

Хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэх механизмын үр ашиг (Эрх зүйн эдийн засгийн онолын шинжилгээ)

Оюунбилэгийн ӨРНҮҮНБИЛЭГ*

-
- I. Удиртгал
 - II. Шүүхэд хандах эрхийн концепц ба хөдөлмөрийн эрх зүй дэх ач холбогдол
 - III. Эрхээ хэрэгжүүлэх зардал ба шүүхийн байгууллагын ачаалал
 - IV. Хөдөлмөрийн маргааныг шийдвэрлэж буй загварууд: харьцуулсан тойм
 - V. Дүгнэлт, санал
-



* Отгонтэнгэр их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн багш, Шихихутуг их сургуулийн докторант.



Хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэх механизмын үр ашиг (Эрх зүйн эдийн засгийн онолын шинжилгээ)

Оюунбилэгийн ӨРНҮҮНБИЛЭГ Отгонтэнгэр их сургуулийн
Хууль зүйн сургуулийн багш,
Шихихутуг их сургуулийн
докторант.

Хураангуй: Хөдөлмөрлөх эрх нь маргаан шийдвэрлэх хүртээмжтэй, үр ашигтай механизмаар дамжин бодит амьдралд хэрэгжих боломжтой болдог. Үндсэн хуульд хүн бүр шүүхэд хандах, эрхээ хамгаалуулах эрхтэй хэмээн заасан боловч практикт энэхүү эрхээ эдлэх хэрэгжилтийн зардал өндөр, процессын шинжтэй олон асуудал тулгамдаж байгаагаас иргэд хөдөлмөрлөх эрхээ бодитоор хэрэгжүүлж чадалгүй шүүхэд хандах эрхээсээ татгалзах тохиолдол ихсэж байна. 2023 онд хөдөлмөрийн маргаан 1800 орчим бүртгэгдэж, дундаж шийдвэрлэх хугацаа 200+ хоног байсан. Монгол Улсад хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэх институцийн бүтэц нь нэгдсэн, дагнасан шүүх бус, ерөнхий шүүхийн тогтолцоонд харьяалагддаг. Иргэний хэргийн шүүх нь хөдөлмөр, гэрээ, өмч, зээл, өр, гомдол, гэр бүл гээд олон төрлийн маргааныг хариуцдаг. Үүнээс үүдэн хөдөлмөрийн маргааныг шийдвэрлэх процесс удаашрах, хэрэг шийдвэрлэх хугацаа уртсах шүүхийн ачаалал хэт их байх, шийдвэрийн чанар, хүртээмж сулрах зэрэг хүндрэлүүд үүсэж байна. Үүний үр дүнд ажилтан, ажил олгогч хоёрын аль аль нь эрхээ эдлэх зардлыг өндөр гэж үнэлэх болсон бөгөөд хуулиар олгогдсон эрхээ бодитоор эдлэх буюу шүүхэд хандах эрхээсээ татгалзах шалтгаан болж байна. Энэхүү өгүүлэлд хөдөлмөрийн эрхийн маргаан буюу ганцаарчилсан маргааныг эрх зүйн эдийн засгийн онолын үүднээс шинжилсэн бөгөөд хөдөлмөрлөх эрхээ хэрэгжүүлэх зардал, шударга шүүхээр шүүлгэх эрх болон хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэх тогтолцооны шүүхийн үр ашигт байдал хоорондын хамаарлыг авч үзэн, улмаар хөдөлмөрийн маргааныг хянан шийдвэрлэх загварууд, тухайлбал төрөлжсөн хөдөлмөрийн шүүх болон иргэний хэргийн ерөнхий шүүхүүдийг харьцуулан шинжилснээр хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэх механизмын үр нөлөөг үнэлж, тулгамдаж буй асуудлыг даван туулах арга замыг тодорхойлохыг зорьсон болно.

Түлхүүр үг

Шүүхэд хандах эрх, эрх зүй ба эдийн засаг, хөдөлмөрлөх эрх, шүүхийн үр ашиг, ажилтан, ажил олгогч



I. УДИРТГАЛ

Орчин үеийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд хууль тогтоомжийг зөвхөн хэм хэмжээний үүднээс бус, харин нийгэм, эдийн засгийн нөөцийг хуваарилах, зардлыг бууруулах хэрэгсэл гэж үзэх хандлага давамгайлж байна¹. Хөдөлмөрийн эрх зүйн харилцаа нь ажил олгогч болон ажилтан хэмээх хүчний тэнцвэргүй субъектүүдийн хоорондын гэрээний үндсэн дээр үүсдэг харилцаа бөгөөд хөдөлмөрийн маргааныг шийдвэрлэх механизм нь эдийн засгийн үр ашигтай байх нь талуудын төдийгүй улс орны макро эдийн засагт чухал ач холбогдолтой. Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага (ОУХБ) болон НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн баримт бичгүүдэд дурдсанчлан, шүүхийн маргаан нь цаг хугацаа болон санхүүгийн асар их зардал дагуулдаг бөгөөд энэ нь эрх зүйн эдийн засгийн онолын дагуу "процессын өндөр зардал" бий болгож, талуудын хэн хэнд нь ашиггүй үр дагаврыг бий болгодог. Тиймээс олон улсын чиг хандлага нь маргааныг шүүхээр биш, шүүхийн өмнөх шатанд, талуудын оролцоог хангасан, зардал багатай арга замаар шийдвэрлэхэд чиглэж байна². Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга (2021) болон түүнийг дагалдан гарсан маргаан таслах комиссын дүрэм нь маргаан шийдвэрлэх үйл явцыг хялбаршуулах замаар хууль эрх зүйн тодорхой байдлыг нэмэгдүүлж, талуудын хүлээх эрсдэлийг бууруулахад чиглэгдсэн. Гэвч практикт шударга шүүхээр шүүлгэх хүртээмж хангалтгүй байгаа нь хөдөлмөрийн зах зээл дэх ажиллах хүчний үнэ цэнийг бууруулж, шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлд сөрөг нөлөө үзүүлж байна.

Монгол Улсад хөдөлмөрийн эрх зүйн салбарын хөгжил нь түүхэн нөлөө, улс төр, эдийн засгийн шилжилт, олон улсын эрх зүйн нөлөөлөл зэрэг олон хүчин зүйлтэй нягт холбоотой өрнөж ирсэн. Түүхэн хөгжлийн онцлогтой холбоотойгоор хөдөлмөрийн эрх зүйн харилцаа нь үндсэндээ заншил буюу тухайн үеийнхээ ёс суртахууны хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж байсан. 1921-1925 оны үед хөдөлмөрийн харилцааны асуудлыг "Засгийн газрын төлөөлөгчдийн дүрэм", "Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм", "Ардын засгийн уул уурхайн дүрэм", "Хоршоо байгуулах тухай бичиг" гэх мэт дүрмүүдээр зохицуулж ирсэн. 1925 оны 02 дугаар сарын 14-ний өдөр Ардын засгийн тогтоолоор баталсан "Аливаа хүчин үнэлэгчдийн дүрэм" нь Монгол улсад хөдөлмөрийн үйл ажиллагааг нэгдмэл байдлаар зохицуулсан анхны акт болж байв.³ Монгол Улсын хөдөлмөрийн эрх зүйн хөгжлийг дараах үе шатуудад ангилан авч үзэж болохоор байна. Үүнд: Социалист үе (1920-1990) энэ үеийн хөдөлмөрийн хууль тогтоомж нь Зөвлөлт Холбоот Улсын эрх зүйн тогтолцооны нөлөөн дор бүрэлдэж, хөдөлмөрийг "иргэний үүрэг" хэмээн үзэж хөдөлмөрлөх үйл явц нь чөлөөт сонголт гэхээсээ илүүтэй албадлагын шинж чанартай байв. Тухайн үед мөрдөгдөж байсан Үндсэн хуулиудад хөдөлмөрлөх, амрах, тэтгэмж авах эрхийг заасан боловч үйлдвэрчний эвлэлийн үйл ажиллагаа нь төрөөс хамааралтай, төр өөрөө ажил олгогчийн үүргийг гүйцэтгэж байв. Дараагийн нэгэн онцлог үе нь зах зээлийн шилжилтийн

¹ Ward Farnsworth, *The Legal Analyst: A Toolkit for Thinking about the Law*, (The University of Chicago Press, 2007).

² International Labour Organization, *Access to labour justice for all: Prevention and resolution of labour disputes*, Report for the Tripartite Technical Meeting on Access to Labour Justice for All (Geneva, 17-21 February 2025), Geneva: ILO, 2024.

³ Лэгцэгийн Баасан, Солооны Болормаа, *Монгол улсын хөдөлмөрийн хуулиуд 1925, 1930, 1933, 1934, 1941, 1973, 1991, 1999 он, (Улаанбаатар хот: 2022)*.



