
ДОЛОО. ПРОКУРОРЫН ХАРААТ БУС БАЙДАЛ: ПРОКУРОРЫН
БАЙГУУЛЛАГЫН ТОГТОЛЦОО, УДИРДЛАГА, ӨӨРӨӨ УДИРДАХ
БАЙГУУЛЛАГА

Судалгааг удирдсан:

Х.Эрдэм-Ундрах	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал, Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur)
----------------	--

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

С.Сүхбаатар	Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D)
Х.Буянбат	Эрдэм шинжилгээний ажилтан
О.Энххүслэн	Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2022.11.23.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	369
1. ПРОКУРОРЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ТОГТОЛЦОО	371
1.1. Прокурорын байгууллагын эрх зүйн үндэс	371
1.2. Прокурорын байгууллагын эрх мэдлийн хамаарал	374
1.3. Прокурорын байгууллагын бүтэц	380
1.4. Прокурорын байгууллагын зохион байгуулалт	381
2. ПРОКУРОРЫН БАЙГУУЛЛАГЫН УДИРДЛАГА, ТҮҮНИЙ ТОМИЛГОО	389
2.1. Ерөнхий прокурорт тавигдах шаардлага	390
2.2. Ерөнхий прокурорын томилгоо, үйл явц	392
2.3. Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацаа	397
2.4. Ерөнхий прокурорыг огцруулах тухай	400
2.5. Ерөнхий прокурорын ажлаа тайлагнах үйл явц	402
3. ПРОКУРОРЫН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ТОГТОЛЦОО	405
3.1. Прокурорын холбоод	405
3.2. Прокурорын өөрөө удирдах байгууллага	409
3.3. Өөрөө удирдах байгууллагын томилгоо, бүрэлдэхүүн	414
4. ЕРӨНХИЙ ДҮГНЭЛТ, САНАЛ	420
5. НОМ ЗҮЙ	424

УДИРТГАЛ

Прокурор нь 1992 оны Үндсэн хуулийн 56 дугаар зүйлийн 1-т зааснаар хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох чиг үүрэг бүхий субъект юм. Тиймээс энэхүү чухал чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч этгээд хараат бус, хөндлөнгийн нөлөөлөлд автахгүй ажиллах нь эрх зүйт ёс, хуулийн засаглалд ихээхэн ач холбогдолтой. Прокурорын хараат бус байдлыг прокурорын үйл ажиллагааг тухайлчлан зохицуулдаг Прокурорын тухай хуулиар хангадаг байна.

Тус зохицуулалтад прокурорын хараат бус байдлын баталгаа, нөлөөллийн мэдүүлэг гаргах, хууль зүйн баталгаа, эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн баталгаа зэрэг агуулгыг зохицуулсан бөгөөд дэмжих, хориглох зүйлүүдийн талаар тусгасан байна. Энэ хууль нь 2017 оны 6 дугаар сарын 9-ний өдөр батлагдсан бөгөөд хэрэгжиж эхлээд 5 жил болсон байна. Гэвч энэхүү хуулийн хэрэгжилтийн талаар болон прокурорын хараат бус байдлын талаар хийгдсэн судалгаа одоогоор хийгдээгүй байна. Мөн прокурорын хараат бус байдлын талаар судалгааг хийж холбогдох байгууллага болон олон нийтэд мэдээлэх нь зүйтэй хэмээн үзлээ.¹

Монгол Улсын Ерөнхий прокурорын газрын статистик мэдээнээс харвал 2020 оны байдлаар нийт 825 удаа прокурорт сахилгын шийтгэл, 2 удаа зөрчлийн шийтгэл, 2021 оны байдлаар нийт 656 удаа прокурорт сахилгын шийтгэл, 3 удаа зөрчлийн шийтгэл тус тус ногдуулсан болох нь харагдаж байна. Мөн УЕП-ын газрын Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд хяналт тавих хэлтэст гэхэд анхан шатны прокурорууд болон хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчийн гаргасан шийдвэр, зарим тохиолдолд шүүхээс гаргасан шийдвэр үйл ажиллагааны талаар гаргасан гомдол жилд дунджаар 2000 орчим ирдэг.

Түүнчлэн 2022 оны 5 дугаар сарын 31-ний өдөр хэлэлцэхээр “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл”-тэй хамт өргөн мэдүүлсэн Прокурорын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл нь олон нийтийн шүүмжлэлд өртсөн. Энэхүү хуулийн төсөлд Улсын Ерөнхий прокурор болон түүний орлогчид тавигдах шаардлагыг прокурор бус иргэн байхаар өөрчлөн найруулсан юм. Тиймээс энэхүү хуулийн төслийг татаж авсан байна².

Дээрхээс дүгнэвэл прокурорын байгууллагын хараат бус байдлын судалгааг хийж нөхцөл байдлыг тодруулж, эрх зүйн дүн шинжилгээ хийж, асуудлыг нээн илрүүлж, гадаад улсуудын сайн жишгийг судалж үнэлэлт, дүгнэлт өгөх шаардлагатай болж байна.

1 Прокурорын хараат бус байдлын талаар иргэдийн дунд сөрөг мэдээллүүд багагүй явж байгаа нь тухайн судалгааг хийх нэг үндэслэл болно. Энэ талаар Нийслэлийн прокурорын газар 2020 онд “Сүүлийн үед хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл болон социал сүлжээгээр “Прокурорын байгууллага, прокурорыг бусдын нөлөөнд автаж хүнийг хорьдог” гэсэн утга агуулга бүхий илтэд ор үндэслэлгүй худал мэдээллийг зохион байгуулалттайгаар иргэд, олон нийтэд тарааж буйг Нийслэлийн прокурорын газраас анхааралтай ажиглаж байна. Прокурорын байгууллага нь аливаа үйл ажиллагааг явуулахдаа хэн нэгний нөлөөнд автахгүй, хараат бусаар, хуулийн хүрээнд үйл ажиллагааг явуулдаг болно. Цаашид дээрх мэдээллийг дахин давтан гаргасан тохиолдолд хуульд заасан зохих арга хэмжээг авах болохыг мэдэгдье” гэх мэдэгдэл хийсэн байна.

2 З.Батхуяг, “Энгийн иргэнийг прокурор болгох хуулийн төслөө татлаа!!”, Холбоос:<https://www.ulsturch.mn/article/50144>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.11.02.

Судалгааны ажлын зорилго: Прокурорын хараат бус байдлын талаарх энэхүү судалгааны хүрээнд Монгол Улсын прокурорын байгууллагын бие даасан байдал ба түүнд хамаарах хүчин зүйл, Монгол Улсын Ерөнхий Прокурорын статусын талаар судлах бөгөөд ингэхдээ дараах зорилтуудыг дэвшүүлж байна.

1. Прокурорын байгууллагын эрх зүйн үндэс, прокурорын байгууллагын эрх мэдлийн хамаарлын талаар судлах;
2. Прокурорын байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, ялангуяа шатлан захирах үйл ажиллагааны хэлбэрийн талаар судлах;
3. Прокурорын байгууллагын удирдлага, түүнд тавигдах шаардлага, томилох үйл явц, бүрэн эрхийн хугацаа, огцруулах үндэслэлүүдийг судлах;
4. Прокурорын өөрөө удирдах байгууллагын тогтолцоог судалж, сайжруулах шаардлагатай зохицуулалтыг нээн илрүүлж, шийдвэрлэх;

Судалгааны ажлын арга зүй: Тухайн судалгааг гүйцэтгэхдээ Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалтыг судалж дүн шинжилгээ хийх бөгөөд түүнчлэн гадаад улсуудын туршлага, олон улсын байгууллагын зөвлөмжийг харгалзан үзэж дүгнэлт, саналыг өгнө.

Олон улсын байгууллагын зөвлөмжийн тухайд 2020 онд Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” гэх судалгааны тайланд үндэслэсэн. Энэхүү судалгаанд Зүүн Европ болон Төв Азийн Албани, Армени, Азербайжан, Босни Герцеговина, Эстони, Гүрж, Киргиз, Латви, Литва, Молдав, Монгол, Монтенегро, Румын, Серби, Словени, Украин, Узбекистан, Ази Номхон далайн Камбож, Күүкийн арлууд, Фижи, Япон, Малайз, Пакистан, Филиппин, Зүүн Тимор, Вьетнам болон бусад Бразил, Герман, Израйль, Итали, Ливан, Мексик, Польш, Их Британи гэх 34 улсуудыг судалсан ба прокурорын хараат бус байдлыг үзүүлэлт болгоноор нь тодорхойлж дүгнэлт, зөвлөмж гаргасан юм.

Үүнээс гадна харьцуулан судлах улсуудыг сонгохдоо “World Justice Project® (WJP)” байгууллагын 2021 оны “Rule of Law index” судалгааны тайлангаас эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үзүүлэлтээр хамгийн өндөр оноо авсан улсуудаас сонголтыг хийж харьцуулсан болно.

НЭГ. ПРОКУРОРЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ТОГТОЛЦОО

Судалгааны энэхүү хэсэгт прокурорын байгууллагын тогтолцоонд хамааруулан прокурорын байгууллагын эрх зүйн үндэс буюу прокурорын байгууллагыг хуульчилсан байдал, прокурорын байгууллагын төрийн эрх мэдлийн алинд нь хамаарч байгаа, мөн прокурорын байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, тэр тусмаа шаталсан зохион байгуулалтын талаар авч үзэх болно. Ингэхдээ Монгол Улсын прокурорын байгууллагын талаар харьцуулсан судалгаа болон бусад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдалд үндэслэн үнэлэлт, дүгнэлт өгөх юм.

1.1. Прокурорын байгууллагын эрх зүйн үндэс

А. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Прокурорын бие даасан байдлыг хангах эхлэл нь прокурорын байгууллагыг чухал, хүчтэй институт болгон хуулийн дээд эх сурвалжид хуульчлах байдаг.

Монгол Улсын хувьд 1992 оны Үндсэн хуулиар прокурорын байгууллагыг хуульчилсан ба түүний ерөнхий чиг үүргийг зохицуулсан. Тухайлбал, 56 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно.”, “Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн Ерөнхийлөгч зургаан жилийн хугацаагаар томилно.” гэж тус тус хуульчилжээ. Харин тогтолцоо, зохион байгуулалт, эрх зүйн үндсийг хуулиар зохицуулахаар тусгасан. Үүний дагуу 2017 оны 6 дугаар сарын 9-ний өдөр Прокурорын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/ батлагдсан. Тус хуулиар прокурорын үйл ажиллагаа, эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хорих ял шийтгүүлсэн хүнийг шилжүүлэх ажиллагаа, прокурорын хяналтын эрх зүйн хэлбэр, прокурорын байгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт, бүрэлдэхүүн, прокурорын үйл ажиллагааны баталгаа, прокурорын мэргэжлийн болон сахилгын хариуцлагатай холбоотой харилцааг зохицуулсан байна.

Б. Гадаад улсуудын харьцуулсан судалгаа

“World Justice Project® (WJP)” байгууллагын 2021 оны “Rule of Law index” судалгааны тайлангаас эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үзүүлэлтээр хамгийн өндөр оноо авсан улсуудаас сонгон тухайн судалгааг хийлээ.

Ерөнхийдөө прокурорын байгууллагын статусыг хэрхэн зохицуулсан байдлыг ангилбал прокурорын байгууллагыг Үндсэн хуульдаа зохицуулсан болон Үндсэн хуульдаа зохицуулаагүй тухайлсан хуульдаа зохицуулсан гэж хоёр хэсэгт хуваагдахаар байна.

Хүснэгт 7.1. Прокурорын байгууллагын статус

Утга	Хамаарах улсууд	Эрх зүйн зохицуулалтууд
Үндсэн хуулиар прокурорын байгууллагыг зохицуулсан улсууд	Бүгд Найрамдах Финлянд Улс	Үндсэн хуулийн 104 дүгээр зүйлд “Прокурорын албыг Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгчөөс томилдог хамгийн дээд прокурор буюу Ерөнхий прокурор удирддаг. Прокурорын албаны талаар илүү нарийвчилсан заалтуудыг хуулиар тогтоосон байдаг”

	Бүгд Найрамдах Австри Улс	Үндсэн хуулийн 90а дугаар зүйлд “Улсын прокурорууд бол харьяаллын дагуу ажилладаг. Тэд шүүхээс шийтгэл оногдуулах хэрэгт мөрдөн байцаалт, яллах ажиллагааг явуулдаг. Холбооны хууль нь дээд албан тушаалтнуудын зааварчилгааг дагаж мөрдөхтэй холбоотой нарийвчилсан зохицуулалтыг тодорхойлдог.” ³
	Сингапур Улс	Үндсэн хуулийн 35а дугаар зүйлд прокурорын байгууллагын талаар дэлгэрэнгүй хуульчилсан байна ⁴ .
	Нидерланд Улс	Үндсэн хуулийн 117 дугаар зүйл “Улсын дээд шүүхийн дэргэдэх шүүх эрх мэдлийн байгууллагын гишүүд, Ерөнхий прокурорыг хааны зарлигаар бүх насаар нь томилно., Тэдний эрх зүйн байдлыг хуулиар зохицуулна.” ⁵
	Шинэ Зеланд Улс	Үндсэн хуулийн акт зэрэг бусад хууль эрх зүйн баримт бичгүүдэд уг албан тушаалыг дурдсан ⁶ .
Үндсэн хуулиар бус тусгайлсан хуулиар прокурорын байгууллагыг зохицуулсан улсууд	Норвегийн Хант Улс	Эрүүгийн процессын хуулиар прокурорын байгууллага, прокурорын талаар зохицуулжээ ⁷ .
	Шведийн хант Улс	Үндсэн хуулиар зохицуулдаггүй харин тухайлсан хуулиар зохицуулдаг байна ⁸ .
	Япон Улс	Үндсэн хуульдаа тусгаагүй бөгөөд бусад хуулиар зохицуулсан байна ⁹ .

В. Олон улсын байгууллагын тайлан, зөвлөмж

Европын холбооны зөвлөмжид зааснаар “Шүүхийн шүүгчийн хараат бус, ялгаварлан гадуурхахгүй байдалд хууль ёсны эргэлзээ төрүүлэхээргүй байхаар прокурорын эрх зүйн байдал, ур чадвар, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үүргийг хуулиар тогтоохын тулд улс орнууд зохих арга хэмжээг авах ёстой. Ялангуяа тухайн хүн улсын яллагч болон шүүхийн шүүгчийн үүргийг нэгэн зэрэг гүйцэтгэх боломжгүй гэдгийг муж, улсууд баталгаажуулах ёстой.” гэж тодорхойлсон байна¹⁰.

Мөн түүнчлэн Европын Шүүгчдийн Зөвлөлийн дүгнэлтэд “Хууль сахиулах үйл ажиллагаа, талуудын эрх тэгш байдал, шүүхийн өмнөх шатны прокурорын үзэмжийг аль болох дээд түвшинд хуулиар баталгаажуулахыг шаардах буюу шүүхийнхтэй ижил байдлаар хуульчлах нь зүйтэй. Тэд шийдвэр гаргахдаа хараат бус, бие даасан байж, чиг үүргээ шударга, бодитой хэрэгжүүлнэ.”¹¹ гэж заасан байна.

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас(OECD) хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгааны тайланд Босни Герцеговина, Япон, Күүкийн арлууд

3 Austria’s Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2009, Article 90a, Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

4 Singapore’s Constitution of 1963 with Amendments through 2016, Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Singapore_2016.pdf?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

5 Netherlands 1814 (rev. 2008), Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

6 New Zealand’s Constitution of 1852 with Amendments through 2014, Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/New_Zealand_2014.pdf?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

7 The Criminal Procedure Act of Norway, Act of 22 May 1981 No. 25, Холбоос: <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19810522-025-eng.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18

8 Sweden’s Constitution of 1974 with Amendments through 2012, Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden_2012.pdf?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

9 Constitution of Japan, Promulgated on November 3, 1946 Came into effect on May 3, 1947, Холбоос: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

10 Council of Europe, Recommendation Rec(2000)19.

11 Consultative Council of European Judges, Opinion No.12.

прокурорын үндсэн үйл ажиллагааг хуулиар тогтоосон байдаг бол бусад бүх улс прокурорын байгууллагыг Үндсэн хуульд тодорхойлсон талаар авч үзсэн. Зарим тохиолдолд Үндсэн хуульд зохицуулсан нь прокурорын байгууллагыг хууль тогтоомжид зохицуулах ёстойг тусгасан байдаг. Бусад улс оронд Үндсэн хуулийн заалтууд илүү өргөжин тэлж, Прокурорын албаны бүтэц, зохион байгуулалтын статус, түүний удирдлагыг томилох, чөлөөлөх журам, тэр байтугай прокурорын бүрэн эрхийг тодорхойлсон байдаг. Прокурорын байгууллагын тухай хуулиудад прокурорын байдал, чадамж болон бүрэн эрхийн талаар илүү нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгай хуулиудад тусгасан байдаг бол үндэсний эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулиудад тэдний процессын үүргийг зохицуулдаг нь нийтлэг практик юм. Харин Филиппин улс нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь хуулиар тогтоогдоогүй, харин Үндсэн хуульд заасан Дээд шүүхээс баталсан журмаар зохицуулдаггүй ганц улс юм.

Мөн тухайн судалгаанд “Прокурорын байгууллагын чухал үүрэг, холбогдох эрх мэдлийг аливаа улс төрийн болон бусад хэлбэрийн зүй бус шахалт, хөндлөнгийн оролцооноос урьдчилан сэргийлэх шаардлагатай ба хамгаалалтуудтай хамт байх ёстой. Иймд ардчилсан нийгмийн зарчмыг баримтлан прокурор, прокурорын байгууллагын үйл ажиллагааны зарчим, статус, зохион байгуулалт, үүрэг, эрх мэдлийг хуулиар тогтоох учиртай. Мөн Прокурорын байгууллага шийдвэр гаргахдаа хараат бус, бие даасан байх, прокурорууд чиг үүргээ шударга, бодитой, хараат бусаар гүйцэтгэхийг хуульд тусгах ёстой. Прокурорын үндсэн зарчим, ерөнхий байдлыг Үндсэн хуульд тусгах нь зүйтэй ч Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг прокурорын эрх, зохион байгуулалтын тухай тусгай хууль тогтоомж, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зохицуулалтаар улам боловсронгуй болгох нь зүйтэй.” гэсэн дүгнэлтийг хийсэн байна. Үүний дагуу:

- Прокурор, прокурорын байгууллагын статус, зарчим, зохион байгуулалт, үүрэг, бүрэн эрхийг хуулиар тогтоох;
- Прокурорын аливаа хууль бус нөлөөллөөс ангид шийдвэр гаргахад шаардлагатай хараат бус, бие даасан байдлын баталгааг тусгасан байх;
- Прокурорын бие даасан байдлыг хангахад шаардлагатай баталгааг тогтоох, өөрчлөхөд чиглэсэн хууль тогтоомжийн шинэчлэлийн өмнө хууль эрх зүйн хүрээнийхэн, иргэний нийгмийн оролцоотойгоор өргөн хүрээтэй, бодитой хэлэлцүүлэг явуулах ёстой¹² гэх зөвлөмжүүдийг өгсөн байна.

Дэлхийн улс орнуудын хувьд ихэвчлэн прокурорын байгууллага болон прокурорын талаар хуульчлахдаа Үндсэн хуульд хуульчлах эсхүл тухайлан хууль гаргаж хуульчлах байдлаар зохицуулдаг байна. Үндсэн хуульд хуульчлахдаа зарим улсын хувьд прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаа, хараат бус байдлын талаар шууд байдлаар хуульчилдаг бол бусад улсуудын хувьд тухайлсан хуулиар дэлгэрэнгүй зохицуулахаар заасан байдаг.

Гэвч аль ч хэлбэрээр хуульчилсан прокурорын эрх зүйн байдал, ур чадвар, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны эрх, үүрэг, прокурорын үзэмж, хараат бус байдлын баталгааг хангасан байдлаар хуульчлах нь зүйтэй болохыг цохон тэмдэглэжээ.

12 OECD (2020), *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific*, p.20-22.

Г. Дүн шинжилгээ

Монгол Улсын хувьд 1992 оны Үндсэн хуулиар прокурорын байгууллагыг хуульчилсан бөгөөд нарийвчилсан зохицуулалтуудыг тухайлсан хуулиар зохицуулах байдлаар авч үзсэн байна. Үүний дагуу 2017 онд батлагдсан Прокурорын тухай хуулиар прокурорын үйл ажиллагаа, эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хорих ял шийтгүүлсэн хүнийг шилжүүлэх ажиллагаа, прокурорын хяналтын эрх зүйн хэлбэр, прокурорын байгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт, бүрэлдэхүүн, прокурорын үйл ажиллагааны баталгаа, прокурорын мэргэжлийн болон сахилгын хариуцлагатай холбоотой харилцааг зохицуулсан байна. Үүнээс дүгнэвэл, Монгол Улсын прокурорын байгууллага хууль тогтоомжид туссан энэхүү байдал нь дэлхий нийтийн жишиг болон холбогдох байгууллагын дүгнэлт, зөвлөмж зэрэгт нийцэж байна.

1.2. Прокурорын байгууллагын эрх мэдлийн хамаарал

А. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Прокурорын байгууллага, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын хоорондын харилцан хамаарал нь прокурорын байгууллагын бие даасан байдлыг хангахад чухал үүрэгтэй. Монгол Улсын хувьд прокурорын байгууллага нь шүүх эрх мэдлийн бүрэлдэхүүн хэсэгт хамаардаг гэдгийг судлаачид дараах байдлаар дүгнэж байжээ.

Үндсэн хуулийн эхийг баригч, доктор, профессор Б.Чимид “Прокурор аль зүгт явна вэ?” гэх өгүүлэлдээ прокурорын хамаарагдах төрийн эрх мэдлийн салбарыг нарийн тодорхойлсон байдгийг дараах байдлаар хүргэе.

1930 онд Улсын 6-р их хурал “прокурор” хэмээх хууль сахиулагчийг бий болгох шийдвэр гаргаж Улсын Бага Хурлын Тэргүүлэгчид мөн оны 8 дугаар сарын 14-нд дүрмийг нь баталсан түүхтэй.

Анхны тэр дүрмээс нь үзвэл прокурорын байгууллага үүрэг зорилт, байршил, зохион байгуулалтын хамаарлаараа барууны нэлээд орны жишигт тун ойрхон байж. Одоогийн хэлдгээр Улсын Ерөнхий прокурорыг Хууль зүйн /“Шүүх яамны”/ дэд сайд хавсардаг, орлогч нь Улсын Дээд шүүх таслах газарт, орон нутгийн прокурор нь аймгийн шүүн таслах газарт /“шүүхийн прокурор” хэмээн нэршиж/ байнга сууж эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах хийгээд түүнд хяналт тавих гол чиг үүрэгтэй ажиллаж эхэлсэн аж.

Тэр үе бол “социализм” байгуулах зорилт томъёологдоогүй, нам нь төрийг жолоодох эсэх талаарх “баруун”, “зүүний” маргаан ид өрнөөд шийдэгдээгүй, нам-төр-аж ахуйг хутгах гажуудал гүн нэвтрээгүй, засаг төвлөрүүлэх тухай марксизм-лениннизмийн урсгал олныг эзэмдээгүй байсан цаг. Энэ бүхнээс хамааран Монгол төр ёсны уламжлал бүдгэрээгүй байсан тэр нөхцөлд ахмад үе маань прокурорын байгууллагыг анх зөв суурин дээр гаргаж ирсэн нь сургамжтай юм. Гэвч уг байдал төдий л удсангүй.

1933-1934 онд хөдөө, хотод анги нутгийн /хэсгийн/ шүүхүүдийг татан буулгаж үүргийг нь сум, хорооны захиргаанд шилжүүлсэнтэй холбогдуулан шүүх, прокурор хоёрыг бүх тогтолцоогоор нь Шүүх яаманд харьяалуулжээ. Сайд нарын зөвлөлийн

1934 оны 5 дугаар сарын 25-ны 15 дугаар хурлаас баталсан “Шүүх таслах ба прокурорын газруудын дүрэм”-ээр уул өөрчлөлтийг бататгасан байдаг. Энэ дүрмийн 4-т “Шүүх явдлын яам бол бүхий л улсын дотор шүүх ба прокурорын газруудыг ерөнхийлөн удирдах явдлыг” биелүүлнэ гэсний дээр 1 дүгээр зүйлд нь “шүүх прокурорын газруудын үндсэн зорилтууд”-ыг нэгтгэн тодорхойлсон. Ингэснээр прокурорыг шүүх эрх мэдэлд хамаатай, эцсийн нэг зорилготой, ерөнхий удирдлагын хувьд Хууль зүйн яамны харьяалалтай болгосон ажгуу. Энэ бүхэн прокурорыг төрийн байгууллагын тогтолцоонд хэрхэн байршуулах вэ гэсэн эрэл хайгуул байсан болов уу. Түүнчлэн прокурорын үүрэгт ерөнхий хяналтыг нэн тэргүүний болгож тодруулсан нь Зөвлөлтийн прокурорын жишгийг дагнан харгалзсан болов уу гэлтэй.

Шинэ Үндсэн хуульд нэгэнт тунхаглаж, бусад хуулиар тодруулсан Монгол Улсын Прокурорын байгууллагын статусыг өнөө хэрхэн тайлбарлаж болох вэ? Монголын төрийн байгууллагын шинэ тогтолцоонд прокурор чухам хаана юунд хамаарч, ямар байр суурь эзэлж байна? Түүний цаашдын хандлага хаашаа чиглэнэ вэ? гэсэн цөөнгүй асуудал сонирхол татсаар байна. Гэтэл одоо хэр олигтой судлаагүй л байна. Урьгалч үзэл нэвтэрч, хэн хүнгүй үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлдэг болсон цагт хүн бүр л өөр өөрийнхөөрөө өгүүлэх буй заа. Гэлээ ч Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, прокурорын үүрэг зорилт, тогтолцоо зэрэг шалгуурыг үндэс болговоос дараахи хэдэн шинжийг илэрхийлж болох буй.

1. Прокурорын байгууллага бол Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуулийн байгууллага мөн. Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно” гэж зааснаар нотлогдоно. Түүнчлэн “Монгол Улсын Прокурорын байгууллагын зохион байгуулалт, эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно” гэсэн нь ердийн биш “Үндсэн хуульчилсан хууль”-иар тодорхойлон зохицуулна гэсэн утгатай болно /Органик буюу “конституционный закон” гэдгээр ойлгож болно/.
2. Прокурорын байгууллага нь шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд шууд оролцдог гол байгууллага мөн. Ийн ангилахдаа Монгол Улсын Үндсэн хуулиар прокурорын статусыг “шүүх эрх мэдэл” гэсэн хэсэгт оруулан тодорхойлсныг иш үндэс болгож байна. Нөгөөтэйгүүр хөгжилтэй бусад орны эрдэмтдийн ангиллыг харгалзсан хэрэг л дээ. Бусад орныхтой жишиж “хөлөө олохгүйгээр” “Монголоороо байна” хэмээн мугуйдаж болохгүй. Бас учир утгыг нь сайтар олохгүйгээр даган баясаж ч болохгүй. Харин зөв ойлгож зохих байранд нь тавих хэрэгтэй. Тэгвэл илүү үр дүнд хүрэх нь лавтай билээ.

Барууны орнуудад прокурор ихэвчлэн Үндсэн хуулийн статусгүй байдаг. Өөрөөр хэлбэл тэнд прокурорын статусыг Үндсэн хуулиндаа тусгайлан тодорхойлдоггүй, харин ердийн хуулиар журамлан зохицуулдаг байна. Харин хүний эрх, төрийн бусад байгууллагын үйл ажиллагаанд холбогдох төдийд дурдсан зүйл зарим орны Үндсэн хуульд тохиолддог. Ийм хандлагын учир шалтгаан нь Үндсэн хуулийн төрийн эрх мэдлийг “Засгийн гурван салаа”-нд хуваарилсан байдагтай шууд холбоотой. Бас прокурор хэмээх албан тушаал хэрэглэдэггүй улс орон ч бий.

