

МОНГОЛ УЛСЫН ШИЛЖИЛТ ХӨДӨЛГӨӨНИЙ ЗАСАГЛАЛЫН ҮНЭЛГЭЭ

Цогтсайханы Болормаа¹, доктор, Монгол Улсын Их Сургууль, Шинжлэх Ухааны Сургуулийн профессор

Юрагийн Оюуншиг, магистр, шилжилт хөдөлгөөний зөвлөх

Түмэнжаргалын Элбэрэл, магистр, бие даасан судлаач

Хураангуй

Шилжилт хөдөлгөөний засаглалын хүрээ нь төлөвлөгөөтэй, сайн удирдлага, зохион байгуулалттай шилжилт хөдөлгөөнийг бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх нэн чухал элементүүдийг багтаасан байдаг. Энэ хүрээнд шилжилт хөдөлгөөний засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүд (ШХЗШҮ)-ийг буюу улс орнуудыг шилжилт хөдөлгөөний засаглалын бүтцээ бэхжүүлэхэд ашиглаж болохуйц бодлогын хөшүүргүүдийг санал болгодог шалгуур үзүүлэлтийн багцыг авч үздэг. Тэдгээр багц шалгуур үзүүлэлтүүд нь шилжилт хөдөлгөөний талаарх сайн туршлагууд, цаашид боловсронгуй болгох шаардлагатай салбар чиглэлүүдийг илрүүлдэг гол хэрэглэгдэхүүн болдог. Монгол Улсад ШХЗШҮ-үүдийн талаарх судалгаа өмнө нь хийгдэж байгаагүй. Иймд ОУШХБ-ын санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр Монгол Улсын ШХЗШҮ-ийн судалгааг 2022-2023 онд гүйцэтгэсэн. Энэ судалгааг хоёрдогч мэдээллийн эх үүсвэрт тулгуурлан, баримт бичиг судлалын аргаар гүйцэтгэсэн. Судалгаагаар Монгол Улсын ШХЗШҮ-ийн байдлыг тодорхойлохдоо манай улсад хамаарах 98 шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд гаргасан. Судалгааны үр дүнгээр, Монгол Улсын Засгийн газар шилжилт хөдөлгөөний бодлогын салбар чиглэлүүдээс цаашид боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлагатай салбар, чиглэлийг эрэмбэлэх ажлыг нэн тэргүүнд хийх хэрэгцээ байна. Түүнчлэн, 1) гадаад, дотоод шилжилт хөдөлгөөний талаарх Үндэсний стратегийг боловсруулах; 2) Үр дүнтэй тэгш хамруулсан институцийн механизмыг бий болгох; 3) Хамтын хариуцлагыг дэмжин яамд, салбар хоорондын уялдаа холбоог хангах; 4) Шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотой хэрэгжиж буй хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтэд нэн тэргүүнд хяналт шинжилгээ хийх; 5) Бодлого боловсруулах, орон нутгийг мэдээллээр хангах, үндэсний болон орон нутгийн түвшинд чадавхыг бэхжүүлэх ажлыг тасралтгүй хийх хэрэгтэй байна.

Түлхүүр үгс: шилжилт хөдөлгөөн; шилжилт хөдөлгөөний засаглалын хүрээ; шилжилт хөдөлгөөний засаглалын шалгуур үзүүлэлт

A STUDY ON MIGRATION GOVERNANCE IN MONGOLIA

Abstract

A comprehensive migration governance framework is essential for facilitating planned, well-managed and, organized migration processes. The Migration Governance Indicators (MGIs) serve as a crucial set of indicators offering policy levers for countries to strengthen their migration governance structures and identify areas for further development. Despite the significance of these indicators, there has been no prior study on MGIs in Mongolia. Therefore, with the financial support of the International Organization for Migration (IOM), a study on MGIs in Mongolia was conducted in 2022-2023. The study employed a documentation review method based on secondary data sources. The assessment of MGIs in Mongolia was conducted within the framework of 98 indicators relevant to the country. The study findings indicate the need for the Government of Mongolia to prioritize sectors and areas requiring further refinement in migration policy. Specifically, the study suggests 1) development of a National Strategy on internal and international migration; 2) establishment of an effective and inclusive institutional mechanism; 3) promotion of public responsibility, and coordination among ministries and branches; 4) prioritization of monitoring and analysis of migration-related program implementation; and 5) continuous efforts in policy development, provision of information to local communities, and capacity building at both national and local levels.

Keywords: migration; migration governance framework; migration governance indicators

