



Олон улсын хөдөлмөрийн стандартын нийцэл, тайлагналтын үндэсний чадавхийг бэхжүүлэх замаар GSP-Plus статусыг тогтвортой хадгалах “CAMELS” төслийн хүрээнд бэлтгэв. (MNG/15/50/EUR)

Хураангуй тэмдэглэл:
Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг дүгнэх нь¹
(2016 оны 4 дүгээр сар)

Тойм

Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаарх дүгнэлт нь Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага(ОУХБ)-ын Монгол Улс дахь гурван талт түншүүдэд зориулагдсан бөгөөд хөдөлмөрлөх эрх, суурь зарчмуудыг шүүх тогтолцоонд хүндэтгэн сахих болон түүний практик хэрэглээг сайжруулах зөвлөмж боловсруулахад ашиглах болно.

Дүгнэлтийг Монгол Улсын Их Сургуулийн (МУИС) Хууль зүйн сургуулийн багш доктор Балдангийн Уранцэцэг, доктор Солооны Болормаа нарын удирдлага дор тус сургуулийн оюутны баг гүйцэтгэсэн болно. Уг дүгнэлтийг хийхдээ дараах зорилтуудыг дэвшүүлсэн болно. Үүнд:

- Хөдөлмөрийн асуудлаарх гомдлуудыг Монгол Улсад хэрхэн шийдвэрлэж байгааг тодорхойлох;
- Хөдөлмөрийг маргааныг шийдвэрлэх ажиллагаанд Хөдөлмөрийн хуулийн (1999 он) ямар заалтууд олонтоо хэрэглэгдэж байгааг тодруулах;
- Хүний Эрхийн Үндэсний Комисст (ХЭҮК) хөдөлмөрийн талаар ямар төрлийн гомдол илүү ирж байгаа, түүний мөрөөр ямар арга хэмжээг авч, хэрхэн үр дүнд хүрч буйг тодорхойлох;
- Хөдөлмөрийн асуудлаарх гомдлыг шийдвэрлэх ажиллагаа болон холбогдох зүйл, заалтыг өөрчлөх саналуудыг нэгтгэх зэрэг болно.

Хөдөлмөрийн асуудлаарх гомдлын тохиолдлууд, шүүхийн шийдвэр болон ХЭҮК-д ирүүлсэн гомдлуудад архивчилсан судалгаа хийж дүгнэлт гаргасан байна. Үүнд олон төрлийн бизнесийн үйл ажиллагаа явагддаг буюу ачаалал ихтэй долоон аймаг,² Улаанбаатар хотын төвийн хоёр дүүргийг³ сонгон авч шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийсэн байна. Мөн улс орны өнцөг булан бүрд 500-аад салбартай, 5,000 гаруй ажилчидтай томоохон аж ахуйн нэгжид тооцогддог Хаан банктай холбоотой зургаан аймгаас⁴ ирсэн шүүхийн маргааныг тусгайлан авч үзэж, дүгнэлт хийсэн байна.

¹ Дүгнэлтийн дэлгэрэнгүй хувилбарыг үзэхийг хүсвэл боломжтой болно.

² Архайнгай, Баян-Өлгий, Дархан-Уул, Дорноговь, Орхон, Сэлэнгэ, Хөвсгөл

³ Сүхбаатар, Чингэлтэй

⁴ Баян-Өлгий, Дундговь, Завхан, Төв, Өмнөговь



Олон улсын хөдөлмөрийн стандартын нийцэл, тайлагналтын үндэсний чадавхийг бэхжүүлэх замаар GSP-Plus статусыг тогтвортой хадгалах “CAMELS” төслийн хүрээнд бэлтгэв. (MNG/15/50/EUR)