Сая дурдсан зарчим ямар агуулга, учир холбогдолтойг энд нотлон тайлбарлахыг зориогүй. Зөвхөн прокурорын шинэ статуст ямар холбогдолтой, яагаад Үндсэн хуулиар “шүүх эрх мэдэл”-д хамааруулсныг цухас тодруулах гэсэн юм.

Эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг онолын талаар үндэслэгчдийн нэг Шарль Луй Монтоскье /1689-1755/ “...гэмт хэргийн учир гэсгээн цээрлүүлэх, хувь этгээдийн сөргөлдөөнийг таслан шийдвэрлэх”-ийг шүүх эрх мэдэл хэмээн тодорхойлсон байдаг. Энэ нь “Шүүх эрүүгийн хэрэг, эрх зүйн маргаан шийднэ” гэсэн утгатай бөгөөд одоо ч “амьдарсаар буй” ойлголт шүү дээ. Үүнтэй прокурор ямар холбоо хамааралтай юм бэ гэдэг нь хуульчдад ойлгомжтой мэт боловч социал улс төр талаасаа бас л ээдрээтэй, будлиулсан асуудлын нэг.

Шүүн таслах ажил буюу шүүх эрх мэдэл бол явж явж гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн гэм бурууг нотлон тогтоож ял шийтгэх /гэм буруугүй бол цагаатгах/, засаг төр, хуулийн этгээд, хувь хүний хооронд үүссэн элдэв эрх зүйн маргаан, сөргөлдөөнийг эцэслэн шийдвэрлэж зөрчигдсэн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг сэргээн хангах явдал мөн. Сөргөлдөөнт байдалд хуулийг зөв тайлбарлаж, шударгаар хэрэглэх нь шүүхийн социал үүрэг юм. Энэ ажлыг бүх төрлийн, бүх шатны шүүх зөвхөн хуульд захирагдан эцэслэн шийдвэрлэдэг.

Хэрэг маргааны тухайд шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрээс дээгүүр хүчинтэй нь үгүй билээ. Дээр нь хууль л бий. Иймээс “хууль бол ярьдаггүй шүүгч, шүүгч бол ярьдаг хууль” гэж их Цицероны хэлсэн нь үнэнтэй. Харин шүүгч нь энэ хэмжээнд байгаа бол шүү.

Чухамхүү эцэслэн шийдвэрлэдэг тэр чанараар нь шүүх эрх мэдлийг шүүхүүд хэрэгжүүлнэ гэж Үндсэн хуульд заасан байдаг. Түүнээс биш бүгдийг шүүх ганцаар хийдэг гэсэн үг биш. Элдэв хэрэг, маргааныг үүсэхээс нь өмнө эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл, бас шийдсэний нь дараа ч их ажил ундардаг. “Гурил хийхийн тулд буудай тарьдаг, буудай ургуулахын тул газар боловсруулдаг.” гэхчлэн яриад байвал нэг ажлын нэг гинжин холбоо цааш үргэлжилнэ. Тэр лугаа адил шүүхээс эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэхийн өмнө хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах /энэ хоёрыг нэгтгээд мөрдөн шалгах/ тэр бүхэнд хууль ёсыг сахин биелүүлж байгаа эсэхийг хянаж, гажуудлыг арилгуулах зэргийн нарийн төвөгтэй их ажил ундардгийг бид мэднэ.

Шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсний дараа түүнийг биелүүлэх /эрүүгийн хэргийн хувьд ял эдлүүлэх/ ажиллагааг залгаж, түүнд бас хуулийг сахиж байна уу гэж хяналт тавих шаардлага гарна. Тэр бүхийг прокурор хянаж зөвшөөрөл олгож, татгалзаж, гажуудлыг арилгуулж, бас шүүхэд яллаж буюу яллагааг дэмжиж байгаагаараа шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд амин чухал бөгөөд үлэмжхэн үүрэг гүйцэтгэж буй хэрэг. Гэхдээ эцсийн шийдвэр гаргадаггүй. Тиймээс л “оролцогчийн” статустай гэсэн үг. Бас прокурорын үйл ажиллагаа өөрөө шүүхийн хяналтад байдаг.

Чухам ийм учраас л шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцогч гээд байгаа бөгөөд яллагчийн хувьд энэ нь шүүх хуралдаанд мэтгэлцэгч тал болон оролцоно гэдгээс хавьгүй өргөн ойлголт билээ.

Прокурор бол харьцангуй бие даасан тогтолцоо мөн боловч эцсийн дүнгээ шүүхийн тогтолцоонд түшиглэсэн байгууллагууд юм. Түүний үндсэн тогтолцоо ямар байх нь шүүхийн тогтолцоо ямар байхаас хамаарч байна. Монгол Улсын прокурорын байгууллагын тогтолцоо нь Улсын Ерөнхий прокурорын газар, аймаг нийслэлийн прокурорын газар, сум, сум дундын болон дүүргийн прокурорын газруудаас бүрэлдэж буй нь шүүхийн үндсэн тогтолцоог санагдуулж байгаа биз дээ.

Мөн хуульд дагнасан прокурор байж болно гэсэн нь шүүхийн тухай Үндсэн хуулийн заалттай холбоотой юм. Гагцхүү тэр тогтолцооны зарчмын үндэс нь шүүх шиг тус тусдаа бие даасан бус, доод шатных нь дээд шатныхаа прокурорт шатлан захирах төвлөрсөн удирдлагатайда оршино. Бас бус ялгаа бий ч энэ бол зохион байгуулалтын зарчмын нэг гол онцлог.

Төвлөрөл, хууль ёс, гадны нөлөөнд үл автах энэ гурав бол прокурорын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны зарчим мөн.

Товчхон тэмдэглэхэд Монгол Улсын прокурорын байгууллага цаашид шүүхтэй, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхтэй ихээхэн уялдаатай шинэчлэгдэх нь түүний гол хандлага байх болов уу. Юутай ч одоо зарим хүний мөрөөдөөд байгаа шиг “Ерөнхий хяналт нь бүрэн сэргээд” дөрөв дэх эрх мэдлийн байгууллага болж эргэн тогтохгүй буй заа. Тэгэхдээ өөр нэг чухал хандлагыг тэмдэглэх хэрэгтэй¹³.

Б. Гадаад улсуудын харьцуулсан судалгаа

“World Justice Project® (WJP)” байгууллагын 2021 оны “Rule of Law index” судалгааны тайлангаас эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үзүүлэлтээр хамгийн өндөр оноо авсан улсууд болон Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас(OECD) хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгааны тайланд авч үзсэн улсуудаас сонгон авч судалсан болно. Прокурорын байгууллага нь шүүх засаглалын хүрээнд, гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд, хосолсон байдлаар, тусад нь зохицуулах байдлаар гэх 4 төрлөөр төрийн эрх мэдлийн хамааралд оршдог байна.

Хүснэгт 7.2. Прокурорын байгууллага хамаарах төрийн эрх мэдэл/институт

Утга	Хамаарах улсууд	Эрх зүйн зохицуулалтууд
Шүүх засаглалын хүрээнд	Бүгд Найрамдах Финлянд Улс	Үндсэн хуульд зааснаар Прокурорын байгууллага нь шүүх эрх мэдэлд хамаарч байна ¹⁴ .
	Бүгд Найрамдах Австри Улс	Үндсэн хуулийн 3 дугаар бүлгийн В хэсэг буюу Шүүх эрх мэдлийн хэсэгт прокурорын байгууллага хамаарч байна ¹⁵ .
	Шведийн Хант Улс	Ерөнхий прокурор нь хууль эрх зүйн хөгжил, Дээд шүүхийн үйл ажиллагаа, захиргааны чиг үүргийг хариуцдаг ¹⁶ .
	Нидерланд Улс	Үндсэн хуульд прокурорыг 6 дугаар бүлэг буюу шүүх эрх мэдлийн хэсэгт оруулан хуульчилсан байна ¹⁷ .

13 Улсын ерөнхий прокурорын газар, *Прокурорын ном:прокурорын гарын авлага*, (УБ, 2000), 5-10 дахь тал.

14 Finland’s Constitution of 1999 with Amendments through 2011, Chapter 9, Холбоос:https://www.constituteproject.org/constitution/Finland_2011.pdf?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

15 Austria’s Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2009, Chapter III, Section B, Холбоос:https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

16 E-European justice: Legal professions – introduction, Холбоос:https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-se-en.do?member=1, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

17 Netherlands 1814 (rev. 2008), chapter 6, Холбоос:https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008?lang=en Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

Гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд	Норвегийн Хант Улс	Засгийн газар буюу гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаардаг Хууль зүйн яамны харьяа байгууллага юм ¹⁸ .
	Сингапур Улс	Үндсэн хуулийн 4 дүгээр хэсгийн 2 дугаар бүлэг буюу гүйцэтгэх засаглалын хэсэгт прокурорын байгууллагын талаар хуульчилсан учраас гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага байна ¹⁹ .
	Япон Улс	Прокурорын байгууллагын эрх мэдэл нь гүйцэтгэх засаглалд хамаардаг байна ²⁰ .
	Шинэ Зеланд Улс	Прокурорын байгууллага нь гүйцэтгэх засаглалын бүрэлдэхүүнд хамаардаг байна ²¹ .
Хосолсон байдлаар	Румын Улс	Үндсэн хуулийн 132-т прокурорын үйл ажиллагаа «Хууль зүйн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд» хамаардаг хэдий ч түүний бүрэн эрх хязгаарлагдмал, прокурортой хамаарах шүүх эрх мэдлийн хүрээнээс хэтэрч болохгүй ²² .
	Словени Улс	Прокурорын газар нь албан ёсоор гүйцэтгэх засаглалын нэг хэсэг юм. Харин Үндсэн хуулийн цэцийн 2013 оны шийдвэрт прокурорын байгууллагыг засгийн газрын бүтцэд оруулж болохгүй талаар тодорхойлсон. Энэ нь төрийн бусад байгууллагаас хянах тогтолцоог хязгаарлахад хүргэнэ гэж үзсэн ²³ .
Тусад нь зохицуулах байдлаар	Бүгд найрамдах Эстони Улс	Прокурорын тухай хуулийн 1-д «Прокурорын байгууллага нь хуулиас үүдэлтэй чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хараат бус бөгөөд энэ хууль, бусад хууль тогтоомж, тэдгээрийн үндсэн дээр гаргасан хууль тогтоомжийн дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг ²⁴ .” гэж зохицуулсан байдаг.

В. Олон улсын байгууллагын тайлан, зөвлөмж

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас(OECD) хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгааны тайланд энэ тухай судалсан.

Прокурорын хараат бус байдал нь шүүхийн хараат бус байдлын салшгүй үр дагавар болох бөгөөд үйл ажиллагааны чухал зарчим байх ёстой. Нөгөөтэйгүүр, прокурорууд шүүгчийн хараат бус байдлыг хүндэтгэж, хамгаалах ёстой.

Тиймээс тухайн судалгааны тайланд дараах зөвлөмжийг өгсөн байна.

- Прокурорын байгууллагын эрх мэдлээс хараат бус байх мөн чанар, хамрах хүрээг хуулиар тогтоох;
- Прокурор нь Шүүхийн байгууллагад харьяалагддаг бол хууль нь прокурор, шүүгчийн үүргийг тус тусад нь хангах ёстой бөгөөд хэрэв энэ нь боломжтой бол хоёр чиг үүргийг хэрхэн дараалан гүйцэтгэхийг зохицуулах ёстой²⁵.

18 Welcome to The Higher Prosecuting Authorities - The Director of Public Prosecutions and the Regional Public Prosecution Offices, Холбоос:<https://www.riksadvokaten.no/english/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

19 Singapore’s Constitution of 1963 with Amendments through 2016, Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Singapore_2016.pdf?lang=en Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

20 Japanese prosecutors and politicians keep up a delicate dance, Холбоос:<https://asia.nikkei.com/Politics/Japanese-prosecutors-and-politicians-keep-up-a-delicate-dance#:~:text=The%20right%20of%20prosecution%2C%20however,right%20to%20investigate%20the%20government.> Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

21 Court of New Zealand: “How is a judge appointed?”, Холбоос:<https://www.courtsofnz.govt.nz/learn-about-our-courts/how-is-a-judge-appointed#:~:text=The%20Attorney%2DGeneral%20is%20a,not%20influenced%20by%20party%20politics,> Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

22 Art. 132 of Romania’s Constitution. “(1) The prosecutors carry out their activity according to the principles of legality, impartiality and hierarchical control, under the authority of the minister of justice.”

23 Section 21-25 of Decision U-I-42/12-15 of Slovenia’s Constitutional Court, dated 7th February 2013

24 § 13 of Estonia’s Prosecutor’s Office Act.

25 OECD (2020), *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific*, p.23-27.

Г. Дүн шинжилгээ

Монгол Улсад прокурорын байгууллага нь Прокурорын тухай хуульд зааснаар Ерөнхийлөгчөөс хараат байгаа нь ажиглагдаж байна. Тухайлбал, Улсын Ерөнхий прокурорыг томилох, огцруулах, Прокурорын тангараг өргөх ёслолын журмыг батлах, Улсын Ерөнхий прокурор Ерөнхийлөгчийн хүсэлтийн дагуу дүгнэлт гаргах, Прокурорын зэрэг дэв тогтоох, олгох журмыг тогтоох, олгох, прокурорыг эрүүгийн хариуцлагад татах зөвшөөрөл олгох, Прокурорын мэргэжлийн дүрэм, мэргэжлийн зөвлөлийн ажиллах журмыг батлах, Прокурорын ёс зүйн дүрэм, ёс зүйн зөвлөлийн ажиллах журмыг батлах, Прокурорын сахилгын дүрмийг батлах, Прокурорын бэлгэдэл, далбаа, дүрэмт хувцас, энгэрийн тэмдгийн загвар, тэдгээрийг хэрэглэх журмыг батлах бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгч хэрэгжүүлдэг байна. Харин бусад орнуудын хувьд жишээ нь Прокурорын ёс зүйн дүрмийг өөр өөр субъектууд баталдаг байна. Тухайлбал парламентаар гаргасан хуулиар Армен, Япон гэх мэт улсууд, прокурорын зөвлөл болон хуульчдын зөвлөлийн гаргасан актаар Албани, Пакистан, Америкийн нэгдсэн улс гэх мэт улсууд, Ерөнхий прокурорын газрын актаар Латви гэх мэт улсууд тус тус Прокурорын ёс зүйн дүрмийг тодорхойлдог. Мөн түүнчлэн гүйцэтгэх засаглалын шийдвэрээр гаргасан журмаар мөн зохицуулж болдог байна.²⁶

Прокурорын байгууллага нь төрийн байгууллага болохынхоо хувьд төрийн эрх мэдлийн засаглалд хамаарах нь зүй ёсны хэрэг билээ.

Дэлхийн улс орнуудад прокурорын байгууллага нь ихэвчлэн шүүх засаглалаас хамаарсан, гүйцэтгэх засаглалаас хамаарсан, хосолсон, бие даасан салбар гэх байдлаар зохион байгуулагдсан байна.

Тийнхүү прокурорын байгууллага нь аль ч эрх мэдлээс хамаарсан прокурорын байгууллага нь хараат бус байх мөн чанар, хүрээг хуулиар тогтоож өгөх, мөн прокурор, шүүгчийн үйл ажиллагаатай холбоотой хуулийг тус тусад нь байлгах нь зүйтэй байна.

Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуульд заасан болон судлаачдын үзэж буйгаар прокурорын байгууллага нь шүүх эрх мэдлийн хүрээнд хамаарагдахаар байна.

Прокурорын хараат бус ажиллах үйл ажиллагааны зарчмыг Прокурорын тухай хуульд тусгасан ч Ерөнхийлөгчөөс хамааралтай буюу гүйцэтгэх эрх мэдлээс хамааралтай үйл ажиллагаагаа явуулах байдал байсаар байна.

26 OECD (2020), *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific*, p.126.

1.3. Прокурорын байгууллагын бүтэц

А. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Прокурорын байгууллага болон түүний бүтцийг Монгол Улсад Прокурорын тухай хуулиар зохицуулдаг. Прокурорын тухай хуулийн 42.1-т “Прокурорын байгууллага Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт эрүүгийн болон зөрчлийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг нэг мөр хангуулах, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох чиг үүрэг бүхий, хараат бус, бие даасан шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцогч байгууллага мөн.” гэж зохицуулсан байна. Харин бүтэц, тогтолцооны тухайд Прокурорын тухай хуулийн 43 дугаар зүйл, прокурорын байгууллагын албан тушаалын бүрэлдэхүүний хувьд 44 дүгээр зүйлд тус тус тусгагджээ. Прокурорын байгууллага Улсын ерөнхий прокурорын газар, аймаг, нийслэлийн прокурорын газар, сум буюу сум дундын, дүүргийн прокурорын газраас бүрдэхээр зохицуулсан. Прокурорын хяналтын ажлын онцлогийг харгалзан дагнасан прокурорын газар байгуулж болно. Аймаг, нийслэл, дагнасан болон сум буюу сум дундын, дүүргийн прокурорын газрыг нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын нягтаршил, ажлын шаардлагыг харгалзан Улсын ерөнхий прокурорын саналаар Монгол Улсын Их Хурал байгуулна. Улсын ерөнхий прокурорын газрын дэргэд эрүүгийн болон зөрчлийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах, прокурорыг мэргэшүүлэх сургалт, судалгааны нэгж байна. Улсын ерөнхий прокурорын газарт эрүүгийн хэргийн төв архив, аймаг, нийслэл, дагнасан прокурорын газарт түүний салбар архив ажиллана. Улсын ерөнхий прокурор, аймаг, нийслэл, дүүрэг, дагнасан прокурорын газрын ерөнхий прокурорын дэргэд зөвлөл ажиллана. Зөвлөлийн бүрэн эрх, ажиллах журмыг Улсын ерөнхий прокурор тогтооно. Харин прокурорын албан тушаалын бүрэлдэхүүний хувьд Улсын ерөнхий прокурорын газарт Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч, туслах прокурор, ахлах прокурор, хяналтын прокурор, аймаг, нийслэл, дүүрэг, дагнасан прокурорын газарт аймаг, нийслэл, дүүрэг, дагнасан прокурорын газрын ерөнхий прокурор, түүний орлогч, ахлах прокурор, хяналтын прокурор, Сум буюу сум дундын прокурорын газарт сум буюу сум дундын ерөнхий прокурор, хяналтын прокурор тус тус ажиллана. Мөн прокурорын газар нь газар, хэлтэс, алба, тасгийн зохион байгуулалттай байж болно. Орлогч, туслах прокурор, ахлах прокурор нь зохион байгуулалтын бүтцийн нэгжийг удирдаж болно.

Б. Гадаад улсуудын харьцуулсан судалгаа

World Justice Project® (WJP)” байгууллагын 2021 оны “Rule of Law index” судалгааны тайлангаас эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үзүүлэлтээр хамгийн өндөр оноо авсан улсууд болон Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас (OECD) хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгааны тайланд авч үзсэн улсуудаас сонгон авч судалсан болно.

Хүснэгт 7.3. Прокурорын байгууллагын бүтцийн харьцуулалт

Улс	Прокурорын байгууллагын бүтэц
Норвегийн Хант Улс	Улсын ерөнхий прокурор, Бүс нутгийн 10 прокурор, Зохион байгуулалттай болон хүнд гэмт хэргийн үндэсний прокурорын газар, Хүрээлэн буй орчин болон эдийн засгийн гэмт хэргийн үндэсний прокурорын газар, Цагдаагийн 12 байгууллага, Үндэсний мөрдөх албанаас бүрдэнэ ²⁷ .
Бүгд Найрамдах Финлянд Улсын	Улсын Ерөнхий Прокурорын газар, Бүс нутгийн прокурорын газар, Аландын прокурорын газраас бүрддэг ²⁸
Бүгд Найрамдах Австри Улс	Прокурорын тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд “Бүс нутгийн шүүх бүрийн дэргэд эрүүгийн хэрэг эрхэлдэг прокурорын газар, дээд шатны шүүх бүрийн дэргэд улсын ерөнхий прокурор, Дээд шүүхийн дэргэд ерөнхий прокурорын газар байдаг ²⁹ .”
Албани Улс	Улсын ерөнхий прокурор, Улсын Мөрдөн байцаах газар, давж заалдах шатны шүүхийн харьяа прокурорын газар, анхан шатны прокурорын газраас бүрддэг.
Шинэ Зеланд Улс	Ерөнхий прокурорын орлогч тэргүүтэй Ерөнхий прокурорын хэлтэс, Ерөнхий прокурорын орлогч тэргүүтэй Хууль зүйн эрсдлийн хэлтэс, Ерөнхий прокурорын орлогч тэргүүтэй гэмт хэргийн хэлтэс, Гүйцэтгэх захирлын орлогчоор удирдуулсан стратеги ба корпорацийн хэлтэс, Системийн удирдлагын дэд ерөнхий хуульчаар ахлуулсан системийн манлайллын хэлтсээс тус тус бүрддэг байна ³⁰

Дээрх байдлаар улс орон бүр өөр өөрийн хэлбэрээр прокурорын байгууллагын бүтцийг тодорхойлдог байна. Гэхдээ улсуудад нийтлэг ажиглагдаж буй зүйл нь улс орон бүр Улсын Ерөнхий прокурор буюу прокурорын байгууллагын удирдлагатай байдаг бөгөөд Улсын Ерөнхий прокурорын тусдаа газартай байна.

В. Дүн шинжилгээ

Монгол Улсын хувьд Прокурорын тухай хуулиар прокурорын байгууллагын бүтцийг тодорхойлсон бөгөөд Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт эрүүгийн болон зөрчлийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг нэг мөр хангуулах, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох чиг үүрэг бүхий, хараат бус, бие даасан шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцогч байгууллага байна.

1.4. Прокурорын байгууллагын зохион байгуулалт

Монгол Улсад Прокурорын тухай хуульд прокурорын үйл ажиллагааны зарчмыг ерөнхийд нь тусгасан байна. Үүнд хуулийг нэг мөр хэрэглэх, хүний эрх, эрх чөлөө, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байх, хараат бус, бие даасан байх, ил тод, нээлттэй байх зарчмуудыг тусгасан байна. Мөн тус хуулийн 43 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт зааснаар прокурорын газрын зохион байгуулалт, бүтэц, орон тоог Улсын ерөнхий прокурор тогтоохоор хуульчилжээ.

27 Мөн тэнд.

28 Act on the Prosecution Service (439/2011, amendments up to 738/2015 included), Section 2, Холбоос:https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110439_20150738.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

29 Bundesgesetz vom 5. März 1986 über die staatsanwaltschaftlichen Behörden (Staatsanwaltschaftsgesetz – StAG), Холбоос:<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000842>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18

30 New Zealand Crown Law Office: Organisational overview new zealand prosecution office, Холбоос:<https://www.crownlaw.govt.nz/about-us/law-officers/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

Тухайлбал Улсын Ерөнхий Прокурорын 2015 оны 7 дугаар сарын 2-ны өдрийн А/77 дугаар тушаалын дөрөвдүгээр хавсралтаар Дүүргийн прокурорын газрын бүтэц, зохион байгуулалт, тавдугаар хавсралтаар Нийслэл, Тээвэр, Дүүргийн прокурорын газруудын орон тоо, зохион байгуулалтыг баталсан.

Прокурорын байгууллагын дотоод зохион байгуулалт нь прокурорын бие даасан байдлыг тодорхойлдог гол хүчин зүйлүүдийн нэг юм. Прокурорын байгууллага нь шаталсан бүтэцтэй байж болох ч прокурорууд оногдуулсан хэргийн талаар шийдвэр гаргахдаа хараат бус байх ёстой. Энэ талаар олон улсын байгууллагууд дүгнэлт, зөвлөмжийг гаргасан ба прокурорын байгууллагын зохион байгуулалт ямар байх ёстойг тусгасан байдаг.

Европын зөвлөлийн зөвлөмжид “Прокурорын зохион байгуулалт, дотоод үйл ажиллагааны хувьд, тухайлбал хэргийг хуваарилах, дахин хуваарилахтай холбоотойгоор шударга, хараат бус байх шаардлагыг хангаж, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны хэвийн үйл ажиллагааг, ялангуяа хууль зүйн мэргэшлийн түвшинг нэмэгдүүлэх, асуудал бүрт зориулагдсан мэргэшсэн прокурорыг бий болгох ёстой. Үүнд, “а. Прокурорын шударга, тууштай, үр ашигтай үйл ажиллагааг дэмжихийн тулд улс орнууд дараах зүйлийг эрэлхийлэх ёстой.” гээд “Зохион байгуулалтын шаталсан аргуудыг нэн тэргүүнд анхаарч үзэх, гэхдээ ийм зохион байгуулалтын арга нь үр дүн муутай, хүнд суртлын бүтцийг үүсгэхгүй байх.”³¹ гэж зохион байгуулалтын арга, хэлбэрийг тодорхойлсон байна.

Венецийн комиссын тайланд “Прокурорын байгууллагын хараат бус байдал нь ерөнхий прокуророос бусад прокурорын “дотоод хараат бус байдлаас” ялгагдах ёстой гэж дүгнэсэн. Шаталсан захирах тогтолцоонд прокурорууд дээд албан тушаалтнаасаа гаргасан заавар, чиглэл, зааварчилгааг дагаж мөрддөг. Хараат бус байдал нь явцуу утгаараа ерөнхий прокуророос бусад прокурорууд хуулиар олгогдсон үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэхдээ дээд албан тушаалтнаасаа зөвшөөрөл авах шаардлагагүй, үйл ажиллагааг нь баталгаажуулах шаардлагагүй тогтолцоо гэж үзэж болно. Ерөнхий прокуророос бусад прокурорууд шатлан захирагчаас хөндлөнгөөс оролцохгүй байх баталгааг ихэвчлэн чухалчилдаг. Зохисгүй зааварчилгаанаас зайлсхийхийн тулд прокурорын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцохгүй байх баталгааны жагсаалтыг боловсруулах нь чухал юм³².” гэж мөн тодорхойлсон байна.

Олон Улсын Эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрэмд “Европын Прокуроруудын Зөвлөл (CCPE) нь Европын Зөвлөлийн Сайд нарын хорооноос прокурорын талаарх Европын хэм хэмжээ, зарчмуудыг гаргаж өгөхийг хүссэний дагуу дараах асуудлаар тохиролцсон:

Ихэнх прокурорын байгууллагын зохион байгуулалт нь шаталсан бүтэц дээр суурилдаг. Шатлалын янз бүрийн давхаргын хоорондын харилцааг тодорхой, хоёрдмол утгагүй, тэнцвэртэй зохицуулалтаар зохицуулах ёстой. Хэргийг томилох, дахин хуваарилах нь шударга ёсны шаардлагыг хангасан байх ёстой³³.” гэж мөн авч үзжээ.

31 Council of Europe, Recommendation Rec(2000)19

32 Venice Commission Report.

33 Rome Charter, XIV.

Дээрхээс дүгнэвэл олон улсын байгууллагуудын дүгнэлт, зөвлөмжид Прокурорын байгууллага нь шаталсан тогтолцоо буюу иерархи тогтолцоогоор зохион байгуулагдах ёстойг дурдаад зохион байгуулалтын хувьд ямар нэгэн хүнд сурталгүй, тодорхой, үр дүнтэй, прокурорын хөндлөнгийн нөлөөллийг арилгасан, прокурорын хараат бус байдлыг хангасан байдлаар зохицуулах нь зүйтэй гэх байдлаар тусгагджээ. Тиймээс энэхүү прокурорын шатлан захирах зохион байгуулалтын хэлбэрийг судлах ёстой юм.