¹ Холбоо барих зохиогч: Хаяг: boogiits@num.edu.mn

1. ОРШИЛ

Дэлхий дахинд хөдөлгөөнт байдлаас үүдэн бий болж буй сорилтууд, асуудлуудыг шийдвэрлэх зорилгоор Тогтвортой хөгжил-2030 хөтөлбөрийн хүрээнд Тогтвортой хөгжлийн зорилго (ТХЗ)-ын зорилт 10.7-г дэвшүүлсэн байдаг. Энэхүү зорилт нь “Төлөвлөгөөтэй, сайтар зохион байгуулалттай шилжилт хөдөлгөөний бодлогоор дамжуулан эмх цэгцтэй, аюулгүй, хариуцлагатай шилжилт хөдөлгөөнийг удирдан зохион байгуулах” зорилт юм. Үүнтэй уялдуулан “Аюулгүй, эмх цэгцтэй, дэг журамтай шилжилт хөдөлгөөний төлөө дэлхийн компакт гэрээ”-г батлан хэрэгжүүлж эхэлсэн нь дэлхий дахинд хөдөлгөөнт байдлаас үүдэн бий болж буй сорилтуудтай нүүр тулах, боломжуудыг ашиглах хэрэгцээ байгааг зарлан тунхаглаж, “төлөвлөгөөтэй, сайтар зохион байгуулалттай шилжилт хөдөлгөөний бодлого”-ыг тодорхойлох хэрэгцээ бий болсон. Энэхүү хэрэгцээнд үндэслэн 2015 онд Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний байгууллага (ОУШХБ)-аас Шилжилт хөдөлгөөний засаглалын хүрээ (ШХЗХ)-г анхлан боловсруулсан. Энэхүү хүрээ нь аливаа улс орнууд шилжилт хөдөлгөөний асуудлуудаа өөрийн нөхцөл байдалд тохирсон байдлаар, мөн сайтар удирдан зохион байгуулахад нь шаардагдах зүйлсээ тодорхойлох боломжийг олгодог. Тухайн жилд ОУШХБ-аас улс орнуудыг шилжилт хөдөлгөөний засаглалын тогтолцоогоо үнэлэхэд нь туслахуйц 100 орчим шалгууртай Шилжилт хөдөлгөөний засаглалын шалгуур үзүүлэлт (ШХЗШҮ)-ийг боловсруулах ажлыг Экономист импакт байгууллагатай хамтран гүйцэтгэжээ. Монгол Улсад ШХЗШҮ-ийг боловсруулах судалгааны ажлыг ОУШХБ-ын санхүүжилтээр 2022-2023 оны хооронд гүйцэтгэсэн бөгөөд шалгуур үзүүлэлтийн дагуу цуглуулсан хоёрдогч мэдээлэлд суурилсан судалгааны үр дүнг энэхүү өгүүлэлээр танилцуулж байна.

Энэхүү судалгаа нь Монгол Улсын шилжих хөдөлгөөний засаглалыг ОУШХБ-аас санал болгосон “шилжилт хөдөлгөөний засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүд”-ээр үнэлж, сайн туршлага, цаашид хөгжүүлэх боломжтой салбар, чиглэлүүдийг илрүүлэх замаар шилжилт хөдөлгөөний бодлого, стратегийг олон талаас дүгнэн шинжлэх зорилготой юм.

ШХЗШҮ-ийг бий болгосноор төрийн байгууллагууд болон бусад оролцогч талуудыг цаашдын тэргүүлэх чиглэлээ тодорхойлох хэлэлцүүлгийг нээн өгч, үндэсний, орон нутгийн түвшинд шилжилт хөдөлгөөний удирдлага, зохион байгуулалтын тогтолцоог сайжруулахад дэмжлэг үзүүлдэг. Гэхдээ Засгийн газар энэхүү үйл явцын удирдлагыг гартаа авч, тэргүүлэн ажиллахыг эрхэм болгох шаардлагатай.

2. АРГА ЗҮЙ

Мэдээллийн эх үүсвэр

Монгол Улсын шилжилт хөдөлгөөний засаглалыг үнэлэхэд хоёрдогч мэдээлэл болох 70 орчим баримт бичиг, олон нийтэд нээлттэй өгөгдлийн сангуудад тусгагдсан мэдээлэл, баримтуудыг ашигласан. Эдгээрийг задалбал, 25 нь хууль, 10 нь бодлого, үзэл баримтлал, стратеги, хөтөлбөр, 19 нь засгийн газар хоорондын хэлэлцээр, 19 нь журам, дүрэм, 8 нь судалгаа, шинжилгээний тайлангууд байв.

Үндсэн ойлголт, агуулгын хүрээ

Шилжилт хөдөлгөөний засаглалын хүрээ (ШХЗХ) нь төлөвлөгөөтэй, сайн удирдлага, зохион байгуулалттай шилжилт хөдөлгөөнийг бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх нэн чухал элементүүдийг багтаасан байдаг. ШХЗХ-нд шилжилт хөдөлгөөнийг хүнлэг, дэг журамтай зохион байгуулж, шилжигчид болон нийгэмд үр ашигтай байлгахад дэмжлэг үзүүлэхүйц гурван зарчим, гурван зорилгыг багцаар нь нэгдмэл, уялдаатай, цогц байдлаар харуулахыг эрмэлздэг төдийгүй төлөвлөгөөтэй, сайн удирдлага, зохион байгуулалттай шилжилт хөдөлгөөнийг бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх нэн чухал элементүүдийг багтаасан.

ШХЗХ нь дараах зарчимтай. Үүнд:

- Олон улсын стандартыг мөрдөж, цагаачдын эрхийг хангах;
- Засгийн газрын үйл ажиллагааны нэгдмэл арга барил болон нотолгоонд суурилсан бодлого боловсруулах;
- Шилжилт хөдөлгөөн болон түүнийг тойрсон асуудлуудыг шийдэхэд талуудыг татан оролцуулах.

ШХЗХ нь дараах зорилготой. Үүнд:

- Нийгмийн болон шилжигчдийн нийгэм, эдийн засгийн сайн сайхан байдлыг ахиулах;
- Хямралын үе дэх хөдөлгөөнт байдлын асуудлуудыг үр дүнтэйгээр шийдвэрлэх;
- Шилжилт хөдөлгөөнийг аюулгүй, эмх цэгцтэй, хүнлэг байдлаар зохион байгуулах нөхцөлөөр хангах.

Үнэлгээний аргачлал

Шилжилт хөдөлгөөний шалгуур үзүүлэлтүүд (ШХЗШҮ) гэдэг нь улс орнуудыг шилжилт хөдөлгөөний засаглалын бүтцээ бэхжүүлэхэд ашиглаж болохуйц бодлогын хөшүүргүүдийг санал болгодог шалгуур үзүүлэлтийн багц бөгөөд сайн туршлагауд, цаашид боловсронгуй болгох шаардлагатай салбар чиглэлүүдийг илрүүлдэг хэрэглэгдэхүүн юм.

Шилжилт хөдөлгөөний засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүдийг ОУШХБ-аас 2015 онд анх санал болгосон байдаг ч үүний дагуу Монгол Улсад өмнө нь ямар нэг үнэлгээ, судалгаа хийгдэж байгаагүй.

