстой гэж заажээ.<sup>14</sup>

Хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд нүүлгэн шилжүүлэлтээс зайлсхийх бүх боломжийг судалж үзсэн болон зохих эрх зүйн хамгаалалт авсны дараа л нүүлгэн шилжүүлэлт хийх ёстой гэж заасан. Ийм хамгаалах арга хэмжээнд:

- Эрх нь хөндөгдсөн хүмүүстэй бодитоор зөвлөлдөх, санал бодлоо илэрхийлэх боломжоор хангах;
- Нүүлгэн шилжүүлэлт болохоос хангалттай хугацааны өмнө өртөж буй хүмүүст мэдээлэх;
- Нүүлгэн шилжүүлэлтийн тухай мэдээлэл, тухайн газар, байшинг ямар зориулалтаар ашиглах тухай мэдээллийг хангалттай цаг хугацааны өмнө өртөж буй иргэдэд мэдээлэх;
- Нүүлгэн шилжүүлэлтийн үед төрийн албан хаагчид эсвэл төлөөллүүд нь газар дээр нь ажиллах;

---

<sup>12</sup> НҮБ-ын ЭЗНСЭ-ийн, Ерөнхий зөвлөмж 4-ийн 8 дугаар зүйл.

<sup>13</sup> НҮБ-ын Хөгжилд суурилсан нүүлгэлт, шилжилт хөдөлгөөний үндсэн зарчим, удирдамж, НҮБ-ын баримт бичгийн Хавсралт 1, A/HRC/4/18, 2007; [www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf)

<sup>14</sup> НҮБ-ын Хөгжилд суурилсан нүүлгэлт, шилжилт хөдөлгөөний үндсэн зарчим, удирдамж, НҮБ-ын баримт бичгийн Хавсралт 1, A/HRC/4/18, 2007; [www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf)



- Нүүлгэн шилжүүлэлт хийж буй хүн бүр таних тэмдэгтэй байх;
- Нүүлгэн шилжүүлэлтэд өртөгчийн зөвшөөрөлгүй л бол нүүлгэлтийг цаг уурын таагүй нөхцөл, шөнийн цагаар хийхгүй байх;
- Хуулийн дагуу гомдол гаргах эрхийг хангах;
- Шүүхээр гомдлоо шийдвэрлүүлэх хүмүүст хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх;

Нүүлгэн шилжүүлэлтээс үүдэн хэн ч орон гэргүй болох эсвэл хүний эрхийн бусад зөрчилд өртөх ёсгүй гэдгийг Засгийн газар баталгаажуулах ёстой. Нүүлгэлтэд өртөж буй иргэдэд шаардлагад нийцсэн өөр орон байр, бүх хохирлыг нь барагдуулах нөхөн олговрыг нүүлгэн шилжүүлэхээс өмнө олгох ёстой.<sup>15</sup> Хүчээр хийж буй нүүлгэн шилжүүлэлт бүрийг албадан нүүлгэлт гэж үздэггүй. Хэрэв хүний эрхийн олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд заасан хуулийн хамгаалалтыг гүйцэтгэсэн бол, мөн хэрэглэсэн хүч нь шалтгаантай, тэнцвэртэй бол албадан нүүлгэлтийг хориглосон заалтыг зөрчөөгүй гэсэн үг юм.

Монгол Улсын нэгдэн орсон Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пактын 17 дугаар зүйлд хувь хүн, гэр бүлийн амьдрал, орон байранд хөндлөнгөөс дур мэдэн хууль бусаар оролцох, халдахаас хамгаалагдах эрхийг баталгаажуулжээ. Пактын хэрэгжилтийг хянах Хүний эрхийн хороо албадан нүүлгэх нь тус Пактын 17 дугаар зүйлийг зөрчдөг гэж дүгнэсэн.<sup>16</sup> Хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүй, хэм хэмжээний дагуу одоо амьдран суугаа орон байр, газартаа хууль ёсны эзэмшлийн эрхтэй эсэхээс үл хамааран хүн бүр албадан нүүлгэхээс хамгаалуулах эрхтэй. Тиймээс өмчлөл, эзэмшлийн албан ёсны баримт бичиггүй хүмүүс ч гэсэн албадан нүүлгэгдэхээс хамгаалагдах ёстой.

Хэдийгээр Монгол Улс олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээний дагуу хүлээх үүрэг нь тодорхой ч дахин төлөвлөлтийн хөтөлбөрт хамрагдсан иргэд албадан нүүлгэлтэд өртөх эрсдэлтэй байна. Үндэсний эрх зүйн болон бодлогын баримт бичгүүд нь хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд заасан шаардлагад нийцсэн хамгаалалт болж чадахгүй байна. Жишээ нь, уг баримт бичигт нийгмийн бүх давхаргын хүмүүсийг хамруулаагүй бөгөөд орон байр эсвэл газар эзэмшлийн эрх зүйн халдашгүй байдлын баталгаагүй хүмүүс албадан нүүлгэлтэд өртөх, орон байргүй болох эрсдэлээс хамгаалагдаж чадахгүй байна.

ЭЗНСЭ-ийн Хороо эзэмшлийн эрх зүйн халдашгүй байдлын баталгаа нь шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрхийн амин чухал хэсэг гэж онцлон тэмдэглэжээ. Эзэмшил нь байр, байшин (нийтийн, хувийн)-ийн түрээс, хоршооллын байр, түрээслүүлэх, өмчлөгч байрандаа амьдрах, яаралтай үед түр хорогдох байр, албан бус суурин газар гэх мэт олон төрөл, хэлбэртэй. ЭЗНСЭ-ийн Хорооноос “ямар төрлийн эзэмшилтэйгээс үл хамааран, хүн бүр албадан нүүлгэх, дарлал болон бусад заналхийллээс хуулийн дагуу хамгаалуулсан эзэмшлийн эрх зүйн халдашгүй байдлын

---

<sup>15</sup> НҮБ-ын ЭЗНСЭ-ийн Хороо, Шаардлагад нийцсэн орон байртай байх эрх, Ерөнхий зөвлөмж 7-ийн 15, 16 дугаар зүйл.

<sup>16</sup> Хүний эрхийн Хорооны дүгнэлт, зөвлөмж: Кени улс, НҮБ-ын Хүний эрхийн Хороо CCPR/CO/83/KEN, 2005 оны 4 дүгээр сарын 25-ны өдөр, 22 дугаар догол мөрийг дараах хаягаар үзнэ үү [tinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fCO%2f83%2fKEN&Lang=en](http://tinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fCO%2f83%2fKEN&Lang=en)

баталгаатай” гэж үзсэн байдаг.<sup>17</sup>

Албадан нүүлгэлтийг хориглох тухайд ЭЗНСЭ-ийн Хороо нь “гишүүн улсууд ямар нэг нүүлгэн шилжүүлэлт хийхээс өмнө, ялангуяа олон хүнийг хамарсан нүүлгэн шилжүүлэлтийн өмнө өртөж буй бүх хүнтэй зөвлөлдөж нүүлгэн шилжүүлэлтээс зайлсхийх, нөлөөг нь аль болох багасгах, хүч хэрэглэхгүй байх бусад боломжит аргыг судлах ёстой” гэж тэмдэглэсэн.<sup>18</sup> НҮБ-ын Хөгжилд суурилсан нүүлгэлт болон шилжилт хөдөлгөөний үндсэн зарчим, удирдамжид “хэрэв оролцогч талууд өгсөн хувилбартай санал нийлэхгүй бол, шүүх, тусгай шүүх эсвэл омбудсмэн гэх мэт Үндсэн хуулиар эрх үүргийг нь тогтоосон хараат бус байгууллага талуудын дунд зуучлан эвлэрүүлэх, арбитр, шүүхээр шийдвэрлэх хэрэгтэй ” гэж заасан байна”.<sup>19</sup>

ЭЗНСЭ-ийн Хороо нь нүүлгэн шилжүүлэлтэд өртөж буй хүмүүстэй бодитоор зөвлөлдөх нь албадан нүүлгэлтээс хамгаалах үндсэн арга гэж үздэг.

**“Бодитоор зөвлөлдөх”** гэдэг нь нүүлгэн шилжүүлэлтэд өртөж буй хүмүүсийн бодит оролцоог хангахын тулд бүрэн, зөв мэдээллээр цаг тухайд нь хангахыг хэлнэ. Мэдээлэл нь нүүлгэн шилжүүлэлтэд өртөж буй хүмүүст ойлгогдохуйц хэлбэр, хэлээр байх ёстой. Түүнчлэн, бодитоор зөвлөлдөх нь нүүлгэн шилжүүлэлтэд өртөгчид, тэдний гэр бүлд бодож тунгаах, хэлэлцэх, нөхөх олговор, дахин суурьших газар, нүүлгэн шилжүүлэлт зэрэг холбогдох төлөвлөгөөнд санал өгөх, засаг захиргааны байгууллагад асуудал тавих, хариу авах үйл явцыг хэлнэ.

Нүүлгэн шилжүүлэлтэд өртсөн хүмүүс нь нийтээрээ, бие төлөөлөгчөөрөө дамжуулж, жижиг бүлэг эсвэл хувиараа бодитоор зөвлөлдөх үйл явцад оролцох боломжтой байх ёстой.

НҮБ-ын Хөгжилд суурилсан нүүлгэлт, шилжилт хөдөлгөөний үндсэн зарчим, удирдамжид заахдаа:

*“Хот, хөдөөгийн төлөвлөлт, хөгжүүлэх үйл явцад өртөж болзошгүй иргэдийн оролцоотой явагдах ёстой бөгөөд үүнд дараах зүйлс: (а) үйл явцад өртөж болзошгүй бүх хүнд нүүлгэн шилжүүлэх талаар зохих мэдэгдэл өгөн санал болгож буй төлөвлөгөө, хувилбар дээрээ олон нийтийн саналыг сонсох; (б) засаг захиргаанаас газрын тухай мэдээлэл, ялангуяа эмзэг бүлгийнхнийг хамгаалах чармайлт бүхий дахин суурьшлын цогц төлөвлөгөө зэрэг холбогдох мэдээллийг урьдчилан үр дүнтэй түгээх; (в) санал болгож буй төлөвлөгөөг олон нийт хэлэлцэх, санал өгөх, эсвэл эсэргүйцлээ илэрхийлэх хангалттай хугацаа өгөх; (г) өртөж буй хүмүүст өөрсдийнх нь эрх, боломжийн талаар хууль зүйн, мэргэжлийн болон бусад зөвлөгөө өгөх боломжоор хангахыг чармайлт болон (д) өртөж буй хүмүүс, тэдний өмгөөлөгчдөд нүүлгэн шилжүүлэлтийн шийдвэрийг эсэргүйцэх, өөр санал гаргах, хэрэгцээ болон хөгжлийн нэн тэргүүний*

<sup>17</sup> НҮБ-ын ЭЗНСЭ-ийн Хороо, Ерөнхий зөвлөмж 4-ийн 8/а/ дугаар зүйл.

<sup>18</sup> НҮБ-ын ЭЗНСЭ-ийн, Шаардлагад нийцсэн орон байртай байх эрх, Ерөнхий зөвлөмж 7-ийн 13 дугаар зүйл.

<sup>19</sup> НҮБ-ын Хөгжилд суурилсан нүүлгэлт, шилжилт хөдөлгөөний үндсэн зарчим, удирдамж, НҮБ-ын баримт бичгийн Хавсралт 1, А/HRC/4/18, 2007; 59 дүгээр догол мөрийг дараах хаягаар үзнэ үү [www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf)

зорилтуудаа илэрхийлэх боломж олгосон олон нийтийн хэлэлцүүлэг хийх” зэрэг багтана.<sup>20</sup>

Монгол Улс 2010 оны 7 дугаар сард ЭЗНСЭОУП-ын Нэмэлт протоколыг хүлээн зөвшөөрч нэгдэн орсон. Нэмэлт протоколд зааснаар ЭЗНСЭ-ийн Хороо Монгол Улсад ЭЗНСЭОУП-ыг зөрчсөн асуудлаар гомдол хүлээн авах болсон. Дотоодын гомдол барагдуулах эрх зүйн бүх шатыг хэрэглэсний дараа ЭЗНСЭ-ийн Хороонд гомдол гаргах боломжтой болдог. Өнөөдрийг хүртэл ЭЗНСЭ-ийн Хороо Монгол Улсаас гомдол хүлээж аваагүй байна.

ЭЗНСЭОУП-ын хэрэгжилтийн талаарх Монгол Улсын 4 дэх тайланд ЭЗНСЭ-ийн Хорооноос “Оршин суугаа газар нь дахин төлөвлөлтөд орж буй иргэдийн хувьд ‘Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам’-ын дагуу албадан нүүлгэлтэд өртөх, ялангуяа газраа өмчлөх, эзэмших албан ёсны бичиг баримтгүй хүмүүст ямар нэгэн нөхөн олговор олдохгүй, нийгмийн суурь үйлчилгээтэй газар өөр орон байраар хангагдахгүй байх зэрэг сөрөг үр нөлөө гарч байгаа”-г асуудал болгон хөндсөн байна.<sup>21</sup>

Тус Хорооноос Монгол Улсын Засгийн газарт хэд хэдэн зөвлөмж хүргүүлсний дотор “иргэдийн газар, эд хөрөнгө эзэмшлийн эрх зүйн халдашгүй байдал, албадан нүүлгэлтээс хамгаалагдах, хангалттай нөхөн олговор, нийгмийн суурь үйлчилгээнд ойр газар өөр орон байраар хангагдахгүй байх зэрэг гэр хорооллын иргэдийн шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрхэд сөргөөр нөлөөлөхгүй байхыг баталгаажуулахын тулд ‘Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам’-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулж” мөн “албадан нүүлгэлтийг хориглосон үндэсний эрх зүйн хүрээ боловсруулах, үүнийг хүний эрхийн талаарх олон улсын хэм хэмжээнд нийцүүлэх хэрэгтэй” гэжээ.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> НҮБ-ын Хөгжилд суурилсан нүүлгэлт, шилжилт хөдөлгөөний үндсэн зарчим, удирдамжийн зарчим 37.

<sup>21</sup> НҮБ-ын ЭЗНСЭ-ийн Хороо, Монгол Улсын 4 дэх илтгэлийн талаарх дүгнэлт, зөвлөмж, 2015 оны 6 дугаар сарын 19, хуудас 7-г дараах хаягаар үзнэ үү [tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=MNG&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=MNG&Lang=EN)

<sup>22</sup> НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн Хороо, Монгол Улсын 4 дэх илтгэлийн талаархи дүгнэлт, зөвлөмж, 2015 оны 6 дугаар сарын 19, хуудас 7-г дараах хаягаар үзнэ үү [tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=MNG&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=MNG&Lang=EN)

## 2. УЛААНБААТАР ХОТЫН ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТ

Урьдчилан тооцоолоогүй хүн амын хурдацтай өсөлт, үүнээс үүдэн байгаль орчинд гарч буй сөрөг үр дагавар ихэссэн учраас Улаанбаатар хотыг дахин төлөвлөх хөтөлбөр боловсруулжээ. “Улаанбаатар хотыг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөө, түүний тодотгол, 2030 он хүртэлх хөгжлийн чиг хандлага”(цаашид Ерөнхий төлөвлөгөө гэх)-д тусгагдсан уг хөтөлбөр орон сууцны хорооллыг дахин төлөвлөх, дэд бүтэц бий болгох, сайжруулах, гэр хорооллыг орон сууцжуулах, ашиглалтын шаардлага хангахгүй хуучны барилгыг буулган, барилгажуулах ажил багтсан байна. Дахин төлөвлөлтийн зорилго нь Монгол Улсын “иргэдийн эрүүл, аюулгүй, таатай орчинд амьдрах эрхийг хангах” явдал юм.<sup>23</sup>

Эрдэс баялгийн олборлолттой холбоотойгоор эдийн засаг хурдацтай өсөж байсан нь Улаанбаатар хотын дахин төлөвлөлтийн хөтөлбөрийг эхлүүлэхэд түлхэц болжээ. Гэвч түүхий эдийн үнэ унасан төдийгүй улс төр, эдийн засгийн оновчгүй шийдвэр, үйл ажиллагаанаас болж 2011 онд 17.3 хувийн өсөлттэй байсан эдийн засаг 2015 онд 2.3 хувь болж огцом буурсан. Азийн хөгжлийн банк (АХБ) 2016 онд эдийн засгийн өсөлт 1 хувиас доош байна гэсэн таамаг дэвшүүлсэн.<sup>24</sup> Энэ байдал нь дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж, хувийн хэвшлийн компаниуд дахин төлөвлөлтийн хөтөлбөрт батлагдсан барилгын ажлаа хийх, дуусгах боломжийг хаасан байна.

### 2.1 УЛААНБААТАР ХОТЫН ХҮН АМЫН ӨСӨЛТ, ОРЧНЫ БОХИРДОЛ

Монгол Улс ойролцоогоор 3 сая хүн амтай, үүний 1.3 сая нь Улаанбаатар хотод амьдарч байна. Хүн ам, орон сууцны 2010 оны тооллогын дүнгээс харахад, 2000-2010 оны хооронд Улаанбаатарын хүн ам жилд 5,4 хувиар өсөж, шилжин ирэгсдийн олонх нь гэр хороололд суурьшжээ.<sup>25</sup> Хүн амын хэт өсөлт нь хөдөө, орон нутгаас малчин гэр бүл эдийн засгийн боломж хайн, үйлчилгээнд илүү ойртохын тулд хотод шилжин ирж байгаа дотоодын шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотой юм. Нийслэлийн хүн ам 2020 он гэхэд 1.6 сая, 2030 онд 2.1 сая болох төлөвтэй байна.<sup>26</sup>

Улаанбаатар хотын хүн амын 60 орчим хувь амьдардаг гэр хороолол нь дахин төлөвлөлтийн гол зорилтот газар юм. Гэр хорооллын айл болгон үндэсний уламжлалт орон сууц болох дугуй хэлбэртэй эсгий гэрт амьдраад байдаггүй.<sup>27</sup> Гэр хороололд гэр,

<sup>23</sup> Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл.

<sup>24</sup> АХБ, Монгол Улсын тухай вэб хуудас. Энэ хаягаар үзнэ үү: [www.adb.org/countries/mongolia/economy](http://www.adb.org/countries/mongolia/economy)

<sup>25</sup> Үндэсний статистикийн хороо, *Хүн ам, орон сууцны 2010 оны Улсын тооллогын үр дүн*. Энэ хаягаар үзнэ үү: [www.slideshare.net/Ochiro/mongolia-2010-population-census-main-findings](http://www.slideshare.net/Ochiro/mongolia-2010-population-census-main-findings)

<sup>26</sup> Монголын статистик мэдээллийн нэгдсэн сан, [www.1212.mn](http://www.1212.mn)

<sup>27</sup> Хэдийгээр гэр нь Монгол Улсад хамгийн түгээмэл хүн амьдрах орон байр болж байгаа ч, шаардлагад нийцсэн орон байр гэсэн орчин үеийн стандартыг хангахгүй байна.Түүнчлэн, дахин төлөвлөлтийн хөтөлбөрийг нийтээрээ хүлээн зөвшөөрсөн мэт харагдаж байгаа боловч, зарим

байшин (тоосго эсвэл өөр материалаар барьсан) бий. Гэр хороолол гэж гол төлөв засмал зам, дулаан, ус, ариун цэврийн байгууламж зэрэг дэд бүтэц хязгаарлагдмал газруудыг хэлдэг.<sup>28</sup> Гэр хорооллын байшин гэртэй харьцуулахад цэвэр ус дамжуулах болон бохир зайлуулах системтэй байх нь бий.<sup>29</sup> Түүнчлэн, гэр хороололд сургууль, эмнэлэг гэх мэт нийгмийн дэд бүтэц сул хөгжсөн байдаг. Хотын бусад хэсгүүдтэй харьцуулахад гэр хороололд ядуурал, ажилгүйдлийн түвшин өндөр ажээ.

Гэр хороолол нь хашаанаас бүрдэнэ. Ердийн нэг хашаанд нэг, түүнээс олон гэр, эсвэл байшин байдаг бөгөөд тухайн айлын хүү, эсвэл охины гэр бүл, хүүхдүүд гэх мэт садан төрлийн хүмүүс амьдардаг. Энэ тохиолдолд нэг хашаа олон өрх амьдрах газар болдог. Зарим нь хашаандаа бизнесийн зорилгоор үйлдвэрлэл үйлчилгээ эрхлэх, эсвэл гэртэй айл хөлсөөр буулгадаг байна.

Хотын хүн ам төлөвлөгөөгүй огцом өсөж, ялангуяа гэр хороолол улам тэлсэн нь байгаль орчны, тэр дундаа агаар, хөрсний бохирдол үүсгээд байна. Агаарын бохирдлын талаарх Дэлхийн банкны 2011 оны судалгаагаар Улаанбаатар хот дэлхийн агаарын чанар хамгийн муу нийслэл хотуудын нэг гэж гарсан бөгөөд агаарын бохирдлын гол шалтгаан төдийгүй хохирогч нь гэр хорооллын айл өрхүүд гэжээ.<sup>30</sup> Улаанбаатар хотын агаарын бохирдол -30 хэмтэй өвлийн сард хамгийн дээд түвшиндээ хүрдэг. Халаалтын системд холбогдоогүй гэр хорооллынхон, түүний дотор гэрт амьдардаг өрхүүд дулаан байхын тулд мод, нүүрс, ядуу өрхүүд хуучин дугуй, хуванцар гэх мэтийг түлдэг.<sup>31</sup> Агаарын бохирдлыг үүсгэж буй бусад эх сурвалж нь дулааны цахилгаан станц, уурын зуух, тээврийн хэрэгслийн утаа болж байна.<sup>32</sup>

---

хэвлэлийн нийтлэл, ТББ болон оршин суугчдын хэлж буйгаар гэр хорооллын зарим айл гэрийг нь дэд бүтэцэд холбоод өгвөл орон сууцанд орсноос гэртээ амьдрахыг илүүд үздэг гэжээ. Гардиан сэтгүүлийн 2014 оны 9 дүгээр сарын 3-ны дугаар, Питер Геогеган, Улаанбаатарын гэр хорооллын амьдрал хатуу ч Монголчууд гэрээсээ татгалзахгүй нь. [www.theguardian.com/cities/2014/sep-03/mongolia-ulanbaatar-ger-yurt-tent-city](http://www.theguardian.com/cities/2014/sep-03/mongolia-ulanbaatar-ger-yurt-tent-city)

<sup>28</sup> Хот, суурин газрын дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2 дахь заалтад “гэр хороолол” гэж хот, суурин газрын эдэлбэр газар дахь инженерийн болон нийгмийн дэд бүтцээр бүрэн хангагдаагүй гэр, орон сууц бүхий суурьшлыг хэлнэ гэж тодорхойлсон байна.

<sup>29</sup> Үндэсний статистикийн хороо, НҮБ-ын Хүн амын сан (НҮБХАС), хүүхдийн эрх, амьдрах чадвар, хөгжил, хамгааллын чиглэлээр ажилладаг НҮБ-ын Хүүхдийн сан нь (ЮНИСЕФ) - “Монгол Улс: Нийгмийн үзүүлэлтийн түүвэр судалгаа 2013 – Дүгнэлтийн хураангуй,” 2014 оны 6 дугаар сар, [microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2535/download/36784](http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2535/download/36784). Улаанбаатар хотын нийт өрхийн 98,4 хувь нь цахилгааны эх үүсвэрт холбогдсон байна.

<sup>30</sup> Дэлхийн Банк, Улаанбаатар хотын агаарын чанарын шинжилгээ: эрүүл мэндийн эрсдэлийг бууруулахын тулд агаарын чанарыг дээшлүүлэх нь, Хэлэлцүүлгийн баримт бичиг, 2011 оны 12 дугаар сар, [www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2012/01/16/000386194\\_20120116025654/Rendered/PDF/660820v10revis00Mongolia0Report0Web.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2012/01/16/000386194_20120116025654/Rendered/PDF/660820v10revis00Mongolia0Report0Web.pdf)

<sup>31</sup> Гүдзонсон, Хөдөө нутгаа орхисон Монголын малчдыг хотын гэр хороололд гачигдал дунд амьдрах тавилан угтаж байна, Олон улсын Улаан загалмайн нийгэмлэг, 2016 оны 4 дүгээр сарын 6-ны өдөр,

<sup>32</sup> Дэлхийн Банк, Улаанбаатар хотын агаарын чанарын шинжилгээ: эрүүл мэндийн эрсдэлийг бууруулахын тулд агаарын чанарыг дээшлүүлэх нь, Хэлэлцүүлгийн баримт бичиг, 2011 оны 12 сар, [www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2012/01/16/000386194\\_20120116025654/Rendered/PDF/660820v10revis00Mongolia0Report0Web.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2012/01/16/000386194_20120116025654/Rendered/PDF/660820v10revis00Mongolia0Report0Web.pdf)

Улаанбаатар хотын хөрсний бохирдол нь тээврийн хэрэгслийн тоо, аж үйлдвэрийн хог хаягдал, гэр хорооллын нүхэн жорлонгийн тоо нэмэгдэж байгаатай холбоотой.<sup>33</sup> Гэр хорооллын гэр, байшинд амьдардаг иргэд бохир зайлуулах системд холбогдоогүй тул нүхэн жорлонд бие засах болон нийтийн бие засах газар ашигладаг байна. Хүн ам, орон сууцны 2010 оны тооллогын дүнгээс харахад улсын хэмжээнд байгаа барилга, байшингийн дөнгөж 42.4 хувь буюу тал хүрэхгүй хувь нь боловсон бие засах газартай байна.<sup>34</sup> Гэр хорооллын оршин суугчдын ихэнх нь хашаандаа нүхэн жорлонтой, эсвэл ойролцоох нийтийн бие засах газар очдог ажээ. Энэ байдал нь гепатит А, цусан суулга, сальмонеллын халдвар, суулгалт гэх мэт халдварт өвчний үүсгүүр ба эрүүл мэндэд олон эрсдэл үүсгэж байна.<sup>35</sup>

## 2.2 ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ХӨТӨЛБӨР

Саяхныг хүртэл Засгийн газар гэр хорооллыг түр орон байр хэмээн үзэж, усан хангамж, ариун цэвэр, халаалт гэх мэт зайлшгүй шаардлагатай үйлчилгээ үзүүлэх, төлөвлөх, хөгжүүлэх асуудлыг орхигдуулсаар ирсэн. Гэр хорооллын талаарх бодлого 2000 оноос эхлэн өөрчлөгдөн үүнийг түр болон байнгын оршин суугч амьдардаг газар гэдгийг хүлээн зөвшөөрч эхэлсэн байна.<sup>36</sup> Энэ нь Улаанбаатар хотын орчин, иргэдийн эрүүл мэндэд гэр хороолол ихээр нөлөөлөхөд хүргэсэн байна..

Монгол Улсын Их Хурал (УИХ) 2008 онд хот, суурин газар байгуулах асуудлыг зохицуулах зорилготой "Хот байгуулалтын тухай хууль"-ийг баталсан. Хуулийн дагуу хот, суурин газар бүр хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө боловсруулах ёстой. Улаанбаатар хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө нь "Улаанбаатар хотыг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөөний тодотгол, 2030 он хүртэлх хөгжлийн чиг хандлага" (Ерөнхий төлөвлөгөө) гэсэн нэртэй бөгөөд үүнийг 2013 онд Улаанбаатар хотын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, УИХ-аар баталжээ.<sup>37</sup> Гэр хорооллыг дахин төлөвлөх, ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцыг дахин төлөвлөх, иргэдийн санаачилсан дахин төлөвлөлт гэсэн орон сууцжуулах гурван гол төсөл бий.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Б.Дөлгөөн, *Гадаах бие засах газрыг муу арчлах нь халдварт өвчний дэгдэлтийг ихэсгэх эрсдэлтэй*, Юү Би Пост сонин, 2016 оны 4 сарын 8-ны өдөр, [ubpost.mongolnews.mn/?p=19169](http://ubpost.mongolnews.mn/?p=19169)

<sup>34</sup> Үндэсний статистикийн хороо, *Хүн ам, орон сууцны 2010 оны Улсын тоологын үр дүн*, энэ хаягаар үзнэ үү, [en.ubseg.gov.mn/content/49](http://en.ubseg.gov.mn/content/49)

<sup>35</sup> Б. Дөлгөөн, *Гадаах бие засах газрыг муу арчлах нь халдварт өвчний дэгдэлтийг ихэсгэх эрсдэлтэй*, УБ Пост сонин, 2016 оны 4 сарын 8-ны өдөр, [ubpost.mongolnews.mn/?p=19169](http://ubpost.mongolnews.mn/?p=19169). Дэлхийн банкны 2013 оны судалгаагаар Улаанбаатар хотын 5 хүртэлх насны хүүхдийн 50,6 хувь нь эрүүл мэндийн байгууллага, эмчээс сүүлийн 2 долоо хоногт суулгалтын эсрэг эмчилгээ, зөвлөгөө авсан гэж гарчээ: [microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2535](http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2535)

<sup>36</sup> Эмнести Интернэшнлийн НҮБ-Хабитат байгууллагатай хийсэн ярилцлага, 2016 оны 3 дугаар сарын 16-ны өдөр.

<sup>37</sup> Гэр хорооллын хөгжлийн газар (одоогийн Гэр хорооллын дэд бүтцийн газар), *Нийслэлийн гэр хорооллын хөгжлийн газрын үйл ажиллагааны тайлан 2014 он*, хуудас 77, Эмнести Интернэшнлийн архивт албан бус орчуулга байгаа. Энэ тайланг жилд 2 удаа гаргадаг бөгөөд гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн хэсэгчилсэн талбайн төслүүдийн хэрэгжилтийг тайлагнадаг. Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төлөвлөгөөг Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (НИТХ)-ын 2013 оны 7/29, 12/43 дугаар тогтоол, 2014 оны 14/02 дугаар тогтоолоор тус тус баталсан байна.

<sup>38</sup> Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухайн хуулийн дагуу дахин төлөвлөлтийн 4 дэх зорилт нь одоо байгаа орон сууцны хорооллуудыг Ерөнхий төлөвлөгөө болон дахин төлөвлөлтийн стратеги, бусад төлөвлөгөөтэй уялдуулах гэж заасан байна.

Төсөл бүрийг Улаанбаатар хотын Захирагчийн ажлын албаны харъяа байгууллагууд хариуцан хэрэгжүүлж байна.

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслийг Гэр хорооллын дэд бүтцийн газар (ГХДБГ) хариуцаж байгаа бөгөөд уг газар нь 2012 оны 12 дугаар сарын 22-нд байгуулагдсанаасаа хойш 2016 он хүртэл Гэр хорооллын хөгжлийн газар (ГХХГ) гэсэн нэртэй байлаа. ГХДБГ нь Төслийн удирдах хорооны нарийн бичгийн даргын үүргийг гүйцэтгэдэг бөгөөд гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслийг хянах, удирдлагаар хангах зорилгоор Улаанбаатар хотын Захирагчийн ажлын албаны удирдлагад ажилладаг байна. Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төсөл нь 8 дүүргийн<sup>39</sup> 24 байршлын 75 хэсэгчилсэн талбайд ойролцоогоор 1500 га газарт 16109 нэгж талбарыг хамарч байна.<sup>40</sup> Энэ нь Улаанбаатар хотын нутаг дэвсгэрийн 14-15 хувь буюу хотын хүн амын 9 хувийг хамарч байна гэсэн үг юм.<sup>41</sup> ГХДБГ-ын албан хаагчид 54 хэсэгчилсэн төсөл хэрэгжиж дууссан, 25 төсөл хэрэгжилтийн шатандаа байгаа гэж Эмнести Интернэшнлтай 2016 оны 3 дугаар сард хийсэн уулзалтын үеэр хэлсэн байна.<sup>42</sup> Гэвч, Нийслэлийн ерөнхий төлөвлөгөөний газар (НЕТГ) 2016 оны 9 дүгээр сарын 7-ны өдрийн Эмнести Интернэшнлд ирүүлсэн албан бичигтээ "2016 оны 9 дүгээр сарын байдлаар 75 хэсэгчилсэн төслөөс 44 төслийн төлөвлөгөө батлагдсан, 6 төслийн төлөвлөгөө нь батлагдаагүй, 10 газрын төсөл хэрэгжүүлэх компаний зөвшөөрлийг цуцалсан, мөн 15 газарт ажил гүйцэтгэх компани сонгон шалгаруулаагүй байгаа" гэж мэдээлсэн байна.<sup>43</sup>

Эдэлгээний хугацаа дуусч, ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцыг дахин төлөвлөх төслийг НЕТГ хариуцан хэрэгжүүлж байна. 1999 онд Орон сууцны тухай хууль батлагдсан ба уг хуулийн 15<sup>1</sup> дүгээр зүйлд ашиглалтын шаардлага хангахгүй болсон нийтийн зориулалттай орон сууцыг ашиглахыг хориглосон байдаг.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> Нийслэл Улаанбаатар хот нь 9 дүүрэгтэй, төвийн 6, захын 3 дүүрэгтэй. Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслүүд төвийн 6, захын 2 дүүрэгт хэрэгжиж байгаа.

