



Олон Улсын
Хөдөлмөрийн
Байгууллага



Монгол Улсын
Хүний Эрхийн
Үндэсний Комисс



Монгол Улс дахь ялтны хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал: Практик судалгаа

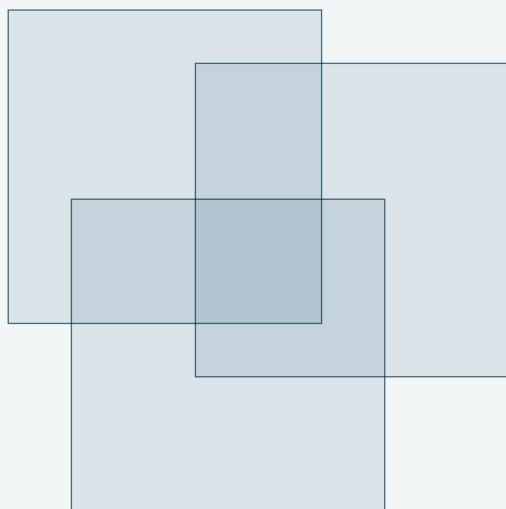


Олон Улсын
Хөдөлмөрийн
Байгууллага



Монгол Улсын
Хүний Эрхийн
Үндэсний Комисс

Монгол Улс дахь ялтны хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал: **Практик судалгаа**



Copyright © Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага 2016

2016 онд анх удаа хэвлэгдэв.

Олон улсын хөдөлмөрийн товчооны хэвлэл нийтлэл нь Зохиогчийн эрхийн тухай түгээмэл конвенцийн 2 дугаар Протоколд заасны дагуу зохиогчийн эрх эдэлнэ. Гэвч эх сурвалжийг нь дурдсан тохиолдолд зөвшөөрөл авалгүйгээр тэдгээрээс иш татан ашиглаж болно. Дахин хэвлэх буюу орчуулах эрхийг авахын тулд ОУХТ-ны Хэвлэл нийтлэлийн албанд (Эрх, зөвшөөрөл) ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland гэсэн хаягаар, эсвэл rights@ilo.org гэсэн цахим шуудангаар хандана уу.

Хуулбарлах эрхийн байгууллагуудад бүртгэлтэй номын сан, байгууллага болон бусад хэрэглэгчид тэдэнд олгогдсон зөвшөөрлийн дагуу номыг олшруулж болно. Танай улсад буй хуулбарлах эрхийн байгууллагын талаар www.ifrro.org хаягаар мэдээлэл авна уу.

Монгол Улс дахь ялтны хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал: Практик судалгаа / Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага, Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс: ОУХБ, ХЭҮК 2016

ISBN 9789228277906 (print); 9789220307540 (web pdf)

Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага, Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс

хорих ангийн хөдөлмөр /хоригдол /албадан хөдөлмөр /хөдөлмөрийн нөхцөл/хууль зүйн тал/
захирааны тал/зөвлөмж/Монгол Улс

13.01.2

Англи, Монгол хэлээр

ОУХБ-ын хэвлэлийн каталоги

Нэгдсэн үндэстний байгууллагын практикт нийцүүлэн гаргадаг Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын хэвлэл нийтлэлд Олон улсын хөдөлмөрийн товчооны зүгээс аливаа улс орон, бус, газар нутгийн болон эрх барих байгууллагын эрх зүйн байдал, эсвэл тэдгээрийн хил хязгаарыг тогтоохтой холбоотой ямарваа нэг үзэл бодол илэрхийлдэггүй болно.

Зохиогчтой өгүүлэл, судалгаа болон бусад нийтлэлд илэрхийлэгдсэн үзэл бодлын талаарх хариуцлагыг гагцхүү тэдгээрийг зохиогч хүлээх бөгөөд Олон улсын хөдөлмөрийн товчоо хэвлэл нийтэлсэн нь тэдгээрт илэрхийлсэн үзэл бодлыг зөвшөөрсөн хэрэг биш юм.

Фирмийн нэр болон арилжааны зориулалттай бүтээгдэхүүн, технологийн үйл явцын талаар дурдсан нь Олон улсын хөдөлмөрийн товчооны зүгээс тэдгээрийг сайшааж байгааг илэрхийлэхгүй бөгөөд тодорхой фирм, арилжааны зориулалттай бүтээгдэхүүн, технологийн үйл явцыг дурдалгүй орхигдуулсан бол энэ нь тэдгээрийг үгүйсгэсэн явдал биш болно.

ОУХБ-ын хэвлэл нийтлэл болон цахим бүтээгдэхүүнүүдийг томоохон номын худалдаа, эсвэл цахим мэдээллийн сангаас авах буюу ilo@turpin-distribution.com гэсэн и-мэйлээр шууд захиалан авч болно. Илүү дэлгэрэнгүй мэдээлэл авахыг хүсвэл www.ilo.org/publns вэб сайт, ilopubs@ilo.org и-мэйл хаягаар холбогдоно уу.

Монгол Улсад хэвлэв.

Өмнөх үг

Монгол Улс өнгөрсөн хорь гаруй жилийн хугацаанд ардчилсан нийгмийн тогтолцоонд амжилттай шилжиж, дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засгийг төлөвшүүлэхээр хичээнгүйлэн ажиллаж байна. Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасанчлан төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшил, хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулах үүрэг хүлээж буй билээ. Гэвч хуучин нийгмийн тогтолцооноос үлдэж хоцорсон зарим практик НҮБ-ын гэрээний хороод, хүний эрхийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг олон улсын болон бүс нутгийн байгууллагын анхаарлыг татсаар байна. Эдгээрийн нэг нь ялтныг хувь хүн, компани, нийгэмлэгийн мэдэлд хөлсөлж буй явдал юм.

Тэгвэл энэхүү судалгааны тайланд Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссоос Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын “Азийн бүс нутаг дахь албадан хөдөлмөрийн ажиллагаа” төслийн техникийн туслалцаатай хийж гүйцэтгэсэн ажлын үр дүнг оруулав. Судалгаагаар Монгол Улс дахь хорих ангийн хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжид дүн шинжилгээ хийж, хорих анги дахь хөдөлмөрийн зохион байгуулалт, төлөв байдлыг тоймлосон болно. Судалгааг 2013 оны 6-11 дүгээр сард хорих 407, 417, 421-р ангиудад тус тус газар дээр нь очиж хийхдээ 522 ялтныг оролцуулж, санал асуулга авсан юм.

ОУХБ-ын Албадан хөдөлмөрийн тухай 29-р конвенц нь ялтны хөдөлмөрт тодорхой шаардлагыг тавьдаг. Хорих ангиудад хөдөлмөрийг зөв зохион байгуулж, сайн дураар хөдөлмөрийн чадварыг сэргээж, хөдөлмөр эрхэлсэн тохиолдолд суллагдсаны дараа ажилд орох боломж нэмэгдэх, ажилд хурдан дасан зохицох зэргээр ялтнуудад ач тусаа өгдөг. Гэсэн хэдий ч хэрэв ялтныг хувь хүн, компани, нийгэмлэгт хөлслөж, тэдний мэдэлд шилжүүлж заавал хийлгэх ажил гүйцэтгүүлэх, эсхүл хийж буй ажил, үйлчилгээнд нь төрийн эрх бүхий байгууллагаас хяналт тавиагүй тохиолдолд энэ нь 2005 онд Монгол Улсын нэгдэн орсон Албадан хөдөлмөрийн тухай 29-р конвенцийг зөрчсөн хэрэг болох юм. Судалгааны дүнгээс үзвэл ялтнуудыг хувийн компаниудад өөрийнх нь зөвшөөрлөөр бус, хөдөлмөрийн тохиромжгүй нөхцөлд ажиллуулахаар хөлсөлж байгаа нь дээрх конвенцид нийцэхгүй байна.

Өдгөө дэлхий дээр 21 сая хүн албадан хөдөлмөрт өртөж байна гэсэн судалгааг ОУХБ-аас гаргажээ. Орчин цагийн боолчлолын нэг хэлбэр болсон албадан хөдөлмөрийн нөлөөгөөр жил тутам дэлхийн зах зээлд 150 тэрбум ам.долларыг хууль бусаар олж байна. Тэгвэл НҮБ-аас 2030 он хүртэл хэрэгжүүлэхээр баталсан Тогтвортой хөгжлийн зорилтод “албадан хөдөлмөрийг үндсээр нь устгаж, орчин цагийн боолчлол, хүний наймааг зогсоох үр дүнтэй арга хэмжээ” авахаар тусгасан болно.

Монгол Улс олон улсын өмнө хүлээсэн үүргээ бүрнээ биелүүлэх, ялтныг нийгэмшүүлэх, тэдний хөдөлмөрийг зүй ёсоор үнэлэх, үр шимийг нь өөрсдөд нь хүртээхийн тулд үндэсний хууль тогтоомж, одоогийн практикаа эргэж харах хэрэгтэй байгааг уг тайланд тодорхойлсон болно. Энэхүү тайлан нь хорих анги дахь хөдөлмөрийн асуудлаар Монгол Улс төдийгүй, олон улсын түвшинд бодлогын хэлэлцүүлгийг үргэлжлүүлэхэд түлхэц болно гэдэгт бид итгэлтэй байна.

Монгол Улсын
Хүний эрхийн Үндэсний
Комиссын дарга

Ж.Бямбадорж

ОУХБ-ын БНХАУ,
Монгол Улсыг хариуцсан
товчооны захирал

Тим Дэ Мэйэр

Агуулга

Өмнөх үг.....	iii
Талархал.....	viii
Судалгааны тойм.....	ix
Товчилсон үгсийн жагсаалт.....	xiv
1. Судалгааны аргачлал.....	1
1.1 Нөхцөл байдал.....	1
1.2 Судалгааны зорилго.....	2
1.3 Судалгааны арга зүй болон судалгаанд хамрагдсан байгууллага, хүмүүс.....	2
1.3.1 Санал асуулгын хэлбэр.....	3
1.3.2 Сонгон авсан судалгааны оролцогчид.....	3
Насны ангилал.....	3
Яс үндэс.....	4
1.4 Дүн шинжилгээний хүрээ ба мэдээллийн хязгаарлагдмал байдал.....	4
2. Олон улсын болон үндэсний эрх зүйн хэм хэмжээ ба судалгааны дүн шинжилгээний хүрээ.....	5
2.1 Ялтны хөдөлмөрийн асуудлаар Албадан хөдөлмөрийн тухай конвенцид тавьсан шаардлага.....	5
2.1.1 Хорих ангид заавал хийлгэх хөдөлмөрийн зөвшөөрөгдөхүйц нөхцөл.....	6
2.1.2 Ялтнууд сайн дураар хувийн ажил олгогчид ажиллахыг зөвшөөрөх нөхцөлүүд.....	8
2.2 Ялтны хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулж буй Монгол Улсын хууль тогтоомж.....	8
3. Судалгааны үр дүн, нөхцөл байдал.....	10
3.1 Хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал.....	10
3.2 Санал асуулгад хамрагдсан хорих ангиуд дахь ажил үйлчилгээний төрөл.....	10

3.3	Ажил олгогчийн байдал.....	16
3.4	Ялтны хөдөлмөрт тавьж буй хяналт.....	18
3.5	Ажил олгох гэрээ	19
3.6	Ажил хийхийг зөвшөөрөх, эсхүл татгалзах боломж.....	21
3.7	Цалин хөлс олголт.....	22
3.8	Илүү цагийн хөлс.....	24
3.9	Цалин хөлснөөс хийх суутгал.....	24
3.10	Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал ба эрүүл ахуй.....	26
4.	Судалгааны дүн шинжилгээ, ОУХБ-ын зөвлөмж.....	27
4.1	Хорих ангид заавал хийлгэх хөдөлмөрийн асуудлаарх судалгааны үр дүн.....	27
4.2	Ялтнуудыг хувийн аж ахуйн нэгжид хөдөлмөрлүүлэх талаарх судалгааны үр дүн.....	27
4.3	ОУХБ-ын зөвлөмж.....	29
5.	ХЭҮК-ын зөвлөмж, судалгааны үр дүн.....	30
5.1	ХЭҮК-ын зөвлөмж.....	30
5.2	Уулзалт, хэлэлцүүлэг.....	31
	Ашигласан материал.....	33
	Хавсралт I. Үр дүнгийн хурал: Оролцогчдын нэрс.....	34

Хүснэгтийн жагсаалт

- Хүснэгт 1. Судалгаанд оролцогчдын нас ба хүйсийн байдал.....3
- Хүснэгт 2. Судалгаанд оролцогчдын яс үндэс болон хүйсийн байдал....4

Тоон мэдээллийн жагсаалт

- Дүрс 1. Судалгаанд хамрагдсан хорих ангиуд дахь ажил олгогчийн байдал.....16
- Дүрс 2. Заавал хийлгэх ажилд хяналт тавьж буй субъектууд.....19
- Дүрс 3. Ажил гүйцэтгэх гэрээ байгуулсан ялтнууд20
- Дүрс 4. Заавал хийлгэх ажлаас татгалзсаны төлөө хүлээлгэх шийтгэл.....21
- Дүрс 5. Цалин хөлс олголт.....23
- Дүрс 6. Цалин хөлснөөсөө суутгуулсан гэж хариулсан ялтнууд.....25

Шигтгээний жагсаалт

- Шигтгээ 1. Монголын хорих ангиуд дахь хөдөлмөр эрхлэлт.....15
- Шигтгээ 2. Ялтны цалин хөлсний харилцааг зохицуулж буй эрх зүйн акт.....23

Талархал

Энэхүү судалгааны төслийг Гомдол, хяналт шалгалт, бодлогын дүн шинжилгээний хэлтсийн дарга Г.Агар-Эрдэнэ, Ахлах референт Б.Батаа нараар ахлуулсан Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын баг гүйцэтгэсэн болно. Төслийн бүхий л үе шатанд Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын ажилтан Маря Паавилайнен, Тим Дэ Мэйэр, П.Болормаа, Париссара Ливкит, Майкл Де Кок нар техникийн туслалцаа үзүүлж ажилласан юм. Одоогийн энэхүү тайланг Маря Паавилайнен, Жулия Боргианни Бато нар боловсруулж, Марко Стирмсек, Лю Зенин болон Ричард Хорн нар мэдээллийн дүн шинжилгээ хийхэд туслалцаа үзүүлсэн болно.

