

ЦАГААЧ АЖИЛЧДЫН ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХ ОЛОН УЛСЫН ҮНДСЭН БАРИМТ БИЧГҮҮД

Д.Ариунаа*

Олон улсын хөдөлмөрийн эрх зүй бол олон улсын гэрээ, олон улсын байгууллагуудын хэм хэмжээг соёрхон батлах үндсэн дээр хөлсний хөдөлмөрийн харилцааг олон улсын хэм хэмжээнд тохируулан нэгдмэл зохицуулалт хэмээн тодорхойлдог. Эдгээр хэм хэмжээ нь улс тус бүр өөр өөрийнхөө хөдөлмөрийн зохицуулалтандаа сайн дураараа, заавал, эсхүл нэмэлт байдлаар тусгаж өгдөг. Энэ утгаараа дэлхийн өөр өөр улс орнуудын иргэд өөр өөр улс оронд янз бүрийн ажил хөдөлмөрийг өөрсдийн сонголтоор эрхэлж байдаг бөгөөд энэ нь тухайн улсын дотоодын эдийн засагт болон гадаад бодлогод нөлөөлөх олон асуудлууд урган гарах үндэс болдог байна. “Ажиллах эрх бол хүний амьдрах эрхийн үндсэн эх сурвалж учраас угаас заяасан эрхийн ангилалд байдаг бөгөөд түүний энэхүү мөн чанар нь амьдрахын тулд хөдөлмөр нь хүнд зовлон биш жинхэнэ амьдарч байгаагийн бахархал байх ёстой. Ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох эрхийн хэрэгжилт нь хүний хөдөлмөрөөр баталгааждаг учраас ардчилсан нийгэмд хүн хөдөлмөрийн шударга, аятай нөхцлөөр хангуулах, хөдөлмөр эрхлэлтийн хүрээнд хүн бүр ямар нэг ялгаваргүй адил тэгш эрх эдлэх асуудлыг хуульчлан баталгаажуулдаг.”¹ Харин хилийн чанадад ажил эрхлэх тухай асуудал нь зөвхөн хүний эрхийн асуудал төдийгүй, олон улсын хөдөлмөрийн эрх зүйд хийгээд тухайн улсын эрх зүйн зохицуулалтад чухал байр суурь эзлэх болсон. Тухайн хөдөлмөр эрхлэгч иргэн нь өөрийн орондоо бус гадаад улсад ажиллаж амьдарч байгаа учраас түүний хөдөлмөрлөх эрхийн хамгаалалт, эрх зүйн зохицуулалтыг үндэсний болон олон улсын хэмжээнд хоёр хэсэгт хуваан авч үздэг.

Гадаад улсад хөдөлмөр эрхлэх гэдэг нь тодорхой улсын иргэн өөрийн орноос гадна албан болоод албан бус байдлаар ямарваа нэг ажил хөдөлмөр эрхлэхийг ойлгох бөгөөд энэ нь цагаачлал, хөдөлмөрлөх эрх зэрэг түгээмэл ойлголтуудтай нягт уялдаа холбоотой, үндэсний эрх зүйн болон олон улсын түвшний зохицуулалтуудыг шаардсан эрх зүйн болоод нийгэм, эдийн засаг, соёл улс төрийн харилцааны өвөрмөц нэг талбар юм. Гадаад улсад хөдөлмөр эрхэлж байгаа иргэдийн ихэнх хэсэг нь цагаач хүмүүс байдаг. НҮБ-ын “Цагаач иргэд болон тэдний гэр бүлийн гишүүдийн эрхийг хамгаалах тухай” 1990 оны конвенцийн дагуу “**цагаач ажилтан гэж өөрийн иргэншлийн бус улсад шан хөлстэйгээр хөлслөгдөн ажиллаж байгаа болон хөлслүүлэн ажиллуулж байгаа этгээдийг хэлнэ**”². Олон Улсын Хөдөлмөрийн байгууллага, Олон Улсын Шилжилт Хөдөлгөөний байгууллага цагаач иргэдийг 5 ангилж үзжээ. Үүнд: байнга оршин суухаар явагсад, гэрээт ажилчид, мэргэжилтнүүд, хууль бус цагаачид, дүрвэгсэд.³