<sup>40</sup> Монгол Улсын 4 дэх ээлжит нэгдсэн дүгнэлт хэлэлцүүлгийн тайлантай холбоотой нэмж тодруулах асуудлын жагсаалт: Монгол Улсын хариулт, 2015 оны 5 дугаар сарын 12-ны өдөр, дэлгэрэнгүйг: [tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMNG%2fQ%2e4%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMNG%2fQ%2e4%2fAdd.1&Lang=en)

<sup>41</sup> Ардчилал сонин, М. Энхбаатар: Гэр хорооллыг барилгажуулах нь гэдэг нь том хэмжээний бүтээн байгуулалт гэдгийг ойлгох хэрэгтэй, 2015 оны 8 дугаар сарын 21-ний өдөр, дугаар 136/2259; Өдрийн сонин, Хотын дарга Бат-Үүл гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслийг танилцууллаа, 2016 оны 3 дугаар сарын 24, хуудас 1, 5, Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>42</sup> ГХДБГ-тай Эмнести Интернэшнлийн хийсэн ярилцлага, 2016 оны 3 дугаар сарын 15-ны өдөр.

<sup>43</sup> Нийслэлийн ерөнхий төлөвлөгөөний газрын Эмнести Интернэшнлд ирүүлсэн захидал, 2016 оны 9 дүгээр сарын 7, дугаар 09/2588, албан бус орчуулга Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>44</sup> Монгол Улсын Их Хурал Орон сууцны тухай хуулийг 1999 оны 4 дүгээр сарын 22-нд баталсан, нэмэлт өөрчлөлтийг 2003 оны 2 дугаар сарын 2, 5 дугаар сарын 15, 6 дугаар сарын 18-нд, 2005 оны 1 дүгээр сарын 27-нд, 2006 оны 6 дугаар сарын 29-нд, 2011 оны 2 дугаар сарын 9, 2015 оны 1 дүгээр сарын 23, 12 дугаар сарын 4-нд тус тус хийж баталжээ.

НЕТГ одоогийн байдлаар шаардлага хангахгүй орон сууцны байрыг дахин төлөвлөх 85 төслийг хэрэгжүүлж байна.<sup>45</sup>

Иргэдийн санаачилсан газар шинэчлэн, зохион байгуулах төслийг Гэр хорооллыг орон сууцжуулах төсөл (ГХОСТ) хариуцан ажиллаж байсан. Эдгээр нь гэр хорооллын оршин суугчдын санаачлагаар газар нутгаа дахин зохион байгуулах төлөвлөгөө юм. Гэр хорооллын газрыг шинэчлэн барилгажуулах 8 төслийн төлөвлөлт байгаа ч 2016 оны 7 дугаар сарын байдлаар нэг ч төсөл хэрэгжиж эхлээгүй байна. ГХОСТ нь гэр хорооллын дахин төлөвлөлтөд хамрагдсан газрын иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах ажил хариуцдаг байсан.

Энэ тайланд ГХДБГ болон НЕТГ-ын хариуцаж байгаа гэр хорооллыг дахин төлөвлөх болон ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцыг дахин төлөвлөх төслийн талаар голдуу бичсэн. Иргэдийн шаардлагад нийцсэн орон байртай байх эрхийг хөндөж буй дээрх хоёр төсөл нь дахин төлөвлөлтийн хөтөлбөрийн дийлэнх хэсэг болно.

## 2.3 ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН САНХҮҮЖИЛТ

Дахин төлөвлөлтийн төслүүдийн санхүүжилт нь улс, нийслэлийн төсөв, Засгийн газрын бонд, хувийн барилгын компаниудаас гарч байна. Засгийн газраас гэр хорооллын дахин төлөвлөлтөд голдуу ус, халаалт, бохир ус зайлуулах шугам, зам барих зэрэг дэд бүтэц барих мөн уг үйлчилгээнд барьсан шинэ байшингаа холбоход санхүүжилт хийдэг байна.

Хувийн өмчит компанийг Засгийн газар гэр хороолол, ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцыг дахин төлөвлөх төсөлд төсөл хэрэгжүүлэгчээр сонгон шалгаруулдаг бөгөөд тэд төсөлтэй холбоотой санхүүжилтийг хариуцах үүрэгтэй байдаг.<sup>46</sup> Үүнд төслийн хугацаанд түр суурьшуулах болон нөхөн олговрын зардал багтдаг. Ерөнхийдөө, хувийн компани нь орон сууцны барилга барих үүрэгтэй ч газраа чөлөөлсөн өрхийн/иргэдийн тооноос илүүдүүлэн барьж, илүү гарсан байраа зарж зардлаа нөхөхийг зорьдог.

Эдийн засгийн уналт нь засгийн газарт ч хувийн компаниудад ч дахин төлөвлөлтийн төслийг санхүүжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлсөөр байна. Энэ байдал гэр хороолол болон шаардлага хангахгүй нийтийн орон сууцыг дахин төлөвлөх төслүүдэд тохиолдож байна. Жишээ нь, 2015 онд Чингэлтэй дүүргийн 7 дугаар хорооны нутаг дэвсгэрт инженерийн бэлтгэл ажил, дэд бүтэц барихаар 5.9 тэрбум төгрөг (2.8 сая ам.доллар)-ийг Чингис бондын хөрөнгөөр санхүүжүүлэхээр баталсан боловч эдийн засгийн

---

<sup>45</sup> НЕТГ-ын албан хаагчидтай 2016 оны 3 дугаар сарын 21-нд Эмнести Интернэшнлийн хийсэн ярилцлага. Бүтцийн хувьд баталгаагүй болсон орон сууцанд амьдарч буй оршин суугчдыг дахин байртай болгох НЕТГ-ын хариуцдаггүй өөр төслүүд байдаг байж болох юм. Жишээ нь, хэрэв гурван талт гэрээ байхгүй бол (нүүлгэн шилжүүлэлт, нөхөн олговрын талаар зөвшөөрсөн газар өмчлөгч/эзэмшигч, хувийн компани болон Засаг дарга нарын хооронд байгуулсан гэрээ) Засгийн газар үйл явцыг баталгаажуулж, эсвэл маргаан гарсан тохиолдолд зуучлан зохицуулдаггүй гэжээ.

<sup>46</sup> Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.1.3 дахь заалт



хүндрэлээс болоод энэ төсвийг гаргаж чадаагүй байна.<sup>47</sup>

Зарим төсөл хэрэгжүүлэгч санхүүгийн хүндрэлээс болоод төслөө зогсоосон, эсвэл эхлүүлж чадахгүй байна гэсэн үг юм. Жишээ нь, Чингэлтэй дүүргийн 9, 10 дугаар хорооны газар өмчлөгч, эзэмшигчид 2013 онд нутаг дэвсгэрт нь дахин төлөвлөлтийн төсөл хэрэгжүүлэхээр сонгогдсон хувийн компанитай гэрээ хийсэн боловч тухайн компанийн санхүүгийн асуудлаас болж төсөл зогсонги байдалд орсон оршин суугчид үзсэн байна.<sup>48</sup> 2016 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдөр тухайн үеийн нийслэлийн Засаг дарга гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн барилгажилтын ажлыг 6 сар хүртэлх хугацаанд эхлүүлээгүй, үйл ажиллагааны зөрчил удаа дараа гаргасан” тул зарим хувийн компаниудын төсөл хэрэгжүүлэх эрхийг цуцлах захирамж гаргасан байна.<sup>49</sup>

Олон улсын хөгжлийн байгууллагууд чадавх нэмэгдүүлэх, техникийн туслалцаа үзүүлэх, дахин төлөвлөлтийн төслүүдэд шууд оролцох гэх мэтээр Улаанбаатар хотыг дахин хөгжүүлэх хөтөлбөрт тодорхой үүрэг гүйцэтгэж байна. Техникийн туслалцаа, бусад талын дэмжлэг үзүүлж буй гол байгууллага нь Японы олон улсын хамтын ажиллагааны байгууллага (ЖАЙКА), НҮБ-Хабитат болон АХБ болно.<sup>50</sup> ЖАЙКА Улаанбаатар хотын Ерөнхий төлөвлөгөөг боловсруулахад техникийн зөвлөгөө өгөх зэргээр 2007 оноос хойш өргөн хүрээтэй техникийн туслалцаа үзүүлсээр ирсэн байна.

---

<sup>47</sup> Монгол Улсын Их Хурлын Өргөдлийн байнгын хороо, “УИХ-ын Өргөдлийн байнгын хороонд гэр хорооллын нөхцлийг сайжруулах, дахин хөгжүүлэх төслийн явцын талаар иргэдээс ирсэн гомдлыг шалгах ажлын хэсгийн тайлан”, 2015 он; албан бус англи орчуулга Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>48</sup> Чингэлтэй дүүргийн 9, 10 дугаар хорооны нийт оршин суугчдыг төлөөлсөн Гэр хорооллын барилгажилт төслийг дэмжих Чингэлтэй Саруул оршин суугчдын хороотой Эмнести Интернэшнлийн хийсэн ярилцлага, 2015 оны 12 сарын 7-ны өдөр.

<sup>49</sup> Нийслэлийн Засаг даргын 2016 оны 6 сарын 30-ны өдрийн А/568, А/572 тоот захирамж; албан бус англи орчуулга Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>50</sup> Энэ жагсаалт бүрэн биш. Дэлхийн банк, Германы техникийн хамтын ажиллагааны нийгэмлэг гэх мэт бусад олон улсын хөгжлийн байгууллагууд гэр хорооллын агаарын бохирдлыг бууруулах, эсвэл гэр хорооллын барилгажилтын бусад төслүүдэд оролцож байна. АХБ нийслэл хотын удирдлагуудтай хамтарч хотын төвөөс гадагш дэд төвүүдийг байгуулах дэд бүтцийг хөгжүүлэх, хотын замын түгжрэлийг бууруулах, боломжийн үнээр орон сууцаар хангах чиглэлээр ажиллаж байна гэж Эмнести Интернэшнлд мэдээлсэн. АХБ-ны санхүүжүүлэлтээр хэрэгжиж буй дэд бүтцийг хөгжүүлэх төсөлд хамрагдаж буй газрын оршин суугчдын нүүлгэн шилжүүлэлт АХБ-ны өөрийнх нь дүрэм журмын дагуу явагддаг байна. Энэ нь тухайн газар нутгийн бүх иргэн, газар өмчлөгч, эзэмшигч бус ч бай, санал солилцох үйл явцад оролцож, нөхөн олговор авах эрхтэй гэсэн үг. Харин нийслэлийн дахин төлөвлөлтийн хөтөлбөрт хамрагдах газар нутгийн газар өмчлөгч, эзэмшигч бус иргэд зөвлөлдөх үйл явцад оролцож чаддаггүй тул үүнээс ялгаатай байна. Шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрхийг зөрчсөн, хүчээр нүүлгэх хүртэлх арга хэмжээнд хүргэх төсөл хөтөлбөрүүдийг дэмжихгүй байхад хоёр болон олон талт хандивлагчид анхаарах хэрэгтэй.

### 3. ЗӨРЧИЛ, ДУТАГДАЛ

Дахин төлөвлөлт нь хүмүүсийг их бага хэмжээгээр нүүлгэн шилжүүлэхэд хүргэдэг. Нүүлгэн шилжүүлэлт хийхдээ Монгол улс хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ, гэрээ, конвенцоор хүлээсэн үүргээ хэлбэрэлтгүй биелүүлэх ёстой. Албадан нүүлгэлтээс хангалттай хамгаалсан зохицуулалтгүй байж дахин төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэх зорилгоор газар өмчлөгч, эзэмшигч болон өмчлөгч, эзэмшигч бус хүмүүсийг газар, орон байрнаас нь нүүлгэх магадлалтай байгаа нь хүний эрхийн талаарх олон улсын хэм хэмжээнд нийцэхгүй юм. Хамгаалалт гэдэг нь бүх талыг бодитоор зөвлөлдөхөд оролцуулах, албадан нүүлгэлт хийлгэхгүйн тулд урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авснаар нүүлгэн шилжүүлэлтээс үүдэн хэн ч орон гэргүй болох ёсгүйг баталгаажуулахыг хэлнэ. Эдүгээ хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль, холбогдох журамд газар өмчлөгч, эзэмшигчид гурван талт гэрээнд гарын үсэг зурахаас татгалзсан тохиолдолд төсөл хэрэгжүүлэгчид газрыг нь хэрхэн авах талаарх зохицуулалт тодорхой бус байгаа нь сэтгэл түгшээж байна.

Гэр хорооллын дэд бүтцийн газар(ГХДБГ)-ын албан хаагчид дахин төлөвлөлтийн хүрээнд нүүлгэн шилжүүлэлт хийгдсэн тохиолдол одоогоор гараагүй хэмээн Эмнести Интернэшнлд мэдээлсэн. Нүүлгэн шилжүүлэлт хийх талаарх шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар өөрийн гүйцэтгэсэн нүүлгэн шилжүүлэлтийн талаар тоо, бүртгэл хөтөлдөггүй хэмээн Эмнести Интернэшнлд мэдэгдсэн нь ГХДБГ-ын өгсөн мэдээллийг тодруулах боломжийг хүндрэлтэй болгож байна.<sup>51</sup>

Газрын тухай хуульд иргэний газрыг чөлөөлөх ажлыг зөвхөн 5 дугаар сарын 15-ны өдрөөс 9 дүгээр сарын 15-ны өдрийн хооронд хийхээр хуульчилжээ.<sup>52</sup> Гэвч Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд барилга, орон байрнаас нүүлгэн гаргах тухай шийдвэрийг нүүн гарч байгаа этгээдийн амьдралын нөхцлийг харгалзан ахлах шийдвэр гүйцэтгэгчийн тогтоолоор өвлийн улиралд тодорхой хугацаагаар түдгэлзүүлэхээс бусад тохиолдолд жилийн аль ч улиралд нүүлгэх ажиллагааг гүйцэтгэж болохоор зохицуулсан нь Газрын тухай хуульд заасан нүүлгэх ажиллагаанд тавьсан хугацааны хязгаарлалтыг сулруулсан байна.<sup>53</sup> Хэдийгээр Засгийн газар нүүлгэх ажиллагааг гүйцэтгээгүй хэмээн мэдэгдсэн ч Улаанбаатар хотод агаарын хэм дунджаар 0°C хэмээс доош хүйтэн байсан 2016 оны 3 дугаар сарын эхээр дахин төлөвлөлтийн төсөлд хамрагдсан газар нүүлгэх ажиллагаа хийгдэж байсныг Эмнести Интернэшнлийн хоёр ажилтан харж байлаа.

<sup>51</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын албан хаагчидтай Эмнести Интернэшнлийн хийсэн ярилцлага, 2016 оны 3 дугаар сарын 14-ний өдөр.

<sup>52</sup> Газрын тухай хуулийн 42 дүгээр зүйлийн 42.4 дэх хэсэг .

<sup>53</sup> Монгол Улсын Их Хурал 2001 оны 1 дүгээр сарын 10-нд баталсан Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.6 дахь хэсэг. Уг хуульд 2002 оны 4 дүгээр сарын 12, 6 дугаар сарын 13, 7 дугаар сарын 4-нд; 2003 оны 1 дүгээр сарын 2, 5 дугаар сарын 30-нд; 2005 оны 7 дугаар сарын 7-нд; 2007 оны 8 дугаар сарын 2, 3-нд; 2009 оны 12 дугаар сарын 3-нд; 2010 оны 6 дугаар сарын 10, 12 дугаар сарын 2-нд; 2012 оны 8 дугаар сарын 17-нд; 2013 оны 7 дугаар сарын 5; 2014 оны 1 дүгээр сарын 6, 12 дугаар сарын 5-нд; 2015 оны 2 дугаар сарын 15, 12 дугаар сарын 3-нд, 2016 оны 2 дугаар сарын 4-нд тус тус нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.

### 3.1 ГАЗАР ӨМЧИЛЖ, ЭЗЭМШЭЭГҮЙ ХҮМҮҮСИЙН ХУВЬД ЯМАР НЭГЭН ЭРХ ЭДЛЭХ БОЛОМЖГҮЙ БАЙДАЛ

Албадан нүүлгэлтээс сэргийлэх үйл ажиллагааны чухал бүрэлдэхүүн хэсэг бол уг ажиллагаанд өртөж буй бүх хүнтэй бодитоор зөвлөлдөж, тэдний санал бодлыг сонсох явдал юм. Гэвч Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль, бодлогын дагуу зөвхөн газар өмчлөгч, эзэмшигч ялангуяа, газар өмчлөх, эзэмших эрхийн гэрчилгээнд албан ёсоор нэр нь бичигдсэн хүн л зөвлөлдөх, нөхөн олговор авах гэх мэт хуулиар олгосон эрхийг эдлэх боломжтой.<sup>54</sup>

Хашааны газрын өмчлөл, эзэмшил нэгээс олон хүний нэр дээр байж болох боловч газрын эрх зөвхөн тухайн өрхийн тэргүүн, эсвэл бичиг баримтаа бүрдүүлж газар эрхийн асуудлыг хөөцөлдсөн хүний нэр дээр олгогдох нь түгээмэл байна.<sup>55</sup>

Гэр бүлийн гишүүн, хамаатан садан хэдий ч, өөрсдийн амьдран суугаа газар болон эд хөрөнгийг өмчлөх, эзэмших албан ёсны эрхгүй хүмүүс өөрсдийн ашиг сонирхлыг газар эзэмшигч, өмчлөгчид даатгадаг. Хэрэв газар өмчлөгч, эзэмшигч этгээд дээр дурдсан хүмүүст нөхөн олговор олгуулах талаар тохиролцоо хийж чадаагүй, эсвэл хийхийг хүсээгүй бол, тэдгээр нь өөр арга хайх ёстой болдог байна. ГХДБГ-ын албан хаагчдын хэлснээр, хэрэв нэг хашаанд олон айл амьдарч байгаа бол нөхөн олговор авах тохиролцоог хир сайн хийх нь зөвхөн газар эзэмшигч, өмчлөгчийн л чадварын асуудал юм байна.<sup>56</sup> Газар болон орон сууцыг түрээслэж амьдардаг хүмүүсийн хувьд дахин төлөвлөлтийн үйл явцад оролцох эрх байхгүй байна.

Одоогоор дахин төлөвлөлтөнд өртөж буй эмэгтэйчүүд, өндөр настан, залуучууд, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн онцлогт тохируулан хүн бүрийн тэгш оролцоог хангасан зөвлөлдөх тусгай арга барил байхгүй байна.<sup>57</sup> Тухайлбал, Хот байгуулалтын тухай хуульд дэд бүтцийг шинээр барихдаа хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн дэд бүтцийн байгууламжид саадгүй хүрэх нөхцлийг хангах талаар хуульчилсан. Гэвч газрын хувьд эрх эзэмшигч байх эсэхээс үл хамааран дэд бүтцийг төлөвлөх, загвар боловсруулахдаа дахин төлөвлөлтийн үйл явцад өртсөөр байгаа хөгжлийн

---

<sup>54</sup> Газрын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4-д газар эзэмшигч, өмчлөгч, хэрэглэгчийн тухай тодорхойлолтыг өгсөн байна. Газар өмчлөх гэдэг нь "газар өмчлөх" гэж тухайн газрыг захиран зарцуулах эрхтэйгээр хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд өөрийн мэдэлд байлгахыг; "газар эзэмших" гэж газрыг гэрээнд заасан зориулалт, нөхцөл, болзлын дагуу хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд өөрийн мэдэлд байлгахыг; "газар ашиглах" гэж хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд газар өмчлөгч, эзэмшигчтэй байгуулсан гэрээнд заасны дагуу газрын аль нэг ашигтай чанарыг нь гаргаж хэрэглэхийг гэж тус тус тодорхойлсон байна

<sup>55</sup> Хил хязгааргүй алхам ТББ-тай Эмнести Интернэшнлийн хийсэн ярилцлага, 2016 оны 3 дугаар сарын 14-ний өдөр.

<sup>56</sup> ГХДБГ-ын албан хаагчидтай Эмнести Интернэшнлийн хийсэн ярилцлага, 2016 оны 3 дугаар сарын 15-ны өдөр

<sup>57</sup> Монгол Улсын Их Хурал 2015 оны 6 дугаар сарын 19-ний өдөр Захиргааны ерөнхий хуулийг баталсан бөгөөд энэ хууль 2016 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс эхлэн хэрэгжиж эхлээд байна. Энэ хуульд захиргааны байгууллагаас хэрэгжүүлж буй шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа, төлөвлөлт зэрэгт иргэдийн оролцоог хангах, сонсох ажиллагааг зохион байгуулж тэдний саналыг авах, мэдэгдэх зэрэг иргэдийн оролцооны эрхийг хангасан олон зүйл сайн шинэлэг зохицуулалт орсон боловч тус хууль хэрэгжиж эхлээд төдий л удаагүй байна.

бэрхшээлтэй иргэдийг оролцуулах, зөвлөлдөх, саналыг нь авах агуулга бүхий зүйл, заалт алга байна. Хэрэв газар өмчлөгч, эзэмшигч этгээд түүний хашаа, эсвэл гэрт нь амьдарч буй хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлон, энэ талаар тохиролцоонд хүрч чадахгүй бол хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс дахин төлөвлөлтийн үйл явцад оролцох өөр арга зам байхгүй байна.<sup>58</sup>

Дахин төлөвлөлт нь нийгмийн янз бүрийн бүлэгт харилцан адилгүй нөлөөлөх хэдий ч Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуульд тэдний эрхийг эрх тэгш байдлаар хамгаалсан зохицуулалт байхгүй байна. Эмзэг бүлгийнхэн гэх мэт өртөж болох бүх хүний эрхийг хуулиар хамгаалах ёстой. Шаардлагатай тохиолдолд тусгай арга, журмаар уг асуудлыг шийдвэрлэж болох юм.

### 3.2 ОРОН ГЭРГҮЙ БОЛОХ ЭРСДЭЛ

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль, холбогдох журамд хувь хүмүүс, ялангуяа түрээслэгч болон газар өмчлөгч, эзэмшигч бус хүмүүсийг албадан нүүлгэлтээс хамгаалах, дахин төлөвлөлтийн улмаас орон гэргүй болох эрсдэлээс урьдчилсан сэргийлсэн зохицуулалт байхгүй байна. Энэ нь гэр хорооллын дахин төлөвлөлт болон ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн орон сууцыг дахин төлөвлөх төсөл, хөтөлбөрт нэгэн адил хамааралтай юм.

Хэрэв төсөл хэрэгжүүлэгчид хоёр болон гурван талт гэрээгээр иргэдийг түр оршин суух эсвэл шинэ байраар хангах үүргээ биелүүлж чадахгүйд хүрвэл газар өмчлөгч, эзэмшигчид ч гэсэн орон гэргүй болох эрсдэлтэй байна. Энэхүү эрсдэл нь газар эсвэл орон сууцаа хувийн барилгын компанид чөлөөлөн өгч, шинэ байр ашиглалтад орох хүртэл хугацаагаар түр оршин суух байранд амьдарч түрээсийн мөнгө авч буй газар өмчлөгч, эзэмшигч иргэдэд хамаатай юм. Эдийн засгийн хүндрэл, бусад шалтгааны улмаас зарим төсөл хэрэгжүүлэгчид барилгын ажлаа эхлүүлэх, үргэлжлүүлэх боломжгүй байдалд хүрсэн. Эмнести Интернэшнлийн уулзсан айлууд санхүүгийн шалтгаанаас үүдэн барилгын ажил саатсанаас тэд орон гэргүй болох вий мөн компаниуд түр байр хөлслөх мөнгийг нь үргэлжлүүлэн олгохгүй байх вий гэсэн айдастай байдгаа хэлж байлаа.

## СҮХБААТАР ДҮҮРГИЙН 10 ДУГААР ХОРООНЫ ЗАРИМ ОРШИН СУУГЧДЫГ ОРОН ГЭРГҮЙ БОЛГОЖЭЭ

**Сүхбаатар дүүргийн 10 дугаар хорооны нутаг дэвсгэрт орших ашиглалтын шаардлага хангахгүй, хуучирсан 3 дугаар байрныхны хувьд дахин төлөвлөлтийн төсөл жинхэнэ буруугаар эргэжээ. Байрны дулааны шугам, цонх, хаалгануудыг нь авч хаяснаар барилга хог хаягдлаар дүүрч, хүн амьдрах ямар**

<sup>58</sup> Сонгино бие даан амьдрах төвтэй Эмнести Интернэшнлийн хийсэн ярилцлага, 2015 оны 11 дүгээр сарын 2-ны өдөр, Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн бизнес инкубатор төвтэй хийсэн ярилцлага, 2015 оны 11 дугаар сарын 4-ний өдөр. Хэдийгээр энэ тайланд тэгш оролцооны талаар бүрэн судалж гаргаагүй ч, тэгш оролцоог хангахын тулд тусгай арга хэмжээ шаардагдаж болно. Жишээ нь, Дэлхийн банкны тайланд эмэгтэй өрхийн тэргүүнтэй айл эрэгтэй тэргүүнтэй айлтай харьцуулахад санхүүгийн хүндрэлд орох эрсдэл харьцангуй өндөр байна. Дэлхийн банк, Монгол Улс Хөдөлмөрийн зах зээл дэх жендэрийн ялгаа ба бодлогын зөвлөмжүүд, 2013 он, энэ хаягаар үзнэ үү: [documents.worldbank.org/curated/en/2013/01/17694501/mongolia-gender-disparities-labor-markets-policy-suggestions](http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/01/17694501/mongolia-gender-disparities-labor-markets-policy-suggestions)

**ч бололцоогүй болсон байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй нэг эрэгтэй, бага насны хүүхдүүдтэй нэг айл гээд нийт таван өрх 2015 оны өвлийн хүйтнийг төвийн халаалтгүй байранд өнгөрөөжээ. Улаанбаатар хотод өвөл -30°C хэм хүртэл хүйтэрдэг.**

2015 оны эхээр 2 давхар, боловсон бие засах газар, цэвэр усны шугамгүй 3 дугаар байрны 51 айлын оршин суугчид дээр хувийн барилгын компанийхан ирж одоо байгаа байшинг буулгаж, оронд нь шинэ орон сууц барих санал тавьжээ. Энэ нь боломжийн санал байсан бөгөөд 2015 оны 4-7 дугаар сарын хооронд байрны оршин суугчдаас дор хаяж 28 өрх нөхөх олговор авах гэрээг хувийн компанитай байгуулан байраа чөлөөлж нүүсэн байна. Шинэ орон сууц баригдах нэг жилийн хугацаанд өөр байр түрээслэж амьдрах нөхцөлөөр оршин суугчдад түрээсийн мөнгө олгосон байна. Зарим айлууд компанид итгээгүй учир шинэ орон сууцтай болох хэлэлцээр хийгээгүй байна. Учир нь, аль нэг компаниас ирээд шинэ орон сууцны байр амлах нь тэдний хувьд анхны удаа биш бөгөөд өмнөх компаниуд бүгд амлалтандаа хүрээгүй байсан юм. Гэрээ хийхийг хүсээгүй айлууд, байр түрээслэгч нар амьдарсан хэвээрээ байхад байрны халаалт, дулааны шугамыг авч хаясан байна. Байрны зарим оршин суугчид халаалтыг тухайн компаний төлөөлөгчид авч хаясан гэж Эмнести Интернэшнлд мэдээлсэн боловч, үүнийг батлах боломжгүй байлаа.

Нийслэлийн засаг захиргаанаас оршин суугчидтай гэрээ хийж барилгын ажлыг явуулах гэж байгаа компани нь зөвшөөрөл авсан компани биш гэдгийг мэдэгдэн оршин суугчдад 2015 оны 4 дүгээр сарын 22-нд мэдэгдэл явуулсан байна. Гэвч 2016 оны 3 -5 дугаар саруудад Эмнести Интернэшнл оршин суугчидтай ярилцах үед тэдний зарим нь энэ мэдэгдлийн тухай мэдэхгүй, эсвэл гэрээ хийх үедээ тухайн компани зөвшөөрөлгүй гэдгийг мэдээгүй байсан гэсэн хариулыг өгч байлаа.

Жилийн дараа барилгын ажил зогсонги байдалд орж, түрээсийн мөнгө нь дуусчээ. Түрээсийн мөнгөгүй болсон иргэд хамаатан садныхаа гэрч очиж амьдрах уу, өөрийн мөнгөөр түрээсээ төлөх үү, эсвэл хуучин 3 дугаар байрандаа нүүж очих уу гэсэн сонголтыг хийхээс өөр аргагүй болжээ. Зарим айлуудын хувьд байр нь халаалтгүй, цонх, хаалгагүй учраас амьдрах боломжгүй тул 3 дугаар байр руу нүүж очих ямар ч боломжгүй болсон байна.

Компанитай гэрээ байгуулаагүй хүмүүсийн дунд хөгжлийн бэрхшээлтэй, тэргэнцэрт суудаг хүн байна. Тэрээр өвлийг байрандаа өнгөрүүлсэн бөгөөд хамаатнууддаа дараа болж байснаас өөрийн гэртээ байсан нь дээр гэж үздэгээ Эмнести Интернэшнлд ярьсан юм. Өөр очих газаргүй дөрвөн айл 2015 оны өвөл байрандаа өвөлжсөн байна. Компанитай гэрээ байгуулаагүй есөн айл амьдрах нөхцөл байхгүйгээс өөрийн зардлаар 2015 оны өвөл гэрээсээ нүүсэн байна. 2016 оны хавар гадаа дулаарч эхлэхэд өөр газар түрээс төлж амьдрахад хэтэрхий үнэтэй байсан учраас таван айл гэртээ буцаж иржээ.

Байрандаа өвөлжсөн оршин суугчид дулаан байхын тулд зуух галлаж, цахилгаан халаагуур хэрэглэдэг байжээ. Гэвч цахилгааны зардал нь маш өндөр гарч, төлбөр төлөх эх үүсвэргүйн улмаас оршин суугчид цахилгаанаа тасдуулах эрсдэлд оржээ.

Оршин суугчид нийслэл, дүүргийн захиргааны байгууллагуудад удаа дараа хандаж, төвийн халаалтыг холбуулах, байшинг засварлуулах талаар хүсэлт гаргаж байжээ. Түүнчлэн, оршин суугчид Захиргааны хэргийн шүүхэд хандаж хувийн компаний

барилга барих зөвшөөрлийг хүчингүй болгох хүсэлт гаргажээ.<sup>59</sup> Энэхүү тайланг бичих үед компани нь Улсын Дээд Шүүхэд хяналтын шатны журмаар гомдол гаргасан байлаа. Нийслэлийн засаг захиргааны байгууллагууд эхлээд хариуцлагаа хүлээхээс татгалзаж, оршин суугчид гурван талт гэрээ (орон сууц эзэмшигч, компани болон нийслэлийн Засаг даргын хооронд нүүлгэн шилжүүлэлтийн нөхцөл, нөхөн олговрыг зөвшилцөж тохирсон гэрээ) байгуулаагүй учраас үйл явцад оролцох, маргааныг шийдвэрлэх баталгаа гаргахгүй гэжээ.

Эмнести Интернэшнл энэ асуудлын талаар 2016 оны 3 дугаар сард яаралтай уриалга (Яаралтай арга хэмжээ: 77/16, Индекс: АСА 30/3743/2016) гаргаж, нийслэлийн Засаг даргад 3 дугаар байрны бүх оршин суугчийг шаардлагад нийцсэн орон байраар яаралтай хангахыг уриалсан. Нийслэлийн ИТХ-ын даргатай Эмнести Интернэшнл 2016 оны 6 дугаар сарын 13-нд уулзаж, дээрх асуудлыг дахин дэвшүүлсэн бөгөөд 9 дүгээр сард уг асуудлаар дахин хандаад байна.<sup>60</sup>

2016 оны 6 дугаар сарын 24-нд нийслэлийн Засаг дарга тухайн үед 3 дугаар байранд амьдарч байсан 10 өрхийг түр орон байраар хангах, төсөл хэрэгжүүлэгчтэй холбоотой асуудлыг шийдвэрлэж, сонгон шалгаруулалтыг дахин хийх, байрыг битүүмжлэх А/532 дугаар тушаалыг баталжээ.<sup>61</sup> Гэвч 6 дугаар сарын 29-ний сонгуулийн үр дүнгээр Засаг дарга болон эрх баригч нам ялагдснаар асуудал дахин гацаанд орлоо. Энэ тайланг бичих үед 3 дугаар байрны нэг ч оршин суугчийг шаардлагад нийцсэн өөр орон байраар яаралтай хангаагүй байна.

Хэдийгээр Эмнести Интернэшнл 3 дугаар байранд амьдарч байгаа 10 айлыг түр байраар хангах шийдвэрийг дэмжин ажиллаж байгаа боловч, хамаатныхаа гэрт эсвэл өөрийн зардлаар байр түрээслэж байгаа бусад оршин суугчид ч бас шаардлагад нийцсэн өөр орон байраар яаралтай хангагдах ёстой гэж үзэж байна.