Судалгааны ажилд гадаад, дотоодын олон мэргэжилтнүүд хувь нэмрээ оруулсан юм. Нэн тэргүүнд судалгааны санал асуулгад оролцсон хорих 407, 417 болон 421-р ангид ял эдэлж байсан хүмүүст талархснаа илэрхийлье. Тэдний оролцоогүйгээр энэхүү судалгаа хийгдэхгүй байлаа. Дээрх гурван хорих ангид газар дээр нь очиж судалгаа хийх боломж олгосон Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газарт талархал илэрхийлье.

Судалгааны дүнгийн хурлыг ХЭҮК-ын байранд зохион байгуулж, хэлэлцүүлсэн болно. Бид энэхүү дүнгийн хурлын үеэр өөрсдийн туршлага, мэдлэгээ хуваалцсан бүх хүмүүст талархснаа илэрхийлж байна.

Энэхүү хэвлэлийг ОУХБ-ын “Азийн бүс нутаг дахь албадан хөдөлмөрийн ажиллагаа” төслөөр дамжуулан Ирландын Засгийн газрын гадаад хөгжлийн хөтөлбөрийн санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр хэвлүүлэв.

Энэхүү хэвлэлд туссан санал бодол, байр суурь зэрэг нь бүхэлдээ зохиогчийнх бөгөөд Ирландын Засгийн газрын гадаад хөгжлийн хөтөлбөрийн бодлогыг илэрхийлэхгүй болно.

Судалгааны тойм

Монгол Улсад ялтнууд хорих ангийн дотор болон гадна хөдөлмөр эрхлэх үүрэг хүлээдэг. Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс хорих ангид ялтныг хөдөлмөрлүүлж буй практикийг 1930 оны Албадан хөдөлмөрийн тухай конвенцтой нийцүүлэх шаардлагыг анхааран үзэж, Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагаас цаашдын судалгааны ажлыг явуулахад дэмжлэг хүссэн болно. Тийм учраас 2013 онд Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын “Азийн бүс нутаг дахь албадан хөдөлмөрийн ажиллагаа төсөл” нь ХЭҮК-ын сонгон авсан гурван хорих байгууллагад ялтны хөдөлмөрийн нөхцөл, хөдөлмөр эрхлэлтийг зохион байгуулж буй байдалд судалгаа хийхийг дэмжсэн болно.

Эмэгтэйчүүдийн хорих 407-р анги, эрэгтэйчүүдийн хорих 421 болон 417-р ангиудад 2013 оны 6-9 дүгээр сард уг судалгааг гүйцэтгэсэн юм. Нийт 522 ялтан судалгаанд оролцов. Судалгааг хийж байх үед дурдсан гурван хорих анги нь хувийн аж ахуйн нэгжүүдтэй гэрээтэй ажиллаж байв.

Хорих ангид заавал хийлгэх хөдөлмөрийн асуудлаарх судалгааны үр дүн

Санал асуулгад оролцсон гурван хорих ангийн үр дүнг нэгтгэж үзвэл ялтнууд заавал хийлгэх хөдөлмөр гэж тооцон хувийн ажил олгогчдын төлөө хөдөлмөр эрхэлж байв. Санал асуулгад оролцсон эрэгтэйчүүдийн 68 хувь нь, эмэгтэйчүүдийн 72 хувь нь хорих ангийн удирдлагын шийдвэрээр хөдөлмөр эрхэлж байсан тэдний зарим нь хувийн ажил олгогчид заавал хийлгэх хөдөлмөр эрхэлсэн байна. Энэ нь 29-р конвенцид нийцэж буй эсэх асуудлыг хөндөхөд хүргэжээ.

29-р конвенц зөвхөн дараах тохиолдолд ялтнаар заавал хийлгэх ажил хийлгэж болохыг зөвшөөрсөн: 1) төрийн эрх бүхий байгууллагын удирдлага, хяналт дор гүйцэтгэх ажил, 2) тухайн этгээдийг хувь хүн, аж ахуйн нэгж, нийгэмлэгт хөлсөөр ажиллуулах болон тэдний эрх мэдэлд шилжүүлэхгүй. Энэ нь ялтнууд хувийн байгууллагад зөвхөн сайн дураар хөдөлмөрлөж болно гэсэн үг.

Монгол Улсын одоогийн хууль тогтоомжоор бүх ялтнууд хөдөлмөрлөх үүрэгтэй. Хуульд тухайн ажил үйлчилгээг төрийн эрх бүхий байгууллагын удирдлага дор гүйцэтгэхээр нэн тодорхой заасан

байгаа нь 29-р конвенцид тодорхойлсонтой нийцэж байгаа юм. Гэсэн хэдий ч Монгол Улсын хуулиар ялтнуудыг хувийн аж ахуйн нэгж, агентлаг, хувь хүний ашиг сонирхлын төлөө тэдний зөвшөөрлийг шаардахгүйгээр хөлслөж болохоор байна.

29-р конвенцид нийцүүлэхийн тулд ялтнууд хувийн компаниудын мэдэлд, эсхүл тэдэнд хөлслөгдөж заавал хийлгэх ажил эрхэлж болохгүй гэдгийг анхаарах нь чухал. Ялтнуудыг хувийн аж ахуйн нэгжид ажиллуулах бол зөвхөн тэдний сайн дурын үндсэн дээр, ОУХБ-ын стандартад заасан тодорхой нөхцөлийг хангасны үндсэн дээр хийлгэж болно.

Ялтнуудыг хувийн аж ахуйн нэгжид хөдөлмөрлүүлэх талаарх судалгааны үр дүн

Судалгааны санал асуулгын дүнгээс үзвэл гурван хорих ангийн хэмжээнд ялтнуудын эрхэлсэн хөдөлмөрийн 7-13 хувийг нь хувийн ажил олгогчид зориулж хийжээ. (энд сайн дурын болон заавал хийлгэх ажил аль аль нь багтсан)

Өмнө дурдсанчлан 29-р конвенц нь ялтнуудыг зөвхөн сайн дурын үндсэн дээр хувийн ажил олгогчид ажиллахыг зөвшөөрдөг. Сонголт хийх эрх чөлөө хязгаарлагдмал учраас ялтнууд тодорхой нөхцөлд сайн дураар ажиллаж болно. Юуны өмнө ялтан албан ёсоор өөрийн зөвшөөрлөө илэрхийлнэ, жишээлбэл, ажил гүйцэтгэх гэрээний загвар гэх зэрэг дээр. Хоёрдугаарт, шинжээчдийн хороо тухайн хөдөлмөрийн нөхцөлийг жирийн хөдөлмөрийн харилцаатай жишиж үзэх нь сайн дурын үндсэн дээр хөдөлмөр эрхэлж буй ажилтны хамгийн оновчтой шалгуур үзүүлэлт болно гэж үзжээ. Энэхүү хоёр нөхцөлийн талаарх санал асуулгын дүнг дор харуулав.

Ажил хөдөлмөр хийхээ албан ёсоор мэдэгдсэн эсэх тухайд судалгаанд оролцогчдын 54-70 хувь нь өөрсдийнхөө гүйцэтгэж байсан ажилд ямар нэгэн гэрээ байгуулаагүй гэж хариулжээ (үүнд сайн дурын болон заавал хийлгэх ажил аль аль нь багтсан). Цаашлаад, 33-64 хувь нь тухайн ажлыг гүйцэтгэхээс татгалзсан тохиолдолд ямар нэгэн заналхийлэл, шийтгэл хүлээж байсан гэжээ. Хувийн аж ахуйн нэгжүүдийн мэдэлд дээрх нөхцөлөөр ялтнуудыг хөлсөлж, шилжүүлэн ажиллуулсан талаарх баримтууд нь 29-р Конвенцтой нийцэж буй эсэх асуудлыг хөндөж байна.

Хөдөлмөрийн нөхцөлийн тухайд, Монгол Улсад үйлчилж буй хэм

хэмжээ тогтоосон актуудад үйлдвэр, хувь хүн, аж ахуйн нэгжтэй гэрээний үндсэн дээр ялтнуудыг ажиллуулж буй хорих ангиуд нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг мөрдөж, ялтнуудыг илүү цагаар ажиллуулсны хөлсийг мөн өгөхөөр заажээ. Гэсэн ч бодит байдал дээр ялтнуудын 36-59 хувь нь тухайн гүйцэтгэсэн ажилдаа ямар нэгэн хөлс аваагүй гэсэн судалгааны дүн гарсан байна. (сайн дурын үндсэн дээр болон заавал хийлгэх ажил аль аль нь багтсан) Хөлс авсан ялтнуудын хувьд цахилгаан, ус, дулааны төлбөр, цэвэрлэгээ, замын зардал болон сургалт, түүнчлэн шүүхээс ногдуулсан хохирлын нөхөн төлбөр зэргийг суутгуулах нь түгээмэл байна. Нэмж тэмдэглэхэд, судалгаанд оролцогчдын хэн нь ч илүү цагийн хөлс аваагүй байна. Шинжээчдийн хороо ялтнуудын олсон орлогоос байр, хоолны зардлыг суутгаж болохыг цохон тэмдэглэсэн ба ингэхдээ үүнийг төрийн эрх бүхий байгууллагын хатуу хяналтад хийх ёстойг сануулсан болно. Гэсэн хэдий ч ялтнуудыг хувийн ажил олгогчид хөдөлмөрлүүлэхдээ хөдөлмөрийн хөлс өгөхгүй байх, цалин хөлснөөс суутгал хийснээр мөнгө бараг үлдэхгүй байгаа нь 29-р конвенцид нийцэхгүй байна гэж үзэхэд хүргэж байна.

Зарим мэдээлэл хязгаарлагдмал учраас дээрх дүн мэдээг ойролцоогоор гаргасан бөгөөд албан ёсоор зөвшөөрлийг нь аваагүй, хөдөлмөрийн хангалтгүй нөхцөлд ялтнуудыг хувийн ажил олгогчид хөдөлмөрлүүлж байгаа нь 29-р конвенцид нийцэхгүй байна гэх дүгнэлтэд хүргэж байна.

Ялтны заавал гүйцэтгэх хөдөлмөр:

1. Ялтаар зөвхөн дараах нөхцөлийг хангасан тохиолдолд заавал хийлгэх хөдөлмөр эрхлүүлэх: 1) төрийн эрх бүхий байгууллагын удирдлага ба хяналт дор гүйцэтгэх, 2) тухайн этгээдийг хувь хүн, аж ахуйн нэгж, нийгэмлэгт хөлсөөр ажиллуулах болон тэдний эрх мэдэлд шилжүүлэхгүй байх. Үндэсний хууль тогтоомжийг дээрх хоёр шаардлагад нийцүүлэн шинэчлэн найруулах.
2. Ялтныг хувь хүн, аж ахуйн нэгж, нийгэмлэгт хөлсөөр ажиллуулах болон тэдний эрх мэдэлд шилжүүлэхийг хориглох.

Ялтнууд сайн дураар хувийн ажил олгогчид хөдөлмөрлөх:

1. Ялтнууд тухайн ажлыг гүйцэтгэхээ зөвшөөрсөн, тэдний хөдөлмөрийн нөхцөл нь жирийн иргэний хөдөлмөрийн харилцаатай ижил байх тохиолдолд л хувь хүн, аж ахуйн нэгж, нийгэмлэгийн ялтнууд хөдөлмөр эрхлэхийг зөвшөөрөх. Дотоодын хууль тогтоомжийг дээрх хоёр шаардлагад нарийн нийцүүлэн өөрчлөн найруулах.
2. Хувийн ажил олгогчид хөдөлмөрлөхийн өмнө ялтнууд тухайн ажил олгогчид хөдөлмөрлөхөө чөлөөтэй, албан ёсоор бичгээр мэдэгдэх боломжийг хангах. Ялтны албан ёсны зөвшөөрлийг авахад зориулсан ажил гүйцэтгэх гэрээний загварыг боловсруулах талаар анхаарах.
3. Ялтныг хувь хүн, аж ахуйн нэгж, нийгэмлэгт ажиллуулахад зориулсан үндэсний тодорхой хэм хэмжээг бий болгож, дагаж мөрдөх. Дээрх стандартуудад наад зах нь дараах асуудлыг тусгах:
 - Цалин хөлсний хэмжээ;
 - Зөвшөөрөгдсөн суутгал;
 - Нийгмийн даатгал;
 - Сайн дураар хөдөлмөрлөж буй ялтанд хамаарах хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн шаардлага.