2010-2015 оны хооронд анхан шатны шүүх, давж заалдах болон Улсын дээд шүүхээр шийдэгдсэн тохиолдлуудыг сонгон авч судалжээ. Үүнд холбогдох ажил олгогчид нь төсвийн байгууллага, төрийн өмчит аж ахуйн нэгж, хувийн хэвшлийнхэн байв. Хөдөлмөр эрхлэлтийн хувьд боловсрол, эрүүл мэнд, соёл урлаг салбарынхан байна. Шүүхээр нийт 281 хэрэг шийдвэрлэгдсэн байна. ХЭҮК-д 2011-2015 онд ирүүлсэн хөдөлмөртэй холбоотой гомдлуудыг шийдвэрлэснийг нягталж дүгнэхэд, нийт 115 гомдол ирүүлсэн байлаа. Тодорхой шийдвэрлэсэн тохиолдлууд болон гомдлуудаас түүвэрлэн нягталж бүрэн хэмжээний илтгэл боловсруулж бэлдэв. Шийдвэрлэгдсэн тохиолдлуудаас түүвэрлэхдээ төлөөллийн үнэлэмж (өөрөөр хэлбэл дүгнэлт хийх хугацаанд хөдөлмөрийн хуулийг хамгийн их зөрчсөн тохиолдлууд), асуудлын хүнд нөхцөл байдлыг (цөөн тохиолддог хэдий ч Хөдөлмөрийн тухай хуулийг ноцтой зөрчсөн тохиолдлууд) харгалзан болон Хөдөлмөрийн тухай хуулийн ижил зүйл заалттай холбоотой тохиолдлуудыг шүүх өөр өөрөөр шийдвэрлэсэн тохиолдлуудыг мөн тусгайлан авч үзсэн болно. Судалгаа 2015 оны 12 дугаар сард хийгдэж эхэлсэн ба эцсийн дүгнэлт нь 2016 оны 3 дугаар сард гарсан байна.

Үр дүн: Шүүхийн шийдвэр

Нийт 281 шүүхийн шийдвэрийг нягтлахад 219 нь ажлаас буруу халсан, долоо нь ажлаас буруу шилжүүлсэн тухай маргаан, бусад шүүхийн шийдвэр нь цалин, тэтгэмж олгоогүй зэрэг олон төрлийн маргаантай холбоотой байна.

Ажлаас халах буюу хөдөлмөрийн гэрээ дуусгавар болгох гэдэг нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 37, 41 дүгээр зүйлээр зохицуулагддаг. Ажлаас шилжүүлэх буюу нэг ажлаас өөр ажилд шилжүүлэх нь Хөдөлмөрийн хуулийн 32, 34 дүгээр зүйлээр зохицуулагддаг. Ажилтан ажлаас буруу халсан буюу өөр ажилд буруу шилжүүлсэн тухай гомдлоо ажил олгогчийн шийдвэрийг хүлээн авсан өдрөөс хойш нэг сарын дотор шүүхэд гаргана (129.2 дугаар зүйл).

Ажлаас халсан 133 тохиолдлын шалтгаан нь сахилгын зөрчилтэй холбоотой байна (Мэргэжлийн диплом, үнэмлэх хуурамчаар үйлдэн ашиглах нь сахилгын зөрчилд багтана, учир нь Хөдөлмөрийн тухай хуульд хуурамч баримт бичиг ашиглах тухай тусгай заалт байдаггүй).

Сахилгын зөрчлийн улмаас ажлаас халагдсан тохиолдлуудын дийлэнх нь ажилчдын талд шийдвэрлэгджээ. Заримдаа ажил олгогчид ажлаас халахдаа өөр зүйлээр халах үндэслэл байсан ч энэ зүйлийг баримтлан халсан нь ажилчдын амжилттай зарга үүсгэх шалтгаан болж байна. Зарим тохиолдолд ажил олгогчид сахилгын шийтгэлийн хугацаа дууссан хойно (зөрчил гарснаас 6 сарын дотор буюу илрүүлснээс 1 сарын дотор) ажлаас халах тохиолдлууд гаргасан нь мөн ажилчдын талд шийдэгджээ.