Иргэдийн шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрхийг газар өмчлөгч, эзэмшигч, эсвэл хувийн компани гэх мэт "гуравдагч этгээд" зөрчих эрсдэлээс засаг захиргааны байгууллага урьдчилан сэргийлэх ёстой. Ийм зөрчил илэрсэн тохиолдолд нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар гэх мэт холбогдох газрууд уг зөрчлийг даамжруулахгүйгээр зогсоох, оршин суугчдад зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулах, шийдвэрлүүлэх зорилгоор хууль эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх ёстой. Орон байраа өөрсдөө олж чадахгүй хүмүүсийг засаг захиргааны зүгээс шаардлагад нийцсэн өөр орон байраар яаралтай хангах ёстой бөгөөд нүүлгэн шилжүүлэлтийн улмаас нэг ч хүн орон гэргүй болох эсвэл эрхийн нь зөрчигдөх эрсдэлд орох ёсгүйг баталгаажуулах ёстой.

---

<sup>59</sup> Энэ бол Сүхбаатар дүүргийн 10 дугаар хорооны 3 дугаар байр гэх мэт ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцыг дахин төлөвлөх төслийг хэрэгжүүлэх зөвшөөрөл авсан компанийн эсрэг шүүхийн хэрэг юм. Тус компани нь дахин төлөвлөлтийн төслийг хэрэгжүүлэх зөвшөөрлийг авахын тулд хуурамч баримт бичиг бүрдүүлсэн гэж оршин суугчид буруутгаж байгаа юм. Энэ нь оршин суугчидтай хоёр талт гэрээ хийсэн болон тухайн газар нутагт дахин төлөвлөх төслийг хэрэгжүүлэх зөвшөөрөлгүй компанийн тухай юм.

<sup>60</sup> Дэлгэрэнгүй мэдээлэл нь 2016 оны 3 дугаар сарын 31-ний өдрийн Эмнести Интернэшнл, *Монгол Улс: 200 орчим хүн орон гэргүй болох эрсдэлтэй тулгараад байна* (Индекс: АСА 30/3743/2016), мөн 2016 оны 9 дүгээр сарын 8-ний өдрийн (Индекс: АСА 30/4793/2016).

<sup>61</sup> Нийслэлийн Засаг даргын 2016 оны 6 дугаар сарын 24-ний өдрийн А532 тоот захирамж; албан бус орчуулга нь Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

### 3.3 САЙН ДУРЫН ҮНДСЭН ДЭЭР ҮҮ ЭСВЭЛ ЗААВАЛ НҮҮХ ЁСТОЙ ЮУ

Төсөл хэрэгжүүлэгч газар өмчлөгч, эзэмшигчдийн 80 хувийн дэмжлэгийг авсан үед хэн нэгэн газар өмчлөгч, эзэмшигч төсөл хэрэгжүүлэгчтэй гэрээ хийхээс татгалзаж, газар дээрээ амьдарсаар байж болох эсэх асуудал зарим оршин суугч, ТББ, төрийн албан хаагчдын дунд тодорхойгүй хэвээр байна.

Оршин суугчид, ТББ-ууд 80 хувийн (Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журамд 75 хувь гэж заасан байдаг) босго хүрсэн л бол гурван талт гэрээ байгуулаагүй газар өмчлөгч, эзэмшигч нь багаахан нөхөн олговор аваад нүүхээс өөр аргагүй хэмээн ойлгодог тухайгаа Эмнести Интернэшнлд хэлсэн юм. Зарим оршин суугчид төсөл хэрэгжүүлэгчтэй гэрээ байгуулахгүй л бол нөхөн олговор авч чадахгүй байх эрсдэлтэй гэж боддог байна. Үүний нотолгоо нь “Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам”-ын 4 дүгээр зүйлийн 4.17-д иргэд сайн дурын үндсэн дээр хоёр болон гурван талт гэрээ байгуулна хэмээн заасан хэдий ч, гурван талт гэрээ байгуулаагүй газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигчид газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээгээр нөхөх олговор олгож, газрыг чөлөөлнө гэж заасан байгааг оршин суугчид болон ТББ-ынхан дурдаж байв.<sup>62</sup> (Хавсралтын 2 дугаар хэсгээс дэлгэрүүлж харна уу)

Монголын нэлээд хэдэн ТББ-ыг эгнээндээ нэгтгэсэн Хүний эрхийн ТББ-уудын Форумас НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороонд Монгол Улсын илтгэлийг 2015 оны 6 дугаар сард хэлэлцэхээс өмнө тус хороонд илгээсэн тайландаа:

*“Журмын дагуу, дахин төлөвлөлтийн газар нутагт оршин суудаг газар өмчлөгч, эзэмшигчдийн 75 хувьтай нь зөвшилцөлд хүрч чадсан тохиолдолд дахин төлөвлөлтийн төслийг эхлүүлнэ гэж заасан нь үлдсэн 25 хувьтай нь хэлэлцээр хийх шаардлагагүй болгож байна. Үүний улмаас газар эзэмшигч хүлээн зөвшөөрөөгүй байсан ч нөхөх олговрын оронд газраа өгөхөөс өөр аргагүй байдалд орж болзошгүй болоод байна”.*<sup>63</sup>

УИХ-ын гишүүн Ц. Даваасүрэн 2015 оны 7 дугаар сард 80 хувийн квотын талаар хэвлэлд өгсөн ярилцлагадаа:

*“Сүүлийн үед нэгнийхээ газар руу дайрдаг, булааж авдаг болж... Иргэний өмч рүү халдсан үйл ажиллагаа хавтгайрвал хуулийг нэн даруй өөрчлөх ёстой. Хамаг хөрөнгөө зараад байшин барьсан байхад иргэдийн 80 хувийн саналаар газрыг чөлөөлж нүүлгэнэ гэдэг”.*<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын 4 дүгээр зүйлийн 4.16 дахь хэсэг

<sup>63</sup> Хүний эрхийн ТББ-уудын форум, “Монгол Улсад Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хэрэгжилтийн талаар НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 55 дугаар чуулганы илтгэл, тайлан”, хуудас 8, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fCSS%2fMNG%2f20525&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fCSS%2fMNG%2f20525&Lang=en)

<sup>64</sup> Зууны мэдээ сонин, *Газраас болж дайтах дөхөж байна*, 2015 оны 7 дугаар сарын 9-ний өдөр, дугаар 140; Эмнести Интернэшнлийн архив.

Төрийн албан тушаалтнууд “дахин төлөвлөлтийн талбайгаас хүмүүсийг нүүлгэн шилжүүлэхэд илүү хялбар болгох хүчтэй дүрэм журам шаардлагатай” гэж ярьж байгаа нь гэрээ байгуулахаас татгалзснаар газраа чөлөөлүүлэхэд хүрнэ гэдэг ойлголтыг улам лавшруулж байна. Тухайн үед нийслэлийн Засаг дарга 2013 онд хэвлэлд өгсөн ярилцлагадаа (Хотын Захирагч гэж тус сонинд гарав) дахин төлөвлөлтийн төслийг явуулахад шаардлагатай газрыг авах эрхийг нийслэлийн засаг захиргаанд олгох хэрэгтэй гэсэн утгыг илэрхийлжээ:

*“Ойрын хугацаанд бодлогын түвшинд шийдвэрлэж өгөхгүй бол Үндсэн хуулийн 62.2-т заасан эрхээ эдлэж, нийслэлийн удирдлагын зүгээс газрыг албадан чөлөөлөх асуудлыг журамлана. Ингэснээр нийтийн болон өөрийн эрх ашгаа бодсон ч газраа чөлөөлөх нь зөв гэдгийг журам гарган газрын эздэд ойлгуулах юм байна” гэжээ.<sup>65</sup>*

Түүнчлэн, тухайн ярилцлагад нийслэлийн Засаг дарга үргэлжлүүлэн:

*“Олон улсын жишгийг хараад байхад нийт иргэдийн 70 хувь нь дэмжиж байвал, үлдсэн иргэдэд газрынх нь үнийг өгөөд чөлөөлдөг. Өөрөөр хэлбэл тогтсон үнийг өгөөд хүчээр чөлөөлүүлдэг гэсэн үг... Ингэвэл хүний эрх зөрчиж байгаа юм биш. Яагаад гэхээр газраа чөлөөлүүлэхгүй гэж эсэргүүцэж байгаа хүмүүс нөгөө сайхан амьдрахаар зорьж буй хүмүүсийнхээ эрхийг зөрчиж байгаа юм.*

*Хуучин орон сууцаа шинэ орон сууцаар сольж аятай, тухтай амьдрах гэж буй хүмүүсийнхээ эрхийг зөрчиж байгаа гэж үздэг. Нэг хүний эрх нөгөөгийнхөөрөө хязгаарлагддаг шүү дээ. ...Одоо бол зарим нэг айлуудаас болж ажил гацаж байгаа тохиолдол бий. Тохиролцохыг хүлээхээс өөр арга байхгүй”<sup>66</sup>.*

Албаны хүмүүсийн иймэрхүү ярилцлага, мэдэгдэл нь оршин суугчид, ТББ болон бусдад төөрөгдөл, айдас үүсгэж, гурван талт гэрээ байгуулаагүй бол газраа чөлөөлөх үү, үгүй юу, нүүлгэн суурьшуулалт нь бодит байдал дээр сайн дурын үндсэн дээр хийгдэх үү эсвэл албадан хийгдэх үү гэдэгт эргэлзэхэд хүргэж байна.

Хэлэлцэн тохиролцох тухайд Засгийн газар аль болох уг харилцаанд оролцохгүй байх чиг баримтлаж, дахин суурьшилт нь сайн дурын үндсэн дээр байх ёстой, газар өмчлөгч, эзэмшигч болон төсөл хэрэгжүүлэгчид нүүлгэн шилжүүлэлт, нөхөх олговрын хэмжээг өөр хоорондоо харилцан тохиролцох ёстой хэмээн онцлон хэлсээр ирсэн. Гэвч энэ байдал дахин төлөвлөлтийн төсөл болон эдлэх эрхийнхээ талаар мэдлэг багатай газар өмчлөгч, эзэмшигчид тохиролцооноос аль болох их ашиг олохыг тэмүүлж буй төсөл хэрэгжүүлэгчдэд хууртагдах эрсдэлийг үүсгэж байна. ГХДБГ-ын албан хаагчидтай

<sup>65</sup> Т.Батсайхан, Э.Бат-Үүл: Бид газар албадан чөлөөлөхийг журамлах эрхтэй, Эмнести Интернэшнлийн архив. Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.2 дахь хэсэгт: “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно” гэжээ.

<sup>66</sup> Өдрийн сонин, Э.Бат-Үүл: Хотын Захирагч дахин төлөвлөлтийн төслийг танилцууллаа, 2016 оны 3 дугаар сарын 24-ний өдөр, хэвлэмэл хувилбар, хуудас 1 ба 5, Эмнести Интернэшнлийн архив.



ярилцах үед зарим хүн бусадтай харьцуулахад илүү их нөхөх олговор авч байгаа нь тухайн хүн хэр сайн тохиролцогч<sup>67</sup> вэ гэдгээс шалтгаалж байгаа гэсэн. Энэ нь газар өмчлөгч, эзэмшигч, хувийн компаниудын хооронд мэдээлэл, нөөц бололцоо, мэдлэгийн зөрүү байгааг харуулж байна.

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн асуудлаар тухайн үеийн нийслэлийн ИТХ-ын дарга Д.Баттулга 2016 оны 3 дугаар сард хэвлэлд өгсөн ярилцлагадаа:

*“Дахин төлөвлөлт дээр барьж байгаа нэг зүйл нь энэ ажилд хот оролцохгүй. Өөрөөр хэлбэл, газар өмчлөгч, төсөл хэрэгжүүлэгч гэсэн хоёр л тал бий. Хоорондоо л тохиролцох ёстой. Газраа байраар, мөнгөөр солих уу гэдгээ хоорондоо ярьж байгаа нь зах зээлийн л зарчим. 2012 оноос өмнө харин Үндсэн хуулиар олгогдсон эрхэд нь халдаж байсан. ... заавал газраа чөлөөл гэдэг байлаа. Харин бид болохоор “Энэ айл өөрийнхөө өмчийг хэдээр яаж өмчлөхөө өөрөө мэдэг” гэсэн. Түүнээс биш хүмүүсийн өмчлөл рүү халдсан, дайрсан зүйл байхгүй” гэж мэдэгдсэн байна.*<sup>68</sup>

Эмнести Интернэшнлтэй ярилцсан нэгэн оршин суугч хоёр талт гэрээнд гарын үсэг зурахаас өөр сонголт түүнд болон түүний гэр бүлд байгаагүй. Учир нь төсөл хэрэгжүүлэгч компани гэрээ байгуулахгүй бол хуульд заасны дагуу түүнийг нүүлгэх болно гэж хэлсэн хэмээн мэдээлсэн. Хэрэв тэд эсэргүүцсээр байх юм бол нөхөх олговор авч чадахгүй ч байж магад гэж төсөл хэрэгжүүлэгч хэлжээ.<sup>69</sup> Бусад оршин суугч, ТББ-ын хүмүүстэй хийсэн ярилцлагаас Эмнести Интернэшнл оршин суугчид төсөл хэрэгжүүлэгчтэй хоёр болон гурван талт гэрээ байгуулахаас өөр аргагүй гэсэн ойлголт түгээмэл байгааг олж харлаа.

### **3.4 ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЖУРАМ БОЛОН ОРШИН СУУГЧДЫН ЭРХИЙН ТАЛААРХ ТОДОРХОЙГҮЙ ЗҮЙЛС**

Дахин төлөвлөлттэй холбоотой хууль, журам, бодлогыг шинээр боловсруулан батлан гаргаж, нэмэлт, өөрчлөлт оруулж байгаа нь иргэд ямар эрхтэйгээ мэдэж ухамсарлах, дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагаа бодитоор хэрхэн хэрэгжих ёстой талаар төөрөгдлийг бий болгож байна. Олон нийтээс гомдол, санал хүлээн авах, хариу өгөх чиг үүрэг бүхий УИХ-ын Өргөдлийн байнгын хороо дахин төлөвлөлтийн талаар оршин суугчдаас гаргасан гомдлыг хүлээн авснаар ажлын хэсэг байгуулж, гомдлын мөрөөр шалгасан байна.

Ажлын хэсэг дараах дүгнэлтэд хүрчээ. Үүнд:

*“Иргэдийг хүлээн авч уулзах, ирүүлж байгаа өргөдөл, гомдлыг судлахад иргэдийн ихэнх хүсэлт, гомдол нь гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн талаарх үйл ажиллагаа болон эрх зүйн баримт бичгүүдийн талаарх мэдээлэл хомс,*

<sup>67</sup> Эмнести Интернэшнлийн ГХДБГ-тай 2016 оны 3 дугаар сарын 15-ны өдөр хийсэн ярилцлага.

<sup>68</sup> Э. Энхболд, Д.Баттулга: Нийтлэг эрх ашгийн эсрэг явж байгаа бол намтай нь ч гэсэн ярих асуудал бий, Өдрийн сонин, 2016 оны 3 дугаар сарын 28-ны өдөр, хуудас 2 ба 11, Эмнести Интернэшнлийн архив.

<sup>69</sup> Дахин төлөвлөлтөд өртсөн оршин суугчидтай хийсэн Эмнести Интернэшнлийн ярилцлага, 2015 оны 3 дугаар сарын 20-ны өдөр.

*иргэд өөрсдийнхөө үндсэн эрх, түүнийгээ хэрхэн хамгаалах талаарх мэдлэг дутмагаас болж байна. Иймээс гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төсөл хэрэгжүүлж байгаа нийслэлийн төрийн байгууллагууд иргэдэд мэдээлэл, мэдлэг олгох ажлыг илүү үр дүнтэй зохион байгуулж, төслийн талаар олон нийтэд сурталчлах, зөв мэдээлэл хүргэх, олон нийтийн оролцоог хангаж ажиллах тал дээр анхаарах нь зүйтэй байна” гэжээ.<sup>70</sup>*

Ажлын хэсгийн дүгнэлтэд үндэслэн Өргөдлийн байнгын хорооноос 2015 оны 6 дугаар сарын 17-ны өдөр 12 тоот тогтоол гаргажээ. Уг тогтоолд гэр хорооллын дахин төлөвлөлттэй холбоотой хууль эрх зүйн орчинг сайжруулах, газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээнд анхаарал тавих, уг төслийн хүрээнд иргэдийн эдлэх эрх, үүргийнх нь талаар иргэдийг мэдээллээр хангах зэрэг гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслийг хэрэгжүүлэхэд Монгол Улсын Засгийн газраас авч хэрэгжүүлэх 7 алхмыг тодорхойлсон байна.<sup>71</sup>

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслийн хэрэгжилтийг хагас жил тутам тайлагнадаг ГХДБГ-ын 2014 оны үйл ажиллагааны тайланд төслийн хэрэгжилттэй холбоотой нийтдээ 204 санал, хүсэлт, гомдол хүлээж авсан гэж дурьдсан байна.<sup>72</sup> Эдгээрээс 75 нь гомдол байсан бөгөөд төсөл хэрэгжүүлэгч зөвхөн газрыг үнэлээд бусад эд хөрөнгийг үнэлэхгүй байна; төсөл хэрэгжүүлэгчийн үнэлгээ хэт доогуур байна; нөхөх олговор гэж санал болгосон орон сууцны талбайн хэмжээ эсвэл өгөх гэсэн байр болон өрөөний тоо нь хангалтгүй байна; төсөл хэрэгжүүлэгчид газар өмчлөгч, эзэмшигч нарыг хууран мэхлэх, айлган сүрдүүлэх арга хэрэглэж байна гэх зэрэг ихэнхдээ төсөл хэрэгжүүлэгчийн үйл ажиллагаатай холбоотой гомдол байсан байна.<sup>73</sup> 2016 оны эхний 3 сарын байдлаар ГХДБГ иргэдийн гаргасан 47 гомдол, санал, хүсэлтийг хүлээн авсан байна.<sup>74</sup>

Дахин төлөвлөлтөд өртсөн оршин суугчидтай хийсэн ярилцлагаас иргэд дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагаа, эдлэх эрхийнхээ талаар ойлголт, мэдээлэл хангалтгүй байгааг Эмнести Интернэшнл олж мэдэв. Эрх зүйн болон бодлогын баримт, бичгүүдэд холбогдох мэдээллийг шаардан авах, танилцах, гомдол, санал, хүсэлт өгөх зэрэг иргэдийн эрхийг жагсаан гаргасан боловч Эмнести Интернэшнлийн уулзсан иргэн бүр энэ талаар сайн мэдэхгүй байв. Эмнести Интернэшнлийн уулзсан 2 компани нүүлгэн шилжүүлэх төлөвлөгөө, сарын ажлын тайлан гэх мэт мэдээллээ ГХДБГ-т гаргаж өгдөг ч мэдээлэл нь олон нийтэд нээлттэй байдаггүй тухайгаа хэлсэн. Мөн төсөл хэрэгжүүлэгчээр сонгогдохын тулд төлөвлөсөн барилгын ажлынхаа зарим зураг төслийг оршин суугчдад танилцуулж, саналыг нь авдаг хэмээн ярьсан юм.

---

<sup>70</sup> Монгол Улсын Их Хурлын Өргөдлийн байнгын хороо, “УИХ-ын Өргөдлийн байнгын хороонд иргэдээс ирүүлсэн өргөдлийн дагуу гэр хорооллын нөхцлийг сайжруулах, дахин төлөвлөлтийн төслийн хэрэгжилтийн явц байдалд хяналт, шалгалт хийсэн ажлын хэсгийн танилцуулга”, 2015 он, албан бус орчуулга Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>71</sup> Монгол Улсын Их Хурлын Өргөдлийн байнгын хорооны 2015 оны 6 дугаар сарын 17-ны өдрийн 12 тоот тогтоол; албан бус орчуулга Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>72</sup> ГХДБГ, *Нийслэлийн Гэр хорооллын хөгжлийн газрын үйл ажиллагааны тайлан, 2014 он*, хуудас 75; албан бус орчуулга нь Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>73</sup> ГХДБГ, *Нийслэлийн Гэр хорооллын хөгжлийн газрын үйл ажиллагааны тайлан, 2014 он*, хуудас 75; албан бус орчуулга нь Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>74</sup> ГХДБГ-тай хийсэн Эмнести Интернэшнлийн ярилцлага, 2016 оны 3 дугаар сарын 15-ны өдөр.

Төсөл хэрэгжүүлэгчээр сонгогдон барилгын ажлаа эхэлсний дараа хэрэв зөвхөн тухайн нутаг дэвсгэрийн оршин суугчид шаардсан үед мэдээлэл өгөх зорилгоор нийтийн уулзалт хийдэг бөгөөд дахин төлөвлөлтөд хамрагдаж байгаа иргэдэд мэдээлэл хүргэх, солилцох тогтолцоо байхгүй хэмээн нэгэн компани Эмнести Интернэшнлд мэдээлсэн.<sup>75</sup>

Хэдийгээр дүрэм журам батлагдан гарсан ч бодит байдалд хэрэгжилт нь хангалтгүй байна. Газар өмчлөгч, эзэмшигчдахин төлөвлөлтийн төлөвлөгөө, бусад холбогдох баримт бичигтай танилцах эрхтэй байхаар заасан заасан хэдий ч Чингэлтэй дүүргийн 9, 10 дугаар хорооны иргэдийн төлөөллийн байгууллагын төлөөлөгчид Эмнести Интернэшнлтэй уулзахдаа тэд компаний төлөвлөгөөтэй танилцахаар хүссэн ч өгөөгүй харинбаримт бичиг эцэслэгдэж батлагдсны дараа л үзэх боломжтой гэсэн хариу авсан тухайгаа ярьсан юм.<sup>76</sup> Нийслэлийн Засаг дарга ажлаа дараагийн удирдлагад хүлээлгэн өгөхийн өмнө Чингэлтэй дүүргийн 9, 10 дугаар хороонд төсөл хэрэгжүүлэгч хоёр компаний төсөл хэрэгжүүлэх эрхийг гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслийн барилгажилтын ажлыг 6 сар хүртэлх хугацаанд эхлүүлээгүй, үйл ажиллагааны зөрчил удаа дараа гаргасан гэх үндэслэлээр 2016 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдөр захирамж гарган цуцалсан болно.<sup>77</sup>

### 3.5 ЗӨРЧИГДСӨН ЭРХЭЭ ХАМГААЛУУЛАХ ЭРХ

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн эсвэл ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцыг дахин төлөвлөх төслийн үйл ажиллагаанд сэтгэл хангалуун бус байгаа оршин суугчид нийслэлийн засаг захиргаа, УИХ-ын Өргөдлийн байнгын хороонд гомдол гаргах, Захиргааны эсвэл Иргэний хэргийн шүүхээр гомдлоо шийдвэрлүүлэх эрхтэй.

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлт болон ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцыг дахин төлөвлөх төслүүдийн гурван талт гэрээний үлгэрчилсэн загварт маргааныг талууд харилцан зөвшилцөх зарчмаар шийдвэрлэнэ гэж заажээ.<sup>78</sup> Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцыг дахин төлөвлөх төслийн гэрээний үлгэрчилсэн загварт хэрэв маргааныг харилцан тохирох аргаар шийдвэрлэж чадаагүй тохиолдолд шүүхээр шийдвэрлүүлэхээр заасан байна.<sup>79</sup> ГХДБГ, НЕТГ нь гурван талт гэрээнд (нийслэлийн Засаг даргыг төлөөлж) гарын үсэг зурдаг болохын хувьд газар өмчлөгч, эзэмшигч болон төсөл хэрэгжүүлэгчийн дунд

<sup>75</sup> Барилгын компаниудтай хийсэн Эмнести Интернэшнлийн ярилцлага, 2016 оны 8 дугаар сарын 4 болон 10-ны өдөр.

<sup>76</sup> Чингэлтэй дүүргийн 9, 10 дугаар хорооны иргэдийг төлөөлсөн Гэр хорооллын барилгажилтыг дэмжих Саруул хотхон холбоо ТББ-тай хийсэн Эмнести Интернэшнлийн ярилцлага, 2015 оны 12 дугаар сарын 7-ны өдөр.

<sup>77</sup> Нийслэлийн Засаг даргын 2016 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/568, А/572 тоот захирамж; албан бус орчуулга нь Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>78</sup> Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих төсөлд оролцогчдын хооронд байгуулах гурван талт гэрээний үлгэрчилсэн загварын 8 дугаар зүйлийн 8.5 дахь хэсэг, Гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах төсөлд оролцогчдын хооронд байгуулах гурван талт гэрээний үлгэрчилсэн загварын 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэг; албан бус орчуулга нь Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>79</sup> Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих төсөлд оролцогчдын хооронд байгуулах гурван талт гэрээний үлгэрчилсэн загварын 8 дугаар зүйлийн 8.6 дахь хэсэг; албан бус орчуулга нь Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

үүссэн маргааныг шийдвэрлэхэд зуучлах үүрэгтэй юм. Гэвч, Баянзүрх дүүргийн 14 дүгээр хорооны оршин суугчид Эмнести Интернэшнлд ГХДБГ асуудлыг шийдвэрлэхэд төдийлөн сайн тусалдаггүй, маргалдагч талуудад байр сууриа ойлголцох хүртэл үргэлжлүүлэн тохиролцох хэрэгтэй гэсэн ердийн хариултаа өгдөг гэж хэлжээ.<sup>80</sup>

Засаг захиргааны байгууллагад гаргасан гомдлыг зарим тохиолдолд зохих ёсоор нь шийдвэрлэж чаддаггүй байна. Сүхбаатар дүүргийн 10 дугаар хорооны 3 дугаар байрны дулааны шугамыг салгаж авснаас үүдэн хүн амьдрах аргагүй болоход хэд хэдэн оршин суугч нийслэлийн засаг захиргаанд удаа дараа гомдол гаргасан ч ямар ч арга хэмжээ аваагүй байна. Харин Иргэдийн санал хүлээн авах төвөөс 2015 оны 10 дугаар сард 3 дугаар байрны нөхцөл байдлын талаар хариу өгчээ. Хариу ирүүлсэн албан бичигт дулааны шугамыг дахин холбох боломжгүй бөгөөд компанитай хариуцлага тооцож, хохирлоо төлүүлэх хэрэгтэй гэж оршин суугчдад зөвлөсөн байна.<sup>81</sup> Эмнести Интернэшнл 2016 оны 3 дугаар сард НЕТГ-тай уулзахад хэдийгээр 3 дугаар байранд хүн оршин суух нөхцөл, шаардлагыг хангахгүй байгаа боловч Засгийн газар оршин суугчдыг өөр орон байраар хангах үүрэггүй хэмээн мэдэгдсэн юм.<sup>82</sup>

Зөригдсөн эрхээ хамгаалуулахын тулд оршин суугчид дангаараа, эсвэл хэсэг бүлгээрээ Захиргааны, эсвэл Иргэний хэргийн шүүхэд хандаж болно.<sup>83</sup> Захиргааны хэргийн шүүхэд хандсан үед шүүх гомдлын дагуу мөрдөн шалгах ажиллагааг явуулах үүрэгтэй. Иргэд дангаараа эсвэл бүлгээрээ төсөл хэрэгжүүлэгчтэй байгуулсан гэрээтэй холбоотой асуудлаар Иргэний хэргийн шүүхэд хандан компаний эсрэг маргаан өдүүлэх боломжтой. Захиргааны хэргийн шүүхээс ялгаатай нь маргалдагч тал бүр өөрийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг нотлох баримтыг шүүхэд гаргаж өгөх шаардлагатай. Захиргааны болон иргэний хэрэг маргааны аль аль нь Улсын Дээд Шүүхэд хяналтын журмаар хянагдах боломжтой.

---

<sup>80</sup> Баянзүрх дүүргийн 14 дүгээр хорооны оршин суугчдын зөвлөлтэй 2016 оны 5 сарын 25-ны өдөр Эмнести Интернэшнлийн утсаар хийсэн ярилцлагаас. ГХДБГ-ын 2014 оны үйл ажиллагааны тайланд газар өмчлөгч, эзэмшигчдийн мэдлэг, мэдээлэл дутмаг, төсөл хэрэгжүүлэгчдийн сонирхол бага мөн өөрийн байгууллагын гурван талт гэрээ байгуулахаар шаардах эрх хязгаартай зэргээс болж гурван талт гэрээ байгуулах явц удааширч байгааг хүлээн зөвшөөрчээ. *Нийслэлийн Гэр хорооллын хөгжлийн газрын үйл ажиллагааны тайлан*, 2014 он, хуудас 63; албан бус орчуулга нь Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>81</sup> Иргэдийн гомдол, санал хүлээн авах төвөөс 3 дугаар байрны оршин суугчдад өгсөн хариу, гомдлыг 2015 оны 9 дүгээр сарын 16-ны өдөр хүлээн авч, 10 дугаар сарын 2-ны өдөр хаажээ. Уг хариуны хувийг 3 дугаар байрны оршин суугчид Эмнести Интернэшнлд өгсөн. Албан бус орчуулга нь Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>82</sup> НЕТГ-тай хийсэн Эмнести Интернэшнлийн ярилцлага, 2016 оны 3 дугаар сарын 21-ний өдөр.

<sup>83</sup> Захиргааны хэрэг гэдэг нь иргэн, хуулийн этгээдээс захиргааны байгууллагын хууль бус үйл ажиллагааны улмаас зөрчигдсөн эрхээ сэргээн тогтоолгохоор Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргаснаар хуульд заасны дагуу захиргааны хэрэг үүсгэн хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулж буй хэрэг, маргааныг ойлгоно.

Дахин төлөвлөлтийн төсөл хэрэгжиж буй газарт оршин сууж байгаа иргэд хоёр, гурван талт гэрээний зөрчлүүдийг шийдвэрлүүлэхээр шүүхэд хандах хүсэлгүй байдгаа Эмнести Интернэшнлд ярьсан юм.<sup>84</sup> Тухайн компани аль хэдийн санхүүгийн хүнд байдалд орчихсон байхад оршин суугчид шүүхэд хандах нь нөхөн олговор авч чадахгүй хоцорч, төслийн үйл ажиллагаанд саад болох эрсдэлтэйхэмээн сэтгэл зовниж явдаг тухайгаа Эмнести Интернэшнлд хэлж байв. 3 дугаар байр болон ойролцоох байрны оршин суугчид төсөл хэрэгжүүлэгч компаний дахин төлөвлөлтийн төсөл хэрэгжүүлэх зөвшөөрлийг цуцлуулах зорилгоор Захиргааны хэргийн шүүхэд 2013 оны 4 дүгээр сард ханджээ. Шүүхэд нэхэмжлэл гаргаснаас хойш 3 жил өнгөрсөн хэдий ч уг компани Улсын Дээд Шүүхэд хяналтын журмаар гомдол гаргаад байна. Хэдийгээр, 3 дугаар байрны оршин суугчид тун яаралтай хугацаанд нөхцөл байдлаа засч, залруулах зорилгооршүүхэд хандсан ч энэ нь цаг хугацаа, үр дүнгийн хувьд өр өгөөжөө өгөөгүй юм. Нөгөө талаас, НЕТГ 3 дугаар байрны оршин суугчдын асуудлаар шүүхийн эцсийн шийдвэрийг хүлээж байна гэж Эмнести Интернэшнлд ярьсан нь тухайн иргэдийн зовлонг уртасгах, асуудлыг нь тодорхой бус, анхаарлын гадна байлгаж байна.

---

<sup>84</sup> Компанитай асуудлыг хурцатгахыг хүсэхгүй байгаа учраас нэрээ нууцлахыг хүссэн оршин суугчдын түр зөвлөлтэй 2015 оны 11 дүгээр сараас 2016 оны 6 дугаар сарын хооронд хийсэн Эмнести Интернэшнлийн ярилцлагаас, Улаанбаатар хот.

## 4. ДҮГНЭЛТ, ҮНДСЭН ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1 ГОЛ ҮР ДҮН

Монгол Улсад дахин төлөвлөлт аль хэдийн хэрэгжиж байгаа ч холбогдох эрх зүй, бодлогууд нь хоцорч гарч байна. Нүүлгэн шилжүүлэх, нөхөн олговор олгох, дахин суурьшихтай холбоотой мэдээлэл дутмагаас шалтгаалан дахин төлөвлөлтийн хөтөлбөр зөв хэрэгжихгүй байгаагийн зэрэгцээ бодитоор зөвлөлдөх тухай олон улсын хэм хэмжээнд нийцэхгүй байна. Нийслэлийн засаг захиргаа дахин төлөвлөлтөд өртөж буй иргэдийг шууд хувийн компаниудтай тохиролцон нөхөх олговроо олж ав хэмээн зөнд нь орхиж байна. Үүний улмаас ямар байдлаар нөхөн олговроо тохиролцох нь тодорхойгүй, дээр дурдсан дахин төлөвлөлтөд өртөж байгаа иргэд эдлэх эрхээ мэдэхгүй, төөрөлдөж байна.