үеийг хамруулан авч үзэж болох бөгөөд Ардчилсан шинэ Үндсэн хууль (1992) батлагдсанаар хөдөлмөрлөх, ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, ажилгүйдлийн эсрэг хамгаалуулах эрхийг баталгаажуулсан. 1999 онд батлагдсан Хөдөлмөрийн тухай хууль нь зах зээлийн харилцаанд суурилсан хөдөлмөрийн гэрээ, хамтын хэлэлцээ, ажлын нөхцөл, ажилтны эрхийн хамгааллын зохицуулалтыг тусгаж өгсөн. 2000 оноос хойш хөдөлмөрийн зах зээл олон улсын шилжилт хөдөлгөөн, гадаадын хөрөнгө оруулалт, уул уурхай, дижитал эдийн засгийн нөлөөгөөр өргөжиж, хөдөлмөрийн шинэ хэлбэрүүд (гэрээсээ ажиллах, дижитал платформ, фрийланс) бий болсноор хууль тогтоомжид шинэчлэл хийх шаардлагатай болсон.

Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 4.1.16-д хөдөлмөрийн хууль тогтоомж, бүх төрлийн хамтын гэрээ, хамтын хэлэлцээр, хөдөлмөрийн гэрээ, хөдөлмөрийн дотоод хэм хэмжээг хэрэгжүүлэх эдгээр хэм хэмжээг тайлбарлахтай холбоотойгоор талуудын хооронд үүссэн саналын зөрүүг "Хөдөлмөрийн эрхийн маргаан" гэж тодорхойлсон. Хөдөлмөрийн маргаан нь хөдөлмөрийн эрх зүйн хөгжлийн бүхий л цаг үед байсан учир нь нэг талд ажил олгогч буюу хямд зардлаар өндөр ашиг олохыг эрмэлзэгч, нөгөө талд ажилтан буюу хөдөлмөрлөх нөхцөлөө сайжруулж, хөдөлмөрийн хөлсөө нэмэгдүүлэх зэрэг өөр өөр хүсэл сонирхолтой субъектүүд байх бөгөөд эдгээр эрх ашгууд нь хоорондоо яв цав нийцэх тохиолдол тун ховор, тиймээс хөдөлмөрийн маргаан нь аль ч нийгмийн үед илрэн гарах бодит үзэгдэл юм. Харин социалист нийгмийн үед энэхүү хөдөлмөрийн маргааны асуудлыг үзэл сурталжуулан хөдөлмөрийн маргаан гэдэг зүйл байх ёсгүй капитализмд л зөвхөн хөдөлмөрийн маргаан, үл ойлголцол байдаг хэмээн үзэж байв. Энэ талаар Л.Баасан багш өөрийн Хөдөлмөрийн маргааны онол практикийн асуудал гарын авлага номдоо дурдсан байдаг.

Сэдвийн судлагдсан байдлыг дараах гурван үндсэн чиглэлээр ангилан авч үзсэн. Тухайлбал: 1.Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага (ОУХБ) болон НҮБ-ын төрөлжсөн байгууллагуудын судалгаанд хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэх тогтолцоог "Зохистой хөдөлмөр" болон "Шударга ёсны хүртээмж"-ийн салшгүй хэсэг гэж үзэж байна. Ялангуяа, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн (UNDP) судалгаануудад маргаан шийдвэрлэх механизмыг зардлын хувьд хэмнэлттэй, хүртээмжтэй байх шаардлагыг онцолсон байдаг.⁴ Европын Холбооны дэмжлэгтэй хэрэгжсэн төслүүдийн хүрээнд хөдөлмөрийн маргааныг шүүхийн бус аргаар (Alternative Dispute Resolution – ADR) шийдвэрлэх нь шүүхийн ачааллыг бууруулаад зогсохгүй, эдийн засгийн үр ашгийг нэмэгдүүлдэг болохыг практик арга зүйгээр нотолсон. Харин 2.Эрх зүйн эдийн засгийн шинжилгээний чиглэлээр Ричард Познер, Уорд Фарнсворт нарын онолд тулгуурлан хөдөлмөрийн маргааныг "зардал, үр ашгийн" талаас нь шинжлэх хандлага олон улсын эрдэмтэн судлаачдын дунд түгээмэл байдаг. Судлаачид хөдөлмөрийн маргаан сунжрах тусам ажиллах хүчний бүтээмж буурч, аж ахуйн нэгжид ирэх санхүүгийн дарамт нэмэгддэг болохыг тогтоосон.⁵ 3.Дотоодын судлаачдын хувьд 2021 оны Хөдөлмөрийн

⁴ International Labour Organization, *Access to labour justice for all: Prevention and resolution of labour disputes*, Report for the Tripartite Technical Meeting on Access to Labour Justice for All (Geneva, 17–21 February 2025), Geneva: ILO, 2024.

⁵ Richard Posner, *Economic Analysis of Law*, 9th edition. (New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2014), 299–316.



тухай хуулийн шинэчлэлтэй холбоотойгоор хөдөлмөрийн маргааны ангилал, Хөдөлмөрийн эрхийн маргаан таслах комиссын (ХЭМТК) эрх зүйн статусын талаарх судалгаанууд эрчимжиж байна. Гэсэн хэдий ч хөдөлмөрийн маргааны асуудлыг тэр дундаа хөдөлмөрийн ганцаарчилсан маргааныг эдийн засгийн үр ашиг, зардал-өгөөжийн харьцаа талаас нь судалсан судалгааны бүтээлүүд харьцангуй хомс байна. Өмнөх судалгаанууд нь голчлон хэм хэмжээний болон процессын шинжтэй асуудлуудад төвлөрч байсан⁶ бол, энэхүү өгүүлэл нь хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэх механизмыг эрх зүйн эдийн засгийн үр ашиг болон хүний эрхийн суурь зарчимд нийцүүлэн шинжлэх замаар өмнөх судалгаануудын залгамж халааг үргэлжлүүлж байгаагаараа онцлогтой хэмээн үзэж байна. Энэхүү өгүүлэлд хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэх тогтолцоог эрх зүйн эдийн засгийн онолын үүднээс шинжлэн, хөдөлмөрийн эрхийн маргаан таслах үйл ажиллагааг эдийн засгийн хувьд хэрхэн илүү оновчтой, хүртээмжтэй болгох асуудлыг олон улсын сайн туршлага болон дотоодын практикт тулгуурлан авч үзсэн болно.

II. ШҮҮХЭД ХАНДАХ ЭРХИЙН КОНЦЕПЦ БА ХӨДӨЛМӨРИЙН ЭРХ ЗҮЙ ДЭХ АЧ ХОЛБОГДОЛ

Хөдөлмөрийн хууль нь бие даасан эрх зүйн салбар болон үүсэхэд гол нөлөө үзүүлсэн түүхэн шилжилт нь 1800-аад оны үйлдвэржилт ба эдийн засгийн либерализм байсан бөгөөд үүний үр дүнд цалинтай хөдөлмөр хэмээх ойлголт нийгэмд бий болсон. Үүнээс өмнө ажил хөдөлмөр эрхлэх гэдэг ойлголт хувь хүний сонголтын асуудал биш, бусдын төлөө ажиллах нь боолчлол, албадан хөдөлмөрийн хэлбэрийг агуулж байсан бөгөөд хэрэв хөдөлмөрийн гэрээгээ зөрчин, ажлаасаа гарвал торгуул төлөх, эрүүгийн ял шийтгэл ноогдуулдаг байв. Үйлдвэржилт ба эдийн засгийн либерализм нь (Freedom of Contract) "чөлөөт хөдөлмөр"-ийн тогтолцоог бий болгосон. Чөлөөт хөдөлмөрийн үр дүнд эрүүгийн ял шийтгэл ноогдуулдаг байсныг болиулсан боловч энэ нь эргээд маш олон тогтворгүй байдлыг нийгэмд бий болгосон. Тухайлбал: үйлдвэрлэлийн осол, ядуурал, ажилгүйдэл, урт цагаар ажиллах, эмэгтэйчүүд, хүүхдийн хөдөлмөрийн мөлжлөг зэрэг олон асуудлууд үүссэн бөгөөд эдгээр асуудлуудыг дан ганц иргэний хуулиар шийдвэрлэх боломжгүй байсан тул хөдөлмөрийн хууль бий болгох хэрэгцээ шаардлага бий болсон. "Өнөөдрийн бидний мэдэх цалинтай хөдөлмөр хэмээх ойлголт нь урьд өмнө нэр хүнд муу, тодорхой бус, хүнд хортой нөхцөл, олон удаагийн тэмцлийн үндсэн дээр бий болсон зүйл гэдгийг бид бараг мартаж дөхөж байна" хэмээн судлаач Роберт Кастел тэмдэглэсэн байна.⁸

XIX зууны дунд үеэс хөдөлмөрлөх эрхийн тухай асуудал нь хүний эрхийн төлөө тэмцлийн нэг чухал лоозон болсон, улмаар дэлхийн II дайны дараа хөдөлмөрлөх эрхийг улс орнууд Үндсэн хуулиар тунхаглаж өгсөн. Хөдөлмөрлөх нь иргэн бүрийн журамт үүрэг хэмээн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 17 дугаар зүйлийн

⁶ Лэгцэгийн Баасан, *Хөдөлмөрийн маргааны онол практикийн асуудал гарын авлага*, (Улаанбаатар: 2002).