* Д.Ариунаа – ОУСХ-гийн эрдэм шинжилгээний ажилтан

Гадаад улсад хөдөлмөр эрхлэхээр явж байгаа иргэдийг эрх зүйн статусынх нь хувьд:

1. Тухайн оронд ажил хийх албан ёсны зөвшөөрөлтэй хүмүүс (визтэй, визний хугацаа нь дуусаагүй)

2. Тухайн оронд ажил хийх зөвшөөрөлгүй хүмүүс (ажил хийх зөвшөөрлийн хугацаа хэтэрсэн, визний хугацаа дууссан)

Шилжих хөдөлгөөний онолын үүднээс гадаадад ажиллаж байгаа тухайн улсад ажиллах албан ёсны зөвшөөрөлтэй болон зөвшөөрөлгүй хүмүүсийг тусгайлан авч үзэх боломжгүй юм. Учир нь тэдний аль алинд шилжих хөдөлгөөний хууль үйлчилж байдаг байна.

Цагаачдын эрх зүйн байдал нь нилээн онцгой бөгөөд үүнийг олон улсын эрх зүйн гэрээ хэлэлцээрүүдээр тодорхойлсон байдаг. Эдийн засгийн глобалчлал, улс орнуудын хөгжлийн зөрүүтэй байдал зэрэг нь элбэг хангалуун газар оронд амьдралын сэтгэл ханамжтай хэлбэрийг хайж, өндөр хөгжилтэй улс орныг зорин ирэх цагаач ажилчдын хөдөлгөөнийг улам нэмэгдүүлж байна. Өнөөдөр дэлхийн хүн амын 2 хувь буюу 170 сая цагаач байгаа бөгөөд Монгол Улсын иргэдийн хувьд албан бус мэдээгээр гадаад улсад цагаачлан байгаа 133 мянган иргэн байдаг.

Цагаач ажилтангүй улс орон дэлхийд бараг байхгүй хэдий ч тэдгээрийн эрхийг хүндэтгэх явдал тийм ч хангалттай бус бөгөөд өнөө хүртэл ХАА-н салбар, жижиг дунд үйлдвэрлэлийн гар ажиллагаа бүхий ажлыг гүйцэтгэдэг цалин багатай хямд ажиллах хүч байсаар байгаа юм. Энэ үүднээс олон улсын байгууллагууд цагаач болон тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдийг хамгаалах талаар олон улсын гэрээ, конвенцийг баталж гаргаснаас өнөөгийн байдлаар дараах гол гол үндсэн баримт бичгүүд мөрдөгдөж байна. Үүнд:

1. Цар хүрээ болон цаг хугацааны хувьд хамгийн сүүлд батлагдсан гэдэг утгаараа НҮБ-ын 1990 оны “Цагаач ажилчид болон тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдийн эрхийг хамгаалах” тухай конвенц бол цагаач хөдөлмөр эрхлэгсдийн эрхийг хамгаалах тулгуур конвенц юм. Энэхүү конвенц нь хууль бус цагаач эсэхээс үл хамааран, тэдний гэр бүлийн гишүүдийн иргэний, улс төрийн, эдийн засгийн, нийгмийн болон соёлын харилцааны хувьд эдлэх эрх, мөн цагаач ажилчид, дотоодын ажилчдад шүүхийн өмнө тэгш эрх эдлэх боломж зэрэг олон асуудлыг хамруулсан байна.