Одоогийн зохион байгуулалт нь үйл явцыг хангалттай зохицуулж, хянаж чадахгүй, мөн иргэдийн шаардлага нийцсэн орон байртай байх эрхийг үр дүнтэй хамгаалахгүй байна. Энэхүү тайланг бичих үед гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмыг шинэчлэн боловсруулж, батлуулахаар хүлээж байсан. Тус журам нь одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулиудтай илүү нийцэж байгаа ч тухайн хуулиудын алдааг давтсанаас гадна дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагаа бодит амьдралд хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар тодорхойгүй зүйл олон тусгажээ. Шинэ журам нь албадан нүүлгэлт, орон гэргүй болох эрсдэлээс хамгаалахын зэрэгцээ дахин төлөвлөлтөд өртөж буй иргэдийн эрхийг, тухайлбал бодитоор зөвлөлдөх, мэдээллээр хангагдах, шүүхээр эрхээ хамгаалуулах тухай мэдээллийг илүү тодорхой тусгаж байж үр дүнтэй журам болно.

Засгийн газраас тодорхой, уялдаатай, шаардлага хангахуйц хууль, журам гаргаагүй, хууль сахиулах, хянах тогтолцоо бүрдээгүй байгаа нь дахин төлөвлөлтөд хамрагдсан газар нутгийн иргэд шаардлагад нийцсэн орон байртай байх эрхээ зөрчүүлэх эрсдэлтэй байгаа бөгөөд Эмнести Интернэшнл дараах зөрчил, дутагдлыг олж тогтоолоо. Үүнд:

- Оршин суугаа газар, орон байраа хууль ёсоор өмчилж, эзэмшдэггүй иргэдийн дахин төлөвлөлтийн асуудлаарх зөвлөлдөх үйл ажиллагаанд оролцох эрхийг хууль болон бодлогын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөөгүй байна;
- Албадан нүүлгэх, орон гэргүй болох эрсдэлээс хамгаалуулах баталгаа байхгүй байна;
- Засгийн газрын агентлагууд, хувийн барилгын компаниуд тодорхой мэдээллээр хангадаггүйгээс болж нүүлгэн шилжүүлэлт сайн дурын үндсэн дээр үү эсвэл заавал уу гэдэг талаар оршин суугчид ихэнхдээ буруу мэдээлэлтэй эсвэл ойлголтгүй байна;
- Эрх зүйн болон бодлогын орчинд оруулж буй өөрчлөлтөөс үүдэн дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагаа, иргэдийн эрх тодорхойгүй болж, шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрх зөрчигдөх эрсдэлд оруулж байна;
- Хөндөгдсөн эрхийг сэргээх талаар хууль, журам, бодлого нь ойлгомжгүй, дахин төлөвлөлтөд өртөн хохирсон иргэдэд гомдол гаргах, маргаан шийдвэрлүүлэх сонголтыг тодорхой зааж өгөөгүй байна

Монгол Улсын Засгийн газар хүн амынхаа шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрхийг үр дүнтэй хамгаалахын тулд газар өмчлөгч, хувийн компани гэх мэт гуравдагч этгээдийн зүгээс энэхүү эрхийг зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэх ёстой. Ийм зөрчил гарсан тохиолдолд, холбогдох засаг захиргааны байгууллага зөрчлийг цааш даамжрахаас сэргийлэх арга хэмжээ авч, эрх нь зөрчигдсөн хүмүүст хуулийн дагуу хохирлоо барагдуулах, эрхээ шүүхээр хамгаалуулах боломжоор хангах хэрэгтэй. Одоогийн эрх зүйн, бодлогын тогтолцооны алдаа дутагдлыг арилгахын тулд Эмнести Интернэшнл эрх баригчдыг дараах зөвлөмжүүдийг авч хэрэгжүүлэхийг уриалж байна.

## 4.2 ЗӨВЛӨМЖ

### Нийслэлийн засаг захиргаанд:

- Хот, суурин газрын дахин төлөвлөлтөд өртөж буй хүмүүс, ялангуяа оршин суугчдын төсөл хэрэгжүүлэгчтэй гэрээ хийхээс татгалзах эрх, үүнээс үүдэн гарах үр дагаврын талаар олон нийтэд тайлбарлаж мэдүүлэх;
- Хүн бүр, тэр тусмаа өмчлөх, эзэмшлийн баримт бичиггүй хүмүүсийг албадан нүүлгэх, орон гэргүй болох эрсдэлээс хамгаалж, үүнийг баталгаажуулах;
- Дахин төлөвлөлтөд өртөж буй хүн бүрийг, түүний дотор өмчлөл, эзэмшлийн баримт бичиггүй хүмүүсийг дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны тухай шаардлагатай мэдээллээр хангах, тухайн мэдээлэл нь олон нийтэд нээлттэй, олж авахад хялбар байх ёстой. Иргэдийн оролцох, зөвлөлдөх, шүүхээр эрхээ хамгаалуулах, эрх зүйн туслалцаа авах зэрэг эрхээ хэрхэн эдлэх талаар мэдээлэлд оруулах ёстой;
- Газар, орон сууц өмчлөгч, эзэмшигч бус хүмүүс, дахин төлөвлөлтөд өртөж буй иргэдийн ашиг, сонирхлыг төлөөлж ажиллаж буй бусад хүмүүсийн эрхийг баталгаажуулж, дахин төлөвлөлтийн үйл явцад оролцох боломж бололцоог шийдэж, нийтэд мэдээлэх;
- Дахин төлөвлөлттэй холбоотой мэдээллийг нийтэд хүртээмжтэй, олоход хялбар болгох, мөн төслийн үйл ажиллагааны талаар санал, хэлэлцүүлгийг аль болох нээлттэй, шударга явуулах бололцоог нээх зорилгоор зөвлөлдөх хугацааг уртасгах, засаг захиргааны ажилтнууд өөрсдөө оршин суугчидтай ярилцаж, санал бодлыг нь сонсох;
- Эмэгтэйчүүд, үндэстний цөөнх гэх мэт нийгэмд эзлэх байр суурь, хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал зэргээсээ болж дахин төлөвлөлтийн үйл явдалд оролцож чадахгүй байж болзошгүй хүмүүст төслийн зүгээс харилцан адилгүй үр дагавар авчрах магадлалтай гэдгийг хүлээн зөвшөөрч, хүн амын тэдгээр бүлгүүдийн оролцоог хангах тусгайлсан арга хэмжээ авах;
- Эдэлгээний хугацаа дуусч, ашиглалтын шаардлага хангахгүй болсон орон сууцнаас нүүхээс татгалзаж буй хүмүүсийн асуудлыг шийдэх бүх боломжийг судалсны эцэст нүүлгэхээс өөр аргагүй болбол, хүний эрхийн талаарх олон улсын хэм хэмжээнд заасан шаардлагуудын дагуу нүүлгэн шилжүүлэлтийг зохион байгуулж, дахин суурьших орон байр санал болгох;

#### **Барилга, хот байгуулалтын яаманд:**

- Албадан нүүлгэхийг шууд хориглосон хууль санаачилж, хэрэгжүүлэх. Түрээсийн гэрээ байгуулсан эсэхээс үл хамааран бүх түрээслэгчид нүүлгэн шилжүүлэх тухай мэдэгдлийг хангалттай хугацааны өмнө авах зэрэг арга хэмжээг тусгах замаар орон эргүй болох эрсдэлээс хамгаалж, зохицуулалтаа улам сайжруулах;
- Ажлын хэсгээс боловсруулсан бодлого, журмын нэмэлт өөрчлөлт болгон нэг талаас хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүй, хэм хэмжээ, нөгөө талаас дотоодын дахин төлөвлөлттэй холбоотой хууль тогтоомжид нийцсэн байх ёстой бөгөөд дахин төлөвлөлтөд өртөж буй оршин суугчдын эрх ашгийг дээдлэн хамгаалах шаардлагатай. Дахин төлөвлөлтийн төслийн үйл явц, үүнд өртөж буй хувь хүн, олон нийтийн эдлэх эрхийн асуудалд ямар нэгэн тодорхойгүй зүйл байх ёсгүй;
- Хяналтыг хараат бус байгууллагаар хийдэг тогтолцоог бий болгох. Энэхүү хараат бус байгууллага нь хүний эрхийн зөрчил гарсан эсэх дээр үнэлгээ өгөх, ийм зөрчлийн талаар олон нийтээс гомдол хүлээн авах бүрэн эрхтэй байх нь зүйтэй. Дахин төлөвлөлтийн үйл явцтай холбоотой гарсан хүний эрхийн зөрчлийн хариуцлагыг төсөл хэрэгжүүлэгч болон Засгийн газартай тооцох эрхийг энэ хараат бус байгууллагад өгөх шаардлагатай.

#### **Монгол Улсын Их Хуралд:**

- Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль болон бусад холбоотой хууль журмуудад дахин төлөвлөлтийн үйл явцад өртөж буй хүн бүрийн эрхийг, ялангуяа бодитоор зөвлөлдөж, санал бодлоо илэрхийлэх эрхийг баталгаажуулах нэмэлт өөрчлөлтийг оруулах;
- Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 22 дугаар зүйлд газар өмчлөгч, эзэмшигч бус хүмүүсийн эрхийг баталгаажуулах нэмэлт өөрчлөлтийг оруулснаар нийгмийн бүх төлөөлөл мэдээлэл авах, зөвлөлдөх, санал бодлоо илэрхийлэх бололцоог олгох;
- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газрын тухай хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.8 дахь заалтыг Газрын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.4 дэх заалттай нийцүүлэх нэмэлт өөрчлөлтийг оруулж, нүүлгэн шилжүүлэх ажиллагааг зөвхөн 5 дугаар сарын 15-наас 9 дүгээр сарын 15-ны хооронд явуулдаг болгох;

#### **Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газарт:**

- Нэг талаас, НҮБ-ын Хөгжилд суурилсан нүүлгэлт, шилжилт хөдөлгөөний үндсэн зарчим, удирдамжид үндэслэсэн, нөгөө талаас хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцсэн нүүлгэн шилжүүлэх журмыг боловсруулах. Энэхүү журамд нүүлгэн шилжүүлэх ажиллагаа гүйцэтгэхдээ хангалттай мэдээлэл, мэдэгдэл өгөх, гүйцэтгэж буй албан тушаалтнууд таних тэмдэг зүүх ёстой гэх мэт шаардлагуудыг тусгавал зохино. Өвлийн улиралд нүүлгэн шилжүүлэлт явуулахыг зогсоох;
- Хэдэн удаа нүүлгэн шилжүүлэх үйл ажиллагаа гүйцэтгэсэн, үүний хэд нь дахин төлөвлөлтийн төсөлтэй холбоотой байсан талаарх тоон мэдээллийг бүртгэж, хадгалах.



# ХАВСРАЛТ: ХОТ, СУУРИН ГАЗРЫГ ДАХИН ТӨЛӨВЛӨХТЭЙ ХОЛБООТОЙ МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ ТОГТООМЖ, БОДЛОГО

Монгол Улсад хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэхтэй холбоотой харилцааг олон тооны дотоодын хууль, нийслэлийн удирдлагаас баталсан бодлогын болон эрх зүйн актуудаар зохицуулж байгаа ч давхцдаг, зарим талаараа зөрчилдсөн ч байна.

## 1. ДОТООДЫН ХУУЛЬ, ТОГТООМЖ

Хот төлөвлөлттэй холбоотой үндэсний хэмжээний гол хууль, тогтоомж нь Хот байгуулалтын тухай хууль (2008), Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль (2015) юм.<sup>85</sup>

### ХОТ БАЙГУУЛАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ БА ХОТ, СУУРИН ГАЗРЫГ ДАХИН ХӨГЖҮҮЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛЬ

Хот байгуулалтын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)-ийг 2008 оны 5 дугаар сард баталсан бөгөөд 2015 оны 2, 6, 11 дүгээр сард тус тус нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. Энэ хуулийн зорилго нь хот, тосгоныг хот төлөвлөлтийн дагуу барьж байгуулах, төлөвлөлтийн төсөл нь санхүүгийн хувьд тогтвортой, холбогдох бодлого төлөвлөгөөний дагуу хэрэгжихэд “төр, аж ахуйн нэгж, иргэний” хооронд үүсэх харилцааг зохицуулах юм (хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэг).

Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийг 2015 оны 6 дугаар сард баталсан бөгөөд хот, суурин газрын барилгажсан хэсгийг дахин төлөвлөн байгуулах, ашиглалтын шаардлага хангахгүй барилга байгууламжийг буулган шинээр барих, гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулахтай холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулж, “иргэдийн эрүүл, аюулгүй, таатай орчинд амьдрах эрхийг” хангах зорилготой ( хуулийн 1 дүгээр зүйл). Энэ хуулийн дагуу холбогдох хууль тогтоомжуудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, хэрэгжилт зохицуулалтыг хангахаар заасан байна. Тийм учраас Газрын тухай хууль 2003 онд батлагдсанаас хойш нийт 15 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны 4 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлтийг зөвхөн 2015 онд оруулсан байна. Хот байгуулалтын тухай хуулийг 2008 онд баталснаас хойш 3 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан нь бүгд 2015 онд байжээ. Түүнчлэн, энэ тайланг бичих үед Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийг батлагдахаас өмнө 2013 оноос

---

<sup>85</sup> Бусад хууль тогтоомж гэдэг нь Газрын тухай хууль, Орон сууцны тухай хууль, Иргэний хууль, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, Барилгын тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хууль зэргийг хамрах боловч эдгээр нь хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэхтэй шууд хамааралгүй, мөн энэ тайлангийн хамрах хүрээнээс гадна болно.

нийслэлийн түвшинд батлагдаж, хэрэгжиж байсан журамд Барилга, хот байгуулалтын яам (БХБЯ)-аас өөрчлөлт оруулж байгаа.

Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуультай нийцүүлэх зорилгоор БХБЯ бусад олон журмуудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулж байна. Тухайлбал, 2016 оны 7 дугаар сарын 5-нд Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих журмыг Барилга, хот байгуулалтын сайд баталсан байна. Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн дагуу энэ журам нь ашиглалтын шаардлага хангахгүй гэж тогтоогдсон нийтийн орон сууцны байрыг дахин төлөвлөх, барих алхмуудыг заажээ. Өмнөх Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн орон сууцны үйл ажиллагааны журмыг нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Тэргүүлэгчийн Хурлаар 2014 оны 6 дугаар сард баталсан бөгөөд шинэ журам нь үүнийг орлох юм. Мөн БХБЯ Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны шинэ журмыг боловсруулсан бөгөөд хэрэв батлагдвал, нийслэлийн түвшинд батлагдаж, одоо мөрдөгдөж байгаа Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам нь хүчингүй болно.

Хот байгуулалтын тухай болон Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн аль аль нь хэрэгжүүлэх үндсэн зарчмуудаа тодорхойлж гаргасан байдаг. Хот байгуулалтын тухай хуулийн зарчимд хүний аюулгүй байдал, экологи, эдийн засаг ба нийгмийн хөгжлийг тэнцвэртэй хөгжүүлж, хөгжлийн үйл явцад оролцож буй тал болгоны тэгш эрхийг хангахыг заажээ.<sup>86</sup> Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн зарчмууд нь нийтийн эрх ашгийг эрхэмлэх, олон нийтийн оролцоог хангах гэж заасан байна.<sup>87</sup> Гэхдээ эдгээр хоёр хуульд “иргэн” гэдэг нэр томъёог ашигласан нь хуулийн хамгаалалт монгол иргэдээс бусад “хүнд” үйлчлэхгүй мэтээр ойлгогдож байна.

Хот байгуулалтын тухай хуулийн дагуу хот төлөвлөлтийн төслийг хэрэгжүүлэхэд нийслэл, орон нутагт маш олон төрлийн баримт бичиг бүрдүүлэх шаардлагатай бөгөөд үүнд бүсийн хөгжлийн төлөвлөгөө, хот, тосгоны хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө; хот төлөвлөлтийн суурь судалгаа, хот, тосгоны дахин хөгжүүлэх төслийн төлөвлөгөө, хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөө зэрэг орж байна. (хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1, 12 дугаар зүйлийн 12.5). Харин Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуульд “Хот байгуулалтын тухай хуулийн дагуу дахин төлөвлөлтийн төслийн баримт бичгийг бүрдүүлнэ” гэж заажээ (хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.2, 14 дүгээр зүйлийн 14.2).

Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн дагуу, хот суурин газрыг дахин төлөвлөх үйл явцыг, төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хаалт гэж дөрвөн үе шатад хуваасан байна. Үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх үе шатын талаар 3 дугаар бүлэгт төсөл хэрэгжүүлэгчийг сонгох (хуулийн 19 дүгээр зүйл), дахин төлөвлөлтийн талбайг сонгох (хуулийн 20 дугаар зүйл) шаардлагуудыг заасан байна.

Хот байгуулах болон дахин төлөвлөх үйл ажиллагаанд оролцох байгууллагуудын эрх, үүргийг хоёр хуульд ч тодорхой заасан байна. Тухайлбал, Хот байгуулалтын тухай хууль нь хот байгуулалтын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний эрх, үүргийг тодорхойлж, хот байгуулалтын тухай хууль тогтоомж, норм, дүрэм, журам, стандартыг дагаж мөрдөн байгаль орчны бохирдлоос сэргийлж, эрүүл ахуй, аюулгүй байдлын шаардлагыг хангана гэж тусгажээ (хуулийн 22 дугаар зүйл).

<sup>86</sup> Хот байгуулалтын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэг.

<sup>87</sup> Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 5 дугаар зүйл.

Харин Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуульд газар өмчлөгч, эзэмшигч болон төсөл хэрэгжүүлэгчийн эрх, үүргийг тус тусад нь тодорхойлсон ч газар өмчлөгч, эзэмшигч бус хүмүүст эдлэх эрх, хариуцах үүрэг гэж тусгаж өгөөгүй байна. Мөн Хот байгуулалтын тухай хуульд ч газар өмчлөгч, эзэмшигч бус хүмүүсийн эрх, үүргийг тодорхой заасан зүйл, заалт байхгүй байна. Энэ хоёр хуульд аль нь эрх, аль нь үүрэг болох нь тодорхой бус байна.

## **ХОТ, СУУРИН ГАЗРЫГ ДАХИН ХӨГЖҮҮЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН 22 ДУГААР ЗҮЙЛ:**

### **Төсөлд оролцогч иргэдийн эрх, үүрэг:**

- төсөл хэрэгжүүлэх талаар санал өгөх;
- газар, үл хөдлөх эд хөрөнгөө үнэлэх, үнэлүүлэх;
- төсөл хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө, холбогдох бусад баримт бичигтэй танилцах, танилцуулахыг шаардах;
- төсөл хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гэрээ байгуулах, хэлэлцээр хийх;
- төслийг дэмжээгүй газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигчийг төсөлд хамруулах талаар санаачлага гаргах, шаардлага тавих;
- төслийн үйл ажиллагаатай танилцах, мэдээлэл авах, гэрээний үүргээ биелүүлэхийг шаардах;
- төслийн хугацаанд түр суурьших газар, байр, сууцаар хангагдах;
- газар, үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой баримт бичгийн зөрчилгүй байх;
- төсөл хэрэгжүүлэхэд шаардагдах мэдээлэл, баримт бичгийг үнэн, зөв, бүрэн гаргаж өгөх;
- төсөл хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд иргэдийн төлөөллийн байгууллагаар дамжуулан оролцох;
- хяналтын хороонд төсөл хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаатай холбоотой санал, гомдол гаргах;

## ХОТ, СУУРИН ГАЗРЫГ ДАХИН ХӨГЖҮҮЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН 23 ДУГААР ЗҮЙЛ:

### Төсөл хэрэгжүүлэгчийн эрх, үүрэг:

- газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигчтэй хамтран хөндлөнгийн эрх бүхий этгээдээр газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээг хийлгэх;
- сонгосон талбай дахь газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийг худалдах, худалдан авах үнийн саналыг өмчлөгч, эзэмшигчид танилцуулах;
- төсөл хэрэгжүүлэхтэй холбогдох үйл ажиллагааны зардал, хөрөнгийг бүрдүүлэх, захиран зарцуулах;
- сонгосон талбай дахь газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөгч, эзэмшигчийн гаргасан хүсэлтийг үндэслэн төлөвлөгөөнд өөрчлөлт оруулах хүсэлт гаргах;
- төсөл, төлөвлөгөө боловсруулах, батлуулах, хэрэгжүүлэх, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигчтэй харилцан тохиролцож гэрээ байгуулах, гэрээний биелэлтийг хамтран дүгнэх;
- төслийн хэрэгжилтийн талаар оролцогч талуудад тайлагнах, хяналтын хороогоор хэлэлцүүлэх;
- төсөлд оролцогч талуудыг төсөл, төлөвлөгөөтэй холбоотой үнэн, зөв мэдээ, тооцоо судалгаагаар хангаж, шаардсан мэдээллийг гаргаж өгөх;
- төсөл хэрэгжүүлэхэд байгаль орчны, эрүүл ахуйн, аюулгүй байдлын болон бусад холбогдох хууль тогтоомж, норм, дүрэм, журам, стандартын шаардлагыг мөрдөх;
- төсөл хэрэгжүүлэхэд Барилгын тухай хуулийн 15 дугаар зүйл<sup>88</sup>, Хот байгуулалтын тухай хуулийн 24 дүгээр<sup>89</sup> зүйлийг баримтлах

Хот байгуулалтын тухай хуульд хөгжлийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх явцад нүүлгэн шилжүүлэх шаардлага тохиолдвол яах талаар мэдээлэл байхгүй байгаа нь анхаарал татаж байна. Харин Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуульд газар өмчлөгч, эзэмшигчтэй харилцан тохиролцоогүй тохиолдолд хуулийн дагуу “нөхөх олговортойгоор газар чөлөөлөх” зорилгоор төсөл хэрэгжүүлэгч шүүхэд хандаж болно гэж заасан байна (хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.7.3 в).

<sup>88</sup> Барилгын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлд хөрөнгө оруулагч, үйлчлүүлэгчийн эрх, үүргийг зааж өгсөн байна.

<sup>89</sup> Хот байгуулалтын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлд хот байгуулалтын үйл ажиллагаар хориглосон зүйлийг зааж өгчээ.

## ДАХИН ХӨГЖҮҮЛЭХ ТӨСЛИЙН ХЯНАЛТ

Хот байгуулалтын тухай болон Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухайхуулийн аль алинд хот байгуулах болон дахин төлөвлөлтийн төслүүдийг хянах үйл явцыг тусгажээ.<sup>90</sup> Гэвч хоёр хуулийн дагуу төрийн захиргааны байгууллагуудын үүрэг, оролцоо давхцаж байгаагаас энэхүү хянах үйл явц яаж явагдах талаар ойлгоход төвөгтэй болгож байна. Түүнчлэн хяналтын үйл явцыг хэрэгжүүлэхэд дутагдал байгаа нь оршин суугчдын эрх зөрчигдөх эрсдэлийг үүсгэж байна. Жишээ нь, Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуульд төсөл хэрэгжүүлэгч оршин суугчийн өмчилж буй газар, эсвэл эд хөрөнгийг үнэлүүлэх ёстой бөгөөд газар, үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөгчтэй хамтарч үнэлгээг гуравдагч этгээдээр хийлгэнэ гэжээ. Гэвч Эмнести Интернэшнлтэй ярилцсан гурван компанигаар болон үл хөдлөх эд хөрөнгийг гуравдагч байгууллагаар бараг үнэлүүлдэггүй, харин компани болон өмчлөгчид тухайн газар эсвэл үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээн дээр тохирч чадаагүй тохиолдолд хааяа нэг гуравдагч байгууллагыг оролцуулдаг болохоо мэдээлсэн юм.

Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.4.2 дахь заалтад нөхөх олговрын хэмжээг тогтоох зорилгоор үнэлгээг Хяналтын хороо хийх эрхтэйг заасан байна. Гэвч бодит байдал дээр нөхөх олговрыг зөвшилцөх үед Хяналтын хороог байгуулаагүй байдаг учраас үнэлгээг яаж хийх нь тодорхойгүй байна. Тус хуулийн дагуу Хяналтын хороог зөвхөн гурав дахь үе шат буюу төслийг хэрэгжүүлэх шатанд байгуулдаг бөгөөд энэ үед төсөл хэрэгжүүлэгч болон газар өмчлөгч, эзэмшигч нар аль хэдийн нөхөх олговрын хэмжээг тохирчихсон байдаг байна.

Хяналтын хороо нь төслийн хэрэгжилтийг хянах үүрэгтэй. Гэвч БХБЯ-тай хийсэн уулзалтын үеэр Хяналтын хороо хэмээх нэг ч хороо одоогоор байгуулагдаагүй байгаа. Гэр хорооллыг дахин төлөвлөх шинэ журам болон бусад холбогдох журмууд батлагдаж, яамны холбогдох газраас хуультай нийцэж буй эсэхэд дүгнэлт өгсний дараа ирээдүйд энэ хороо байгуулагдана гэж Эмнести Интернэшнлд мэдээлсэн.<sup>91</sup> 2016 оны 7 дугаар сард батлагдсан Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих үйл ажиллагааны журамд “Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн дагуу Хяналтын хороог байгуулах ёстой” гэжээ.<sup>92</sup> Түүнчлэн, Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуульд төслийн хэрэгжилтэд хөндлөнгийн хяналтыг мэргэжлийн хяналтын байгууллага хэрэгжүүлнэ гэж заажээ. БХБЯ нь Улаанбаатар хотын дахин төлөвлөлтийн төслийн хувьд энэ үйл ажиллагааг Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газар хийж гүйцэтгэх ёстой гэсэн байр суурьтай байна.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Хот байгуулалтын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.1 7.1.9, 8 дугаар зүйлийн 8.13, 8.1.4, 9 дүгээр зүйлийн 9.1.5 дахь заалт, Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.14, 10 дугаар зүйлийн 10.1.3, 14 дүгээр зүйлийн 14.7.4, 23 дугаар зүйлийн 23.1.5, 23.1.6 дахь заалт.

<sup>91</sup> Эмнести Интернэшнлийн БХБЯ-тай хийсэн ярилцлага, 2016 оны 3 дугаар сарын 14-ны өдөр, БХБЯ-наас Эмнести Интернэшнлд 2016 оны 9 дүгээр сарын 7-ны өдөр ирүүлсэн захидал, д/д 01/2343.

<sup>92</sup> Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих үйл ажиллагааны журмын 5.7.

<sup>93</sup> БХБЯ-наас Эмнести Интернэшнлд 2016 оны 9 дүгээр сарын 7-ны өдөр ирүүлсэн захидал, д/д 01/2343.

Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуульд иргэдийн төлөөллийн байгууллагыг байгуулах гэж заасан нь олон нийтийн оролцоог дэмжсэн нэг арга болсон. Энэ байгууллагыг төслийн бэлтгэл үе шатанд байгуулах (хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.7.1) хэрэгтэй бөгөөд 22 дугаар зүйлд “сайн дурын үндсэн дээр нэгдсэн байх” ёстой гэж заажээ. Хуульд тодорхойлсноор ийм байгууллагыг газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигчийн төлөөлөл оролцсон ашгийн төлөө бус байгууллага гэж үздэг (мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.3).

Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн дагуу нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь төсөл, хөтөлбөр, төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт тавих, энэ талаарх нийслэлийн Засаг даргын тайланг хэлэлцэх үүрэгтэй (хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.3). Төсөл хэрэгжүүлэгч байгууллага ч гэсэн нийслэлийн Засаг дарга газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигчтэй гэрээний биелэлтийг хамтран дүгнэх, төслийн хэрэгжилтийн талаар оролцогч талуудад тайлагнах, Хяналтын Хороогоор хэлэлцүүлэх үүрэг хүлээж байна (хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.1.5, 23.1.6). Түүнчлэн тус хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.7.4в-д төслийн хэрэгжилтийн тайлан, санхүүгийн бүртгэл, тооцоог гаргаж, гэрээний биелэлтийг дүгнэн Хяналтын Хороогоор хэлэлцүүлж үнэлгээ, дүгнэлтийг гаргуулах хэрэгтэй гэж заасан байна. Гэвч Эмнести Интернэшнлтэй уулзсан хоёр компани төслийн хэрэгжилттэй холбоотой тайлангаа ГХДБГ-т явуулдаг ч, нийтэд нээлттэй биш гэж байсан юм.<sup>94</sup>

## 2. ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ҮЙЛ ЯВЦ

Хуулиас гадна дахин хөгжүүлэх төлөвлөгөөг боловсруулах, хэрэгжүүлэх алхмуудыг тодорхойлсон журмууд гэж байна. Эдгээр журам нь Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуульд нийцсэн, илүү дэлгэрэнгүй тодруулсан байх ёстой. ГХДБГ нь гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслийг хэрэгжүүлэхдээ Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийг 2015 оны 6 сард батлагдахаас өмнө нийслэлийн түвшинд батлагдсан Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмыг мөрдөж байна. Харин НЕТГ ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцыг дахин төлөвлөх төсөлд нийслэлийн түвшинд баталсан үйл ажиллагааны журмыг мөрддөг байсан. БХБЯ-ны ажлын хэсгээс боловсруулсан Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцыг дахин төлөвлөх тухай шинэ журмыг БХБ-ын Сайд 2016 оны 7 дугаар сард баталжээ.<sup>95</sup> Тэгэхээр энэ шинэ журмыг нийслэлийн түвшинд баталсан өмнөх журмын оронд хэрэглэнэ гэсэн үг юм.

---

<sup>94</sup> Эмнести Интернэшнлийн барилгын компаниудтай хийсэн уулзалт, 2016 оны 8 дугаар сарын 4, 10-ны өдөр.

<sup>95</sup> Эмнести Интернэшнлийн БХБЯ-тай хийсэн ярилцлага, 2016 оны 6 дугаар сарын 24-ний өдөр. Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.5, 8.1.6-д Барилга, хот байгуулалтын яамнь хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэхтэй холбоотой дүрэм, журам, заавар, норм, нормативыг батлан мөрдүүлэх, стандартыг хэрэгжүүлэх; хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх төсөл хэрэгжүүлэх талбайг сонгох үлгэрчилсэн журмыг батлах эрхтэй гэж заасан байна.

### ГЭР ХОРООЛЛЫН ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЖУРАМ

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам нь гэр хорооллыг барилгажуулах төслийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх алхмуудыг тодорхойлсон байдаг (журмын 1 дүгээр зүйлийн 1.3.1). Одоо мөрдөгдөж буй Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмыг нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Тэргүүлэгчдийн Хурлын тогтоолоор 2013 онд баталжээ. БХБЯ-ны ажлын хэсгээс Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуультай уг журмыг нийцүүлэн шинэ журам боловсруулаад байна. Энэхүү тайланг бичих үед шинэ журам хараахан батлагдаагүй байв. БХБ-ын Сайд журмыг баталж, бүртгэлд оруулсны дараа Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны шинэ журам одоо мөрдөгдөж буй журмыг халах юм.

Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн дагуу дахин төлөвлөлтийн төслийн хамгийн эхний алхам бол талбайг сонгох юм. Хэдийгээр Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын 4 дүгээр зүйлд талбайг сонгох шаардлагуудыг заасан боловч, одоогоор 2016 оны 5 дугаар сарын 11-ний өдөр БХБ-ын Сайдын баталсан “Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх төсөл хэрэгжүүлэх талбайг сонгох үлгэрчилсэн журам”-ыг мөрдөж байна.<sup>96</sup> Дахин төлөвлөлттэй холбоотой хууль эрх зүйн болон бодлогын орчин байнга өөрчлөгдөж байгааг энэ жишээнээс харж болох бөгөөд энэ байдал нь оршин суугчдын дунд төөрөгдөл үүсгэж байгаа юм.

Төсөл хэрэгжүүлэгч хэмээгдэгч хувийн барилгын компанийг сонгон шалгаруулах хоёр үе шат байна. Эхний шатанд газар өмчлөгч, эзэмшигчдээс аль компаниар дахин төлөвлөлтийн төслийг хэрэгжүүлэхийг хүсэж байгаа талаар саналыг нь хураана. Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын 3 дугаар зүйлийн 3.14-д зааснаар Гэр хорооллыг орон сууцжуулах төсөл (ГХОСТ) шалгаруулалтад оролцож буй компаниудын саналыг танилцуулах, оршин суугчдын саналыг хураах, Төслийн удирдах хороонд үр дүнг танилцуулах үүрэгтэй.<sup>97</sup> Гэвч тухайн компанийг ялагчаар тодруулахын тулд оршин суугчдын хэдэн хувь саналаа өгсөн байх ёстой, хамгийн багадаа хэдэн хувийн санал авч байж ялагч болох тухай журамд тодорхой дурдаагүй байна. Мөн журамд энэхүү сонгон шалгаруулалт, санал хураалтад хамгийн ихдээ, эсвэл багадаа хэдэн компани оролцож болох талаар тодорхой шаардлага тавиагүй байна.

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын дагуу, хоёр дугаар шатанд хамгийн их санал авсан компани нь газар өмчлөгч, эзэмшигчидтэй хэлцэл хийж, хоёр талт гэрээнд гарын үсэг зурах юм. Тухайн газрын талбайн хэмжээнээс шалтгаалан энэ ажлыг 30-60 хоногийн дотор хийж гүйцэтгэх ёстой.<sup>98</sup> ГХДБГ хоёр талт гэрээ байгуулах ажлыг дуусгах хугацааг нэг удаа 30 хүртэл хоногоор сунгаж болно (журмын 5 дугаар зүйлийн 5.6). Төсөл хэрэгжүүлэгч хоёр талт гэрээг тухайн талбай дээр оршин суугаа газар өмчлөгч, эзэмшигч бүртэй байгуулах ёстой.