Шалгуур үзүүлэлтүүд нь шилжилт хөдөлгөөний засаглалын хүрээний ангилалд тулгуурлан гаргасан дараах 6 үндсэн салбар бүхий 100 орчим шалгуур үзүүлэлтүүдээс бүрдэнэ (Зураг 1). Энэхүү зургаан салбар асуудал нь тус бүрдээ Хүснэгт 1-д харуулсан дэд асуудлуудыг тусгасан байдаг.

Зураг 1: Шилжилт хөдөлгөөний засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүдийн үндсэн 6 салбар асуудал



ШХЗШҮ-үүд нь ТХЗ-ын зорилт 10.7 болон Шилжилт хөдөлгөөний Дэлхийн компакт гэрээний хэрэгжилтийн² хүрээнд “сайн засаглал бүхий шилжилт хөдөлгөөн” ямар байж болохыг тодруулах замаар шилжилт хөдөлгөөний засаглалын талаарх яриа хэлэлцээг ахиулах зөвлөлдөх үйл явц гэсэн үг юм. Гэхдээ ШХЗШҮ-үүд нь шилжилт хөдөлгөөний улс орнуудын эрэмбэ, бодлогын үр нөлөөний үнэлгээ, зааварлах, зөвлөх шинжтэй биш гэдгийг санах хэрэгтэй.

Монгол Улсын шилжилт хөдөлгөөний засаглалын шалгуур үзүүлэлтийн байдлыг тодорхойлохдоо манай улсад хамаарах 98 шалгуур үзүүлэлтийн баримт бичгийн шинжилгээ буюу чанарын судалгаа хийж, өнөөгийн нөхцөл байдлыг гаргасан.

² “Дэлхийн компакт гэрээг Тогтвортой хөгжлийн зорилго 2030-н зорилтот үзүүлэлт 10.7-той нийцүүлэн гаргасан бөгөөд гишүүн орнууд нь шилжилт хөдөлгөөнийг аюулгүй, дэг журамтай, зөрчилгүйгээр зохион байгуулахад хамтран ажиллахыг эрмэлздэг. Илүү их мэдээллийг дараах холбоосоор үзнэ үү: www.iom.int/global-compact-migration.”

Хүснэгт 1: Шилжилт хөдөлгөөний засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүдэд тусгагдсан дэд асуудлууд

#	Салбар асуудал	Дэд асуудал
1	Шилжин суурьшигчдын эрх	<ul style="list-style-type: none"> Шилжигчин суурьшигчид, цагаачдад чиглэсэн эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн хамгаалал зэрэг нийгмийн үйлчилгээ, хүртээмж Гэр бүлдээ эргэн нэгдэх, ажилд орох, оршин суух, иргэншил хүсэх боломж Олон улсын конвенцуудад нэгдэн орж, соёрхон баталсан эсэх
2	Засгийн газрын үйл ажиллагааны нэгдмэл арга барил	<ul style="list-style-type: none"> Шилжилт хөдөлгөөний бодлогуудтай холбоотой институцийн, хууль, эрх зүй болон зохицуулалтын хүрээ Салбар чиглэлийн хүрээнд хөгжлийн зорилгууд болон гадаад орчны хөгжлийн хүчин чармайлтуудтай нийцүүлэн гаргасан үндэсний шилжилт хөдөлгөөний стратеги Шилжилт хөдөлгөөний удирдлага, зохион байгуулалттай холбоотой институцийн ил тод, уялдаа холбоотой байдал
3	Хамтын ажиллагаа	<ul style="list-style-type: none"> Шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотой асуудлаар бусад улс орнуудтай болон иргэний нийгмийн байгууллагууд, хувийн хэвшил гэх мэт бусад төрийн бус байгууллагуудтай хамтран ажиллаж буй хүчин чармайлт
4	Шилжин суурьшигчдын сайн сайхан байдал	<ul style="list-style-type: none"> Цагаачдын боловсрол болон мэргэжлийн чадварыг хүлээн зөвшөөрч буй байдал Оюутны шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулах зүйл заалтууд, улс хоорондын хоёр талт хөдөлмөрийн хэлэлцээрүүд Хилийн чанад дах иргэдийн эх орондоо оруулж буй хувь нэмэр болон шилжин суурьшигчдын мөнгөн гуйвуулгын асуудлууд
5	Хямралын үеийн хөдөлгөөнт байдлын хэмжүүр	<ul style="list-style-type: none"> Хямралын үед хөдөлгөөнт байдал нэмэгдэхэд улс орнуудын бэлтгэгдсэн түвшин, хэлбэр Уур амьсгалын өөрчлөлт, гамшигтай холбоотой нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд хүмүүнлэгийн тусламжийг цагаачид болон өөрийн орны иргэддээ адил тэгш хүргэж байгаа байдал Гадаадын иргэд болон харьяалалгүй иргэдэд чиглэсэн арга хэмжээ
6	Аюулгүй, эмх цэгцтэй, зөрчилгүй шилжилт хөдөлгөөн	<ul style="list-style-type: none"> Хилийн хяналт шалгалтын бодлого, цагаачдыг хүлээн авах шалгуур Гэнэтийн, их хэмжээний шилжилт хөдөлгөөний урсгалд бэлтгэгдсэн байдал, тэсвэрлэх чадвар Хүний наймааны эсрэг тэмцэл зэргийн хүрээнд авч буй улс орнуудын шилжилт хөдөлгөөний удирдлага, зохион байгуулалтын арга хэлбэр

Судалгааны хязгаарлагдмал тал

Энэхүү судалгаа нь арга зүйн онцлогоос хамаарч цөөн хэдэн хязгаарлагдмал талыг агуулж байна. Судалгаа нь олон улсын арга зүйг даган зөвхөн асуудал тус бүрийг тусгасан эрх зүйн актуудад суурилан дүн шинжилгээ хийсэн. Тиймээс, эдгээр асуудлуудын эрх зүйн актуудын бодит хэрэгжилт нь төсөв болон төлөвлөлтийн хувьд хэрхэн шийдэгдэж, ямар асуудал, сорилтууд тулгарч байгааг тодорхойлоогүй болно.