1.4.1. Прокурорын байгууллагын шаталсан зохион байгуулалт

А. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улсын хувьд Прокурорын байгууллагын шаталсан тогтолцоог Монгол Улсын Прокурорын тухай хуулийн 6, 7, 9, 10 дугаар зүйлүүдэд тус тус тодорхойлсон байна. Ингэхдээ прокурорын үйл ажиллагааны зарчим болон дээд шатны прокурорын харилцаа байдлаар зохицуулжээ.

Прокурорын үйл ажиллагаа нь нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байх зарчимд суурилна. Прокурор дээд шатны прокурорын өмнө ажлаа хариуцна. Прокурор дээд шатны прокурорын хууль ёсны шийдвэр, даалгаврыг заавал биелүүлнэ. Дээд шатны прокурор прокурорын үйл ажиллагаа, шийдвэрийн талаарх гомдлыг хянан шийдвэрлэх, хууль бус, үндэслэлгүй шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх, буцаан авах эрхтэй. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол дээд шатны прокурорын тодорхой бүрэн эрхийг Улсын ерөнхий прокурорын шийдвэрээр бусад прокурорт шилжүүлж болно. Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч, туслах прокурор, аймаг, нийслэл, дүүрэг, сум буюу сум дундын, дагнасан прокурорын газрын ерөнхий прокурорыг дээд шатны прокурор гэж ойлгоно.

Прокурор шийдвэрээ хуульд нийцүүлэн хараат бусаар гаргана. Прокурорын шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаа явуулахад нь хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөх, хууль бус шийдвэр гаргуулахаар дарамт шахалт үзүүлэхийг хориглоно. Прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаанд албан тушаалтан, хүн, хуулийн этгээд хууль бусаар нөлөөлөх, хөндлөнгөөс оролцохыг хориглоно.

Прокурорын шийдвэрийн талаар дээд шатны прокурорт гомдол гаргасан нь түүнийг биелүүлэхээс татгалзах үндэслэл болохгүй.

Дээд шатны прокурор доод шатны прокурорын шийдвэрийг дараах тохиолдолд заавал хянана. Үүнд:

- Мөрдөгч санал, өмгөөлөгч хүсэлт гаргасан;
- Хүн, хуулийн этгээд, албан тушаалтнаас гомдол, мэдээлэл ирүүлсэн;
- Хэрэг бүртгэлтийн хэргийг хаасан, мөрдөн байцаалтын хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон, түдгэлзүүлсэн;
- Прокурор хянан шалгах ажиллагаа явуулсан;
- Шүүхийн шийтгэх тогтоолыг биелүүлэхтэй холбогдуулж гаргасан прокурорын дүгнэлтийг шүүх хэрэгсэхгүй болгосон;
- Улсын яллагч шүүх хуралдаанд яллахаас татгалзсан;
- Шүүх хэргийн зүйлчлэлийг өөрчилсөн;
- Шүүгдэгчийг цагаатгасан.

Дээрх заалтууд тодорхой хэргийн нотлох баримтыг прокурор өөрийн дотоод итгэлээр үнэлэхэд хамаарахгүй. Нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байх зарчим

нь хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, ял эдлүүлэх ажиллагаанд тавих прокурорын хяналтыг хэлбэрэлтгүй хэрэгжүүлэхэд чиглэгдэнэ. Нөгөөтэйгүүр, прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт энэхүү зарчимд тулгуурласнаар хуулийг нэг мөр хэрэглэх зарчим үйлчлэх зайлшгүй нөхцөл бүрддэг.

Нэгдмэл төвлөрсөн байх зарчмын гол онцлог нь давхар хяналтын тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд нэн чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэхүү зарчмыг баримталж ажилласнаар дээд шатны прокуророос баримталж буй бодлогын арга хэмжээ доод шатандаа түргэн шуурхай, нэг мөр хэрэгжих, прокурорын өдөр тутмын үйл ажиллагаатай холбогдуулан иргэд, байгууллагын зүгээс гаргасан гомдлыг цаг алдалгүй шийдвэрлэх, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах, удирдлагын зүгээс прокуроруудыг хуульд заасан үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь нэгдсэн бодлого, мэргэжлийн удирдлагаар хангах зэрэг олон талын ач холбогдолтой юм.

Доод шатны прокурор нь зөвхөн дээд шатны прокурорын өмнө ажлаа хариуцан тайлагнах бөгөөд өөр ямар ч байгууллага, албан тушаалтны өмнө тайлагнахгүй. Энэ нь прокурор гадны нөлөөнд үл автах зарчмын мөн чанарыг илэрхийлнэ.

Прокурор бүр прокурорын байгууллагын нэгдмэл тогтолцоог төлөөлж үйл ажиллагаагаа явуулах бөгөөд тэд зарчмын хувьд адил хэмжээний бүрэн эрхтэй байдаг. Тухайлбал, дүүргийн прокурор (дээд шатны прокурор) эрүүгийн хэрэг материалыг хянах явцад түүний эдлэх эрх хэмжээ, хуулийг хэрэгжүүлэх талаар авч буй арга хэмжээ бусад хяналтын прокуроруудынхтай адил байдаг. Харин зарим прокурорт хуулиар тусгайлан эрх олгосон тохиолдолд тэдний бүрэн эрхийн байдал ялгавартай болж ирдэг. Өөрөөр хэлбэл, дээд шатны прокурор нь хуулиар тусгайлан олгосон бүрэн эрхийг доод шатны прокурорт шилжүүлж болохгүй, тухайлбал, харьяа прокуроруудыг томилох, чөлөөлөх эрх зөвхөн Улсын ерөнхий прокурорт хуулиар олгогддог. Харин хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох прокурорын бүрэн эрхийг шилжүүлж болно. Дээд шатны прокурор нь доод шатны прокурорын шийдвэрийг түүний эрх зүйн хэлбэрээс үл хамааран хүчингүй болгох, өөрчлөх буюу буцаан авч болдог бол прокурорын зөвшөөрлийг хүчингүй болгодог.

Доод шатны прокурорын үйл ажиллагаа, шийдвэрийн талаар зөвхөн дээд шатны прокурорт гомдол гаргах бөгөөд өөр байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан гомдлыг тухайн этгээд дээд шатны прокурорт нь шилжүүлж шийдвэрлүүлнэ. Харин дээд шатны прокурорт ийнхүү гомдол гаргасан нь түүнийг биелүүлэх явдлыг зогсоохгүй.

Нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байх зарчим нь прокурорын үйл ажиллагаа нь нэгдмэл шинжтэй байх, нөгөө талаас төвлөрсөн удирдлагатай байх гэсэн хоёр үзэл санааг илэрхийлдэг.

Нэгдмэл байх зарчим нь нэг прокурор нөгөөгөө орлон ажиллах бололцоог олгодог. Дээд шатны прокурор нь хуулиар өөрт нь тусгайлан хариуцуулснаас бусад өөрийн ажлын чиг үүргийг гүйцэтгүүлэхээр доод шатны прокурорт даалгахын зэрэгцээ зарим тохиолдолд доод шатны прокурорын гүйцэтгэвэл зохих үүргийг өөртөө авч биечлэн гүйцэтгэдэг. Үүний зэрэгцээ прокурор бүр прокурорын хяналттай холбоотой асуудлыг дангаараа шийдэх эрхтэй, түүнийхээ хууль зүйн үр дагавар, хариуцлага хүлээнэ. Бүх тушаал, зааврыг дээд шатны прокурор гаргаж, үүнийг

доод шатны прокурор заавал биелүүлнэ.

Төвлөрсөн удирдлагатай байх зарчим нь прокурорын системд хамаарагддаг бөгөөд прокурорын байгууллагын харьяалан захирах журам зөвхөн босоо тэнхлэгийн дагуу хэрэгжинэ. Доод шатны прокурор нь дээд шатны прокурортоо захирагдаж, харин нийт прокурорууд Улсын Ерөнхий прокурорт захирагдаж, бүх прокуроруудыг Улсын ерөнхий прокурор томилдог. Дээд шатны прокурор нь өөрт нь захирагдаж байгаа прокуроруудын ажлын талаар бүрэн хариуцлага хүлээх ёстой³⁴.

Б. Гадаад улсуудын харьцуулсан судалгаа

World Justice Project® (WJP) байгууллагын 2021 оны “Rule of Law index” судалгааны тайлангаас эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үзүүлэлтээр хамгийн өндөр оноо авсан улсууд болон Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас (OECD) хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгааны тайланд³⁵ авч үзсэн улсуудаас 9 улсыг сонгон авч судалсан болно.

Хүснэгт 7.4. Прокурорын байгууллагын шаталсан зохион байгуулалтыг харьцуулсан нь

Улс	Шаталсан зохион байгуулалтыг зохицуулсан байдал
Норвегийн Хант Улс	Цагдаагийн дарга нар нь Улсын Ерөнхий прокуророос доогуур зэрэглэлтэй, орон нутгийн улсын прокурор, улсын яллагч нь цагдаагийн алба хаагчид шууд тушаал өгч болно. Дээд шатны эрүүгийн байцаан шийтгэх байгууллага нь харьяа эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хамаарах хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн хариуцах, эсхүл шийдвэрээр хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг өөр харьяа прокурорын байгууллагад шилжүүлж болно. Улсын ерөнхий прокурор зарим ангиллын хэргийн мөрдөн байцаалтын ажиллагааг тухайн хэрэгт хамаарахаас өөр албан тушаалтан явуулах журмыг тогтоож болно. Прокурорын байгууллагын дараах захиргааны шийдвэрийг тайлбарыг харгалзан шууд дээд шатны прокурорын байгууллагад гомдол гаргаж болно. -яллахгүй байх шийдвэр. -яллахаас татгалзах шийдвэр. -нэмэлт торгуулийн хуудасны асуудал. -яллах дүгнэлтийн тухай асуудал. -459 дүгээр зүйлд заасны дагуу шийдвэр (ял биелүүлэхийг хойшлуулах). Улсын ерөнхий прокурорт гомдол гаргах эрхгүй ³⁶ .
Бүгд Найрамдах Финлянд Улс	Прокурор ялыг хянан шийдвэрлэхдээ хараат бус, бие даасан байдаг. Прокурор нь улсын хэмжээнд прокурорын эрх мэдэлтэй байдаг. Дүүргийн шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулсан прокурор нь түүний зөвшөөрснөөр дүүргийн шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах, давж заалдах гомдолд хариу өгөх, үндсэн хуралдаанд оролцох, шүүх хуралдаанд оролцох үүргийг өөр прокурорт шилжүүлж болно. Ерөнхий прокурор нэг хэрэгт нэгээс олон прокурор томилж болно. Үүний зэрэгцээ тэдгээрийн хоорондын хариуцлагын хуваарилалтыг тогтооно. Дүүргийн Прокурор нь харьяа прокуроруудад ийм тушаал гаргаж болно ³⁷ .

34 Б.Цэрэнбалтав, Б.Амарбаясгалан, *Прокурорын хяналт*, (УБ, 2009), 113-115 дахь тал.

35 OECD (2020), *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific*, p.73-78.

36 The Criminal Procedure Act of Norway, Act of 22 May 1981 No. 25, Article 58, 59, 60, Холбоос: <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19810522-025-eng.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

37 Act on the Prosecution Service (439/2011, amendments up to 738/2015 included), Section 7, Холбоос: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110439_20150738.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18

Австри Улс	Шаталсан байдлаар зохион байгуулагддаг бөгөөд Улсын Ерөнхий прокурорын газар, эцэст нь Холбооны Хууль зүйн сайдын зааварчилгааг дагаж мөрддөг ³⁸ . Улсын Ерөнхий прокурорын газар нь доод шатны прокурорын байгууллагын үйл ажиллагааг дээд шатны прокурорын байгууллагуудтай ижил хянадаггүй ³⁹ .
Албани Улс	Прокурорын тухай хуульд 46, 48-р зүйлд ерөнхий заавал биелүүлэх болон заавал биелүүлэх албагүй зааврын үндэслэлийг тусгасан болно.
Армени Улс	Прокурорын албаны тухай хуулийн 32-р зүйлд дээд болон харьяалах прокурорын хоорондын харилцааны үндсэн дүрмийг тогтоож, дээд шатны прокурорын даалгавар, заавар нь хууль бус, үндэслэлгүй бол заавал биелүүлэх шаардлагагүйг ерөнхий дүрэм болгон тогтоосон. Бусад бүрэн эрхээс гадна харьяа прокурорын чиг үүргийн биелэлтийг шууд дарга нь шалгаж, хууль зөрчсөн үйлдэл илрүүлсэн тохиолдолд түүнд үүрэг, даалгавар өгдөг. Дээд шатны прокурор нь доод шатны прокурорын үндэслэлгүй, хууль бус үйлдэл, үйлдэл, эс үйлдлийг хүчингүй болгох, өөрчлөх эрхтэй.
Бүгд найрамдах Эстони Улс	Хууль зүйн яам, Улсын ерөнхий прокурор энэ албанд хяналт тавьж ажилладаг. Хууль зүйн яамнаас хэрэгжүүлж буй хяналт нь прокурорын хяналт шалгалт, эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа, шүүх дэх яллах талыг төлөөлөх үйл ажиллагаанд хамаарахгүй. Дүүргийн прокурорын газруудад Ерөнхий прокурорууд хяналт тавьдаг. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд зааснаар шүүхийн өмнөх байцаан шийтгэх ажиллагааны хууль ёсны, үр дүнтэй байдлыг хангах зорилгоор прокурор, мөрдөн байцаах байгууллагын үйл ажиллагааны хууль ёсны, үр дүнтэй байдлыг хангах зорилгоор Ерөнхий прокурор нь прокурор, мөрдөн байцаах байгууллагад ерөнхий үүрэг даалгавар өгч болно.
Литва Улс	Прокурорын байгууллагын тухай хуульд зааснаар прокурор Улсын ерөнхий прокурор (түүний орлогч), нутаг дэвсгэрийн прокурорын газрын ахлах прокурор (түүний орлогч нар)-оос гаргасан тушаал, захирамж, заавар, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, ажлыг зохион байгуулах журмыг тогтоосон шийдвэрээс бусад шийдвэрийг дагахгүй. Үүний зэрэгцээ дээд шатны прокурор доод шатны прокурорт хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ямар шийдвэр гаргах тухай тушаал өгөх ёсгүй. Прокурор хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны шийдвэрийн талаар дээд шатны прокуророос зааварчилгааг бичгээр өгөхийг шаардах эрхтэй. Дээд шатны прокурор үндэслэл бүхий шийдвэрээр доод шатны прокурорын шийдвэрийг хүчингүй болгож болно. Прокурорын байгууллагын журамд Улсын ерөнхий прокурорын газар, бүс нутгийн прокурорууд чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ эрх мэдэл, ур чадварыг тодорхойлсон байдаг.
Украин Улс	Ерөнхий прокурорын газар, Авлигатай тэмцэх дагнасан прокурорын газрууд (бие даасан боловч Улсын ерөнхий прокурорын газрын бүтцэд), бүс нутгийн болон орон нутгийн прокурорын газруудаас бүрдсэн босоо бүтэцтэй. Дээд шатны прокурор нь харьяалах прокурорт заавал биелүүлэх захиргааны болон байцаан шийтгэх заавар өгч болно. Прокурор хууль бус тушаалыг бичгээр өгөөгүй бол хууль ёсны эргэлзээтэй зааврыг дагаж мөрдөхгүй.
Камбож Улс	Хууль зүйн сайд нь Прокурорын албаны дарга бөгөөд бүх шатны прокурорын тушаалыг гаргах эрхтэй. Улсын дээд шүүхийн харьяа Ерөнхий прокурор нь Улсын ерөнхий прокурорын бүх орлогч, Улсын дээд шүүхийн харьяа прокуроруудыг бүрэн хариуцах эрхтэй. Улсын Ерөнхий прокурорын орлогч, Улсын дээд шүүхийн дэргэд байгаа прокурорын дүгнэлтийг шүүх хуралдаан болохоос өмнө Улсын ерөнхий прокурорт шалгуулна. Улсын ерөнхий прокурор дүгнэлтийг эс зөвшөөрч, дүгнэлт гаргагч нь түүний заалтыг мөрдөхөөс татгалзвал Улсын ерөнхий прокурор хэргийг өөр орлогч, прокурорт шилжүүлж, эсхүл өөрт нь шилжүүлж болно. Харин шүүх хуралдааны үеэр Улсын ерөнхий прокурорын орлогч, Улсын дээд шүүхийн хяналтын шатны прокурорууд хэргийн талаар өөрийн санал, дүгнэлтээ амаар илэрхийлдэг бөгөөд энэ нь бичгээр гаргасан дүгнэлтээс зөрүүтэй байвал сахилгын шийтгэл ногдуулахгүй. Давж заалдах шатны шүүхийн харьяа Улсын ерөнхий прокурор, тухайн байгууллагын прокурорын үйл ажиллагаа, Анхан шатны шүүхийн дэргэдэх прокурор өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах бүх прокурорт ижил төрлийн эрх олгоно.

38 The prosecutors, Холбоос: <https://www.justiz.gv.at/home/justiz/justizbehoerden/staatsanwaltschaften.8ab4a8a422985de30122a92877dc6347.de.html#:~:text=Die%20Staatsanwaltschaften%20sind%20von%20den,des%20Bundesministers%20f%C3%BCr%20Justiz%20gebunden,S%C3%BCnd%202022.10.18>.

39 Stellung in der Weisungshierarchie: Was ist die Generalprokuratur?, Холбоос:<https://www.generalprokuratur.gv.at/information/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18

В. Олон улсын байгууллагын тайлан, зөвлөмж

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас (OECD) хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгааны тайланд дараах дүгнэлт, зөвлөмжийг өгчээ.

Прокурорын байгууллага нь шаталсан зохион байгуулалтын бүтэцтэй байдаг. Дээд шатны прокурор нь харьяалах прокурорт заавал биелүүлэх үүрэг даалгавар өгч болох боловч захирах мөн чанар, хяналтын зэрэг нь өөр байж болохыг дээрх жишээнүүд харуулж байна. Зарим улс орнууд прокурорын процессын шийдвэрт нөлөөлөх шатлалын эрх мэдлийг хязгаарладаг бол бусад улсын хууль тогтоомжид прокурорын шатлалын янз бүрийн давхаргын хоорондын тэнцвэртэй харилцааг зохицуулж, дээд албан тушаалтнуудад өргөн сонголттой эрх мэдлийг олгодоггүй.

Шатлалаас өгсөн үүрэг даалгаврын талаар прокурорын дотоод хараат бус байдлын стандарт байхгүй ч тухайн хэргийг шийдвэрлэхдээ бие даасан байдлыг хангах, үүний үр дүнд хүлээх хариуцлагыг зохих ёсоор анхаарч үзэх хэрэгтэй.

Прокуроруудын үйл ажиллагааны хараат бус байдал нь ялангуяа өндөр түвшний авлигын хэрэг, төрийн өндөр албан тушаалтны эрх мэдлээ урвуулан ашигласан бусад хэргийг мөрдөн шалгахад онцгой үнэ цэнэтэй бөгөөд энэ нь яллах ажиллагаанд итгэх итгэл, шударга байдлыг дээшлүүлдэг.

Тиймээс дээд шатны прокуроруудын эрх мэдлийн зохицуулалтыг хуульчлах ёстой бөгөөд шүүхэд хэрэг танилцуулж байгаа прокурор шүүх хуралдаанд оролцохдоо хараат бус байх ёстой⁴⁰.

Г. Дүн шинжилгээ

Монгол Улсын прокурорын байгууллагын зохион байгуулалт тэр тундаа шаталсан зохион байгуулалтын талаар Монгол Улсын Прокурорын тухай хуульд авч үзсэн байна. Ингэхдээ прокурорын байгууллага нь шаталсан зохион байгуулалттай байхыг тус хуульд нэгдмэл, төвлөрсөн байдлаар зохион байгуулах зарчим болгож оруулсан бөгөөд прокурор нь дээд шатны прокурорын хууль ёсны шийдвэрийг дагах, дээд шатны прокурор нь доод шатны прокурорын хууль бус шийдвэрийг хянах, прокурор нь нотлох баримтыг үнэлэх болон үйл ажиллагаагаа явуулахдаа хэнээс ч хараат бус үйл ажиллагаагаа явуулах зэрэг онцлогийг тусгажээ. Мөн түүнчлэн дээд шатны прокурор нь доод шатны прокурорын шийдвэрийг заавал хянах ёстой нөхцөл байдлуудыг мөн хуульчилжээ.

Гадаад улсуудын тухайд дэлхийн бүх улс оронд прокурорын байгууллага нь шаталсан тогтолцоогоор үйл ажиллагаагаа явуулдаг болох нь харагдаж байна. Тухайн улсуудын хувьд прокурорын байгууллага нь дээд шатны прокурорууд доод шатны прокуроруудад хяналт тавих, хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, үүрэг даалгавар өгөх, дээд шатны прокурорын хууль бус шийдвэрийг дагахгүй байх нийтлэг шинжүүд, заавал дээд шатны прокуророос хянах нөхцөл байдлыг тусгах гэх мэт тусгайлсан шинжүүд тус тус илэрч байна.

40 OECD (2020), *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific*, p.73-78.

Олон улсын байгууллагын дүгнэлтэд прокурорын байгууллагын зохион байгуулалт нь шаталсан бүтэцтэйгээр зохион байгуулагдсан үед прокурорын хараат бус байдлын баталгааг хуульд тусгах нь зүйтэй гэсэн санааг дэвшүүлсэн. Монгол Улсын хувьд прокурорыг хууль бус шийдвэр гаргуулахад хөндлөнгөөс нөлөөлөхийг хориглох талаар зохицуулсан зохицуулалт байгаа хэдий ч дээд шатны прокурорын хууль бус шийдвэрийг дагахгүй байх талаар тухайлсан зохицуулалт байдаггүй байна. Өөрөөр хэлбэл хуульд зөвхөн дээд шатны прокурорын хууль ёсны шийдвэрийг заавал биелүүлнэ гэх агуулга бүхий зохицуулалт байгаа хэдий ч хууль бус шийдвэрийг биелүүлж болохгүй талаар зохицуулалт байдаггүй.

ХОЁР. ПРОКУРОРЫН БАЙГУУЛЛАГЫН УДИРДЛАГА, ТҮҮНИЙ ТОМИЛГОО

Монгол Улсын Прокурорын тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.1-т “Прокурорын байгууллагыг Улсын ерөнхий прокурор тэргүүлнэ.” гэж хуульчилсан байдаг.

Улс орнуудын хувьд Ерөнхий прокурор буюу прокурорын байгууллагын даргыг Principal Crown Prosecutor, SNR Crown Prosecutor, Director of Public Prosecution, Attorney General, Head Prosecution, Chief prosecutor⁴¹ гэх мэтчилэн нэрлэдэг байна. Гэсэн хэдий ч эдгээр албан тушаалтнууд нь прокурорын байгууллагыг удирдаж буйгаараа нийтлэг байна. Тухайн хэсгийн хүрээнд прокурорын байгууллагын удирдлага, түүнд тавигдах шаардлага, бүрэн эрхийн хугацаа гэх мэт асуудлыг хөндөн судалсан болно.

Ерөнхий прокурорын талаар олон улсын байгууллагууд санал, дүгнэлтүүдийг өгсөөр байдаг. Тухайлбал Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгааны тайланд “Ерөнхий прокурор улс төрийн орчинтой нягт уялдаатай байгаа нь авлигатай тэмцэх боломжид сөргөөр нөлөөлж байна. Улс орнууд Прокурорын байгууллагын дээд албан тушаалыг улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгах үүднээс прокурорын байгууллагын удирдлагыг томилох, ажиллуулах, чөлөөлөх асуудлыг зохицуулахад ихээхэн анхаарах ёстой.”⁴² гэх зөвлөмжийг өгсөн байдаг

Мөн Венецийн комиссын тайланд дараах зөвлөмжүүдийг өгсөн байна. Үүнд:

“Ерөнхий прокурорын хөндлөнгөөс үл хамаарах баталгааг хангахын тулд Венецийн Комисс дараах зүйлийг зөвлөж байна.

1. Улсын ерөнхий прокурорыг томилохдоо нэр дэвшигчийн мэргэжлийн ур чадварын талаар хуулийн байгууллага (прокурорыг оролцуулан) болон иргэний нийгмийн төлөөлөл зэрэг холбогдох хүмүүсээс зөвлөгөө авах ёстой.
2. Ерөнхий прокурорыг Парламентаас сонгодог улс орнуудад томилгооны бэлтгэлийг парламентын хорооноос явуулах замаар томилгооны асуудлыг улс төржүүлэх аюулыг бууруулах боломжтой.
3. Ерөнхий прокурорын сонгон шалгаруулалтад олонхийн санал авсан нь өргөн хүрээнд зөвшилцөх механизм гэж үзэж болно.
4. Ерөнхий прокурорыг тухайн хугацааны эцэст сунгах боломжгүй, байнгын буюу харьцангуй урт хугацаагаар томилох ёстой. Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацаа нь Парламентын бүрэн эрхийн хугацаатай давхцаж болохгүй.
5. Хэрэв Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацаа дууссаны дараа (жишээ нь шүүгчээр) ажилд орох ямар нэг зохицуулалт хийх гэж байгаа бол түүнийг томилохоос өмнө тодорхой болгох хэрэгтэй. Нөгөөтэйгүүр, Ерөнхий прокурор бүрэн эрхийнхээ хугацаанд болон дараа нь төрийн бусад албан тушаалд томилогдохыг ерөнхийд нь хориглох ёсгүй.

41 Холбоос:[Name Position Organization Country E-mail Mr.Allan Dahl Chief of Justice Unit EUPOL](#), Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

42 OECD (2020), *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific*, p.38.

6. Улсын ерөнхий прокурорыг огцруулах үндэслэлийг хуульд заасан байх ёстой бөгөөд огцруулах үндэслэл хангалттай байгаа эсэхийг шинжээчийн байгууллага дүгнэлт гаргах ёстой.
7. Ерөнхий прокурор огцруулах ажиллагааг, тэр дундаа УИХ-ын өмнө шударгаар хэлэлцүүлэх нь ашигтай байх ёстой⁴³.”

2.1. Ерөнхий прокурорт тавигдах шаардлага

А. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улсын Прокурорын тухай хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45.4-т хуульчийн мэргэжлээр 10-аас доошгүй жил ажилласан, гучин таван насанд хүрсэн прокурорыг Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогчоор томилохоор тусгажээ.

2022 оны 5 дугаар сарын 31-ний өдөр Прокурорын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг Засгийн газар санаачилсан ба үүнд Прокурорын тухай хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн хүрээнд «Прокурорын тухай хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45.4 дэх хэсгийн «прокурорын» гэснийг «Монгол Улсын иргэнийг» гэж өөрчилсүгэй» гэжээ. Энэхүү өөрчлөлт нь прокурор бус энгийн иргэн, тэр дундаа улс төрчдийг Улсын Ерөнхий прокуророор томилох эрх зүйн орчин бүрдэнэ гэж иргэдийн шүүмжлэлийг ихээхэн авсан⁴⁴. Тиймээс энэхүү хуулийн төслийг татах саналыг УИХ-д мэдэгдэн татсан байна.

Б. Гадаад улсуудын харьцуулсан судалгаа

Гадаад улсуудын хувьд Улсын ерөнхий прокурор буюу прокурорын байгууллагын удирдлагад тавигдах шаардлагыг янз бүрээр зохицуулсан байна. Зарим улсад энэхүү шаардлагыг хуулиараа зохицуулаагүй байна.