---

<sup>96</sup> Эмнести Интернэшнлийн БХБЯ-тай хийсэн уулзалт, 2016 оны 6 дугаар сарын 24-ний өдөр.

<sup>97</sup> Гэр хорооллыг орон сууцжуулах төсөл нь оршин суугчдын өөрсдийнх нь санаачилгаар хэрэгжүүлэх дахин төлөвлөлтийн төслийг хэрэгжүүлэхээс гадна, гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хангах ажлыг давхар хариуцаж байна.

<sup>98</sup> Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын 3 дугаар зүйлийн 3.16 дахь хэсэг.

Гэрээ зурагдсаны дараа газар өмчлөгч, эзэмшигчид болон төсөл хэрэгжүүлэгч нар нийслэлийн Засаг даргатай гурван талт гэрээ байгуулах ёстой.<sup>99</sup>

Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.7.1-д зааснаар, дахин төлөвлөлтийн төслийг хэрэгжүүлэх хүсэлтэй компани нүүлгэн шилжүүлэлтийн нөхцөл болон нөхөх олговрын хэмжээг зөвшилцсөн хоёр талт гэрээг газар өмчлөгч, эзэмшигчдийн 80-аас доошгүй хувьтай байгуулсан байх ёстой. Гэвч Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын 4 дүгээр зүйлийн 4.3.5-д 75-аас доошгүй хувийн дэмжлэг авсан байх ёстой гэсэн байна. Хэдийгээр ийм зөрчилдөөн байгаа боловч, ГХДБГ-ын Эмнести Интернэшнлд ярьснаар Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль батлагдсанаар хоёр талт гэрээгээр илэрхийлэгдэх олон нийтийн дэмжлэг нь 80 хувь байх юм байна.<sup>100</sup> Мөн тус газрынхан 30-60 хоног гэдэг нь оршин суугчдын 80 хувьтай гэрээ байгуулах хугацаа бөгөөд үлдсэн 20 хувийн дэмжлэгийг авахад цаг хугацааны хязгаар тавиагүй гэж Эмнести Интернэшнлд ярьсан юм.<sup>101</sup> Энэ нь Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын 3 дугаар зүйлийн 3.15 дахь заалттай нийцэж байгаа бөгөөд төсөл хэрэгжүүлэгч “газар, эсвэл үл хөдлөх хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигч болгонтой хоёр талт гэрээ байгуулах ёстой” гэж заасан байна.

## ХОЁР ТАЛТ ГЭРЭЭ

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам болон гэрээний загварын дагуу, хоёр талт гэрээнд дараах асуудлыг тусгах ёстой. Үүнд:

- Оролцогч хоёр талын тухай ерөнхий мэдээлэл – овог нэр, регистрын дугаар гэх мэт;
- Газар болон үл хөдлөх эд хөрөнгийн тухай ерөнхий мэдээлэл – талбайн хэмжээ, хаяг, ямар нэгэн үл хөдлөх эд хөрөнгө байгаа эсэх, газар өмчлөх, эзэмших гэрчилгээний дугаар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөлийн гэрчилгээний дугаар зэрэг багтана;

<sup>99</sup> Гурван талт гэрээ газар өмчлөгч, эзэмшигч, төсөл хэрэгжүүлэгч, төрийн байгууллагын хооронд байгуулагдана. БХБ-ын Сайд 2016 оны 7 дугаар сарын 5-ны 125 дугаар тушаалаар дараах гурван талт гэрээний загваруудыг баталсан. Үүнд: Гэр хорооллын газрыг дахин зохион байгуулах төсөлд оролцогчдын хооронд байгуулах гурван талт гэрээний үлгэрчилсэн загвар”, “Гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах төсөлд оролцогчдын хооронд байгуулах гурван талт гэрээний үлгэрчилсэн загвар”, “Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих төсөлд оролцогчдын хооронд байгуулах гурван талт гэрээний үлгэрчилсэн загвар” болно. Энэ нь дахин төлөвлөлтийн төслийн онцлогоос хамаараад гурван талт гэрээ өөр өөр байна гэсэн үг юм.

<sup>100</sup> Эмнести Интернэшнлийн ГХДБГ-тай хийсэн ярилцлага, 2016 оны 3 дугаар сарын 15-ны өдөр.

<sup>101</sup> Эмнести Интернэшнлийн ГХДБГ-тай хийсэн ярилцлага, 2016 оны 3 дугаар сарын 15-ны өдөр.



- Нөхөх олговрын багц— жишээ нь, хэрэв газраа шинэ орон сууцаар сольж байгаа бол: байршил, давхар, өрөөний тоо болон талбайн хэмжээ, орон сууцны үнэ, ашиглалтанд орох хугацаа, орон сууцаа зарах, солих тохиолдолд хийх төлбөрийн нөхцөл гэх мэт мэдээлэл байна;
- Шинэ орон сууц ашиглалтанд орох хүртэл түр орон байрыг яаж шийдвэрлэх;
- Орон сууцаар сольж байгаа тохиолдолд түр оршин суух газрыг зохион байгуулах арга замууд;
- Төслийн хэрэгжилттэй холбоотой гарах эрсдэлүүдийг яаж шийдвэрлэх талаар;
- Маргааныг шийдвэрлэх арга замууд;
- Хоёр талын санал болгосон бусад нөхцлүүд;
- Хоёр талын гарын үсэг, тамга.<sup>102</sup>

Хоёр талт гэрээг байгуулсны дараа, нийслэлийн Засаг дарга төслийн төлөвлөгөөг хянаж батлана. Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.7.2.г-д зааснаар, энэ үе шатанд гурван талт гэрээг гурван оролцогч тал болох төсөл хэрэгжүүлэгч, газар өмчлөгч, эзэмшигч, нийслэлийн Засаг дарга нар байгуулна.

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын 4 дүгээр зүйлийн 4.17-д хоёр болон гурван талт гэрээг байгуулах нь сайн дурын үндсэн дээр байх ёстой гэжээ. Гэвч журмын 4.16-д гурван талт гэрээ байгуулаагүй газар өмчлөгч, эзэмшигч нарт газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн дундаж үнээр нөхөх олговор олгож, газрыг чөлөөлнө гэж заасан байна. Тэгэхээр оршин суугчдад нэг бол гурван талт гэрээнд гарын үсэг зурах, эсвэл газраасаа хөөгдөх гэсэн сонголт л үлдэж байна. Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын энэ заалт нь Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.7.3.в-д зааснаар газар, үл хөдлөх хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигч гурван талт гэрээ байгуулаагүй тохиолдолд төсөл хэрэгжүүлэгч нөхөх олговортойгоор газар чөлөөлөх тухай нэхэмжлэл шүүхэд гаргах тухай заалттай зөрчилдөж байна.

Эмнести Интернэшнлд ГХДБГ ярихдаа, хэрэв газар өмчлөгч, эзэмшигчдийн 20 хувь нь төсөл хэрэгжүүлэгчтэй тохиролцоонд хүрч чадаагүй бол Засгийн газар тэдэнд олгох нөхөх олговрын хэмжээг тогтоох ёстой гэсэн юм. Түүнчлэн тус газраас Эмнести Интернэшнлд мэдээлснээр, дахин төлөвлөлтийн төслийн хүрээнд одоогоор газар чөлөөлөх үйл ажиллагаанд Засгийн газар оролцсон тохиолдол гараагүй байна.<sup>103</sup>

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын 3 дугаар зүйлийн 3.19-д гурван талт гэрээ байгуулахын өмнө төсөл хэрэгжүүлэгч нүүлгэн шилжүүлэлтийн

<sup>102</sup> Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын 3 дугаар зүйлийн 3.17 дахь хэсэг, нэмэлт мэдээллийг ГХДБГ-ын өгсөн мэдээлэл дээр үндэслэн хоёр талт гэрээ хийх загвараас авав; нбан бус орчуулга Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

<sup>103</sup> Эмнести Интернэшнлийн ГХДБГ-тай хийсэн ярилцлага, 2016 оны 3 сарын 15-ны өдөр

ерөнхий төлөвлөгөөг боловсруулж, Төслийн удирдах хороонд хүргүүлэх ёстой гэж заасан байдаг. Эмнести Интернэшнлийн уулзсан хоёр компани энэхүү төлөвлөгөө олон нийтэд нээлттэй биш байдаг гэж ярьсан юм.<sup>104</sup>

Гурван талт гэрээ байгуулсны дараа төслийг хэрэгжүүлэх үе шат эхлэнэ. Энэ үед л газар өмчлөгч, эзэмшигч нар газраа чөлөөлж эхлэх бөгөөд гурван талт гэрээ байгуулахаас татгалзсан иргэдийг нүүлгэн шилжүүлэх үйл ажиллагаа болох юм (Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.7.3.б, 14.7.3.в заалт, Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын 4 дүгээр зүйлийн 4.16 дахь хэсэг). Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуульд зааснаар төсөл хэрэгжүүлэгч газар чөлөөлүүлэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргах ёстой. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар нүүлгэн шилжүүлэх ажиллагааг гүйцэтгэдэг байна. Гэвч бодит байдал дээр төсөл хэрэгжүүлэгч оршин суугчидтай тохиролцон гэрээ байгуулах хүртлээ хэлцэл хийсээр байдаг гэж ГХДБГ, барилгын гурван компаний төлөөлөл Эмнести Интернэшнлд ярьсан юм.

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын 4 дүгээр зүйлийн 4.25-д заасны дагуу хэрэв төсөл хэрэгжүүлэгч 6 сарын дотор барилгын ажлыг эхлүүлээгүй, эсвэл дүрэм журмуудыг удаа дараа зөрчсөн, мөн гурван талт гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд Төслийн удирдах хорооноос төсөл хэрэгжүүлэгчийн тухайн талбайд дахин төлөвлөлт явуулах эрхийг цуцалж болно. Нийслэлийн Засаг дарга 2016 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдөр Сонгинохайрхан, Чингэлтэй, Сүхбаатар дүүрэгт дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагаа явуулж байсан зургаан төсөл хэрэгжүүлэгчийн эрхийг цуцалсан байна.<sup>105</sup>

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмаар төслийг дуусгаж, хаах үе шатны талаар зохицуулаагүй. Гэвч Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 14.7.4.в-д төслийн хэрэгжилтийн тайлан, санхүүгийн бүртгэл, тооцоог гаргаж, гэрээний биелэлтийг дүгнэн Хяналтын хороогоор хэлэлцүүлж үнэлгээ, дүгнэлтийг гаргуулна гэж заажээ. Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын 5 дугаар зүйлийн 5.5-д ГХДБГ төслийн хэрэгжилтийг үнэлж, үр дүнгийн талаар жилд хоёр удаа тайлагнана гэж заажээ.

## **АШИГЛАЛТЫН ШААРДЛАГА ХАНГАХГҮЙ НИЙТИЙН ЗОРИУЛАЛТТАЙ ОРОН СУУЦНЫ БАРИЛГЫГ БУУЛГАН ШИНЭЭР БАРИХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЖУРАМ**

Дахин төлөвлөлтийн бас нэг хэсэг нь ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулгах ажил юм. Энэ нь ашиглалтын шаардлага хангахгүй гэж тогтоогдсон нийтийн орон сууцны барилга юм.

---

<sup>104</sup> Эмнести Интернэшнлийн барилгын компаниудтай хийсэн уулзалт, 2016 оны 8 сарын 4, 10-ны өдөр.

<sup>105</sup> Нийслэлийн Засаг даргын 2016 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/566, А/568, А/569, А/570, А/571, А/572 дугаар захирамж; албан бус англи орчуулга Эмнести Интернэшнлийн архивт байгаа.

Орон сууц хувьчлах ажил 1997 онд эхэлсэн бөгөөд Улаанбаатар хотын олон оршин суугч өөрийн байрыг хувьчилж авах боломж бүрдсэн билээ.<sup>106</sup> Гэвч орон сууцны зориулалттай эдгээр барилгын олонх нь чанар муутай баригдсан, яаралтай засвар хийх шаардлагатай байна. Зарим барилга нь бие засах газар, цэвэр усны хангамж гэх мэт наад захын дэд бүтэцгүй байна.

Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих үйл ажиллагааны журамд шаардлага хангахгүй орон сууцны барилгыг дахин төлөвлөх төслийг боловсруулах, хэрэгжүүлэхтэй холбоотой алхмуудыг зааж өгчээ. Энэ журмыг БХБ-ын Сайд 2016 оны 7 дугаар сарын 5-нд баталжээ. Энэ нь нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор 2014 оны 6 дугаар сарын 9-нд батлагдсан Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцыг дахин төлөвлөх үйл ажиллагааны журмыг хүчингүй болгож, ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн орон сууцыг дахин төлөвлөхтэй холбоотой үйл ажиллагааг зохицуулна. Журмын дагуу, шинэ орон сууцны барилга барих дахин төлөвлөлтийн төслийн санал болгонд орон сууц өмчлөгчийг хуучин орон сууцны хэмжээтэй ижил эсвэл түүнээс илүү хэмжээтэй орон сууцаар хангана гэж заасан байна. Энэхүү үйл явцыг НЕТГ хянах ёстой. Энэ журмын хэрэгжилт бодит байдал дээр ямар байгаа талаар үнэлгээ өгөхөд арай эрт байна.

НЕТГ-ын хэлснээр нийтийн орон сууцны барилгыг дахин төлөвлөлтийн төсөлд хамруулахын өмнө тухайн барилга ашиглалтын шаардлага хангахгүй болсон гэсэн үнэлгээ, дүгнэлтийг Мэргэжлийн хяналтын байгууллага гаргаж, орон сууц өмчлөгчид болон нийслэлийн Засаг даргад мэдэгдэнэ. Үнэлгээний тайлан болон Засгийн газрын бусад байгууллагуудын дүгнэлтийг үндэслэн нийслэлийн Засаг дарга барилгын дахин төлөвлөлтийг хийх эсэх шийдвэрийг гаргана.<sup>107</sup>

Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.2-т нийслэлийн Засаг дарга барилга, хот байгуулалтын асуудал эрхэлсэн эрх бүхий байгууллагын дүгнэлтийг үндэслэн тухайн барилга байгууламжийг ашиглахыг хориглосон шийдвэр гаргана гэжээ. Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих үйл ажиллагааны журмын 3 дугаар зүйлийн 3.2-т “Засаг дарга ашиглалтын шаардлага хангахгүй болсон орон сууцанд үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг шинээр барилга баригдаж, ашиглалтад орох хүртэл түр түдгэлзүүлэх” шийдвэр гаргана гэж заасан байна.

Орон сууц өмчлөгч нар байраа дахин төлөвлөлтийн төсөлд хамруулах тухай хүсэлтийг Нийслэлийн Засаг даргад 14 хоногийн дотор гаргаж өгнө (Хот, суурин газрын дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.3, Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих үйл ажиллагааны журмын 3 дугаар зүйлийн 3.4). Түүнчлэн, тус журмын 3 дугаар зүйлийн 3.5-д уг хүсэлтийг нийт орон сууц өмчлөгчдийн 80-аас доошгүй хувь нь дэмжсэн байх ёстой гэж заажээ.

---

<sup>106</sup> Б.Чинзориг, Монгол Улсын газрын хувьчлал: Ази, Номхон далайн бүсийн газрын харилцааг зохицуулахад гарч буй асуудлууд, хандлагын талаарх олон улсын семинар, Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газар, 2008 оны 8 дугаар сарын 19-20-ны өдөр.

<sup>107</sup> Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих үйл ажиллагааны журмын 2 дугаар бүлэг нь ашиглалтын шаардлага хангахгүй болсон орон сууцыг тодорхойлсон.

Төсөл хэрэгжүүлэгчийг сонгон шалгаруулах гэх мэт төслийг хэрэгжүүлэх үйл явц нь Хот, суурин газрын дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн дагуу зохион байгуулагдана (хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.4, 4 дүгээр зүйлийн 4.2). Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.6-д “төсөл хэрэгжүүлэгчийг сонгон шалгаруулахдаа Үнэлгээний хороог байгуулж, сонгон шалгаруулалтыг явуулна” гэж заасан байна. Уг журам энэ заалтыг улам дэлгэрүүлж, хорооны бүрэлдэхүүнд орон сууц өмчлөгчдийн төлөөлөл байх ёстой, хороо нь шийдвэрээ 30 хоногийн дотор гаргана гэж тусгажээ (Тус журмын 4 дүгээр зүйлийн 4.4, 4.5).

Үнэлгээний хороо шийдвэрээ гаргасны дараа шалгарсан компани нь орон сууц өмчлөгчидтэй хэлцэл хийж, хоёр талт гэрээ байгуулах эрхтэй болно (Тус журмын 4 дүгээр зүйлийн 4.8). Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмаас ялгаатай нь шалгарсан компани нь төсөл хэрэгжүүлэх зөвшөөрлөө авсны дараа л хоёр талт гэрээ байгуулах эрхтэй болж байна.

## ХОЁР ТАЛТ ГЭРЭЭ

Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих үйл ажиллагааны журмын дагуу, хоёр талт гэрээнд дараах зүйлийг тусгасан байх хэрэгтэй. Үүнд:

- Үл хөдлөх хөрөнгийг өмчлөгчийн тухай ерөнхий мэдээлэл;
- Газар болон үл хөдлөх хөрөнгийн тухай ерөнхий мэдээлэл;
- Борлуулж худалдан авах гэрээ хийсэн тохиолдолд төлбөр хийх хугацаа;
- Санал болгож буй шинэ орон сууцны тухай мэдээлэл, тухайлбал хэдэн давхарт, хэдэн өрөө, байрны хэмжээ, орон сууцыг хэзээ ашиглалтанд оруулж хүлээлгэж өгөх хугацаа зэрэг;
- Нүүхтэй холбоотой гарах зардал, үүнийг хаанаас гаргах талаар зөвшилцөх;
- Түр оршин суух газрын талаар зөвшилцөх;
- Төсөл хэрэгжүүлэх явцад гарч болох бусад эрсдэлүүдийг хэрхэн шийдвэрлэх арга зам;
- Хоёр талын гарын үсэг, тамга, огноо;
- Бусад мэдээлэл.<sup>108</sup>

Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих үйл ажиллагааны журамд нүүлгэн шилжүүлэлтийн тухай дурьдаагүй байна. Журмын 5 дугаар зүйлийн 5.6-д төсөл хэрэгжүүлэгч “гурван талт гэрээ байгуулаагүй үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчтэй төслийн аль ч үе шатанд тохиролцох, ойлголцолд хүрэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ” гэжээ. Төсөл хэрэгжүүлэгч болон орон сууц өмчлөгч нар тохиролцоонд хүрч чадаагүй тохиолдолд яах вэ гэдэг заалт журамд огт дурьдагдаагүй байгаа бөгөөд энэ талаар Хот, суурин

<sup>108</sup> Ашиглалтын шаардлага хангахгүй нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгыг буулган шинээр барих үйл ажиллагааны журмын 4 дүгээр зүйлийн 4.11 дэх хэсэг.

газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.7.3.в-д хэрэв тохиролцоонд хүрч чадаагүй бол төсөл хэрэгжүүлэгч шүүхэд хүсэлт гаргах эрхтэй гэж заасан байдгийг өмнө нь дурдсан билээ.

Тус журамд “сууц өмчлөгчийн амь нас, эд хөрөнгө, эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хамгаалахын тулд тухайн орон сууцны цэвэр, бохир ус, дулаан, эрчим хүчний хэрэглээ, үйл ажиллагааг хязгаарлах, зогсоох хүртэл арга хэмжээг эрх бүхий байгууллага авч хэрэгжүүлнэ” гэж заажээ. Энэ зүйлд ус, дулаан, эрчим хүчийг хязгаарлахаас өмнө ямар арга хэмжээг авах талаар ямар нэгэн мэдээлэл өгөөгүй байна. Хэрэв ийм арга хэмжээг авах гэж байгаа бол хэзээ хийх гэж байгаа талаар мэдээлэл өгөх, энэ нь хүмүүсийн хамгийн наад захын энгийн үйлчилгээ авах эрхийг хязгаарлах ёсгүй эсвэл шаардлагад нийцсэн орон байраар хангагдах эрхийн нэг хэсэг болсон наад захын үйлчилгээг сайн дураар хязгаарлах, тасдах явдлаас хамгаалагдахыг баталгаажуулах ёстой.

### 3. ТӨР ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГУУД

Дахин төлөвлөлтийн төслийн хэрэгжилтийг төвийн болон нийслэлийн нутгийн захиргааны байгууллагууд хянах үүрэгтэй. Төвийн түвшинд төслийн хэрэгжилт хуульд нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавьж байгаа бол, нийслэлийн удирдлагууд, ялангуяа Засаг дарга дахин төлөвлөлтийн төсөл саадгүй хэрэгжих, ямар нэгэн асуудал, эсвэл гомдол гарсан тохиолдолд шийдвэрлэх үүрэгтэй оролцож байна.

Нийслэл,<sup>109</sup> аймгийн Засаг дарга нар Хот байгуулалтын тухай хууль, Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн аль алины дагуу тодорхой үүрэг хүлээж байна. Хот байгуулалтын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн дагуу нийслэлийн Засаг дарга дараах үүргийг хүлээнэ. Үүнд:

- хот, тосгоны батлагдсан хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөө болон барилгажилтын төслийг үндэслэн газар олгох, хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах;
- аймаг, нийслэлийн ерөнхий архитекторыг 4 жилийн хугацаагаар томилох;
- ерөнхий архитектороор удирдуулсан Хот байгуулалт, барилга захиалагчийн албыг байгуулах;
- аймаг, нийслэлийн хөгжлийн төсөл, хот, тосгоны ерөнхий төлөвлөгөөг боловсруулах, тодотгол, шинэчлэл хийх асуудлыг санаачлан зохион байгуулах;
- хот байгуулалтын үйл ажиллагаа болон газар ашиглалт, хамгаалалтад хяналт тавих;
- хот байгуулалтын чиглэлээр хийгдсэн ажлын талаарх тайланг хот байгуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад жилд нэг удаа ирүүлэх.

Харин Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн дагуу, Нийслэлийн Засаг дарга хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх талаар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

---

<sup>109</sup> Нийслэл хотын эрх зүйн байдлын тухай хуульд нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагч нь нэг хүн байж болно, гэхдээ нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар, Хотын захирагчийн алба нь тусдаа үйл ажиллагаа явуулах ёстой гэж заажээ.

- хот, суурин газрын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө, газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө, хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөөг үндэслэн төсөл санаачлах, боловсруулах, хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах;
- улс, орон нутгийн төсвөөр хэрэгжих төсөл, хөтөлбөр, төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгийн эх үүсвэрийг шийдвэрлүүлэх;
- төсөл хэрэгжүүлэгчийг сонгон шалгаруулах;
- төсөл хэрэгжүүлэх гурван талт гэрээ байгуулах, гэрээний хэрэгжилтийг хангуулах;
- төсөл, хөтөлбөр, төлөвлөгөөг нийтэд сурталчлах, мэдээллэх, санал, гомдол хүлээн авах замаар олон нийтийн оролцоог хангах ажлыг зохион байгуулах;
- сэргээн босголтын үйл ажиллагааг Засгийн газрын шийдвэрээр хэрэгжүүлэх;
- газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч иргэн, хуулийн этгээдтэй аймаг, нийслэлийн Засаг дарга гурван талт гэрээ байгуулна.

Тус хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.3-д төсөл хэрэгжүүлэгчийн дампуурлыг шүүхээс зарласан тохиолдолд төслийг үргэлжлүүлэн дуусгах арга хэмжээг нийслэлийн Засаг дарга зохион байгуулах үүрэгтэй.

Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь нийслэлийн Засаг дарга дахин төлөвлөлттэй холбоотой үүргээ биелүүлж байгаа эсэхийг хянах, баталгаажуулах юм. Хот байгуулалтын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд заасны дагуу нийслэлийн (аймгийн) иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь хот байгуулалт болон дахин төлөвлөлттэй холбоотой баримт бичгийг батлах, дахин төлөвлөлтийн төсөл, төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх төсөв хөрөнгийг хуваарилах, нийслэлийн Засаг даргын хамтаар хот байгуулалт, дахин төлөвлөлтийн баримт бичиг, төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг хянах, хотын шинэ хороолол, бичил хороолол, гэр хороолол болон бусад хуучин дүүргүүдийг хөгжүүлэх шийдвэрийг гаргана.

Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь төсөл хэрэгжүүлэх талбайн байршил, хэмжээ, хил зааг, зориулалтыг тогтоож, шийдвэр гаргах, орон нутгийн төсвөөр хэрэгжих төсөл, хөтөлбөр, төлөвлөгөөг батлах, хэрэгжилтэд хяналт тавих зэрэг нийслэлийн Засаг даргын оруулсан асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх үүргийг зааж өгсөн байна. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал завсарласан үед иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчид эдгээр үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Үндэсний түвшинд БХБЯ төрийн түвшний бодлогыг тодорхойлж, хууль тогтоомжид нийцэж буй эсэхийг хянах үүргийг хүлээнэ. Тус яам нь орон нутгийн түвшинд дахин төлөвлөлтийн төслийг хэрэгжүүлэх талбайг сонгох, хэрэгжүүлэхтэй холбоотой журмуудыг батлах, төндэрийн үйл явц журмын дагуу явагдаагүй гэж үзэх юм бол дахин төлөвлөлт явуулах зөвшөөрлийг цуцлах эрхтэй.<sup>110</sup> Түүнчлэн, тус яам нь хот, суурин газрыг дахин төлөвлөхөд зааварчлах, дэмжлэг үзүүлэх, төрийн түвшинд нэн тэргүүний ач холбогдолтой төсөл, хөтөлбөр, төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх, хянах ажлыг хийнэ.

---

110 Эмнести Интернэшнлийн БХБЯ-тай хийсэн ярилцлага, 2016 оны 3 дугаар сарын 14-ний өдөр.



**ЭМНЕСТИ**  
**ИНТЕРНЭШНЛ**



[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)



# FALLING SHORT

THE RIGHT TO ADEQUATE  
HOUSING IN  
ULAANBAATAR, MONGOLIA

**AMNESTY**  
INTERNATIONAL



Amnesty International Publications

First published in 2016 by  
Amnesty International Publications  
International Secretariat  
Peter Benenson House  
1 Easton Street  
London WC1X 0DW  
United Kingdom  
[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

© Amnesty International Publications 2016

Index: ASA 30/4933/2016  
Original Language: English  
Printed by Amnesty International, International Secretariat, United Kingdom

[ISBN:]

[ISSN:]

All rights reserved. This publication is copyright, but may be reproduced by any method without fee for advocacy, campaigning and teaching purposes, but not for resale. The copyright holders request that all such use be registered with them for impact assessment purposes. For copying in any other circumstances, or for reuse in other publications, or for translation or adaptation, prior written permission must be obtained from the publishers, and a fee may be payable. To request permission, or for any other inquiries, please contact [copyright@amnesty.org](mailto:copyright@amnesty.org)

Cover photo: Amnesty International

**Amnesty International is a global movement of more than 7 million supporters, members and activists in more than 150 countries and territories who campaign to end grave abuses of human rights.**

**Our vision is for every person to enjoy all the rights enshrined in the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights standards.**

**We are independent of any government, political ideology, economic interest or religion and are funded mainly by our membership and public donations.**

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



# CONTENTS

Executive Summary .....	7
Key Findings and Recommendations.....	8
Methodology .....	12
1. Right to Adequate Housing: Domestic and International Human Rights Standards .....	15
1.1 Constitution .....	15
1.2 International Human Rights Law and Standards .....	15
2. Redevelopment in Ulaanbaatar .....	21
2.1 Population Growth and Pollution in Ulaanbaatar .....	21
2.2 The Redevelopment Agenda .....	23
2.3 Financing Redevelopment .....	25
3. Shortcomings .....	27
3.1 No Rights for Non-land Owners and Possessors .....	27
3.2 Risk of Homelessness .....	29
3.3 Voluntary or Involuntary Resettlement .....	31
3.4 Lack of Clarity on Redevelopment Procedures and Rights of Residents .....	34
3.5 Right to Remedy .....	35
4. Conclusion and Key Recommendations .....	39
4.1 Key Findings .....	39
4.2 Recommendations .....	40
Appendix: Mongolia's Legal and Policy Framework for Redevelopment .....	43
1. National laws .....	43
Urban Development Law and Urban Redevelopment Law .....	43

4 FALLING SHORT  
THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING IN ULAANBAATAR, MONGOLIA

Monitoring Development .....	46
2. The Redevelopment Process .....	47
Operational Procedures for Ger Area Redevelopment.....	48
Operational Procedures for Demolishing and Rebuilding Inadequate Public Housing not Complying with Operational Requirements.....	51
3. Key Authorities .....	53

# GLOSSARY

<b>ADB</b>	Asian Development Bank
<i>Aimag</i>	Administrative division of Mongolia equivalent to province
<b>Development Law</b>	The Urban Development Law
<b>GAIA</b>	Ger Area Infrastructure Agency (formerly known as Ger Area Development Agency)
<b>GAHP</b>	Ger Area Housing Project
<b>Ger</b>	Traditional round felt dwelling used by nomadic herders in Mongolia
<b>Ger area</b>	Dwelling area with gers and houses without full social and engineering infrastructure
<b>GPA</b>	The City General Planning Agency
<b>Ger Area Operational Procedures</b>	Operational Procedures for Ger Area Redevelopment
<b>ICESCR</b>	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
<b>Inadequate Housing Operational Procedures</b>	Operational Procedures for Demolishing and Rebuilding Inadequate Public Housing not Complying with Operational Requirements
<b>Inadequate public housing</b>	Residential public housing buildings assessed to be unsafe and/or structurally unsound and whose use is prohibited
<b>JICA</b>	Japan International Cooperation Agency
<i>Khashaa</i>	Fenced plots of land
<i>Khoroo</i>	Administrative subdivision under <i>aimag</i> (province)in Ulaanbaatar
<b>Master Plan</b>	Ulaanbaatar 2020 Master Plan and Amendments and Development Approaches for 2030, providing an overarching strategy for Ulaanbaatar including plans for developing residential, commercial and green spaces
<b>NHRCM</b>	National Human Rights Commission of Mongolia
<b>Land owner</b>	Those who are in legitimate control of the land with the right to dispose of that land
<b>Land possessor</b>	Those who legitimate control of the land in accordance with the purpose of its use and terms and conditions specified in respective contracts
<b>Project implementer / private developer</b>	Private company selected to implement a redevelopment project
<b>Redevelopment Law</b>	The Urban Redevelopment Law

**Soum**

Administrative subdivision under *aimag* (province) outside Ulaanbaatar

**Tenant**

A person who occupies land or property rented from a landlord

**UN-Habitat**

The United Nations Human Settlements Programme

# MAP OF MONGOLIA



Map No. 3721 Rev. 3 UNITED NATIONS  
January 2004

Department of Peacekeeping Operations  
Cartographic Section

## EXECUTIVE SUMMARY

“In my khashaa there were 14 people. The company offered 2 studio flats if we freed the land. My son, his wife and their three children took our ger and has been staying in different places. After moving around three times, now they are staying in a place that is 10kms from UB. ... My Son and his family did not get any compensation”

Resident from 14th khoroo of Bayanzurkh district, 20 March 2016

Ulaanbaatar, Mongolia's capital, is undergoing large-scale redevelopment to provide better housing and access to services for residents and to combat high pollution levels. The redevelopment agenda focuses on both Ulaanbaatar's ger areas, where 60% of Ulaanbaatar's 1.3 million residents live, and on public housing buildings which are unsafe and/or structurally unsound.

Ger areas combine both houses and gers (traditional round felt dwellings) and lack infrastructure such as roads, access to water, sanitation and heating. Many arrivals to the ger areas are former herders who lost their livelihoods during extreme winter weather which left their livestock dead or who otherwise have sought better economic opportunities in the city for themselves and their family. Over the past decade, hundreds of thousands of herder families have left the steppes to settle in the outskirts of Ulaanbaatar where they typically find a piece of unoccupied land, put up a fence and erect their ger.<sup>1</sup>

Redevelopment often requires some amount of relocation of people. Governments are entitled

---

<sup>1</sup> See Mayar Benoit, *The Rights of Mongolia's Internal Migrants Under International Law: Climatic, Domestic and Commercial Responsibilities*, *Journal of East Asia and International Law*, 1 July 2014, Available at: [ssrn.com/abstract=2495992](https://ssrn.com/abstract=2495992); Nathan Vanderklippe, *Dying Steppe*, *The Globe and Mail*, 29 April 2016, available at <http://www.theglobeandmail.com/news/world/the-globe-in-mongolia-why-a-herding-culture-is-dyingout/article29791679/>

to expropriate land for public purposes, if done in conformity with the provisions of international human rights law, including public participation, due process, and adequate compensation. In other words, respect for international human rights law does not prohibit development or modernization projects that entail displacement, but imposes conditions and procedural limits on it. Evictions that do not meet these procedural protections are defined in international law as “forced evictions”.