ХЭҮК-ын зөвлөмж ба судалгааны үр дүн

ХЭҮК судалгааны үр дүнг үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүд, Хууль зүйн сайд, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газарт хэд хэдэн зөвлөмжийг хүргүүлсэн байна. Эдгээр зөвлөмж болон судалгааны урьдчилсан дүнг 2013 оны 10 дугаар сард ХЭҮК-оос Хууль зүйн яам, Хөдөлмөрийн яам, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын төлөөллийг байлцуулан хийсэн дүнгийн хурал дээр танилцуулж, хэлэлцүүлсэн болно.

Хурлын үеэр Хууль зүйн яам, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын төлөөллүүд судалгаагаар хөндөгдсөн асуудлыг хүлээн зөвшөөрсөн болно. Хууль зүйн яамны төлөөлөгч ХЭҮК-ын өгсөн зөвлөмжийг одоо хийгдэж буй эрх зүйн шинэчлэлийн агуулгад нийцүүлэн анхаарч үзэх нь зөв гэдгийг тэмдэглэв. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын төлөөлөгчид ялтны хөдөлмөрийн хэм хэмжээг тогтоосон журам, цалингийн тогтолцоог эргэн харж, судалгаагаар өгсөн зөвлөмжийг хэрэгжүүлэхээ дурдлаа. Нэмж тэмдэглэхэд, судалгаагаар илэрсэн зөрчлийн мөрөөр хяналт шалгалт хийж, зөрчил арилгах арга хэмжээ авахаар болсон юм.

2015 оны 12 дугаар сарын байдлаар ХЭҮК-ын өгсөн холбогдох хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зөвлөмжүүдийг хууль, засгийн газрын шийдвэрт тусгаагүй байна.

Товчилсон үгсийн жагсаалт

КЗХХШХ	Конвенц, зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хянах шинжээчдийн хороо (ОУХБ)
АБАХА	Азийн бүс нутаг дахь албадан хөдөлмөрийн ажиллагаа төсөл (ОУХБ)
ОУХБ	Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага
ХЭҮК	Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс

1. Судалгааны аргачлал

1.1 Нөхцөл байдал

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс нь хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын статусын тухай Парисын зарчимд нийцэж ажилладаг хүний эрхийн үндэсний байгууллага бөгөөд Монгол Улсын Их хуралд илтгэдэг. ХЭҮК нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний заалтын хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэгтэй байгууллага юм. Бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Комисс өөрийн санаачилгаар, эсхүл бизнесийн байгууллага, төрийн байгууллагын хүсэлтээр хүний эрх чөлөөний зөрчлийн асуудлаарх мэдээллийг үндэслэн хяналт шалгалт явуулах бүрэн эрхтэй юм.¹

Ялтнуудаар хөдөлмөр эрхлүүлж байгаа нь ОУХБ-ын 1930 онд баталсан Албадан хөдөлмөрийн тухай 29-р конвенцтой холбоотой хэд хэдэн асуудлыг хөндөж байгааг ХЭҮК өөрийн мониторингийн хүрээнд тогтоосон байна. Тийм учраас Монгол Улс дахь хорих ангийн хөдөлмөрийн төлөв байдал, зохион байгуулалт, түүнчлэн ялтнуудын хөдөлмөрийн нөхцөлд дүн шинжилгээ хийхийн тулд нэмэлт судалгаа шаардлагатай байв. 2013 онд ОУХБ-ын “Азийн бүс нутаг дахь албадан хөдөлмөрийн ажиллагаа” төсөл нь ХЭҮК-ыг ялтнуудын хөдөлмөрийн нөхцөл, хөдөлмөр зохион байгуулалтын талаар сонгон авсан гурван хорих байгууллагад тоон судалгаа хийхэд нь дэмжлэг үзүүлсэн болно.

Монгол Улс Албадан хөдөлмөрийн тухай 29 болон 105 дугаар конвенцуудыг 1957 болон 2005 онуудад тус тус соёрхон баталсан юм. Дээрх хоёр конвенцид үндэсний хууль тогтоомж, бодлого, үйл ажиллагааг нийцүүлэх чиглэлээр тодорхой ажил хийгдсэн ч зарим бэрхшээл байсаар байна. Иймд ОУХБ-ын шинжээчдийн хороо хувийн ажил олгогчийн мэдэлд ялтныг хэрхэн хөдөлмөрлүүлж байгаа талаар, тэр дундаа тухайн хөдөлмөр нь ялтнуудын албан ёсны зөвшөөрөлтэйгээр, сайн дурын үндсэн зохион байгуулагдах нөхцөлийг хангах талаар ямар арга хэмжээ авснаа мэдэгдэхийг Засгийн газраас удаа дараа хүссэн байна.²

¹ Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 18 дугаар зүйл.

² Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага (ОУХБ). 2009, 2011, 2013 он. Албадан хөдөлмөрийн тухай 1930 оны 29 дүгээр конвенцийг Монгол Улсын хэрэглэж байгаа байдалтай холбоотой асуудлаар шууд хүсэлт. <http://www.ilo.org/normlex> [2015 оны 5 дугаар сарын 17].

1.2 Судалгааны зорилго

Монгол Улс дахь хорих ангийн хөдөлмөр нь 29-р конвенцид тавигдсан шаардлагад нийцэж буй эсэхийг үнэлэхэд энэхүү судалгааны зорилго чиглэсэн юм. Ялангуяа:

1. Судалгаагаар дамжуулан Монгол Улс дахь хорих ангийн хөдөлмөрийн төлөв байдал, зохион байгуулалтыг баримтжуулах;
2. Хорих анги дахь хөдөлмөрийн зохион байгуулалт 29-р конвенцийн шаардлагад нийцэж буй эсэхийг үнэлэх;
3. Хорих ангийн хөдөлмөртэй холбоотойгоор хууль тогтоомж, бодлого, үйл ажиллагааг сайжруулахаар холбогдох байгууллагад зөвлөмж өгөх;
4. Хорих ангийн хөдөлмөр, ялтны эрхтэй холбогдох 29-р конвенцид тавьсан шаардлагын талаар хорих ангийн удирдлагуудын анхаарлыг нэмэгдүүлэх.

1.3 Судалгааны арга зүй болон судалгаанд хамрагдсан байгууллага, хүмүүс

Судалгаанд чанарын болон тоон судалгааны аргыг хослуулан ашигласан болно. ХЭҮК хорих таван хорих ангиас гурван хорих ангийг мэдээлэл цуглуулах зорилгоор сонгон авч газар дээр нь ажилласан юм. Эдгээр гурван хорих ангид дээр 2013 оны 6 дугаар сарын 12-ноос 9 дүгээр сарын 2-ны хооронд очиж ажиллав.

Судалгааны объектуудыг газар нутаг, үйл ажиллагааны онцлогоос нь хамааруулан ялгаатай сонгон авсан бөгөөд эдгээрийг дурдвал:

- Улаанбаатар хотын Баянзүрх дүүрэгт байрлах эмэгтэйчүүдийн хорих 407-р анги;
- Улаанбаатар хотын Амгаланд байрлалтай жирийн дэглэмтэй хорих 421-р анги;
- Төв аймгийн Мөнгөнморьт суманд байрлах жирийн дэглэмтэй хорих 417-р анги.

2014 оны байдлаар Монгол Улсад хорих ангид нийт 8015 хүн хоригдож байсан ба эдгээрийн 6716 нь шүүхээр ял шийтгэгдсэн хүмүүс байв (ICPR, 2014). 2010 оны байдлаар Монгол Улсын хүн ам 2.8 сая байв (ҮСХ, 2010). Гэхдээ уг судалгааны санал асуулгын дүн нь Монгол Улс дахь нийт ялтнуудыг төлөөлөхгүй болно.

1.3.1 Санал асуулгын хэлбэр

Эрэгтэй болон эмэгтэй ялтнуудаас авах санал асуулгыг ХЭҮК болон ОУХБ-ын АБАХА төслийнхөн хамтран боловсруулсан болно. Судалгааны асуулгууд дараах хэсгүүдээс бүрдэнэ.

А хэсэг: Судалгаанд оролцогчийн хувийн мэдээлэл

Б хэсэг: Хорих анги дахь хөдөлмөртэй холбоотой асуудлууд (хөдөлмөрийн хэлбэр; албан тушаалтны шийдвэрээр хийдэг хөдөлмөр; сайн дурын хөдөлмөр)

В хэсэг: Ялтны хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйтай холбоотой асуудал

Г хэсэг: ХЭҮК-т хандаж гаргах ерөнхий санал, хүсэлт

Судалгааны санал асуулга дээр нэмээд ганцаарчилсан болон бүлгийн ярилцлага, ялтнуудын хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулж буй дүрэм журам, санхүүгийн болон бусад баримтуудад дүн шинжилгээ хийсэн болно. Ганцаарчилсан судалгааны субъектуудыг судлаачдын сонголтоор, сайн дурын үндсэн дээр оролцуулсан юм.

1.3.2 Судалгаанд оролцогчид

Нийт 522 хүн судалгааны санал асуулгад оролцов. Эдгээрийн 233 нь 417 болон 421-р хорих ангид ял эдэлж буй эрэгтэй ялтнууд, 289 нь 407-р хорих ангид ял эдэлж буй эмэгтэй ялтнууд байв. Хүснэгт 1, 2-т судалгаанд оролцсон эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн ерөнхий мэдээллийг оруулав.

Хүснэгт 1: Судалгаанд оролцогчдын нас ба хүйсийн байдал

Насны ангилал	Эрэгтэй	Эмэгтэй
18 хүртэлх	3	1
18-30	106	64
31-44	67	139
45-аас дээш	30	70
Нийт	206	274

Хүснэгт 2: Судалгаанд оролцогчдын яс үндэс болон хүйсийн байдал

Яс үндэс	Эрэгтэй	Эмэгтэй
Монгол	215	256
Казах	2	3
Тува	1	0
Бусад	2	5
Нийт	220	264

1.4 Дүн шинжилгээний хүрээ ба мэдээллийн хязгаарлагдмал байдал

Судалгааны санал асуулга нь ялтнуудын гүйцэтгэж буй заавал хийлгэх болон сайн дурын хөдөлмөртэй холбоотой мэдээллийг цуглуулж, 29-р конвенцтой хэрхэн нийцэж байгааг үнэлэхэд чиглэсэн юм. Судалгааны санал асуулгыг загварчлахдаа ялтнууд заавал хийлгэх болон сайн дурын хөдөлмөрийн ялгааг гаргахуйцаар, мөн энэ төрлийн ажил эрхлэлтийн талаар тус тусад нь хариулахаар тооцоолсон болно.

Гэвч мэдээлэл цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх явцад заавал хийлгэх болон сайн дурын хөдөлмөрийн ялгааг гаргах нь судалгаанд оролцогчдын хувьд амаргүй даалгавар байсан нь тодорхой болсон юм. Нэмж тэмдэглэхэд, ялтнуудын хийж буй заавал хийлгэх болон сайн дурын хөдөлмөрийн нөхцөлүүд хоорондоо зохион байгуулалтын хувьд онцын ялгаагүй гэдэг нь судалгааны дүнгээр тогтоогдсон юм. Дүн шинжилгээгээр ялтнууд заавал хийлгэх болон сайн дурын хөдөлмөрийн нөхцөлийг өөрсдөө тодорхойлж чадаагүй учраас ялтнуудын хөдөлмөрийн нөхцөлийн талаарх ерөнхий мэдээллийг гаргаж авахын тулд хоёр төрлийн мэдээлэлд тусад нь дүн шинжилгээ хийхээр шийдсэн юм.

Эдгээр хязгаарлагдмал нөхцөл, мөн хоёр төрлийн мэдээллийн давхцал зэргийн улмаас мэдээллийн дүн шинжилгээний үр дүнг 29-р конвенцийн шаардлагад нийцэж буй эсэхийг нотлох баттай шалгуур үзүүлэлт гэж үзэхээсээ илүү баримжаа мэдээлэл гэж тооцвол зохино. Дээрхээс үл хамааран 29-р конвенцид үндэсний хууль тогтоомж, үйл ажиллагааг бүрнээ нийцүүлэхэд шаардлагатай цаашдын хүчин чармайлтыг нэмэгдүүлэхүйц чухал ач холбогдол бүхий асуудлыг судалгаагаар тогтоосон болно.

2. Олон улсын болон үндэсний эрх зүйн хэм хэмжээ ба судалгааны хүрээ

2.1 Ялтны хөдөлмөрийн асуудлаар Албадан хөдөлмөрийн тухай конвенцид тавьсан шаардлага

29-р конвенц нь албадан болон заавал хийлгэх хөдөлмөрийн бүхий л хэлбэрийг хэрэглэхийг хориглосон болно. Тус конвенцийн 2 дугаар зүйлийн 2.1 дэх хэсэгт албадан болон заавал хийлгэх хөдөлмөрийг дараах байдлаар томъёолжээ:

ямар нэг шийтгэл хүлээлгэхээр айлган сүрдүүлж аливаа этгээдээр гүйцэтгүүлэх, чингэхдээ уг этгээд нь сайн дураар гүйцэтгэхийг санал болгоогүй бүх ажил буюу үйлчилгээ.

