

## Гадаад улсад хөдөлмөр эрхэлж буй Монгол Улсын иргэдэд тулгарч буй асуудал

Д.Ариунаа\*

*Товч агуулга: Зах зээлийн нийгэм, эдийн засгийн шилжилтийн үеэс Монгол Улсын иргэд анх БНСУ-д 1994 оноос хууль бусаар хөдөлмөр эрхэлж эхэлснээр гадаад орнууд руу чиглэсэн урсгал хөдөлгөөн эрчимжиж, зохион байгуулалттай хэлбэрт шилжих болсон юм. Үүнтэй холбоотойгоор гадаад улсад ажиллаж буй иргэдийнхээ эрх ашгийг хамгаалах " Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах " тухайн хуулийг 2001 онд батлан гаргасан. Энэхүү хуулийн зохицуулалтын дутмаг байдал нь нийгмийн нилээд өргөн хүрээг хамран мэдрэгдэх болсон тул гадаад улсад ажил хөдөлмөр эрхэлж буй иргэдийнхээ хууль ёсны эрхийг хамгаалах, тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэсэн, өмнөх хуулийн дутууг нөхсөн цогц хууль эрх зүйн орчныг бий болгох зайлиггүй шаардлага үүсч байна. Энэ нөхцөл байдлыг зарим баримт жишгэнд тулгуурлан энэхүү өгүүлэлд тусган харуулахыг хичээлээ.*

*Abstract: The onset of the overseas employment of Mongolians dates back to 1994 when some Mongolians started working illegally in Korea. With the transition to market economy, the flow of Mongolians into foreign countries intensified and developed into organizational forms. With regard to this, the law on "sending domestic labor force to overseas and welcoming foreign labor force into Mongolia" was passed in 2001 in order to protect the rights of Mongolian citizens employed abroad. Therefore, it is*

---

\* Шинжлэх Ухааны Академийн Олон Улс Судлалын Хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан

*becoming highly necessary that a complex legal environment be built up to secure the legal rights of our employed citizens, solve urgent issues, and fill the loopholes of former defective laws.*

**Түлхүүр үгс:** гадаад хөдөлмөр эрхлэлт, цагаач ажилчид, хөдөлмөрийн эрх зүй, хөдөлмөрийн гэрээ, БНСУ, БНЧУ

**Key words:** overseas labor migration, migrant workers, labor legislation, labor contract, the Republic of Korea, the Czech Republic

### Тулгарч буй нийтлэг асуудал



Даяаршлын үйл явц дэлхийн хэмжээнд нийгэм, эдийн засгийн бүхий л салбарт нэвтэрч байгаа өнөө үед гадагш дотогш шилжих хөдөлгөөн ч мөн түргэсч байна. Хөдөлмөр эрхлэх, суралцах зорилгоор иргэд шилжих хөдөлгөөн бага, буурай хөгжилтэй орнуудаас өндөр хөгжилтэй орнууд руу чиглэж байна. Монгол Улсын хувьд мөн адил Үндсэн хуулиараа иргэдийнхээ эрхийг, түүний дотор хөдөлмөрлөх, ажил хөдөлмөрөө чөлөөтэй сонгох эрхийг баталгаажуулж өгснөөр гадаад улсад ажиллаж амьдрах иргэдийн эрхийг нээлттэй болгож өгсөн, нөгөөтэйгүүр зах зээлийн шилжилтийн үеийн эдийн засгийн хүндрэл бэрхшээл нь иргэдийг гадагш түлхэх, өндөр хөгжилтэй гадаад орнуудын амьдралын нөхцөл байдал нь өөртөө татах хүчин зүйлс болсон.

1990-ээд оны эхнээс үргэлжилсэн үйлдвэрлэл, эдийн засгийн уналт зогссон боловч өсөлт нь тогтворгүй, гадаад нөлөөнд хэт автамхай байгаагаас шилжилтийн нийгмийн үр дүн хангалтгүй, ажилгүйдэл, ядуурал өсөх хандлагатай болж, орлогын хувиарлалт хэт тэгш бус, эдийн засаг, нийгмийн энэхүү байдлаас болоод цалин, орлогын түвшин бага байгаа зэрэгтэй холбоотойгоор иргэдийн гадаадад хөдөлмөр эрхлэх явдал нэмэгдэж ирсэн.

Аливаа хөгжингүй орнуудад хөдөлмөрийн хатуу, хэцүү нөхцөлд ; ажиллах сонирхолтой иргэд байдаггүй байна. Ажиллах хүч олноор импортолдог орнуудын арын алба буюу хөдөлмөр их зардаг бага цалинтай их цагаар ажилладаг ажлуудыг цагаач иргэдгүйгээр

төсөөлөхийн аргагүй болсон байна. Энэ нь тэдгээр орнууд хөдөлмөрийн зах зээлээ зохицуулахын тулд хямд цагаач ажилчдыг гол хэрэгсэл болгон ажиллуулах бодлого баримталж байна.