Хүснэгт 7.5. Ерөнхий прокурорт тавигдах шаардлагыг харьцуулсан нь

Улс	Улсын Ерөнхий прокурорт тавигдах шаардлага
Норвегийн Хант Улс	Эрүүгийн процессын хуулийн 56 дугаар зүйлд зааснаар Улсын Ерөнхий прокурор болон орлогч нь хуульчийн албан ёсны шалгалтад тэнцсэн эсвэл эрх зүйн магистраас дээш зэрэгтэй байхыг шаарддаг ⁴⁵ .
Холбооны Бүгд найрамдах Герман улс	Холбооны бүгд найрамдах Герман улсын Холбооны Ерөнхий прокурор нь хуульч мэргэжилтэй байх ёстой бөгөөд Холбооны бүгд найрамдах Герман улсаас авдаг хуулийн 1, 2-р шалгалтад тэнцсэн байх ёстой. Мөн түүнчлэн прокурорын байгууллага болон шүүхийн байгууллагад өмнө нь ажиллаж дадлагажсан байхыг шаарддаг байна ⁴⁶ .

43 Venice Commission Report 87.

44 “Прокурорын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслөө татна”, Холбоос:<http://itoim.mn/article/YQWxl/3337Z>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

45 Мөн тэнд.

46 ХБНГУ-ын Аугсбургийн Их Сургуулийн профессор Петер Казискетэй хийсэн ярилцлагын хэсгээс..., Ярилцлага хийсэн огноо: 2022.10.05

Бүгд найрамдах Солонгос улс	2017 онд батлагдсан Прокурорын байгууллагын тухай хуульд зааснаар Ерөнхий прокурорыг дор дурдсан зүйлийн албан тушаалтнаар 15-аас доошгүй жил ажилласан хүмүүсээс томилно. 1. Шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч; 2. Төрийн байгууллага, бусад аж ахуйн нэгжийн удирдлагын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасны дагуу төрийн байгууллага, орон нутгийн засаг захиргаа, төрийн болон төрийн өмчит үйлдвэрийн газар, төрийн байгууллагад хуульчийн мэргэшсэн, хууль зүйн ажил эрхэлж байсан хүн. 3. Хуульчийн мэргэжлээр мэргэшсэн, коллеж, их дээд сургуульд хуулийн тэнхимийн туслах профессор болон түүнээс дээш албан тушаалд ажиллаж байсан хүн ⁴⁷ .
Америкийн нэгдсэн улс	Америкийн нэгдсэн улс нь муж улс бүрт өөрөөр Ерөнхий прокурорт тавигдах шаардлагыг хуульчилжээ. Тухайлбал, Алабама мужид 25-аас дээш настай, АНУ-д 7 жил, тухайн мужид 5 жил суурьшсан хүнийг, Аризона мужид 25-аас дээш настай, АНУ-д 10 жил, тухайн мужид 5 жил суурьшсан, дор хаяж таван жилийн хугацаанд улсын дээд шүүхийн өмнө өмгөөлөгчөөр ажилласан хүнийг, Калифорни мужид 18-аас дээш настай АНУ болон тухайн мужид суурьшиж буй Дээд шүүхэд 5-аас дээш жил дадлага хийсэн хүнийг, Колорадо мужид 25-аас дээш настай АНУ болон тухайн мужид суурьшиж буй нэр хүндтэй Дээд шүүхийн өмгөөлөгч хүнийг, Жоржиа мужид 25-аас дээш настай, АНУ-д 10 жил, тухайн мужид 4 жил суурьшсан, Жоржиа мужийн Хуульчдын холбоонд долоон жилийн хугацаанд идэвхтэй гишүүн байсан хүнийг, Кентаки мужид 30-аас дээш настай тухайн мужид 2 жил суурьшиж буй, сүүлийн 8 жил хуульчаар ажилласан хүнийг ⁴⁸ гэх мэтээр Улсын Ерөнхий прокурорт тавигдах шаардлагыг тодорхойлжээ.
Бүгд Найрамдах Энэтхэг Улс	Энэтхэгийн Ерөнхий прокуророор томилогдохын тулд тухайн хүн Дээд шүүхийн шүүгчийн шаардлага хангасан байх ёстой, өөрөөр хэлбэл дээд шүүхийн шүүгч 5 жил, эсвэл дээд шүүхэд 10 жил өмгөөлөгч, эсвэл нэр хүндтэй хуульч байх ёстой ⁴⁹ .
Их Британи	Наад зах нь хоёрдугаар зэрэглэлийн (2:2) зэрэгтэй, хуульч, өмгөөлөгчөөр бэлтгэгдсэн, хуулийн практикийн курс эсвэл хуульчийн мэргэжлийн сургалтын курсээ дүүргэсэн, 2 жилийн сургалтын гэрээг төгссөн хүн Улсын Ерөнхий прокурорын шаардлагад нийцдэг байна ⁵⁰ .
Бүгд Найрамдах Латви Улс	Бүгд Найрамдах Латви Улсын Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 35 дугаар зүйлд “10-аас доошгүй жил прокуророор ажилласан эсхүл 5-аас доошгүй жил Улсын Дээд шүүхийн шүүгчээр ажилласан хүнийг Улсын Ерөнхий прокурор болон түүний орлогчоор томилно” ⁵¹ гэж заасан байна.
Бүгд Найрамдах Эстони Улс	Бүгд Найрамдах Эстони Улсын 1998 оны Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 8-т зааснаар Ерөнхий прокуророор туршлагатай, хүлээн зөвшөөрөгдсөн хуульч хүнийг томилохоор байна ⁵² .
Украин улс	Украины өмнөх Ерөнхий прокуроруудын нэгийг эрх зүйч мэргэжил эзэмшээгүй хүнээр томилсон . Украины Дөрөв дэх удаагийн мониторингийн тайланд энэхүү шинэчлэл нь “прокурорын ерөнхий тогтолцоонд хууль дээдлэх ёсыг сайн төлөвшүүлэхгүй байна”, мөн “Ерөнхий прокурорын албанд итгэх, хараат бус олон нийтийн итгэлийг бий болгоход сөргөөр нөлөөлөх” зэрэгт санаа зовж буйгаа илэрхийлжээ. 2019 онд Улсын ерөнхий прокурор ажлаа хүлээлгэн өгсний дараагаар Ерөнхий прокурорын хуульч мэргэжилтэй байх шаардлагыг сэргээсэн ⁵³ .

В. Дүн шинжилгээ

Дээрхээс дүгнэвэл гадаадын улс орнуудад Улсын Ерөнхий прокурорт тавигдах шаардлагыг Монгол Улсынхтай адил зөвхөн прокурор байхаар томъёолоогүй байна. Үүнээс гадна бусад чиглэлээр хуульчийн үйл ажиллагаа эрхэлж байсан буюу шүүгч, өмгөөлөгч, хуулийн мэргэжилтэн, их сургуулийн багш хийж байсан хүмүүсийг томилж болохоор шаардлагыг тусгажээ. Түүнчлэн хуулийн чиглэлээр сургууль төгссөн байх тусгайлсан шалтгалтанд тэнцсэн байх зохицуулалтуудыг мөн гадаадын улс орнууд өөрийн хууль тогтоомжийн зохицуулалтад хамруулжээ.

2.2. Ерөнхий прокурорын томилгоо, үйл явц

А. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 56 дугаар зүйлийн 2-т Улсын ерөнхий прокурорыг томилох үйл явцыг “Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн Ерөнхийлөгч зургаан жилийн хугацаагаар томилно” гэж баталгаажуулсан байна. Үүний дагуу органик хууль буюу Прокурорын тухай хуульд илүү нарийвчлан зохицуулжээ. Прокурорын тухай хуулийн 46 дугаар зүйлд энэхүү томилгооны талаар тусгасан. Улсын ерөнхий прокурорыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн зургаан жилийн хугацаагаар томилдог. Харин Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санал болгосон хүнийг Улсын Их Хурал дэмжихгүй бол нэг удаа өөр хүний нэрийг дэвшүүлнэ. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын ерөнхий прокурорын саналыг үндэслэн түүний орлогчийг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн зургаан жилийн хугацаагаар томилно. Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн гэдэг нь Улсын Их Хурал тухайн нэр дэвшигчийн талаар санал хураалт явуулж, олонхын дэмжлэг авсан тохиолдолд сонгоно гэсэн үг⁵⁴. Мөн Прокурорын тухай хуулийн 46.8-т Ерөнхийлөгчийн санал болгосон нэр дэвшигчийн сонголыг Улсын Их Хурлын холбогдох Байнгын хороо зохион байгуулахаар зохицуулсан. Түүнчлэн тус хуулийн 46.7-т Улсын Ерөнхий прокурорын бүрэн эрх нь дуусгавар болсон тохиолдолд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч энэ хуульд заасан журмын дагуу дараагийн Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг томилохоор байна.

Б. Гадаад улсуудын харьцуулсан судалгаа

Дэлхийн улс орнуудад прокурорын байгууллагын удирдлага буюу Улсын Ерөнхий прокурорыг томилдог олон жишиг зохицуулалтууд байдаг. “World Justice

47 Prosecutors' office act Expand Act No. 14582, Mar. 14, 2017, Холбоос:https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=42630&lang=ENG Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

48 States' qualifications for attorney general, Холбоос: <https://www.cga.ct.gov/2010/rpt/2010-R-0253.htm>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

49 Attorney General of India: Appointment, duties and special rights, Холбоос: <https://www.indiatoday.in/education-today/gk-current-affairs/story/attorney-general-of-india-appointment-duties-and-special-rights-1895843-2022-01-04>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

50 Crown prosecutor, Холбоос:<https://nationalcareers.service.gov.uk/job-profiles/crown-prosecutor>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

51 Prokuratūras likums, article 35, Холбоос:<https://likumi.lv/ta/id/57276-prokuraturas-likums> Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

52 Prosecutor's Office Act, article 15, Холбоос:<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/515092021001/consolide>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

53 OECD (2020), The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific, p.40.

54 Г.Баясгалан, Н.Туяа, Б.Цэрэнбалтав нар, *Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн тайлбар*, (УБ, 2003), 14 дэх тал.

Project® (WJP)” байгууллагын 2021 оны “Rule of Law index” судалгааны тайлангаас эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үзүүлэлтээр хамгийн өндөр оноо авсан улсууд, Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас (OECD) хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгааны тайланд авч үзсэн улсууд болон бусад улсуудаас сонгон авч судалсан болно.

Хүснэгт 7.6. Ерөнхий прокурорын томилгооны эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулалт

Улс	Ерөнхий прокурорын томилгоо, үйл явцын талаар эрх зүйн зохицуулалтууд	Томилох субъект
Норвегийн Хант Улс	Эрүүгийн процессын хуулийн 56 дугаар зүйлд зааснаар Улсын Ерөнхий прокурорыг Хаан, түүний орлогчийг Яам томилдог ⁵⁵ .	Хаан
Холбооны бүгд найрамдах Герман Улс	“Шүүхийн тухай хууль”(Gerichtsverfassungsgesetz – GVG)-ийн 149 дүгээр зүйлд “Холбооны Ерөнхий прокурор, холбооны прокуроруудыг Холбооны Хууль зүйн сайдын санал болгосноор Холбооны Ерөнхийлөгч томилдог бөгөөд үүнд Бундесратаас зөвшөөрөл авах шаардлагатай ⁵⁶ .” гэж зохицуулсан байна.	Ерөнхийлөгч
Бүгд Найрамдах Солонгос Улс	Улсын Ерөнхий прокурорын газрын Ерөнхий прокурор, Улсын Ерөнхий прокурорын орлогч зэрэг Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтоогдсон Улсын Ерөнхий Прокурорын газрын прокуророос дээш зэрэглэлийн прокуроруудыг шаардлага хангасан хүмүүсээс томилно. Улсын Ерөнхий прокурорыг Улсын Ерөнхий прокурорын дэргэдэх нэр дэвшигчдийн Зөвлөлийн хорооноос санал болгож, Хууль зүйн сайдын санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилдог. Үндэсний ассамблей томилгооны талаар боловсон хүчний сонгол хийдэг. Бүрэн эрхийн хугацаа нь хоёр жил боловч заавал байх албагүй ⁵⁷ .	Ерөнхийлөгч
Бүгд Найрамдах Эстони Улс	Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 1-т “Бүгд Найрамдах Улсын Засгийн газар Рийгикогу хотын Хууль зүйн хорооны санал, дүгнэлтийг хэлэлцээд тухайн бүсийг хариуцсан сайдын санал болгосноор Ерөнхий прокурорыг албан тушаалд томилно ⁵⁸ .” гэж тодорхойлсон байна.	Засгийн газар
Америкийн нэгдсэн Улс	Ерөнхийлөгч АНУ-ын Ерөнхий прокурорыг Сенатын зөвлөгөө, зөвшөөрлөөр томилдог ⁵⁹ .	Ерөнхийлөгч
Оросын холбооны Улс	1992 онд батлагдсан “Оросын холбооны прокурорын байгууллагын тухай хууль”-иар зохицуулдаг. ОХУ-ын Ерөнхий прокурорыг ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор ОХУ-ын Холбооны Зөвлөл томилж, чөлөөлнө. ОХУ-ын Ерөнхийлөгчөөс ОХУ-ын Ерөнхий прокурорын албан тушаалд томилуулахаар санал болгосон хүн Холбооны Зөвлөлийн хуралдаанд хангалттай тооны санал аваагүй бол ОХУ-ын Ерөнхийлөгч өөр нэр дэвшигчийг 30 хоногийн дотор Холбооны хуралд танилцуулна. ОХУ-ын Холбооны Зөвлөлийн дарга нь ОХУ-ын Ерөнхий прокуророор томилогдсон хүнийг Холбооны Зөвлөлөөс тогтоосон журмын дагуу тангараг өргүүлэх ёстой. ОХУ-ын Ерөнхий прокурорыг томилох, чөлөөлөх тухай хэвлэлд зарлана ⁶⁰	Холбооны зөвлөл

55 The Criminal Procedure Act of Norway, Act of 22 May 1981 No. 25, Article 56, Холбоос:<https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19810522-025-eng.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

56 Courts Constitution Act in the revised version published on 9 May 1975 (Federal Law Gazette I p. 1077), as last amended by Article 4 of the Act of 25 June 2021 (Federal Law Gazette I, p. 2099).

57 Prosecutor General of the Republic of Korea, Холбоос: https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD%EC%9D%98_%EA%B2%80%EC%B0%B0%EC%B4%9D%EC%9E%A5, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

58 Prosecutor’s Office Act, 16, Холбоос: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/515092021001/consolide>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

59 28 U.S. Code § 503 - Attorney General, Холбоос: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/28/503#:~:text=The%20President%20shall%20appoint%2C%20by,of%20the%20Department%20of%20Justice>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

60 Federal Law No. 2202-I Of January 17, 1992 On The Prosecutor’s Office Of The Russian Federation (in the Wording of Federal Law No. 168-FZ of November 17, 1995)

Албани Улс	Ерөнхий прокуроорыг Парламентын гишүүдийн тавны гурвын саналаар сонгодог бөгөөд тэд Албанийн Прокуроорын дээд зөвлөлөөс санал болгосон гурван нэр дэвшигчийн дундаас сонгогдоно. Нэр дэвшигч нь өмнөх арван жилд төрийн захиргааны болон улс төрийн намын удирдах албан тушаал хашиж байсан байж болохгүй. Санал ирүүлснээс хойш 30 хоногийн дотор Парламент Ерөнхий прокуроорыг сонгоогүй тохиолдолд Прокуроорын дээд зөвлөлөөс нэгдүгээрт жагсаасан нэр дэвшигчийг томилно ⁶¹ .	Парламент
Армен Улс	Парламентын байнгын хорооны санал болгосноор Үндэсний ассамблей (парламент) Ерөнхий прокуроорыг нийт депутатуудын тавны гурваас доошгүй саналаар сонгодог ⁶² . Истанбулын Авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хүрээнд АСН-аас баталсан Армени дахь мониторингийн дөрөв дэх удаагийн тайланд одоо байгаа загвар нь Прокуроорын албыг болзошгүй улс төрийн дарамт, нөлөөллөөс хангалттай тусгаарлаж чадахгүй байгаа тул байнгын хорооноос Улсын ерөнхий прокурорт нэр дэвшигчийг тодруулах үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн шинжээчдийг заавал оролцуулахыг зөвлөж байна.	Үндэсний ассамблей
Азербайжан Улс	Ерөнхий прокуроорыг Ерөнхийлөгч Парламентын зөвшөөрлөөр томилдог.	Ерөнхийлөгч
Украин Улс	Ерөнхийлөгч түүнийг Парламентад нэр дэвшүүлж, улмаар Ерөнхийлөгч Ерөнхий прокуроорыг томилдог.	Ерөнхийлөгч
Вьетнам Улс	Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор парламентаас сонгодог.	Парламент
Босни-Герцеговина Улс	Прокуроорын албаны удирдлагыг томилохдоо бусад прокуроорыг ажилд авахтай адил тогтолцоог ашигладаг: Шүүх, Прокуроорын Дээд Зөвлөлийн (НЖРС) шийдвэрээр томилдог ⁶³ .	Шүүх, прокуроорын дээд зөвлөл
Гүрж Улс	Гүржийн систем дөрвөн үе шаттайгаар хэрэгждэг. Хууль зүйн сайд эхлээд эрдэмтэн судлаачид, иргэний нийгмийн төлөөлөл, хуулийн мэргэжилтнүүдтэй зөвлөлдөнө. Хэлэлцүүлгийн үндсэн дээр гурваас доошгүй нэр дэвшигчийг үндэслэл бүхий шийдвэртэйгээр Прокуроорын зөвлөлд санал болгоно. Дараа нь Прокуроорын зөвлөл гурван нэр дэвшигчийн нэрийн өмнөөс нууц санал хураалт явуулна. Нийт гишүүдийн 2/3-аас багагүй санал авсан нэр дэвшигчийг нэр дэвшүүлнэ. Хууль зүйн сайд Прокуроорын зөвлөлийн нэрийн өмнөөс нэр дэвшигчийг Гүржийн Засгийн газарт танилцуулж зөвшөөрөл авна. Засгийн газраас зөвшөөрөл авсан нэр дэвшигчийг парламентад өргөн мэдүүлнэ. Парламентын гишүүдийн олонхийн саналаар нууц санал хураалт явуулан томилно ⁶⁴ .	Парламент
Латви Улс	Прокуроорын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлд Ерөнхий прокуроорыг Шүүхийн зөвлөлийн зөвшөөрлөөр Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч санал болгодог гэж заасан байдаг. Ерөнхий прокуроорыг парламентаас томилдог.	Парламент
Молдав Улс	Молдавын Ерөнхий прокуроорыг Прокуроорын дээд зөвлөл нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар сонгож, Ерөнхийлөгч томилдог.	Ерөнхийлөгч
Монтенегро Улс	Прокуроорын албаны удирдлага (Улсын дээд прокурор) олон нийтийн санаачлагаар сонгогддог. Прокуроорын зөвлөлөөс сонгон шалгаруулалтад тэнцсэн нэр дэвшигчид парламентын эрх бүхий ажлын хэсгийн хуралдаанд оролцдог. Улмаар Ерөнхий прокуроорыг парламентаас томилдог ⁶⁵ .	Парламент

61 The procedure is further detailed in Articles 22-37 of the Law 97/2016 of Albania.

62 Armenia's Constitution, article 177.

63 Law on the Prosecution's Office of Bosnia and Herzegovina, article 3.

64 The new Organic Law of Georgia on the Prosecutor's Office, enacted on 30 November 2018, establishes and appointment procedure in three phases without any participation of the Executive. Consultations and the selection of the candidate are now a competence of the sole Prosecutorial Council. The final approval is given by Parliament with the majority of its members, without a secret ballot.

65 The new Organic Law of Georgia on the Prosecutor's Office, enacted on 30 November 2018, establishes and appointment procedure in three phases without any participation of the Executive. Consultations and the selection of the candidate are now a competence of the sole Prosecutorial Council. The final approval is given by Parliament with the majority of its members, without a secret ballot.

Румын Улс	Хууль зүйн сайдын санал болгосноор Шүүхийн дээд зөвлөлийн прокурорын хэлтсийн зөвлөх саналын дагуу Ерөнхийлөгч томилдог ⁶⁶ .	Ерөнхийлөгч
Серби Улс	Парламент Улсын прокурорын зөвлөлөөс ирүүлсэн нэр дэвшигчдийн жагсаалтыг үндэслэн засгийн газрын санал болгосноор сонгодог. Уг процедур нь сул орон тоог олон нийтэд зарлахаас эхэлдэг ⁶⁷ .	Парламент
Словени Улс	Засгийн газрын саналыг урьдчилсан байдлаар авсны дараа Улсын Прокурорын зөвлөлийн үндэслэл бүхий саналын дагуу парламент томилдог ⁶⁸ .	Парламент
Япон Улс	Засгийн газар томилж, Эзэн хаан баталдаг.	Эзэн хаан
Малайз Улс	Ерөнхий сайдын зөвлөснөөр Эрхэмсэг ноён Ян ди-Пертуан Агонг томилдог. Күүкийн арлуудын ерөнхий хуульч, албаны тэргүүнийг Ерөнхий прокурорын үүрэг гүйцэтгэдэг Ерөнхий сайдын санал болгосноор Хатан хааны төлөөлөгч томилдог.	Эзэн хаан

В. Олон улсын байгууллагын тайлан, зөвлөмж

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгаанд дараах зөвлөмжийг өгсөн байна.

- Ерөнхий прокурорыг улс төрийн институцээс тусгаарлах нь Прокурорын байгууллагын хараат бус байдлын чухал шинж чанар гэж үздэг. Байгууллагын удирдлагын томилгооны тогтолцоо нь энэхүү тусгаарлалтыг хангах гол элемент юм. Тогтоосон стандартын дагуу нэр дэвшигчдийн мэргэжлийн ур чадварыг хуулийн байгууллага, прокурор, иргэний нийгмийнхэн ч үнэлдэг байх ёстой.
- Прокурорын албаны удирдлагыг томилоход гүйцэтгэх эсвэл хууль тогтоох байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг олон оронд нийтлэг байдаг. Тухайн улс ямар загвар сонгохоос үл хамааран прокурор, ялангуяа Ерөнхий прокурорыг томилох тогтолцоо нь улс төрийн зохисгүй нөлөөлөл, дарамт шахалт үзүүлэх аливаа эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх нь нэгэн адил чухал юм. Ерөнхий прокурорыг эцсийн бөгөөд албан ёсоор томилох нь Ерөнхийлөгч, Парламент, Засгийн газрын мэдэлд байгаа ч нэр дэвшигчдийг хэрхэн сонгох нь чухал. Сонгон шалгаруулалт нь ур чадвар, түүнчлэн бодитой шалгууртай ил тод журмаар явагдах ёстой. Ингэснээр бүх үйл ажиллагаа нь олон нийтийн итгэлийг олж, шүүгчийн хүндэтгэлийг бүхэлд нь олж авдаг.
- Энэ зорилгодоо хүрэхийн тулд олон улсын зөөлөн эрх зүйн баримт бичгүүдийн (Soft law instrument) ихэнхид зааснаар сонгон шалгаруулалтад мэргэжлийн, улс төрийн бус шинжээчдийг оролцуулахыг зөвлөдөг. Олон улс орон хуулийн мэргэжилтнүүдээс (шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч гэх мэт) бүрдсэн Шүүх/Прокурорын зөвлөл, сонгон шалгаруулах хороодод ийм үүрэг оногддог. Улс төрийн байгууллагаас томилогдсон эдгээр хорооны гишүүд ч гэсэн ил тод байдлаар сонгогдсон, нэр дэвшигчдийг сонгон шалгаруулах бүх үйл явц ил тод, бодитой шалгуурт тулгуурласан байвал олон нийтийн итгэлийг хүлээнэ. Иргэний нийгмийн мэргэжилтнүүдийг татан оролцуулах нь нийт сонгон шалгаруулалтын үйл явцыг ил тод болгоход хувь нэмэр оруулах боломжтой.

66 Law 303/2004 of Romania, article 54.

67 Law on Public Prosecution and Art. 13 of the Law on State Prosecutorial Council of Serbia, article 74.

68 State Prosecutor’s Office Act of Slovenia (SPOA), Article 111 Par. 1.

- Ерөнхий прокурорыг парламентаас сонгодог бол эцсийн сонгох процесст мэргэшсэн олонхийн саналыг ашиглах нь өргөн хүрээний зөвшилцлийг бий болгоно. Парламент шаардлагатай олонхи болж чадаагүй тохиолдолд томилгоо хийх боломж олгох зохих заалтуудыг бий болгох шаардлагатай.
- Прокурорын байгууллагын удирдлагыг сонгон шалгаруулах, томилох, чөлөөлөх тодорхой, ил тод, найдвартай журмыг хуулиар тогтоох ёстой.
- Прокурорын байгууллагын удирдлагыг сонгоход хуулийн байгууллага (прокурорыг оролцуулан) болон шаардлагатай бол иргэний нийгмийн байгууллагууд оролцох ёстой.
- Сонгон шалгаруулалтын үйл явцад гол үүргийг прокурорын өөрийн удирдлагын байгууллагууд эсвэл бие даасан шинжээчийн сонгон шалгаруулах хороо (ур чадварт үндэслэн ил тод журмаар шалгаруулдаг мэргэжлийн хүмүүс) гүйцэтгэх ёстой⁶⁹.

Г. Дүн шинжилгээ

Дэлхийн улс орнуудад прокурорын байгууллагын удирдлага буюу Ерөнхий прокурорыг янз бүрийн субъект олон төрлийн аргаар сонгож байна. Тухайлбал сонгох субъектуудын тухайд Ерөнхийлөгч, Хаан, Засгийн газар, Парламент, Зөвлөл гэх субъектууд ихэвчлэн томилдог. Ийнхүү томилохдоо ямар нэг субъектын зөвшөөрөл эсхүл саналыг авч сонгодог байна. Жишээлбэл, Хууль зүйн сайд санал болгох, Ерөнхий прокурорын хорооны нэр дэвшигчдийн зөвлөлөөс санал болгох, Сенатын зөвшөөрлийг авах, Ерөнхийлөгч санал болгох, Парламентын байнгын хороо санал болгох, Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч санал болгох, эрдэмтэн судлаачид, иргэний нийгмийн байгууллага, хуулийн мэргэжилнүүдтэй зөвлөлдөх, Засгийн газар зөвшөөрөх, нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар сонгох гэх мэтээр олон төрлийн процессын үндсэн дээр сонгодог байна. Олон улсын байгууллагын санал, дүгнэлтэд Ерөнхий прокурорын хараат бус байдлыг баталгаажуулах нь түүний томилгооны улс төрийн оролцоотой ихээхэн хамаатай бөгөөд нэр дэвшигчдийн мэргэжлийн ур чадварыг хуулийн байгууллага, прокурор, иргэний нийгмийнхэн ч үнэлдэг байх ёстой. Сонгон шалгаруулалт нь ур чадвар, түүнчлэн бодитой шалгуур, ил тод журмаар явагдах ёстой. Мөн түүнчлэн холбогдох зөвлөл, хороодыг зохион байгуулж түүгээр дамжуулан сонгох талаар дүгнэлтэд хүрсэн.

Монгол Улсын хувьд Прокурорын тухай хуульд зааснаар Улсын Ерөнхий прокурорыг Улсын Их Хуралтай Ерөнхийлөгч зөвшилцөн сонсгол хийж томилдог байна. Энэхүү томилгооны үйл явц нь дэлхийн бусад улс оронд мөн байдаг бөгөөд олон улсын байгууллагын үзэж буйгаар улс төрийн нөлөөлөлгүй байх ёстой. Үүний тулд дэлхийн улс орнуудын хэрэгжүүлж байгаа томилгооны явцын талаарх зохицуулалт болох эрдэмтэн судлаачид, иргэний нийгмийн байгууллага, хуулийн мэргэжилтнүүдтэй зөвлөлдөх, бие даасан шинжээчийг оролцуулах, нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар сонгох, Прокурорын зөвлөл, эсхүл хороог зохион байгуулж түүгээр дамжуулан Улсын Ерөнхий прокурорыг сонгох гэх мэт томилгооны аргуудаас Монгол Улсад тохирсон, улс төрийн нөлөөллийг хязгаарласан зохицуулалтыг сонгон томилгооны үйл явцыг өөрчлөх хэрэгтэй.