Гэхдээ тодорхой хэлбэрийн заавал хийлгэх ажил буюу үйлчилгээг албадан буюу заавал хийлгэх хөдөлмөрийн тухай дээрх тодорхойлолтод хамааруулахгүй байхаар заажээ. Эдгээр үл хамаарах заалтуудыг конвенцийн 2.2-ын с-д ийнхүү тодорхойлсон:

шүүхийн шийдвэрээр ногдуулсан шийтгэлийн үр дүнд аливаа этгээдээр гүйцэтгүүлэх ажил буюу үйлчилгээ, гэхдээ уг ажил буюу үйлчилгээг төрийн эрх бүхий байгууллагын хяналтан дор гүйцэтгэх бөгөөд тэрхүү этгээдийг хувь хүн, компани эсхүл нийгэмлэгийн мэдэлд хөлслөх буюу шилжүүлэхгүй байх ёстой.

Энэ агуулгаар харвал, хийж болох заавал хийлгэх хөдөлмөр нь хорих ангид заавал хийлгэх хөдөлмөр, эсхүл олон нийтийн ажил хийх ял гэх мэт бусад төрлийн шийтгэлийн үр дүнд оноогдсон ажил байж болохоор байна. Гэхдээ хорих ангид заавал хийлгэх хөдөлмөрийг тодорхойлохдоо Конвенцийн 2.2-ын с-д заасан гурван нөхцөл хангагдсан эсэхийг шалгах хэрэгтэй. Хоригдлоор заавал хийлгэх хөдөлмөр нь зөвхөн эдгээр гурван нөхцөл нэг дор бүрдсэн тохиолдолд зөвшөөрөгдөнө. (2.1.1 дэх бүлгийг харна уу)

29-р конвенцид заасан эдгээр нөхцлүүд нь ялтнуудад тухайн хувь хүний өөрийн сонголтоор сайн дурын ажил хийх боломжийг олгох асуудлыг хязгаарлахгүй. Гэхдээ ялтнууд эрх чөлөөгөө хязгаарлуулсан байдаг учраас ОУХБ-ын шинжээчдийн хороо ялтнуудын хийж буй ажил үнэхээр сайн дурын гэж тооцогдох уу үгүй юу гэдгийг үнэлэх тодорхой шаардлагуудыг гаргасан болно. (2.1.2 дахь бүлгийг үзнэ үү)

2.1.1 Хорих ангид заавал хийлгэх хөдөлмөрийн зөвшөөрөгдөхүйц нөхцөл

29-р конвенцид хорих ангид заавал хийлгэх хөдөлмөрт дараах гурван нөхцөлийг хангах шаардлага тавьсан болно.

1. Шүүхээр ял шийтгүүлсэн байх

29-р конвенцийн 2.2 с-д зааснаар ялтанд “шүүхийн шийдвэрээр ногдуулсан шийтгэлийн үр дүнд” заавал хийх ажил буюу үйлчилгээг гүйцэтгүүлэхээр ял оноож болно. Юуны өмнө, шүүхийн өмнөх шатанд цагдан хоригдож буй хүнд ажил гүйцэтгэхийг даалгаж болохгүй гэдгийг санах хэрэгтэй.

Хоёрдугаарт, 2.2.с заалт нь тухайн хүн зохих хуулийн процессын ажиллагааны дагуу гэм буруутай гэдэг нь тогтоогдоогүй тохиолдолд заавал хийлгэх хөдөлмөр эрхлүүлж болохгүй гэдгийг харуулж байна. Тийм учраас, захиргааны, эсхүл шүүхийн бус байгууллага, албан тушаалтнуудын ногдуулсан заавал хийлгэх хөдөлмөр нь 29-р конвенцтой нийцэхгүй юм. “Шүүхийн шийдвэрээр” гэсэн нь шүүхээр эцэслэн шийдэгдэх хүртэл хэнийг ч гэм буруутай гэж үзэхгүй байх, хуулийн өмнө эрх тэгш байх, байцаан шийтгэх ажиллагаанд ялгаварлал гаргахгүй байх, мөн шүүхийн бие даасан, алагчлалгүй байдлын баталгааны асуудлыг шууд бусаар илэрхийлж буй юм.³

2. Төрийн эрх бүхий байгууллагын хяналт

29-р конвенцид тодорхойлсон албадан буюу заавал хийлгэх хөдөлмөрийн тодорхойлолтод хамааруулахгүйн тулд ял эдэлж буй ялтнуудад оноосон заавал хийлгэх ажил буюу үйлчилгээ нь төрийн эрх бүхий байгууллага, тухайлбал, хорих ангийн удирдлага, хорих ангийн ажилтан зэргийн хяналт дор хийгдэх ёстой. Энэхүү шаардлага нь ялтны эрхэлж буй хөдөлмөр сайтар хамгаалагдсан, тэдний хөдөлмөрийн нөхцөл зөвшөөрөгдөхүйц хэмжээнд байх зэрэг эрхийг нь хангахад чиглэсэн юм. Иймд, төрийн эрх бүхий байгууллагаас ялтны эрхэлж буй хөдөлмөрт тавих хяналт нь тодорхой мөчлөгтэй байхаасаа илүү байнгын, тогтвортой байх ёстой.⁴

3. Ялтныг хувь хүн, компани эсхүл нийгэмлэгийн мэдэлд хөлслөх буюу шилжүүлэхгүй байх

³ Мөн тэнд 52 дугаар догол мөр.

⁴ Мөн тэнд 53 дугаар догол мөр.

Дээрх нөхцөлүүд дээр нэмээд, тухайн хүнийг “хувь хүн, компани эсхүл нийгэмлэгийн мэдэлд хөлслөх буюу шилжүүлэхгүй байх” шаардлагыг хангасан тохиолдолд албадан буюу заавал хийлгэх хөдөлмөрийн тухай заалтаас ялтны хийж буюу заавал хийлгэх ажил буюу үйлчилгээг ангид авч үзнэ гэж 29-р конвенцид заажээ. Энэ нь ялтныг өөрийн хүсэлт, сайн дурын үндсэн дээр л ажиллуулна гэсэн үг юм.

Ялтнуудаар хувь этгээдийн мэдэлд заавал хийлгэх хөдөлмөр эрхлүүлэхийг хориглох тухай заалт нь хорих ангийн дотоод болон гаднах ажлуудад нэгэн адил хамаарна. Конвенцийн хэрэгжилтэд мониторинг хийсний үр дүнд Шинжээчдийн хороо хувь хүн, компани эсхүл нийгэмлэгийн мэдэлд “ялтнуудыг хөлслөх”-ийг хориглох нь тогтолцооны шинжтэй олон асуудалтай холбогддог болохыг анхаарч үзсэн юм. Тухайлбал:

- Ялтныг хувийн гэрээлэгчид хөлсөлдөг тогтолцоонд тухайн улс ялтныг хооллох, байрлуулах, хувцаслах, хамгаалах, мөн ялтны төлбөрийг бүрэн хариуцдаг байна. Харин гэрээлэгч нь ялтнуудыг тогтоосон хугацаанд авч ажилуулах эрхтэй болдог;
- Хорих ангийн хөдөлмөрийг ашигласныхаа төлөө гэрээлэгч нь тухайн улсад төлбөрийг нь бүрэн хариуцаж төлдөг тогтолцоо. Энэ тохиолдолд ялтныг гэрээлэгчид хөлсөлж, гэрээлэгч нь ялтныг хоол унд, түүхий эд, болон хэрэгслээр хангах үүрэг хүлээдэг. Ялтнуудыг байрлуулах, хамгаалах ажлыг улс хариуцна;
- Ялтнаар хорих ангийн бүс дотор хөдөлмөр эрхлүүлэх асуудлыг хорих ангийн удирдлага шийдвэрлэдэг тогтолцоо. Энэ тохиолдолд гэрээлэгч түүхий эд, хэрэгслээр хангаж, тэдний ажилтнууд хорих анги дотор ажлаа чиглүүлж удирддаг.⁵

“Ялтныг хувийн аж ахуйн нэгжийн мэдэлд шилжүүлэх”-ийг хориглох тухай асуудал нь Шинжээчдийн хорооны үзэж байгаагаар хувийн компаний мэдэлд буй хорих ангийн ялтны заавал хийлгэх хөдөлмөрт нэгэн адил хамаарна гэжээ.

Гэсэн хэдий ч ялтныг хувь хүн, компани, нийгэмлэгийн мэдэлд шилжүүлэх, эсхүл хөлслөхийг хориглох асуудал нь ялтан болон

⁵ Мөн тэнд 57 дугаар догол мөр.

хувийн аж ахуйн нэгжийн хооронд гэрээний харилцаа байгаа эсэхээс үл хамаарна гэдгийг Шинжээчдийн хороо цохон тэмдэглэжээ.⁶

2.1.2 Ялтнууд сайн дураар хувийн ажил олгогчид ажиллахыг зөвшөөрөх нөхцөлүүд

Ялтан хувийн ажил олгогчид ажиллах нь 29-р конвенцтой нийцэж болох бөгөөд хамгийн чухал нь тухайн ажил буюу үйлчилгээг хийхээ сайн дураар зөвшөөрсөн байх ёстой. Ялтны эрх чөлөө хязгаарлагдмал тул хувийн ажил олгогчид ажиллахаа чөлөөтэй, албан ёсоор мэдэгдэхдээ ажил гүйцэтгэх гэрээ байгуулах зэргээр хүсэлтээ бичгээр гаргах нь зөв. Нэмж тэмдэглэхэд ямар нэгэн заналхийлэл, шийтгэлийн дарамтгүйгээр үнэхээр сайн дураар хувийн ажил олгогчид ажиллахаа зөвшөөрсөн ялтнуудын аюулгүй байдлыг хангах нь чухал гэдгийг Шинжээчдийн хороо анхааруулсан болно.

Шинжээчдийн хороо мөн ялтнуудын сайн дурын үндсэн дээр хийж буй хөдөлмөрийн хамгийн тохиромжтой шалгуур үзүүлэлт бол тухайн ажлын нөхцөл нь энгийн хөдөлмөрийн харилцаатай жишихүйц байх явдал юм гэж үзжээ. Түүнчлэн цалингийн хэмжээ, нийгмийн даатгал, болон хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн асуудлыг анхаарах нь чухал.

Үүнтэй уялдаад цалингийн хэмжээ болон нийгмийн даатгалын шимтгэл зэрэг нь ялгаатай байж болох ч бүх ялтнууд хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн хувьд жирийн ажилтны нэгэн адил хамгаалагдах ёстой. Ялтнуудын цалин хөлснөөс хоол, орон байрны зардлыг суутгаж болох бөгөөд ингэхдээ төрийн эрх бүхий байгууллагын хатуу хяналтад хийх ёстой.⁷

2.2 Ялтны хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулж буй Монгол Улсын хууль тогтоомж

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 4-т ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах, хувийн аж ахуй эрхлэх иргэний эрхийг баталгаажуулсан билээ. Цаашлаад, Үндсэн хуульд “Хэнийг ч хууль бусаар албадан хөдөлмөрлүүлж болохгүй.” гэж заажээ. Албадан хөдөлмөрийг 1999 оны Хөдөлмөрийн хуулийн 7 дугаар

⁶ Мөн тэнд 107 дугаар догол мөр.

⁷ Мөн тэнд 60, 113-120. дугаар догол мөр.

зүйлд мөн хориглосон байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2.4-т ялтныг заавал хөдөлмөрлүүлэх тухай заасан. Мөн хуулийн 120 (4) дэх хэсэгт ялтныг хорих байгууллага аж ахуйн нэгжтэй гэрээ байгуулан зохих хяналттайгаар хөдөлмөрлүүлж болно гэж заасан. 120 дугаар зүйлийн 120.6 дахь хэсэгт зааснаар чанга, онцгой дэглэмтэй хорих ангийн ялтныг хорих байгууллага зөвхөн өөрийн үйлдвэрлэл дээр, харуул хамгаалалттай нөхцөлд хөдөлмөрлүүлж болно.

Ялтны хөдөлмөрийн нөхцөл, цалин хөлс олголт зэргийг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 120.1-121 дүгээр зүйл, мөн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2013 оны А/32 дугаар тушаалаар батлагдсан "Ялтны хөдөлмөрийн норм, хөлсний үнэлгээг тогтоох журам"-аар зохицуулж байна.

Дээрх журмын 3.1-д зааснаар ялтныг дотоодын үйлдвэр болон иргэн, хуулийн этгээдтэй гэрээ байгуулан ажиллуулахдаа хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжоор тогтоосон хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг баримтлан ажиллуулж байна. Ялтнууд илүү цагаар ажилласан бол цалин хөлснөөс тооцож нэмэгдэл хөлс олгоно. (3.2)

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 127 дугаар зүйлд ялтнуудад оногдуулж болох сахилгын шийтгэлийн төрлийг тодорхойлжээ. 127.1.1, 127.1.2 дахь хэсэгт заасан сахилгын шийтгэлүүд шүүхээс гадуур албадан хөдөлмөр хийлгэж, ажлын нөхцөлийг дордуулах шинжтэй байна.

3. Судалгааны үр дүн, нөхцөл байдал

3.1 Хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал

Хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой асуултад 205 эрэгтэй ялтан хариулснаас 177 нь буюу 86 хувь нь судалгаанаас өмнөх 12 сарын хугацаанд хөдөлмөр эрхэлсэн гэж хариулжээ. Эмэгтэй ялтнуудын хувьд 261 хүн асуултад хариулснаас 177 нь буюу 68 хувь нь мөн хөдөлмөр эрхэлсэн гэсэн байв.