Үүний хүрээнд “3D” *difficult, dirty and dangerous jobs* буюу хэцүү, бохир осолтой ажлыг уугуул иргэд хийхгүй харин энэ орон зайг гадаадаас ирсэн хууль ёсны болон хууль бус ажилчид нөхөж эхэлдэг ажээ. Энэ тохиолдолд тухайн улсын иргэд аж үйлдвэрийн болон үйлчилгээний салбарт мэргэжлийн ажил хийж байхад харин гадаадын ажилчид хүнд хүчир, ХАА-н, эсвэл гологдсон эрүүл мэндэд хортой ажил илүү цагаар хийж маш бага цалин хөлс авдаг байна.<sup>1</sup> Монгол иргэдийн хувьд энэхүү 3D ойлголтод багтаж байгаа юм. Тиймдээ ч гадаад улсад хөдөлмөр эрхэлж байгаа иргэдийн эрх ашиг зөрчигдөх нөхцөл үүсэж байна.

2013 оны байдлаар бүртгэгдсэн 132 791<sup>2</sup> Монгол улсын иргэн гадаад улсад амьдарч байна. Тэдгээрийн 14 мянга нь хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллагсад болон үйлдвэрлэлийн дадлагажигчид, 8 мянга нь оюутан, 17 мянга нь цагаач, 33 мянга нь хууль бусаар оршин суугч байна. Засгийн газар хоорондын болон байгууллага хоорондын гэрээгээр гадаадад ажиллах явдал нэлээд өргөжиж байгаа ч албан бусаар гадаадад гарах явдал буурахгүй бүр ихсэх хандлагатай байна. Хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллагсдын хувьд хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуй, хөдөлмөрийн нөхцөл, ажил амралтын цагийн горим, нийгэм ахуйн хангамжууд, эрүүл мэндийн даатгал, цалин хөлс, бусад хөнгөлөлтүүдийн хэм хэмжээг гэрээнд тусган баталгаажуулж байгаа хэдий ч албан бусаар ажиллагсдын хувьд хөдөлмөрийн хүнд нөхцөлд ажиллах, цалин хөлсөө авч чадахгүй байх, осол аваар, өвчлөл, нийгмийн баталгаагүй орчин, эрсдэлтэй байдалд орох зэргээр хүний эрхийн наад захын хэм хэмжээнүүд зөрчигдөх явдал гарсаар л байна. Хууль бусаар ажиллаж байгаа иргэдийн эрхийг хамгаалсан Монгол Улсын хэмжээнд ч, –олон улсын түвшинд ч эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байдаг. Мөн албан ёсоор гэрээгээр явж байгаа ажилчдын дунд ч гэсэн бэрхшээлүүд тулгардаг бөгөөд ажил олгогчийн зүгээс гэрээгээ

<sup>1</sup> Нийгмийн халамж хөдөлмөрийн яам, НҮБ-ын хүн амын сан, Монголын хүн амын хөгжил нийгэмлэг хамтран гаргасан “Монгол иргэдийн гадаад хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал, үр дагавар” тайлан мэдээ, 2005 он

<sup>2</sup> Гадаад Харилцааны Яам, Консулын газрын 2013 оны тайлан мэдээ

зөрчих, гэрээгээр ажил олгогчийн хэт хараанд оруулах, хүлээн авагч орны хууль тогтоомж тухайн орны иргэдийн нэгэн адил үйлчлэхгүй байх зэрэг маш олон бэрхшээл хүндрэлүүд гарсаар байна.

Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын 143 дугаар конвенцид<sup>3</sup> “Гишүүн орнууд тухайн албан ёсны бус байдлаар оршин сууж байгаа болон хөдөлмөр эрхэлж байгаа хүмүүсийг үлдээх, тэдэнд хууль ёсны хөдөлмөр эрхлэх эрх олгох ёстой” гэж заасан байна. Энэ ч үүднээс манай улс гадаад улсад хөдөлмөр эрхэлж байгаа иргэдээ албан ёсны статустай болгох тал дээр зохих ёсны зохицуулалт хийх хэрэгтэй байна. Ингэснээр хууль бусаар гадаад улсад байгаа иргэдийн эрхийн хамгаалалт хэрэгжих боломжтой юм.