69 OECD (2020), *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific*, p.39-45.

2.3. Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацаа

А. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Прокурорын тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.1, 46.2-т зааснаар Монгол Улсын Ерөнхий прокурор болон түүний орлогчийг 6 жилийн хугацаагаар томилдог бөгөөд дахин томилогдох зохицуулалтыг хуулиар хориглоогүй байдаг.

Б. Гадаад улсуудын харьцуулсан судалгаа

Малайз улсад, Холбооны Үндсэн хуулийн 145 дугаар зүйлд зааснаар тус улсын хаан буюу султан Ян ди-Пертуан Агонг Ерөнхий сайдын зөвлөснөөр Холбооны Ерөнхий прокурорыг томилдог.⁷⁰ Тус албан тушаалын бүрэн эрхийн хугацаа хэдий хэр хугацаанд үргэлжлэхийг хаан шийддэг буюу хааны дараагийн томилгоо хүртэл өмнө томилогдсон прокурорын бүрэн эрх хэрэгждэг гэсэн үг. Энэ нь диаграмд үзүүлсэн бусад байдлаар ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацааг зохицуулж буй улсын нэг юм.

Зөвхөн Япон, Ливи улсад ерөнхий прокурор тэтгэвэрт гарах хүртлээ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлдэг. Гэхдээ Японы хувьд дэлгэрүүлэн авч үзэх шаардлагатай. Хэдийгээр тэтгэвэрт гарах хүртэл бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх эрхтэй ч ерөнхий прокуророор томилогдсон этгээд ихэвчлэн 2-3 жилийн хугацаанд тус албыг хашдаг байна. Үүнтэй холбоотойгоор тус улсад 2020 онд маргаан дагуулсан асуудал үүссэн.

2020 оны 2-р сарын 7-нд Япон Улсын Засгийн газар Токиогийн Прокурорын ерөнхий газрын ахлах прокурорын тэтгэвэрт гарах хугацааг зургаан сараар хойшлуулах шийдвэр гаргасан байдаг. Прокурорын тэтгэвэрт гарах хугацааг хойшлуулсан нь урьд өмнө байгаагүй зүйл. Олон нийт уламжлал ёсоор Прокурорын байгууллагын тухай хууль болон Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу прокурорын тэтгэвэрт гарах хугацааг хойшлуулах боломжгүй гэж үзэж байсан бол Засгийн газар уламжлалт тайлбарыг өөрчилснөөр дээрх шийдвэрийг гаргах боломжтой гэсэн байр суурьтай байжээ. Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлд зааснаар Улсын ерөнхий прокурор буюу Улсын дээд прокурорын газрын дарга 65 нас хүрч тэтгэвэрт гарах ёстой гэж заасан байдаг бол бусад прокурорын заавал тэтгэвэрт гарах нас 63 байдаг.⁷¹

Япон Улсад прокурорын бүрэн эрх нь захиргааны эрх мэдлийн нэг хэсэг бөгөөд захиргааны эрх мэдэл нь Засгийн газарт хамаардаг (Үндсэн хуулийн 65 дугаар зүйл). ЗГХЭГ-ын гишүүн Хууль зүйн сайд нь «яллахтай холбоотой асуудал» /Засгийн газрын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Үндэсний төрийн байгууллагын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, зүйл Хууль зүйн яамыг байгуулах тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн (vii)), Улсын прокурорын газар нь Хууль зүйн яамны харьяанд байдаг бөгөөд Улсын Прокурорын тухай хуульд заасан «тусгай байгууллага» гэж тооцогддог (1, 2 дахь хэсэг).) Хууль зүйн яамыг байгуулах тухай хуулийн 14 дүгээр зүйл). Тиймдээ ч шүүх ажиллагаан дахь прокурорын яллах чиг үүрэгт гүйцэтгэх эрх мэдлийн нөлөөллийг хязгаарлах явдлыг хамгийн чухалд тооцдог. Прокурорын тэтгэвэрт гарах хугацааг хуульд өөрчлөлт оруулахгүйгээр

70 The Federal Constitution of Malaysia, Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Malaysia_2007?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

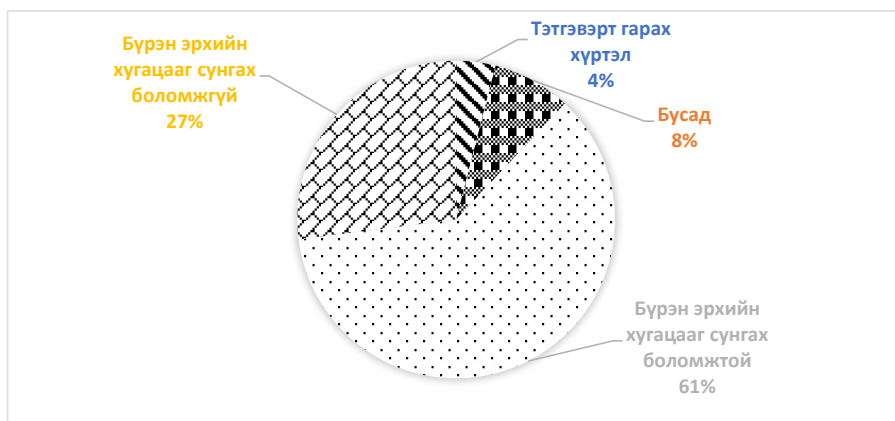
71 Public Prosecutor's Office Act, <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3636/en>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

тайлбар хийх байдлаар хууль зүйн сайд шийдсэн нь тэрхүү гүйцэтгэх засаглалын нөлөөллийг хэтрүүлж буй хэрэг хэмээн тус улсын судлаачид үзжээ.⁷²

В. Олон улсын байгууллагын тайлан, зөвлөмж

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгаанд сонгон судалсан улсуудын Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацааг дараах графикт үзүүлсэн байгаачлан ангилж үзсэн байна.

График 7.1. Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацаа үргэлжлэх, сунгах эсэх зохицуулалтын харьцуулалт

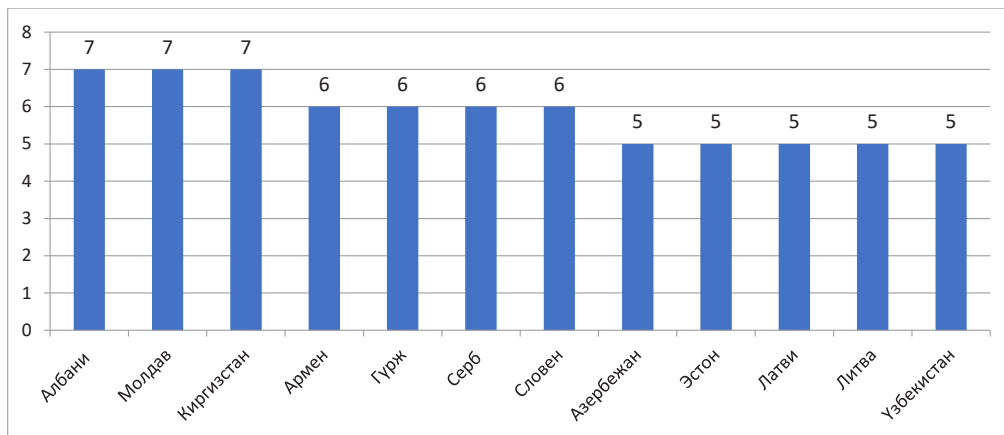


Дээрх графикт харуулсанчлан сонгосон улсуудын 61% нь ерөнхий прокурорыг хугацаа нь дууссаны дараа дахин томилох боломжтой, 27% нь бүрэн эрхийн хугацааг сунгах боломжгүй, 4% нь ерөнхий прокурор тэтгэвэрт гарах хүртлээ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлдэг бол 8% нь бусад буюу эдгээрээс өөр байдлаар зохицуулсан байна.

Манай улстай адил өмнө социалист тогтолцоотой байсан Төв ази, Зүүн европ, Балтын тэнгисийн улсуудын ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацааг доорх хүснэгтэд харууллаа.

72 Hirotaka Tokumoto, Professor, Faculty of Law, Chuo University, *Retirement Extension of the Superintending Prosecutor*, https://yab.yomiuri.co.jp/adv/chuo/dy/opinion/20200409_en.php, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

График 7.2. Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацаа



Эдгээрт улсуудын хувьд ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацаа таваас долоон жилийн хооронд байх бөгөөд инхэнх улсын хувьд уг хугацаа нь парламентын болоод ерөнхийлөгчийн сонгуулийн хугацаатай давхцахгүй буюу адилгүй байна.

Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацаатай холбоотой асуудал нь зайлшгүй анхаарах ёстой асуудал болох нь дээрхээс харагдаж байна. Ерөнхий прокурор томилогдсоныхоо дараа түүнийг томилсон улс төрийн байгууллага хэдийд ч огцруулах боломжтой байх, бүрэн эрхийн хугацааг тэтгэврийн насаар хязгаарлах эсвэл хэдэн ч удаа улиран сонгогдох боломжтой байх нь тус албан тушаалын улс төрийн дарамтанд өртөх эмзэг байдлыг нэмэгдүүлж болзошгүй юм.

Венецийн комиссын тайланд дурдсанаар Прокурорын албаны удирдлагыг «тухайн хугацааны эцэст сунгах боломжгүй, байнгын эсвэл харьцангуй урт хугацаагаар томилох ёстой.» хэмээн зөвлөсөн байдаг. Энэ нь Ерөнхий прокурорын чиг үүргийн тогтвортой байдал, дахин томилогдоход улс төрийн нөлөөллөөс хараат бус байдлыг хадгалах зорилготой. Түүнчлэн тус тайланд Ерөнхий прокурорыг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын аль алинаас нь дахин томилох эрхгүй байх ёстойг онцлоод энэ нь улс төрийн байгууллагаас дахин томилогдохоор эрмэлзэж буй прокурор тухайн байгууллагад таалагдах буюу тэгж байна гэж ойлгогдох байдлаар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх эрсдэлээс зайлсхийх зорилготой юм. Иймд Улсын ерөнхий прокурорт хууль сахиулах, яллах чиг үүргээ хэрэгжүүлэх боломжийг олгох хангалттай урт, харин улс төрийн зохисгүй нөлөөллийн эрсдэлийг бууруулах үүднээс өөрчлөх боломжийг хязгаарласан бүрэн эрхийг хуулиар олгох нь зүйтэй гэж үзсэн байна. Үүнтэй холбоотойгоор дараах 2 зөвлөмжийг гаргажээ. Үүнд:

- Прокурорын албаны дарга буюу ерөнхий прокурорыг харьцангуй урт хугацаагаар (5-аас доошгүй жил) томилж, дахин нэр дэвших боломжгүй байх нь зүйтэй.
- Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацаа нь томилох эрх бүхий байгууллагын бүрэн эрхийн хугацаатай давхцаж болохгүй.

Г. Дүн шинжилгээ

Манай улсын хувьд, Прокурорын тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.1, 46.2-т зааснаар Монгол Улсын Ерөнхий прокурор болон түүний орлогчийг 6 жилийн хугацаагаар томилдог бөгөөд дахин томилогдох зохицуулалтыг хуулиар хориглоогүй байдаг. Прокурорын тухай уг хуулийг батлагдахад Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа 4 жил байсан бол 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 30 дугаар зүйлийн 2-т зааснаар Ерөнхийлөгчийг 6 жилийн хугацаатайгаар 1 удаа сонгодог байхаар өөрчлөгдсөнөөр томилох эрх бүхий субъектийн бүрэн эрхийн хугацаа томилогдох субъектийн бүрэн эрхийн хугацаатай адил болжээ.

2.4. Ерөнхий прокурорыг огцруулах тухай

А. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улсын хувьд Ерөнхий прокурор болон түүний орлогчийг огцруулах болон түдгэлзүүлэх асуудлыг Монгол Улсын Прокурорын тухай хуулиар зохицуулдаг. Монгол Улсын Ерөнхий прокурор болон түүний орлогчийг Прокурорын тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.5 дахь хэсэгт зааснаар эрүүгийн хэрэг үүсгэж яллагдагчаар татан шалгахтай холбогдуулан бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг эрх бүхий байгууллагын саналыг үндэслэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгч шийдвэрлэдэг.

Түүнчлэн Монгол Улсын Ерөнхий прокурор болон түүний орлогчийг дараах тохиолдолд Ерөнхийлөгчийн шийдвэрээр огцруулах тухай тус хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.6-т тусгажээ. Үүнд:

- Өөрийнх нь зөвшөөрснөөр өөр ажил, албан тушаалд томилсон, хуулиар тогтоосон болзол, журам, шалгуурын дагуу сонгогддог албан тушаалд нэр дэвшсэн;
- Гэмт хэрэг үйлдсэн болохыг тогтоосон шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон;
- Эрүүл мэндийн байдлын улмаас бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон;
- Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж гарсан.

Б. Гадаад улсуудын харьцуулсан судалгаа

Албани улсын хувьд ерөнхий прокурорыг огцруулах асуудлыг Үндсэн хуулиараа зохицуулснаараа онцлог. Тус улсын Үндсэн хуулийн 149/с-д сахилгын болон эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн тохиолдолд Үндсэн хуулийн шүүх Ерөнхий прокурорыг огцруулах үндэслэлийг заажээ.

1. Улсын ерөнхий прокурор, Прокурорын дээд зөвлөлийн гишүүнд хуульд заасан сахилгын хариуцлага хүлээлгэнэ.
2. Улсын ерөнхий прокурор, гишүүнийг дараах тохиолдолд Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрээр огцруулна.
 - а. мэргэжлийн болон ёс зүйн ноцтой зөрчил гаргасан;
 - б. ял эдэлж байгаа
3. Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрээр Ерөнхий прокурор, гишүүнийг дараах тохиолдолд бүрэн эрхээс нь түдгэлзүүлнэ.

- а. түүний эсрэг гэмт хэрэг үйлдсэнийхээ төлөө цагдан хорих, гэрээр баривчлах хувийн баталгаа гаргах; эсвэл
- б. түүнийг санаатайгаар үйлдсэн хүнд гэмт хэрэгт буруутгаж байгаа.
- в. хуульд заасны дагуу сахилгын хэрэг үүсгэснээр.⁷³

Дээрхээс харвал, ерөнхий прокурор мэргэжлийн болон ёс зүйн ноцтой зөрчил гаргасан, гэмт хэрэг үйлдсэн гэж шүүхийн эцсийн шийдвэрээр ял шийтгүүлсэн тохиолдолд Үндсэн хуулийн цэцээс огцруулах боломжтой байна. Мөн гэмт хэргийн улмаас баривчлах, гэрийн хорионд байх, санаатай үйлдсэн хүнд гэмт хэрэгт холбогдон шалгагдаж, хуулийн дагуу сахилгын шийтгэл хүлээсэн тохиолдолд тус албаны удирдлагыг түдгэлзүүлж болох ажээ.

Армени улсын хувьд ерөнхий прокурорыг огцруулахтай холбогдох асуудлыг Прокурорын албаны тухай хуулиар зохицуулсан байдаг. Прокурорын албаны тухай хуулийн 63 дугаар зүйлд Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох шалгуурыг тодорхойлсон. Эдгээр үндэслэл нь эрүүгийн шийтгэл оногдуулсан, цагаатгаагүй үндэслэлээр эрүүгийн хэрэг үүсгэн хэрэгсэхгүй болгосон, хууль тогтоомж, прокурорын ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн, прокурорын нэр хүндэд халдсантай холбоотой байна.⁷⁴ Босни-Герцеговина, Эстони, Гүрж, Литва, Вьетнам зэрэг улсуудад мөн ийм үндэслэлээр ерөнхий прокурорыг огцруулдаг байна.

Бүгд найрамдах Литва улсыг энэ хэсэгт тухайлан авч үзье. Ийнхүү онцлох хэд хэдэн шалтгаан бий. Бүгд Найрамдах Литва улс нь 1944 оноос ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд орж, эцэстээ ЗХУ бутрахад хамгийн түрүүнд 1990 оны 3 сарын 11-нд тусгаар тогтнолоо зарласан байдаг. 2004 оноос Европын Холбооны гишүүн орон болсон. Манай улстай ижил хуучин социалист тогтолцооны орон байсан ч өдгөө Европын холбооны гишүүн орон болж эрх зүйн шинэчлэлийг үр дүнтэй хэрэгжүүлж байгаа улс юм.

Тус улс нь прокурорын эрх үүрэг, холбогдох харилцааг Прокурорын байгууллагын тухай хуулиараа нэгдсэн байдлаар зохицуулсан байдаг. Энэхүү хуулийн “Бүгд Найрамдах Литва Улсын Ерөнхий прокурор” гэх 11 дүгээр зүйлд ерөнхий прокурорын тухай нарийвчлан заасан байна.⁷⁵ Бүгд Найрамдах Литва Улсын Ерөнхий прокурор нь бүх шатны прокурорын байгууллагын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлж, хяналт тавьж, прокурорын байгууллагын дотоод бүтэц, орон тооны жагсаалтыг тогтоох эрхтэй бөгөөд Улсын ерөнхий прокурорын заавар, даалгаврыг прокурорын байгууллагын нийт албан хаагч заавал биелүүлэх ёстой. Тэрээр өөрт харьяалагдах прокурорын байгууллагын бүх ажилтны хууль тогтоомжид нийцээгүй шийдвэрийг хүчингүй болгох эрхтэй. Эдгээр эрх нь манай улсын ерөнхий прокурорын эрхтэй олон талаараа адил байгааг онцлох нь зүйтэй.

73 Albania's Constitution of 1998 with Amendments through 2016, Холбоос:https://www.constituteproject.org/constitution/Albania_2016.pdf?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

74 Law Of The Republic Of Armenia of December 1, 2017 No. ZR-198 About prosecutor's office, Холбоос: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=113216> Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

75 Republic of lithuania law on the prosecutor's office, Холбоос:<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?ifwid=-fxdp7hpb&documentId=TAIS.24742&category=TAD>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 3-т зааснаар тус улсын ерөнхий прокурорыг Бүгд Найрамдах Литва Улсын Ерөнхийлөгч огцруулдаг бөгөөд дараах дараах үндэслэлээр албан тушаалаас нь чөлөөлдөг. Энэ нь:

1. өөрийн хүслээр;
2. бүрэн эрхийнхээ хугацаа дууссан;
3. эрүүл мэндийн шалтгаанаар;
4. 65 нас хүрсэн буюу тэтгэвэрт гарах шалтгаанаар;
5. өөр албан тушаалд сонгогдсон, эсхүл өөр албан тушаалд сайн дураараа шилжсэн тохиолдолд;
6. үйлдлээрээ прокурорын нэрийг гутаасан бол;
7. шүүхийн түүнд оноосон шийтгэх тогтоол хүчин төгөлдөр болсон бол.⁷⁶

Дээрхээс харвал прокурорын нэр хүндийг гутаасан үндэслэлээр ерөнхий прокурорыг огцруулах боломжтой байгаа нь ёс суртахуун, албаны нэр хүндийг чухалчилж байгааг нь харуулж байх бөгөөд өөрийн хүсэлт болон тэтгэврийн насыг нь зааснаар бүрэн гүйцэт зохицуулахыг зорьсныг илтгэж байна.

В. Дүн шинжилгээ

Ерөнхий прокурорыг огцруулахын тухайд зөвхөн манай улсад буй үндэслэл болох “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж гарсан” гэх үндэслэлийг анхаарвал зохилтой байна. Түүнчлэн ёс зүйн зөрчил гаргасан бол хэрхэх талаар огт дурдаагүй байгааг анхаарах нь зүйтэй.

2.5. Ерөнхий прокурорын ажлаа тайлагнах үйл явц

А. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улсын хувьд, өдгөө хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй Прокурорын тухай хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.1-т зааснаар Монгол Улсын Ерөнхий прокурор нь эрүүгийн болон зөрчлийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаар жилд нэгээс доошгүй удаа Улсын Их Хуралд мэдээлдэг байна. Харин өмнөх хүчингүй болсон хууль буюу 2002 оны 7 дугаар сарын 4-ний “Прокурорын байгууллагын тухай” хуульд Улсын Ерөнхий прокурор нь Ерөнхийлөгчөөс томилогдсон албан тушаалтны хувьд прокурорын байгууллагын чиг үүргийн хэрэгжилтийн талаар Ерөнхийлөгчид тогтмол танилцуулах үүрэгтэй байжээ.

Б. Гадаад улсуудын харьцуулсан судалгаа

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгаанд дараах дүгнэлт, зөвлөмжүүдийг өгсөн байна.

Венецийн комиссын тайланд дурдсанаар, ерөнхий прокурор яллагдагчаар татагдсан, яллагдаагүй тохиолдолд парламентын өмнө хариуцлага хүлээх ёсгүй. Гүйцэтгэх, хууль тогтоох эрх мэдэл биш, яллах эсэх нь зөвхөн прокурорын байгууллагад хамаарах ёстой. Гэхдээ прокурорын бодлого боловсруулах нь хууль тогтоох байгууллага, Хууль зүйн яам, Засгийн газартай хамаатай.

Хариуцлага тооцох арга хэрэгсэл болгон ерөнхий прокурорыг парламентад илтгэл тавихыг шаардаж болно. Боломжтой бол ерөнхий прокурор ийм тайланд гүйцэтгэх засаглалын өгсөн ерөнхий зааварчилгааг хэрхэн хэрэгжүүлсэн талаар ил тод мэдээлэх ёстой.

Ерөнхий тайлагналт нь прокурорын үйл ажиллагааны үр дүн хийгээд шударга байдлын найдвартай байдлыг нэмэгдүүлдэг. Энэхүү судалгааны хүрээнд бидний сонгосон улс орнуудад прокурорын байгууллага нь ихэвчлэн Парламент, Засгийн газар, Ерөнхийлөгчийн өмнө олон янзын хэлбэрээр хариуцлага хүлээж байдаг бол Прокурорын зөвлөлд илтгэл тайлагнах нь тийм ч түгээмэл биш байна.

Тайланг Ерөнхий прокурорыг томилоход үүрэг гүйцэтгэдэг, эсвэл Прокурорын байгууллагад ерөнхий заавар, удирдамж өгдөг хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагын өмнө хийж болно. Альтернатив байдлаар, ийм байгууллага байдаг улс орнуудын Прокурорын зөвлөлд ийм тайлан гаргаж болно. Ерөнхий прокурор төрийн эрх мэдлийн бүх салбаруудын өмнө прокуроруудыг төлөөлж, прокурорын хараат бус байдлыг хамгаалж байх үүднээс тайлагналыг бусад прокурор биш, улсын ерөнхий прокурор жил бүр хийх нь зүйтэй. Тайланд прокурорын байгууллагын үйл ажиллагааны гүйцэтгэл, гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд баримталж буй тэргүүлэх чиглэл, прокурорын ажлын чанарын үр дүнг статистикийн хувьд ерөнхийд нь тусгасан байх ёстой. Энэхүү тайлан олон нийтэд нээлттэй байх нь мөн чухал.

Өдгөө ихэнх улс орнуудад хэрэгжиж буй тайлагнах механизмууд тодорхой тохиолдлуудын талаар мэдээлэл өгөхийг шаарддаггүй ч практик дээр ийм тохиолдол гарах нь бий. Ерөнхий прокурор нь бие даасан хэргийн талаар хөндлөнгийн байгууллагад тайлагнахгүй байх ёстой бөгөөд ингэснээр мэдээлэх үүрэг нь тэдний эсрэг дарамт шахалт, айлган сүрдүүлэх арга хэрэгсэл болохгүй. Тэд хэрэгт холбогдсон хүмүүсийн (сэжигтэн, шүүгдэгч, хохирогч) гомдлын дагуу эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны үргэлжлэх хугацааг харгалзан шүүхийн өмнө хариуцлага хүлээх ёстой. Прокурорын хараат бус байдлын зарчмыг урвуулан ашиглаж, дотоодоос гарч буй зохисгүй хөндлөнгийн оролцоог нуун дарагдуулж болзошгүй тул ахлах прокуророос өгсөн үүрэг даалгаврын хууль ёсны эсэхэд маргаан гарсан тохиолдолд шүүхийн өмнө хариуцлага хүлээх нь нэн чухал юм.

Прокурорын үйл ажиллагааны талаар олон нийтэд мэдээлэх нь ихэнх прокурорын байгууллагын тогтсон бодлого бөгөөд хэвлэл мэдээллийн алба эсвэл томилогдсон албан тушаалтнуудаар дамжуулан зохион байгуулалттайгаар хэрэгждэг. Гэвч ингэхдээ одоо ажиллагаа хийгдэж байгаа хэргийн талаарх мэдээллээр цар хүрээг нь хязгаарладаг. Зарим оронд ийм мэдээлэл өгөх нь прокурорын байгууллагын үзэмжийн хүрээнд байх нь ч бий.

Прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаандаа баримталж буй бодлого, иргэд олон нийтэд хандсан зөвлөгөө, зөвлөмж, түүнчлэн мөрдөн шалгах ажиллагаа хэдийн хийгдсэн хэргийн үр дүнгийн талаарх статистик мэдээллийн талаар олон нийтэд мэдээллэж байх ёстой. Мэдээллийн энэхүү хэлбэр нь олон тооны хохирогчтой хэрэг, хүн амын аюулгүй байдалд заналхийлсэн хэрэг, төрийн өндөр албан тушаалтнууд эрх мэдлээ урвуулан ашигласан хэргүүд зэрэг олон нийтэд ач холбогдолтой, олон нийт чухалчлан ханддаг хэргүүдийн илрүүлэлт болоод урьдчилан сэргийлэлтэд онцгой ач холбогдолтой.

Венецийн комиссын тайланд энэхүү сэдвийг хүрээнд хамаарах дараах зөвлөмжийг гаргасан байна. Үүнд:

- Прокурорын албаны даргын төрийн эрх бүхий байгууллагад тайлан өгөх үйл ажиллагааг хуульд тусгах шаардлагатай.
- Мэдээллийн журмыг бие даасан хэрэгт хөндлөнгөөс оролцох хэрэгсэл болгон ашиглаж болохгүй.
- Прокурорын байгууллага нь үйл ажиллагаагаа олон нийтэд тайлбарлах, прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаандаа баримталж буй бодлого, чиглэл, статистикийн мэдээлэл, шийдвэрлэсэн хэргийн үр дүнгийн талаар ерөнхий мэдээлэл өгөх зэрэгт аль болох ойлгомжтой бөгөөд хүртээмжтэй байх ёстой.

В. Дүн шинжилгээ

Олон нийтэд прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээ, мэдээллийг мэдээлэх, түгээх байдлын хувьд хэдийгээр Статистикын тухай хууль гэх мэт хуулиар тухайлан үүрэг хүлээсэн байдаг ч манай улсын прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаа одоо хүртэл хаалттай хэвээр байгааг анхаарч дээрх зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

ГУРАВ. ПРОКУРОРЫН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ТОГТОЛЦОО

Прокурорын бие даасан байдал, прокурорын төлөөллийн байгууллага байгаа нь прокурорын байгууллагын бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх чухал хүчин зүйл юм. Улсын Прокурорын зөвлөл болон бусад төрлийн өөрөө удирдах байгууллагууд прокурорыг томилох, сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа болон бусад асуудлаар чухал эрх мэдэлтэй байдаг. Эдгээрийг бий болгох нь Ерөнхий прокурорын эрх мэдлийг сулруулж, хэт эрх мэдэлтэй этгээд эрх мэдлээ урвуулан ашиглах эрсдлийг бууруулахад чиглэнэ. Улс орнууд өөрсдийн үйл ажиллагааг явуулахад улс төрийн аливаа сөрөг нөлөөллөөс зайлсхийхийн тулд бүрэлдэхүүн, гишүүдийнхээ томилгоог зохицуулах ёстой. Прокурорын үндэсний холбоод байгууллагын зохисгүй хөндлөнгийн оролцоог эсэргүүцэх чадавхийг бэхжүүлж чадна⁷⁷.