Уг конвенцоор цагаач ажилчид, тэдний гэр бүлийн гишүүд нь өөрийн иргэншлийн улс ба өөр ямар ч улсыг чөлөөтэй орхин гарах эрхтэйн дээр үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн хэв журам, бүх нийтийн эрүүл мэнд, ёс суртахуун, бусдын эрх чөлөөг хангахаас бусад үндэслэлээр хягаарлахыг хориглоно. Цагаач ажилчид болон тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдийн хуулиар хамгаалуулах үзэл бодол, үнэмшилтэй байх, түүнтэй холбоотой зан үйлийг хэвшмэл болгон хийж гүйцэтгэх зэрэг эрхийг тунхагласан. Гэсэн хэдий ч эрх гэдэг ойлголтыг үүрэг, хариуцлагатайгаар цагаач иргэдэд эдлүүлнэ гэж зааснаар бусад конвенцоос ялгагдаж байгаа юм.

2. Гадаад улсад хөдөлмөр эрхэлж байгаа иргэдийн эрхийн хамгаалалттай холбогдох олон улсын зохицуулалтын нэг нь Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага/ОУХБ/-аас гаргасан “Хөдөлмөрийн шилжих хөдөлгөөний тухай” 1949 оны 97-р конвенц, энэхүү конвенцийн 6 дугаар зүйлд⁴: Конвенцийг дагаж мөрдөхийг хүлээн зөвшөөрсөн гишүүн орон-бүхэн түүний нутаг дэвсгэр дээр хууль ёсны дагуу оршин суугаа цагаач иргэдийг иргэншил, арьс өнгө, шашин шүтлэг, хүйс зэргээр ялгаварлалгүйгээр дараах асуудлаа өөрийн иргэнд үзүүлдгээс дутуугүй нөхцлийг олгоно⁵ гэжээ.

97 дугаар Конвенци нь түүхэнд анх удаа хууль ёсны цагаач ажилчин, дотоодын ажилчинд “адил тэгш хандах” зарчмыг олон улс орон хүлээн зөвшөөрсөн дэвшилтэт шийдвэр болсон.

Дээр дурдсанчлан “Шилжилт хөдөлгөөний тухай” 97 дугаар конвенц нь өөрийн төрсөн бус улс оронд хөдөлмөр эрхэлж байгаа цагаач ажилчдыг аливаа ялгаварлан гадуурхал, мөлжлөгөөс хамгаалахыг зорьдог. Энэхүү конвенц нь хууль ёсны цагаач ажилчдын асуудлыг хамаардаг. Мөн конвенцийн нэмэлтүүдээр хөдөлмөр эрхэлж байгаа цагаач болон түүний нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулж байгаа этгээд, ажил олгогчийн хооронд хийгдэх хөдөлмөрийн гэрээнд хяналтыг бий болгох ба энэхүү хөдөлмөрийн гэрээний хуулбар болон түүний ажиллаж амьдрах нөхцлийн талаарх ерөнхий мэдээллийг цагаач иргэнийг цагаачлах улсад орж ирэхээс өмнө хүргүүлэх үүрэгтэй байдаг. Дээрх хөдөлмөрийн гэрээ нь цагаач этгээдэд санал болгож байгаа хөдөлмөрийн нөхцөл болон цалингийн доод хэмжээг заавал тусгасан байвал зохино гэжээ.

• ОУХБ-аас гаргасан хоёрдахь тусгайлсан конвенц бол “Цагаач ажилчдын талаарх” 1975 оны 143 дугаар конвенц. Энэхүү конвенц нь шилжих хөдөлгөөний урсгалын хянах асуудлыг шийдвэрлэж, улмаар хууль бус шилжилтийг устгаж, цагаач ажилчдыг нууцаар шилжих хөдөлгөөнд оролцуулах явдлыг зохион байгуулагчдад дарамт шахалт үзүүлэхэд анхаарлаа хандуулсан.

1949 оны 97 дугаар конвенцитай харьцуулахад 1975 оны энэхүү конвенци нь илүүдэл ажиллах хүчний шилжих хөдөлгөөнийг зохицуулах асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглээгүй. Харин хууль бус буюу нууцлаг шилжих хөдөлгөөнийг зохион байгуулсан, ашиг хонжоо эрэлхийлснээс үл хамааран санаатайгаар тусламж үзүүлсэн этгээдүүдийг хорих хүртэл захиргааны, иргэний болон шийтгэлийн санкциудыг тодорхойлж, даган мөрдөхийг уриалсан анхны олон улсын баримт бичиг болсон.