Хууль бусаар хөдөлмөр эрхэлж байгаа иргэдээ орлоготой хөдөлмөр эрхэлсэн, хууль тогтоомж зөрчөөгүй тухайн нийгэмдээ дасан зохицох бодитой хүчин чармайлт хийсэн зэрэг тодорхой шалгуурыг хангасан тохиолдолд албан ёсны статустай болгох талаар бусад улстай хамтран ажиллах шаардлага гарч байна.<sup>4</sup> Албан бус шилжих хөдөлгөөний тухай Бангкокийн тунхаглалын 3 дугаар зүйлд “Албан ёсны болон албан ёсны бус шилжих хөдөлгөөнийг салангид авч үзэх ёсгүй. Албан ёсны шилжих хөдөлгөөний ач тусыг хүртэх, албан бус шилжих хөдөлгөөний өртгийг бууруулахын тулд мэдээлэл солилцох техникийн болоод санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх замаар улс орнуудын шилжих хөдөлгөөнийг зохицуулах чадавхийг нэмэгдүүлэх нь зүйтэй”<sup>5</sup> гэж заасан байгаа юм.

Монгол Улсын хувьд олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагаас гаргасан үндсэн баримт бичгүүдэд нэгдэн орсон боловч цагаачлалын талаарх тусгайлсан зохицуулалт бүхий “Цагаач ажилчид болон тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдийн эрхийг хамгаалах тухай” 1990 оны НҮБ-ын олон улсын конвенц, Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын “Хөдөлмөрийн шилжих хөдөлгөөний тухай” 1949 оны 97-р конвенц, “Цагаач ажилчдын талаарх” 1975 оны 143-р конвенц, тэдгээрийг дагалдан гаргасан зөвлөмж зэрэгт нэгдэн ороогүй байна. Эдгээр баримт бичгүүдэд гадаад улсад хөдөлмөр эрхлэгч цагаач иргэдийн

<sup>3</sup> ОУХБ, Цагаач ажилчдын талаарх 1975 оны 143 дугаар конвенци

<sup>4</sup> Asian labour migration: Issues and challenges in an era globalization: Migration Papers №57

<sup>5</sup> “Хууль ёсны шилжих хөдөлгөөний тухай Бангкокийн тунхаглал”, 1999.04.23-ны өдөр батлагдсан

хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой нарийвчилсан зохицуулалтууд болон улс орнууд-өөрийн дотоодын хууль тогтоомжоор хийж болох зарим хязгаарлалтын цар хүрээг тогтоосон байдаг.

Манай улс цагаач ажилчдын талаарх тусгайлсан олон улсын гэрээнд нэгдэн ороогүй боловч гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах болон гадаадад ажиллах хүч гарах нөхцөл байдал бий болсон учраас Гадаадад ажиллах хүч гаргахтай холбогдсон харилцааг зохицуулсан хуулиа 2001 онд батлан гаргаж, өнөөдөр ч хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Энэхүү хуулийн зохицуулалтын дутмаг байдал нь нийгмийн нилээд өргөн хүрээг хамран мэдрэгдэх болсонтой холбогдуулан “Гадаадад хөдөлмөр эрхлэлтийн тухай хуулийн төсөл” – ийг 2008 онд шинэчлэн батлахаар боловсруулсан боловч өнөөг хүртэл шийдвэрлэгдээгүй байна. Энэ хүрээнд Монгол Улс ч гэсэн гадаад улсад амьдарч байгаа иргэдээ хамгаалахад олон улсын конвенц, зөвлөмжид нэгдэж, дуу хоолойгоо хүргэх, мөн үндэсний хүрээнд ч хууль эрх зүйн зохицуулалтаа боловсронгуй болгох хэрэгтэй.

Монгол Улсаас авч буй ажиллах хүчний тоогоор БНСУ тэргүүлдэг ба тус улсад 35000 орчим Монгол иргэн ажиллаж, амьдарч байгаагийн 60 орчим хувь нь хууль ёсоор, бусад нь хууль бусаар оршин сууж байна. Түүнчлэн тэдгээр иргэдийн 90 хувь нь үйлдвэрүүдэд ажиллаж байна. БНСУ-ын Хууль Зүйн Яамны албан ёсны мэдээгээр 11777<sup>6</sup> Монгол иргэн хууль бусаар амьдарч, хөдөлмөр эрхэлж байна. 1990-ээд онд БНСУ-д ажил хөдөлмөр эрхэлж байсан манай иргэдийн 90 гаруй хувь нь хууль бусаар оршин сууж байсан.

Олон улсын цагаачлалын байгууллагын Чех улс дахь салбар БНЧУ-д ажиллаж амьдарч байгаа монгол иргэдийн асуудлаар судалгаа хийсэн бөгөөд тус байгууллагын төлөөлөгчийн мэдээлсэнээр 13000 орчим монгол иргэд БНЧУ-д хууль ёсоор хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллаж байгаа ба 6000 гаруй иргэн хууль бусаар оршин сууж байна.