Олон улсын хөдөлмөрийн стандартын нийцэл, тайлагналтын үндэсний чадавхийг бэхжүүлэх замаар GSP-Plus статусыг тогтвортой хадгалах “CAMELS” төслийн хүрээнд бэлтгэв. (MNG/15/50/EUR)

Ажлаас халсан 24 тохиолдол нь бүтцийн өөрчлөлт хийгдсэн гэх шалтгаантай, жишээлбэл тухайн орон тоо, хэлтэс цомхотгогдсон, татан буугдсан гэсэн үндэслэл гаргажээ. Ажлаас халсан 11 тохиолдол нь мэргэжлийн ур чадваргүй, үндсэн ажлаа гүйцэтгэхэд тэнцэхгүй гэсэн шалтгаантай байв. Ажил олгогчид заримдаа ажлын байрны тодорхойлолтын дагуу мэргэшсэн ажилтанг ажилд авсан ч дараа нь өөрчлөлтөнд оруулах тохиолдол гарч байсан. Харин 7 тохиолдолд ажилчдыг өөр албан тушаалд шилжүүлсэн байна. Хөдөлмөрийн тухай хуульд зааснаар ажил олгогч нь хязгаарлагдмал орчинд ажилчдыг шилжүүлэхээс бусад тохиолдолд ажилтнаас хөдөлмөрийн гэрээнд тусгагдаагүй ажил гүйцэтгүүлэхийг хориглодог (31 дүгээр зүйл).⁵ Ажил олгогч ажилтныг өөр буюу бага албан тушаалын ажилд шилжүүлдэг ба албан тушаал бууруулах нь сахилгын шийтгэлийн нэг хэлбэр гэж үздэг. Энэ нь 131.1-ээс 131.3 дугаар зүйлд зааснаар сахилгын шийтгэлд тооцогдохгүй тул хууль зөрчсөн хэрэг юм.

Ажил олгогч заримдаа бүтцийн өөрчлөлтийн улмаас албан тушаал өөрчилдөг, харин хөдөлмөрийн гэрээг 40 дүгээр зүйлд зааснаар цуцлан, дараа нь шинэ гэрээ байгуулдаггүй.⁶ Энэ нь ажил олгогч хууль жумын дагуу ажиллаагүйг харуулж байна. Ажлаас халагдсан 6 тохиолдол нь хөдөлмөрийн гэрээ дууссанаас хойш ажиллаж байгаад халагдсан тохиолдол байсан. Тал хувь нь гэрээний хугацаа дуусах үед ажлаас халагдаагүй, үргэлжлүүлэн ажиллаж байсан бол гэрээний анхны нөхцлийн дагуу сунгагдсан гэж үздэг тул нааштай шийдүүлж чаджээ. Мөн ажлаас халсан 5 тохиолдол нь эрүүл мэндээр ажилдаа тохирохгүй гэсэн шалтгаантай байсан. Ерөнхийдөө хөдөлмөрийн харилцааг дуусгавар болохтой холбоотой асуудлаар ажилчдын хувьд ихээхэн төөрөгдөлд орсон байна (39 дүгээр зүйл). Зарим шүүх ажлаас халагдсан тухай тушаалыг бичгийн хэлбэрээр шаардаж байсан бол зарим нь аман байдлаар саналыг хүлээн авсан байдаг боловч үүнээс ажилтан хөдөлмөрийн харилцааг дуусгавар болгож буй талаар илүү их маргаан мэтгэлцээн өрнөж байна. Энэхүү 39 дүгээр зүйлийн асуудлаар жишээ болгон авч үзэхэд шүүхийн тайлбар нь хэрэглээтэйгээ нийцэхгүй байгааг илтгэнэ.

Шүүхийн зарим шийдвэрүүд **сахилгын шийтгэлтэй** холбоотой гарч байжээ. Дээр дурдсанчлан эдгээр бүх тохиолдол нь ажлаас үндэслэлгүй халсан, шилжүүлсэн зэрэг гомдолтой холбоотой байна.