Mongolia’s Constitution grants the State the right, “...to exchange or take [land] over with compensation on the grounds of special public need or to confiscate the land if it is used in a manner adverse to the health of the population, the interests of environmental protection or national security” (Article 6.4). Illegal confiscation is prohibited and the State must pay “due compensation and payment” in the case of any expropriation of land for special public need (Article 16).

In 2013, the government of Mongolia initiated a new approach to address the challenges of Ulaanbaatar’s unexpected and unplanned population growth and alarming increases in pollution levels: the “Ulaanbaatar 2020 Master Plan and Amendments and Development Approaches for 2030” (Master Plan). A key component of this plan is the redevelopment of ger areas in 24 locations across eight districts in Ulaanbaatar, comprising 75 sub-projects and covering approximately 1,500 hectares (ha), or 16,109 sites. This represents 14-15% of Ulaanbaatar territory and approximately 9% of the city’s population.<sup>2</sup> Another project on the redevelopment agenda is the redevelopment of inadequate, or in other words unsafe and/or structurally unsound, public housing.

The redevelopment agenda is led by the Capital City Governor’s Office, implemented by agencies under the Ulaanbaatar City Mayor’s Office and overseen by the Ulaanbaatar City Council. The Capital City Government selects private developers to implement the redevelopment projects for ger areas and inadequate public housing. The private developers are responsible for financing the construction project, including purchasing land from individual residents. At the national level, the Ministry of Construction and Urban Development (MCUD) plays a monitoring role to ensure overall compliance of the redevelopment process with the law and procedures.

## KEY FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

Many residents of Ulaanbaatar interviewed by Amnesty International said that the redevelopment agenda in Mongolia receives widespread support. However, Amnesty International found that the absence of clear and adequate government regulation, effective consultation and monitoring makes individuals affected by redevelopment vulnerable to a range of human rights violations, in particular the right to adequate housing. The legal and regulatory framework is not in line with Mongolia’s obligations under international human rights law and standards, and places a large number of residents at risk or in a situation of

---

<sup>2</sup> Democracy Paper, *M. Enkhbaatar: it is necessary to understand that ger area development is a huge scheme*, 21 August 2015, No. 136/2259; Daily News, *Bat-Uul, Mayor introduces ger re-planning project*, 24 March 2016, pp1&5, on file with Amnesty International.



permanent uncertainty about their housing situation.

Despite the advanced stage of the redevelopment agenda in Mongolia, relevant laws and policies are lagging behind practice. Initiatives to improve living conditions in the capital city began around 2004 but the Urban Development Law<sup>3</sup> was not passed until 2008 and the other main national law, the Urban Redevelopment Law<sup>4</sup>, was passed only in June 2015. In October 2015 the MCUD set up a working group to further develop policies to bring them into line with the 2015 Redevelopment Law, given the discrepancies and weaknesses, however more changes are required to bring the laws and procedures in line with international human rights law and standards.

This briefing presents the conclusions of Amnesty International's research carried out in Ulaanbaatar between September 2015 and August 2016. It examines the process in place for ger area redevelopment and redevelopment of inadequate public housing buildings, the two areas of the redevelopment agenda that directly affect the most number of Ulaanbaatar residents. It reviews the current redevelopment legal and policy framework and assesses its ability to protect the rights of those affected by the redevelopment process.

The Mongolian authorities must ensure that all procedures and regulations being amended or drafted by the MCUD working group are in line with both international human rights law and standards, and other domestic legislation on redevelopment. Any and all discrepancies between procedures and regulations must be addressed in a manner that provides the greatest protection to residents affected by redevelopment and so that there is no ambiguity concerning the process or the rights of individuals and communities affected by redevelopment. These changes must be clearly communicated to the public.

Amnesty International has identified the following key failings:

- Laws and policies do not recognize the rights of those who do not have legal title for the land or housing they occupy to participate in consultation processes on redevelopment;
- Lack of safeguards to protect against the risk of forced eviction and homelessness;
- Lack of information or clarity from government agencies and private developers means that residents are often misinformed or unclear about whether resettlement is voluntary or involuntary;
- Lack of clarity on redevelopment procedures and rights of residents due to changes to the legal and policy environment, putting residents at risk of violations to their right to adequate housing;

---

<sup>3</sup> Urban Development Law adopted by the Mongolian Parliament in May 2008 and amended in February, June and November 2015; unofficial English language translation on file at Amnesty International.

<sup>4</sup> Urban Redevelopment Law, passed by the Mongolian Parliament On 26 June 2015; unofficial English language translation on file at Amnesty International.

- Laws and policies on redress are unclear and lack specificity on options for those individuals negatively impacted by redevelopment to raise complaints and seek settlement of disputes.

A major defect in Mongolia's provisions regarding redevelopment is the exclusion of people who do not have formal property titles. Residents in redevelopment affected areas who do not have legal title to the land or housing they occupy are excluded from any consultations and opportunities for participation in the development process. Legal title can either be a land ownership or land possession certificate. Those without legal title are 'non-landowners and possessors'. This group includes tenants and extended family members who may live on the same land as the landowner or possessor but not necessarily in the same house or ger, and those renting an apartment which they do not own. Non-landowners and possessors have no rights under Mongolia's laws and policies to engage in consultations, or to receive compensation or redress.

The exclusion of non-landowners and possessors from the redevelopment process is not in compliance with Mongolia's obligations under international human rights law. All affected residents, and others working on behalf of affected communities or residents, must be able to fully participate in and be consulted at all stages of redevelopment projects. At a minimum, Article 22 of the Redevelopment Law, which lists the rights and responsibilities of landowners and possessors, should be amended to include non-landowners and possessors, so that all members of the community are able to receive information and are consulted on developments that affect their lives.

Due to the lack of safeguards against forced evictions, everyone affected by redevelopment is at risk of forced eviction and homelessness to a greater or lesser extent. For non-landowners and possessors, particularly tenants without any tenancy agreement, there are no procedural safeguards to ensure they are given notice before an eviction or to ensure that no one is left homeless as a result of an eviction. Landowners and possessors who have negotiated a compensation package with a private developer are better protected under the law but are still at risk if the private developer in their area runs into financial problems and is unable to complete construction or pay the agreed compensation, or otherwise breaches the terms of their agreement.

The implementation of the redevelopment agenda in Ulaanbaatar is marred by lack of information on eviction, compensation and resettlement and does not meet international standards on genuine consultation. In the legal framework on redevelopment there are some mechanisms for consultation and community participation is acknowledged as a key principle. However, in practice, based on Amnesty International's interviews, relevant information is often not publicly available and/or not easily accessible.

The absence of genuine consultation has led to confusion among residents on whether they can reject redevelopment proposals and offers. Members of two residents temporary councils<sup>5</sup> who spoke to Amnesty International understood that, because the redevelopment agenda is a

---

<sup>5</sup> Resident temporary councils are representative bodies established by landowners and possessors in an affected area to represent their interests.

government-initiated project, they had no choice but to negotiate an agreement with the private developer authorized to carry out a redevelopment sub-project in their area.

While it may seem that consultations delay the process or cost money, in the long term they can ensure that a project is implemented in a more cost-effective way, particularly when hidden social costs of evictions such as loss of access to work, food, schooling, and health care are factored in, while at the same time minimizing inequality, social conflict and segregation.<sup>6</sup>

To protect the right to adequate housing, the Mongolian government must ensure that it not only avoids or ceases any act that may threaten this right, but also protects people from any possible violations by third parties, such as landlords or private developers. Where such infringements do occur, the relevant public authorities should act to prevent any further rights violations and guarantee the affected persons access to legal remedies or redress.

## RESIDENTS MADE HOMELESS IN SUKHBAATAR DISTRICT

Redevelopment plans gone wrong can have a devastating impact on the residents, as illustrated by the case of Building #3. an old, dilapidated building located in the 10th *khoroо* (administrative unit) of Sukhbaatar district of central Ulaanbaatar.

In early 2015 a private developer approached residents of building #3 with the offer of a new apartment in a new building that they proposed to construct. It was an attractive offer for residents living in a building without running water or toilets. Between April and July 2015, at least 28 households from Building #3 agreed a resettlement and compensation package with the private developer. The private developer gave those residents who moved out a lump sum of money to cover rent costs elsewhere for one year while the new building was constructed. However, not all households in Building #3 took the offer because they did not trust the private developer. Other private developers had made similar promises that had not been implemented in the past.

To show their willingness to move and to encourage others to move, the company asked residents who had agreed to move out to remove the windows and front doors of their apartments. After several households did this, the building was further vandalized for pipes and materials and rubbish was dumped in the building. Radiators and central heating pipes were removed. The city government authorities did take steps to notify residents that the company seeking to negotiate with residents was not the same company which had been given authorization to carry out the construction, including a letter to residents dated 22 April 2015. However, when Amnesty International interviewed residents between March and May 2016, not all of them had been aware of the letter or that the company was not authorized to negotiate with them at the time of signing.

After a year had passed no progress had been made on the construction and the rent money ran out. Without rent money, families had to choose between staying with relatives, paying rent for alternative accommodation at their own expense or moving back into Building #3. For some households, moving back into Building #3 was not an option because, in addition to no heating, their apartment has no door or windows and is therefore

<sup>6</sup> Amnesty International, *Know your obligations: A guide to preventing forced evictions*(Index: ACT 35/009/2012) available at: [www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=ACT35/009/2012&language=en](http://www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=ACT35/009/2012&language=en)

uninhabitable.

Of those who did not negotiate with the private developer, five households, including a man with disabilities and a family with young children spent the winter of 2015/16 in Building #3 without central heating. Outside temperatures in Ulaanbaatar during the winter can reach -30°C. Other households moved out and stayed with relatives or rented elsewhere at their own expense because the conditions in the building were intolerable. However, in April 2016 five households moved back because the cost of paying rent elsewhere was too high.

The government initially refused to take any responsibility, claiming that it does not guarantee the process or mediate disputes unless the residents sign a tripartite agreement – a contract between the apartment owner, the private developer and the Capital City Governor outlining the terms of the resettlement and compensation agreed.

Amnesty International issued an urgent appeal on this case in March 2016 and met with the Chair of the City Council to call for immediate action to find alternative, adequate accommodation for the residents of Building #3. On 24 June, the Governor passed a Decree for 10 households of Building #3 to be re-housed – the number of households living in the building. However, on 29 June local elections were held in which the Governor and the ruling party were defeated putting this process into question and leaving families in limbo.<sup>7</sup>

## METHODOLOGY

Amnesty International carried out research in Ulaanbaatar between September 2015 and August 2016. During that time Amnesty International met with the National Human Rights Commission of Mongolia (NHRCM) and NGOs including women's groups, disability rights groups, environmental organizations, development NGOs and NGOs focusing on internal displacement from mining activities. Amnesty International met with lawyers and academic experts on Mongolia's land laws and urban development issues; representative from a citizens' representative organization in Chingeltei district; representatives from two residents' temporary councils in Bayanzurkh district; 28 individuals or families in communities affected by the redevelopment agenda in Sukhbaatar, Bayanzurkh, and Songinokhairkhan districts; and three construction companies working on redevelopment sub-projects in Ulaanbaatar. Throughout this briefing, the names of individual residents have been omitted to protect them from any negative repercussions in on-going negotiations with private developers.

Between 14 and 22 March 2016, Amnesty International met with relevant government authorities and agencies at both the national and local level. National level meetings were held with the MCUD, the Court Decision Enforcement Agency, and the Parliamentary Standing Committee on Complaints. At the local level, meetings were held with the Ger Area Development Agency (GADA), the Deputy-Mayor for Urban Development and Investment, the City General Planning Agency (GPA), and the Governor of Sukhbaatar district. Amnesty International wrote to the MCUD and GADA to request further information and received a reply from the MCUD but not from GADA. Amnesty International sent a summary of the finding of our research to the MCUD and the Capital City Governor's office in August 2016 and received a reply, some of which has been reflected in this briefing, from the MCUD and

---

<sup>7</sup> The residents of Building #3 told Amnesty International on 20 October 2016 that 10 families who were living in the building were provided with alternative housing in 17 October 2016.

the GPA. Amnesty International also met with the Asian Development Bank (ADB), Japan International Cooperation Agency (JICA), and the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), which have all provided advice and technical assistance on housing and urban redevelopment to city and state level government departments and agencies.

14 FALLING SHORT  
THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING IN ULAANBAATAR, MONGOLIA

# 1. RIGHT TO ADEQUATE HOUSING: DOMESTIC AND INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS STANDARDS

## 1.1 CONSTITUTION

Mongolia's Constitution recognizes, in Article 16, several human rights including the rights to life, health, safe environment, fair acquisition, possession, ownership and inheritance of movable and immovable property, employment, and education, but has no specific language on the right to adequate housing.

The right to own land is enshrined in the Constitution under Article 5.2, which states, “[t]he State recognizes all forms of both public and private property and shall protect the rights of the owner by law”. The Constitution grants the State the right, “...to exchange or take [land] over with compensation on the grounds of special public need or to confiscate the land if it is used in a manner adverse to the health of the population, the interests of environmental protection or national security” (Article 6.4). Article 16 states that “[i]llegal confiscation and requisitioning of the private property of citizens shall be prohibited. If the State and its bodies appropriate private property on the basis of exclusive public need, they shall do so with due compensation and payment”.

The right to remedy is enshrined in the Constitution under Article 16.12, which guarantees the “right to submit a petition or a complaint to State bodies and officials” and that “State bodies and officials shall be obliged to respond to petitions or complaints of citizens in conformity with the law”. Article 16.14 provides the “right to appeal to the court to protect his/her right if he/she considers that the rights of freedoms as spelled out by the Mongolian law or an international treaty have been violated” as well as the right to compensation among others.

Further, all domestic laws relevant to the ongoing redevelopment project, except the Land Law, include a clause that states that, “if any international treaty ratified by Mongolia provides otherwise than the law, the provision of the international treaty shall take precedence”. In addition, Article 10.1 and 10.3 of the Mongolian Constitution guarantee respectively, “adher[ance] to universally recognized norms and principles of international law” and that “international treaties to which Mongolia is a Party shall become as effective as domestic legislation upon the entry into force of the laws on their ratification or accession”.

## 1.2 INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW AND STANDARDS

The Government of Mongolia is obligated under international human rights treaties, which it has ratified, to respect, protect and fulfil the right to adequate housing.<sup>8</sup> The human rights

---

<sup>8</sup> Article 11(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ratified by

treaties include the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), which guarantees among others, the right to health, education, water, sanitation and housing. The right to adequate housing is guaranteed under Article 11(1) of the ICESCR. The obligation to respect, protect and fulfil extends to all levels of government from national to local, as well as to state agencies.

The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), a body of experts that provides authoritative guidance on the implementation of the ICESCR, has clarified the obligations of state parties vis-a-vis the right to adequate housing.<sup>9</sup> The CESCR states that the government should respect the right to adequate housing including by refraining from forced evictions, protecting people from interference with their rights by third parties such as landlords and private developers, and adopting appropriate legislative, administrative, budgetary, judicial, promotional and other measures to fully realize the right to adequate housing. Governments must prioritize the realization of minimum essential levels of housing for everyone while prioritizing the most disadvantaged groups in all programmes when allocating resources. The CESCR also calls upon states parties to guarantee the right of people to participate in and be consulted over decisions that will affect them, and to provide an effective remedy if any of these rights are violated.<sup>10</sup>

The CESCR, in General Comment 7, has emphasized that where evictions are considered to be justified they should be carried out in strict compliance with principles of international law and due process requirements.<sup>11</sup> According to international human rights standards, relocation sites must fulfil the criteria for adequacy of housing under international human rights law. The CESCR has identified the following aspects which are crucial to determine whether any particular form of housing can be considered to constitute adequate housing under Article 11(1) of the ICESCR: legal security of tenure; availability of services, materials, facilities and infrastructure; location; habitability; affordability; accessibility; and cultural adequacy.<sup>12</sup>

In 2007, the UN Special Rapporteur on adequate housing, an independent expert mandated to report, advise and provide technical assistance to governments on the right to adequate housing, developed the Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement. The guidelines reflect existing standards and jurisprudence on the issue of

---

Mongolia on 18 November 1974; Article 27(3) of the Convention on the Rights of the Child ratified by Mongolia on 5 July 1990; Article 5(e)(iii) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination ratified by Mongolia on 6 August 1969; and Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights ratified by Mongolia on 18 November 1974.

<sup>9</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The right to adequate housing, General Comments 4 and 7.

<sup>10</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 4, paragraph 9 and General Comment 7, paragraph 13.

<sup>11</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 7, paragraph 14.

<sup>12</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 4, paragraph 8.



evictions.<sup>13</sup> They describe in detail the steps that should be taken before, during and after evictions, in order to ensure compliance with international human rights law. According to the guidelines, evictions must be:

- Authorized by law;
- Carried out in accordance with international human rights law;
- Undertaken solely for the purpose of promoting the general welfare;
- Reasonable and proportional;
- Regulated so as to ensure full and fair compensation and rehabilitation;
- Carried out in accordance with the present guidelines.<sup>14</sup>

Under international human rights law, evictions may only be carried out as a last resort, once all feasible alternatives to eviction have been explored and when appropriate procedural protections are in place. Such safeguards include:

- An opportunity for genuine consultation with those affected;
- Adequate and reasonable notice for affected people prior to the eviction;
- Information on the proposed evictions and, where applicable, on the alternative purpose for which the land or housing is to be used, to be made available in reasonable time to all those affected;
- Government officials or their representatives to be present during the evictions;
- Anyone carrying out the eviction to be properly identified;
- Evictions not to take place in particularly bad weather or at night unless the affected people consent;
- Provision of legal remedies;
- Provision, where possible, of legal aid to people who are in need of it to seek redress from the courts.

Governments must also ensure that no one is rendered homeless or vulnerable to the violation

---

<sup>13</sup> UN Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement, Annex 1 to UN.Doc, A/HRC/4/18, 2007; available at [www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf)

<sup>14</sup> UN Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement, Annex 1 to UN.Doc, A/HRC/4/18, 2007; available at [www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf)

of other human rights as a consequence of eviction. Adequate alternative housing and compensation for all losses must be made available to those affected prior to eviction.<sup>15</sup> Not every eviction that is carried out by force constitutes a forced eviction – if all the legal safeguards and protections required under international law are complied with, and if the use of force is proportionate and reasonable, then the eviction would not violate the prohibition on forced evictions.

Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), to which Mongolia is a State Party, provides protection against arbitrary and unlawful interference with privacy, family and home. The Human Rights Committee established to oversee implementation of the Covenant by state parties has held that forced evictions contravene Article 17 of the ICCPR.<sup>16</sup> According to international human rights law and standards, the protection against forced evictions applies to everyone regardless of whether they have a legally recognized right to live in the home or land where they currently reside. As a result, squatters and those without regular title must also be protected from forced eviction.

Despite clear international legal obligations, Mongolian residents affected by redevelopment remain at risk of forced evictions. The national legal and policy framework does not provide the same level of protection as international human rights law and standards. For instance, it does not include all affected community members and does not protect people without security of tenure in housing or on private land from risk of forced eviction and homelessness.

The CESCR has emphasized that security of tenure is one of the crucial elements of the right to adequate housing. Tenure takes various forms including rental (public and private) accommodation, cooperative housing, lease, owner occupation, emergency housing and informal settlements. According to the CESCR, “[N]otwithstanding the type of tenure all persons should possess a degree of security of tenure with guarantees to legal protection against forced eviction, harassment and other threats.”<sup>17</sup>

In respect of the prohibition on forced evictions, the CESCR has stated that, “[s]tates parties shall ensure prior to carrying out any evictions, and particularly those involving large groups, that all feasible alternatives are explored in consultation with the affected persons, with a view to avoiding, or at least minimizing, the need to use force”.<sup>18</sup> Under the UN Basic Principles on Development-based Evictions and Displacement, “[i]n the event that agreement

---

<sup>15</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The right to adequate housing, General Comment 7, paragraphs 15 and 16.

<sup>16</sup> See Concluding Observations of the Human Rights Committee: Kenya, UN Human Rights Committee, CCPR/CO/83/KEN 29 April 2005, paragraph 22 available at [tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fCO%2f83%2fKEN&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fCO%2f83%2fKEN&Lang=en)

<sup>17</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The right to adequate housing, General Comment 4, paragraph 8(a).

<sup>18</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 7, paragraph 13.

cannot be reached on a proposed alternative among concerned parties, an independent body having constitutional authority, such as a court of law, tribunal or ombudsperson should mediate, arbitrate or adjudicate as appropriate”.<sup>19</sup>

The CESCR has identified genuine consultation with affected people as a fundamental safeguard against forced evictions. Genuine consultation includes the provision of full, accurate and timely information to those affected, in order to facilitate their meaningful participation in any consultation process. The information must be in a form and language that is accessible to all affected people. Genuine consultation also includes the opportunity for affected individuals and families to reflect upon, discuss, raise concerns and submit comments to the authorities about the eviction and any related plans, including on compensation and resettlement, and to receive responses from the authorities. Affected people should be able to participate collectively, through their elected representatives, and in smaller groups and individually.

The UN Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement stipulate:

*“Urban or rural planning and development processes should involve all those likely to be affected and should include the following elements: (a) appropriate notice to all potentially affected persons that eviction is being considered and that there will be public hearings on the proposed plans and alternatives; (b) effective dissemination by the authorities of relevant information in advance, including land records and proposed comprehensive resettlement plans specifically addressing efforts to protect vulnerable groups; (c) a reasonable time period for public review of, comment on, and/or objection to the proposed plan; (d) opportunities and efforts to facilitate the provision of legal, technical and other advice to affected persons about their rights and options; and (e) holding of public hearing(s) that provide(s) affected persons and their advocates with opportunities to challenge the eviction decision and/or to present alternative proposals and to articulate their demands and development priorities”.*<sup>20</sup>

In July 2010 Mongolia accepted the provisions of the Optional Protocol to the ICESCR. This Protocol recognizes the competence of the CESCR to receive and consider communications from Mongolia about violations to the ICESCR. The CESCR will not accept any communication or take any action until all available domestic remedies have been exhausted. To date, no communications have been received by the Committee from Mongolia.

In response to Mongolia’s fourth periodic report to the CESCR, the Committee raised concerns about “the negative impact the ‘Ger Area Redevelopment Regulation’ has on persons whose land is subject to redevelopment, such as forced evictions, especially on those who do not have a legal title to their land and do not receive any adequate compensation or

---

<sup>19</sup> UN Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement, Annex 1 to UN.Doc. A/HRC/4/18, 2007; paragraph 59; available at [www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf)

<sup>20</sup> UN Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement, Principle 37.

are not provided with alternative accommodation in areas with basic social services”.<sup>21</sup>

The Committee made several recommendations to the Mongolian Government, including to “amend the ‘Ger Area Redevelopment Regulation’ as necessary with a view to ensuring that it does not adversely impact the ger population’s right to adequate housing including security of tenure and protection from forced evictions, without adequate compensation or provision of alternative accommodation in areas with access to basic social services” and to “develop a legal framework concerning forced evictions that is compliant with international standards”.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding Observations on the fourth periodic report of Mongolia*, 19 June 2015, page 7, available at [tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=MNG&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=MNG&Lang=EN)

<sup>22</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding Observations on the fourth periodic report of Mongolia*, 19 June 2015, page 7, available at [tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=MNG&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=MNG&Lang=EN)

## 2. REDEVELOPMENT IN ULAANBAATAR

The redevelopment agenda for Ulaanbaatar has been prompted by rapid unplanned population growth and the environmental consequences of that growth. The agenda, as outlined in the “Ulaanbaatar 2020 Master Plan and Amendments and Development Approaches for 2030”, (Master Plan), focuses on redeveloping built-up areas, building and improving infrastructure, re-housing people living in ger areas, and the demolition of unsafe and/or structurally unsound buildings. The aim of redevelopment is to “ensure a healthy, safe and comfortable living environment for the citizens” of Mongolia.<sup>23</sup>

High economic growth rates led by the exploitation of mineral wealth provided the impetus for the redevelopment agenda in Ulaanbaatar. However, the drop in commodity prices combined with political and economic mismanagement has seen the economic growth rate fall from 17.3% in 2011 to 2.3% in 2015. According to the Asian Development Bank (ADB) the growth rate for 2016 is expected to be less than 1%.<sup>24</sup> This has negatively impacted the pace of redevelopment and jeopardized the ability of some private developers to carry out or complete construction work approved under the redevelopment agenda.

### 2.1 POPULATION GROWTH AND POLLUTION IN ULAANBAATAR

Of a total population of approximately 3 million in Mongolia, 1.3 million live in Ulaanbaatar. According to the 2010 Population and Housing Census, Ulaanbaatar’s population grew 5.4% annually between 2000 and 2010 with many of the new residents moving into ger areas.<sup>25</sup> The largest increase in the population is from internal migration as people from the countryside, including former nomadic herders and their families move to the city looking for economic opportunities and better access to services. The city’s population is projected to increase to 1.6 million by 2020 and 2.1 million by 2030.<sup>26</sup>

Approximately 60% of Ulaanbaatar residents live in ger areas, key target areas for redevelopment. Residents of these areas do not necessarily live in gers, which are Mongolian traditional round felt dwellings.<sup>27</sup> A ger area combines both houses made of brick or

---

<sup>23</sup> Urban Redevelopment Law, Article 1.

<sup>24</sup> ADB, Mongolia country page, available at [www.adb.org/countries/mongolia/economy](http://www.adb.org/countries/mongolia/economy)

<sup>25</sup> National Statistics Office, *Main findings of the 2010 Population and Housing Census*, available at [www.slideshare.net/Ochiro/mongolia-2010-population-census-main-findings](http://www.slideshare.net/Ochiro/mongolia-2010-population-census-main-findings)

<sup>26</sup> Mongolian Statistical Information Service website, available at [www.1212.mn](http://www.1212.mn)

<sup>27</sup> Although gers remain a popular dwelling in Mongolia they do not meet modern standards for adequate housing. While the redevelopment agenda appears to have received widespread support, some news articles, NGOs and residents noted that some households would prefer to have infrastructure developed to allow them to stay in their gers rather than move into an apartment. See Peter Geoghegan, *Life in*

makeshift construction materials and gers. These areas are characterized by lack of paved roads and limited infrastructure including access to water, sanitation, and heating.<sup>28</sup> Houses in the ger areas are more likely to be connected to water and sewage than gers.<sup>29</sup> Ger areas also lack social infrastructure such as schools and hospitals. Poverty and unemployment rates are higher in ger areas than in other areas of the city.

Ger areas comprise fenced plots of land known as *khashaas*. On a typical *khashaa* will be a house and one or more gers, which may accommodate extended family members such as a son or daughter, their spouse and children. In such cases, one *khashaa*, will house multiple families. Some people use the space on their *khashaa* to set up workshops for business purposes, or rent the space for tenants to set up a ger.

The large and unplanned growth of the city, and particularly of ger areas, has created significant environmental challenges, particularly from air and soil pollution. A 2011 World Bank study on air pollution found that Ulaanbaatar was among the cities with the worst air quality in the world and that ger households were the main cause, and the main casualties, of air pollution.<sup>30</sup> Air pollution levels in Ulaanbaatar are particularly high during the winter months when temperatures can reach -30°C. Due to the lack of access to heating, ger area residents, particularly those living in gers, are forced to burn wood, coal and, in some poorer families, old tires and plastics, in order to stay warm.<sup>31</sup> Other key sources of air pollution include power plants, heat-only boilers and car exhaust.<sup>32</sup>

---

*Ulaanbaatar's tent city is hard – but Mongolians won't give up their gers*, The Guardian, 3 September 2014, available at [www.theguardian.com/cities/2014/sep-03/mongolia-ulanbaatar-ger-yurt-tent-city](http://www.theguardian.com/cities/2014/sep-03/mongolia-ulanbaatar-ger-yurt-tent-city)

<sup>28</sup> Article 4.1.2 of the Urban Redevelopment Law defines ger areas as a “dwelling area with gers and houses without full social and engineering infrastructure”.

<sup>29</sup> Mongolian National Statistics Office, United Nations Population Fund (UNFPA) and The United Nations Children's Fund works for children's rights, survival, development and protection (UNICEF) “*Mongolia: Social Indicator Sample Survey (SISS) 2013 Key Findings*,” June 2014, available at [microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2535/download/36784](http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2535/download/36784). The percentage of households with electricity in Ulaanbaatar is 98.4%.

<sup>30</sup> World Bank, *Air Quality Analysis of Ulaanbaatar: improving air quality to reduce health risks*, Discussion Paper V1 66082, December 2011, available at: [www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/01/16/000386194\\_20120116025654/Rendered/PDF/660820v10revis00Mongolia0Report0Web.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/01/16/000386194_20120116025654/Rendered/PDF/660820v10revis00Mongolia0Report0Web.pdf)

<sup>31</sup> HlerGudjonsson, *Displaced Mongolian herders destined for life of deprivation in urban slums*, International Federation of the Red Cross, 6 April 2016, available at: [www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/asia-pacific/mongolia/displaced-mongolian-herders-destined-for-a-life-of-deprivation-in-urban-slums-72090](http://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/asia-pacific/mongolia/displaced-mongolian-herders-destined-for-a-life-of-deprivation-in-urban-slums-72090)

<sup>32</sup> World Bank, *Air Quality Analysis of Ulaanbaatar: improving air quality to reduce health risks*, Discussion Paper V1 66082, December 2011, available at: [www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/01/16/000386194\\_20120116025654/Rendered/PDF/660820v10revis00Mongolia0Report0Web.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/01/16/000386194_20120116025654/Rendered/PDF/660820v10revis00Mongolia0Report0Web.pdf)

The main causes of soil pollution in Ulaanbaatar include the increasing number of vehicles, industrial waste, and pit latrines used by ger area residents.<sup>33</sup> Residents living in gers or houses in ger areas which are not linked to sewerage pipes rely on pit latrines and access to public toilets. According to the 2010 Population and Housing Census, less than half, 42.4%, of houses/buildings nationwide had indoor toilet facilities.<sup>34</sup> In ger areas the majority of residents use pit latrines either on their *khashaa* or communal latrines located nearby. This can lead to a number of health risks including hepatitis A, dysentery, salmonella infections and diarrhoea.<sup>35</sup>

## 2.2 THE REDEVELOPMENT AGENDA

Until recently ger areas in Ulaanbaatar were viewed by the government as temporary accommodation and were neglected in terms of planning and development, including access to essential services such as water, sanitation and heating. Starting in the year 2000, the policy toward ger areas began to shift to recognize them as areas of both permanent and temporary residence.<sup>36</sup> This shift reflected the increasing impact the ger areas were having on the environment and the health of Ulaanbaatar residents.

In 2008, the Mongolian parliament (State Great Khural) passed an Urban Development Law to regulate city and town planning. According to this law, cities and towns must develop a general development plan. The current general development plan for Ulaanbaatar is the “Ulaanbaatar 2020 Master Plan and Amendments and Development Approaches for 2030” (Master Plan) which was approved by the Ulaanbaatar City Council and the Parliament in 2013.<sup>37</sup>

The three main types of redevelopment projects for residential housing are: ger area redevelopment; redevelopment of inadequate public housing not complying with operational requirements; and community-initiated redevelopment.<sup>38</sup> Each of these is managed by a

<sup>33</sup> B. Dulguun, *Poor outhouse management increases risk of infectious disease outbreak*, UB Post, 8 April 2016, available at: [ubpost.mongolnews.mn/?p=19169](http://ubpost.mongolnews.mn/?p=19169)

<sup>34</sup> Mongolian National Statistics Office, *Main findings of the 2010 Population and Housing Census*, available at: [en.ubseg.gov.mn/content/49](http://en.ubseg.gov.mn/content/49)

<sup>35</sup> B. Dulguun, *Poor outhouse management increases risk of infectious disease outbreak*, UB Post, 8 April 2016, available at: [ubpost.mongolnews.mn/?p=19169](http://ubpost.mongolnews.mn/?p=19169). A World Bank 2013 survey showed 50.6% of children under five in Ulaanbaatar had sought advice or treatment for diarrhoea in the last two weeks from a health facility or provider. Available at: [microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2535](http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2535)

<sup>36</sup> Amnesty International interview with UN-Habitat, 16 March 2016.

<sup>37</sup> GADA (current GAIA), *Operational report of the Capital City Ger Area Development Agency 2014*, p77; unofficial English language translation on file with Amnesty International. The GADA Operational Report is a biannual report produced by GAIA updating progress on ger area redevelopment subprojects. Ger area redevelopment plans were approved by the City Council resolutions 7/29 and 12/43 in 2013 and resolution 14/02 in 2014.

<sup>38</sup> Under the Redevelopment Law a fourth area of redevelopment is to bring existing built-up areas into line with the Master Plan and other development and redevelopment strategies and plans.

different agency under the Ulaanbaatar City Mayor's Office.