Санал асуулгад хамрагдсан бүх хорих ангийн ялтнууд заавал хийлгэх болон сайн дурын хөдөлмөр эрхэлсэн байв. Эрэгтэйчүүдийн хувьд 168 ялтны 109 нь буюу 65 хувь нь судалгаа авахаас өмнөх 12 сарын хугацаанд тушаалаар хөдөлмөр эрхэлсэн гэжээ. Нийт 53 эрэгтэй ялтан буюу 32 хувь нь сайн дураар ажил гүйцэтгэсэн гэсэн бол 6 ялтан буюу 3 хувь нь хоёр төрлийн ажлын аль алинд нь хамрагдсан байв.

Эмэгтэйчүүдийн хорих ангид 211 ялтнаас 152 нь буюу 72 хувь нь тушаалаар ямар нэгэн ажил гүйцэтгэсэн бол 59 ялтан буюу 28 хувь нь сайн дураар ажил хийсэн байв.

3.2 Санал асуулгад хамрагдсан хорих ангиуд дахь ажил үйлчилгээний төрөл

Судалгаанд хамрагдсан гурван хорих анги нь ялтнуудыг хорих ангийн дотоодод болон хорих ангиас гадуур ажиллуулах боломжтой байв. Судалгааг хийж байх үед гурван хорих анги бүгд хувийн аж ахуйн нэгжүүдтэй гэрээтэй ажиллаж байв.

Эмэгтэйчүүдийн хорих 407-р анги нь оёдол, хувцас болон гар урлалын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх зориулалтын тасагтай. Ялтнууд нь ялтны хувцас хэрэгсэл үйлдвэрлэдэг. Тэд мөн гэрийн бүрээс, ноолууран бүтээгдэхүүн зэргийг үйлдвэрлэж хорих ангитай гэрээ байгуулсан 12 компанид нийлүүлдэг байна.

Эрэгтэйчүүдийн хорих 417-р анги нь Мөнгөнморьт сумын мод үржүүлгийн бүсэд байрладаг бөгөөд модны суулгацыг үржүүлэх, шилжүүлэн суулгах, мод бэлтгэх, боловсруулах, гэрийн мод үйлдвэрлэх, мал аж ахуй эрхлэх зэрэг ажил эрхэлдэг. Ялтны эрхэлж буй мод үржүүлгийн ажил нь улсын модны санг нэмэгдүүлэхэд хувь нэмрээ оруулдаг. Тус хорих анги нь хувийн аж ахуйн нэгжүүдтэй мөн гэрээтэй ажилладаг.

Эрэгтэйчүүдийн хорих 421-р анги нь 1965 онд төмс, хүнсний ногооны зоорь барих зорилгоор барилгын анги нэртэйгээр анх байгуулагдсан. Сүүлийн жилүүдэд тус хорих анги нь барилгын туслах материал, тоосгоны үйлдвэр, зам засвар, блокны үйлдвэр, жоншны үйлдвэр зэрэг аж ахуй нэгж байгууллагатай гэрээгээр хамтран ажиллаж байна.



Зураг 1. Гэрийн бүрээс оёж байгаа гэрээт ажил. Хорих 407-р анги



Зураг 2. Хорих 417-р анги. Мод бэлтгэх хөрөө рам



Зураг 3. Хорих 417-р анги. Мод бэлтгэх хөрөө рам



Зураг 4. Хорих 417-р анги. Модон эдлэлийн бүтээгдэхүүн



Зураг 5. Хорих 417-р анги, Модоор хийсэн бүтээгдэхүүн. Гэр



Зураг 6. Цонхны үйлдвэр. Хорих 421-р анги



Зураг 7. Хөнгөн блокны үйлдвэрлэл, Хорих 421-р анги

Шигтгээ 1

Монголын хорих ангиуд дахь хөдөлмөр эрхлэлт

2012 оны байдлаар Монгол Улсад 25 хорих анги үйл ажиллагаа явуулж байна. (ХЭҮК, 2012). Эдгээрийн 15 нь үйлдвэр, бусад төрлийн аж ахуй эрхлэх байдлаар зохион байгуулагдсан.

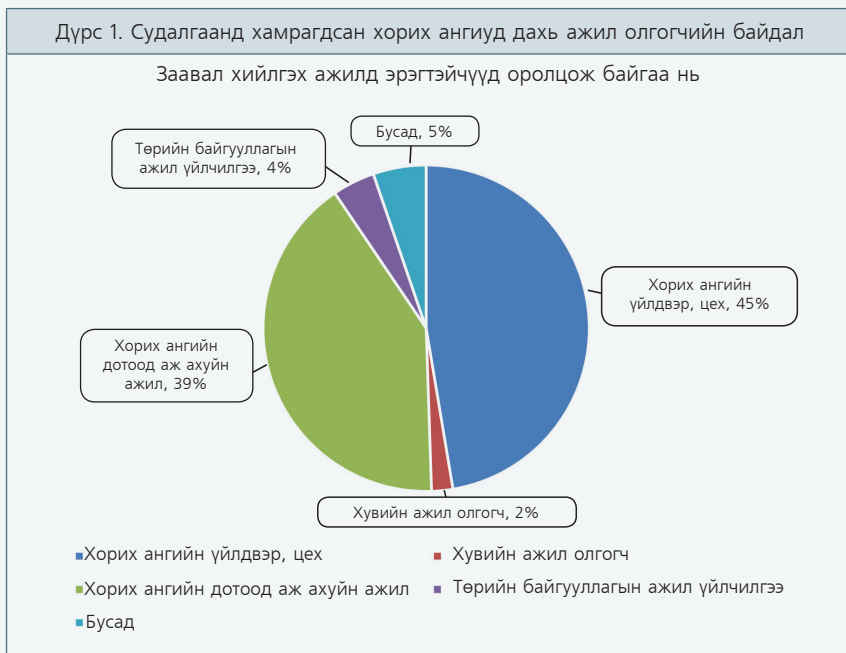
№	Хорих анги	Байршил	Үйлдвэр	Дэглэм
1	403	Авдрант	Чулууны үйлдвэр	Жирийн
2	405	Тахир соёот	Бланкны үйлдвэр	Гяндан
3	407	Баянзүрх	Оёдлын үйлдвэр	Эмэгтэйчүүд
4	409	Баянзүрх	Тоосгоны үйлдвэр	Чанга
5	413	Зүүнхараа	Модон эдлэлийн үйлдвэр, хүнсний ногооны тариалан	Чанга
6	417	Мөнгөнморьт	Модон эдлэлийн үйлдвэр	Жирийн
7	419	Хэнтий	Тоосгоны үйлдвэр	Жирийн
8	421	Амгалан	“Хэрэмт цамхаг” вакум цонх, хөнгөн блокны үйлдвэр	Жирийн
9	433	Дарьт	Модон эдлэлийн үйлдвэр, хүнсний ногооны тариалан	Чанга
10	437	Орхон	Тоосгоны үйлдвэр	Жирийн
11	439	Булган	Замаск, шохойн үйлдвэр	Онцгой
12	443	Хөвсгөл	Нүүрсний үйлдвэр	Жирийн
13	415	Мааньт	Шохойн чулууны үйлдвэр	Чанга
14	457	Ховд	Тоосгоны үйлдвэр, хүнсний ногооны тариалан	Жирийн
15	423	Хар хорин	Мод бэлтгэл, модон эдлэлийн үйлдвэр	Жирийн

Эх сурвалж: Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 11 дэх илтгэл, 2012

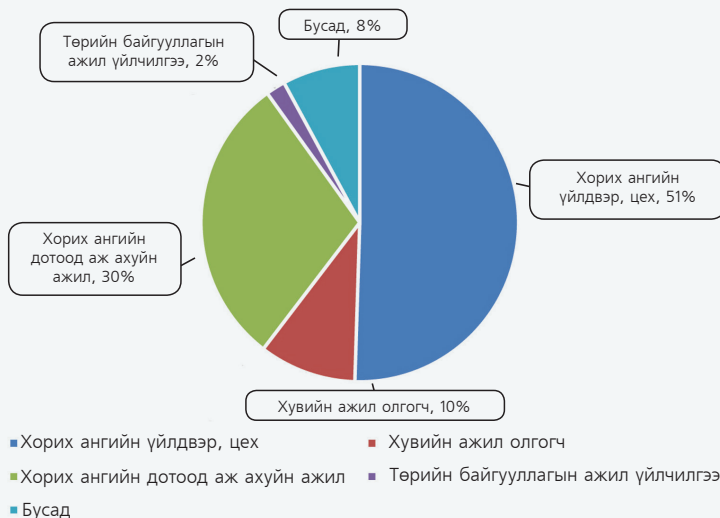
3.3 Ажил олгогчийн байдал

Эрэгтэй ялтнуудын хувьд 137 ялтны 10 хүний буюу 7 хувийг нь хувийн ажил олгогчдод ажиллуулж байсан гэжээ. Санал асуулгад хариулсан нийт ялтны бараг тал нь болох 61 хүнийг буюу 45 хувийг хорих ангийн үйлдвэр, цехүүдэд ажиллуулж байжээ. 6 хүн буюу 4 хувь нь төрийн байгууллагын ажил үйлчилгээг хийж гүйцэтгэсэн байна. Мөн 53 хүн буюу 39 хувь нь хорих ангийн дотоод аж ахуйн ажилд хамрагдсан байв. Сайн дураар хийсэн хөдөлмөрийн тухайд, 82 ялтны 13 нь буюу 16 хувь нь хувийн ажил олгогчид сайн дураар ажилласан гэжээ. Тэгвэл бусад нь хорих ангийн үйлдвэр, цехүүд, хорих ангийн дотоодод аж ахуйн ажилд болон төрийн байгууллагын ажил үйлчилгээг хийж гүйцэтгэсэн байв.

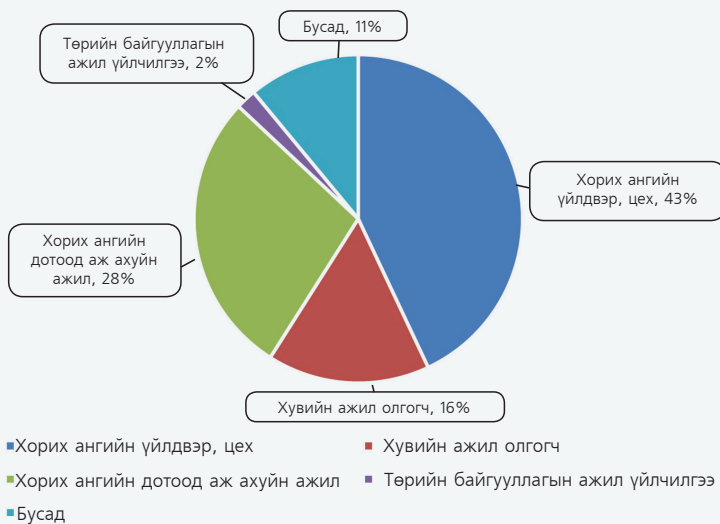
Эмэгтэй ялтнуудын хувьд 212 ялтны 21 нь буюу 10 хувь нь тэднийг хувийн ажил олгогчид заавал хийлгэх хөдөлмөр эрхлэхийг тушаасан гэжээ. Тэгвэл 108 ялтан буюу 51 хувийг нь хорих ангийн үйлдвэр, цехүүдэд тушаалаар ажиллуулсан байна. Сайн дураар хийсэн хөдөлмөрийн тухайд 146 эмэгтэй ялтны 19 нь буюу 13 хувь нь хувийн ажил олгогчид сайн дураар хөдөлмөрлөсөн гэсэн бол үлдсэн нь хорих ангийн үйлдвэр, цехүүд, хорих ангийн дотоодод аж ахуйн ажилд болон төрийн байгууллагын ажил үйлчилгээг хийж гүйцэтгэсэн байв.



Заавал хийлгэх ажилд эмэгтэйчүүд оролцож байгаа нь



Заавал хийлгэх ажилд эрэгтэйчүүд оролцож байгаа нь

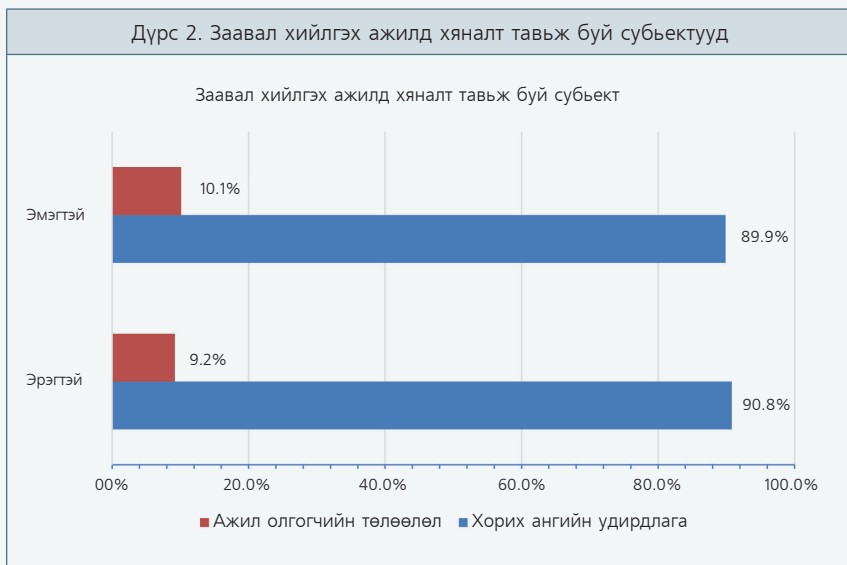




3.4 Ялтны хөдөлмөрт тавьж буй хяналт

Судалгаанд оролцогчдоос заавал хийлгэх ажилд хэн хяналт тавьсныг асуув. Эрэгтэй болон эмэгтэй оролцогчдын аль аль нь тэдний гүйцэтгэсэн ажлыг хорих ангийн удирдлагаас хянаж байсан гэж хариулжээ. 120 эрэгтэйн 109 нь буюу 91 хувь нь, 218 эмэгтэйн 196 нь буюу 90 хувь нь заавал хийлгэх ажилд хорих ангийн удирдлага хяналт тавьсан гэж хариулсан байв. 11 эрэгтэй буюу 9 хувь нь, 22 эмэгтэй буюу 10 хувь нь тэдний ажлыг ажил олгогчийн төлөөлөл хянасан гэжээ.