⁵ Зайлшгүй шаардлага гарсан тохиолдолд (Байгалийн гамшиг, үйлдвэрлэлийн ослоос урьдчилан сэргийлэх, тэдгээрийн үр дагаврыг арилгах/байгууллагын хэвийн ажиллагааг алдагдуулахад хүргэсэн урьдчилан мэдэх боломжгүй бодит нөхцөл байдал бий болсон) ажилтныг хөдөлмөрийн гэрээнд заагаагүй өөр ажилд 45 хүртэл хоногийн хугацаагаар эсвэл эрүүл мэндийн шалтгаанаар харилцан тохиролцсон үед шилжүүлж болно (32 – 34 дүгээр зүйлүүд).

⁶ 40.1.1-д заасны дагуу салбар, нэгж татан буугдсан, орон тоо хасагдсан тохиолдолд хөдөлмөрийн гэрээг цуцлах



Олон улсын хөдөлмөрийн стандартын нийцэл, тайлагналтын үндэсний чадавхийг бэхжүүлэх замаар GSP-Plus статусыг тогтвортой хадгалах “CAMELS” төслийн хүрээнд бэлтгэв. (MNG/15/50/EUR)

Ажилтан нь сахилгын буруу шийтгэлийн талаар мэдсэнээс (мэдэх ёстойгоос) хойш 3 сарын дотор гомдол мэдүүлэх эрхтэй. Сахилгын шийтгэлийг хуулийн 131.1-131.4 дүгээрт зохицуулжээ. Ажил олгогчийн шийдвэрээр сануулах, үндсэн цалинг гурван сар хүртэл хугацаагаар 20 хүртэл хувиар бууруулах, ажлаас халах сахилгын шийтгэл байна.

Сахилгын зөрчил гаргаснаас хойш зургаан сар, илрүүлснээс хойш нэг сарын дотор сахилгын шийтгэл ногдуулна. Гэвч ажил олгогч заримдаа энэ хугацааны хязгаарыг зөрчдөг. Зарим шүүхийн шийдвэр нь **цалин хөлс олгоогүйтэй** холбоотой байсан. Энэ хэлбэрийн гомдлын ихэнх нь ажлаас буруу халсантай давхар холбоотой байдаг билээ. Зарим ажилтан эхлээд зөвхөн ажлаас буруу халагдсан гэсэн гомдолтой байдаг ч эхний гомдлоо шийдвэрлүүлсний дараа цалин олгохгүй байгаа асуудлаар дахин гомдол гаргаж болно. Энэ нь ажлаас үндэслэлгүй халагдсан зөрчлийг илрүүлснээс хойш гурван сарын дотор гомдол гаргана хэмээн заасан байдаг хуулийн 129.2 дугаар зүйлтэй техникийн хувьд зөрчилдөж байгаа хэрэг юм.

Ялгаварлан гадуурхалттай холбоотой ямар нэгэн шүүх ажиллагаа явагдаагүй байна.

Тэмдэглэл: Хөдөлмөрийн маргааны хэлбэрүүдийг хэрхэн шүүхээр шийдвэрлэх тухай 128 дугаар зүйлд заажээ. Хөдөлмөрийн бусад маргааныг хөдөлмөрийн маргаан таслах комисс(ХМТК)-оор хянан шийдвэрлүүлнэ (126 дугаар зүйл). ХМТК-ын шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл, түүнийг хүлээн авснаас хойш 10 хоногийн дотор зохих сум, дүүргийн шүүхэд давж заалдах эрхтэй (127 дугаар зүйл). Гэсэн ч ХМТК-оор маргаанаа шийдвэрлүүлэхэд хугацаа алддаг тул 129 дүгээр зүйлд заасан сум, дүүргийн шүүхэд давж заалдах хугацаа өнгөрсөн байдаг. Иймэрхүү тохиолдолд шүүх гомдол гаргах хугацаа хэтэрсэн гэж хүлээж аваагүй байхад зарим шүүх өмнө нь ХМТК-оор хянан шийдүүлсэн нь хугацаа алдах үндэслэлтэй тул хугацаа хэтрэн гомдол мэдүүлэх үндэслэлтэй шалтгаан гэж үзэн хүлээн авсан байна. Энэ нь 127 дугаар зүйлийг шүүх ажиллагаанд өөр өөрөөр тайлбарлан хэрэглэж байна гэсэн үг юм.