Өнөөдөр дэлхийн хэдэн оронд Монгол улсын хичнээн иргэд, ажиллаж амьдарч байгаа талаар нарийн тодорхой мэдээлэл байдаггүй. иргэдийнхээ нийгмийн эрх ашгийг хамгаалсан хоёр талын тодорхой

<sup>6</sup> Монгол Улсаас БНСУ-д суугаа Элчин сайдын яамны мэдээ. БНСУ-д хууль бусаар ажиллаж буй иргэдийн тухай танилцуулга, 2007 он

гэрээ байдаггүй нь манай улс иргэдээ бүртгэх механизм муутай холбоотой бөгөөд энэ талаар судалгаа хийж жил болгон тайлагнадаг эсхүл эдгээр гадаад улсад амьдарч байгаа иргэдээ хянадаг тогтолцоог бий болгох шаардлага тулгарч байгаа юм.

Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 27 дугаар зүйлд Гадаадад цагаачлан гарсан Монгол Улсын иргэний нэгдсэн бүртгэлийг Монгол Улсын Иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 10 дахь хэсэгт заасан байгууллага эрхлэн хөтөлнө гэж заасан. мөн Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн<sup>8</sup> 6 дугаар зүйлийн 10 дахь хэсэгт Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага гадаадад цагаачлан гарсан Монгол улсын иргэдийн тоо бүртгэлийг нэгтгэн хөтөлнө гэж заасан байна. Иргэний бүртгэл мэдээллийн тогтолцоо бүрдээгүй буюу улс нь иргэдээ мэддэггүй нөхцөлд тэдгээрийн эрх ашгийг хамгаалах, тэр дундаа хилийн чанадад төлөөлөн үйлчлэх ямар ч бололцоогүй байгаа нь гадаад улсад хөдөлмөр эрхэлж буй иргэдэд учирч буй асуудлаас тодорхой харагдаж байна.

Монгол Улсын дипломат албаны тухай хуулийн 7 дугаар зүйл. дипломат төлөөлөгчийн газрын чиг үүргийн 7.1.5-д: Хилийн чанадад Монгол Улсын иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг олон улсын эрх зүйн дагуу дипломат аргаар хамгаалах гэсэн чиг үүрэг байдаг. Энэ үүднээс Монгол Улсыг гадаад улсад төлөөлж буй дипломат төлөөлөгчийн газар өөрийн иргэдийн эрх ашгийг хууль зүйн статусаас нь үл хамааран хамгаалах ёстой юм. Гэвч бодит байдал дээр иргэдийнхээ эрх ашгийг тэр бүр хамгаалж чадахгүй байгаа нь Монгол Улсын иргэд ихээр ажилладаг төлөөлөгчийн газруудад хүн хүчний хүрэлцээ дутмаг, тэр бүр иргэдэд тулгарсан хөдөлмөрийн асуудалд оролцож шийдвэрлэх бололцоо, боломж хангалтгүй байдагтай холбоотой байна. Иймээс Монгол Улсын иргэд олноор ажиллаж байгаа БНСУ, БНЧУ, АНУ, Япон, Герман зэрэг улсуудад хөдөлмөрийн асуудал хариуцсан тусгай аттешег Хөдөлмөрийн яам, ХЗЯ-наас авч ажиллуулж, энэ талын салбарын хүн хүч нэмэх нь зүйтэй.

<sup>7</sup> Иргэний бүртгэлийн тухай хууль, 1999 он.

<sup>8</sup> Монгол Улсын иргэн хувийн хэргээр гадаадад зорчих, цагаачлах тухай хууль. 1993 он.

Гадаадад хөдөлмөр эрхлэх гэж буй иргэдэд зуучлалын үйл ажиллагаанаас эхлэн хүндрэл бэрхшээл тулгарч байдаг. “Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч мэргэжилтэн авах тухай” хуулийн 2 дугаар бүлгийн 6.1-д<sup>9</sup> “Ажиллах хүч гадаадад гаргах үйл ажиллагааг хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас олгосон Монгол Улсын иргэдийг гадаадад хөдөлмөр эрхлэхэд зуучлах тусгай зөвшөөрөл бүхий аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэн эдэлнэ” гэж заасан байна.

2014 оны 9 сарын байдлаар Хөдөлмөрийн яамнаас гадаадад иргэдийг Япон улс руу хөдөлмөр эрхлүүлэхээр зуучлах үйлчилгээ явуулдаг албан ёсны зөвшөөрөл авсан 17<sup>10</sup> аж ахуйн нэгж байгууллага байна. БНСУруу зуучилдаг зөвшөөрөл авсан байгууллага байхгүй бөгөөд харин БНСУ нь Монголоос ажиллах хүч авахдаа Засгийн газартай байгуулсан гэрээний үндсэн дээр гэрээт ажилтан авдаг тул энэ талаарх үйлчилгээг “Хөдөлмөр Эрхлэлтийн Үйлчилгээний төв”<sup>11</sup> зохион байгуулж байна.