Дүрс 2. Заавал хийлгэх ажилд хяналт тавьж буй субъектууд

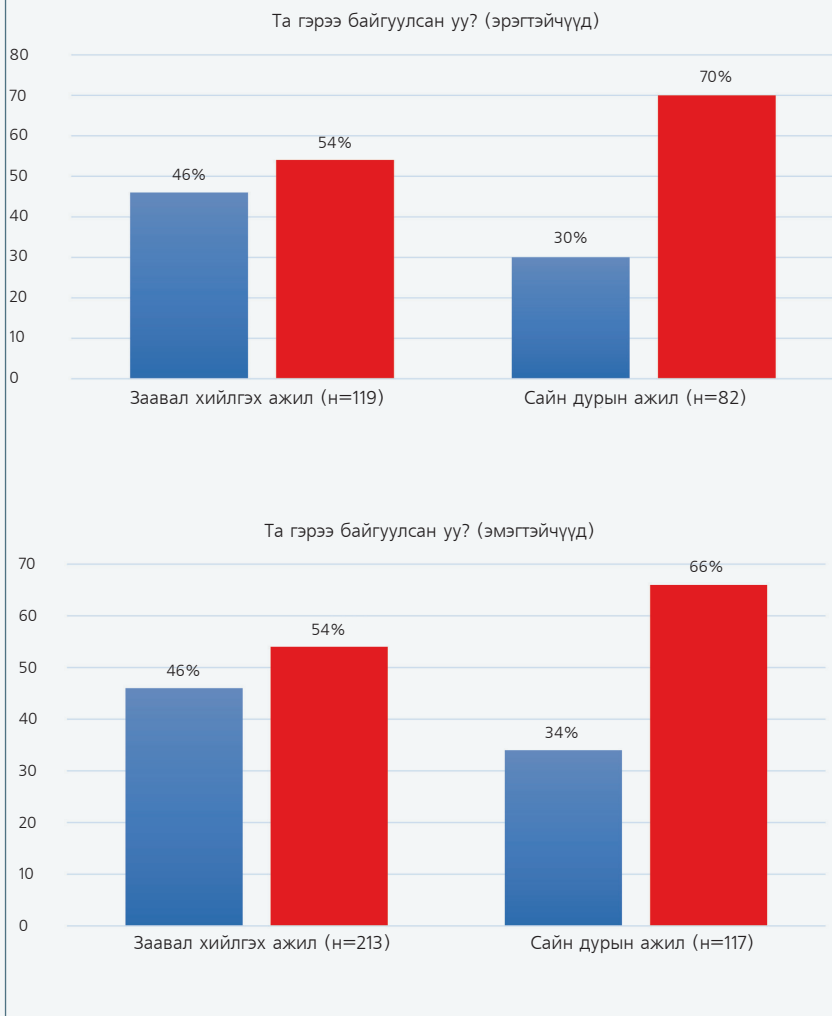


3.5 Ажил олгох гэрээ

Судалгаанд оролцсон эрэгтэй ялтны ялихгүй олонх нь болох 119 хүний 64 нь буюу 54 хувь нь ямар нэгэн гэрээгүйгээр ажил гүйцэтгэхийг тушаасан гэжээ. Сайн дураар хөдөлмөр эрхэлсэн хүмүүсийн хувьд 82 хүний 57 нь буюу 70 хувь нь цалин, ажлын нөхцөл зэргийг тусгасан гэрээг байгуулаагүй гэж хариулсан юм.

Эмэгтэйчүүдийн хорих ангийн тухайд, 213 хүний 115 нь буюу 54 хувь нь хорих ангийн удирдлагын шийдвэрээр ажил хийхдээ гэрээ байгуулаагүй гэсэн байна. Тэгвэл 117 хоригдогчийн 77 нь буюу 66 хувь нь энэ төрлийн ажил гүйцэтгэхдээ гэрээ байгуулсан гэж хариулсан байв.

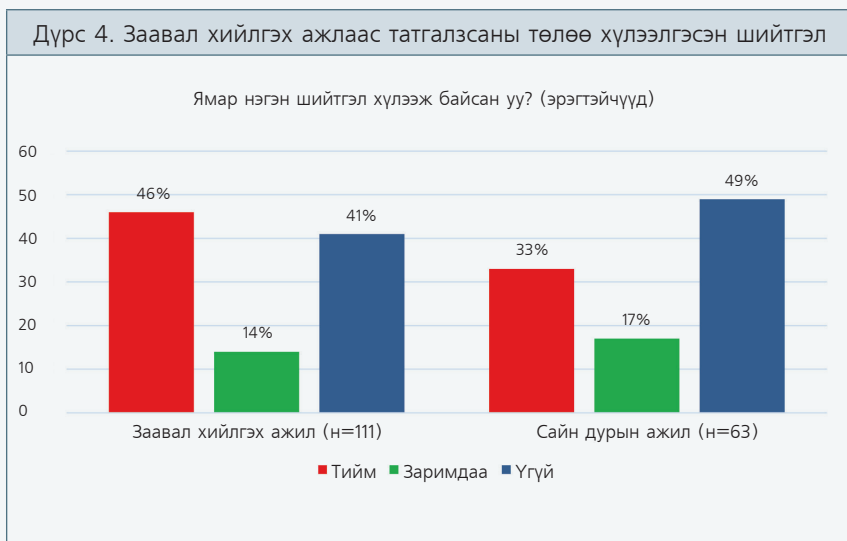
Дүрс 3. Ажил гүйцэтгэх гэрээ байгуулсан ялтнууд

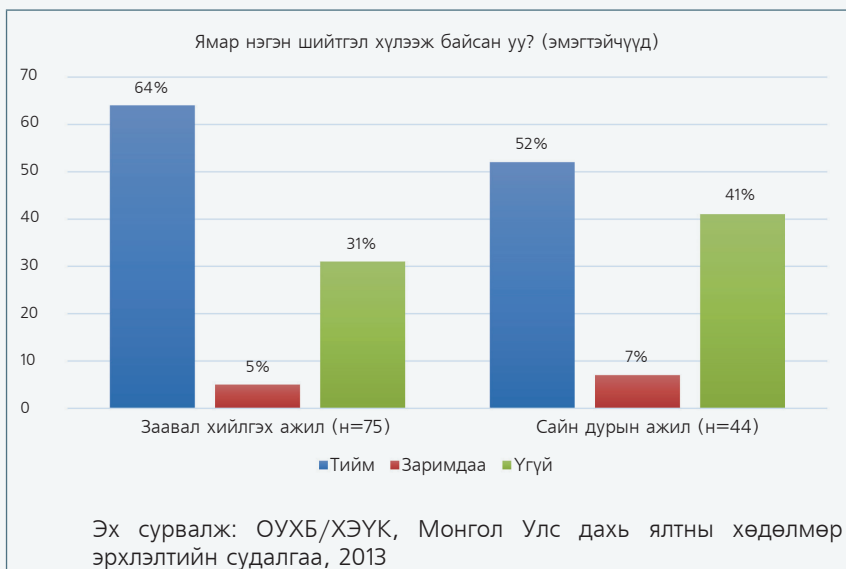


3.6 Ажил хийхийг зөвшөөрөх, эсхүл татгалзах боломж

Эрэгтэй хоригдогчдын хувьд 123 хүний 63 нь буюу 51 хувь нь хорих ангийн удирдлагаас тушаасан тохиолдолд тухайн ажилтай холбоотойгоор өөрсдийнх нь санал хүсэлтийг сонсдоггүй гэжээ. 31 хүн буюу 25 хувь нь санал хүсэлтийг харгалзан үздэг гэсэн бол 29 хүн буюу 23 хувь нь зарим тохиолдолд харгалзан үздэг гэжээ. Эмэгтэй хоригдогчдын хувьд 154 хүний 81 нь буюу 52 хувь нь хорих ангийн удирдлагаас тушаасан тохиолдолд тухайн ажилтай холбоотойгоор өөрсдийнх нь санал хүсэлтийг сонсдоггүй гэжээ. 34 хүн буюу 22 хувь нь санал хүсэлтийг харгалзан үздэг гэсэн бол 39 хүн буюу 25 хувь нь зарим тохиолдолд харгалзан үздэг гэжээ.

Эрэгтэй хоригдогчдоос 51 хүн буюу 46 хувь нь заавал хийлгэх хөдөлмөрөөс татгалзсанаасаа болж ямар нэгэн заналхийлэл, шийтгэл хүлээдэг гэсэн бол 45 хүн буюу 41 хувь нь заналхийлэл, шийтгэл байдаггүй гэжээ. Мөн 15 хүн буюу 14 хувь нь заримдаа ийм зүйл тохиолдож байсан гэж хариулсан байна. Эмэгтэй хоригдогчдын хувьд энэ асуултад хариулагсдаас 48 хүн буюу 64 хувь нь заавал хийлгэх хөдөлмөрөөс татгалзсанаасаа болж ямар нэгэн заналхийлэл, шийтгэлд өртсөн гэжээ.





3.7 Цалин хөлс олголт

Судалгааны энэ асуултад хариулсан 90 эрэгтэй ялтнаас 53 нь буюу 59 хувь нь хорих ангийн удирдлагын шийдвэрээр ажил гүйцэтгэснийхээ төлөө ямар нэгэн хөлс аваагүй гэжээ. Тэдний тал нь буюу 40 хүний 20 нь хорих ангийн удирдлагын шийдвэрээр хийсэн ажлынхаа хөлсөнд хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнээс бага хөлс авсан гэж хариулжээ. (Сард 140,400 төгрөг). Сайн дураар хийсэн ажлын хувьд 64 хүний 30 нь буюу 47 хувь нь мөн цалин хөлс аваагүй гэсэн байна. Сайн дураар хөдөлмөрлөөд цалин хөлс авсан гэх хүмүүсийн дийлэнх нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнээс бага хөлс авсан гэж хариулжээ.

Эмэгтэй ялтнуудын хувьд 74 хүний 43 нь буюу 58 хувь нь хорих ангийн удирдлагын шийдвэрээр хийсэн ажилдаа хөлс авсан гэжээ. Цалин хөлсний хэмжээ нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнээс бага байсан гэж 37 эмэгтэй буюу 78 хувь нь хариулсан байна. Сайн дураар хийсэн хөдөлмөрийн хувьд олонх нь ямар нэгэн хөлс аваагүй гэсэн байна.

Шигтгээ 2

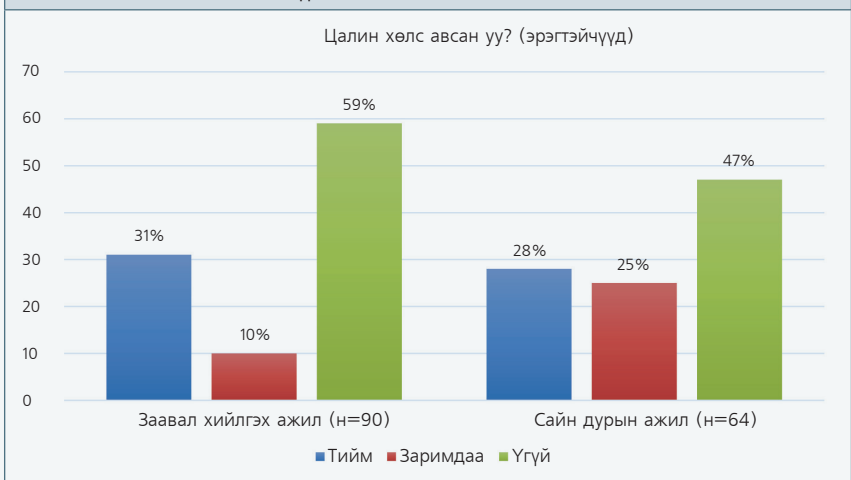
Ялтны цалин хөлсний харилцааг зохицуулж буй эрх зүйн акт

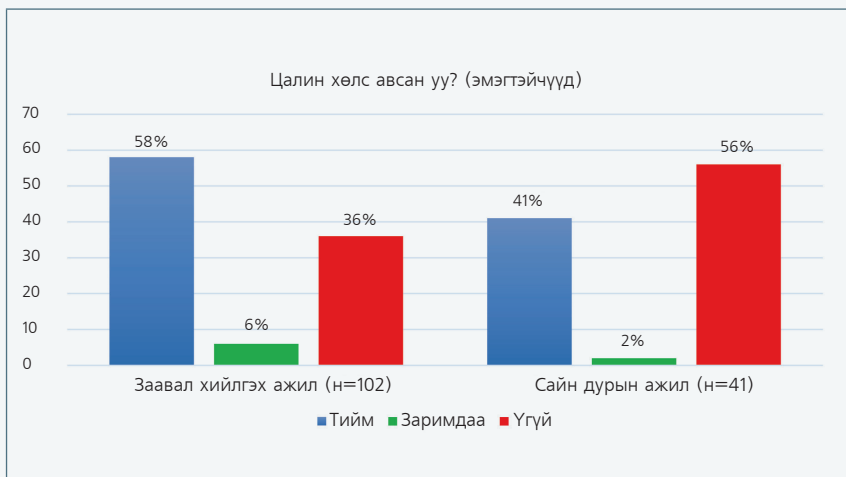
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн (2002) 121 дүгээр зүйлийн 121.1-т “Ялтанд хийсэн хөдөлмөрийн нь тоо, чанарт тохирсон хөлс олгоно.” гэж заажээ. 121 дүгээр зүйлийн 121.3. дахь хэсэгт хорих анги ялтныг өөрийн үйлдвэрлэл дээр ажиллуулсны болон энэ хуулийн 121.2.-т заасны дагуу шилжиж ирсэн цалин хөлснөөс бүх төрлийн төлбөр суутгал хийж үлдэх хэсгийг ялтны нэрийн дансанд төвлөрүүлнэ гэж заасан байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2013 оны А/32 дугаар тушаалаар батлагдсан “Ялтны хөдөлмөрийн норм, хөлсний үнэлгээг тогтоох журам”-ын 3.1-д зааснаар ялтныг дотоодын үйлдвэр болон иргэн, хуулийн этгээдтэй гэрээ байгуулан ажиллуулахдаа хүчин төгөлдөр буй хууль тогтоомжоор тогтоосон хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг баримтлан ажиллуулж байна. ялтнууд илүү цагаар ажилласан бол цалин хөлснөөс тооцож нэмэгдэл хөлс олгоно. (3.2)

Судалгааг хийж байх үед хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ цагт 835 төгрөг 71 мөнгө буюу сард 140400 төгрөг байв.