Мөн асуудал тус бүрийн хүрээнд эрх зүйн акт болон бодлого, зохицуулалтын хүрээнд гарч буй шинэ санаачилгууд, шинэчлэл зэрэг цаг үеийн бодитой асуудлуудыг тусгах байдал хязгаарлагдмал байсан. Иймд, цаашид эрх зүйн актуудаас гадна, бодит хэрэгжилтийг тусгах нь үр дүнг илүү баялаг, бодитой, цаг үеийн байдлыг тусгасан үр дүнг харуулж чадна.

Үүнээс гадна, шилжилт хөдөлгөөний асуудлыг судлахдаа дотоод шилжилт хөдөлгөөнөөс илүүтэйгээр гадаад шилжилт хөдөлгөөний асуудлыг гол төлөв онцлон авч үзсэн. Тиймээс, цаашид дотоод шилжилт хөдөлгөөний асуудлыг ижил төрлийн шалгуур үзүүлэлтүүдээр судалж, үр дүнг баяжуулах боломж харагдаж байна.

Мэдээллийн цуглуулах явцад зарим батлагдсан журам болон мэдээллийн сангуудад хуульд заагдсан мэдээлэл эсхүл хийгдсэн өөрчлөлт, үйл ажиллагаануудын мэдээлэл ил тод бус, хүртээмжгүй, хаалттай байсан. Үүнээс шалтгаалан, хүчинтэй, хүчингүй болсон баримт бичгүүдийг ангилж, ялгахад хүндрэл бий болсон. Мөн мэдээлэл, өгөгдлөө бүрэн шинэчлээгүй байсантай холбоотойгоор хуучны, цаг үеэсээ хоцрогдсон мэдээллүүд байсан нь үнэн зөв дүгнэлт гаргахад сорилт болсон.

3. ҮР ДҮН

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улс руу чиглэсэн гадаад шилжин ирэлт нэмэгдсээр 2020 он гэхэд шилжин ирэгчдийн тоо 21,345 хүрчээ. НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөлөөс (НҮБЭЗНЗ) гаргасан мэдээлэлд 2020 оны дунд үеийн байдлаар Монгол Улсад амьдарч байгаа 21.3 мянган гадаад шилжин ирэгчид байгаа нь нийт хүн амын 0.6 хувийг эзэлж байна. Шилжин ирэгчдийг хүйсээр харвал, 66.8 хувь нь эрэгтэйчүүд, 33.2 хувь нь эмэгтэйчүүд байна. Шилжин ирэгчдийн тоон мэдээлэлтэй нэгэн адилаар НҮБЭЗНЗ-өөс гаргасан тооцооллоор, Монгол Улсад 1990 оноос хойш гадагш чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн мөн нэмэгдсээр 2020 оны байдлаар 82.1 мянгад хүрсэн бөгөөд энэ нь нийт хүн ам (3.3 сая)-ын 2.5 хувьтай тэнцэж байна. Уг мэдээллийг задлан үзвэл, 2020 оны байдлаар шилжин явагчдын дунд эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь (52%) эрэгтэйчүүдийнхтэй харьцуулахад харьцангуй өндөр байгаа ба шилжин ирэгчдийн олонх нь 20-оос 64 хүртэлх насныхан (76.1%) байсан бол удаах бүлэгт нийт шилжин ирэгчдийн 19.1%-ийг эзэлж байгаа 19 хүртэлх насныхан орж байна. Нийт хүн ам дунд шилжин ирэгчдийн эзлэх хувь нь 2000 болон 2020 оны хооронд 0.3 хувиар зөрүүтэй байна³.

Дэлхийн банкны гаргасан тоон мэдээллээс харахад, Монгол Улсад 2022 оны байдлаар гадаадаас илгээж буй хувь хүний мөнгөн гуйвуулгын хэмжээ нь ДНБ-ий 3.2 хувьтай тэнцэж байна⁴.

3.1 Шилжин суурьшигчдын эрхүүд

Хилийн зөрчилгүй гадаадын шилжин суурьшигчид болон харьяалалгүй иргэд нь Монгол Улсад төрөөс үзүүлж буй эрүүл мэндийн болон боловсролын үйлчилгээг Монгол Улсын иргэдтэй нэгэн адилаар авч болно. Гадаад иргэд болон харьяалалгүй иргэд нь хууль ёсоор оршин сууж байгаагаа баталсан тохиолдолд Монгол Улсын нийгмийн даатгалд албан журмаар болон сайн дурын үндсэн дээр хамрагдаж байна.

Монгол Улс нь нийт 7 улстай нийгмийн хамгааллын хэлэлцээрүүдийг байгуулсан бөгөөд үүнд Бүгд Найрамдах Чех Улс (2019), Унгар (2011), Польш (2018), Бүгд Найрамдах Солонгос Улс (2006), Бүгд Найрамдах Турк Улс (2018), Бүгд Найрамдах Казакстан улс (1994), Оросын Холбооны Улс (хуучнаар Зөвлөлт Социалист Бүгд Найрамдах Холбоот Улс) (1981) зэрэг багтаж байна.

Монгол Улс нь хилийн чанадад амьдарч буй иргэдээ сонгогчдын бүртгэл зэрэг өгөгдлийн санд тулгуурлан бүртгэж байна. Гадаад шилжин суурьшигчид нь Монгол Улсын иргэдтэй адилаар ажил эрхлэх боломжгүй. Учир нь тэднийг хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрөл авахыг шаарддаг бөгөөд Монгол Улсад оршин суух зөвшөөрөл өгөх гадаад ажиллах хүч, мэргэжилтний тоо, эзлэх хувийн квотыг тогтоодог.