Зуучлах үйл ажиллагааны ихэнх хэсгийг албан ёсны зөвшөөрөлгүй хувь хүмүүс хийж байна. Зуучлагчид зуучлуулагчдыг тухайн очих газрын тухай мэдээллээр хангах байдал дутагдалтай байдаг. Албан ёсны зөвшөөрөлтэй байгууллагуудын хувьд зарим шаардлагатай мэдээллээр хангадаг ч хангалттай биш байна. Албан бус шугамаар зуучлалын үйл ажиллагаа эрхлэгчдийн хувьд явахаас нь өмнө мэдээллээр хангах эсвэл очсоных нь дараа туслалцаа дэмжлэг үзүүлэх явдал бараг байдаггүй учраас зуучлуулагчдын эрх ашиг илүү хохирч байгаа юм.

Мөн зуучлалын үйл ажиллагааны хөлс, төлбөр нь тэдний үзүүлж буй үйлчилгээний чанартай харьцуулахад маш өндөр байгаа юм. Зуучлалын хөлс нь явах улс, визний ангилал бусад үзүүлж буй үйлчилгээний цар хүрээнээс хамааран ялгаатай байдаг. Ер нь виз авахад үзүүлж буй зуучлалын үйлчилгээг эрхлэгч хувь хүмүүсийн үйл ажиллагаа нь хууль бус үйл ажиллагаа юм. Ямар ч улсын хил гаалиар нэвтрэн орох, өнгөрөх виз олгох үйл ажиллагааг тухайн улсын

<sup>9</sup> “Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай” хуулийн 6 дугаар зүйл, 2001 он

<sup>10</sup> <http://www.mol.gov.mn/>

<sup>11</sup> <http://ces.gov.mn/>

ЭСЯ-дын Консулын газар эрхлэх ёстой. Ямар ч хувь хүн, төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгж байгууллагад ийм эрх байхгүй. Харин тухайн улсын виз авахад хэрэг болохуйц мэдээллээр хангах, туслалцаа үзүүлэх зорилгоор үйл ажиллагаа явуулдаг иргэд, аж ахуйн нэгж байгууллага байдаг. Гэтэл зарим байгууллага, хувь хүмүүс виз гаргаж өгөх нэрийдлээр хуурамч бичиг баримт бүрдүүлэх, тухайн улсын визтэй гадаад паспорт худалдах, хууран мэхэлж мөнгө төгрөгийг нь авч зугтах зэрэг ноцтой үйлдлүүдийг гаргаж байгаа нь хууль бус хэрэг юм.

Иргэд өндөр хөлс төлөн явахдаа өр төлбөрт унах, орон гэрээ зарах зэргээр хохирон байж явахад эргээд зуучлагчийн зүгээс эдгээр хүмүүст гадаад улс оронд очсон хойно нь ямар ч тусламж үзүүлдэггүй зүгээр л зөнд нь орхидог. Виз аваад тухайн улсад хөл тависан бол болоо гээд орхидог нь тухайн мөнгөө төлж явсан иргэнд маш хүндээр тусах нь ойлгомжтой. Ийм маш олон иргэд гадаад улс орнуудад байдаг ба тависан өр зээл, орон гэргүй болсны улмаас эх орондоо эргэн ирж чадахгүй, хангалттай цалин хөлс авч хуримтлал бий болгох бололцоо муугийн улмаас хүний нутагт өдөр хоногийг өнгөрөөн амьдарч байна.

Монгол Улс БНСУ-тай байгуулсан санамж бичгээр Засгийн газар зуучлах үйл ажиллагаа явуулах болсноор БНСУ руу явах зуучлалын хөлс бодитой болсон. Учир нь хуучин зөвшөөрөлтэй аж ахуйн нэгж байгууллагаар зуучлуулахад зуучлалын хөлс ойролцоогоор 3000-4000\$-т хүрч байсан бол Хөдөлмөр Эрхлэлтийн Үйлчилгээний Төвийн зуучлалын хөлс 900\$-т багтдаг байна. Харин бусад улс орнууд руу зуучлуулахад зөвшөөрөлтэй, зөвшөөрөлгүй хувь хүн, аж ахуй нэгж байгууллага хэт ашгийн төлөө иргэдийг хохироосон хэвээр л байна. Жишээ нь АНУруу зөвхөн виз гаргах үйл ажиллагаанд 5000- 7000\$ төлж явдаг байна. АНУд ажиллахад зуучлагчийн үүрэг бол зөвхөн виз гаргаж өгөх, түүнээс цааш бүх асуудал өөрсдийн толгой дээр буудаг.