⁷ Matthew W. Finkin, Reimann M. and Zimmermann R. (eds), *Comparative Labour Law, The Oxford Handbook of Comparative Law*, 2nd edition, (Oxford: Oxford University Press, 2019).

⁸ Ibid, Matthew W. Finkin.



17.2 дахь хэсэгт тусгаж өгсөн. Хөдөлмөрлөх эрхээ хэрэгжүүлэх нэг баталгаа нь шүүхэд хандах эрх бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуульд "Шүүхэд хандах эрх"-ийг хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөний баталгаа болгон заасан байдаг. Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 14 дэх хэсэгт "Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах, ... өөрийгөө өмгөөлөх, хууль зүйн туслалцаа авах ... эрхтэй". Мөн Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль: 3 дугаар зүйлийн 3.1 болон Шүүхийн тухай хуулиар "Хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлоо зөрчигдсөн гэж үзэж байгаа албан тушаалтан, иргэн, хуулийн этгээд шүүхэд нэхэмжлэл, хүсэлт, гомдол гаргах хэлбэрээр шүүхээр хамгаалуулах эрхтэй" хэмээн шүүхэд хандах эрхийг баталгаажуулж өгсөн. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын фактын 14 дүгээр зүйл мөн адил энэхүү "Шүүхийн өмнө эрх тэгш байх, шударга шүүхээр шийдвэрлүүлэх эрх"-ийн үзэл баримтлалыг баталгаажуулж өгсөн бөгөөд манай улсын шүүхийн практикт гол эх сурвалж болж байна.

Хөдөлмөрийн маргааны тухайд энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэхээс өмнө Гурван талт хороо зэрэг эвлэрүүлэн зуучлах шат дамжлагыг дамжих нь шүүхэд хандах эрхийг хязгаарлаж буй хэрэг биш, харин маргааныг үр ашигтай шийдвэрлэх арга зам гэж үздэг. Гэвч хөдөлмөрийн эрхийн маргаан шийдвэрлэх сум, дүүргийн хөдөлмөрийн эрхийн маргаан зохицуулах гурван талт хороо Монгол Улсын 21 аймгийн 330 сум, Улаанбаатар хот дахь 9 дүүрэгт өнөөг хүртэл бүрэн байгуулагдаж чадаагүй байгаа нь хөдөлмөрийн харилцаанд эрх нь зөрчигдсөн тал маргааныг харилцан адилгүй хугацаа, үе шат зарцуулж шийдвэрлүүлэх нөхцөлийг бий болгож байна. Хэдийгээр Хөдөлмөр нийгмийн түншлэлийн гурван талт үндэсний хорооны 2022 оны 05 дугаар тогтоолоор "Сум, дүүргийн хөдөлмөрийн эрхийн маргаан зохицуулах гурван талт хорооны дүрэм"-ийг баталсан ч өнөөг хүртэл бүх сум, дүүрэгт байгуулагдаж чадаагүй байна. Энэ нь нэг талаас тухайн дүрэмд зааснаар уг хорооны бүрэлдэхүүнд багтах гишүүдэд тавигдах шаардлагыг хөдөлмөрийн асуудал хариуцсан гэдгээр ерөнхий байдлаар оруулсан нь энэ хороо үүргээ төдийлөн сайн хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа шалтгаан болно⁹ гэжээ. Тухайлбал, өнгөрсөн онд урьдчилсан шийдвэрлэх журмаар улсын хэмжээнд хөдөлмөрийн 8 маргаан шийдвэрлэж, үүнээс 7 нь шүүхэд хандсан байдаг. Өнгөрсөн онд Монгол Улсад хянан шийдвэрлэсэн хэрэг, маргаанаас Хөдөлмөрийн тухай хуулиар шийдвэрлэсэн хэргийн тоо 12 хэргээр буюу 1 хувиар буурсан дүнтэй байна. Хөдөлмөрийн тухай хуулиар шийдвэрлэсэн иргэний хэргийн тухайд ажлаас үндэслэлгүй халагдсан маргаан 399 шийдвэрлэсэн нь өмнөх онтой харьцуулбал 229 хэргээр буюу 36.5 хувиар, ажлаас буруу шилжүүлсэн хэрэг 22 шийдвэрлэсэн нь өмнөх оноос 2 хэргээр буюу 8.3 хувиар буурсан бол цалин хөлсний маргаан 416 шийдвэрлэсэн нь 61 хэргээр буюу 17.2 хувиар өссөн байна. Энэ нь сум, дүүргийн хөдөлмөрийн эрхийн маргаан таслах гурван талт хороо чадавхижиж чадаагүйг илтгэх тоон үзүүлэлт юм¹⁰.

⁹ Сандагдоржийн Ганцэцэг, "Хөдөлмөрийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй зарим асуудал", Хүний эрх: Онол, арга зүйн сэтгүүл, 2023 он, №01.

¹⁰ Дам эшлэв, мөн тэнд.



Хөдөлмөрийн эрх зүйн үндсэн зорилго нь ажил олгогч болон ажилтны хоорондын тэнцвэргүй харилцааг зохицуулж, эмзэг тал болох ажилтны эрхийг хамгаалахад оршдог. Гэвч хуулиар олгогдсон эрхүүд нь практик дээр хэрэгжих бодит механизмгүй бол "хий хоосон тунхаг" төдий болон үлдэх эрсдэлтэй. Судлаач Каппеллетти болон Гарт нарын тодорхойлсноор, шүүхэд хандах эрх нь орчин үеийн эрх зүйт төрийн хамгийн чухал "хүний эрх"-д тооцогдох бөгөөд энэ нь зөвхөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах албан ёсны эрх бус харин бодит амьдралд хамааралтай үр дүнд хүрэх боломжийг илэрхийлдэг хэмээн үзсэн¹¹. Тухайлбал: Шүүх ажиллагааны зардал, хугацаа болон нарийн төвөгтэй байдал нь ажилтны хувьд "саад тотгор"-ыг бий болгодог. Хэрэв шүүхээр эрхээ хамгаалах зардал нь тухайн маргаанаас олж болох үр ашгаас давж байвал ажилтан эрхээ хамгаалахаас татгалзахад хүргэдэг. Бусад иргэний эрх зүйн харилцаанаас ялгаатай нь хөдөлмөрийн харилцаа нь "үргэлжилсэн" шинжтэй байдаг. Хуулийн хэрэгжилт сул байх нь ажил олгогчдод хууль зөрчих нь "эдийн засгийн хувьд ашигтай" гэсэн буруу хөшүүргийг бий болгодог¹². Тиймээс хөдөлмөрийн маргаан нь зөвхөн шүүхээр шийдэгдээд зогсохгүй, шүүхийн шийдвэр бодитоор биелдэг, хяналтын хүчтэй системтэй байхыг шаарддаг. Марк Галантер "Ажил олгогч хэрхэн давуу талыг олдог вэ" хэмээх бүтээлээрээ хөдөлмөрийн маргааны бүтцийн тэгш бус байдлыг маш оновчтой тайлбарласан байдаг. Ажил олгогч (Repeat Player) болон ажилтан (One-Shotter) хоёрын хооронд дараах "бүтцийн" тэгш бус байдал оршдог хэмээн тэрээр үзсэн¹³:

Эдийн засгийн хамаарал: Ажилтны хувьд хөдөлмөрийн хөлс нь амьжиргааны цорынганцэхүүсвэрбайдаг. Шүүхийн процессудаа шрах тусам ажилтан санхүүгийн дарамтад орж, өөрт ашиггүй нөхцөлөөр эвлэрэх эсвэл нэхэмжлэлээсээ татгалзахад хүрдэг. Харин ажил олгогч байгууллага санхүүгийн нөөц ихтэй тул хугацаа хожих тактикийг амжилттай хэрэгжүүлдэг гэжээ. Энэ талаар шүүхийн захиргааны сургалт, судалгааны төвийн 2023 оны тайланд тодорхой дурдсан байдаг¹⁴. Тухайлбал: хэрэг удааших тусам хэргийн оролцогч нарт ялангуяа нэхэмжлэгч, хохирогч талд хөрөнгө мөнгө, цаг хугацаа, сэтгэл санааны тайван байдлаа алдах зэрэг сөрөг асуудлууд үүсдэг бөгөөд шүүхийн хувьд ч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай холбоотой зардал нэмэгддэг. Үүнтэй холбоотойгоор олон нийтийн дунд шүүх хуралдааныг аль нэг талын хэргийн холбогдогч нарт ашигтай байдлаар хойшлуулсан гэх хардлага үүсэх, шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл буурах зэрэг олон сөрөг нөлөөтэй. Rule of Law Index буюу хууль дээдлэх индексээр Монгол Улс дэлхийд 2015–2022 он хүртэлх хугацаанд дунджаар 140 орноос 62-д эрэмбэлэгдэж байна. Дэлхийн бусад улс орны хэмжээнд шүүхийн үйлчилгээний чанар нь улсын төсөвтэй шууд хамааралтай тул шүүхийн төсвийг үр ашигтай зарцуулж, зардлыг багасгах асуудлыг олж, шийдвэрлэх хэрэгтэй¹⁵.