Монгол Улсад үзэн ядах гэмт хэрэг, хүчирхийлэл, арьс өнгөөр ялгаварлах, цагаачдыг ялгаварлан гадуурхахтай тэмцэх бодлого, стратегийг боловсруулах ажлыг цаашид хөгжүүлэх шаардлага харагдаж байна.

Бүхий л шилжин суурьшигчид нь цагаачлалын статусаас үл хамааран, төрийн санхүүжилтээр боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болох Боловсрол, шинжлэх ухааны яамнаас олгож буй боловсролд хамрагдаж болох бөгөөд энэхүү эрх нь Монгол Улсын иргэдтэй адил тэгш байхаар тусгагдсан. Хүүхдийн эрхийн тухай хууль (2016 онд батлагдаж, хамгийн сүүлд 2022 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан) хуульд зааснаар Монгол Улсад оршин суугаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний хүүхдэд энэхүү хууль мөн адил хамаарах бөгөөд уг хуулийн 3 дугаар зүйл болон 9 дүгээр зүйлд тус тус зааснаар хүүхдийг зохих насанд нь сургуулийн өмнө, бага, дунд боловсрол эзэмшүүлнэ гэжээ. Монгол Улсын Виз олгох журам (2021)-д зааснаар гадаадын иргэд болон харьяалалгүй иргэд болон гэр бүлийн

³ Шилжилт Хөдөлгөөний Өгөгдлийн Портал. Дараах холбоосоор үзнэ үү: https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs_&t=2020&cm49=496

⁴ Мөн дээрхид

гишүүд нь бүрэн дунд боловсрол эзэмшүүлэх, мэргэжил, сургалт, үйлдвэрийн төв болон дээд боловсролын байгууллагад суралцахаар виз мэдүүлж болно. Гэхдээ, сургуулиуд нь сурагчдад сертификат, диплом олгохын тулд зохих, хүчин төгөлдөр визтэй байхыг шаарддаг. Тухайлбал, Баян-Өлгий аймагт Монгол Улсад төрсөн, амьдарч байгаа хэдий ч Казакстаны иргэншлийн асуудлаас шалтгаалан хүүхдүүд бүрэн дунд боловсролын гэрчилгээ авч чадаагүй олон тохиолдол байна.

Монгол Улсад шилжин суурьшигчдад зориулсан нийгмийн хамгааллын хөтөлбөр болон шилжин суурьшигчдыг сайн дурын журмаар даатгах тухай тухайлсан зохицуулалт байхгүй байгаа нь цаашид уг чиглэлд ажиллах боломж байгааг харуулж байна.

3.2. Засгийн газрын үйл ажиллагааны нэгдмэл арга барил

Засгийн газарт шилжилт хөдөлгөөний бодлого, стратеги төлөвлөгөөг боловсруулах, хэрэгжилтийг уялдуулах, шилжилт хөдөлгөөний асуудлаар яамд хоорондын ажлын уялдаа холбоог хангах механизм болон хилийн чанадад байгаа иргэдийн оролцоог хангах нэгж хараахан бүрдээгүй байна. Шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотой бодлогын хэрэгжилтийг яамд болон аймаг хооронд уялдуулах ажлын хэсэг 2022 онд байгуулагдан, дотоодын шилжилт хөдөлгөөний тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэхэд шаардлагатай бодлогын зарим арга хэмжээг боловсруулан ажиллажээ.

Монгол Улсад иргэний бүртгэл, гадаад иргэдийн эрх зүйн байдал, иргэншил, ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулах эрх зүйн зохицуулалттай.

Монгол Улсын хувьд үндэсний хөтөлбөрийн баримт бичиг, тунхаг бичигт тусгасан, эсхүл үндэсний хөгжлийн стратегиудтай уялдуулан гаргасан, шилжилт хөдөлгөөн болон цагаачдыг хүлээн авах асуудлыг тусгасан шилжилт хөдөлгөөний стратеги байхгүй байна. Шинэ сэргэлтийн бодлого (2021)-ын хүрээнд дотоодын шилжилт хөдөлгөөний асуудлыг чухалчлан авч үзсэн бол Алсын хараа 2050 болон Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр (2020)-т шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотой асуудлууд хязгаарлагдмал байдлаар туссан байна.

Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт зааснаар, ГХЯ-ны Консулын газар нь хилийн чанад дах иргэнийхээ эрх ашгийг хамгаалах, Монгол хүүхдүүдийг Монгол хэлээ сурах боломжоор хангах, цахим сургалтын хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх, Монгол хэл, соёлын төвүүд, Монголчуудын холбоодын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, Монгол иргэдийг эх хэл, соёлын өв, соёл, зан заншил, уламжлалаа хадгалан авч үлдэхэд нь дэмжлэг үзүүлэн ажиллаж байна. Гэхдээ Монгол Улсад хилийн чанад дах хүн амын оролцоог хангах, тэдний эх орондоо оруулах хувь нэмрийг удирдан чиглүүлэх чиг үүрэг бүхий хариуцсан агентлагийг бий болгох чиглэлд цаашид анхааран хөгжүүлэх шаардлага тулгарч байна.

Монгол Улсад шилжилт хөдөлгөөний талаарх өгөгдлийг нэгтгэх, уялдуулах ажлыг удирдан зохион байгуулах механизмыг бий болгох ажлыг цаашид хөгжүүлэх боломж нээлттэй байна. Шилжилт хөдөлгөөний өгөгдлийг Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Гадаад харилцааны яам, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, Үндэсний статистикийн хороо, Гадаадын иргэн, харьяатын газар зэрэг олон газрууд тус тусдаа цуглуулж байна. Гэвч, эдгээр шилжилт хөдөлгөөний өгөгдлүүдийн дүн шинжилгээ хийхэд зориулан уялдаа холбоог нь хангах зохицуулалтыг хийж буй бодлого, тогтолцоо байхгүй байна.

