

## **АЖИЛЛАХ ХҮЧНИЙ ШИЛЖИЛТ ХӨДӨЛГӨӨНИЙ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ**

### **Нэг. Хуулийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлага**

#### **1.1. Хуулийн үндэслэл, шаардлага**

Монгол Улсын нэгдэн орсон Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын хөдөлмөрийн суурь конвенциуд болон 2016 онд элсэн орсон Хөдөлмөр эрхлэлтийн үйлчилгээний тухай 88 дугаар конвенц, хөдөлмөр эрхлэлтийн хувийн албадын тухай 181 дүгээр конвенцийн үзэл баримтлал, зарчимд нийцүүлэн дотоодын хууль тогтоомжоо боловсронгуй болгох, холбогдох зохицуулалтыг сайжруулах үүргийг Монгол Улс хүлээж байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын Их Хурлын 2017 оны 11 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-д дотоодоос ажиллах хүч нийлүүлэх боломжтой ажлын байранд дотоодын ажиллах хүчийг авч ажиллуулсны дараа гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах, гадаадын иргэнийг ажиллуулж байгаа ажил олгогчид ногдуулдаг ажлын байрны төлбөрийг эрэлт хэрэгцээнээс хамааруулан уян хатан тогтоох, хуулийн хэрэгжилтийг хангах хяналтын тогтолцоо, хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлагыг нарийвчлан тогтоох зорилгоор Ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөний тухай хуулийн төслийг боловсруулахаар тусгасан.

Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн Нийгмийн бодлогын хүрээ буюу 3 дугаар бүлгийн 3.3.4-д “Хөдөлмөрийн зах зээлийн судалгаанд үндэслэн хөдөлмөрийн эрэлт, ур чадвар, мэргэшлийн хэрэгцээнд нийцсэн мэргэжилтэй ажилтныг бэлтгэх тогтолцоог хөгжүүлнэ.” Гэж мөн бүлгийн 3.3.6-д “Монгол залуусаа сургаж дадлагажуулан ажлын байраар хангаж, гадаадаас авдаг ажилчдын тоог 50-иас дээш хувиар бууруулна” гэж тус тус заасан байна.

#### **1.2. Практик үндэслэл, шаардлага**

Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай хуулийн хэрэгжилт, Монгол Улсын нийгэм, эдийн засаг, хөдөлмөрийн зах зээлийн өнөөгийн нөхцөл байдлаас шалтгаалж хуулийг шинэчлэх дараахь практик хэрэгцээ, шаардлага үүсээд байна. Үүнд:

1. Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч мэргэжилтэн авах тухай хууль 2001 онд батлагдсанаар Монгол Улсын иргэн гадаадад, гадаадын иргэн Монгол Улсад Хөдөлмөр эрхлэх, тэдний эрхийг хамгаалах эрхзүйн суурь

харилцааг зохицуулсан. Гэвч хуулийн зорилго, зохицуулалт, хуулийн үйлчлэх хүрээний хувьд өнгөрсөн хугацаанд улс орны эдийн засаг, нийгэмд гарсан өөрчлөлт, үүний дагуу үүсээд буй эрэлт хэрэгцээ, шаардлагыг хангахгүйд хүрээд байна.

Тус хуулийн хүрээнд Монгол Улсын иргэд гадаад улсад хөдөлмөр эрхлэхэд зуучлах үйлчилгээгээр дамжуулан Бүгд Найрамдах Солонгос Улс, Япон , Бүгд Найрамдах Чех Улс зэрэг улсуудад хөдөлмөрийн гэрээгээр болон дадлагажигчаар ажиллаж байна. Тухайлбал, БНСУ-тай байгуулсан ажилтан илгээх болон хүлээн авах тухай харилцан ойлголцолын санамж бичгийн дагуу 2004-2017 онд нийт 33692 иргэнийг тус улсад хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллуулахаар илгээсэн байна. 2017 оны 10 дугаар сарын 31-ний өдрийн байдлаар БНСУ-д нийт 42754 монгол иргэн ажиллаж, амьдарч байгаагаас 6516<sup>1</sup> иргэн хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллаж байна. Түүнчлэн 1992-2017 онд ур чадварын дадлагажигчаар нийт 7075 монгол иргэн Япон Улсад ажиллаж, амьдран, мэдлэг, ур чадвар эзэмшсэн бөгөөд 2017 оны жилийн эцсийн байдлаар Япон Улсад ажиллаж, амьдарч байгаа нийт 7636<sup>2</sup> иргэний 954 нь дадлагажигчаар ажиллаж байна.

Хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрөлтэй ажилчдын зэрэгцээ хууль бусаар хөдөлмөр эрхэлж буй гадаад иргэд байсаар байна. Тухайлбал, гадаадын иргэний асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага Монгол улсаас 2012 онд 1242, 2013 онд 1329, 2014 онд 1473, 2015 онд 393, 2016 онд 263, 2017 онд 368<sup>3</sup> зөвшөөрөлгүй хөдөлмөр эрхэлсэн гадаадын иргэнийг албадан гаргажээ.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулийн зарим зохицуулалт тодорхой бус, хуулиар зохицуулах шаардлагатай зарим харилцааг орхигдуулсан. Тухайлбал, гадаадад ажиллах хүч зуучлах тусгай зөвшөөрөл олгоход тавигдах шаардлагыг хуульд ерөнхий тусгаснаас гадаадаас ажиллах хүч авах зохицуулалтын тухайд манай улсын ажил олгогч нар гадаад ажилтанг өөрөө сонгон шалгаруулах, гадаадаас ажилтан элсүүлэх зуучлалын үйл ажиллагааны талаарх зохицуулалт байхгүйгээс шалтгаалж гадаадаас авсан ажилтан ажлын байрны шаардлагад нийцэхгүй байх, албан бусаар зуучлалын үйл ажиллагаа эрхлэх, гадаад ажилтны эрх ашиг зөрчигдөх зэрэг эрсдлүүд гарч байна.

Иймд Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.3 дахь хэсэгт “Тухайн төрлийн аж ахуйн үйл ажиллагаанд хамаарах тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой нарийвчилсан журмыг тус тусын хуулиар зохицуулна.” Гэж заасны дагуу гадаадад хөдөлмөр эрхлэхэд зуучлах

---

<sup>1</sup> БНСУ-ын Цагаачлалын албаны тайлан мэдээгээр 2017.10.31-ний байдлаар

<sup>2</sup> Монгол Улсаас Япон Улсад Элчин сайдын яамны мэдээгээр

<sup>3</sup> Гадаадын иргэн, харьяатын газар, 2017 оны тайлан мэдээгээр

тусгай зөвшөөрөлтэй байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, зөв зохистой удирдлага, зохион байгуулалтаар хангаж ажиллах, эдгээр харилцааг зохицуулахад тавигдах шаардлага, стандартыг нарийвчлан тогтоох, тусгай зөвшөөрлийг сунгах, түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгох үндэслэл, нөхцөлийг тодорхой болгох зэргийг нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай.

2. Манай улсын иргэд ихэвчлэн БНСУ, Япон зэрэг улсад мэргэжил, ур чадвар шаардахгүй ч хүнд, хортой, аюултай ажлыг гүйцэтгэж, тухайн улсын дундаж цалин хөлснөөс 30 орчим хувиар бага цалин авч байгаа нь судалгаагаар гарсан. Иймд улс оронд эрэлттэй ажил, мэргэжлээр иргэдийг гадаад улсад хөдөлмөр эрхлүүлэх, дадлагажуулах, ур чадвар эзэмшүүлэх, эрх, ашиг сонирхлыг нь хамгаалах, хууль ёсны зуучлалын зохицуулалтыг бий болгох, тэднийг эх орондоо буцаж ирэхийг дэмжих, гадаад улсад эзэмшсэн ур чадварыг хүлээн зөвшөөрөх, ажлын байртай болох, хөдөлмөр эрхлэхэд дэмжих нөхцөлийг бүрдүүлэх зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

3. Гадаад ажилтанд олгосон хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрлийн 5 хувийг Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.4 дэх заалтад заасны дагуу Засгийн газраас тогтоосон хувь, хэмжээний хүрээнд, үлдсэн 95 хувийг Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.3 дахь хэсэгт заасны дагуу квотоос чөлөөлөх байдлаар олгож байна. Одоогоор хэрэгжүүлж буй квотын тогтолцоо нь Монгол Улсад хөдөлмөр эрхэлж буй гадаадын ажилтнуудын бүртгэл мэдээлэл хөтлөх, уул уурхай, барилга, дэд бүтцийн салбарт томоохон хэмжээний төсөл хэрэгжүүлэхэд ур чадвар, тусгайлсан мэргэжил шаардахгүй гадаадын ажиллах хүчийг ашиглахад ач холбогдолтой боловч нөгөө талд энэ нь гадаадын өндөр түвшний ур чадвартай, мэргэжилтэй ажиллах хүчнийг ажиллуулах, дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлийг хамгаалах зэрэг зорилгод нийцэхгүй байгааг өөрчлөх шаардлагатай байна.