Үүнээс харахад зуучлалын үйл ажиллагаа зохистой зохицуулалтгүй бол ажилчид янз бүрийн хуурмаг үйлдэл, тухайлбал огт оршдоггүй ажлын байр, бодит байдлаас огт өөр хөдөлмөрийн гэрээ, өндөр зуучлалын хураамж, албан бус хөдөлмөр эрхлэлт зэрэг үзэгдлийн золиос болж байгаа юм. Олон улсын практикаас үзэхэд техникийн

чадавх сайтай, хилийн чанадад нэр хүнд бүхий ажил олгогчидтой харилцаа тогтоож санхүүгийн боломж сайтай компаниуд, сайн нөхцөл бүхий ажлын байранд засгийн газар нь иргэдийг зуучилдаг байна.

Иймээс гадаадад ажил хөдөлмөр эрхлэх үйл ажиллагааг үр дүнтэй, зохион байгуулалттай, бүртгэлтэй, хууль ёсны, болгох үүднээс зуучлалын асуудлыг хувь хүн, аж ахуйн нэгжид эрхлүүлэх бус, засгийн газрын зуучлалаар нэгдсэн байдлаар явуулах нь зүйтэй.

Засгийн газар гадаадад ажиллах хүч зуучлах үйл ажиллагааг явуулснаар эерэг тал олон харагдаж байна. Тухайлбал:

- Гэрээний үндсэн дээр ажиллана.
- Нийгмийн хамгааллын асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой.
- Зуучлалын өртөг буурна.
- Мэдээллээр хангах боломж нэмэгдэнэ.
- Ашгийн бус иргэдийн эрх ашгийн төлөө байна.
- Ажлын нөхцөл сайн ажил олгогчтой хэлцэл хийх илүү боломжтой байна.

Дараагийн тулгамдаж буй асуудал бол нийгмийн даатгалын эрх зүйн орчин. Монгол улс БНСУ, БНУУ, БНКУ, ОХУ-тай нийгмийн даатгалын тэтгэвэр олголтыг сонгох тухай хэлэлцээр байгуулсан ба БНЧУ-тай энэ талаар хамтран ажиллаж байна. 2007 онд “Монгол Улсын Нийгмийн даатгалын Ерөнхий газар болон БНСУ-ын Үндэсний Тэтгэвэрийн алба хоорондын харилцан ойлголцлын санамж бичиг” байгуулсан байдаг.<sup>12</sup> Энэхүү санамж бичиг байгуулагдсанаар Солонгост ажиллаж буй монгол иргэдийг Монгол Улсын даатгалд хамруулах үүднээс УНДЕГ нь БНСУ дахь төлөөлөгчийн газраа нээсэн. Одоогоор манай улс БНСУ-тай давхар даатгалын асуудлаа шийдвэрлэсэн бөгөөд Монгол иргэд олноор ажилладаг бусад улстай ийм төрлийн гэрээ байгуулж, Монгол улсын даатгалд хамруулах боломжийг судлах нь зүйтэй юм.

Гадаад улсад хөдөлмөр эрхэлж байгаа монгол иргэдийн эрх ашгийг хамгаалахад давхар татвар ногдуулахгүй байх асуудлаар хууль зүйн орчинг улам боловсронгуй болгох шаардлага тулгамдсан асуудал

<sup>12</sup> <http://www.ndaatgal.mn/>

болоод байна. Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хуульд зааснаар<sup>13</sup> “гадаад улсад олсон орлого” гэж албан татвар төлөгчийн гадаад улсад хөдөлмөр эрхлэх замаар олсон орлогыг хэлнэ гэж заасан бөгөөд албан татвар төлөгч тухайн татварын жилд албан татвар ногдох орлого олсон, эсхүл тийм орлого олоогүй ч хуульд заасны дагуу албан татвар төлөх үүрэг бүхий Монгол Улсын иргэнийг албан татвар төлөгч гэнэ. Гадаад улсад удаан хугацаагаар ажиллаж байгаа иргэд хувь хүний орлогын албан татварын тухай хуулийн 7.1.-д зааснаар<sup>14</sup> Монгол Улсад оршин суух байргүй, тухайн жилд 183 хоног түүнээс дээш хугацаагаар Монгол Улсад оршин суугаагүй хувь хүн нь оршин суугч бус албан татвар төлөгч байна гэжээ. Гадаад улсад хөдөлмөр эрхэлж байсан иргэн гадаад улсад татвар төлсөн орлогоо эргээд Монгол Улсад нөхөн авч болох талаар авч үзэх хэрэгтэй. Энэ хуулийн 25 дугаар зүйлд хувь хүнээс гадаад улсад төлсөн албан татварт хөнгөлөлт үзүүлэхдээ орлого ба хөрөнгийн татварыг давхардуулж ноогдуулахгүй байх, татвар төлөхөөс зайлсхийх явдлаас урьдчилан сэргийлэх тухай гэрээний дагуу шийдвэрлэнэ. Тэгэхээр гадаад улсад 183 хоног түүнээс доош хугацаагаар явж буй иргэдэд тухайн очсон улсаас татвар ноогдуулж байгааг судлах нь тулгамдаж буй асуудлын нэг болоод байна.