Implementation of the ger area redevelopment project is overseen by the Ger Area Infrastructure Agency (GAIA), which was established on 22 December 2012 and prior to 2016 was known as the Ger Area Development Agency (GADA). GAIA serves as the Secretariat to the Project Steering Committee, which was set up under the Ulaanbaatar City Mayor's Office with responsibility for overseeing and monitoring the ger area redevelopment project. The ger area redevelopment project covers 24 locations in eight districts<sup>39</sup> comprising 75 subprojects and covering approximately 1,500ha or 16,109 sites.<sup>40</sup> This represents 14-15% of Ulaanbaatar territory and affects 9% of the city's population.<sup>41</sup> In March 2016, GAIA officials told Amnesty International that 54 sub-projects have been completed and 25 are under construction.<sup>42</sup> However, in a letter dated 7 September 2016, the City General Planning Agency noted that as of September 2016, of the 75 sub-projects, the plans for 44 had been approved; six had not been approved. Also, private developers in ten sub-project areas had had their authorization cancelled, and that private developers had not been selected for 15 sub-project areas.<sup>43</sup>

The City General Planning Agency (GPA) oversees the redevelopment of buildings that have been classified as inadequate public housing not complying with operational requirements (inadequate public housing), which means apartment buildings that have been assessed to be unsafe and/or structurally unsound. Under Article 15.1 of the 1999 Housing Law, it is prohibited to use any inadequate public housing.<sup>44</sup> The GPA is currently implementing 85 projects to redevelop inadequate public housing buildings.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> There are nine districts in Ulaanbaatar, six central districts and three rural districts. The ger area redevelopment project has sub-projects in all six central districts and two of the rural districts.

<sup>40</sup> List of issues in relation to the fourth periodic review of Mongolia Addendum: Replies of Mongolia to the list of issues, 12 May 2015, p14, available at: [tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMNG%2fQ%2e4%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMNG%2fQ%2e4%2fAdd.1&Lang=en)

<sup>41</sup> Democracy Paper, *M. Enkhbaatar: it is necessary to understand that ger area development is a huge scheme*, 21 August 2015, No. 136/2259; Daily News, *Bat-Uul, Mayor introduces ger re-planning project*, 24 March 2016, pp1&5; on file with Amnesty International.

<sup>42</sup> Amnesty International interview with GAIA, 15 March 2016.

<sup>43</sup> City General Planning Agency letter to Amnesty International, 7 September 2016, Ref 09\2588; unofficial English language translation on file with Amnesty International.

<sup>44</sup> Housing Law, passed by the Mongolian Parliament on 22 April 1999 and amended on 2 February, 15 May 2003 and 18 June 2003; 27 January 2005; 29 June 2006; 9 February 2011, and 23 January and 4 December 2015; on file with Amnesty International.

<sup>45</sup> Amnesty International interview with GPA, 21 March 2016. There may be other projects to re-house residents living in structurally unsound buildings but which are not being overseen by the GPA. For example, if there is no tripartite agreement – a contract signed between the landowner or possessor, the private developer and the Governor outlining the terms of the resettlement and compensation package



The community-initiated redevelopment project is overseen by the Ger Area Housing Project (GAHP). These are redevelopment plans in ger areas which are initiated by communities to develop their own area. There are eight GAHP plans but none have been implemented as of the July 2016. The GAHP also has other tasks related to ensuring community participation in areas affected by the ger area redevelopment project.

This document focuses on the first two areas of redevelopment: ger area redevelopment and the redevelopment of inadequate public housing, overseen by GAIA and the GPA respectively. These two projects represent the bulk of the redevelopment agenda that affects residents' right to adequate housing.

## 2.3 FINANCING REDEVELOPMENT

Financing for redevelopment projects comes from state budget, capital city budget, issuances of government bonds, and from private developers. The government's main budget allocation for ger area redevelopment is for laying the infrastructure for water, heating, sanitation and road works, to connect the new buildings to basic services.

Private developers, referred to as project implementers, selected by the government to implement a redevelopment project for ger areas or inadequate public housing are responsible for financing the construction project.<sup>46</sup> This includes funds to cover temporary resettlement and compensation. Typically, the private developer is responsible for constructing apartment buildings and aims to recover the costs by building more apartments than are needed to re-house affected residents and selling the extra apartments.

The economic downturn has negatively impacted both the government's and private developers' ability to fund the redevelopment agenda. This applies to both the ger area redevelopment and redevelopment of inadequate public housing. For example, in 2015, 5.9 billion Mongolian Tughrik (2.8 million USD) from the issuance of government bonds, called Chinggis Bonds, was approved for financing infrastructure construction and engineering preparatory works for a ger area redevelopment sub-project in the 7<sup>th</sup> *khoroos* (administrative unit) of Chingeltei district but not made available due to the economic downturn.<sup>47</sup>

Some project implementers have also run into financial difficulty which means that their projects have stalled or have not been able to get started. For example, ger area landowners and possessors in the 9<sup>th</sup> and 10<sup>th</sup> *khoroos* of Chingeltei district signed agreements with the private developer selected to carry out redevelopment in their area in 2013 but the project stalled because, according to the residents, the private developer has run into financing

---

agreed - then the government does not guarantee the process or mediate in the case of disputes.

<sup>46</sup> Urban Redevelopment Law, Article 23.1.3.

<sup>47</sup> Parliamentary Standing Committee on Complaints, *Report of the Working Group on Improvement of Ger Area Conditions and Progress of Redevelopment Planning Projects in Accordance with Complaints Received by Residents to the Parliamentary Standing Committee on Complaints*, 2015; unofficial English language translation on file with Amnesty International.

problems.<sup>48</sup> On 30 June 2016 the then-Capital City Governor and Ulaanbaatar City Mayor issued a Decree cancelling authorization of the private developer for not having carried out any work for up to six months and for committing “repeated serious operational violations”.<sup>49</sup>

International development organizations also play a role in Ulaanbaatar’s redevelopment agenda through capacity building, technical assistance, and/or direct engagement in redevelopment projects. Key players providing technical and other support are the Japan International Cooperation Agency (JICA), UN-Habitat, and the ADB.<sup>50</sup> JICA has provided extensive technical assistance since 2007 including providing technical advice for developing the Master Plan.

---

<sup>48</sup> Amnesty International interview with Chingeltei Sarwol Resident’s Committee to Support the Ger Area House Project, which represent residents in the 9<sup>th</sup> and 10<sup>th</sup> *khoroos* of Chingeltei, 7 December 2015.

<sup>49</sup> Decrees A/568 and A/572 issued by the Capital City Governor and Ulaanbaatar City Mayor, 30 June 2016; unofficial English language translation on file with Amnesty International.

<sup>50</sup> This is not an extensive list. Other international development agencies such as The World Bank and German Agency for Technical Cooperation have initiated or supported projects to reduce pollution in ger areas or been involved in other housing improvement projects in ger areas in Ulaanbaatar. The ADB told Amnesty International that they are working with the capital city government to develop the infrastructure to build sub-centres outside the city centre to reduce congestion and increase the supply of affordable housing. The resettlement of residents affected by the ADB-led infrastructure development falls under the ADB’s own standards and guidelines for resettlement. This means that, unlike other areas that fall under the capital city government’s redevelopment agenda, all residents including non-landowners and possessors are involved in the consultation and eligible for compensation. Bilateral and multilateral donors have a responsibility to ensure that they do not support projects and programmes that lead to, or contribute to, violations to the right to adequate housing, including forced evictions.

## 3. SHORTCOMINGS

Redevelopment often requires some amount of relocation of people. However, any eviction must be carried out in line with Mongolia's obligations under international human rights law and standards. The possibility of removing people - landowners and possessors and non-landowners and possessors alike- from their land and housing for redevelopment without adequate protection from forced eviction does not meet international human rights standards. Protection includes the inclusion of all parties in genuine consultation and safeguards to ensure that there are no forced evictions and that nobody is left homeless as a result of evictions. Particularly worrying is the lack of clarity in current legislation and procedures about the process for project implementers to acquire the land if landowners and possessors refuse to sign a tripartite agreement.

GAIA officials informed Amnesty International that there have been no cases of evictions with reference to the redevelopment process. However, this was difficult to verify as the Court Decision Enforcement Agency (CDEA), which is responsible for implementing court decisions including carrying out evictions, told Amnesty International that they do not keep records of evictions they carry out.<sup>51</sup>

According to the Land Law, eviction from residential land may only take place between 15 May and 15 September.<sup>52</sup> However, the limitation on when evictions can be carried out is undermined by a provision in the Law on Court Decision Enforcement Agency that states evictions can take place at any time of the year, with possible exceptions being granted during winter.<sup>53</sup> Despite the government's claim that no evictions have taken place, two Amnesty International staff members witnessed an eviction carried out in a redevelopment affected area in early March 2016 when temperatures in Ulaanbaatar are averaging below 0°C.

### 3.1 NO RIGHTS FOR NON-LAND OWNERS AND POSSESSORS

A key component to ensure that forced evictions do not take place is genuine consultation with all affected residents. However, under the existing Mongolian laws and policies only the landowner or possessor, specifically the person whose name is on the title deed, has any rights, including the right to be consulted and to receive compensation.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Amnesty International interview with Court Decision Enforcement Agency, 14 March 2016.

<sup>52</sup> Land Law, article 42.4.

<sup>53</sup> Article 68.6 of the Law on Court Decision Enforcement Agency, passed by the Parliament on 10 January 2001 and amended on 12 April, 13 June and 4 July 2002; 2 January and 30 May 2003; 7 July 2005; 2 and 3 August 2007; 3 December 2009; 10 June and 2 December 2010; 17 August 2012; 5 July 2013; 16 January and 5 December 2014; 5 February 2015; 3 December 2015, and 4 February 2016.

<sup>54</sup> Articles 3.1.2, 3.1.3 and 3.1.4 of the Land Law provide definitions of land ownership, possession and use. Owning land means "to be in legitimate control of the land with the right to dispose of the land";

Landownership or possession of a *khashaa* can be in the name of more than one person but it is common that the title will be in the name of the head of the household, or the person who had time to get the paperwork done.<sup>55</sup>

Residents who do not hold titles to the land or real estate they occupy, including family members and extended family households, are reliant on the landowner or possessor to protect their interests. If the landowner or possessor is unwilling or unable to negotiate a compensation package that provides for the extended family members then the family must make alternative arrangements. According to GAIA, in cases where there is an extended family living on a *khashaa* it is up to the landowner or possessor to negotiate compensation as best they can.<sup>56</sup> People who are renting also have no voice in the redevelopment process.

Currently there are no special measures to ensure equal participation of all and consultation with those affected by the redevelopment in specific and different ways including women, the elderly, youth and people with disabilities.<sup>57</sup> For example, while the Development Law includes a clause to ensure that new infrastructure must include conditions for easy access for people with disabilities, there is no provision requiring consultation on the planning and design of the new infrastructure with people with disabilities who may not be title holders but would nevertheless be affected by the redevelopment. If the landowner or possessor fails to raise issues or negotiate to obtain needed provisions for any disabled person living in their *khashaa* or home, then there is no other way for that disabled person to engage in the process.<sup>58</sup>

The Redevelopment Law also does not explicitly recognize that different groups may be affected differently by redevelopment and make provisions to ensure that their rights are equally protected. This should cover the full spectrum of affected persons, including

---

possession is to “be in legitimate control of the land in accordance with the purpose of its use and terms and conditions specified in respective contracts”; and to use land is “to undertake a legitimate and concrete activity to make use of some of the land’s characteristics in accordance with contracts made with the owners or possessors of the land.

<sup>55</sup> Amnesty International interview with Steps Without Borders, 14 March 2016.

<sup>56</sup> Amnesty International interview with GAIA, 15 March 2016.

<sup>57</sup> The General Administrative Law was adopted by the Mongolian Parliament on 19 June 2015 and came into effect on 1 July 2016. Although this law has some provisions to ensure citizens’ involvement, including organizing hearings to inform and get citizens’ opinion in the administrative decision-making process and planning, but it has yet to be fully implemented.

<sup>58</sup> Amnesty International interview with Songino Independent Living Centre, 2 November 2015, and interview with the Business Incubation Centre for Persons with Disabilities, 4 November 2015. Although it is not fully explored in this paper, special measures might be required to ensure equal participation. For example, the World Bank has reported that households headed by women are significantly more likely to be in financial stress than households headed by men. World Bank, *Mongolia - Gender disparities in labor markets and policy suggestions*, 2013, available at: [documents.worldbank.org/curated/en/2013/01/17694501/mongolia-gender-disparities-labor-markets-policy-suggestions](http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/01/17694501/mongolia-gender-disparities-labor-markets-policy-suggestions)

marginalized groups. When necessary this should be done through the adoption of special measures or procedures.

### 3.2 RISK OF HOMELESSNESS

Under the existing laws and procedures there are no processes to protect individuals, especially renters, and non-landowners and possessors, from forced eviction or safeguards to ensure that they are not left homeless as a result of redevelopment. This applies to both ger area redevelopment and redevelopment of inadequate public housing.

Landowners and possessors can also be at risk of homelessness if the project implementer fails to fulfil its obligations under the bilateral and tripartite agreements to provide temporary accommodation or new housing. This is particularly pertinent for cases where the landowner has handed over their land or apartment to the private developers and is receiving rent money to pay for temporary accommodation until the new building is ready. The economic downturn, among other reasons, has meant that some project implementers have not been able to proceed with construction. Several families told Amnesty International they feared that they would be made homeless because construction was delayed for financial reasons which could mean that companies would be unable to continue to pay rent money for temporary accommodation.

#### **RESIDENTS MADE HOMELESS IN SUKHBAATAR DISTRICT**

**Redevelopment plans have gone badly wrong for residents of Building #3, an old, dilapidated building located in the 10<sup>th</sup> *khoroо* of Sukhbaatar district. Their building became uninhabitable after heating pipes, windows and door were removed and rubbish dumped inside the building. Five households, including a man with disabilities and a family with young children spent the winter of 2015/16 in the building without central heating. Winter temperatures in Ulaanbaatar can reach -30°C.**

In early 2015, residents of Building #3, a two-storey, 51-apartment building with no toilets or running water, were approached by a private developer who proposed tearing down the existing building and construction of a new apartment block. It was an attractive offer and between April and July 2015 at least 28 households from Building #3 negotiated a resettlement and compensation package with the private developer and moved out of the building. These residents were given a lump sum of money to cover rent costs for one year while the new apartment block was being constructed. Some households, however, were sceptical and did not negotiate for a new apartment with the company. This was not the first time a company had approached residents with promises to provide new accommodation that had not materialized.

To show their willingness to move and to encourage others to move, the company asked residents to remove the windows and front door of their apartments. After several households did this, the building was further vandalized for pipes and materials and rubbish was dumped in the building. Radiators and central heating pipes were removed even though a number of households who had not agreed to move were still living in the building, as well as some households who were renting. Some residents told Amnesty International that the heating pipes were removed by representatives from the company but Amnesty International has not been able to independently verify this.

The city government authorities did take steps to notify residents that the company seeking to negotiate with residents was not the same company which had been given authorization to carry out the construction, including in a letter to residents dated 22 April 2015. However, when Amnesty International interviewed

residents between March and May 2016, not all of them had been aware of the letter or that the company was not authorized to negotiate with them at the time of signing.

After a year had passed construction had stalled and the rent money ran out. Without rent money families had to choose between staying with relatives, paying rent for alternative accommodation at their own expense, or moving back into Building #3. For some households, moving back to Building #3 was not an option because, in addition to no heating, their apartment has no front door or windows and is therefore uninhabitable.

Among those who did not sign a deal with the private developer is a disabled man confined to a wheelchair. He spent the winter in building #3 and told Amnesty International he would rather stay in his own flat than be a burden to his relatives. Four other households were in the same situation, stuck in Building #3 during the winter of 2015/16 with nowhere else to go. At least nine households that did not sign with the private developer moved out during the winter at their own expense because the conditions in Building #3 were intolerable. But as the weather warmed beginning in April 2016, five households moved back because the cost of paying rent for alternative housing was too high.

Residents who stayed during the winter relied on stoves and electric heaters to keep warm. But they have since received electricity bills they cannot afford to pay, leaving the building residents at further risk of having their electricity cut.

Residents have made numerous and frequent appeals to different local government authorities calling for the central heating to be reconnected and repairs made to the building. Residents also submitted a claim to the Administrative Courts to have the private developer's authorization to carry out the construction revoked.<sup>59</sup> The private developer has appealed the case to the Supreme Court at the time of writing. The government initially refused to take any responsibility, claiming that they do not guarantee the process or mediate in disputes unless the residents have signed a tripartite agreement – a contract between the apartment owner, the private developer and the Capital City Governor outlining the terms of the resettlement and compensation agreed.

Amnesty International raised the issue via an urgent appeal (Urgent Action: 77/16 Index: ASA 30/3743/2016) in March 2016 and an update in September calling on the Capital City Governor to provide emergency, alternative and adequate accommodation to be provided for all households from Building #3 who need it and met with the Chair of the City Council on 13 June 2016 to reiterate these calls.<sup>60</sup>

On 24 June the Capital City Governor signed Decree A532 which agrees to provide alternative accommodation

---

<sup>59</sup> This court case is against the private developer which was granted to carry out the redevelopment of inadequate buildings, including Building #3 in the 10<sup>th</sup> *khoroо* of Sukhbaatar district. The residents in this case claim that the private developer used fraudulent documents to obtain the authorization to carry out the redevelopment. This court case is not against the private developer which negotiated bilateral agreements with residents and which did not have authorization to carry out the redevelopment in that area.

<sup>60</sup> See further, Amnesty International, *Mongolia: 200 people face imminent risk of homelessness* (Index: ASA 30/3743/2016) on 31 March 2016 and further Information (Index: ASA 30/4793/2016) on 8 September 2016.

for 10 households - the number of households living in Building #3 at the time of writing, to resolve the matter of the project implementer and initiate the selection process for a new one, and to seal the building.<sup>61</sup> However, on 29 June local elections were held in which the Governor and the ruling party were defeated, putting this process into question. As of writing, no households from Building #3 have been provided emergency, alternative and adequate accommodation.

While Amnesty International welcomes the commitment to provide temporary accommodation to 10 households, the remaining affected households who are either staying with relatives or having to pay rent for alternative accommodation at their own expense also require emergency, alternative and adequate housing.

The government must ensure that any violation of the right to adequate housing by “third parties” such as landlords or private developers are prevented. Where such infringements occur, the relevant authorities, in this case the Capital City Governor’s Office, should act to prevent any further deprivations and guarantee affected persons access to legal remedies or redress for any infringement of their rights. The authorities must provide emergency, alternative and adequate housing to all those who cannot provide for themselves and ensure that no one is left homeless or at risk of human rights violations as a result of an eviction.

### 3.3 VOLUNTARY OR INVOLUNTARY RESETTLEMENT

There is lack of clarity among some residents, NGOs and public officials alike as to whether landowners can refuse to sign an agreement with the project implementer and remain on their land even where the project has obtained support of 80% of other landowners in the area.

Both residents and NGOs told Amnesty International that any landowner or possessor who failed to sign a tripartite agreement after the 80% threshold was reached would face eviction with little compensation (previously the ger area guidelines put the threshold at 75%). Some residents thought there was a risk of receiving no compensation if they refused to sign an agreement with the project implementer. As evidence, residents and NGOs pointed out that although Article 4.17 of the Ger Area Operational Procedures state that signing a bilateral and tripartite agreement is voluntary, the Procedures also state that any landowner or possessor who refuses to sign a tripartite agreement shall be compensated the value of their land/real estate and evicted.<sup>62</sup> (see appendix section 2 for more details)

The NGO Forum, which represents a number of NGOs in Mongolia, stated in their submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights ahead of the Committee’s review of Mongolia in June 2015:

*“According to the regulation, the [redevelopment] project is to start if an agreement is reached with 75% of land and immovable property owners or possessors who reside on the lands planned for redevelopment, thus making it unnecessary to strike a deal with the remaining 25% of the stakeholders. The latter may be forced to relinquish their lands in return for a compensation even [if] the owner does not*

<sup>61</sup> Decree A532 issued by the Capital City Governor and Ulaanbaatar City Mayor, 24 June 2016; unofficial English language translation on file with Amnesty International.

<sup>62</sup> Ger Area Operational Procedures, Article 4.16.

*accept [sic]*".<sup>63</sup>

In July 2015, Ts. Davaasuren MP spoke to the media about the 80% quota saying:

*"In recent years, people's lands have been intruded upon and taken away...If activities to attack citizen's property become widespread then we should amend the law immediately. People who invested all their money into building their own houses have to free their land because of the decision made by 80% of people".*<sup>64</sup>

The understanding that refusal to sign an agreement may nonetheless result in eviction has been reinforced by comments made by public officials calling for more robust regulation to make it easier to evict people in redevelopment affected areas. Speaking to the media in 2013, the then-Capital City Governor (cited in the interview as Mayor) called for regulations to allow the capital city government to appropriate land for redevelopment noting that:

*"if a decision is not made at the policy level shortly, the city authorities, in accordance with Article 62.2 of the Constitution, would have to develop its own regulations for compulsorily acquiring land. It is to make landowners understand that freeing their land is the appropriate thing to do considering public and their own needs by introducing regulations to acquire land".*<sup>65</sup>

In the same interview the Capital City Governor stated that:

*"Looking at international experience, if 70% of residents are supporting the project and then for the remaining ones you provide the value of the land and acquire their land. In other words, it means to acquire the land with force after paying a fixed land price. ... In that case it's not a violation of human rights. The reason is that people who are resisting to free their land are violating other people's right to live in better conditions.*

*It's also happening in the case of inadequate buildings, where the rights of people who would like to exchange an old flat for a new flat and would like to live comfortably, are being violated. It says that one person's rights are restricted by other people's rights. ... Currently there are incidents where the work is stuck because some of the households*

---

<sup>63</sup> NGO Forum, "Report submitted to the 55<sup>th</sup> session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in Mongolia", page 8, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fCSS%2fMNG%2f20525&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fCSS%2fMNG%2f20525&Lang=en)

<sup>64</sup> Zuunymedee News, *There is almost a fight over land*, 9 July 2015, No. 140; on file with Amnesty International.

<sup>65</sup> T. Batsaikhan, *E. Bat-Uul: We have the authority to acquire land for development*, on file with Amnesty International. Article 62.2 of the Constitution states that: "The authority of higher instance shall not take decision on matters coming under the jurisdiction of local self-governing bodies. If law and decisions of respective superior State organs do not specifically deal with definite local matters, local self-governing bodies can decide upon them independently in conformity with the Constitution."



*are like this. The only thing for us to do is to wait until they negotiate”.*<sup>66</sup>

Such statements by officials have caused confusion and anxiety among residents, NGOs and others as to whether people who don't sign a tripartite agreement will be evicted or not, and whether, in practice, resettlement is really voluntary or involuntary.

When it comes to the negotiations, the government prefers to take a hands-off approach emphasizing that resettlement is voluntary and that landowners and possessors and project implementers must agree a resettlement and compensation package bilaterally. However, this can leave landowners and possessors who lack information about the redevelopment project and their rights at risk of being exploited by the project implementer looking to profit as much as possible in the negotiations. GAIA officials told Amnesty International that it is common that some people may get more compensation than others and that it depends on how good a negotiator you are.<sup>67</sup> The view that residents who 'lose out' only have themselves to blame distorts the reality of the information, resource and knowledge imbalance that exists between the landowners and possessors and the private developer with whom they are negotiating.

As the then-Chair of the Ulaanbaatar City Council, D. Battulga, stated when he spoke to the media about the ger area redevelopment in March 2016:

*“One principle in the redevelopment planning is that the city isn't involved in this work. In other words, the landowner and project implementer are the two parties involved. They should negotiate themselves. To talk about exchanging their land for flats or for cash is the principle of the market economy. Before 2012 we breached the rights of people that were protected under the Constitution. At that time we said that...acquiring the land is compulsory. Now we say that a family should know how to evaluate their land and property. ...We did not do anything to attack people's property”.*<sup>68</sup>

One resident told Amnesty International that her family saw no choice but to sign a bilateral agreement and that they were told by the project implementer that if they did not negotiate and sign an agreement, the company would utilize the provisions in the law to have them evicted. The project implementer also told them that they may receive no compensation if they continued to resist.<sup>69</sup> From conversations with other residents and NGOs, Amnesty International found that the perception that residents have no option but to negotiate and sign a bilateral and tripartite agreement with the project implementer is not uncommon.

---

<sup>66</sup> Daily News, *Bat-Uul: Mayor introduced ger re-planning project*, 24 March 2016, print edition, p1&5, on file with Amnesty International.

<sup>67</sup> Amnesty International interview with GAIA, 15 March 2016.

<sup>68</sup> E. Enkhbold, *D. Battulga: if anyone is against the public needs there is a question of going to hold the party accountable*, Daily News, 28 March 2016, pp2&11, on file with Amnesty International.

<sup>69</sup> Amnesty International interview with affected resident, 20 March 2015.

### 3.4 LACK OF CLARITY ON REDEVELOPMENT PROCEDURES AND RIGHTS OF RESIDENTS

With a number of laws and policies on redevelopment being recently written and amended, residents are confused about their rights and how the redevelopment process should work in practice. After receiving complaints on redevelopment from affected residents, the Parliamentary Standing Committee on Complaints - a parliamentary body made up of MPs to receive and respond to complaints received from the public - set up a working group to look into the nature of the complaints being made about the redevelopment process.

The working group found that:

*“...most of the complaints from citizens are connected with a lack and insufficiency of information on ger area redevelopment, relevant laws and knowledge of their own rights and ways to protect these rights. It is necessary for the city authorities responsible for implementation of ger area redevelopment to organize more effective work on providing information and knowledge to citizens, conduct regular advertisement and correct information to the public and provide more active participation for them”.<sup>70</sup>*

Based on the findings of the working group, the Standing Committee issued Resolution No.12 on 17 June 2015. The resolution outlined seven steps which the Mongolian government should take including improving the legal framework for the ger area redevelopment project, paying particular attention to evaluation of land and immovable property, and informing residents of their rights and responsibilities under the redevelopment projects.<sup>71</sup>

The 2014 GAIA operational report, a biannual report on the implementation of ger area redevelopment, cites that they received a total of 204 communications in the form of comments, complaints and requests about redevelopment.<sup>72</sup> Of the 204 communications 75 were complaints and were mostly in relation to the activities of the project implementer including complaints that the project implementer was only valuing land and not other real estate on the property; that the valuations of the project implementer were too low; that the size or number of apartments being offered as compensation was insufficient; and that the project implementer was engaging in bullying tactics and fraudulent claims to trick landowners and possessors.<sup>73</sup> For the year 2016, as of March, GAIA had received 47

---

<sup>70</sup> Parliamentary Standing Committee on Complaints, *Report of the Working Group on Improvement of Ger Area Conditions and Progress of Redevelopment Planning Projects in Accordance with Complaints Received by Residents to the Parliamentary Standing Committee on Complaints*, 2015, unofficial English language translation on file with Amnesty International.

<sup>71</sup> Resolution of the Parliamentary Standing Committee on Complaints, No. 12, 17 June 2015; unofficial English language translation on file with Amnesty International.

<sup>72</sup> GAIA, *Operational report of the Capital City Ger Area Development Agency*, 2014, p75; unofficial English language translation on file at Amnesty International.

<sup>73</sup> GAIA, *Operational Report of the Capital City Ger Area Development Agency*, 2014, p75; unofficial English language translation on file at Amnesty International.

comments, complaints and requests.<sup>74</sup>

Amnesty International also found through interviews with affected residents that there was sometimes a lack of information about and/or understanding of the process and people's rights. Despite the list of rights provided in the legal and policy framework, including the right to demand and see relevant information and to submit proposals, comments and complaints, not all residents who spoke to Amnesty International were well informed. Two companies told Amnesty International that information they provide to GAIA including their resettlement plans and monthly activity reports are not made public. They also said that when seeking selection as project implementer they generally only share with residents some drawings of what they propose to build for comment. One company told Amnesty International that after the company has been selected and started construction the company will hold public meetings if it is demanded by residents but otherwise do not have any systems in place for providing or sharing information with affected residents.<sup>75</sup>

Even where there are procedures in place, they are not always followed in practice. Although landowners and possessors have the right to see plans and other relevant documentation, the representative from the 9<sup>th</sup> and 10<sup>th</sup> *khoroos* of Chingeltei told Amnesty International that the citizens' representative body had not received the plans and were told that they would only get to see them once they were finalized.<sup>76</sup> Two project implementers operating in the 9<sup>th</sup> and 10<sup>th</sup> *khoroos* of Chingeltei district had their authorization to carry out the project cancelled by the outgoing Capital City Governor on 30 June 2016 for not carrying out the work within six months and for "repeated serious operational violations".<sup>77</sup>

### 3.5 RIGHT TO REMEDY

Residents who are dissatisfied with either the ger area redevelopment or redevelopment of inadequate public housing can complain to the authorities, to the Parliamentary Standing Committee on Complaints, or seek redress via the Administrative or Civil Courts.

Under the terms of the model formats for tripartite agreements for ger area redevelopment and inadequate public housing, disputes should be resolved through mutual agreement.<sup>78</sup> The model format for inadequate housing further adds that if a dispute cannot be resolved

---

<sup>74</sup> Amnesty International interview with GAIA, 15 May 2016.

<sup>75</sup> Amnesty International interview with construction companies on 4 and 10 August 2016.

<sup>76</sup> Amnesty International interview with Chingeltei Sarwol Resident's Committee to Support the Ger Area House Project, which represent residents in the 9<sup>th</sup> and 10<sup>th</sup> *khoroos* of Chingeltei, 7 December 2015.

<sup>77</sup> Decrees A/568 and A/572 issued by the Capital City Governor and Ulaanbaatar City Mayor, 30 June 2016; unofficial English language translation on file at Amnesty International.

<sup>78</sup> A Model Format of a Tripartite Agreement to be Concluded Among Parties Involved in the Projects for Re-Planning and Constructing of Inadequate Public Housing not Complying with the Operational Requirements, Article 8.5 and a Model Format of a Tripartite Agreement to be Concluded among Parties Involved in the Projects for Re-Planning and Constructing of Ger Area Land, Article 7.1; unofficial English language translation extract on file with Amnesty International.

through negotiation then it should be decided by the courts.<sup>79</sup> As a signatory to the tripartite agreements, GAIA or the GPA (which sign the tripartite agreements on behalf of the Capital City Governor) can play a mediating role to help resolve any disputes between the landowner or possessor and the project implementer. However, residents of the 14<sup>th</sup> *khoroо* of Bayanzurkh told Amnesty International that GAIA did not play any helpful role in trying to resolve disputes and that its typical response to any disputes is to tell both parties to continue negotiating to sort out their differences.<sup>80</sup>

Complaints made to the authorities are not always properly addressed. When the heating was removed from Building #3 in the 10<sup>th</sup> *khoroо* of Sukhbaatar and living conditions became unbearable, several residents made numerous and frequent complaints to city government officials, but the authorities took no action. In October 2015, residents received a response from the Centre for Receiving Complaints about the living conditions in Building #3. The response concluded that it was impossible to reconnect the heating and advised the residents to take steps to hold the company to account and claim compensation.<sup>81</sup> When Amnesty International met with the GPA in March 2016, they claimed that the government was under no obligation to provide alternative housing to the residents of Building #3 even though the building had become uninhabitable.<sup>82</sup>

To seek redress through the courts, residents, individually or collectively can apply to the Administrative or Civil courts.<sup>83</sup> In administrative cases, the court is obliged to conduct its own investigation of the allegations. Individuals or groups can also take a company to civil court for disputes related to their agreement with the project implementer. Civil court is different to administrative courts in that each party must provide evidence to the court to support their claims. Both civil and administrative courts can be pursued to the Supreme Court level.

---

<sup>79</sup> A Model Format of a Tripartite Agreement to be Concluded Among Parties Involved in the Projects for Re-Planning and Constructing of Inadequate Public Housing not Complying with the Operational Requirements, Articles 8.6; unofficial English language translation extract on file with Amnesty International.

<sup>80</sup> Amnesty International phone conversation with 14<sup>th</sup> *khoroо* of Bayanzurkh resident's committee member on 25 May 2016. In their 2014 Operational Report, GAIA acknowledged that progress in concluding tripartite agreements was slow due to a lack of knowledge and information among landowners and possessors about the need to conclude a tripartite agreement, a lack of interest from project implementers to conclude the agreements, and GAIA's own limited authority to enforce signing of the tripartite agreement. *GADA (current GAIA) Operational Report, 2014*, p63; unofficial English language translation on file with Amnesty International.

<sup>81</sup> Response to Building #3 residents from the Centre for Receiving Complaints, complaint received 16 September and closed on 2 October 2015. Copy provided by residents of Building #3. Unofficial English language translation extract on file with Amnesty International.

<sup>82</sup> Amnesty International interview with GPA, 21 March 2016.

<sup>83</sup> Administrative cases are between an individual or a group and a state authority or public servant and can be used to challenge a resolution, act, decree or policy of the government.

Residents from one affected area told Amnesty International that they were reluctant to pursue legal remedies for breaches to their bilateral and tripartite agreements.<sup>84</sup> They told Amnesty International that the company in question was already facing financial difficulties and the residents were concerned that a legal challenge could result in them not receiving anything at all and could jeopardize the progress of the sub-project. Residents of Building #3 and neighbouring buildings submitted a case to the Administrative Court in April 2013 to have the project implementing company's authorization to carry out the redevelopment work revoked. After more than three years that case has been appealed by the company to the Supreme Court. Using the courts has not proved to be either a timely or effective means for remedying the very urgent situation facing the residents of Building #3. On the contrary, the GPA has told Amnesty International that the government is waiting for the outcome of the court case before taking any steps for the residents of Building #3, which has prolonged their suffering and left them in indefinite limbo.