3.3. Түншлэл

Монгол Улс нь хоёр төрлийн шилжилт хөдөлгөөний бүс нутгийн зөвлөлдөх үйл явцад гишүүнээр оролцдог ба “Хүн худалдаалах, хүнийг хууль бусаар хил нэвтрүүлэх болон тэдгээртэй холбоотой үндэстэн дамнасан гэмт хэрэгтэй тэмцэх Бали процесс” (2022) болон Ази-Номхон Далайн бүсийн засгийн газар хоорондын дүрвэгч, орон гэрээ алдсан хүмүүс, цагаачдын зөвлөл (1996) юм.

Монгол Улс нь шилжилт хөдөлгөөний асуудлаар цөөн орнуудтай харилцан ойлголцлын санамж бичиг зурсан бөгөөд үүнд ОХУ (хуучнаар ЗСБНХУ 1981), БНСУ (2006), Унгар (2011), Польш (2018), БНТУ (2018), БНЧУ (2019) зэрэг улсууд багтаж байна. Эдгээр хэлэлцээрүүдийн зорилго нь тэтгэвэр, даатгал, ажил эрхлэлт гэх мэт нийгмийн хамгааллын асуудлуудыг хэлэлцээр хийсэн тухайн улсууд болон Монгол Улс хоорондын хамтын ажиллагааны хүрээнд зохицуулдаг.

Өнөөгийн байдлаар Монгол Улс нь шилжилт хөдөлгөөний илгээгч эсхүл хүлээн авагч орнуудтай хоёр талт хэлэлцээр, хэлэлцүүлэг, зөвлөлдөх үйл явцад хараахан оролцоогүй байгаа нь цаашид уг чиглэлд хамтран ажиллах боломж нээлттэй байна гэсэн үг юм. Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль (2020)-иар үндэсний болон орон нутгийн түвшин дэх бодлого, хөтөлбөрийг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд иргэний нийгмийн байгууллагууд болон хувийн хэвшлийн оролцоог зохистойгоор хангахыг шаарддаг ч бодит байдалд хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэгжиж байна.

Шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотой асуудлуудыг шийдвэрлэх хөтөлбөр боловсруулж, хэрэгжүүлэхдээ хувийн хэвшил болон нийгмийн түншүүдийг албан журмаар оролцуулах тал дээр Монгол Улс анхаарч, цаашид хөгжүүлэх боломж харагдаж байна. Монгол Улсын Засгийн газраас 2019 онд танилцуулсан ТХЗ-ын хэрэгжилтийн Үндэсний сайн дурын илтгэлд Монгол Улс нь хөгжлийн бодлогуудыг боловсруулах, хэрэгжүүлэхдээ “төрийн нэгдмэл бодлого, зохицуулалттай байх”, болон “олон нийтийн оролцоог хангасан байх” зэрэг зарчмуудыг баримталж буй байдал сул байгааг төрийн үйлчилгээг хүргэхдээ ИНБ-уудтай хамтарч буй байдал дутмаг байгаа жишээг дурдсан байна.

Монгол Улсын Засгийн газар нь хилийн чанад дах иргэдийн төлөөлөлтэй тогтмол харилцаатай байгаа боловч, тэднийг хөгжлийн бодлого төлөвлөлт, хэрэгжүүлэлтэд оролцуулдаг туршлага одоогоор байхгүй байна.

3.4. Шилжин суурьшигчдын сайн сайхан байдал

Монгол Улсад гадаад иргэдийн мэргэжлийн ур чадварыг хүлээн зөвшөөрөх албажуулсан шалгуурыг боловсруулж, албажуулах ажлыг цаашид хөгжүүлэх боломжтой байна. Боловсролын магадлан итгэмжлэх үндэсний зөвлөл (БМИҮЗ) нь 1998 онд байгуулагдсан бөгөөд үндэсний боловсролын хөтөлбөрүүдийг магадлан итгэмжлэх үүрэг гүйцэтгэдэг. БМИҮЗ-ийн вэбсайт дээр олон улсын магадлан итгэмжлэл авсан их сургуулийн хөтөлбөрүүдийн жагсаалтыг 47 болон БМИҮЗ-өөр хөтөлбөрөө баталгаажуулсан Монгол Улс дах гадаадын хоёр институтын 48 мэдээллийг байршуулсан байна. БМИҮЗ-өөс Монгол Улсын олон улсад магадлан итгэмжлэгдсэн нийт 112 хөтөлбөрийн жагсаалт болон Монгол Улс дах дээд боловсролын сургалтын байгууллагын магадлан итгэмжлэлийн шалгууруудыг нийтэлсэн байдаг. Гэхдээ, гадаад сургуулиудын хөтөлбөрүүдийг магадлах шалгуурыг нийтлээгүй байна. Нэн ялангуяа, гадаад ажилтнуудын мэдлэг, ур чадварыг үнэлэх, баталгаажуулах ажил нь ажиллаж буй салбаруудаас нь хамаарч байна. Монгол Улсад гадаад оюутнууды төгсөлтийн дараах ажиллах зөвшөөрөл олгох үйл явцыг боловсронгуй болгох, хөгжүүлэх боломж байгаа нь харагдаж байна. Монгол Улс нь шилжин суурьшигч иргэд болон тэдний гэр бүлийн санхүүгийн оролцоог дэмжих арга хэмжээг цаашид авч хэрэгжүүлж, хөгжүүлэх боломжтой.

3.5. Хямралын үеийн хөдөлгөөнт байдлын цар хүрээ

Монгол Улс нь онцгой байдлын үед хүн амаа удирдан зохион байгуулах ажлын хүрээнд нүүлгэн шилжүүлэх журам, нэрвэгсдэд дэмжлэг үзүүлэх журам зэрэг хууль, эрх зүйн зохицуулалт бүрдүүлсэн.