Монгол иргэд олноор оршин сууж амьдардаг, цаашлаад зөвхөн энэ шалгуураар хязгаарлагдалгүй дэлхийн бүхий л улс орнуудтай ийм хэлэлцээр тохиролцоог байгуулах нь монголчуудын ажиллаж амьдрах нөхцлийг дээшлүүлэх чухал алхам болох юм. Тиймээс гадаад улсад хөдөлмөр эрхэлж байгаа иргэдийн эрх ашгийг хамгаалахад давхар татвар ногдуулахгүй байх асуудлаар хууль зүйн орчинг улам боловсронгуй болгох шаардлагатай байна. Гадаад улсад хөдөлмөр эрхэлж тухайн улсын хуулийн дагуу татвар төлж байсан иргэд эргээд Монгол Улсдаа ирэхэд тэрхүү гадаад улсад татвар төлж байсан шимтгэл Монгол Улсын хуулийн дагуу тооцогдохгүй байх тул энэхүү тулгамдаж буй асуудлыг хууль эрх зүйн зүгээс шийдэж өгөх нь зүйтэй. Гадаад улсад хөдөлмөр эрхэлж байгаа иргэдийг хамгаалсан Монгол Улсын эрх зүй нь олон хууль тогтоомжоор тус тусад нь зохицуулагдсан ба нэгдсэн цогц зохицуулалт байхгүйгээс гадаад улсад хөдөлмөр эрхэлж

<sup>13</sup> Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хууль, 2006 он.

<sup>14</sup> Мөн тэнд

байгаа иргэдийн эрхийг хамгаалах хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах шаардлага улам бүр нэмэгдэж байна.

### Дүгнэлт

Гадаад улсад хөдөлмөр эрхлэх явдал нь хууль ёсны дагуу, хууль бус гэсэн хэлбэрээр явагдаж байгаа бөгөөд энэ салбарт олон улсын байгууллага болон дэлхийн улсуудын хандлага нь хууль бус цагаачлалыг хязгаарлах, хууль ёсны дагуу хөдөлмөр эрхэлж байгаа иргэдийг хамгаалах бодлого давамгайлж байна. Ийм ч учраас НҮБ болон хөдөлмөрийн асуудлаарх олон улсын байгууллагуудаас цагаач ажилчдын эрхийг хамгаалах олон гэрээ конвенцийг батлан гаргасан нь хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа боловч үүнд гадаадаас ажиллах хүчийг импортлогч гол гол орнууд нэгдэн ороогүй байгаа явдал нь олон улсын хэмжээнд уг асуудлаар илүү өргөн хүрээтэй үйл ажиллагаа явуулахыг шаардаж байна.

Монгол Улсын хувьд олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагаас гаргасан үндсэн баримт бичгүүдэд нэгдэн орсон боловч цагаачлалын талаарх тусгайлсан зохицуулалт бүхий конвенц, тэдгээрийг дагалдан гаргасан зөвлөмж зэрэгт нэгдэн ороогүй байна. Эдгээр баримт бичгүүдэд гадаад улсад хөдөлмөр эрхлэгч цагаач иргэдийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой нарийвчилсан зохицуулалтууд болон улс орнууд өөрийн дотоодын хууль тогтоомжоор хийж болох зарим хязгаарлалтын цар хүрээг тогтоосон байдаг.

Монгол Улсын эдийн засгийн хөгжил сул байгаатай холбоотойгоор олон арван мянган Монгол залуучууд дэлхийн нийтийн мянга мянган бусад цагаачлагчдын адилаар илүү баталгаатай ирээдүй, хангалуун амьдралыг эрэлхийлэн харийн нутгийг зорьж байгаа. Иймээс дээрх баримт бичгүүдэд нэгдэн орсноор өөрийн оронд тулгамдаад байгаа асуудлыг бусад улс орнуудтай хамтран шийдэх бололцоотой арга зам байхыг үгүйсгэхгүй. Мөн Гадаадад ажиллах хүч гаргахтай холбогдсон харилцааг зохицуулсан “Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай” хуулийг 2001 онд батлан гаргасан. Энэхүү хуулийн зохицуулалтын дутмаг

байдал нь нийгмийн нилээд өргөн хүрээг хамран мэдрэгдэх болсонтой холбогдуулан “Гадаад хөдөлмөр эрхлэлтийн тухай хуулийн төсөл” – ийг 2008 онд шинэчлэн батлахаар боловсруулсан боловч өнөөг хүртэл өргөн бариагүй байна.