4. Монгол Улсад эрэлттэй өндөр ур чадвар шаардсан ажил мэргэжлийн жагсаалт, ангилал тогтоох, өндөр ур чадвартай гадаадын ажилтнуудыг гэрээгээр хөдөлмөр эрхлүүлэх, ингэхдээ дотоодын ажилтнуудыг дагалдуулан сургах зохицуулалтыг шинээр бий болгох нь зүйтэй байна. Дотоодын ажил олгогчийн эрэлт хэрэгцээ болон гадаад иргэдийн хууль тогтоомжыг биелүүлж буй байдал зэрэгт үндэслэн тухайн улсаас авах гадаад ажилтны тоог салбараар тогтоох, мөн гадаад ажилтны ажлын байрны төлбөрийг ч эдийн засгийн салбараар уян хатан, ялгавартай тогтоох шаардлагатай.

5. Хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээ, шаардлагатай ажлын байр болон эрэлттэй ажил мэргэжлийн талаарх тоон болон чанарын мэдээллийн тооцоололд үндэслэн гадаадад илгээх болон гадаадаас авах ажиллах хүчний эрэлт хэрэгцээг тодорхойлох, бодлого боловсруулах мэдээллийн сан хангалтгүй байгаа нь гадаад шилжилт хөдөлгөөний мэдээллийн нэгдсэн сан бий болгох шаардлагатай байгааг харуулж байна.

6. Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуульд ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөнд оролцогч төрийн байгууллагуудын чиг үүргийн талаар тодорхой тусгаагүй, зөвхөн хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь холбогдох байгууллагуудын уялдаа холбоог хангаж ажиллах талаар зохицуулалт үйлчилж байсныг өөрчилж, хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналтыг сайжруулахын тулд холбогдох байгууллагуудын чиг үүргийг тодорхой тусгаж, тэдгээрийн уялдаа холбоог боловсронгуй болгох, иргэд, хуулийн этгээдэд хүндрэл, чирэгдэл учруулахаас урьдчилан сэргийлэх зохицуулалтыг тусгах шаардлагатай.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.2 дахь заалтад тухайн хуулийн нийт заалтын тавиас дээш хувьд нэмэлт, өөрчлөлт орохоор бол шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулахаар заасны дагуу Ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулна.

Дээр дурьдсан үндэслэл, шаардлагын дагуу Ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулна.

#### **Хоёр. Хуулийн төслийн зорилго, ерөнхий бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ**

Хуулийн төсөл нь Монгол Улсаас гадаад улсад, гадаад улсаас Монгол Улсаас чиглэсэн ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөний харилцаа, удирдлага, зохион байгуулалтыг үндэсний хөдөлмөрийн зах зээлийн мэдээлэлд тулгуурлан, нэгдмэл, иж бүрнээр тодорхойлох, хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилготой.

Хуулийн төсөл нь 5 бүлэгтэй байх бөгөөд дараахь зарчмын зохицуулалтыг хуулийн төсөлд тусгана. Үүнд:

Нэгдүгээр бүлэгт Ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөний тухай хуулийн төслийн зорилго, хуулийн үйлчлэх хүрээ, хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт

болон бусад хууль тогтоомж, олон улсын гэрээтэй хэрхэн уялдах, хэрэглэх эрэмбийн асуудлыг тусгана.

Хоёрдугаар бүлэгт Монгол Улсын иргэнийг гадаадад хөдөлмөр эрхлүүлэхэд хүлээн авагч улсад тавигдах шаардлагыг шинээр бий болгох, Монгол Улсын хөдөлмөрийн зах зээлийн судалгааны нэгдсэн сан бүрдүүлэх, гадаадад ажиллаж, амьдарч буй иргэдийг эргэн суурьших боломжийг бүрдүүлэх, тэдгээрийн эрх хууль ёсны ашиг сонирхолыг хамгаалахтай холбоотой зохицуулалтыг тусгана.

Монгол Улсын иргэнийг гадаад улсад хөдөлмөр эрхлүүлэхэд зуучлах үйлчилгээг тусгай зөвшөөрөлтэй хуулийн этгээд эрхлэн явуулахаар тусгах бөгөөд тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл шаардлага, зөвшөөрөл олгоход бүрдүүлэх баримт бичиг, зөвшөөрөл олгох, сунгах, хүчингүй болгох, түдгэлзүүлэх үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлыг нарийвчлан тусгана.

Гуравдугаар бүлэгт гадаадын ажиллах хүч авч хөдөлмөр эрхлүүлэх хүсэлтэй ажил олгогчид нарийвчилсан шалгуур тавих бөгөөд гадаадын иргэнийг авч ажиллуулах ажлын байрны захиалгад дотоодын ажил хайгчаас тодорхой хугацаанд санал ирээгүй, сул хэвээр байгаа тохиолдолд тухайн ажил олгогч зохих журмын дагуу гаднаас ажиллах хүч авч ажиллуулахад хангасан байх урьдчилсан нөхцөлийг тусгана. Гадаадаас авах ажиллах хүчний мэргэжлийн зэрэглэлээс хамаарч ялгаатай тогтолцоог сонгох, хувь, хэмжээг тогтоох, гадаадын иргэнийг ажлын байранд сонгон шалгаруулах, байршуулах, эрүүл мэндийн үзлэгт хамруулах, хүлээн авахтай холбоотой асуудлыг оруулна.