¹¹ Cappelletti M. and Garth B., *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*, 1978.

¹² Posner R. A., *Economic Analysis of Law*, 9th edition, New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2014.

¹³ Galanter M., "Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change", *Law & Society Review*, 1974, vol. 9, no. 1, pp. 95–160.

¹⁴ Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан*, Улаанбаатар хот, 2023 он.

¹⁵ Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэн, *Шүүх хурал хойшлох шалтгаан, нөхцөлийг тодруулах нь судалгааны тайлан*, 2023 он.



Мэдлэг, мэдээллийн тэгш бус байдал: Ажил олгогч нь хөдөлмөрийн дотоод журам, гэрээ, тушаал шийдвэр зэрэг бүх баримт бичгийг эзэмшдэг бөгөөд мөн хуулийн мэргэжлийн багаас зөвлөгөө авдаг. Ажилтны хувьд ихэвчлэн шүүх дээр очихдоо ямар нотлох баримт бүрдүүлэх, хуулийн ямар заалтыг хэрхэн тайлбарлах талаарх мэдлэг, мэдээлэл дутмаг байдаг нь шүүхийн системд өөрийгөө итгэлтэйгээр нотлох боломжийг бууруулдаг. Хэлэлцээр хийх чадварын ялгаатай байдал: Энэхүү тэгш бус байдал нь зөвхөн гэрээ байгуулах шатанд биш, маргаан шийдвэрлэх шатанд ч хадгалагддаг. Галантерийн үзэж байгаагаар, "Байнгын тоглогчид" буюу ажил олгогчид шүүхийн системийг өөрт ашигтай жишиг тогтоохын тулд стратегийн дагуу ашиглаж чаддаг бол, ажилтан зөвхөн тухайн нэг кейс буюу хөдөлмөрийн маргааны үр дүнд анхаардаг байна.

Монгол Улсад хөдөлмөрийн харилцааг тусгайлан зохицуулсан анхны хууль нь 1925 оноос "Аливаа хүчин үнэлэгчдийн дүрэм"-ээр зохицуулж байсан талаар өмнө нь дурдсан, улмаар нийгэм цаг үеийн эрэлтэд нийцүүлэн 2021 оны 07 дугаар сард хөдөлмөрийн хуулийг шинэчлэн найруулж батлан 2022 оноос эхлэн хэрэгжүүлж байна. Хууль шинэчлэгдэж шинэ зохицуулалт бий болсон ч шүүхээр шийдвэрлэх маргааны тоо буурахгүй байгаа нь шүүхийн статистик мэдээнээс харагддаг. Тухайлбал, 2021 онд Монгол Улсын хэмжээнд анхан шатны шүүхээр 1169 хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэгдэж байсан бол хууль хэрэгжиж эхэлсэн онд 1157 болж тоон дүнгийн хувьд хангалттай буураагүй байна. Энэ нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 154 дүгээр зүйлд заасан эрхийн маргаан шийдвэрлэх үе шат үр дүн гаргахгүй байгааг илэрхийлнэ. Хуулиар 20 ба түүнээс дээш ажилтантай аж ахуйн нэгж, байгууллага бүр өмчийн хэлбэр үл харгалзан хөдөлмөрийн маргаан таслах орон тооны бус, байнгын ажиллагаатай комисс байгуулан ажиллахаар үүрэг болгосон. Харин 15 ба түүнээс доош ажилтантай байгууллага сум, дүүргийн хөдөлмөрийн эрхийн маргаан зохицуулах хороонд хандах боломжтой. Энэ нь талуудын хооронд үүссэн хөдөлмөрийн эрхийн маргааныг шийдвэрлэхэд цаг, зардлыг хэмнэх ач холбогдолтой гэж үзсэн ч хөрсөн дээр төдийлөн үр дүн харагдахгүй байгааг шүүхээр шийдвэрлэсэн маргааны тоон дүнгээс харагдана¹⁶.

III. ЭРХЭЭ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЗАРДАЛ БА ШҮҮХИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН АЧААЛАЛ

"Шүүхэд хандах эрх" гэдэг нь үнэ төлбөргүй зүйл биш, харин тодорхой хэмжээний "зардал" дагуулдаг эдийн засгийн ойлголт гэдийг судлаач Познер болон Хэйзел Генн өөрсдийн бүтээлүүдээрээ дамжуулан тайлбарласан. Познер: Шүүх ажиллагааг "Зардал-Үр ашгийн шинжилгээ" (Cost-Benefit Analysis) талаас нь тайлбарласан. Хэрэв зардал их бөгөөд түүнээс олж болох үр ашиг бага бол ажилтан шүүхэд хандахгүй. Харин Хэйзел Генн¹⁷ үзэхдээ зардал гэдэг нь зөвхөн мөнгө биш, харин нийгмийн болон хувь хүний амьдралын чанарт нөлөөлж буй тэдгээр хүчин зүйлс буюу "саад тотгор" (Barrier)-г ойлгоно гэжээ. Шүүхээр үйлчлүүлэхэд ямар хүндрэл бэрхшээл гардаг талаар шүүхэд хандсан иргэдийн судалгаанаас авч үзвэл 62.5 хувь нь "цаг хугацаа алддаг", 38.9 хувь нь "хүнд

¹⁶ Сандагдоржийн Ганцэцэг, "Хөдөлмөрийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй зарим асуудал", *Хүний эрх: Онол, арга зүйн сэтгүүл*, 2023 он, №01.

¹⁷ Hazel Genn, *Judging Civil Justice*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).



сурталтай", 21.2 хувь нь шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтны харилцаа, хандлага сайн биш гэж хариулсан бол 29.8 хувь нь "өрөө тасалгаа муу, тайлбар өгөхөд хүндрэлтэй байдаг" гэж хариулсан байна. Шүүхийн ачаалал их, өрөө тасалгаа, байр зэрэг шүүхийн дэд бүтэц муу байгаагаас шүүхээр үйлчлүүлэхэд бэрхшээл гардаг гэжээ¹⁸. Шүүхэд хандах эрхээ хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй зардлын төрлүүдийг дараах байдлаар ангилан авч үзэв:

Диаграм 1. Шүүхэд хандах эрхээ хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй зардлын төрлүүдийн ангилал



- Шүүхийн хураамж: Монгол улсын хувьд ажлаас үндэслэлгүй халагдсан зэрэг хөдөлмөрийн маргаан нь шүүхийн тэмдэгтийн хураамжийн тухай хуулийн 41-р зүйлд зааснаар чөлөөлөгддөг боловч сэтгэл санааны хохирол болон ажлын байрны дарамт бусад гэм хор арилгуулах нэхэмжлэл нь тэмдэгтийн хураамжаас чөлөөлөгддөггүй.
- Өмгөөлөгчийн хөлс: "Байнгын тоглогчид" буюу ажил олгогч байгууллага дотроо хуулийн зөвлөхтэй байдаг бол нэхэмжлэл гаргаж буй ажилтан нь өндөр зардалтай өмгөөлөгч авах эсвэл өөрөө өөрийгөө өмгөөлөх шаардлагатай болдог гэвч бодит байдал дээр ажилтны хууль эрх зүйн мэдлэг дутмаг байдлаас шүүхийн системд өөрийгөө итгэлтэйгээр хамгаалах боломжгүй байдал нь тэгш бус байдлыг үүсгэдэг. Мөн практикт өмгөөлөгчийн хөлс бага дээрээс нь цаг хугацаа шаардсан ажил учраас өмгөөлөгчид хөдөлмөрийн маргаанд оролцох сонирхолгүй байдаг.
- Шинжээчийн зардал: Нарийн мэргэжлийн (жишээ нь: нягтлан бодох бүртгэл, техникийн) маргаан дээр шинжээч томилох зардал болон гэрч оролцуулах зардал нь нэхэмжлэгч талд ачаалал болдог. Хөдөлмөрийн харилцаанд бүх бичиг баримт, тушаал, журам ажил олгогчид байдаг. Эдгээрийг шүүхэд гаргуулах нь ажилтнаас ихээхэн хүчин чармайлт, цаг хугацаа зардал шаардсан асуудал болж хувирдаг. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх хуулийн дагуу нэхэмжлэгч өөрөө нотлох баримтаа бүрдүүлэх үүрэгтэй бөгөөд нотлох баримт хэр хангалттай байгаагаас

¹⁸ Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэн, *Шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл санал асуулгын тайлан*, 2019 он.



хамаарч шүүх хэний талд шийдвэр гаргах эсэхээ шийддэг.