Тэмдэглэл: Талуудын зуучлалыг Эвлэрүүлэн зуучлалын хуулиар (2012 он) зохицуулдаг. Гэвч одоогийн байгаа хөдөлмөрийн маргааныг шуурхай таслах комисс (10 жилийн өмнө Монголын үйлдвэрчний эвлэлийн холбоо нь Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны харъяа Хөдөлмөр, нийгмийн зөвшилцлийн гурван талт үндэсний хороотой харилцан зөвшилцөн байгуулсан) нь Улаанбаатар хот болон хөдөө аймгуудад үйл ажиллагаагаа явуулдаг ба энэ хуулиар зохицуулагддаггүй байна. Харин хоёр тохиолдолд ажилчид дээрх комиссын аль нэгэнд хандан, сум дүүргийн шүүхэд гомдол гаргах эцсийн хугацааг өнгөрүүлжээ.



Олон улсын хөдөлмөрийн стандартын нийцэл, тайлагналтын үндэсний чадавхийг бэхжүүлэх замаар GSP-Plus статусыг тогтвортой хадгалах “CAMELS” төслийн хүрээнд бэлтгэв. (MNG/15/50/EUR)

Үр дүн: ХЭҮК-т гаргасан гомдлууд

Хөдөлмөртэй холбоотой гомдол, үүнд гадаад иргэдийн гомдлыг Хөдөлмөрийн хуулийн 9 дүгээр зүйлийн дагуу ХЭҮК хүлээн авч болдог. ХЭҮК нь гомдлыг хүлээн авч, шалгасны үндсэн дээр шаардлага, зөвлөмж гаргадаг, зарим тохиолдолд зохих эрх бүхий байгууллагад шилжүүлдэг байна.⁷

Аж ахуйн нэгж, байгууллагууд шаардлага, зөвлөмжийг хүлээн авч, хариуг бичгээр хүргүүлэх үүрэгтэй. ХЭҮК нь 2011-2015 онд 78 ажил олгогчдод 78 шаардлага, өөр 99 ажил олгогчид 99 зөвлөмжийг нийтдээ хүргүүлжээ.

2011-2015 онд ХЭҮК хөдөлмөрийн асуудлаар нийт 115 гомдол хүлээн авсан байна. Ихэнх гомдол нь ажлаас үндэслэлгүй халсан, цалин хөлс олгохгүй, хуучин ажилд эргүүлэн томилсон шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхгүй байгаа талаар байна. Ажлын байрны дарамттай холбоотой дөрвөн гомдол байсан нь ажлын хамт олон сөрөг дарамтаас айсандаа мэдүүлэг өгөхөөс татгалзсантай холбоотой байж болох юм. Ажлаас үндэслэлгүй халагдсан гэсэн гомдлуудыг буцаан, ажилчдыг шүүхэд гомдлоо гаргахыг зөвлөсөн байна.

Шүүхийн шийдвэр биелүүлэхгүй байгаа талаар, тухайлбал ажилд эргүүлэн томилох шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхгүй байгаа гомдлыг ХЭҮК хүлээн авдаг.

Дүгнэлт

Ихэнх шүүх ажиллагаа нь ажлаас үндэслэлгүй халах, шилжүүлэх, цалин хөлс олгохгүй зэрэг асуудалтай холбоотой байна. Эдгээрээс бусад хөдөлмөрлөх эрхтэй холбоотой гомдол шүүхээр харьцангуй цөөхөн шийдвэрлэгджээ. Гэвч ялгаварлан гадуурхахтай холбоотой гомдол шүүхээр шийдвэрлэгдээгүй ч ХЭҮК-т ажлын байрны дарамтын талаар гомдол 4 удаа ирснээс үзэхэд ажилчдад тавих шаардлагын босгыг хэт өндөр тогтоосон байх талтай. Ажилчдаас ирүүлсэн бусад гомдол нь тэдний эрхийг зөрчсөн тухай байв. Шүүхийн эдгээр шийдвэрийн олонх нь ажил олгогчдын эсрэг гарсан⁸ нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийн зүйл заалтыг буруу ойлгох, буруу хэрэглэж байгаатай холбоотой байх магадлалтай. Зөвхөн ажлаас үндэслэлгүй халагдсан ажилчдад олгосон нөхөн олговрын хэмжээ 330,000,000 төгрөг болсон нь аж ахуйн нэгж, байгууллагууд Хөдөлмөрийн тухай хуультай холбоотой санал гаргаагүйтэй холбогдон их хэмжээний хохирол болж байна. Гэвч дээрх тохиолдлуудад ажил олгогчид Хөдөлмөрийн тухай хуулийн зүйл заалтын талаар хичнээн гомдол гаргадаг нь тодорхойгүй байгаа нь аж