Эдгээр ОУБ-аас гаргасан цагаач ажилчдын талаарх тусгайлсан конвенцуудийн зорилго нь тухайн хөдөлмөрийн шилжих хөдөлгөөний бодлогод дотоодын эдийн засгийн болон нийгмийн хүчин зүйлсийг харгалзсан эсэх талаарх шийдвэрт нөлөөлж, түүнийг чиглүүлэхэд оршдоггүй.⁶ Мөн эдгээр конвенцийн аль нь ч ажиллах хүчний дутагдлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар улсын тусгаар тогтносон эрхийг хязгаарладаггүй юм.

Гадаад улсад шилжин суурьшиж хөдөлмөр эрхлэгсдийн их урсгал нь дэлхий дахиныг хамраад байгаа бөгөөд тэд хүнд хэцүү нөхцөлд хөдөлмөр

эрхэлж, эрх ашиг нь зөрчигдөж байгаа явдал нь хүний эрхийн томоохон зөрчилд хамрагдахын зэрэгцээ өөр улсад оршин суухдаа ямар нэг ялгаваргүйгээр эрх, эрх чөлөөгөө баталгаатай эдлэх явдалд олон улсын хамтын нийгэмлэг санаа тавьсны үрээр тэдний эрх ашгийг хамгаалах зорилго бүхий холбогдох стандартыг тогтоосон олон улсын баримт бичгүүд батлагдан хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна.

Харамсалтай нь цагаач иргэд төдийгүй тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдийн эрхийг хамгаалсан стандарт тогтоосон дээрх баримт бичгүүдэд хүлээн зөвшөөрч нэгдэн орж байгаа улс цөөхөн байна. Гэрээгээр тогтоосон хэм хэмжээг хэрэгжүүлэх механизм нь дутуу байгаа болон гол гол ажилтан импортлогч орнууд нэгдээгүй байгаа зэрэг шалтгаанаас улбаалан цагаач ажилчид нь эдийн засгийн глобалчлалын гол хөдөлгөгч хүчний нэг болсоор байхад тэд ялгаварлан гадуурхалт, мөлжлөгт өртөх явдал оршсоор байгаа юм.

Монгол Улс нь цагаач ажилчдын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон эдгээр тусгайлсан баримт бичгүүдэд нэгдэж ороогүй бөгөөд одоогоор гадаадад ажиллах хүч гаргах асуудлыг үндэсний болон хоёр талын хууль тогтоомжоор зохицуулж байгаа.

Монгол Улсын хүн амын 5-10 хувь нь гадаадад цагаачлан гарсан байдаг. Хүн амын тоотой харьцуулахад энэ нь их тоо бөгөөд цаашид гадаад улсад хөдөлмөр эрхэлж буй иргэдийн эрхийг хамгаалах тал дээр ОУБ-аас гаргасан дээрх цагаач ажилчдын тусгайлсан баримт бичгүүдэд нэгдэж орх талаар судалж үзэх зайлшгүй шаардлага гарч байгаа юм.

ЭШЛЭЛ,ЗҮҮЛТ

¹ Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн Тайлбар”, УБ., 2000, 92 дугаар тал.

² www.ilo.org

³ Даяаршлын үеийн соёл ба миграци, Олон улсын онол практикийн VI бага хурлын эмхэтгэл, “Монголчуудын цагаачлалын шинэ хэлбэр, Д.Сэрдарам, 44-48 дугаар хуудас, 2011 он., УБ.

⁴ www.ilo.org.convention

⁵ “Шилжилт хөдөлгөөний тухай” ОУХБ-ын 97 дугаар конвенц нь одоогоор 46 улс соёрхон баталснаар хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна.

⁶ Олон Улсын хөдөлмөрийн байгууллага, “Хөдөлмөрийн шилжих хөдөлгөөний бодлого ба менежмент: Сургалтын моделиуд 2004 он 86 талд