- Цаг хугацааны зардал: Шүүхийн ачааллаас хамаарч шүүх ажиллагааны үргэлжлэх хугацаа хамгийн багадаа 6 сараас 1 жил хүртэл байна. Иргэний хэргийн гурван шатны шүүхээр явахад дунджаар 1–2 жил зарцуулдаг нь ажилтны хувьд "хүлээлтийн зардал" болдог. Шүүх хурал хойшлох бүрд ажилтан ажлын цагаа алдаж, санхүүгийн алдагдалд ордог. Шүүхэд хандсан хүмүүсийн ¼ нь буюу 26 хувь нь 6 сараас дээш хугацаа зарцуулж байна. Шүүхээр үйлчлүүлж буй хүмүүс хэрэг маргаанаа шийдвэрлүүлж чадахгүй удах, сунжрах тохиолдол их, энэ нь иргэдэд шүүхийн талаар сөрөг ойлголт, хандлага үүсгэж байна¹⁹.
- Сэтгэл зүйн стресс тогтворгүй байдал: Шүүхэд хандсаны төлөө ажил олгогчид "хар жагсаалтад" оруулах, хамт олны дунд гадуурхах вий гэх айдас бий болдог. Мөн ажлын байрны тодорхойгүй байдал үүсэх бөгөөд маргаан үргэлжлэх хугацаанд түр хугацааны ажил хөдөлмөр эрхлэх, улмаар бүтээмж буурах, ажлаа алдахаас айх сэтгэл зүйн дарамтад ордог. Хуулийн нарийн нэр томьёо, процессыг ойлгохгүй байх нь ажилтныг айдаст автуулж, "өөртөө итгэлгүй" болгодог.

Эдгээр зардал нь ажилтныг хууль ёсны эрхээ хамгаалахаас урьдчилсан байдлаар татгалзахад хүргэдэг байна. Энэ нь нийгэмд "Ажил олгогч хууль зөрчиж болно" гэсэн буруу ойлголтыг төрүүлдэг. Хэйзел Геннийн үзсэнээр, шударга ёс нь зөвхөн "төлбөр төлөх чадвартай" хүмүүст үйлчилдэг зүйл болох эрсдэлтэй. Хөдөлмөрлөх эрхээ хэрэгжүүлэх зардлын дарамт нь "Байнгын тоглогчид" буюу ажил олгогч ажилтантай шүүхээс гадуур өөрт ашигтай нөхцөлөөр (бага мөнгөөр) тохиролцох эсвэл нэхэмжлэлээсээ татгалзах боломжийг олгосноор тэгш бус байдлыг гүнзгийрүүлнэ гэж үзсэн.

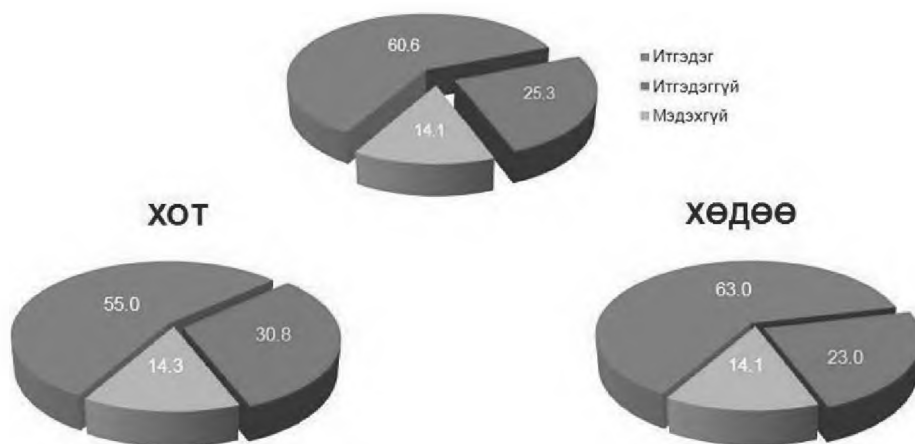
Ричард Познер шүүхийн систем нь "хамгийн бага нөөцөөр (цаг хугацаа, зардал) хамгийн зөв шийдвэр гаргах" замаар нийгмийн баялгийг нэмэгдүүлэх ёстой хэмээн үзсэн. Шүүх нь хэрэг маргааныг хурдан шийдэх замаар "нийлүүлэлт" хийж чадахгүй бол нийгэм дэх маргаан шийдвэрлэх "эрэлтэд" бөглөрөл буюу удаашрал үүсгэдэг. Өмнөх оны шийдэгдээгүй хэргүүд хуримтлагдах нь шинээр ирж буй хэргийг "дараалалд" оруулж процессыг удаашруулдаг. Нэг шүүгчид ноогдох хэргийн тоо хэт их байх нь шийдвэрийн чанар, хүртээмжид сөргөөр нөлөөлж улмаар зардлыг нэмэгдүүлдэг. Шүүхийн байгууллагын үр ашиг нь түүний институцийн хүчин чадлаас хамаарах бөгөөд үүнд: шүүхийн төсөв, орон тоо, технологийн дэвшил болон мэргэшсэн байдал орно. Шүүхийн системийн үр ашиггүй байдал нь шууд болон шууд бус замаар "Шүүхэд хандах эрх"-ийг (Access to Justice) сулруулдаг: Шүүхийн ачааллаас болж хурал хойшлох бүрд ажилтан болон ажил олгогчийн "цаг хугацааны зардал" нэмэгдэнэ. Познерийн үзсэнээр "цаг хугацаа бол мөнгө" бөгөөд удаан үргэлжлэх процесс нь маргааны үнэ цэнийг бууруулж нэхэмжлэлийн зардлыг өсгөдөг. Процесс сунжрах тусам өмгөөлөгчийн хөлс болон бусад нэмэлт зардлууд өсөж, Марк Галантерийн үзсэнчлэн "Ажил олгогчид" (Repeat Players) илүү давуу тал олж, ажилтан (One-

¹⁹ Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэн, *Шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл санал асуулгын тайлан*, 2020 он.

Shotter) бууж өгөхөд хүргэдэг байна. Тиймээс шүүхийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх (хэргийг хурдан хаах) нэрээр иргэдийг шүүхээс гадуурх эвлэрүүлэлт рүү албадах нь шударга ёсны стандартыг дордуулж болох юм.

Шүүх нь зөвхөн хууль хэрэглэх байгууллага биш, харин нөөцийг оновчтой хуваарилах ёстой систем. Монгол Улсын хувьд хөдөлмөрийн маргааныг иргэний шүүх шийдэж байгаа бөгөөд институцийн ачааллыг ихээхэн нэмэгдүүлж байгаа нь шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс гаргасан тайлан мэдээнээс харагдаж байна. Хэрэг маргаан шийдвэрлэх хугацаа процессын хуульдаа 90–180 хоног гэвэл 6 сараас дээш хугацаа зарцуулж байгаа хэрэг маргаан шүүх дээрх нийт хандаж буй хэрэг маргааны $\frac{1}{4}$ -ийг буюу 26 хувийг эзэлж байна. Харин шүүх хуралдаан хойшилсон байдлыг тандаж үзвэл судалгаанд хамрагдсан нийт шүүхээр үйлчлүүлсэн 3622 хүний 35 хувь нь буюу 1268 хүний оролцсон шүүх хуралдаан хойшилсон гэжээ. Тэдний 32 хувьд 1 удаа, 28 хувьд нь 2 удаа, 32 хувьд нь 3–5 удаа, 6 хувьд 6–10 удаа, 2 хувьд нь 11-ээс дээш удаа тус тус шүүх хуралдаан нь хойшилсон гэжээ²⁰.

Диаграм 2. Шүүхэд итгэх иргэдийн судалгаа



2018 оны хагас жилийн байдлаар эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн хувьд хэргийн ачаалал дүүргийн шүүхийн нэг шүүгчид 63.1 хэрэг, орон нутгийн шүүхийн нэг шүүгчид 37.7 хэрэг, иргэний хэргийн шүүхийн хувьд дүүргийн шүүхийн нэг шүүгчид 162.2 хэрэг, орон нутгийн шүүхийн нэг шүүгчид 143.1 хэрэг, захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн хэргийн ачаалал улсын дундаж 11.7 хэрэг бөгөөд нийслэл дэх захиргааны хэргийн шүүхийн нэг шүүгчид 20.5 хэрэг, орон нутагт байрлах дийлэнх шүүхийн хувьд 1 шүүгчид 3 хүрэхгүй хэрэг тус тус ногдож байгаа юм. Захиргааны хэргийн шүүхийн хувьд нийслэлд 7 дахин, эрүү болон иргэний хэргийн шүүхийн хувьд нийслэлд тус бүр 20–30 орчим хувиар өндөр ачаалалтай байгаа нь шүүхийн үр ашгийг бууруулж байна. Иймээс хөдөлмөрийн маргааныг дагнасан шүүхээр шийдвэрлэх нь институцийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлж, хэргийн үлдэгдлийг бууруулах, шүүхийн шийдвэрийн чанар

²⁰ Мөн тэнд.