⁷ Жишээ нь, төрийн өмчийн хороо, шүүхийн шийдвэр биелүүлэх газар, нийгмийн даатгалын газар

⁸ Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн 64 хувь, давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрийн 60 хувь



Олон улсын хөдөлмөрийн стандартын нийцэл, тайлагналтын үндэсний чадавхийг бэхжүүлэх замаар GSP-Plus статусыг тогтвортой хадгалах “CAMELS” төслийн хүрээнд бэлтгэв. (MNG/15/50/EUR)

ахуйн нэгж, байгууллагын ажил эрхлэлт, хүний нөөц хариуцсан мэргэжилтнүүдийг оролцуулан хүний нөөцийн асуудлаар сургалт явуулах нь хөдөлмөрлөх эрх, суурь зарчмын хэрэглээг дээшлүүлэхэд үр өгөөжтэй байх талтай.

Хөдөлмөрийн маргааныг шийдвэрлэх тогтолцоо нь хууль эрх зүйн хувьд ч үйл ажиллагааны хувьд ч хангалтгүй байна. Хөдөлмөрийн тухай хуулийг шинэчлэх, шүүгч, ажил олгогч, ажилтныг сургах, гарын авлага, материалаар хангах шаардлагатай.

Түүнчлэн:

- Ялгаварлан гадуурхалттай холбоотой гомдлын хүрээнд гэрчийг хамгаалах, ажилчдад ирэх дарамтыг багасгах, ажил олгогчийн үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд анхаарал хандуулах;
- Хөдөлмөрийн тухай хуульд ажилтнууд хуурамч мэргэжлийн үнэмлэх, баримт бичиг ашиглах тухай асуудлаар тусгай зүйл оруулж өгөх;
- Хөдөлмөрийн хуульд ажлын байрны дарамтын талаар тусгай зүйл оруулах.
- 39 дүгээр зүйлд заасан хөдөлмөрийн гэрээг цуцлах тухай амаар эсвэл бичгээр ажилчдад мэдэгдэх эсэхийг тодорхой болгох;
- Ажлаас үндэслэлгүй халсан тухай гомдлыг шийдвэрлэсэн хуулийн эцсийн хугацаанаас хойшхи цалин хөлс олгохгүй байгаа тухай гомдлыг сайтар судалж шийдвэрлэх арга замыг тодорхой болгох;
- Хөдөлмөрийн тухай хуульд маргааныг хөдөлмөрийн маргаан таслах комисс шийдвэрлэсний дараа шүүхэд хандахад гомдол хүлээн авах эцсийн хугацаа өнгөрөхгүй байхаар зохицуулалт хийх шаардлагатай;
- Хөдөлмөрийн маргаан таслах комиссын үйл ажиллагааг сайжруулах;
- Шүүхийн шийдвэр биелүүлээгүй тохиолдолд авах арга хэмжээг чангатгах зэрэг асуудлуудыг анхаарах хэрэгтэй байна.

Цаашид ХЭҮК, прокурор, цагдаа, шүүх, ТББ болон бусад холбогдох талуудыг оролцуулан хөдөлмөрлөх эрхийн зөрчлийн талаарх бүртгэлийн нэгдсэн сүлжээ байгуулж харилцан мэдээлэл солилцох нь ихээхэн ач холбогдолтой болохыг тэмдэглэж байна.