Тиймээс прокурорын өөрөө удирдах тогтолцоо буюу прокурорын төлөөллийн байгууллагыг судлах зайлшгүй шаардлагатай байна.

Венецийн комиссын тайланд энэхүү өөрөө удирдах байгууллага буюу төлөөллийн байгууллагын талаар дараах санал, зөвлөмжийг өгсөн.

Прокурорын зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд бүх шатны прокурорууд байхаас гадна хуульч, хуулийн эрдэмтэн зэрэг бусад оролцогчид байх ёстой. Хэрэв ийм зөвлөлийн гишүүдийг УИХ-аас сонгосон бол олонхийн саналаар сонгох нь дээр. Прокурор, шүүхийн зөвлөл нь нэг байгууллага бол шүүгч, прокурорууд бие биенээ томилох, сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нөлөөлөхгүй байх нөхцөлийг хангана. Үүний зэрэгцээ, ийм холбоод нь прокурорын эрхийг хамгаалах эсвэл өөр өөр асуудлаар санал бодлоо илэрхийлэх замаар чухал дэмжлэг үзүүлэх үүрэг гүйцэтгэдэг⁷⁸.

Монгол Улсын прокурорын өөрөө удирдах байгууллага буюу төлөөллийн байгууллагын тухайд Улсын Ерөнхий Прокурорын дэргэдэх зөвлөл, Прокурорын ёс зүйн зөвлөл, Прокурорын мэргэжлийн зөвлөл, Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх зөвлөл, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зөвлөл, Монголын прокуроруудын холбоо, ахмадын холбоо гэх байгууллагууд⁷⁹ хамаарч байна. Мөн Монголын хуульчдын холбооны Прокурорын хороо тухайн чиглэлээр үйл ажиллагааг явуулж байна.

3.1. Прокурорын холбоод

А. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Монголын Прокуроруудын холбоо нь 1994 онд прокуроруудын санаачилгаар “Монголын Прокуроруудын Үндэсний Холбоо” нэртэйгээр үүсгэн байгуулагдсан бөгөөд 469 гишүүнтэй, орон нутагт салбар зөвлөлтэйгөөр үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн. Монголын Прокуроруудын Холбооны анхны дүрэм 2011 оны 8 сарын 26-ны өдөр батлагдаж байсан бол 2017, 2019 онд тус тус шинэчлэн батлагдсан.

77 OECD (2020), *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific*, p.28-29.

78 Venice Commission (2010), *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service (hereinafter – Venice Commission Report)*, Холбооц:<https://rm.coe.int/1680700a60>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

79 Монгол Улсын Ерөнхий прокурорын газрын албан ёсны цахим хуудас, Холбооц:<https://prokuror.mn>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

Монголын Прокуроруудын Холбоо нь прокурор, прокурорын байгууллагын ажилтан, албан хаагч, прокурорын байгууллагын үйл ажиллагааг дэмжих хүсэлтэй иргэдийг эгнээндээ нэгтгэсэн, гишүүдэд үйлчилдэг, прокурорын нэр хүнд, үйл ажиллагаа, эрх ашгийг хамгаалах, мэдлэг ур чадварыг нэмэгдүүлэх зорилго бүхий ашгийн төлөө бус, төрийн бус байгууллага юм.

Холбооны эрх барих дээд байгууллага нь гишүүдийн төлөөллөөс бүрдсэн Бага хурал байх бөгөөд Бага хурлын чөлөөт цагт Удирдах зөвлөл нь өдөр тутмын үйл ажиллагааны удирдлагыг хэрэгжүүлдэг. Удирдах зөвлөл нь Холбооны Ерөнхийлөгч, Гүйцэтгэх захирал, Нарийн бичгийн дарга, гишүүд гэсэн 9-өөс доошгүй хүний бүрэлдэхүүнтэй байна.

Холбоо нь зорилгоо биелүүлэхийн тулд дараах үндсэн чиглэлээр үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Үүнд:

- Холбооны гишүүдийн саналыг үндэслэн Прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаа, хууль эрх зүйн орчин, тогтолцоог өөрийн орны онцлог, олон улсын жишигт нийцүүлэн боловсронгуй болгоход анхаарч ажиллах;
- Прокурор, гишүүдийн нэр төрд халдсан илт худал гүтгэлэг, мэдээ, мэдээллийг няцаах, холбогдох арга хэмжээ авах;
- Гадаад орнуудын прокурорын байгууллагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, ажлын арга барил, эрх зүйн зохицуулалтыг судлах, мэдээлэх;
- Олон Улсын Прокурорын холбооноос зохион байгуулж буй арга хэмжээнд идэвхтэй оролцож, үйл ажиллагааг нь дэмжих;
- Прокурор, ажилтнуудын ёс зүйн хэм хэмжээг сахиж мөрдүүлэх, прокурорын нэр хүндийг өндөрт өргөж явахад үйл ажиллагаагаа чиглүүлэх;
- Гишүүдийн мэргэжлийн ур чадварыг дээшлүүлэх аливаа ажил, сургалт, арга хэмжээг тогтмол зохион байгуулах;
- Гишүүдийг гадаадад болон дотоодод сургах, дадлагажуулах, туршлага судлахад дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх;
- Прокурор, ажилтнуудын ажиллах нөхцөл, хууль, нийгэм, эдийн засгийн баталгааг сайжруулах, хамгаалах талаар дүгнэлт гаргах, төр засгийн байгууллагуудад асуудал тавьж шийдвэрлүүлэх;
- Ажил мэргэжлээрээ өндөр ур чадвар гаргаж, эрхэлсэн ажилдаа онцгой амжилт үзүүлсэн, мөн прокурор, ажилтныг сургах, дадлагажуулах, боловсон хүчин бэлтгэх талаар идэвх санаачилга гаргасан гишүүдийг дэмжих, урамшуулах;
- Шаардлагатай гэж үзвэл Удирдах зөвлөлөөр хэлэлцэж гишүүддээ мөнгөн болон бусад дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх.

Б. Гадаад улсуудын харьцуулсан судалгаа

Энд бид хамгийн жишиг болохуйц прокурорын холбоо хэмээн үзэж Германы Шүүгчдийн холбоо (DRB)-г онцолж авч үзлээ.

Германы Шүүгчдийн Холбоо буюу Deutscher Richterbund (DRB) нь Герман дахь шүүгч, прокуроруудын хамгийн том мэргэжлийн холбоо юм. Тус холбоо нь анх шүүгчдийн бие даасан байдлыг хангахын төлөө тэмцэж шүүгчдийг төрийн бусад байгууллагын аливаа нөлөөллөөс хамгаалах зорилгоор 1909 оны нэгдүгээр сарын 1-нд байгуулагдсан бөгөөд Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа 1949 оны 10-р сарын 27-нд Үндсэн хуульд заасан шүүхийн тухай хуулийг холбооны болон муж улсын

түвшинд батлуулах зорилгоор дахин байгуулагдсан түүхтэй.

Энэхүү холбоо нь 25 гишүүн холбоотой ба үүнд 16 муж улсын холбоо, холбооны дээд шүүхийн 5 холбоо болох Холбооны дээд шүүх, Холбооны улсын ерөнхий прокурор, Холбооны хөдөлмөрийн шүүх, Холбооны санхүүгийн шүүх, Холбооны Нийгэм хамгааллын шүүх, Холбооны патентийн шүүх зэрэг багтана. Түүнчлэн мэргэшсэн 4 холбоо харьяалагддаг. Өдгөө тус холбоо нь нийт 17,000 гаруй гишүүдтэй үйл ажиллагаа явуулж байна.⁸⁰

Тус холбооны үндсэн үйл ажиллагаа нь шүүгч, прокурорын мэргэжлийн эрх ашгийг олон нийт болоод хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн өмнө хамгаалах явдал хэдий ч хууль тогтоох, хууль зүйн бодлогыг тодорхойлох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд идэвхтэй оролцож чухал хувь нэмрийг оруулдаг.

Германы Шүүгчдийн Холбооны шийдвэр гаргах дээд байгууллага нь Холбооны Төлөөлөгчдийн Хурал, Холбооны болон Гүйцэтгэх Хороо юм. Гүйцэтгэх хороо нь холбооны өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлдэг. Холбооны төлөөлөгчдийн хурал нь бүх гишүүн холбоодын төлөөлөгчдөөс бүрдэх бөгөөд тэд дүрэмд заасны дагуу төлөөлөгчдөө илгээдэг. Холбооны төлөөлөгчдийн хурал нь холбооны бодлогын үндсэн шийдвэрийг гаргаж, гүйцэтгэх хороог сонгодог. Холбооны удирдах зөвлөл нь 40 тэргүүлэгчээс бүрддэг ба тэргүүлэгчид холбооны өдөр тутмын үйл ажиллагааг эрхлэхэд чухал оролцоотой.

Мөн тусгай чиг үүрэг бүхий мэргэжлийн комисс, ажлын хэсгүүд байгуулагдан ажилладаг. Тэдний үндсэн үйл ажиллагаа нь Холбооны Засгийн газар, Бундестаг, Бундесратаас гаргасан хууль тогтоомжийн тухайд холбооны байр суурийг илэрхийлэх, боловсруулан бэлтгэх явдал юм. Тус мэргэжлийн комиссын ажлын саналыг Холбооны гүйцэтгэх хороо эсвэл Холбооны төлөөлөгчдийн хурлаар авч хэлэлцэн эцсийн байдлаар уламжилдаг. Одоогоор цалин хөлсний комисс, Эрүүгийн хуулийн комисс, Улсын прокурорын комисс гэсэн мэргэжлийн комиссууд ажиллаж байна.⁸¹

Солонгосын прокурорын холбоо (Korean Prosecutors Association) нь олон нийт, олон нийтийн аюулгүй байдалтай холбоотой асуудлаар мэдээлэл, боловсрол олгох замаар харилцаа холбоо тогтоох, боловсрол олгох, мэргэжлийн дэмжлэг чиглэл олгох, нийгэмд үйлчлэх зорилгоор байгуулагдсан дэлхий дахинд үйл ажиллагаагаа явуулдаг Солонгос гаралтай прокуроруудын ашгийн бус хуулийн этгээд юм.

Тус холбоо нь дараах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг. Үүнд:

- Сүлжээ - Дэлхийн өнцөг булан бүрт буй гишүүдтэй мэргэжлийн болон хувийн харилцааг хөгжүүлэх, дэмжих.
- Боловсрол - Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны шинэ дэвшлийн талаар цаг үеийн мэдээллээр хангах. Хууль зүйн тасралтгүй боловсролын кредит олгох.
- Ментор - Хууль зүйн чиглэлээр суралцаж буй оюутнууд болон хуулийн сургуулийн төгсөгчдөөс бүрдсэн сайн дурын гишүүнчлэлээр дамжуулан дараагийн үеийн прокуроруудад зөвлөгөө өгөх.

80 Deutscher Richterbund (DRB) -ийн албан ёсны цахим хаяг, Холбоо: <https://www.drb.de/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

81 Мөн тэнд.

- Нийгэмд үйлчлэх - Гэр бүлийн хүчирхийлэл, ахмад настнуудын хүчирхийлэл (биеийн болон санхүүгийн), санхүүгийн луйвар, сургуулийн хүчирхийлэл, дээрэлхэлт гэх мэт олон нийтийн аюулгүй байдалтай холбогдох асуудлуудын талаар олон нийтийг зүй зохистой мэдээ мэдээллээр хангах.⁸²

Тус холбооны гишүүнчлэлийн хувьд гишүүн болох хүсэлтэй хүн бүр Удирдах зөвлөлөөс тогтоосон хэлбэрээр холбоонд гишүүнээр элсэх өргөдлөө бичгээр гаргах бөгөөд өргөдөл гаргагч гишүүнээр элсэх өргөдлөө гаргасны дараа жил бүр төлөх ёстой татвараа бүрэн төлөх үүргийг хүлээдэг.⁸³ Энэхүү зохицуулалт нь хүндэт гишүүд болон сайн дурын гишүүдэд хамаардаггүй байна.

Гишүүнчлэлийн төрлийн хувьд, Хамтран ажиллах гишүүн (0-2 жил), Байнгын гишүүн (КРА-тай 3 ба түүнээс дээш жил), Хүндэт гишүүн, Сайн дурын гишүүн гэсэн төрөлтэй.

Холбооны гишүүн болох, холбооны идэвхтэй гишүүнчлэлээ хадгалахын тулд татвараа төлсөн байх ёстой бөгөөд идэвхтэй прокурор байх ёстой. Хүндэт гишүүн нь Прокурорын байгууллагын албан ёсны прокуророор сонгогдсон, томилогдсон, эсхүл үйл ажиллагаа явуулахаа больсон прокурорууд Холбооны зорилгыг хэрэгжүүлэхэд онцгой үүрэг гүйцэтгэсэн тохиолдолд Удирдах зөвлөлийн саналаар хүндэт гишүүнээр сонгогдож болно. Эрхэм гишүүн нь ямар нэгэн хураамж төлөхгүй, сонгох эрхгүй, холбооны удирдах ажилтан, удирдах зөвлөлийн гишүүн байх эрхгүй, харин холбооны гишүүн байх бусад бүх эрхийг эдэлнэ.

Сайн дурын гишүүн нь хуулийн сургуульд суралцаж байгаа эсвэл хуулийн сургууль төгссөн, мөн прокурорын байгууллагад хуулийн дадлагажигч, хуулийн бичиг хэргийн ажилтан, сайн дурын өмгөөлөгч, эсвэл ижил төстэй албан тушаал эсвэл цалинтай дадлагажигч, хуулийн ажилтан байх ёстой. Холбоонд сайн дурын гишүүнээр элссэн аливаа хүн лицензтэй өмгөөлөгчөөр ажиллах болсноор сайн дурын гишүүн байх эрхгүй болдог. Учир нь сайн дурын гишүүд нь ямар нэгэн хураамж төлөхгүй, санал өгөх эрхгүй, холбооны удирдах ажилтан, удирдах зөвлөлийн гишүүн байх эрхгүй гишүүн юм.⁸⁴

Хэд хэдэн оронд прокуроруудын мэргэжлийн холбоод дээрх байдлаар байгуулдаг жишиг байдаг бөгөөд тэдгээр нь гол төлөв төлөөллийн үүрэг гүйцэтгэдэг, заавал биелүүлэх шийдвэр гаргах эрхгүй тул бусад өөрөө удирдах байгууллагаас ялгаатай.

Зөвхөн Күүкийн арлууд, Фижи, Вьетнам улсууд л прокурорууд өөрсдийн ашиг сонирхлыг төлөөлсөн мэргэжлийн холбоог байгуулаагүй. Гэсэн хэдий ч оролцогч орнуудын 50% нь нутаг дэвсгэр дээрээ нэг буюу хэд хэдэн прокурорын холбоог үр дүнтэй ажиллуулдаг.

Зарим улс, тухайлбал Киргиз, Молдав, Монголд бүх прокурорууд мэргэжлийн холбооны гишүүн байдаг. Ийм өргөн бүрэлдэхүүнтэй байх нь түүний байх ёстой шинж чанартай зөрчилддөг⁸⁵.

82 Korean Prosecutors Association-ий албан ёсны цахим хаяг, Холбоос: <https://www.koreanpa.org/about/our-mission/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

83 Мөн тэнд.

84 Мөн тэнд.

85 OECD (2020), *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific*, p.28.

В. Дүн шинжилгээ

Монгол Улсын Прокурорын холбооны тухайд дээр дурдсанчлан холбооны байх ёстой шинж чанартай зөрчилдөж байна. Прокурорын байгууллага нь төлөөллийн үүрэг гүйцэтгэдэг байгууллага болохынхоо хувьд прокуроруудыг холбооны гишүүн байлгах нь зохисгүй юм. Үүний оронд тухайн прокурорын холбоонд прокуроруудаас төлөөллүүдийг сонгон гишүүн болгох нь түүний байх ёстой шинжид нийцэж байна.

3.2. Прокурорын өөрөө удирдах байгууллага

А. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Өмнө нь тодорхойлсон Монголын прокуроруудын холбооноос гадна Улсын Ерөнхий Прокурорын дэргэдэх зөвлөл, Прокурорын ёс зүйн зөвлөл, Прокурорын мэргэжлийн зөвлөл, Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх зөвлөл, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зөвлөл үйл ажиллагаагаа явуулдаг байна. Эдгээрээс Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх зөвлөл, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зөвлөл нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны талаар үйл ажиллагааг явуулдаг байна. Харин бусад нь прокурорын дотоод зохион байгуулалт руу чиглэсэн байна.

Прокурорын ёс зүйн зөвлөл нь Прокурорын тухай хуулийн 65.1-т зааснаар прокурор ёс зүйн дүрэм зөрчсөнтэй холбоотой асуудлыг шалгах, дүгнэлт гаргах эрх бүхий орон тооны бус байгууллага юм. Түүний бүрэлдэхүүнийг Улсын Ерөнхий прокурор баталдаг байна.

Харин Прокурорын мэргэжлийн зөвлөл нь Прокурорын тухай хуулийн 64.1-т зааснаар прокурорын мэргэжлийн үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлыг шалгах, дүгнэлт гаргах эрх бүхий орон тооны бус байгууллага бөгөөд мөн бүрэлдэхүүнийг нь Улсын Ерөнхий прокурор баталдаг байна.

Улсын Ерөнхий прокурорын дэргэдэх зөвлөлийн хувьд Монгол Улсын Үндсэн хууль, Прокурорын тухай хуульд заасан чиг үүргийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор прокурорын байгууллагын үйл ажиллагааг нэгтгэн зохион байгуулах, удирдахтай холбогдсон үндсэн асуудлуудыг шийдвэрлэхэд Монгол Улсын Ерөнхий прокурорт зөвлөх чиг үүрэгтэй. Улсын Ерөнхий прокурорын 2019 оны А/35 дугаар тушаалаар зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг 11 гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр шинэчлэн томилсон. Улсын Ерөнхий прокурорын хоёр орлогч, Хэрэг эрхлэх газрын дарга, Улсын Ерөнхий прокурорын туслах прокурор буюу хэлтсийн дарга нар, Нийслэлийн прокурорын газрын ерөнхий прокурор нь зөвлөлийн гишүүд байна. Энэхүү зөвлөл нь Прокурорын тухай хуулийн 43.7-т заасан төрийн байгууллага юм.

Зөвлөлийн үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь хуралдаан бөгөөд хуралдаанаар дараах асуудлыг хэлэлцэнэ. Үүнд:

- Прокурорын байгууллагын удирдлага, зохион байгуулалт, бүтэц, орон тоо, хүний нөөцтэй холбоотой асуудал;
- Прокурорын байгууллагын хөрөнгө санхүү, төсөв, жилийн ажлын тайлан, төлөвлөгөө, түүний биелэлт, төсөл, хөтөлбөр;
- Хууль тогтоомжийн төсөлд өгөх санал, Улсын Ерөнхий прокурорт хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийн хүрээнд батлах нийтээр дагаж мөрдөх болон прокурорын байгууллагад хэрэгжих хэм хэмжээ тогтоосон эрх зүйн баримт бичгийн төсөл;

- Прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой хууль тогтоомж, эрх зүйн баримт бичгийн хэрэгжилтийн байдал;
- Улсын Ерөнхий прокурорын удирдамжаар хийгдсэн шалгалт, судалгааны дүн;
- Шагнал урамшуулал, прокурор, ажилтнуудын нийгмийн асуудал;
- Бусад⁸⁶

Монголын хуульчдын холбооны Прокурорын хорооны хувьд Хуульчдын холбооны дүрмийн 9.10 дугаар зүйлийн 3, 4 дэх хэсэгт зааснаар Прокурорын хороог 2013 оны 10 дугаар сарын 06-ны өдрийн Хуульчдын холбооны анхдугаар хурлын 10 дугаар тогтоолоор батламжилсан. Прокурорын хороонд 506 хуульч гишүүнчлэлтэй байна. Прокурорын хороо нь Хуульчдын холбооны холбогдох хууль, дүрэмд заасан тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ Хуульчдын холбооны зүгээс явуулж буй прокурор-гишүүдэд чиглэсэн, тэдэнд хамааралтай үйл ажиллагааг зохион байгуулах үндсэн чиг үүрэг бүхий хуульд нэрлэн заасан, мэргэшлийн чиглэлээр байгуулагдсан, прокуроруудын заавал гишүүнчлэлтэй, сайн дурын хороо юм⁸⁷.

Б. Гадаад улсуудын харьцуулсан судалгаа

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас (OECD) хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгааны тайланд авч үзсэн улсууд болон бусад улсуудаас сонгон авч судалсан болно.

Хүснэгт 7.7. Прокурорын өөрөө удирдах байгууллагыг харьцуулсан нь

Улс	Прокурорын өөрөө удирдах байгууллагууд
Албани Улс	Прокурорын дээд зөвлөлийг байгуулж, хороодтойгоо хамт тус улсын прокурорын өөрөө удирдах байгууллагуудыг бүрдүүлдэг. 2016 оны 115 дугаар хуулийн (“Хууль зүйн тогтолцооны удирдлагын байгууллагын тухай”) 159 дүгээр зүйлд Прокурорын дээд зөвлөлийн чуулганы нэгдсэн хуралдааны бүрэн эрхийг тодорхойлсон бөгөөд үүнд прокурорыг томилох, дэвшүүлэх, түүнчлэн огцруулах сахилгын шийтгэл ногдуулах тухай заасан байдаг. Мөн хуулийн 160-д Прокурорын дээд зөвлөл нь Стратегийн төлөвлөлт, төсвийн хороо, Сахилгын хороо, Ёс зүй, мэргэжлийн үйл ажиллагааны үнэлгээний хороо, Ажил мэргэжлийн хөгжлийн хороо гэсэн дөрвөн байнгын хорооноос бүрдэнэ гэж заасан байдаг.
Босни Герцеговина Улс	Улсын Шүүх, Прокурорын Дээд Зөвлөлийн тухай хуулиар тус зөвлөлийн зохион байгуулалт, эрх мэдлийг тогтоодог. Тус зөвлөл нь шүүгч, прокурорыг томилох, сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх, шүүгч, прокурорын бүрэн эрхийг түр түдгэлзүүлэх, бүрэн эрхийг нь дуусгавар болгох болон бусад асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй. Зөвлөл нь хуулийн этгээдийн бие даасан байгууллага юм.

86 Улсын Ерөнхий прокурорын дэргэдэх зөвлөл, Холбоос: <https://prokuror.mn/prosecutor-s-council>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

87 Прокурорын хорооны танилцуулга, Холбоос: <https://www.mglbar.mn/committee/9?page=intro>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.10.18.

<p>Бүгд найрамдах Эстони Улс</p>	<p>Прокурорын өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь Прокурорын чуулган, Прокурорын өрсөлдөөний хороо, Сахилгын хороо юм. Прокурорыг сонгон шалгаруулах, сахилгын шийтгэл ногдуулах эрх бүхий хоёр хорооны гишүүдийг Прокурорын чуулганаас томилдог. Прокурорын чуулган бол жилд нэгээс доошгүй удаа хуралддаг бүх прокурорын хурал юм. Чуулганаар Прокурорын байгууллагын үйл ажиллагааны талаарх Хууль зүйн сайд, Улсын ерөнхий прокурорын тайланг сонсож, прокурорын байгууллагын холбогдох асуудлыг хэлэлцдэг. Ерөнхий прокурор Прокурорын хурлыг хуралдуулж, үйл ажиллагааг нь удирдан чиглүүлдэг⁸⁸.</p>
<p>Гүрж Улс</p>	<p>Прокуроруудын бага хурал, Прокурорын зөвлөл, Зөвлөлдөх зөвлөлийг байгуулсан. Бага хурал нь Прокурорын байгууллагын нийт прокурор, мөрдөн байцаагч нараас бүрдсэн бөгөөд тэдний үндсэн үүрэг нь Прокурорын зөвлөлийн найман гишүүнийг сонгох явдал юм. Прокурорын зөвлөлийн бүрэн эрхийг Прокурорын албаны тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд заасан бөгөөд Улсын ерөнхий прокурорт сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах тухай заасан байдаг. Прокурорын зөвлөл нь Хууль зүйн сайдын зарласнаар, эсхүл нийт гишүүдийн гуравны нэгээс доошгүйн хүсэлтээр хуралддаг бөгөөд мөрдөн байцаах, прокурорын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцох эрхгүй. Улсын Ерөнхий прокурорын тушаалаар 2016 онд байгуулагдсан Зөвлөлдөх зөвлөл нь прокурорын урамшуулал, албан тушаал ахих, сахилгын хариуцлагын арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд Улсын Ерөнхий прокурорт туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй байв⁸⁹.</p>
<p>Молдав Улс</p>	<p>Молдавын бүх прокурорууд Ерөнхий хурлаар үе үе хуралдаж, Ерөнхий прокурорын үйл ажиллагааны тайланг хэлэлцэж, Ёс зүйн дүрмийг баталж, прокурорын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлийг авч үздэг. Прокурорын дээд зөвлөл нь прокурорыг сонгон шалгаруулах, Ерөнхий прокурорт нэр дэвшигчийг шалгаруулах сонгон шалгаруулалт зохион байгуулах, хүний нөөцийн бүхий л чухал асуудлаар Ерөнхий прокурорт санал оруулах (томилгоо, бүрэн эрхийг дуусгавар болгох, томилолт, албан тушаал ахих), прокурорын орон тоог тогтоох болон бусад үүргийг гүйцэтгэдэг байна⁹⁰.</p>
<p>Монтенегро Улс</p>	<p>Прокуроруудын өөрийгөө удирдах байгууллага нь Улсын прокуроруудын бага хурал, прокурорын ёс зүйн хороо, прокурорын зөвлөл юм. Прокурорын бага хурлаар Прокурорын зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд багтдаг прокуроруудыг сонгож, прокурорын ёс зүйн дүрмийг баталдаг. Прокурорууд уг дүрмийг дагаж мөрдөж байгаа эсэх талаар ямар ч хүн Прокурорын Ёс зүйн хороонд хандаж санал бодлоо илэрхийлж болно. Тус хороо нь жил бүр Прокурорын зөвлөлд тайлагнадаг. Прокурорын бага хурлаас хорооны даргыг сонгодог. Прокурорын зөвлөлийн чиг үүргийг Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 37 дугаар зүйлд заасан байдаг. Зөвлөл нь прокурорын тоог тогтоох, Ерөнхий прокурорыг (Улсын дээд прокурорыг) албан тушаалаас нь огцруулах санал гаргах, сахилгын хариуцлагын асуудлыг шийдвэрлэх, тэдний хараат бус байдалд заналхийлсэн асуудлаар прокуророос ирүүлсэн гомдлыг шалгах зэрэг ажлуудыг гүйцэтгэдэг⁹¹.</p>

88 Estonia's Prosecutor's Office Act, article 13.

89 The new Organic Law of Georgia on the Prosecutor's Office, enacted on 30 November 2018, has replaced the Consultative Council with consultative bodies (the Career management, Ethics and Incentives Council and the Strategic Development and Criminal Policy Council). According to the new legislation, the Prosecutorial Council meets every six months, with no need to be convened by the Minister of Justice.