IV. ХӨДӨЛМӨРИЙН МАРГААНЫГ ШИЙДВЭРЛЭЖ БҮЙ ЗАГВАРУУД: ХАРЬЦУУЛСАН ТОЙМ

Хөдөлмөрийн маргааныг шийдвэрлэх институцийн бүтэц нь тухайн улсын хөдөлмөрийн зах зээлийн тогтвортой байдал болон иргэдийн шүүхэд хандах эрхэд шууд нөлөөлдөг. Дэлхийд дараах гурван үндсэн загвар зонхилж байна, загвар бүр үр ашиг (efficiency), хүртээмж (accessibility), процессын хялбар байдал (procedural simplicity) гэсэн үзүүлэлтээр ялгаатай. Дагнасан хөдөлмөрийн шүүх (Specialized Labour Courts): Хөдөлмөрийн маргааныг дагнан шийдвэрлэдэг бие даасан шүүхийн тогтолцоо. Иргэний хэргийн ерөнхий шүүх (General Civil Courts): Хөдөлмөрийн маргааныг иргэний бусад маргааны нэгэн адил ерөнхий харьяаллын шүүх шийдвэрлэх загвар. Захиргааны төрөлжсөн трибунал (Administrative Labour Tribunals): Шүүхийн бус замаар, захиргааны журмаар маргааныг шуурхай шийдвэрлэх байгууллага.

Хүснэгт 1. Хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэж буй механизмууд

Үзүүлэлт	Дагнасан шүүх (Герман улс)	Ерөнхий иргэний шүүх (Монгол улс)	Захиргааны трибунал (Шүүхийн бус)
Үр ашиг	Өндөр. Мэргэшсэн шүүгчид хэргийг хурдан шийддэг.	Бага. Бусад иргэний хэргийн ачааллаас болж удааширдаг.	Дундаж. Шүүхээс хурдан боловч эрх зүйн хүчин чадал нь хязгаарлагдмал.
Хүртээмж	Сайн. Ажилтнуудад зориулсан тусгай процесс, зардлын хөнгөлөлттэй.	Хязгаарлагдмал. Процессын нарийн төвөгтэй байдал нь саад болдог.	Маш сайн. Иргэдэд хамгийн ойр, зардал багатай.
Процессын хялбар байдал	Дундаж. Хуулийн дагуу явагдах ч хөдөлмөрийн харилцааны онцлогт тохирсон.	Төвөгтэй. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх хатуу горимтой.	Маш хялбар. Албан бус шинжтэй, хурдан.

Герман улсын хөдөлмөрийн шүүхийн тогтолцоо нь дэлхийд хамгийн нарийн мэргэшсэн, бие даасан тогтолцооны нэгд тооцогддог. Эрх зүйн эдийн засгийн онол буюу эрх зүйн хэм хэмжээг эдийн засгийн үр ашиг, зардал, үр өгөөжийн үүднээс авч үзэх хандлагаар Герман улсын хөдөлмөрийн дагнасан шүүхийн ач холбогдлыг дараах байдлаар тайлбарлаж болох юм. Хөдөлмөрийн шүүх нь ерөнхий иргэний шүүхээс тусдаа, бие даасан систем байдаг нь эдийн засгийн утгаараа маш өндөр ач холбогдолтой.

Шүүхийн хураамж: Герман улсын хөдөлмөрийн шүүхийн нэг онцлог нь шүүх ажиллагааны зардлыг хамгийн бага түвшинд барихыг эрмэлздэг. Хэрэв талууд шүүхийн эхний шат болох "Эвлэрүүлэн зуучлах уулзалт" (Güteverhandlung)-ын үеэр эвлэрвэл шүүхийн хураамжаас бүрэн чөлөөлөгддөг. Энэ нь талуудад маргаанаа хурдан, зардал багатай шийдвэрлэх эдийн засгийн хөшүүрэг болдог бөгөөд ерөнхий иргэний шүүхтэй харьцуулахад хөдөлмөрийн дагнасан шүүхийн хураамж харьцангуй бага байдаг²¹.

²¹ Bernd Waas, "Germany", in Ebisui M., Cooney S., and Fenwick C. (eds), *Resolving Individual Labour Disputes: A Comparative Overview*, Geneva: International Labour Office, 2016, pp. 135-166.

Өмгөөлөгчийн хөлс: Хөдөлмөрийн шүүхийн тухай хуулийн 12а дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар, анхан шатны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд ялсан тал нь өөрийн алдсан хугацааны нөхөн олговор болон хууль зүйн туслалцаа буюу өмгөөлөгчийн зардлыг нөхөн төлүүлэхээр шаардах эрхгүй байна хэмээн заасан. Энэ нь Герман улсын хөдөлмөрийн эрх зүйн өвөрмөц зохицуулалт бөгөөд хөдөлмөрийн шүүхийн анхан шатны (Arbeitsgericht) ажиллагаанд хэн ялснаас үл хамааран тал тус бүр өөрийн өмгөөлөгчийн зардлыг өөрсдөө хариуцдаг. Энэ нь ажилтныг хамгаалж буй нэг хэлбэр бөгөөд санхүүгийн эрсдэлээс айж, эрхээ хамгаалахаас татгалзах үйл явцаас сэргийлдэг байна²². Монгол улсад ихэнх өмгөөлөгчид хөдөлмөрийн маргаанд оролцох сонирхолгүй байдаг бөгөөд үнийн дүн бага, цаг хугацаа шаарддаг ашиг багатай гэж үздэг учраас ихэнх тохиолдолд ажилтан өөрөө өөрийгөө өмгөөлөх эсвэл маш өндөр үнэтэй өмгөөлөгч хөлслөх хэрэгтэй болдог бол ажил олгогч эсрэгээрээ өөрийн гэсэн хуулийн мэргэжилтэнтэй байдаг учраас давуу байдлыг бий болгодог. Харин ХБНГУ-ын дагнасан шүүхийн тогтолцоо нь энэхүү "хүчний тэнцвэргүй байдал" болон "өмгөөлөгч олдохгүй байх" асуудлыг шийдэхийн тулд хэд хэдэн өвөрмөц механизмыг ашигладаг.

Өмгөөлөгчгүйгээр өөрийгөө төлөөлөх эрх ба Шүүхийн туслалцаа: Герман улсын хөдөлмөрийн анхан шатны шүүхэд (Arbeitsgericht) ажилтан заавал өмгөөлөгчтэй байхыг хуулиар шаарддаггүй. "Нэхэмжлэл хүлээн авах хэлтэс" (Rechtsantragstelle) бүр дээр тусгай хэлтэс ажилладаг. Ажилтан тухайн хэлтэс дээр очин, өөрт тохиолдсон асуудлаа амаар хэлэхэд шүүхийн ажилтан түүнийг нь хууль ёсны дагуу нэхэмжлэл болгон бичиж өгөх үүрэгтэй. Энэ нь өмгөөлөгч авах мөнгөгүй ажилтанд хуулийн анхан шатны туслалцааг үнэ төлбөргүй үзүүлж буй хэрэг юм.

Үйлдвэрчний эвлэл ба Холбоодын өмгөөлөл: Герман улсад ихэнх өмгөөллийг хувийн өмгөөлөгч биш, харин Үйлдвэрчний эвлэлийн мэргэшсэн өмгөөлөгч гүйцэтгэдэг. Хэрэв ажилтан Үйлдвэрчний эвлэлийн гишүүн бол тухайн байгууллагын мэргэшсэн хуульчид түүнийг шүүх дээр үнэ төлбөргүй төлөөлдөг²³. Эдгээр хуульчид нь зөвхөн хөдөлмөрийн маргаанаар дагнасан байдаг тул ажил олгогчийн өмгөөлөгчөөс илүү туршлагатай байх нь элбэг. Энэ нь "ашиг багатай" гэж өмгөөлөгчид татгалзах асуудлыг үндсээр нь шийддэг.

Мэргэжлийн бус шүүгчдийн үүрэг: Германы Хөдөлмөрийн шүүхэд хэргийг мэргэжлийн шүүгчээс гадна ажил олгогч болон ажилтны талын тэнцүү төлөөлөл болох хоёр "мэргэжлийн бус шүүгч" сууж, мэргэжлийн шүүгчтэй ижил санал өгөх эрхтэй оролцдог. Үүнийг (Ehrenamtliche Richter) гэж нэрлэх бөгөөд тус шүүгчид нь тухайн салбарын практик мэдлэгтэй байх нь шүүхийн шийдвэрийг илүү амьдралд ойр байлгах шүүхийн шийдвэрийн хууль ёсны бөгөөд шударга байх зарчмыг бэхжүүлж, маргалдагч талууд уг шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх хандлагыг нэмэгдүүлдэг, өөрөөр хэлбэл маргааныг үр дүнтэй шийдвэрлэхэд бодитой хувь нэмэр оруулдаг²⁴. Энэ нь ажилтан өөрөө өөрийгөө өмгөөлж байгаа

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Bernd Waas, "Enforcement of Labour Law: The Case of Germany", *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2021, vol. 37, no. 2, pp. 221-245.