Дөрөвдүгээр бүлэгт хөдөлмөрийн гадаад шилжилт хөдөлгөөний харилцаанд оролцож байгаа байгууллагуудын чиг үүрэг, хариуцлага, үйл ажиллагааны уялдааг хангах зохицуулалт, гадаад улсад хөдөлмөр эрхлэх Монгол Улсын иргэний мэдээллийн сан бүрдүүлэх, Монгол Улсад хөдөлмөр эрхлэх гадаад иргэний мэдээллийн санг бүрдүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтыг тусгана.

Тавдугаар бүлэгт хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих, шилжилтийн үеийн зохицуулалт, хууль хүчин төгөлдөр болох хугацааны талаарх зохицуулалтыг тусгана.

**Гурав. Хуулийн төсөл батлагдсны дараа үүсч болох нийгэм, эдийн засаг, хууль зүйн үр дагавар, тэдгээрийг шийдвэрлэх талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний санал**

Ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөний бодлого, зохицуулалт хэрэгжсэнээр ажлын байр нэмэгдэх, хүн амын тогтвортой өсөлт, гэр бүлийн тогтвортой байдал,

мэргэжилтэй, ур чадвартай хүний нөөцийг нэмэгдүүлэх зэрэг хөдөлмөр эрхлэлт төдийгүй нийгэм, эдийн засгийн дараахь үр нөлөө бий болно. Үүнд:

Ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөний асуудал хариуцсан төрийн байгууллагын чиг үүрэг, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа тодорхой болсноор байгууллагын чадавхи, уялдаа холбоо, зуучлагч байгууллагуудад тавих хяналтын тогтолцоо боловсронгуй болж, иргэд, хуулийн этгээдэд учирч буй бэрхшээл багасна.

Зуучлагч байгууллагуудын чадавхи, үүрэг, хариуцлага, тэдгээрт тавигдах шаардлага өндөрсч, гадаадад ажиллах иргэний хөдөлмөрлөх эрхийн баталгаа хангагдах нөхцөл бүрдэж, гадаадаас ажиллах хүч сонгон шалгаруулах албан бус зуучлалын үйл ажиллагаанаас хууль ёсны зөвшөөрөлтэй зуучлагч байгууллагын оролцоотойгоор ажиллах хүч хүлээн авах тогтолцоонд шилжих эрх зүйн үндэс бий болно. Хөдөлмөрийн зах зээлд дутагдалтай, бэлтгэгдээгүй ажлын байранд тохирсон ур чадвар, мэргэжил бүхий гадаад ажилтныг ажиллуулах зохицуулалт боловсронгуй болно.

Гадаадаас авах ажиллах хүчний тоо хэмжээ, шалгуурыг тодорхойлох тогтолцоог сайжруулж, хөдөлмөрийн зах зээл, ажил олгогчийн эрэлт хэрэгцээнд үндэслэн гадаадын иргэнийг хөдөлмөр эрхлүүлэх, дотоодын ажиллах хүчийг бүрэн ашиглах боломжийг бүрдүүлэхийн зэрэгцээ ажил олгогчийн үйл ажиллагааг дэмжих, ажилгүйдлийг бууруулах, ажиллах хүчнээ хөгжүүлэх, дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлээ хамгаалах, хөгжүүлэх нөхцөл бүрдэнэ.

Гадаад улсад ажиллах Монгол Улсын иргэд ба Монгол Улсад ажиллах гадаадын иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг олон улсын жишигт нийцүүлэн хангах боломж нэмэгдэнэ.

Хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт, нийлүүлэлтийн нэгдсэн статистик, дотоодын эдийн засгийн өсөлт, цалингийн өсөлт, бууралт, ажиллах хүчний нарийвчилсан мэдээлэл, ажлын байрны хэрэгцээний талаар тоон болон чанарын нэгдсэн мэдээллийн сан, ажиллах хүчин илгээгч болон хүлээн авагч улс хоорондын мэдээлийн нэгдсэн сан бүрдэнэ.

**Дөрөв.Хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуультай хэрхэн уялдах, цаашид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгох талаарх хуулийн санал**

Хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцэх бөгөөд Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээтэй уялдсан бөгөөд төсөлтэй холбогдуулан Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай, Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай, Зөрчлийн тухай, Хөдөлмөрийн тухай хуулиудад тус тус нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай болон Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай хуулийг хүчингүй болсонд тооцох тухай хуулийн төсөл боловсруулна.