Улсын онцгой байдлын удирдлага, зохион байгуулалтын хүрээнд шилжин суурьшигчдад хямралын өмнө, хямралын үед, хямралын дараа зэрэг бүхий л үед тусламж үзүүлэх

арга хэмжээ тусгах ажлыг цаашид хөгжүүлэх шаардлагатай. Тодорхой жишээ дурьдахад, КОВИД-19 цар тахлын халдварын анхны тохиолдол Улаанбаатарт илрэх үеэр хатуу хөл хориог тогтоосноор хөдөө, орон нутгаас Улаанбаатар хотод түр хугацаагаар ирээд байсан 100.0 гаруй мянган иргэдийг хотод гацсан ба тухайн үед хөдөө орон нутгийн иргэдийг хямралын үед хэрхэн зохицуулах менежмент харамсалтай нь бүрдээгүй байсан юм. Шилжин суурьшигчдын онцлогоос үүдсэн эмзэг байдлыг харгалзан үзэх байдал ч энэ үед дутмаг байсан нь цаашид хямралын үед ажиллах нөхцлийг улам боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага байгааг харуулж байна.

Монгол Улс нь уур амьсгалын өөрчлөлт, байгаль орчны доройтол, гамшгийн нөхцөл байдлаас үүдсэн дотоод болон хил дамнасан шилжилт хөдөлгөөний талаар тодорхой зүйл заалтуудыг багтаадаг бүс нутгийн тогтолцоонд хамрагддаг. Түүний нэг нь Азийн гамшгийн бэлэн байдлын төвөөс 2000 онд үүсгэн байгуулсан Бүс нутгийн гамшгийн удирдлагын зөвлөлдөх хороо (БНГУЗХ) юм.

Онцгой байдлын ерөнхий газар (ОБЕГ) нь Гамшгийн эрсдэлийг олон нийтийн оролцоотой бууруулах үндэсний хөтөлбөр 2015-2025 (2015)-ийг удирдан хэрэгжүүлдэг бөгөөд энэхүү хөтөлбөр нь гамшгийн аюулаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, сургалт, сурталчилгаа, үйл ажиллагаанд иргэдийг оролцуулах зорилготой. Энэхүү хөтөлбөр нь эмзэг бүлгийн хүн амыг, нэн ялангуяа, хүүхэд, эмэгтэйчүүд, өндөр настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, хүүхэд болон орлого багатай иргэдийг онцгойлон чиглэдэг боловч шилжин суурьшигчдын талаар тусгайлан заасан зүйл заалт ороогүй байна.

Монгол Улс дах байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлтийн бодлогуудад хүний хөдөлгөөнт байдалтай холбоотой асуудлуудыг хараахан тусгаагүй байна. Уур амьсгалын өөрчлөлтийн үндэсний хөтөлбөр (2011) нь “байгаль орчны тэнцвэрт байдлыг хадгалах, уур амьсгалын өөрчлөлтөд, эдийн засаг, нийгмийн салбарыг нийцүүлэн хөгжүүлэх, түүний эмзэг байдал, эрсдэлийг бууруулах, хүлэмжийн хийн ялгаралтыг багасгах замаар үйлдвэрлэлийн үр ашиг, бүтээмжийг дээшлүүлэх, ногоон эдийн засгийн хөгжил, өсөлтийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх” зорилготой. Гэвч уг хөтөлбөрийн хүрээнд уур амьсгалын өөрчлөлтийн хүн төрөлхтний хөдөлгөөнт байдалд үзүүлэх нөлөөлөл эсвэл шилжилт хөдөлгөөний асуудлуудыг шийдэх талаар оруулаагүй байна. Хямралын төлөв байдал хэрхэн хувьсан өөрчлөгдөж байгаа талаарх мэдээлэл хүлээн авах, шаардлагатай тусламж дэмжлэгийг хаанаас авах талаар чиглүүлэх зориулалттай мэдээллийн системүүдийг боловсруулах, шилжин суурьшигчдад үүсэж болох эмзэг байдлыг нь харгалзан үзэх зэрэг ажлуудыг цаашид хөгжүүлэх боломжууд нээлттэй байгаа юм.

3.6. Аюулгүй, эмх цэгцтэй, зөрчилгүй шилжилт хөдөлгөөн

Монгол Улс нь гадаад улсад шилжин суурьшсан иргэдээ эргэн ирэхэд нь чиглэсэн таатай орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэн ажиллаж байгаа хэдий ч эх орондоо эргэн ирж буй иргэдээ эргэн нэгтгэх үйл явцыг хөнгөвчлөхөд чиглэсэн бодлого эсхүл хөтөлбөрийг боловсруулах ажлыг цаашид хөгжүүлэх шаардлага байсаар байна.

Монгол Улсын Гадаад бодлогын үзэл баримтлал (2011)-д зааснаар Монгол Улс нь гадаадад амьдарч байгаа иргэддээ эх орондоо эргэн ирж ажиллаж, амьдрах таатай нөхцөл, боломжийг бүрдүүлэн, тэдний нийгэм, эдийн засагтаа хувь нэмрээ оруулахад нь дэмжих арга хэмжээг нэн тэргүүнд авч хэрэгжүүлэхээр заажээ. Дэлхийн Монголчууд Хөтөлбөр-II (2021)-ийн хүрээнд гадаадад сурч, ажиллаж буй иргэдийг “эх орондоо хөдөлмөрлөх боломжоор хангах, эх орондоо эргэн ирэх, хилийн чанадаас эх орныхоо эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд хувь нэмэр оруулах таатай нөхцөлийг нь бүрдүүлэх” зорилготой хэрэгжиж байна. Мөн “Алсын хараа 2050”-г хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд “хилийн чанад дах Монгол иргэд иргэний эрхээ эдлэх боломж, нөхцөлийг техник, технологийн ололтод тулгуурлан бүрдүүлж, эх орондоо чиглэсэн бизнесийн болон сайн дурын үйл ажиллагаа, судалгаа, шинжилгээ хийх, эх нутагтаа

эргэн ирж ажиллаж, хөдөлмөрлөхөд дэмжлэг болохуйц эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ” зорилт тусгагдсан. Монгол Улсаас шилжин явсан иргэдээ буцан ирэхэд нь эргэн нэгдэх, суурьших үйл явцыг хөнгөвчилсөн арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх албан ёсны засгийн газрын хөтөлбөр, тодорхой бодлого боловсруулах, Монгол Улсын нутаг дэвсгэрээс алга болсон иргэдээ илрүүлэх, мөшгөх тогтолцоог бий болгох ажлыг цаашид хөгжүүлэх шаардлага байгааг харуулж байна.