тохиолдолд шүүх хурал дээр хуулийн нарийн нэр томъёо, процессыг ойлгохгүй байх зэрэг айдаст автан "өөртөө итгэлгүй" болохоос сэргийлж, бодит амьдрал, шударга ёсны үүднээс хэргийг харахад тусалдаг байна.

Шинжээчийн зардал: Герман улсын шүүх ажиллагаанд нотлох баримтыг цуглуулах, шинжээч томилох зардлыг ерөнхийдөө шүүхээс урьдчилан гаргах тохиолдол байдаг ч эцсийн шийдвэрээр буруутай тал нь нөхөн төлдөг. Гэхдээ хөдөлмөрийн маргаанд шинжээч томилох нь иргэний хэргийг бодвол бага байдаг, учир нь шүүгч өөрөө хөдөлмөрийн харилцаагаар мэргэшсэн байдаг²⁵.

Цаг хугацааны зардал: Эрх зүйн эдийн засгийн онолын үүднээс цаг хугацаа бол мөнгө. Хөдөлмөрийн маргаан нь өөрөө цаг хугацааны хувьд маш мэдрэмтгий байдаг (ажилгүй байх хугацааны зардал). Мэргэшсэн шүүгчид хэргийг ерөнхий иргэний шүүгчээс илүү хурдан, оновчтой шийдвэрлэснээр талуудын (ажил олгогч, ажилтан) хүлээх цаг хугацааны зардлыг бууруулдаг. Хөдөлмөрийн шүүх нь хэргийг маш богино хугацаанд шийдвэрлэх үүрэгтэй (Beschleunigungsgrundsatz). Тухайлбал, ажлаас үндэслэлгүй халагдсан маргааны эхний уулзалт нэхэмжлэл гаргаснаас хойш 2–3 долоо хоногийн дотор болох ёстой²⁶. Ажилтан удаан хугацаагаар тодорхойгүй байдалд байх нь түүний орлого болон сэтгэл зүйд хохиролтой тул энэ "цаг хугацааны зардал"-ыг хамгийн бага байлгахыг хуулиар шаарддаг. 2014 онд Герман улсын хөдөлмөрийн шүүхэд нийт 381,965 нэхэмжлэл ирсэн бөгөөд үүний 368,223 нэхэмжлэл нь ажилтан, үйлдвэрчний эвлэл, ажилчдын зөвлөлийн зүгээс гаргасан нэхэмжлэл эзэлж байна. Нийт 201,354 хэрэгт ажлаас үндэслэлгүй халахтай холбоотой маргаан нэхэмжлэлийн зүйл болсон. Нэхэмжлэлийг хянан шийдвэрлэхэд зарцуулсан хугацааг авч үзвэл: 62,825 нэхэмжлэлийг нэг сарын дотор, 90,342 нэхэмжлэлийг нэгээс гурван сарын дотор, 38,729 нэхэмжлэлийг гурваас зургаан сарын дотор, 21,461 нэхэмжлэлийг зургаагаас 12 сарын дотор шийдвэрлэсэн байна. Зөвхөн 3,306 тохиолдолд л маргааныг эцэслэн шийдвэрлэхэд 12 сараас дээш хугацаа зарцуулагджээ²⁷.

Сэтгэл зүйн дарамт: Герман болон бусад өндөр хөгжилтэй орнуудын шүүхийн практикт "гэрээ цуцлах хэлцэл" (termination agreement) хийх үеийн сэтгэл зүйн дарамтыг маш нухацтай авч үздэг. Сэтгэл зүйн дарамт гэж юу вэ? Энэ нь ажил олгогч ажилтныг гэрээгээ өөрийн хүсэлтээр цуцлахыг албадах, шийдвэр гаргах боломж олгохгүйгээр шууд гарын үсэг зурахыг шаардах, эсвэл "хэрэв гарын үсэг зурахгүй бол цагдаагийн байгууллагаар шалгуулна" гэх мэтээр айлган сүрдүүлэхийг хэлнэ. Герман улсын Холбооны Хөдөлмөрийн шүүхийн шийдвэрээр (2019 он) ажил олгогч нь "шударгаар хэлэлцээ хийх" үүрэгтэй. Хэрэв ажилтныг сэтгэл зүйн хувьд хэвийн шийдвэр гаргах боломжгүй нөхцөлд (жишээ нь: гэнэт өрөөндөө дуудан бусадтай харилцах боломж олгохгүйгээр албадан гарын үсэг зуруулсан бол) байгуулсан тухайн гэрээг хүчингүйд тооцдог. Ажилтан өөрийн гаргаж буй шийдвэрийн үр дагаврыг (ажилгүйдлийн тэтгэмж авах эрхээ алдах эсэх г.м) бүрэн ойлгосон байх ёстой²⁸.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.



Герман улсын энэхүү хөдөлмөрийн дагнасан шүүхийн тогтолцоо нь ажилтны хувьд шүүхэд хандах "босго" буюу зардлыг хамгийн доод түвшинд аваачиж, шүүхийн үр ашиг болоод шүүхэд хандах эрх, хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилтийг хангахад чиглэгдсэн байдаг. Олон улсын чиг хандлага нь маргааныг шүүхээр биш, шүүхийн өмнөх шатанд, талуудын оролцоог хангасан эвлэрүүлэн зуучлах замаар богино хугацаанд шийдвэрлэхэд чиглэж байна. Мөн ажилтныг гэрээ цуцлах үед аливаа хэлбэрээр дарамтад оруулахгүй байх нь хөдөлмөрийн эрх зүйн чухал хамгаалалт болдог. Гэвч монгол улсад энэ нь хэлбэр төдий байгаа бөгөөд шүүхийн өмнөх шатанд асуудлыг шийдэх боломжгүй дийлэнх тохиолдолд талууд хөдөлмөрийн маргаанаа шүүхээр шийдвэрлүүлэх сонирхолтой байдаг. Энэ нь бодит байдал дээр зардал өндөр, шүүхийн ачаалал нэмэгдүүлсэн, цаг хугацаа шаардсан асуудал болоод байгаа билээ.

V. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Монгол Улс дахь хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэх өнөөгийн тогтолцоо нь иргэний шүүхэд хандах хэлбэрээр Үндсэн хуулиар олгосон эрхийг процессын хувьд хангаж байгаа боловч "эрх зүйн эдийн засгийн онол"-ын үүднээс авч үзвэл үр ашиг багатай байна. Тухайлбал: Ерөнхий харьяаллын шүүхээр хөдөлмөрийн маргааныг шийдвэрлэх дундаж хугацаа 200+ хоног байгаа нь ажилтан болон ажил олгогчийн хувьд цаг хугацааны болон хөрөнгө мөнгө, сэтгэл санааны тайван байдлаа алдах зэрэг сөрөг асуудлууд үүсдэг бөгөөд шүүхийн хувьд ч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай холбоотой зардлыг асар ихээр нэмэгдүүлж байна. Ажил олгогч тал хуулийн мэргэжлийн багаар дамжуулж мэдээллийн давуу байдлыг эзэмшиж байгаа бол ажилтан тал өмгөөлөгчийн зардал өндөр, маргааны үнэлэмж бага зэрэг шалтгаанаар эрх зүйн туслалцаа авч чадахгүй байна. Энэ нь шүүхэд хандах эрхийг "цаасан дээрх" тунхаг төдий зүйл болгох эрсдэлд хүргэж байна. Герман улсын жишээнээс харахад дагнасан шүүх нь хөдөлмөрийн харилцааны онцлог, сэтгэл зүйн дарамт, шударга хэлэлцээрийн зарчмыг нарийвчлан үнэлэх чадамжтай байдаг. Харин манай улсын тогтолцоонд хөдөлмөрийн маргааныг иргэний ерөнхий шүүхийн процессын хугацаагаар авч үзэн шийдвэрлэж байгаа нь шүүхийн ачааллыг нэмэгдүүлэх, нөгөө талаар хэргийн оролцогчдын цаг хугацаа болоод зардал, эдийн засгийн үр ашгийг тооцсон шийдвэр гаргах боломжийг хязгаарлаж байна. Тиймээс хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэх механизмын үр ашиг, мэргэшсэн байдлыг нэмэгдүүлэх, шүүхэд хандах эрхийн эдийн засгийн "босго"-ыг буюу зардлыг багасгах үүднээс дараах саналуудыг дэвшүүлж байна:

Процессын зардлыг бууруулах, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх үүднээс нэхэмжлэл бүрдүүлэхэд туслах хэлтэс бий болгох: Герман улсын "Rechtsantragstelle" загвараар шүүх тус бүр дээр нэхэмжлэл гаргаж буй ажилтанд нэхэмжлэлээ хууль ёсны дагуу бичихэд нь үнэ төлбөргүй туслах хуулийн мэргэжилтнийг ажиллуулах. Хөдөлмөрийн маргааны анхан шатны шүүхэд талууд өөрийн өмгөөлөгчийн зардлыг өөрсдөө хариуцах зарчмыг нэвтрүүлснээр ажилтан нэхэмжлэлийн шаардлагаа шийдвэрлүүлж чадаагүй тохиолдолд ажил олгогч буюу нөгөө талын өндөр



хөлстэй өмгөөлөгчийн зардал болоод шүүхийн тэмдэгтийн хураамж төлөх санхүүгийн айдасгүйгээр шүүхэд хандах боломжийг бүрдүүлэх.