90 OECD (2020), The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific, p.32.

91 Мөн тэнд

Румын Улс	Дээд шүүхийн зөвлөл нь Румын улсын шүүх болон прокурорын албаны бие даасан байдлын баталгаа юм. Шүүгч, прокурор гэсэн хоёр тусдаа хэсэгтэй. Прокурорын ажил мэргэжлийн талаарх шийдвэрийг прокурорын хэлтэс гаргадаг ⁹² .
Сербид Улс	Прокурорын зөвлөл болон Сахилгын комисс нь прокурорын өөрөө удирдах байгууллага юм. Прокурорын зөвлөл нь прокурорын албан тушаалд нэр дэвшигчдийг Парламентад санал болгож, албан тушаал ахих асуудлыг шийдэж, прокурорын байгууллагын даргад нэр дэвшүүлэх жагсаалтыг Засгийн газарт хүргүүлдэг. Жил бүр төсвийн хүсэлт гаргах, түүний гүйцэтгэлд хяналт тавих нь Зөвлөлийн бүрэн эрх юм. Прокурорын зөвлөл Сахилгын комиссын гишүүдийг томилж, түүний шийдвэрийг эсэргүүцсэн гомдлыг шийдвэрлэдэг ⁹³ .
Словени Улс	Прокурорын зөвлөл нь Улсын Прокурорын тухай хуулийн 102 дугаар зүйлд заасан эрх мэдэлтэй. Зөвлөл бусад үүрэг даалгаврын дотор шинэ ерөнхий заавар батлах журмыг санаачлах, улсын яллагчийг томилох саналд санал дүгнэлт өгөх, тэднийг дэвшүүлэх асуудлыг шийдвэрлэх, Улсын ерөнхий прокурорыг томилох тухай санал оруулах, шилжүүлэх, томилох, сахилгын байгууламжийг томилж, чөлөөлөх асуудлыг шийдвэрлэдэг.
Украин Улс	Прокуроруудын бага хурал, Прокурорын зөвлөл, Мэргэшсэн болон сахилгын комисс юм. Украины бүх прокуроруудыг төлөөлдөг Прокуроруудын бага хурал нь өөрөө удирдах дээд байгууллага боловч байнгын ажиллагаатай байдаггүй. Прокурорын өөрөө удирдах ёсны байгууллагын чиг үүргийн биелэлт, прокурорын байгууллагын санхүүжилт, зохион байгуулалтын талаар прокурорын зөвлөлийн тайланг сонсдог. Бага хурлаас Мэргэшлийн болон сахилгын комисс болон Зөвлөлийн зарим гишүүд, прокуроруудыг томилдог. Прокурорын ёс зүйн дүрэм, үйл ажиллагааг баталдаг. Прокурорын зөвлөл нь Бага хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлж, хуралдуулах ажлыг зохион байгуулдаг. Зөвлөл нь бусад эрх мэдлийн хүрээнд прокурорыг томилох, чөлөөлөх тухай зөвлөмж гаргах, тэдний хараат бус байдалд заналхийлсэн талаарх прокурорын дүгнэлтийг шалгаж, холбогдох арга хэмжээг авах, прокурорын аюулгүй байдлыг хангах арга хэмжээ авах хүсэлт гаргах, удирдах албан тушаал эрхэлж байгаа прокурорын үйл ажиллагаанд үнэлэлт дүгнэлт өгөх зэрэг эрх мэдлийн хүрээнд тус зөвлөл үйл ажиллагаа явуулдаг ба прокурорын мэргэшил, сахилгын хороо нь прокурорын албан тушаалд нэр дэвшигчдийн мэргэжлийн ур чадварыг үнэлж, прокурорын сахилгын хариуцлага хүлээлгэх, огцруулах, шилжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэдэг хамтын байгууллага юм.
Камбож Улс	Дээд Зөвлөл нь Хууль зүйн сайдын хүсэлтээр прокуроруудыг томилох, шилжүүлэх, огцруулах, түдгэлзүүлэх, огцруулах тухай хүсэлтийг Эрхэмсэг Хаанд хүргүүлдэг. Дээд зөвлөлөөс прокуроруудыг дэвшүүлэх талаар зөвлөгөө өгдөг ⁹⁴ .
Япон Улс	Шалгалтын хороо нь гурван жил тутамд бүх прокуроруудын үнэлгээг тогтмол хийдэг өөрөө удирдах ёсны байгууллага бөгөөд Хууль зүйн сайдын хүсэлтээр прокуроруудыг шалгадаг. Хороо мөн өөрийн санаачилгаар шалгалтыг эхлүүлж болно. Шалгалтын хороо биеийн/сэтгэцийн хомсдол, ажил үүргээ гүйцэтгэх явцад гарсан үр ашиггүй байдал болон прокурорыг албан үүргээ гүйцэтгэх чадваргүй болгох бусад шалтгааныг үнэлдэг. Хороо нь Хууль зүйн сайдад ажлаа тайлагнадаг ⁹⁵ .

92 Art. 1 para. (1) of Law no. 317/2004.

93 Constitution of Serbia, article 165.

94 Law on the Organization and Functioning of the Supreme Council of Magistracy, article 18.

95 Public Prosecutor's Qualifications Examination Committee.

Зүүн Тимор Улс	Ерөнхий прокурорын газар болон Улсын яллах зөвлөл нь Прокурорын албаны дотоод эрх мэдэл бүхий байгууллага юм. Прокурорыг шилжүүлэх, огцруулах асуудлыг Улсын яллах зөвлөл шийдвэрлэдэг.
Азербайжан Улс	Ерөнхий прокурорын дэргэдэх Зөвлөлдөх зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг нь Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч баталдаг. Ерөнхий прокурор энэ зөвлөлийг тэргүүлдэг бөгөөд эрхэлж буй албан тушаалын дагуу түүний орлогч болон бусад ахлах прокуроруудаас бүрддэг. Удирдах зөвлөл нь Прокурорын байгууллагын үйл ажиллагааны үндсэн чиг хандлага, гэмт хэрэгтэй тэмцэх нөхцөл, гүйцэтгэх сахилга бат, боловсон хүчний менежментийн талаар хэлэлцдэг. Мөн тушаал, актуудыг боловсруулдаг. Удирдах зөвлөлийн шийдвэрийг олонхийн саналаар батална. Санал зөрж байгаа тохиолдолд Ерөнхий прокурор ганцаарчилсан үндэслэлтэй шийдвэр гаргадаг. Удирдах зөвлөлийн шийдвэр нь прокурорын байгууллагын бүх ажилтнуудад заавал байх ёстой бөгөөд Ерөнхий прокурорын тушаалын үндэслэл болно.
Латва Улс	Ерөнхий прокурорын дэргэдэх зөвлөл, гэрчилгээжүүлэх комисс, мэргэшлийн комисс нь Ерөнхий прокурорын газрын нэг хэсэг юм. Тэдний бүрэн эрх, чадамжийг Прокурорын байгууллагын тухай хуульд заасан байдаг. Латви улсын Ерөнхий прокурорын зөвлөлийг Ерөнхий прокурор томилдог бөгөөд Прокурорын газрын хэлтсийн дарга нар, Прокурорын газрын захиргааны дарга болон бусад улсын прокурорууд, прокурорын газрын дотоод байгууллагуудын дарга нараас бүрддэг ⁹⁶ . Литв улсад коллежийн зөвлөл мөн байдаг. Дарга нь Ерөнхий прокурор бөгөөд гишүүдэд Ерөнхий прокурорын орлогч, бүс нутгийн прокурорын газрын ахлах прокурорууд багтдаг. Улсын Ерөнхий прокурор бусад прокуроруудыг Коллежийн зөвлөлийн гишүүнд оруулах шийдвэр гаргаж болно. Коллежийн зөвлөл нь прокурорын байгууллагын ажил, зохион байгуулалттай холбоотой хамгийн чухал асуудлаар Ерөнхий прокурорт зөвлөгөө өгдөг зөвлөх байгууллага юм. Тэргүүлэх чиглэл, стратеги төлөвлөгөө, нутаг дэвсгэрийн байгууллагуудын төсвийг мөн зөвлөл боловсруулдаг. Коллежийн зөвлөлийн олон гишүүнийг албан тушаалын дагуу томилдог бол бусад гишүүдийг Ерөнхий прокурор сонгодог.
Польш Улс	Прокурорын бие даасан удирдлагын тогтолцоо нь үндэсний болон орон нутгийн түвшинд байгуулагдсан байгууллагуудаас бүрддэг. Прокурорын үндэсний зөвлөл нь янз бүрийн зэрэглэлийн прокуроруудаас бүрддэг бөгөөд Улсын ерөнхий прокурорын дэргэд байгуулагддаг. Үндэсний зөвлөл нь зөвлөх чиг үүрэгтэй бөгөөд прокурорын хараат бус байдлыг хамгаалах ерөнхий үүрэгтэй. Мөн прокурорын ёс зүйн дүрмийг баталж, хэрэглэхэд хяналт тавьдаг. Зөвлөлөөс гадна төв болон орон нутгийн түвшинд прокурорын ерөнхий чуулган, нутаг дэвсгэрийн зөвлөлийг байгуулдаг. Эдгээр байгууллагууд нь прокурорын үйл ажиллагаанд санал дүгнэлт гаргах, ажил мэргэжлийн чиг баримжаа олгох, өөрөө удирдах ёсны тогтолцооны хүрээнд прокурорын төлөөлөгчдийг сонгох, Улсын ерөнхий прокурорын дэргэдэх Сахилгын шүүхийн гишүүдийг сонгох зэрэг чиг үүрэгтэй.

В. Дүн шинжилгээ

Дээрхээс дүгнэвэл гадаадын улс орнуудад прокурорын өөрөө удирдах байгууллага нь прокурорын зөвлөл, прокурорын чуулган, прокурорын хороо, сахилгын хороо, ёс зүйн хороо, прокуроруудын бага хурал, шалгалтын хороо, мэргэшлийн комисс гэх мэт байдлаар байгуулагддаг байна.

Эдгээр байгууллага дотроос прокурорын зөвлөл нь нийтлэг бөгөөд их ач холбогдолтой байгууллага байна. Тухайлбал прокуроруудын зөвлөлүүд нь прокурорыг томилох, огцруулах, дэвшүүлэх, сахилгын шийдвэр ногдуулах, урамшуулал олгох, тэдгээртэй холбоотой санал гаргах, прокурорын орон тоог тогтоох, Ерөнхий прокурорыг огцруулах санал гаргах, прокурорын хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлсөн гомдлыг шийдвэрлэх, Ерөнхий прокурорт зөвлөгөө өгөх гэх мэт чиг үүргийг гүйцэтгэдэг байна. Үүнээс прокурорыг томилох, огцруулах, дэвшүүлэх, сахилгын шийдвэр ногдуулах, урамшуулал олгох, тэдгээртэй холбоотой

96 Latvia's Prosecution Office Law, section 29.

санал гаргах, прокурорын орон тоог тогтоох чиг үүрэг нь улс орон бүрд харьцангуй нийтлэг байна.

Монгол Улсын хувьд прокурорын байгууллагын удирдлага, зохион байгуулалт, бүтэц, орон тоо, хүний нөөцтэй холбоотой асуудал, Прокурорын байгууллагын хөрөнгө санхүү, төсөв, жилийн ажлын тайлан, төлөвлөгөө, түүний биелэлт, төсөл, хөтөлбөр, Хууль тогтоомжийн төсөлд өгөх санал, Улсын Ерөнхий прокурорт хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийн хүрээнд батлах нийтээр дагаж мөрдөх болон прокурорын байгууллагад хэрэгжих хэм хэмжээ тогтоосон эрх зүйн баримт бичгийн төсөл, прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой хууль тогтоомж, эрх зүйн баримт бичгийн хэрэгжилтийн байдал, Улсын Ерөнхий прокурорын удирдамжаар хийгдсэн шалгалт, судалгааны дүн, шагнал урамшуулал, прокурор, ажилтнуудын нийгмийн асуудал болон бусад асуудлыг зөвхөн хэлэлцэх байдлаар чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна. Энэ нь Монгол Улсын прокурорын зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийн хувьд бусад орнуудаас илүү хязгаарлагдсан байгааг харуулж байна. Тиймээс прокурорыг томилох, огцруулах, дэвшүүлэх, сахилгын шийдвэр ногдуулах чиглэл рүү илүү бүрэн эрхийг тусгасан нь зүйтэй.

3.3. Өөрөө удирдах байгууллагын томилгоо, бүрэлдэхүүн

А. Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Монголын прокуроруудын Холбооны эрх барих дээд байгууллага нь гишүүдийн төлөөллөөс бүрдсэн Бага хурал байх бөгөөд Бага хурлын чөлөөт цагт Удирдах зөвлөл нь өдөр тутмын үйл ажиллагааны удирдлагыг хэрэгжүүлдэг. Удирдах зөвлөл нь Холбооны Ерөнхийлөгч, Гүйцэтгэх захирал, Нарийн бичгийн дарга, гишүүд гэсэн 9-өөс доошгүй хүний бүрэлдэхүүнтэй байна. Энэхүү Удирдах зөвлөлийн гишүүдийг тухайн Бага хурлаас сонгодог байна.

Бусад байгууллагууд буюу Улсын Ерөнхий Прокурорын дэргэдэх зөвлөл, Прокурорын ёс зүйн зөвлөл, Прокурорын мэргэжлийн зөвлөл, Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх зөвлөл, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зөвлөлийн гишүүдийг Улсын Ерөнхий прокурор томилдог байна⁹⁷. Тухайлбал Улсын Ерөнхий прокурорын дэргэдэх зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг Улсын Ерөнхий прокурорын 2019 оны А/35 дугаар тушаалаар зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг 11 гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр шинэчлэн томилсон. Улсын Ерөнхий прокурорын хоёр орлогч, Хэрэг эрхлэх газрын дарга, Улсын Ерөнхий прокурорын туслах прокурор буюу хэлтсийн дарга нар, Нийслэлийн прокурорын газрын ерөнхий прокурор нь зөвлөлийн гишүүд байна.

Монголын хуульчдын холбооны Прокурорын хорооны тэргүүлэгчийг тус хорооны гишүүдээс санал авч сонгодог байна⁹⁸.

Б. Гадаад улсуудын харьцуулсан судалгаа

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас (ОЕСД) хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгааны тайланд авч үзсэн улсууд болон бусад улсуудаас сонгон авч судалсан болно.

97 Прокурорын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/ (2017).

98 Монголын хуульчдын холбоо: Прокурорын хорооны тэргүүнд нэр дэвшүүлэх, тэргүүнийг сонгох сонгууль явагдаж байна, <https://www.mglbar.mn/news/926>, [Сүүлд үзсэн: 2022.11.14]

Хүснэгт 7.8. Прокурорын өөрөө удирдах байгууллагыг томилгоо, бүрэлдэхүүнийг харьцуулсан нь

Улс	Прокурорын өөрөө удирдах байгууллагын томилгоо, бүрэлдэхүүн
Албани Улс	Үндсэн хуулийн 149 дүгээр зүйлд Прокурорын дээд зөвлөл нь 11 гишүүнээс бүрдэх ба зургааг нь бүх шатны прокурор, таван гишүүнийг парламентаас прокурорын бус хуульчдаас сонгодог гэж заасан байдаг. Прокурорын байгууллагын бүх шатны төлөөллийг шударгаар хангасан журмын дагуу прокуроруудыг сонгодог. Прокурорын бус гишүүдийг хууль зүйн болон багшлах чиглэлээр 15-аас доошгүй жил ажилласан туршлагатай, ёс суртахуун, мэргэжлийн өндөр түвшинд, нэр хүндтэй хуульчдаас сонгодог. Иргэний нийгмээс нэг гишүүнийг томилдог. Бүх гишүүд томилогдохоос өмнөх арван жилийн хугацаанд төрийн захиргааны байгууллагад улс төрийн ажил, улс төрийн намын удирдах албан тушаал хашиж байсан байж болохгүй. Нэр дэвшигчдийг сонгох бусад шалгуур, журмыг хуулиар зохицуулдаг. Прокурорын дээд зөвлөлийн даргыг хуулийн дагуу тус зөвлөлийн анхдугаар хурлаар прокурорын бус гишүүдээс сонгодог. Прокурорын дээд зөвлөлийн гишүүд дахин сонгогдох эрхгүйгээр таван жилийн хугацаанд орон тооны албан тушаалыг хэрэгжүүлдэг. Бүрэн эрхийнхээ хугацаа дууссаны дараа прокурорын гишүүд өмнөх албан тушаалдаа, томилогдохоосоо өмнө төрийн албанд бүтэн цагаар ажиллаж байсан прокурорын бус гишүүд өмнөх албан тушаалдаа буцаж ирдэг.
Босни Герцеговина Улс	Шүүх, Прокурорын Дээд Зөвлөлийн тухай хуулийн 4-р зүйлд түүний 15 гишүүн тус бүрийг өөр эрх бүхий байгууллагаас томилдог гэж заасан байдаг. Эдгээр эрх мэдэл нь бүс нутгийн шүүх, Холбооны Дээд шүүх, орон нутгийн шүүх, бүс нутгийн болон холбооны прокурорын газар, орон нутгийн прокурорын газар, парламент, засгийн газар юм. Тиймээс тус зөвлөлийг таван прокурор, зургаан шүүгч, хоёр өмгөөлөгч, хоёр гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр УИХ, Засгийн газар бүрдүүлдэг.
Бүгд найрамдах Эстони Улс	Прокурорын Ассамблей нь Эстонийн бүх прокуроруудын хурал бөгөөд Прокуроруудын Өрсөлдөөний хороо болон Сахилгын хорооны гишүүдийг томилдог. Өрсөлдөөний хорооны долоон гишүүн нь Ерөнхий прокурор, улсын прокурор, хоёр дүүргийн прокурор, нэг шүүгч, Тарту их сургуулийн профессор, Хууль зүйн яамны төлөөлөгч юм. Сахилгын хороог улсын хоёр прокурор, дүүргийн хоёр прокурор, нэг шүүгч бүрдүүлдэг.
Гүрж Улс	Прокурорын албаны бүх прокурор, мөрдөн байцаагчдын нэгдсэн хурал юм. Прокурорын зөвлөл нь Хууль зүйн сайд, даргаар нь Хууль зүйн сайд, нийт прокурорын Бага хурлаас сонгогддог прокурорын олонхи, УИХ-ын олонх, парламентын цөөнхөөс нэг УИХ-ын гишүүн, Хууль зүйн дээд зөвлөлөөс сонгогддог хоёр шүүгч, Дээд боловсролын байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагаас санал болгосон нэр дэвшигчдээс УИХ-аас томилогдсон хоёр гишүүнээс бүрддэг.
Молдав Улс	Прокурорын дээд зөвлөл нь 12 гишүүнээс бүрддэг. Ерөнхий прокурор, Хууль зүйн сайд, Гагаузын өөртөө засах орны прокурор, Дээд шүүхийн дарга нарыг албан тушаалын дагуу томилдог. Таван прокурорыг Прокуроруудын нэгдсэн хурлаас иргэний нийгмийн гурван төлөөлөгчийг Ерөнхийлөгч, УИХ, Шинжлэх ухааны академи нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар томилдог.
Монтенегро Улс	Прокуроруудын бага хуралд Прокурорын газрын бүх дарга, прокурорууд багтдаг. Прокурорын зөвлөлийг Бага хурлаас томилогдсон таван прокурор, УИХ-аас томилогдсон, чөлөөлөгдсөн дөрвөн нэр бүхий хуульч, Хууль зүйн сайдын нэг төлөөлөгч бүрдүүлдэг. Зөвлөлийг Ерөнхий прокурор тэргүүлдэг. Прокурорын зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг Монтенегрогийн Ерөнхийлөгч зарладаг. Прокурорын Ёс зүйн хороо нь ерөнхийлөгч, хоёр гишүүнтэй. Ерөнхийлөгчийг прокурорын бус прокурорын зөвлөлийн гишүүдээс, нэг гишүүнийг Улсын дээд прокурорын газрын өргөтгөсөн хурлаар улсын яллагчдаас, нөгөө гишүүнийг Улсын прокурорын холбооны ерөнхийлөгчөөр сонгоно.
Румын Улс	Магистрын дээд зөвлөл нь 19 гишүүнтэй: Зөвлөлийн хоёр хэсгийг шүүгч, прокурорын ерөнхий чуулганаар сонгогдсон есөн шүүгч, таван прокурор, Сенатаас сонгогдсон хуулийн чиглэлээр мэргэшсэн иргэний нийгмийн хоёр төлөөлөгч, Давж заалдах шатны болон Шүүхийн дээд шүүхийн дарга, Хууль зүйн сайд, Улсын ерөнхий прокуророос бүрддэг.

Сербид Улс	Прокурорын зөвлөлийг прокурорын байгууллагад болсон ерөнхий сонгуулиар сонгогдсон зургаан прокурор, бүх хуулийн сургуулийн нэгдсэн чуулганаар сонгогдсон хуулийн сургуулийн нэг профессор, Өмгөөлөгчдийн холбооноос томилогдсон нэг өмгөөлөгч, Ерөнхий прокурор, Хууль зүйн сайд, УИХ-ын Хууль тогтоох хорооны дарга бүрдүүлдэг. Сербийн Улсын Прокурорын зөвлөлийн ажилд улс төрийн албан тушаалтнуудыг татан оролцуулж байгааг иргэний нийгмийн зарим төлөөлөгчид тус байгууллага нь прокуроруудыг улс төрийн дарамт шахалтаас хамгаалахгүй байна гэж шүүмжилсэн ¹⁸⁶ .
Словени Улс	Прокурорын зөвлөл нь улсын прокуророос сонгогддог дөрвөн гишүүн, Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор хууль зүйн мэргэжилтнүүдийн дундаас парламентаас сонгогддог дөрвөн гишүүн, дүүргийн дарга нарын дундаас Хууль зүйн сайд томилдог нэг гишүүнээс бүрдэнэ.
Украин Улс	Прокурорын зөвлөл нь Хууль зүйн дээд сургуулиудын хурлаас сонгогдсон хоёр хуульч эрдэмтэн, Ерөнхий прокурорын газар, бүс нутгийн болон орон нутгийн байгууллагуудын 11 прокуророос бүрддэг. Прокурорын мэргэшил, сахилгын комиссын гишүүн, удирдах албан тушаал эрхэлж буй прокурорууд Прокурорын зөвлөлийн гишүүн байж болохгүй. Прокурорын мэргэшлийн болон сахилгын комисс нь Украйны Прокуроруудын бага хурлаас томилогдсон таван прокурор, Хууль зүйн дээд сургуулиудын хурлаас сонгогдсон хоёр хуульч эрдэмтэн, Украйны Өмгөөлөгчдийн хурлаас томилогдсон нэг өмгөөлөгч, Украйны өмгөөлөгчдийн хурлаас томилогдсон нэг өмгөөлөгч, УИХ-ын Хууль сахиулах асуудлын хорооны зөвшөөрлөөр иргэдийн төлөөлөгч гурван гишүүнээс бүрддэг.
Камбож Улс	Дээд шүүхийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг тогтоосон. Хууль зүйн сайд, Улсын дээд шүүхийн дарга, Улсын дээд шүүхийн дэргэдэх Улсын ерөнхий прокурор де юре гишүүн юм. Найман гишүүнийг хууль зүйн туршлагатай мэргэжилтэн, дээд шатны шүүхийн шүүгч, ахлах прокурор, шүүгч, анхан шатны шүүхийн харьяа прокуророос томилдог. Сенат, УИХ, Үндсэн хуулийн зөвлөл, Хууль зүйн сайд, анхан шатны шүүхийн шүүгч, дээд шатны шүүхийн шүүгч, ахлах прокурор, анхан шатны шүүхийн дэргэдэх прокурорууд тус бүр нэг гишүүнийг сонгодог. Магистрийн дээд зөвлөлийн бүх гишүүдийг эцэст нь Эрхэмсэг хаан томилдог.

В. Олон улсын байгууллагын тайлан, зөвлөмж

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллагаас хийсэн “Зүүн Европ, Төв Ази, Ази Номхон далайн улсуудын прокурорын хараат бус байдал” судалгаанд прокурорын өөрөө удирдах байгууллагын томилгоо болон бүрэлдэхүүний талаар дараах санал, дүгнэлтийг өгчээ.

Прокурорын өөрөө удирдах ёсны тогтолцооны нэгдсэн загварыг олон улсын жишиг, үндэсний туршлага бий болгодоггүй. Прокурорын өөрөө удирдах байгууллагыг байгуулахын тулд өөр өөр харьяаллаар янз бүрийн институцийн арга барилыг баримталдаг. Зарим улс оронд ийм байгууллага нь Прокурорын албаны үйл ажиллагаатай холбоотой хамгийн чухал шийдвэрийг гаргадаг бүх прокуроруудын ерөнхий бага хурал эсвэл чуулганаас бүрддэг. Жишээлбэл, ийм чуулганаар прокурорын ёс зүйн дүрмийг батлах эрхтэй байж болно. Бусад харьяалалд зөвхөн сонгон шалгаруулах, сахилга хариуцлага, ёс зүйн асуудал эрхэлдэг тусгай хороодтой эсвэл прокурорын зөвлөл байдаг. Түүгээр ч барахгүй зарим оронд шүүгч, прокурорыг хамарсан нэг зөвлөл байдаг бол заримд нь хоёр тусдаа зөвлөл байдаг.

Үүний зэрэгцээ хэд хэдэн улс оронд прокурорын өөрөө удирдах ёсны байгууллага байхгүй байна. Зарим нутаг дэвсгэрт прокурорын үйл ажиллагаатай холбоотой чухал шийдвэрүүдийг авч үзэх, санал болгох, бүр батлах зорилгоор прокурорын байгууллагын удирдлага дор коллегиял байгууллагыг байгуулсан.

Үүний нэгэн адил прокурорын өөрийгөө удирдах байгууллагуудын бүрэлдэхүүнийг янз бүрийн аргаар томилдог. Ихэнх тохиолдолд улс төрийн институци, тухайлбал Парламент, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар нь ерөнхийдөө прокурор, шүүгч болон бусад хуульчдаас бүрдсэн өөрөө удирдах байгууллагын гишүүдийг томилоход оролцдог. Гэсэн хэдий ч зарим улс оронд улс төрийн албан тушаалтнууд эдгээр байгууллагын гишүүн байдаг.

Прокурорын өөрөө удирдах ёсны байгууллага байх нь заавал дагаж мөрдөх олон улсын жишиг биш юм. Гэсэн хэдий ч хууль дээдлэх, ардчилал эсвэл авлигатай тэмцэхэд анхаардаг олон улсын байгууллагууд прокурорын зөвлөл нь прокуроруудыг гадны нөлөөлөл, дарамт шахалтаас хамгаалах, томилгоо, карьер, зарим тохиолдолд ил тод байдлыг хангах, шүүхийн зөвлөлтэй төстэй байдлаар прокурорын сахилгын арга хэмжээ авах сайн механизм байж чадна гэж үзэж байна.

Үүний зэрэгцээ прокурорын өөрөө удирдах байгууллага байгаа нь дангаараа прокурорын хараат бус байдлын хангалттай баталгаа болж чадахгүй. Иймд ийм байгууллагууд байгаа үед хараат бус, хэвийн үйл ажиллагааг нь хангасан хууль эрх зүйн орчинг бүрдүүлэн, үйл ажиллагааг явуулах нь нэн чухал юм.

Эдгээр байгууллагын гишүүдийн дийлэнх нь прокурорын бүх шатны байгууллагаас сонгогдсон прокурорууд байхыг зөвлөж байна. Гэсэн хэдий ч прокурорын өөрөө удирдах байгууллагыг зөвхөн прокурор бүрдүүлэх нь прокурорын мэргэжлийн үйл ажиллагаа, ил тод байдал, хариуцлагагүй байдлын шинж тэмдэг болдог тул зайлсхийх хэрэгтэй.

Тус байгууллагын бүрэлдэхүүнд саналын тэгш эрхтэй хэд хэдэн энгийн гишүүд, ялангуяа хуулийн эрдэмтэн, хуульч, иргэний нийгмийн гишүүдийг багтаах ёстой бөгөөд ингэснээр тэд Прокурорын үйл ажиллагаанд нийт нийгмээс санал оруулах боломжтой болно. Энгийн гишүүдийг сонгох үйл явцад хууль тогтоох эрх мэдлийг оролцуулж болно, жишээлбэл, цөөнхийг үгүйсгэхгүйн тулд тэднийг пропорциональ зарчмаар УИХ-аас сонгох замаар байж болно.