4. ДҮГНЭЛТ

ШХЗШҮ-ээр дамжуулан Монгол Улсад шилжилт хөдөлгөөний засаглалын тогтолцооны өнөөгийн бодит байдлыг тодорхойллоо. Үрдүнгээс харахад, Засгийн газар шилжилт хөдөлгөөний бодлогын салбар чиглэлүүдээс цаашид боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлагатай салбар, чиглэлийг эрэмбэлэх ажлыг нэн тэргүүнд хийх хэрэгцээ байна. Алсын хараа 2050 болон Шинэ сэргэлтийн бодлогод дотоод шилжилт хөдөлгөөний асуудлыг тодорхой байдлаар тусгаагүй байгааг харгалзан цаашид Монгол Улс энэ чиглэлд дотоод, гадаадын холбогдох байгууллагуудтай хамтран ажиллах боломжууд нээлттэй байгаа анхаарах нь зүйтэй.

Энэхүү ШХЗШҮ-үүдийн судалгаа нь шилжилт хөдөлгөөний бодлогын үр дагавар эсвэл институцийн үр нөлөөтэй байдлыг хэмжээгүй ба манай улсад шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотой бодлогууд байгаа эсэхийг гарган харуулж байна. Судалгааны үр дүнгээс дүгнэхэд, манай улсын хувьд шилжилт хөдөлгөөний сайн засаглалыг бий болгох чиглэлд дараах ажлуудыг хийх боломжтой нь харагдлаа. Үүнд:

- Гадаад болон дотоод шилжилт хөдөлгөөний асуудалд чиглэсэн Үндэсний стратегийг боловсруулах;
- Үр дүнтэй тэгш хамруулсан институцийн механизмыг бий болгох;
- Хамтын хариуцлагыг дэмжин яамд болон салбар хоорондын уялдаа холбоог хангах;
- Шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотой хэрэгжиж буй хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтэд нэн тэргүүнд хяналт шинжилгээ, үнэлгээ хийх;
- Бодлого боловсруулах, орон нутгийг мэдээллээр хангах чиглэлд үндэсний болон орон нутгийн түвшинд чадавхыг бэхжүүлэх ажлыг тасралтгүй хийх хэрэгцээ шаардлага тулгарч байна. Нөгөөтэйгүүр бодлогын хэрэгжилтийг амжилттай болгохын тулд нөөцийн хуваарилалтыг нэн тэргүүнд анхаарах шаардлагатай нь өмнө амжилттай болон амжилтгүй хэрэгжсэн төсөл хөтөлбөрүүдээс олсон том сургамж болж байна.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ:

- Монгол Улсын Засгийн газар, 2016. Дэлхийн Монголчууд хөтөлбөр. www.legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11611&type=3.
- Монгол Улсын Засгийн газар, 2021. Дэлхийн Монголчууд хөтөлбөр-II. www.mfa.gov.mn/wp-content/uploads/2022/10/dm.pdf.
- Монгол Улсын Засгийн газар, 2020. Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр. www.legalinfo.mn/mn/detail/15586.
- Монгол Улсын Засгийн газар, 2020. “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого, Дугаар 52. www.legalinfo.mn/mn/detail/15406.
- Монгол Улсын их хурал, 2020. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль. www.legalinfo.mn/mn/detail/15403.
- Монгол Улсын их хурал, 2021. Шинэ сэргэлтийн бодлого. www.legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16390082532431.
- НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн комисс, 2021. Аюулгүй, эмх цэгцтэй, зөрчилгүй шилжилт хөдөлгөөний тухай дэлхийн компакт гэрээ хэлэлцээрийн хэрэгжилтийн Ази, Номхон далайн бүсийн тайлан. www.migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbdl416/files/docs/gcm_2021_3_report_e.pdf.

Олон улсын цагаачлалын байгууллага 1996. Ази-Номхон Далайн бүсийн Засгийн газар хоорондын дүрвэгч, орон гэрээ алдсан хүмүүс, цагаачдын зөвлөл. www.iom.int/asia-pacific-consultations-refugees-displaced-persons-and-migrants-aps.

ОУШХБ, МУИС-ХАССТ, 2018. Монгол Улс: Дотоод шилжилт хөдөлгөөний судалгаа. www.iom.int/news/mongolia-internal-migration-drives-urbanization-de-population-rural-areas-iom.

ОУШХБ, МУИС-ХАССТ, 2021. Монгол улс: Шилжилт хөдөлгөөн ба хөдөлмөр эрхлэлтийн судалгаа. www.mongolia.iom.int/sites/g/files/tmzbd11611/files/documents/mongolia-migration-and-employment-study-survey-report.pdf.

Үндэсний статистикийн хороо, 2020. Хүн ам, орон сууцны тооллогын тайлан 2020 https://www2.1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=Census2020_Main_report_Eng.pdf&In=En.

Үндэсний статистикийн хороо, 2020. Хүн ам, орон сууцны тооллого 2020. www.web.nso.mn/nadamn/index.php/catalog/300/related_materials.

Цахим хуудас

www.iom.int/global-compact-migration www.iom.int/global-compact-migration www.legalinfo.mn