---

<sup>84</sup> Amnesty International interviews with members of a temporary resident's council, Ulaanbaatar, between November 2015 and June 2016; unnamed at request of residents who wanted to avoid further trouble with the company.



## 4. CONCLUSION AND KEY RECOMMENDATIONS

### 4.1 KEY FINDINGS

Despite the advanced stage of the redevelopment agenda in Ulaanbaatar, Mongolia's capital, the laws and regulations are lagging behind actual practice. The implementation of the redevelopment agenda is marred by a lack of information on eviction, compensation and resettlement and does not meet international standards on genuine consultation. Local authorities leave affected residents to engage directly with private developers to negotiate compensation. This has led to confusion and uncertainty about the process and about the rights of those affected.

The current arrangement does not provide for sufficient regulation and monitoring of these processes nor effective protection of people's right to adequate housing. At the time of writing new operational procedures for ger area redevelopment had been drafted and were waiting for approval. While the new procedures are better aligned to the existing laws, they continue to contain ambiguities about how the process should work in practice and replicate shortcomings that currently exist in the laws. For the new procedures to be effective, they would need to include strong and clear safeguards to protect against forced eviction and homelessness, strong and clear information on the rights of all affected residents, including right to genuine consultation, access to information and rights to remedy.

In the absence of clear, cohesive and adequate government laws and regulations, enforcement, and monitoring, Amnesty International is concerned that residents in areas affected by redevelopment face risks to their right to adequate housing, and has identified the following key failings:

- Laws and policies do not recognize the rights of those who do not have legal title for the land or housing they occupy to participate in consultation processes on redevelopment;
- Lack of safeguards to protect against the risk of forced eviction and homelessness;
- Lack of information or clarity from government agencies and private developers means that residents are often misinformed or unclear about whether resettlement is voluntary or involuntary;
- Lack of clarity on redevelopment procedures and rights of residents due to changes to the legal and policy environment, putting residents at risk of violations to their right to adequate housing;
- Laws and policies on redress are unclear and lack specificity on options for those individuals negatively impacted by redevelopment to raise complaints and seek settlement of disputes.

To protect effectively the right to adequate housing of a population, the Mongolian government must ensure that any possible violations of these rights, including by third parties, such as landlords or private developers are prevented. Where such infringements do occur, the relevant public authorities should act to prevent any further deprivations and to guarantee affected persons access to legal remedies or redress for any infringement of their rights. In order to begin to address the failings in the current legal and policy framework, Amnesty International urges the authorities undertake the following recommendations.

## 4.2 RECOMMENDATIONS

### **To the Capital City Government:**

- Make a public statement clarifying the rights of people affected by urban redevelopment especially on the right of residents to refuse to enter into an agreement with the project implementer and its implications;
- Ensure that all persons, regardless of tenure status are protected from forced evictions and homelessness;
- Ensure that all affected persons, regardless of tenure status are provided all the necessary information on the redevelopment process and that such information is publicly available and easily accessible. This must include information on the avenues for participation and consultation, ways to access their rights to remedy, and rights to access legal aid;
- Ensure the rights of non-landowners, apartment owners and possessors and others working on behalf of affected residents are recognized and that avenues for their participation in the redevelopment process are established and publicized;
- Ensure that the process for consultation for redevelopment allows for genuine consultation by increasing the period of time available for consultation, the involvement of public officials in talking to and listening to residents, and that information is publicly available and easily accessible;
- Recognize that redevelopment affects people in different ways and include special measures to ensure participation of all those affected including women, minorities and other groups who may be at risk of being excluded from the process due to their status and identity;
- Explore all feasible possibilities to address the concerns of those refusing to move out of unsafe and/or structurally unsound buildings and where these have been exhausted and an eviction is the only alternative, ensure that the eviction and alternative housing provided meet the relevant criteria as per international human rights standards.

### **To the Ministry of Urban Construction and Development:**

- Legislate and enforce a clear prohibition on forced evictions and strengthen safeguards to protect against the risk of homelessness including by requiring adequate notification of eviction for all tenants, regardless of a tenancy agreement;



- Ensure that all policies and procedures being amended or drafted by the working group are in line with international human rights law and standards as well as the other domestic legislation on redevelopment and that all discrepancies are addressed in a manner that provides the greatest protection to residents affected by redevelopment and so that there is no ambiguity concerning the process or the rights of individuals and communities affected by redevelopment;
- Establish monitoring by an independent body. The independent body must have the full authority to initiate assessments into whether human rights are being violated and to receive complaints on such violations from the public. The independent body should be given the authority to hold project implementers and the government accountable for any human rights violations in relation to the redevelopment process.

**To the Parliament:**

- Amend the Urban Redevelopment Law and any other relevant legislation and procedures to guarantee the rights of everyone affected by redevelopment including the right to genuine consultation;
- Amend Article 22 of the Redevelopment Law to include the rights of non-landowners and possessors so that all members of the community and others are able to receive information and be consulted;
- Amend Article 68.6 of the Law on Court Decision Enforcement Agency to bring it in line with Article 42.4 of the Land Law so that evictions can only take place between 15 May and 15 September;

**To the Court Decision Enforcement Agency:**

- Develop and adopt guidelines for evictions based on the UN Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement, and in compliance with international human rights law and standards, including providing adequate notification of any eviction and obliging attending officials to wear identification. Cease carrying out evictions during winter;
- Develop and maintain accurate data on the number of evictions carried out and how many of those are connected to the redevelopment agenda.



# APPENDIX: MONGOLIA'S LEGAL AND POLICY FRAMEWORK FOR REDEVELOPMENT

Mongolia's redevelopment process is governed by a thicket of national laws, as well as policies and procedures developed at the city level that often overlap and sometimes contradict each other.

## 1. NATIONAL LAWS

The main national laws related to urban redevelopment are the Urban Development Law (2008), and the Urban Redevelopment Law (2015).<sup>85</sup>

### URBAN DEVELOPMENT LAW AND URBAN REDEVELOPMENT LAW

The Urban Development Law (Development Law) was first passed in May 2008 and was successively amended in February, June and November 2015. The purpose of the Development Law is to coordinate relations between the "state, entities, and citizens" with relation to urban development projects and plans, and to ensure that development is financially sustainable and appropriate for the area and implemented in accordance with relevant policies and plans (Article 1.1).

The Urban Redevelopment Law (Redevelopment Law) passed in June 2015 deals with redeveloping built-up areas, inadequate public housing and ger areas, and re-planning of public land in order to "ensure a healthy, safe and comfortable living environment" (Article 1). This new law has required changes to other laws and policies to ensure coherence. The Land Law, for instance, which has already been amended 15 times since it came into effect in 2003, was amended four times in 2015. The Development Law, which passed in 2008, was amended three times in 2015. Similarly, city-level procedures passed in 2013 prior to the Redevelopment Law are being updated by the Ministry of Construction and Urban Development (MCUD) at the time of writing.

MCUD has also been updating various policies to bring them into line with the Redevelopment Law. The MCUD approved the Operational Procedures for Demolishing and Rebuilding Inadequate Public Housing Not Complying with Operational Requirements (Inadequate Housing Operational Procedures) on 5 July 2016. These procedures outline the steps to develop and implement redevelopment of public housing buildings which are assessed to be unsafe and/or structurally unsound, in accordance with the Redevelopment

---

<sup>85</sup> Other laws including the Land Law, the Housing Law, Civil Code, Civil Procedure Code, Law on Legal Status of Cities and Towns, Law on Allocation of Land to Mongolian Citizens, the Construction Law, and the General Law on Administration are also indirectly relevant to urban development but are beyond the scope of this report.

Law. These procedures replace the Operational Procedures for Inadequate Public Housing which were developed at the city-level and approved by the Ulaanbaatar City Council Presidium in June 2014. The MCUD has also developed new procedures for ger area redevelopment which, when approved, will replace the city-level developed Operational Procedures for Ger Area Redevelopment.

Both the Development and Redevelopment Laws identify key principles which should underscore their implementation. The Development Law's principles include ensuring balance between human safety, ecology, economic and social development, and ensuring equal rights of each party participating in the development process.<sup>86</sup> The Redevelopment Law's principles are community participation and commitment to public interest.<sup>87</sup> However both laws typically use the word "citizen" rather than "individual" thus excluding non-Mongolian residents from the protections they provide.

The Development Law outlines a wide range of documentation required at both the national and local level for implementing development projects, including regional development plans, general development plans of towns and villages, a baseline assessment of urban planning, redevelopment project plans of towns and villages, and sub-project general plans (Articles 11.1 and 12.5). The Redevelopment Law, states that redevelopment projects must comply with development documentation required under the Development Law (Articles 3.2 and 14.2).

For urban redevelopment activities, the Redevelopment Law divides the process into four phases with enumerated steps in each phase - the preparation phase, the planning and development phase, the implementation phase and the completion phase. Chapter three on activities and implementation also includes requirements for selecting a project implementer (Article 19) and for selecting a redevelopment site (Article 20).

Both laws outline rights and responsibilities of parties involved in development and redevelopment. The Development Law includes a broad list of rights and responsibilities that applies to all "entities, organizations and citizens" in implementing urban development activities, including the responsibility to follow all laws, norms and regulations and to prevent environmental pollution and meet hygiene and safety requirements (Article 22).

The Redevelopment Law lists separate rights and responsibilities for landowners and possessors and for the project implementer. The rights of non-landowners and possessors are not specified in the Development Law and non-landowners and possessors have no rights or responsibilities under the Redevelopment Law. In both laws it is not always clear what is a right and what is a responsibility.

## **REDEVELOPMENT LAW: ARTICLE 22**

### **The rights and responsibilities of citizens participating in the project:**

---

<sup>86</sup> Urban Development Law, Article 4.1.

<sup>87</sup> Urban Redevelopment Law, Article 5.

- To submit a project proposal;
- To have their land and real estate appraised;
- To see and demand to see the project implementation plans and other relevant documentation;
- To conclude agreements and conduct negotiations with respect to project implementation;
- To initiate and request involvement from the land and real estate owners and possessors who are not in support of the project;
- To get acquainted with and receive information about the process of the project and demand compliance with their contractual obligations;
- To be provided with temporary land, accommodation and settlement during the project implementation period;
- Not to have any errors in the land and real estate ownership documents;
- To provide complete, true and accurate information and documents required for project implementation;
- To participate in project implementation through a citizens' representative organization;
- To send feedback and complaints to the Monitoring Committee in relation to the project implementation activities.

## **REDEVELOPMENT LAW: ARTICLE 23**

### **The rights and responsibilities of the project implementer:**

- To have the land and real estate appraised by an authorized third party in cooperation with the land and real estate owners and possessors;
- To inform the owners and possessors about the sale and purchase price of the land and real estate on the selected development site;
- To be responsible for finding the sources of financing of the project and expenditure in respect of the project implementation;
- To submit a proposal to make changes in the planning based on the request received from land and real estate owners and possessors of the selected development site;
- To develop and organize the approval and implementation of the projects and plans, to negotiate and conclude agreements with the Governor of the *aimag*, capital city, *soum* or district and the land and real estate owners and possessors, and to evaluate the project performance together with the parties;

- To report to the parties about the project implementation and have the report reviewed by the Monitoring Committee;
- To provide the parties with true and accurate information and surveys in relation to the projects and plans as well as the required information;
- To comply with the environmental, health, safety and other relevant legislation, norms and rules, procedures and standard requirements in their project implementation;
- To comply with the requirements of Article 15 of the Law on Construction<sup>88</sup> and Article 24 of the Urban Development Law<sup>89</sup> during project implementation.

Importantly, the Development Law includes no information about the possibility of evictions in the process of implementing development plans, however the Redevelopment Law, notes that if a project implementer cannot agree a deal with a landowner or possessor then they can submit a claim to the courts “to free up the land in exchange for compensation” in accordance with the law (Article 14.7.3c).

#### MONITORING DEVELOPMENT

Both the Development and the Redevelopment Laws provide for some degree of monitoring of development and redevelopment projects.<sup>90</sup> However, under the laws, different government bodies have multiple and overlapping mandates which makes it confusing to understand how the process should work. There are also gaps in the implementation of the monitoring process which puts residents’ rights at risk. For example, the Redevelopment Law calls on the project implementer to appraise the value of land and real estate of a resident’s property, and to have this done by a third party and in cooperation with the landowner or possessor. However, the three companies which spoke to Amnesty International said that they do not get third parties to value land and real estate except in rare circumstances where the company and landowner or possessor cannot reach an agreement on a value.

Under Article 26.4.2 of the same law, a body called the “Monitoring Committee” also has the authority to organize appraisals in order to establish the amount of compensation. However, it is unclear how this would work in practice because the Monitoring Committee for a project is not set up in the phase where compensation amounts are agreed. According to the law, the Monitoring Committee is only set up in the third phase, the project implementation phase, which is well past the point when the project implementer and landowner or possessor have negotiated the compensation package.

The Monitoring Committee also has other responsibilities to monitor projects. However, the

---

<sup>88</sup> Article 15 of the Construction Law lists the rights and responsibilities of investors and clients in construction.

<sup>89</sup> Article 24 of the Urban Development Law lists activities prohibited under urban construction.

<sup>90</sup> See Articles 7.1.1 and 7.1.9, Article 8.1.3 and 8.1.4 and Article 9.1.5 of The Urban Development Law and Articles 8.14., 10.1.3, 14.7.4.c, 23.1.5 and 23.1.6 of the Urban Redevelopment Law.

MCUD told Amnesty International that no such body as a Monitoring Committee has been set up yet but they will be in the future when the new procedures for ger area redevelopment and other relevant procedures are approved and that the Land Relations Department and Urban Construction Department within the Ministry ensured compliance with the law.<sup>91</sup> Under the Inadequate Housing Operational Procedures, which were passed in July 2016, a Monitoring Committee must be established in accordance with the Redevelopment Law.<sup>92</sup> The Redevelopment Law also says that a special inspection body will conduct independent monitoring of project implementation. According to the MCUD, for redevelopment projects in Ulaanbaatar, this function should be carried out by the City Professional Inspection Agency.<sup>93</sup>

The Redevelopment Law allows for the establishment of a citizens' representative organization as one way to encourage community participation. Its establishment is one of the steps in the project preparation phase (Article 14.7.1.e) and according to Article 22, it "shall be established on a voluntary basis". The law defines such an organization as a non-profit organization represented by members of landowners and possessors in the affected area (Article 4.1.3).

Under the Redevelopment Law, the city council monitors implementation of projects, programs and plans and reviews the activity report prepared by the Capital City Governor (Article 10.1.3). Project implementers are also obliged to evaluate the project performance together with the Capital City Governor and the land and real estate owners and possessors, and to report to those parties about the project implementation and have the report reviewed by the Monitoring Committee (Articles 23.1.5 and 23.1.6). Article 14.7.4.c calls for the preparation of a project implementation report including financial accounts and an evaluation of the implementation of the agreement, which must be reviewed by the Monitoring Committee. However, two companies told Amnesty International that the reports they prepare on project implementation go to GAIA, and are not publicly available.<sup>94</sup>

## 2. THE REDEVELOPMENT PROCESS

In addition to the laws, there are also procedures, which outline the steps to be taken to develop and implement redevelopment plans. The procedures should give further details to complement and align with the Redevelopment Law. To implement ger area redevelopment GAIA follows operational procedures that were adopted at the city level before the Redevelopment Law was passed in June 2015. The GPA was using city-level operational procedures for implementing redevelopment of inadequate public housing. However new procedures for redevelopment of inadequate public housing drafted by an MCUD working group was approved by the Minister of Construction and Development in July 2016.<sup>95</sup> These

---

<sup>91</sup> Amnesty International interview with MCUD, 14 March 2016; MCUD letter to Amnesty International dated 7 September 2016, Ref 01/2343.

<sup>92</sup> Inadequate Housing Procedures, Article 5.7.

<sup>93</sup> MCUD letter to Amnesty International dated 7 September 2016, Ref 01/2343

<sup>94</sup> Amnesty International interviews with construction companies on 4 and 10 August, 2016.

<sup>95</sup> Amnesty International telephone conversation with MCUD, 24 June 2016. Under Article 8.1.5 and Article 8.1.6 of the Urban Redevelopment Law the MCUD has the authority to organise the approval of

new procedures replace the city-level operational procedures for inadequate public housing.

#### OPERATIONAL PROCEDURES FOR GER AREA REDEVELOPMENT

The Operational Procedures for Ger Area Redevelopment (Ger Area Operational Procedures) outline the steps to develop and implement redevelopment of residential housing in ger areas (Article 1.3.1). The procedures currently in use were approved by the Ulaanbaatar City Council Presidium in 2013. The MCUD working group has developed new procedures for ger area redevelopment to bring the procedures in line with the Redevelopment Law. These new procedures are waiting approval at the time of writing. Once approved by the Minister of Construction and Urban Development and registered, the new procedures on ger area redevelopment will replace the existing operational procedures.

Under the Redevelopment Law, the first phase of the redevelopment process for a project is site selection. Although Article 4 of the Ger Area Operational Procedures lists requirements for site selection, the site selection process has been replaced by “Model Format for Selecting a Site for Implementing Urban Redevelopment Projects” which were approved by the Minister of Construction and Development on 11 May 2016.<sup>96</sup> This is one example of the changing legal and policy environment for redevelopment which is contributing to the sense of confusion among affected residents.

There is a two stage process to select a private developer, referred to as the project implementer. The first step is to hold a vote among landowners and possessors to choose which company they prefer as the project implementer. Under Article 3.14 of the Ger Area Operational Procedures, the Ger Area Housing Project (GAHP) is responsible for presenting the proposals put forward by prospective companies, collecting the votes, and reporting the results to the Project Steering Committee.<sup>97</sup> However, the Procedures do not specify any quorum of voters or minimum number of votes required for a company to be considered the winner of the vote. Nor do the Procedures specify any minimum or maximum number of shortlisted companies that can participate in the presentation and voting.

The second step, according to the Ger Area Operational Procedures, is for the company which received the highest support in the vote to negotiate and sign bilateral agreements with the landowners and possessors. The company has 30-60 days, depending on the size of the affected area, to get this done.<sup>98</sup> GAIA can decide one time to extend the period for signing bilateral agreements by 30 days (Article 5.6). Bilateral agreements must be signed between each landowner or possessor in an affected area and the project implementer. Once these are signed, the landowner or possessor and the project implementer sign a tripartite agreement

---

and compliance with the rules, procedures, guidance, norms, and normative and implement standards in relation to urban redevelopment matters and to approve a model procedure for selecting the area for urban redevelopment projects.

<sup>96</sup> Amnesty International telephone conversation with MCUD, 24 June 2016.

<sup>97</sup> The GAHP has tasks related to ensuring community participation in ger area redevelopment areas in addition to its role of implementing resident-initiated redevelopment projects.

<sup>98</sup> Ger Area Operational Procedures, Article 3.16.



with the Capital City Governor.<sup>99</sup>

A company vying for the redevelopment contract must get no less than 80% of landowners and possessors to sign a bilateral agreement with them outlining the terms of a resettlement and compensation package, according to Article 14.7.1.d of the Redevelopment Law. However, Article 4.5.3 of the Ger Area Operational Procedures requires no less than 75% support to be obtained. Despite this contradiction, officials at GAIA told Amnesty International that, since the Redevelopment Law was passed, the level of support required – in the form of signed bilateral agreements – is 80%.<sup>100</sup> GAIA officials also told Amnesty International that the 30-60 day period is to get the initial 80% support but there is no time limit for getting the final 20% of residents to sign bilateral agreements.<sup>101</sup> This is in line with Article 3.15 of the Ger Area Operational Procedures which states that the project implementer “shall sign a bilateral agreement with each land and real estate owner and possessor”.

## BILATERAL AGREEMENTS

Based on the Ger Area Operational Procedures and the model agreement template, the bilateral agreement should include the following:

- General information about both parties – this includes full name and registration number;
- General information about the land and real estate – this includes size of the property, address, any immovable property, landownership/possession certificate number, real estate ownership certificate number;
- Compensation package – for example, if exchanging land for a new apartment: the location of the new apartment, which floor, the size and number of bedrooms, the value of the apartment, and when the apartment will be available, or payment terms in case of a sale and purchase transaction;
- Arrangement for any temporary accommodation while waiting for the new apartment to be constructed;
- Ways of resolving the temporary accommodation in case of exchange for an apartment;

---

<sup>99</sup> The tripartite agreement outlines the terms of the agreement negotiated between the landowner or possessors and the private developer. On 5 July 2016 the Minister of Construction and Development approved the following model tripartite agreement procedures via Decree 125 – A Model Format of a Tripartite Agreement to be Concluded among Parties Involved in the Projects for Re-Organizing the Ger Area Land; A Model Format of a Tripartite Agreement to be Concluded among Parties Involved in the Projects for Re-Planning and Constructing of Ger Area Land; A Model Format of a Tripartite Agreement to be Concluded Among Parties Involved in the Projects for Re-Planning and Constructing of Inadequate Public Housing not Complying with the Operational Requirements. This means that, depending of the redevelopment project, the tripartite agreement will be different.

<sup>100</sup> Amnesty International interview with GAIA, 15 March 2016.

<sup>101</sup> Amnesty International interview with GAIA, 15 March 2016.

- Ways to address risks that may arise in the course of project implementation;
- Ways of resolving disputes;
- Any other conditions agreed by both parties;
- Signature and seal of both parties.<sup>102</sup>

After the bilateral agreements are signed, the Capital City Governor will review the project plan and approve it. According to Redevelopment Law Article 14.7.2.d, at this stage, the three parties - the project implementer, the Capital City Governor and the landowners and possessors – can sign a tripartite agreement.

Article 4.17 of the Ger Area Operational Procedures states that signing bilateral and tripartite agreements is voluntary. However, Article 4.16 states that any landowner or possessor who refuses to sign a tripartite contract shall be compensated the appraised value of the land/real estate and be required to vacate the land. So the choice is either to sign a tripartite agreement or to be evicted. This clause in the Ger Area Operational Procedures contradicts the Redevelopment Law Article 14.7.3.c which states that a project implementer seeking to acquire land from real estate owner or possessor who has refused to sign a tripartite agreement needs to submit a claim to the courts to seek an eviction.

GAIA officials told Amnesty International that if the remaining 20% of landowners or possessors cannot arrive at an agreement with the project implementer then the government would have to establish the amount of compensation to be provided. GAIA officials also told Amnesty International that there has been no case so far under the current redevelopment agenda in which the government has intervened to acquire land under the provisions in the Ger Area Operational Procedures.<sup>103</sup>

Under the Ger Area Operational Procedures Article 3.19, before signing the tripartite agreements, the project implementer needs to produce a comprehensive resettlement plan and submit it to the Project Steering Committee. Two companies told Amnesty International that these resettlement plans are not made publicly available.<sup>104</sup>

Upon signing the tripartite agreements, the project implementation phase can begin. This is the point where landowners and possessors vacate their land and when evictions would take place against those who refused to sign a tripartite agreement (Redevelopment Law Article 14.7.3.b and 14.7.3.c and Ger Area Operational Procedures Article 4.16). According to the Redevelopment Law, a project implementer must submit a claim to the courts for an eviction. Evictions are carried out by the Court Decision Enforcement Agency. However, GAIA and the three private developers who spoke to Amnesty International said that in practice the project

---

<sup>102</sup> Ger Area Operational Procedures, Article 3.17 and additional details included in a model bilateral agreement provided by GAIA; unofficial English language translation on file with Amnesty International.

<sup>103</sup> Amnesty International interview with GAIA, 15 March 2016.

<sup>104</sup> Amnesty International interviews with construction companies on 4 and 10 August, 2016.

implementer continues to negotiate until an agreement is reached.

Under the Ger Area Operational Procedures, if a project implementer fails to commence construction work within six months, or repeatedly breaches rules and standards or breaches its obligations under the tripartite agreement, the Project Steering Committee can recommend that the project implementer's right to develop the area be terminated (Article 4.25). The outgoing Capital City Governor and Ulaanbaatar City Mayor issued six Decrees on 30 June 2016 cancelling authorization for six project implementers in redevelopment areas in Songinokhairkhan, Chingeltei, and Sukhbaatar districts.<sup>105</sup>

The Ger Area Operational Procedures do not give any information on the project completion phase. However, under the Redevelopment Law, a report must be prepared to show the accounts, financial calculations and an evaluation of the project, which is then reviewed by the Monitoring Committee (Redevelopment Law Article 14.7.4.c). According to the Ger Area Operational Procedures Article 5.5, GAIA also assesses project implementation and is required to produce a biannual report on the findings.

#### OPERATIONAL PROCEDURES FOR DEMOLISHING AND REBUILDING INADEQUATE PUBLIC HOUSING NOT COMPLYING WITH OPERATIONAL REQUIREMENTS

Another part of the redevelopment agenda involves the demolition of inadequate public housing not complying with operational requirements, which are public housing buildings, typically apartment blocks, which have been assessed to be unsafe and/or structurally unsound. Privatization of apartments began in 1997 and allowed many Ulaanbaatar residents living in apartment buildings/condominiums to obtain ownership of their apartment.<sup>106</sup> However, many of these buildings are poorly built, dilapidated and in urgent need of repair. Some buildings lack basic infrastructure including toilets and running water.

The Operational Procedures for Demolishing and Rebuilding Inadequate Public Housing not Complying with Operational Requirements (Inadequate Housing Operational Procedures) outline the steps for developing and implementing redevelopment of inadequate public housing. They were approved on 5 July 2016 by the Minister of Construction and Urban Development. These procedures replace the Operational Procedures for Inadequate Public Housing not Complying with Operational Requirements which were passed on 9 June 2014 by the Ulaanbaatar City Council Presidium and regulate the redevelopment of inadequate public housing. Under these procedures any redevelopment sub-project proposal to construct a new public housing building must provide apartment owners with apartments of equal or larger size. This process is overseen by the City General Planning Agency (GPA). This section looks at the new procedures but, at the time of writing, it is too early to assess their

---

<sup>105</sup> Decrees A/566, A/568, A/569, A/570, A/571, and A/572 passed by the Capital City Governor and Ulaanbaatar City Mayor, 30 June 2016; unofficial English language translations on file with Amnesty International.

<sup>106</sup> Chinzorig Batbileg, Advisor to the Director General, *Land privatisation in Mongolia: international seminar on land administration trends and issues in Asia and Pacific Region*, Administration of Land Affairs, Geodesy and Cartography, 19-20 August 2008.

implementation in practice.

According to the GPA, before a public housing building is eligible for redevelopment it must be assessed and found to be unsafe and/or structurally unsound. The inspection authority will inform the apartment owners and the Capital City Governor of their decision on whether the building has been found to be unsafe and/or structurally unsound. Based on assessments and reports of several government entities, the Capital City Governor makes the decision on the redevelopment of the building.<sup>107</sup>

The Redevelopment Law Article 16.2 states that the Capital City Governor (or *soum* or *aimag* governor) shall make a decision for prohibition on the use of a building based on the report prepared by the competent inspection organization on construction and urban development. Article 3.2 of the Inadequate Housing Procedures also states that the Governor shall make a decision to “suspend special licenses for running businesses or services from inadequate housing until the new building is built.”

Apartment owners should then submit a request to the Capital City Governor within 14 days for their building to be covered in the re-planning (Redevelopment Law 16.3, Inadequate Housing Procedures Article 3.4). Article 3.5 of the Inadequate Housing Procedures states that the request must be supported by no less than 80% of apartment owners.

The project implementation activities, including selection of a project implementer are conducted in line with the Redevelopment Law (Articles 1.4 and 4.2). For the selection of a project implementer Article 19.6 of the Redevelopment calls for the establishment of an Evaluation Committee to organize and conduct the selection process. The Inadequate Housing Operational Procedures expand on this and call for a representative of the apartment owners to be a member of the Evaluation Committee and specifies that the Committee must make a decision within 30 days (Articles 4.4 and 4.5).

After the Evaluation Committee has made its decision, the company will be granted the right to negotiate and sign bilateral agreements with the apartment owners (Article 4.8). Unlike the Ger Area Operational Procedures, the signing of bilateral agreements for inadequate housing comes after the company has been authorized as the project implementer.

## **BILATERAL AGREEMENTS**

According to the Inadequate Housing Operational Procedures, the bilateral agreement should include the following:

- General information about the real estate owner;
- General information about the land and real estate;

---

<sup>107</sup> Chapter Two of the Inadequate Housing Procedures also outlines the steps for identifying housing not complying with operational requirements.

- In cases of a sale and purchase agreement, the timeline for the payment;
- Information about the new apartment being offered including which floor, the number of rooms, size of the apartment and the schedule for when the new apartment will be ready to hand over;
- The agreement concerning moving costs and how it will be resolved;
- The agreement on temporary resettlement;
- Ways to resolve any risks that may arise in the course of project implementation;
- Signature of both parties, seals and dates;
- Any other information.<sup>108</sup>

The Inadequate Housing Operational Procedures makes no mention of evictions. According to Article 5.6, the project implementer “shall try to negotiate with the real estate owner at any stage of the process and take measures to reach a consensus with the real estate owner who does not sign a tripartite agreement.” The Procedures make no mention of what happens if the project implementer and apartment owner fail to reach an agreement but, as previously noted, Article 14.7.3c of the Redevelopment Law says that the project implementer can submit a claim to the courts if an agreement cannot be reached.

The Inadequate Housing Operational Procedures also note that “in order to protect the life, property, health and safety of house owners the competent authority shall take measures to suspend activities and limit water, heating, [and] electricity.” This article does not provide information on the process that should be followed before suspending or limiting water, heating and electricity. Any process must include safeguards about when such measures can be taken and must ensure that these measures are not used to deny people minimum essential services or to arbitrarily cut off services which are an element of their right to adequate housing.

### 3. KEY AUTHORITIES

Both central government and city level authorities have responsibility for overseeing the redevelopment agenda. The state level focuses on compliance with the law while the city level authorities, particularly the Governor, are responsible for ensuring the smooth implementation of the redevelopment process and for managing any problems or complaints.

The Governor of the capital city<sup>109</sup> and *aimags* has responsibilities under both the Development and the Redevelopment Law. Under the Development Law Article 9, the Capital

<sup>108</sup> Inadequate Housing Procedures, Article 4.11.

<sup>109</sup> Under the Law on the Legal Status of the Capital City, the posts of Capital City Governor and Ulaanbaatar City Mayor must be filled by the same individual but the Capital City Governor’s Office and Ulaanbaatar City Mayor’s Office must be kept separate.

City Governor's responsibilities are to:

- Organize activities, including allocation of land and implementation of development projects based on the sub-project general plans and development projects;
- Appoint a General Architect for the capital city for a term of four years;
- Establish a Department of Urban Development and Construction which must be headed by the General Architect;
- Oversee the development of the General Development Plan for the capital city and make amendments and revisions;
- Monitor processes related to urban development, land usage and protection;
- Deliver an annual report on urban development activities to the Ministry of Construction and Urban Development.

Under the Redevelopment Law Article 11, the Capital City Governor's responsibilities are to:

- Initiate projects based on the General Development Plan, Land Development Plan and the sub-project general plans and implement those activities;
- Resolve financing sources for projects and programs being implemented with local state funding;
- Select a project implementer;
- Conclude a tripartite agreement for project implementation and ensure implementation of the agreement;
- Ensure community participation by promoting and publicizing projects, programs and plans to the public, and receive feedback and complaints;
- Implement regeneration activities in accordance with governmental orders;
- Conclude a tripartite agreement with a citizen who is the land and/or real estate owner and a legal entity.

Under Article 24.3, the Capital City Governor also has the authority to organize measures for the continuation and completion of a project in cases where the project implementer is declared insolvent by the courts.

The Ulaanbaatar City Council's role is primarily to monitor and ensure that the Capital City Governor is fulfilling his/her responsibilities for implementing the redevelopment agenda. Under Article 8 of the Development Law, the Ulaanbaatar City Council (and *aimag* city councils) approves the required development and redevelopment documentation, allocates funding to resolve the budget for urban development projects and plans, monitors

implementation of the development and redevelopment documentation and plans, together with the Capital City Governor; and makes decisions on the development of new districts or micro-districts, ger areas and old parts of the city.

Under Article 10 of the Redevelopment Law, the Ulaanbaatar City Council makes the final decision to approve, or not, the work being taken forward by the Capital City Governor including deciding on the location, size and intended use of the land for a redevelopment area, approving funding from the city budget, and monitoring implementation. When the council is in recess, the Ulaanbaatar City Council Presidium has the authority to fulfil these roles.

At the national level, the MCUD is responsible for state-level policy and overseeing compliance with the legislation. The Ministry approves any procedures developed at the local level for selecting areas for redevelopment and implementing projects and has the authority to cancel authorization for a redevelopment project if they rule that the tender process was not carried out in accordance with the regulations.<sup>110</sup> The Ministry also arranges guidance and support for urban redevelopment and implements and monitors priority projects, program and plans at the state level.

---

<sup>110</sup> Amnesty International interview with Ministry of Construction and Urban Development, 14 March 2016.

**AMNESTY**  
**INTERNATIONAL**



[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)