Прокурорын хараат бус байдлыг хангах үүднээс тус байгууллагын хууль ёсны байдлыг хадгалахын тулд зөвлөлийн даргыг прокурорын байгууллагын удирдлага, улс төрийн томилогдсон албан тушаалтнуудад өгөх ёсгүй. Даргыг зөвлөлийн гишүүд өөрсдөө ардчилсан байдлаар сонгох ёстой.

Зөвлөлүүд прокуроруудын практиктай харилцах харилцааг хангахад анхаарах хэрэгтэй. Мөн авлигын эрсдэлээс зайлсхийхийн тулд улс орнууд зөвлөлийн гишүүдэд ашиг сонирхлын зөрчлийн зохих дүрэм журам тогтоож, үйл ажиллагаанд нь ил тод байдлыг дээд зэргээр хангаж, гишүүдийн ажиллах хугацааг хязгаарлах ёстой.

Байгууллагын гүйцэтгэдэг чиг үүргийн тухайд, прокуроруудад сахилгын шийтгэл ногдуулах шийдвэр гаргадаг эрх бүхий байгууллага байвал сахилгын мөрдөн байцаах үүрэг бүхий өөр байгууллага (комисс, дэд комисс, бүр бие даасан бүтэц) байгуулах нь чухал юм. Энэ нь өөрөө удирдах байгууллагын байгууллага сахилгын хэрэг үүсгэх, мөрдөн байцаалт явуулах, мөн шийтгэлийн талаар шийдвэр гаргах зөрчилдөөнтэй нөхцөл байдалд орохгүй байх боломжийг олгоно.

Прокурорын алба болон төрийн эрх мэдлийн салбар хоорондын харилцаа холбоог төлөөлөх үүргийг өөрөө удирдах байгууллагад (дангаараа эсвэл Шүүхийн зөвлөлтэй хамтад нь тусдаа байгууллага) даалгах нь прокурорууд ба тэдгээрийн хараат бус байдалтай холбоотой сайн туршлага гэж үзэж болно. Прокурорын статус, чадамж, прокурорын байгууллагын зохион байгуулалттай холбоотой хуулийн төсөл болон бусад хууль тогтоомжийн санаачилгын талаар УИХ, Засгийн газар өөрөө удирдах байгууллагатай зөвлөлдөх ёстой. Прокурорын байгууллагын стратегийн менежменттэй холбоотой асуудлаар Ерөнхий прокурорт дэмжлэг үзүүлэх ёстой.

Прокурорын хараат бус байдлыг хамгаалах, бэхжүүлэхийн тулд прокурорын өөрөө удирдах тогтолцоог хуулиар бий болгох талаар холбогдох байгууллагууд анхаарч үзэх хэрэгтэй.

Прокурорын өөрөө удирдах тогтолцоог аль хэдийн бий болгосон эсвэл нэвтрүүлэхээр төлөвлөж буй орнууд дараах зүйлийг хийх ёстой. Үүнд:

- Прокурорын өөрөө удирдах байгууллагууд тэдний хэвийн үйл ажиллагаа, бие даасан байдлыг хангасан хууль эрх зүйн хатуу зохицуулалтын үндсэн дээр ажиллахыг баталгаажуулах;
- Прокурорын өөрөө удирдах байгууллагуудад наад зах нь төсөв, прокурорын томилгоо, албан тушаал ахих, сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх талаар чухал эрх мэдэл олгохыг баталгаажуулах;
- Үйл ажиллагаагаа явуулахад улс төрийн болон бусад гадны нөлөөллөөс зайлсхийхийн тулд прокурорын өөрөө удирдах байгууллагуудын бүрэлдэхүүн, гишүүдийн томилгоог зохицуулах;
- Прокурорын өөрөө удирдах байгууллагын зарим гишүүдийг улс төрөөс ангид, зохих мэргэшсэн, прокурор биш хуулийн мэргэжилтнүүд байхаар хангах, ингэснээр эдгээр байгууллагууд дотогшоо хандсан, зүй бус байгууллага руу чиглэсэн үзэлтэн болох эрсдэлээс зайлсхийх;
- Прокурорын өөрөө удирдах байгууллагуудын үйл ажиллагаа ил тод байх, үйл ажиллагааны тайланг олон нийтэд ил тод болгох;
- Прокурорын өөрөө удирдах байгууллагууд прокуроруудын практиктай нээлттэй харилцах сувгийг хадгалж, ил тод шийдвэр гаргах үйл явцыг бий болгох;
- Прокурорын өөрөө удирдах байгууллагын гишүүдэд ашиг сонирхлын зөрчлийн зохих дүрмийг тогтоож, тэдний ажиллах хугацааг хязгаарлах замаар авлигын эрсдэлээс зайлсхийх;
- Прокурорын үүрэг, статус, тэдгээрийн хараат бус байдлын талаар төрийн эрх мэдлийн салбаруудтай харилцахдаа Прокурорын албыг төлөөлөх үүргийг прокурорын өөрөө удирдах байгууллагуудад өгөхийг авч үзэх.⁹⁹

Г. Дүн шинжилгээ

Дэлхийн улс орнуудад прокурорын өөрөө удирдах байгууллага тэр тусмаа прокурорын зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг ихэвчлэн прокурорын байгууллагын төлөөлөл, туршлагатай, нэр хүндтэй хуульч, хуулийн мэргэжилтний төлөөлөл, шүүхийн төлөөлөл, өмгөөлөгчдийн төлөөлөл, Хууль зүйн яамны төлөөлөл, их сургуулийн профессорын төлөөлөл, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл,

99 OECD (2020), *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific*, p.36-40.

иргэдийн төлөөлөл бүрдүүлдэг байна. Эдгээрийг парламент, засгийн газар эсхүл нэгдсэн хуралдаан, бага хурлаас сонгодог байна.

Монгол Улсад прокурорын өөрөө удирдах байгууллагын тухайд бага хурлаас болон Улсын ерөнхий прокуророос томилдог байна. Улсын Ерөнхий прокурорын дэргэдэх зөвлөлийн тухайд 11 хүнээс бүрдэж байгаа нь бүгдээрээ прокурорын байгууллагын төлөөллөөс бүрдэж байна. Энэхүү бүрэлдэхүүн болон томилгооны хэлбэр нь гадаад улсуудын нийтлэг жишиг болон олон улсын байгууллагын санал, дүгнэлттэй зөрчилдөж байна. Гадаад улсуудын нийтлэг зохицуулалтыг авч үзвэл салбаруудын төлөөллүүдийг үүнд оруулахыг чухалчилдаг бөгөөд мөн дийлэх нь прокурор байх ёстой гэж үздэг. Гэхдээ мэргэшсэн хуульч, их сургуулийн профессор, иргэдийн төлөөлөл, иргэний нийгмийн төлөөллийг бүрэлдэхүүнд хамааруулах нь хараат бус байдлыг хангах том хөшүүрэг гэж үздэг. Тиймээс тухайн байгууллагын бүрэлдэхүүн зөвхөн прокуророос хамаардаггүй дээрх байдлаар зохицуулагдах нь зүйтэй.

ЕРӨНХИЙ ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Энэхүү судалгаагаар үндсэн гурван асуудлыг судалсан. Нэгдүгээр асуудлын хүрээнд прокурорын байгууллагын тогтолцоог судалсан бөгөөд прокурорын байгууллагын эрх зүйн үндэс, прокурорын байгууллагын эрх мэдлийн хамаарал, прокурорын байгууллагын бүтэц, прокурорын байгууллагын зохион байгуулалтыг авч үзсэн. Хоёрдугаар асуудал нь прокурорын байгууллагын удирдлага, түүнд тавигдах шаардлага, томилгоо, түүний үйл явц, бүрэн эрхийн хугацаа, огцруулах, ажлаа тайлагнах үйл явцыг судалсан. Гуравдугаар асуудлын хувьд прокурорын өөрөө удирдах тогтолцооны талаар судалсан бөгөөд үүний хүрээнд прокурорын холбоо, бусад өөрөө удирдах байгууллагууд болон түүний томилгоо бүрэлдэхүүний талаар судалсан. Ийнхүү судлаж, дүн шинжилгээ хийснээр дараах дүгнэлтэд хүрч байна.

1. Дэлхийн улс орнуудын хувьд ихэвчлэн прокурорын байгууллага болон прокурорын талаар хуульчлахдаа Үндсэн хуульд хуульчлах эсхүл тухайлан хууль гаргаж зохицуулдаг байна. Хэрхэн хуульчилснаас үл хамааран прокурорын эрх зүйн байдал, ур чадвар, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны эрх, үүрэг, прокурорын үзэмж, хараат бус байдлын баталгааг хангасан байдлаар хуульчлах нь зүйтэй. Монгол Улсын хувьд 2017 оны 6 дугаар сарын 9-ний өдөр Прокурорын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-иар тухайн харилцааг зохицуулсан учраас прокурорын байгууллагыг хуулиар зохицуулах талаар ямар нэг асуудалгүй байна.
2. Дэлхийн улс орнуудад прокурорын байгууллага нь ихэвчлэн шүүх засаглалаас хамаарсан, гүйцэтгэх засаглалаас хамаарсан, хосолсон, тусдаа салбар гэх байдлаар зохион байгуулагдсан байна. Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуульд заасан байдал болон судлаачдын үзэж буйгаар прокурорын байгууллага нь шүүх эрх мэдлийн хүрээнд хамаарч Гэхдээ прокурорын байгууллага ч Ерөнхийлөгчөөс хамааралтай буюу гүйцэтгэх эрх мэдлээс хамааралтай үйл ажиллагаагаа явуулах байдал байсаар байна.
3. Олон улсын байгууллагуудын дүгнэлт, зөвлөмжид Прокурорын байгууллага нь шаталсан тогтолцоогоор зохион байгуулагдах ёстойг дурьдаад зохион байгуулалтын хувьд ямар нэгэн хүнд сурталгүй, тодорхой, үр дүнтэй, прокурорын хөндлөнгийн нөлөөллийг арилгасан, прокурорын хараат бус байдлыг хангасан байдлаар зохицуулах нь зүйтэй гэх байдлаар тусгагджээ. Гадаад улсуудын хувьд прокурорын байгууллага нь дээд шатны прокурорууд доод шатны прокуроруудад хяналт тавих, хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, үүрэг даалгавар өгөх, дээд шатны прокурорын хууль бус шийдвэрийг дагахгүй байх нийтлэг шинжүүд, заавал дээд шатны прокуророос хянах нөхцөл байдлыг тусгах гэх мэт тусгайлсан шинжүүд тус тус илэрч байна. Олон улсын байгууллагын дүгнэлтэд прокурорын байгууллагын зохион байгуулалт нь шаталсан бүтэцтэйгээр зохион байгуулагдсан үед прокурорын хараат бус байдлын баталгааг хуульд тусгах нь зүйтэй гэсэн санааг дэвшүүлсэн. Монгол Улсын хувьд прокурорыг хууль бус шийдвэр гаргуулахад хөндлөнгөөс нөлөөлөхийг хориглох талаар зохицуулсан зохицуулалт байгаа хэдий ч дээд шатны прокурорын хууль бус шийдвэрийг дагахгүй байх талаар тухайлсан зохицуулалт байдаггүй байна.
4. Гадаадын улс орнуудад Улсын Ерөнхий прокурорт тавигдах шаардлагыг

Монгол Улсынхтай адил зөвхөн прокурор байхаар томьёолоогүй байна. Үүнээс гадна бусад чиглэлээр хуульчийн үйл ажиллагаа эрхэлж байсан буюу шүүгч, өмгөөлөгч, хуулийн мэргэжилтэн, их сургуулийн багш хийж байсан хүмүүсийг томилж болохоор шаардлагатаа тусгажээ. Түүнчлэн хуулийн чиглэлээр сургууль төгссөн байх тусгайлсан шалтгалтанд тэнцсэн байх зохицуулалтуудыг мөн гадаадын улс орнууд өөрийн хууль тогтоомждоо тусгасан байна. Мөн хуульч бус хүнийг томилж болохоор заасан улс судалгааны явцад ажиглагдсангүй.

5. Олон улсын байгууллагын санал, дүгнэлтэд Ерөнхий прокурорын хараат бус байдлыг баталгаажуулах нь түүний томилгооны улс төрийн оролцоотой ихээхэн хамаатай бөгөөд нэр дэвшигчдийн мэргэжлийн ур чадварыг хуулийн байгууллага, прокурор, иргэний нийгмийнхэн ч үнэлдэг байх ёстой гэж ач холбогдлыг тусгасан байна. Сонгон шалгаруулалт нь ур чадвар, бодитой шалгуур, ил тод журмаар явагдах ёстой. Мөн түүнчлэн холбогдох зөвлөл, хороодыг зохион байгуулж түүгээр дамжуулан сонгох нь зүйтэй талаар дүгнэлтэд хүрсэн. Монгол Улсын хувьд Прокурорын тухай хуульд зааснаар Улсын Ерөнхий прокурорыг Улсын Их Хуралтай Ерөнхийлөгч зөвшилцөн сонсгол хийж томилдог. Энэхүү томилгооны үйл явц нь дэлхийн бусад улс оронд мөн байдаг бөгөөд олон улсын байгууллагын үзэж буйгаар энэ нь улс төрийн нөлөөлөлгүй байх ёстой. Үүний тулд дэлхийн улс орнуудын хэрэгжүүлж байгаа томилгооны явцын талаарх зохицуулалт болох эрдэмтэн судлаачид, иргэний нийгмийн байгууллага, хуулийн мэргэжилнүүдтэй зөвлөлдөх, бие даасан шинжээчийг оролцуулах, нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар сонгох, Прокурорын зөвлөл, эсхүл хороог зохион байгуулж түүгээр дамжуулан Улсын Ерөнхий прокурорыг сонгох гэх мэт томилгооны аргуудаас Монгол Улсад тохирсон, улс төрийн нөлөөллийг хязгаарласан зохицуулалтыг сонгон томилгооны үйл явцыг өөрчлөх хэрэгтэй.
6. Монгол Улсын хувьд Прокурорын тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.1, 46.2-т зааснаар Монгол Улсын Ерөнхий прокурор болон түүний орлогчийг 6 жилийн хугацаагаар томилдог бөгөөд дахин томилогдох зохицуулалтыг хуулиар хориглоогүй байдаг. Прокурорын тухай уг хуулийг батлагдахад Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа 4 жил байсан бол 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 30 дугаар зүйлийн 2-т зааснаар Ерөнхийлөгчийг 6 жилийн хугацаатайгаар 1 удаа сонгодог байхаар өөрчлөгдсөнөөр томилох эрх бүхий субъектийн бүрэн эрхийн хугацаа томилогдох субъектийн бүрэн эрхийн хугацаатай адил болжээ. Энэ нь Олон улсын байгууллагын зөвлөмжид заасан томилж буй хүнийхээ бүрэн эрхийн хугацаатай давхцаж болохгүй гэх зөвлөмжид харш байна.
7. Гадаадын олон улс орнуудад прокурорыг огцруулах талаар олон янзаар зохицуулсан байна. Монгол улсад буй үндэслэл болох “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж гарсан” гэх үндэслэлийг анхаарвал зохилтой байна. Түүнчлэн ёс зүйн зөрчил гаргасан бол хэрхэх талаар огт дурдаагүй байгааг анхаарах нь зүйтэй.

8. Монгол Улсын хувьд, өдгөө хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй Прокурорын тухай хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.1-т зааснаар Монгол Улсын Ерөнхий прокурор нь эрүүгийн болон зөрчлийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаар жилд нэгээс доошгүй удаа Улсын Их Хуралд мэдээлдэг байна. Олон нийтэд прокурорын байгууллагын холбогдох үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээ, мэдээллийг мэдээлэх, түгээх байдлын хувьд хэдийгээр Статистикын тухай хууль гэх мэт хуулиар тухайлан үүрэг хүлээсэн байдаг ч манай улсын прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаа одоо хүртэл хаалттай байгаа нь олон улсын байгууллагын зөвлөмжид нийцэхгүй байна.
9. Монгол Улсын Прокурорын холбооны тухайд олон улсын зөвлөмжид заасантай зөрчилдөж байна. Холбоо нь төлөөллийн үүрэг гүйцэтгэдэг байгууллага болохынхоо хувьд бүх прокуроруудыг холбооны гишүүн байлгах нь зохисгүй юм. Үүний оронд тухайн прокурорын холбоонд прокуроруудаас төлөөллүүдийг сонгон гишүүн болгох нь түүний байх ёстой шинжид нийцэж байна.
10. Гадаадын улс орнуудад прокурорын өөрөө удирдах байгууллага нь прокурорын зөвлөл, прокурорын чуулган, прокурорын хороо, сахилгын хороо, ёс зүйн хороо, прокуроруудын бага хурал, шалгалтын хороо, мэргэшлийн комисс гэх мэт байдлаар байгуулагддаг байна. Эдгээр байгууллага дотроос прокурорын зөвлөл нь нийтлэг бөгөөд ач холбогдол бүхий байгууллага байна. Тухайлбал прокуроруудын зөвлөлүүд нь прокурорыг томилох, огцруулах, дэвшүүлэх, сахилгын шийдвэр ногдуулах, урамшуулал олгох, тэдгээртэй холбоотой санал гаргах, прокурорын орон тоог тогтоох, Ерөнхий прокурорыг огцруулах санал гаргах, прокурорын хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлсөн гомдлыг шийдвэрлэх, Ерөнхий прокурорт зөвлөгөө өгөх гэх мэт чиг үүргийг гүйцэтгэдэг байна. Үүнээс прокурорыг томилох, огцруулах, дэвшүүлэх, сахилгын шийдвэр ногдуулах, урамшуулал олгох, тэдгээртэй холбоотой санал гаргах, прокурорын орон тоог тогтоох чиг үүрэг нь улс орон бүрд харьцангуй нийтлэг байна. Монгол Улсын хувьд прокурорын зөвлөл нь зөвхөн тодорхой асуудлыг хэлэлцэх байдлаар чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна. Энэ нь Монгол Улсын прокурорын зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийн хувьд бусад орнуудаас илүү хязгаарлагдсан байгааг харуулж байна. Тиймээс прокурорыг томилох, огцруулах, дэвшүүлэх, сахилгын шийдвэр ногдуулах чиглэл рүү илүү бүрэн эрхийг тусгасан нь зүйтэй.
11. Дэлхийн улс орнуудад прокурорын өөрөө удирдах байгууллага тэр тусмаа прокурорын зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг ихэвчлэн прокурорын байгууллагын төлөөлөл, туршлагатай, нэр хүндтэй хуульч, хуулийн мэргэжилтний төлөөлөл, шүүхийн төлөөлөл, өмгөөлөгчдийн төлөөлөл, Хууль зүйн яамны төлөөлөл, их сургуулийн профессорын төлөөлөл, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл, иргэдийн төлөөлөл бүрдүүлдэг байна. Эдгээрийг парламент, засгийн газар эсхүл нэгдсэн хуралдаан, бага хурлаас сонгодог байна. Монгол Улсад прокурорын өөрөө удирдах байгууллагын тухайд бага хурлаас болон Улсын ерөнхий прокуророос томилдог байна. Улсын Ерөнхий прокурорын дэргэдэх зөвлөлийн тухайд 11 хүнээс бүрдэж байгаа нь бүгдээрээ прокурорын байгууллагын төлөөллөөс бүрдэж байна. Энэхүү бүрэлдэхүүн болон томилгооны хэлбэр нь гадаад улсуудын нийтлэг жишиг болон олон улсын байгууллагын санал, дүгнэлттэй зөрчилдөж байна. Гадаад

улсуудын нийтлэг зохицуулалтыг авч үзвэл салбаруудын төлөөллүүдийг үүнд оруулахыг чухалчилдаг бөгөөд мөн дийлэх нь прокурор байх ёстой гэж үздэг. Гэхдээ мэргэшсэн хуульч, их сургуулийн профессор, иргэдийн төлөөлөл, иргэний нийгмийн төлөөллийг бүрэлдэхүүнд хамааруулах нь хараат бус байдлыг хангах том хөшүүрэг гэж үздэг. Тиймээс тухайн байгууллагын бүрэлдэхүүн зөвхөн прокуророос хамаардаггүй дээрх байдлаар зохицуулагдах нь зүйтэй.

НОМ ЗҮЙ

Хууль тогтоомж

Монгол хэлээр:

1. Үндсэн хууль, (1992)
2. Эрүүгийн хууль/Шинэчилсэн найруулга/, (2015)
3. Прокурорын тухай хууль/Шинэчилсэн найруулга/, (2017)
4. Прокурорын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хууль, (2021)

Гадаад хэлээр:

1. Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2009, Article 90a, https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009.pdf
2. Singapore's Constitution of 1963 with Amendments through 2016, https://www.constituteproject.org/constitution/Singapore_2016.pdf?lang=en
3. Netherlands 1814 (rev. 2008), https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008?lang=en
4. New Zealand's Constitution of 1852 with Amendments through 2014, https://www.constituteproject.org/constitution/New_Zealand_2014.pdf?lang=en
5. The Constitution of the Kingdom of Norway, 17 May 1814, <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17>
6. The Criminal Procedure Act of Norway, Act of 22 May 1981 No. 25, <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19810522-025-eng.pdf>
7. Sweden's Constitution of 1974 with Amendments through 2012, https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden_2012.pdf?lang=en
8. Constitution of Japan, Promulgated on November 3, 1946 Came into effect on May 3, 1947, https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html
9. Finland's Constitution of 1999 with Amendments through 2011, Chapter 9, https://www.constituteproject.org/constitution/Finland_2011.pdf?lang=en
10. Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2009, Chapter III, Section B, https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009.pdf
11. Romania's Constitution
12. Decision U-I-42/12-15 of Slovenia's Constitutional Court, dated 7th February 2013
13. Act on the Prosecution Service (439/2011, amendments up to 738/2015 included), Section 2, https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110439_20150738.pdf
14. The Criminal Procedure Act of Norway, Act of 22 May 1981 No. 25, Article 58, 59, 60, <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19810522-025-eng.pdf>

15. Act on the Prosecution Service (439/2011, amendments up to 738/2015 included), Section 7, https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110439_20150738.pdf
16. PROSECUTOR'S OFFICE ACT Expand Act No. 14582, Mar. 14, 2017, https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=42630&lang=ENG
17. Prokuratūras likums, 35, <https://likumi.lv/ta/id/57276-prokuraturas-likums>
18. Prosecutor's Office Act, 15, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/515092021001/consolide>
19. 28 U.S. Code § 503 - Attorney General, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/28/503#:~:text=The%20President%20shall%20appoint%2C%20by,of%20the%20Department%20of%20Justice>
20. FEDERAL LAW NO. 2202-I of JANUARY 17, 1992 ON THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION (in the Wording of Federal Law No. 168-FZ of November 17, 1995)
21. Armenia's Constitution
22. Law on the Prosecutor's Office of Bosnia and Herzegovina
23. Law on Public Prosecution and Art. 13 of the Law on State Prosecutorial Council of Serbia
24. State Prosecutor's Office Act of Slovenia (SPOA)
25. The Federal Constitution of Malaysia, https://www.constituteproject.org/constitution/Malaysia_2007?lang=en
26. Japanese Public Prosecutor's Office Act, <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3636/en>
27. Albania's Constitution of 1998 with Amendments through 2016, https://www.constituteproject.org/constitution/Albania_2016.pdf?lang=en
28. LAW OF THE REPUBLIC OF ARMENIA of December 1, 2017 No. ZR-198 About prosecutor's office, <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=113216>
29. REPUBLIC OF LITHUANIA LAW ON THE PROSECUTOR'S OFFICE, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=fxdp7hpb&documentId=TAIS.24742&category=TAD>
30. Estonia's Prosecutor's Office Act
31. Constitution of Serbia
32. Latvia's Prosecution Office Law

Ном, сурах бичиг, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

Монгол хэлээр:

1. “Прокурорын ном:прокурорын гарын авлага”, (УБ, 2000)
2. Б.Цэрэнбалтав, Б.Амарбаясгалан, “Прокурорын хяналт”, (УБ, 2009)
3. Г.Баясгалан, Н.Туяа, Б.Цэрэнбалтав, “Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн тайлбар”, (УБ, 2003)

Гадаад хэлээр:

1. Council of Europe, Recommendation Rec(2000)19
2. Consultative Council of European Judges, Opinion No.12
3. OECD (2020), The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific
4. Bundesgesetz vom 5. März 1986 über die staatsanwaltschaftlichen Behörden (Staatsanwaltschaftsgesetz – StAG), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000842>
5. Venice Commission Report
6. Rome Charter, XIV
7. Venice Commission (2010), Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service (hereinafter – Venice Commission Report), <https://rm.coe.int/1680700a60>
8. The study When the Law Doesn't Rule, by the Open Society European Policy Institute, Transparency Serbia, and the Centre of Investigative Journalism of Serbia

Цахим эх сурвалж

Монгол хэлээр:

1. “Энгийн иргэнийг ПРОКУРОР болгох хуулийн төслөө ТАТЛАА!!”, <https://www.ulsturch.mn/article/50144>
2. “Прокурорын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслөө татна”, <http://itoim.mn/article/YQWxl/33377>, Сүүлд үзсэн: 2022.09.30
3. Монгол Улсын Ерөнхий прокурорын газрын цахим хуудас, <https://prokuror.mn>
4. Улсын Ерөнхий прокурорын дэргэдэх зөвлөл, <https://prokuror.mn/prosecutors-council>
5. Прокурорын хорооны танилцуулга, <https://www.mglbar.mn/committee/9?page=intro>
6. Прокурорын хорооны тэргүүнд нэр дэвшүүлэх, тэргүүнийг сонгох сонгууль явагдаж байна, <https://www.mglbar.mn/news/926>

Гадаад хэлээр:

1. Legal professions – introduction, https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-se-en.do?member=1
2. Welcome to The Higher Prosecuting Authorities - The Director of Public Prosecutions and the Regional Public Prosecution Offices, <https://www.riksadvokaten.no/english/>
3. Japanese prosecutors and politicians keep up a delicate dance, <https://asia.nikkei.com/Politics/Japanese-prosecutors-and-politicians-keep-up-a-delicate-dance#:~:text=The%20right%20of%20prosecution%2C%20however,right%20to%20investigate%20the%20government>

4. “How is a judge appointed?”, <https://www.courtsofnz.govt.nz/learn-about-our-courts/how-is-a-judge-appointed/#:~:text=The%20Attorney%2DGeneral%20is%20a,not%20influenced%20by%20party%20politics>
5. ORGANISATIONAL OVERVIEW NEW ZEALAND PROSECUTION OFFICE, <https://www.crownlaw.govt.nz/about-us/law-officers/>
6. The prosecutors, <https://www.justiz.gv.at/home/justiz/justizbehoerden/staatsanwaltschaften.8ab4a8a422985de30122a92877dc6347.de.html#:~:text=Die%20Staatsanwaltschaften%20sind%20von%20den,des%20Bundesministers%20f%C3%BCr%20Justiz%20gebunden>
7. Stellung in der Weisungshierarchie, <https://www.generalprokuratur.gv.at/information/>
8. Name Position Organization Country E-mail Mr.Allan Dahl Chief of Justice Unit EUPOL
9. STATES’ QUALIFICATIONS FOR ATTORNEY GENERAL, <https://www.cga.ct.gov/2010/rpt/2010-R-0253.htm>
10. Attorney General of India: Appointment, duties and special rights, <https://www.indiatoday.in/education-today/gk-current-affairs/story/attorney-general-of-india-appointment-duties-and-special-rights-1895843-2022-01-04>
11. Crown prosecutor, <https://nationalcareers.service.gov.uk/job-profiles/crown-prosecutor>
12. Prosecutor General of the Republic of Korea, https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD%EC%9D%98_%EA%B2%80%EC%B0%B0%EC%B4%9D%EC%9E%A5
13. Hirotaka Tokumoto, Professor, Faculty of Law, Chuo University, “Retirement Extension of the Superintending Prosecutor” https://yab.yomiuri.co.jp/adv/chuo/dy/opinion/20200409_en.php