Институцийн бүтэц болон мэргэшсэн байдлыг бэхжүүлэх үүднээс дунд болон урт хугацаанд хөдөлмөрийн маргаанаар дагнасан шүүх, эсвэл иргэний шүүх доторх хөдөлмөрийн маргаанаар мэргэшсэн танхимыг байгуулах. Үүнд ажил олгогч болон ажилтны төлөөллийг "Мэргэжлийн бус шүүгч" хэлбэрээр оролцуулж, шийдвэр гаргах үйл явцад бодит амьдралын туршлагыг нэмэх. Хөдөлмөрийн маргааныг иргэний ерөнхий шүүхийн процессын хугацаагаар биш илүү түргэвчилсэн, хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэх.

Шүүхийн дотоод эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээг бий болгох, шүүхээр маргаан шийдвэрлэхээс өмнө заавал энэхүү ажиллагааг шүүгчээр дамжуулан хийгдсэн байх. Монгол улсын хувьд сум дүүргийн маргаан таслах гурван талт хороо нь эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааг ерөнхийдөө гүйцэтгэж байгаа бөгөөд харамсалтай нь ажил олгогчийн төлөөлөл ихэнх тохиолдолд ирдэггүй. Учир нь энэ нь шүүх биш учраас заавал очих шаардлагагүй гэж үзэн хариу тайлбараа бичгээр ирүүлэх тохиолдол их байдаг. Сум дүүргийн маргаан таслах гурван талт хорооны хуралд ажилтан болон ажил олгогч талын аль нэг нь ирээгүй тохиолдолд шийдвэрийг гомдол гаргагчийн талд шийдвэрлэдэг жишиг тогтоох. Гурван талт хороо болон маргаан таслах комиссын гишүүдийг сургаж, тэдний гаргасан шийдвэр, тэмдэглэл нь шүүхэд нотлох баримтын өндөр ач холбогдолтой байх эрх зүйн орчныг тодорхой болгох.

Хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэх механизмыг зөвхөн хуулийн зүйл заалт өөрчлөх бус, харин маргаан шийдвэрлэх "цаг хугацаа" болон "эдийн засгийн" үр ашгийн талаас нь авч үзэн шинэчилснээр Монгол Улсын Үндсэн хуулиар олгогдсон шүүхэд хандах эрх бодитоор хэрэгжих нөхцөл бүрдэх юм. Энэхүү өгүүлэл нь миний судалгааны ажлын онолын үзэл баримтлал болох бөгөөд хөдөлмөрийн эрхийн маргаан шийдвэрлэх механизм буюу ганцаарчилсан маргааныг эрх зүйн эдийн засгийн үр ашиг талаас нь шинжлэн судалсан бөгөөд цаашид энэхүү сэдвээр илүү нарийвчилсан эмпирик судалгааны ажил хийх шаардлагатай гэж үзэж байна.



НОМ ЗҮЙ

1. Эрх зүйн эх сурвалж:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он.
2. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын факт, 14 дүгээр зүйл, НҮБ Ерөнхий Ассамблейн 1966 оны 12 дугаар сарын 16-ны 2200A(XXI) тоот тогтоолоор баталж, 1976 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон.
3. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2002 он.
4. Хөдөлмөрийн тухай хууль, 2021 он.
5. Хөдөлмөр, нийгмийн түншлэлийн гурван талт үндэсний хорооны 2022 оны 05 дугаар тогтоол: "Сум, дүүргийн хөдөлмөрийн эрхийн маргаан зохицуулах гурван талт хорооны дүрэм".

2. Монгол хэл дээрх эх сурвалж:

1. Лэгцэгийн Баасан, Солооны Болормаа, *Монгол улсын хөдөлмөрийн хуулиуд* (1925, 1930, 1933, 1934, 1941, 1973, 1991, 1999 он) Улаанбаатар хот, 2022 он.
2. Лэгцэгийн Баасан, *Хөдөлмөрийн маргааны онол практикийн асуудал гарын авлага*, Улаанбаатар хот, 2002 он.
3. Сандагдоржийн Ганцэцэг, "Хөдөлмөрийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй зарим асуудал", *Хүний эрх: Онол, арга зүйн сэтгүүл*, 2023 он, №01.
4. Сандагдоржийн Ганцэцэг, "Хөдөлмөрийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй зарим асуудал", *Хүний эрх: Онол, арга зүйн сэтгүүл*, 2024 он, №01.
5. Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, *Монгол улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний Байдлын талаарх 21 дахь илтгэл*, Улаанбаатар хот, 2022 он.
6. Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, *Монгол улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний Байдлын талаарх 22 дахь илтгэл*, Улаанбаатар хот, 2023 он.
7. Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, *Монгол улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний Байдлын талаарх 23 дахь илтгэл*, Улаанбаатар хот, 2024 он.
8. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан*, Улаанбаатар хот, 2022 он.
9. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан*, Улаанбаатар хот, 2023 он.
10. Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэн, *Шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл: Судалгааны тайлан*, Улаанбаатар хот, 2018 он.
11. Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэн, *Шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл: Судалгааны тайлан*, Улаанбаатар хот, 2019 он.
12. Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэн, *Шүүх хурал хойшлох шалтгаан, нөхцөлийг тодруулах нь судалгааны тайлан*, 2023 он.



3. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж:

1. Bernd Waas, "Enforcement of Labour Law: The Case of Germany", *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2021, vol. 37, no. 2, pp. 221–245.
2. Bernd Waas, "Germany", in Ebisui M., Cooney S., and Fenwick C. (eds), *Resolving Individual Labour Disputes: A Comparative Overview*, Geneva: International Labour Office, 2016, pp. 135–166.
3. Hazel Genn, *Judging Civil Justice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
4. International Labour Organization, *Access to labour justice for all: Prevention and resolution of labour disputes*, Report for the Tripartite Technical Meeting on Access to Labour Justice for All (Geneva, 17–21 February 2025), Geneva: ILO, 2024.
5. Mauro Cappelletti M. and Bryant Garth, *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*, 1978.
6. Matthew W. Finkin, Reimann M. and Zimmermann R. (eds), *Comparative Labour Law, The Oxford Handbook of Comparative Law*, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press, 2019.
7. Mark Galanter, "Why the 'Haves' Come Out Ahead" The Classic Essay and New Observations, *Law & Society Review*, 1974, 40th edition, Quid Pro Books, 2014.
8. Richard Posner, *Economic Analysis of Law*, 9th edition, New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2014.
9. Ward Farnsworth, *The Legal Analyst: A Toolkit for Thinking about the Law*, Chicago: University of Chicago Press, 2007.



Efficiency of labor dispute resolution mechanisms (a law and economics analysis)

URNUUNBILEG Oyunbileg*

Abstract: Labor rights become valid in practice only through accessible and efficient dispute resolution mechanisms. Although the Constitution states that every individual has the right to access the court and protect their rights, in practice, citizens are tend to avoid their right to litigation due to high implementation costs and numerous procedural challenges. In 2023, approximately 1,800 labor disputes were registered in Mongolia, with an average resolution time exceeding 200 days. The institutional framework for labor dispute resolution in Mongolia is integrated into the general court system rather than through unified, specialized courts. Civil courts are responsible for a wide range of disputes, including labor, contracts, property, loans, debts, complaints, and family law. This leads to several issues such as delays in the resolution process, prolonged trial durations, excessive judicial workloads, and a decline in the quality and accessibility of judicial decisions. As a result, both employees and employers perceive the cost of exercising their rights as prohibitively high, which serves as a primary reason for opting out of the legally guaranteed right to a fair trial. This article analyzes labor rights disputes from the perspective of Law and Economics theory, examining the correlation between the costs of enforcing labor rights, the right to a fair trial, and the judicial efficiency of the resolution system. Furthermore, by comparatively analyzing different resolution models—specifically specialized labor courts versus general civil courts—this study proposes an analytical framework to evaluate the effectiveness of labor dispute resolution mechanisms. This paper establishes the theoretical framework for the author's research and serves as the foundation for subsequent empirical studies.

Keywords: Right to access the court, Law and economics, Labor rights, Judicial efficiency, Employee, Employer.

* Lecturer of School of Law, Otgontenger University, Doctoral candidate of Shihihutug University.