Манай иргэдийн гадаад улсад хөдөлмөр эрхлэх гэж явж буй зорилго нь ар гэрээ тэжээн тэтгэн, аж амьдралаа эдийн засгийн хувьд дээшлүүлэхэд оршдог. Мэдээж манай иргэдийн илгээж буй мөнгөн гуйвуулга нь Монгол улсад гадаад валютын нөөц, үндэсний орлогыг нэмэгдүүлэх, импортыг санхүүжүүлэх, Монгол улсын төлбөрийн балансыг сайжруулахад бодитой хувь нэмэр оруулж байгаа. Гэхдээ үндэсний эрх ашгийн үүднээс үзвэл Монгол улсын иргэдийн ид залуу хийж бүтээх насандаа яваа 25-40 настай залуучууд ихээр гадаад улсад хар бор ажил хийхээр явж байна. Эдгээр иргэд маань цагаач иргэдийн эрхийг илт зөрчдөг оронд хөдөлмөр эрхэлснээр эх орондоо ид хийж бүтээх насандаа хүний нутагт цалин хөлс, нийгмийн халамж доогуур. сэтгэл санааны хувьд хямралтай нөхцөлд хүнд хүчир хөдөлмөр эрхэлж, мөн үйлдвэрлэлийн осолд өртсөн иргэд эх орондоо ирээд нийгэмдээ дасан зохицоход туйлын хүнд юм.

Дунд, дээд боловсролтой, мэргэжилтэй залуучууд олноор явдаг нь буцаж ирээд насны хувьд ч мэргэжлийн хувьд ч ажил мэргэжлээсээ хөндийрсөн, нийгэм, зах зээлд эзлэх байр сууриа алдсан, үйлдвэрлэлийн дамжлагат хар бор ажил хийж байсан нь эргээд Монголдоо хэрэг болох нь ховор, олон жил тусдаа амьдарсанаар гэр бүлийн тогтворгүй харилцаа үүссэн, эрүүл мэнд, сэтгэл санааны хувьд нөхөж баршгүй хохирсон хүмүүс болон эргэж ирж байна.

Иймд Засгийн газрын зүгээс иргэдээ гэрээгээр зуучилж байгаа тохиолдолд тухайн орны цагаачлал, хөдөлмөр эрхлэлтийн хууль тогтоомжийг сайтар судалсны үндсэн дээр иргэдээ явуулах, мөн өөрийн үндэсний эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах нь зүйтэй.

### Ном Зүй

1. Гадаад Харилцааны Яам, Консулын газрын 2013 оны тайлан мэдээ
2. НХХЯ, НҮБ-ын хүн амын сан, Монголын хүн амын хөгжил нийгэмлэг хамтран гаргасан, “Монгол иргэдийн гадаад хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал, үр дагавар” тайлан мэдээ, 2005 он
3. ОУХБ, Цагаач ажилчдын талаарх 1975 оны 143 дугаар конвенци
4. [www.consuls.mn](http://www.consuls.mn)
5. Asian labour migration; Issues and challenges in an era globalization; Migration Papers №57
6. “Хууль ёсны шилжэх хөдөлгөөний тухай Бангкокийн тунхаглал”, 1999.04.23
7. Монгол Улсаас БНСУ-д суугаа Элчин сайдын яамны мэдээ, БНСУ-д хууль бусаар ажиллаж буй иргэдийн тухай танилцуулга. 2007 он
8. Иргэний бүртгэлийн тухай хууль, 1999 он.
9. Монгол Улсын иргэн хувийн хэргээр гадаадад зорчих, цагаачлах тухай хууль, 1993 он.
10. “Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай” хууль, 2001 он
11. <http://www.mol.gov.mn/>
12. <http://ces.gov.mn/>
13. Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хууль, 2006 он.
14. Монгол Улсаас БНСУ-д суугаа Элчин сайдын яамны мэдээ, 2013 он
15. БНСУ-д ажиллаж буй Монгол иргэдийн зарим эрхийн хэрэгжилт тайлан, 2007 он
16. Эмнести Интернэшнл. “Өмнөд Солонгос дахь цагаач ажилчдын эрх”. 2009 он
17. Цагаачдын хүний эрхийн асуудлаархи НҮБ-ын Тусгай илтгэгчийн БНСУ-д ажилласан тухай илтгэл, UN Doc. A/HRC/4/24/Add.2, 2007 он
18. <http://www.mpsv.cz>
19. ISS. Current Migration in Central and Eastern Europe, 2013
20. <http://www.ndaatgal.mn>