Дүрс 5. Цалин хөлс олголт





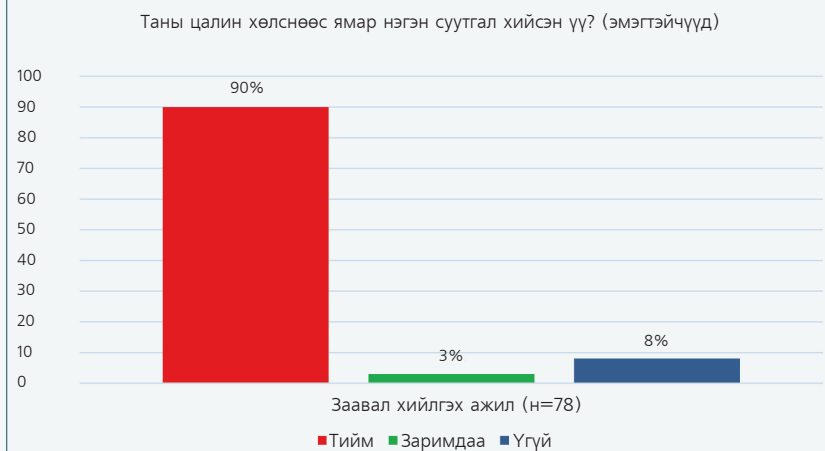
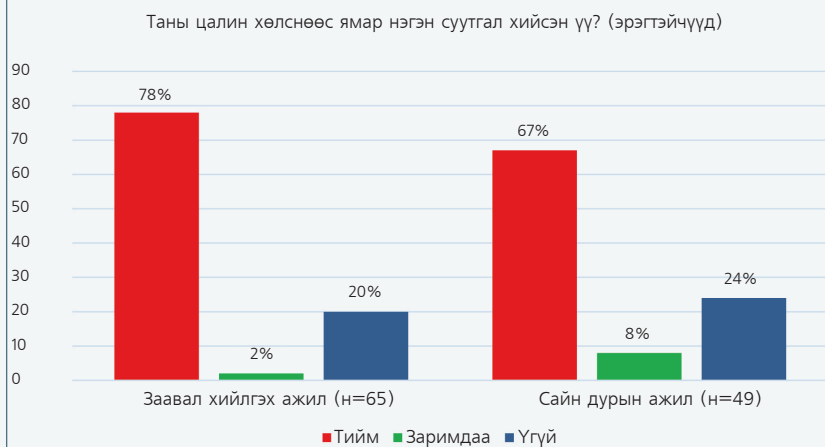
3.8 Илүү цагийн хөлс

Үндсэндээ судалгаанд хамрагдсан ялтнууд илүү цагаар хөдөлмөрлөснийхөө төлөө нэмэгдэл цалин аваагүй гэж хариулжээ. Хорих ангийн шийдвэрээр гүйцэтгэсэн хөдөлмөрийн тухайд 59 эрэгтэйн 55 нь буюу 93 хувь нь, 108 эмэгтэйн 105 нь буюу 97 хувь нь, сайн дураар гүйцэтгэсэн хөдөлмөрийн тухайд 26 эрэгтэйн 24 нь буюу 92 хувь нь, 46 эмэгтэйн 45 нь буюу 98 хувь нь илүү цагийн хөлс аваагүй гэжээ.

3.9 Цалин хөлснөөс хийх суутгал

Хорих ангийн удирдлагын шийдвэрээр болон сайн дураар хийсэн ажлын аль алиных нь хувьд санал асуулгад оролцсон эрэгтэйчүүдийн дийлэнх нь цалин хөлснөөсөө ямар нэгэн байдлаар суутгуулсан гэж хариулсан байв. Хорих ангийн удирдлагын шийдвэрээр гүйцэтгэсэн ажлын хувьд 65 эрэгтэйн 51 нь буюу 78 хувь нь цалингаасаа суутгуулсан гэсэн бол, сайн дураар ажилласан гэх 49 хүний 33 нь буюу 67 хувь нь мөн суутгуулсан гэж хариулжээ. Эмэгтэйчүүдийн хорих ангид 78 хүний 70 нь буюу 90 хувь нь хорих ангийн удирдлагын шийдвэрээр хийсэн ажлынхаа хөлснөөс суутгуулсан гэж хариулжээ.

Дүрс 6. Цалин хөлснөөсөө суутгуулсан гэж хариулсан ялтнууд



Хорих ангиудын санхүүгийн бүртгэлд дүн шинжилгээ хийж үзэхэд ялтнуудын хийсэн хөдөлмөрт цахилгаан, ус, дулаан, цэвэрлэгээ, тээвэр, сургалт болон шүүхийн шийдвэрээр ногдуулсан төлбөрийн хөлсийг шингээн суутгасан байв. Тухайлбал зарим дүн шинжилгээнээс жишээ болговол:

- 2012 онд хорих 407-р анги хувийн компаниудад гэрийн бүрээс нийлүүлэхээр гэрээ байгуулсан ба энэ нь тухайн үеийн хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээтэй нийцэж байв. Гэвч энэхүү гэрээний дагуу нийлүүлсэн бүтээгдэхүүнээс олсон орлогоос тооцоход ялтанд сард олговол зохих цалингийн хэмжээний 20-30 хувийг олгож үлдсэн 70-80 хувийг тус ангийн бусад үйл ажиллагааны зардалд зарцуулжээ.
- Хорих 417-р анги 2012 оны 5-р сард 4 590 000 төгрөгийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлээд үүний 30 хувь болох 1 377 000 төгрөгийг ялтнуудын цалинд тооцон бодож олгосон байв.
- Хорих 421-р анги барилгын зэрэг хэд хэдэн хувийн компаниудтай гэрээ байгуулсан ч цалин хөлсийг дутуу бодсон, суутгал хийсэн байсныг ХЭҮК тогтоосон юм. Тухайлбал 2013 оны 4-р сар хүртэлх хугацаанд ялтны цалинг хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний 60-85 хувиар тооцон олгож байгаад 2013 оны 5-р сараас хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг бүрэн тооцож олгосон байна.

3.10 Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал ба эрүүл ахуй

Энэ асуултад хариулсан эрэгтэй ялтнуудын талаас илүү нь, эмэгтэй ялтнуудын 2/3 нь аюулгүй ажиллагааны дүрэмтэй танилцаж, ажлын тусгай хувцас, хэрэгслээр хангагдсан гэжээ.

Эрэгтэй болон эмэгтэй ялтнуудын дийлэнх нь ажиллаж байхдаа ямар нэгэн осол, гэмтэлд өртөж байгаагүй гэжээ. Гэвч 87 эрэгтэйн 13 нь, 55 эмэгтэйн 21 нь осол, гэмтэлд өртсөн гэж хариулсан байв.

4. Судалгааны дүн шинжилгээ, ОУХБ-ын зөвлөмж

4.1 Хорих ангид заавал хийлгэх хөдөлмөрийн асуудлаарх судалгааны үр дүн

Санал асуулгад оролцсон гурван хорих ангийн үр дүнг нэгтгэж үзвэл ялтнаар заавал хийлгэх хөдөлмөр гэж тооцон хувийн ажил олгогчид ажиллуулж байв. Санал асуулгад оролцсон эрэгтэйчүүдийн 68 хувь нь, эмэгтэйчүүдийн 72 хувь нь хорих ангийн удирдлагын шийдвэрээр хөдөлмөр эрхэлж байсан ба тэдний зарим нь хувийн ажил олгогчдын төлөө заавал хийлгэх хөдөлмөр эрхэлсэн байна. Энэ нь 29-р конвенцид нийцэж буй эсэх асуудлыг хөндөхөд хүргэжээ.

29-р конвенц зөвхөн дараах тохиолдолд ялтнаар албадан хөдөлмөр хийлгэж болохыг зөвшөөрсөн: 1) төрийн эрх бүхий байгууллагын удирдлага ба хяналт дор гүйцэтгэх ажил, 2) тухайн этгээдийг хувь хүн, аж ахуйн нэгж, нийгэмлэгт хөлсөөр ажиллуулах болон тэдний эрх мэдэлд шилжүүлэхгүй. Энэ нь ялтнууд хувийн байгууллагад зөвхөн сайн дураар хөдөлмөрлөж болно гэсэн үг.

Монгол Улсын одоогийн хууль тогтоомжоор бүх ялтнууд хөдөлмөрлөх үүрэгтэй. Хуульд тухайн ажил үйлчилгээг төрийн эрх бүхий байгууллагын удирдлага дор гүйцэтгэхээр нэн тодорхой заасан байгаа нь 29-р конвенцийн тодорхойлолттой нийцэж байгаа юм. Гэсэн ч Монгол Улсын хуулиар ялтнуудыг хувийн аж ахуйн нэгж, агентлаг, хувь хүний ашиг сонирхлын төлөө тэдний зөвшөөрлийг шаардахгүйгээр хөлслөж болохоор байна.

29-р конвенцид нийцүүлэхийн тулд ялтнууд хувийн компанийн мэдэлд, эсхүл тэдэнд хөлслөгдөж албадан хөдөлмөр эрхэлж болохгүй гэдгийг анхаарах нь чухал. Ялтнуудыг хувийн аж ахуйн нэгжид ажиллуулах бол зөвхөн тэдний сайн дурын үндсэн дээр, ОУХБ-ын стандартад заасан тодорхой нөхцлийг хангасны үндсэн дээр хийлгэж болно.

4.2 Ялтнуудыг хувийн аж ахуйн нэгжид хөдөлмөрлүүлэх талаарх судалгааны үр дүн

Судалгааны санал асуулгын дүнгээс үзвэл гурван хорих ангийн хэмжээнд ялтнуудын 7-13 хувь нь хувийн ажил олгогчид ажиллажээ. (энд сайн дурын болон заавал хийлгэх ажил аль аль нь багтсан)

Өмнө дурдсанчлан 29-р конвенц нь ялтнуудыг зөвхөн сайн дурын үндсэн дээр хувийн ажил олгогчид ажиллахыг зөвшөөрдөг. Сонголт хийх эрх чөлөө хязгаарлагдмал учраас ялтнууд тодорхой нөхцөлд сайн дураар ажиллаж болно. Юуны өмнө ялтан албан ёсоор өөрийн зөвшөөрлөө илэрхийлнэ, жишээлбэл, ажил гүйцэтгэх гэрээний загвар гэх зэрэг дээр. Хоёрдугаарт, шинжээчдийн хороо тухайн хөдөлмөрийн нөхцөлийг жирийн хөдөлмөрийн харилцаатай жишиж үзэх нь сайн дурын үндсэн дээр хөдөлмөр эрхэлж буй ажилтны хамгийн оновчтой шалгуур үзүүлэлт болно гэж үзжээ. Энэхүү хоёр нөхцөлийн талаарх санал асуулгын дүнг дор харуулав.

Ажил хөдөлмөр хийхээ албан ёсоор мэдэгдсэн эсэх тухайд судалгаанд оролцогчдын 54-70 хувь нь өөрсдийнхөө гүйцэтгэж байсан ажилд ямар нэгэн гэрээ байгуулаагүй гэж хариулжээ (үүнд сайн дурын болон заавал хийлгэх ажил аль аль нь багтсан). Цаашлаад, 33-64 хувь нь тухайн ажлыг гүйцэтгэхээс татгалзсан тохиолдолд ямар нэгэн заналхийлэл, шийтгэл хүлээж байсан гэжээ. Хувийн аж ахуйн нэгжүүдийн мэдэлд дээрх нөхцөлөөр ялтнуудыг хөлсөлж, шилжүүлэн ажиллуулсан талаарх баримтууд нь 29-р конвенцтой нийцэж буй эсэх асуудлыг хөндөж байна.

Хөдөлмөрийн нөхцөлийн тухайд, Монгол Улсад үйлчилж буй хэм хэмжээ тогтоосон актуудад үйлдвэр, хувь хүн, аж ахуйн нэгжтэй гэрээний үндсэн дээр ялтнуудыг ажиллуулж буй хорих ангиуд нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг мөрдөж, ялтнуудыг илүү цагаар ажиллуулсны хөлсийг мөн өгөхөөр заажээ. Гэсэн ч бодит байдал дээр ялтнуудын 36-59 хувь нь тухайн гүйцэтгэсэн ажилдаа ямар нэгэн хөлс аваагүй гэсэн судалгааны дүн гарсан байна. (үүнд сайн дурын болон заавал хийлгэх ажил аль аль нь багтсан) Хөлс авсан ялтнуудын хувьд цахилгаан, ус, дулааны төлбөр, цэвэрлэгээ, замын зардал болон сургалт, түүнчлэн шүүхээс ногдуулсан хохирлын нөхөн төлбөр зэргийг суутгуулах нь түгээмэл байна. Нэмж тэмдэглэхэд, судалгаанд оролцогчдын аль аль нь илүү цагаар ажилласны хөлс аваагүй байна. Шинжээчдийн хороо ялтнуудын олсон орлогоос байр, хоолны зардлыг суутгаж болохыг цохон тэмдэглэсэн ба ингэхдээ үүнийг төрийн эрх бүхий байгууллагын хатуу хяналтад хийх ёстойг сануулсан болно. Гэсэн хэдий ч ялтнуудыг хувийн ажил олгогчид хөдөлмөрлүүлэхдээ хөдөлмөрийн хөлс өгөхгүй байх, цалин хөлснөөс суутгал хийснээр мөнгө бараг үлдэхгүй байгаа нь 29-р конвенцид нийцэхгүй байна гэж үзэхэд хүргэж байна.

Зарим мэдээлэл хязгаарлагдмал учраас (1.4 дэх бүлгийг үзнэ үү) дээрх дүн мэдээг ойролцоогоор гаргасан бөгөөд албан ёсоор зөвшөөрлийг

нь аваагүй, хөдөлмөрийн хангалтгүй нөхцөлд ялтнуудыг хувийн ажил олгогчид хөдөлмөрлүүлж байгаа нь 29-р конвенцид нийцэхгүй байна гэх дүгнэлтэд хүргэж байна.

4.3 ОУХБ-ын зөвлөмж

Ялтны заавал хийлгэх хөдөлмөр:

1. Ялтнаар зөвхөн дараах тохиолдолд заавал хийлгэх хөдөлмөр эрхлүүлэх: 1) төрийн эрх бүхий байгууллагын удирдлага ба хяналт дор гүйцэтгэх ажил, 2) тухайн этгээдийг хувь хүн, аж ахуйн нэгж, нийгэмлэгт хөлсөөр ажиллуулах болон тэдний эрх мэдэлд шилжүүлэхгүй байх. Үндэсний хууль тогтоомжийг дээрх хоёр шаардлагад нийцүүлэн шинэчлэн найруулах.
2. Ялтныг хувь хүн, аж ахуйн нэгж, нийгэмлэгт хөлсөөр ажиллуулах болон тэдний эрх мэдэлд шилжүүлэхийг хориглох.

Ялтнууд сайн дураар хувийн ажил олгогчид хөдөлмөрлөх:

1. Ялтнууд тухайн ажлыг гүйцэтгэхээ зөвшөөрсөн, тэдний хөдөлмөрийн нөхцөл нь жирийн иргэний хөдөлмөрийн харилцаатай ижил байх тохиолдолд л хувь хүн, аж ахуйн нэгж, нийгэмлэгт ялтнууд хөдөлмөр эрхлэхийг зөвшөөрөх. Дотоодын хууль тогтоомжийг дээрх хоёр шаардлагад нарийн нийцүүлэн өөрчлөн найруулах.
2. Хувийн ажил олгогчид хөдөлмөрлөхийн өмнө ялтнууд тухайн ажил олгогчид хөдөлмөрлөхөө чөлөөтэй, албан ёсоор бичгээр мэдэгдэх боломжийг хангах. Ялтны албан ёсны зөвшөөрлийг авахад зориулсан хөдөлмөрийн гэрээний загварыг боловсруулах талаар анхаарах.
3. Ялтныг хувь хүн, аж ахуйн нэгж, холбоодод ажиллуулахад зориулсан нарийн тодорхой үндэсний хэм хэмжээг бий болгож, дагаж мөрдөх. Дээрх стандартуудад дараах асуудлыг заавал тусгах:
 - Цалин хөлсний хэмжээ;
 - Зөвшөөрөгдөх суутгал;
 - Нийгмийн даатгал;
 - Сайн дураар хөдөлмөрлөж буй ялтанд хамаарах хөдөлмөрийн аюулгүй байдал ба эрүүл ахуйн шаардлага.

5. ХЭҮК-ын зөвлөмж, судалгааны үр дүн

5.1 ХЭҮК-ын зөвлөмж

2013 оны 10 дугаар сард ХЭҮК-оос Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүд, Хууль зүйн сайдад дараах зөвлөмжийг тус тус хүргүүлжээ:

1. Эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд боловсруулж буй “Ял эдлүүлэх үйл ажиллагааны тухай хууль”-ийн төслийн ялтны хөдөлмөртэй холбоотой харилцааг зохицуулах хэм хэмжээг Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагаас батлан гаргасан “Албадан хөдөлмөрийг хориглох тухай” 29, 105 дугаар конвенцийн агуулгатай нийцүүлэн боловсруулах; Тухайлбал, ялтнуудыг хувь хүнд, аж ахуйн нэгжүүдэд хөлслөхөөр шилжүүлэх, тэднийг хорих ангиас гадуур ажиллуулахаар албадахыг хориглосон заалтыг тодорхой болгох.
2. Ялтныг албадан хөдөлмөрлүүлж, эрхэлсэн үйлдвэрлэлийн чиглэлээр түүнд дадлага олгох тухай Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2.4 дэх заалтыг өөрчлөх, эсхүл хүчингүй болгох. Энэ заалт нь ялтныг албадан хөдөлмөрлүүлэхийг зөвшөөрсөн зохицуулалт болжээ. Тиймээс энэ заалтыг “олон улсын гэрээнд заасан шаардлагад нийцүүлж Ялтныг хөдөлмөрлүүлэх, тэдэнд эрхэлсэн үйлдвэрлэлийн чиглэлээр дадлага олгох” гэж найруулах;
3. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 121 дүгээр зүйлийн 121.3 дахь хэсэгт хорих анги ялтныг өөрийн үйлдвэрлэл дээр ажиллуулсны болон энэ хуулийн 121.2.-т заасны дагуу шилжиж ирсэн цалин хөлснөөс “бүх төрлийн төлбөр суутгал” хийж үлдэх хэсгийг ялтны нэрийн дансанд төвлөрүүлнэ гэж заасан байна. “Бүх төрлийн төлбөр суутгал” гэдэг нь ойлгомжгүй, тодорхой бус зохицуулалт байна. Тиймээс энэ заалтыг өөрчлөх, эсхүл шинэчлэн боловсруулж буй хуулийн төсөлд тусгахгүй байх;
4. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 127 дугаар зүйлийн 127.1.1, 127.1.2-т заасан сахилгын шийтгэлүүд шүүхээс гадуур албадан хөдөлмөр хийлгэж, ажлын нөхцөлийг дордуулах шинжтэй байна. Тиймээс энэ заалтыг өөрчлөх, эсхүл шинэчлэн боловсруулж буй хуулийн төсөлд ийм үзэл санааг тусгахгүй байх.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газарт дараах зөвлөмжүүдийг хүргүүлэв:

5. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2013 оны А/32 дугаар тушаалаар батлагдсан "Ялтны хөдөлмөрийн норм, хөлсний үнэлгээг тогтоох журам"-д ялтны хөдөлмөрийн хөлснөөс бүх төрлийн суутгал хийх тухай заалтад тодорхой хязгаарлалт тогтоож өгөх. Ялтны цалингаас хийх суутгалыг хөдөлмөрийн тухай хуулийн 63 дугаар зүйлд нийцүүлэн журамлах;
6. Ялтнуудыг цалин хөлсгүй ажиллуулах, гар дээр очих цалинг хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнээс багаар тооцох явдлыг 100 хувь таслан зогсоож, байнгын хяналт тавьж ажиллах;
7. Хорих ангиас ялтныг хувь хүн, жижиг аж ахуйн нэгжид гэрээгээр ажиллуулсан цалин хөлсийг хорих ангийн данс руу бус кассын орлогод бэлнээр авах нь түгээмэл байна. Иймд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 121 дүгээр зүйлийн 121.2. дахь хэсэгт заасны дагуу тухайн ялтны данс руу хөдөлмөрийн хөлсийг нь шилжүүлэх заалтыг хэрэгжүүлэх.

5.2 Уулзалт, хэлэлцүүлэг

Судалгааны урьдчилсан дүнг танилцуулах хурлыг 2013 оны 10 дугаар сард Хууль зүйн яам, Хөдөлмөрийн яам болон Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын төлөөлөгчдийг байлцуулан ХЭҮК-оос зохион байгуулав.

Хурлаар ХЭҮК судалгааны тайланг танилцуулж, хорих 407, 417, 421 дүгээр ангиудаас авсан санал асуулгын дүнг мөн танилцуулсан болно. Хэлэлцүүлэг дараах үндсэн асуудал дээр төвлөрөн явагдав:

- Монгол Улс олон улсын өмнө хүлээсэн үүргийн хүрээнд хорих ангиудын үйл ажиллагааг зохицуулж буй хууль тогтоомжийн шинэчлэл;
- Хорих анги дахь хууль бус хөдөлмөрийг арилгах;
- Үр дүнг эргэн дүгнэх үйл ажиллагаа.

Хурлын үеэр Хууль зүйн яам болон Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газраас ирсэн төлөөлөл судалгаагаар хөндсөн асуудлыг

хүлээн зөвшөөрсөн болно. Хууль зүйн яамны тухайд эрх зүйн шинэчлэл хийгдэж буй цаг үетэй давхцаж буй тул өгсөн зөвлөмжийг хангаж ажиллахаа тэмдэглэсэн юм.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын хувьд тус газрын даргын 2013 оны 2 дугаар сарын 06-ны өдрийн А/32 дугаар тушаалаар батлагдсан журмыг эргэж харахаар болов. Мөн уг дүнгийн хурлаар яригдсан зөрчлийн мөрөөр тус хорих ангийн үйл ажиллагаанд хяналт шалгалт хийж, зөрчил арилгах арга хэмжээ авч Комиссын зөвлөмжийн хүрээнд зохион байгуулалтын шинжтэй тодорхой арга хэмжээ авч хуульд заасан хугацаанд хариу мэдэгдэхээр болсон юм.

2015 оны 12 дугаар сарын байдлаар холбогдох хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар ХЭҮК-оос өгсөн зөвлөмжүүд тухайн хууль тогтоомж, дүрэм журмуудад тусгагдаагүй байна.

Ашигласан материал

Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992).

Institute for Criminal Policy Research (ICPR). 2014. *'Mongolia' in World Prison Brief*. Available at: <http://www.prisonstudies.org/country/mongolia> [18 May 2015].

International Labour Organization (ILO). 1930. *Forced Labour Convention, 1930 (No.29)* (Geneva).

- . 1957. *Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No.105)* (Geneva).

- . 2007. *Eradication of forced labour, General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105), Report III (Part 1B), International Labour Conference, 96th Session, Geneva 2007* (Geneva).

- . 2009, 2011, 2012 & 2013. Direct request concerning the application by Mongolia of the *Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)*. Available at: <http://www.ilo.org/normlex> [7 May 2015].

- . 2012a. *General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, Report III (Part 1B), International Labour Conference, 101st Session, Geneva 2012* (Geneva).

Хөдөлмөрийн тухай хууль (1999).

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль (2002).

Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний төлөв байдлын талаарх 11 дэх илтгэл. ХЭҮК. 2012.

Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний төлөв байдлын талаарх 13 дахь илтгэл. ХЭҮК. 2014.

National Statistics Office of Mongolia (NSO). 2010. *2010 Population and Housing Census*. Available at: <http://en.nso.mn/content/109> [18 May 2015].

Хавсралт I. Үр дүнгийн хурал: Оролцогчдын нэрс

2013 оны 10 дугаар сарын 17-ны өдөр Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын байранд дүнгийн хурал хийлээ.

Хуралд оролцогчид:

- Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын дарга Ж.Бямбадорж
- Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын гишүүн Н.Ганбаяр
- Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын Ажлын албаны дарга А.Дашдэлэг
- Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын Гомдол, хяналт шалгалт, бодлогын дүн шинжилгээний хэлтсийн дарга Г.Агар-Эрдэнэ
- Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын Ахлах референт Б.Батаа
- Хууль зүйн яамны Бодлогын хэрэгжилтийг зохицуулах газрын дарга О.Алтангэрэл
- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын дарга, хурандаа Д.Ядамдорж
- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын тэргүүн дэд дарга, хурандаа П.Хосбаяр
- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын Тогтоол гүйцэтгэх газрын дарга, хурандаа Б.Амардорж
- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын Эдийн засаг, хөрөнгө оруулалтын хэлтсийн дарга, дэд хурандаа Н.Мөнхжаргал
- Олон улсын Хөдөлмөрийн байгууллагын үндэсний зохицуулагч П.Болормаа