

МОНГОЛ УЛСАД ПРОКУРОРЫН ХАРААТ БУС БАЙДЛЫГ БЭХЖҮҮЛЭХ НЬ

БОДЛОГЫН СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Улаанбаатар 2024

ДАА 340

ННА 67

Б-48



ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН
ХӨГЖЛИЙН ХҮРЭЭЛЭН

МОНГОЛ УЛСАД ПРОКУРОРЫН ХАРААТ БУС БАЙДЛЫГ БЭХЖҮҮЛЭХ НЬ БОДЛОГЫН СУДАЛГАА

Судалгааны баг:

Багийн ахлагч Г.Цагаанбаяр

Судлаач С.Билгүүн

Хянан тохиолдуулсан: П.Бадамрагчаа

Тус судалгааны үр дүн, санал зөвлөмж нь ХЭЗХХ-ийн судалгааны багийн дүгнэлт бөгөөд Нээлттэй Нийгэм Форумын албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

@Нээлттэй Нийгэм Форум, 2024

Хаяг: Жамьян гүний гудамж Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар – 14240

Утас: 976 – 76113207

И-мэйл: osf@forum.mn

ISBN 978-9919-9136-8-7

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	7
----------------	---

НЭГ. ПРОКУРОРЫН ХАРААТ БУС БАЙДЛЫН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ, ОЛОН УЛСЫН СТАНДАРТ, ЭХ СУРВАЛЖ	11
--	-----------

1.1. Прокурорын хараат бус байдлын тухай ойлголт	11
1.2. Прокурорын үүрэг, онцлог	14
1.3. Прокурорын хараат бус байдлын талаарх олон улсын стандарт, эх сурвалж.....	16
1.4. Прокурорын тухай хууль тогтоомжид хараат бус байдлын талаар тусгагдсан нь.....	18

ХОЁР. ПРОКУРОРЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ИНСТИТУЦИЙН БУЮУ БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ.....	25
--	-----------

2.1. Прокурорын байгууллагын удирдлагын тогтолцоо	25
2.2. Улсын Ерөнхий прокурор, түүний орлогчид тавигдах шаардлага.....	31
2.3. Улсын Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн томилгоо	34
2.4. Улсын Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн бүрэн эрхийн хугацаа, бүрэн эрхийг хугацаанаас өмнө дуусгавар болгох.....	46
2.5. Прокурорын өөрийн удирдлагын байгууллага.....	54

ГУРАВ. ПРОКУРОРЫН ХАРААТ БУС БАЙДАЛ.....	59
---	-----------

3.1. Прокурорыг сонгон шалгаруулах, томилох, дэвшүүлэх.....	59
3.2. Прокурорыг чөлөөлөх, огцруулах.....	64
3.3. Прокурорыг сэлгэн ажиллуулах, шилжүүлэх	65
3.4. Прокурорын нөлөөллийн мэдүүлэг.....	67
3.5. Прокурорт хэрэг хуваарилах механизм.....	68
3.6. Прокурорын сахилга, ёс зүй.....	69

ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ.....	73
-----------------------	----

ЭХ СУРВАЛЖ.....	80
-----------------	----

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АН	Ардчилсан нам
МАХН	Монгол Ардын Хувьсгалт Нам
МУИС	Монгол Улсын Их Сургууль
НҮБ	Нэгдсэн Үндэсний Байгууллага
УИХ	Улсын Их Хурал
ҮАБЗ	Үндэсний Аюулгүй Байдлын Зөвлөл
ЭЗХАХБ	Эдийн Засаг, Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллага

ӨМНӨХ ҮГ

Нээлттэй Нийгэм Форум нь Монгол Улсын шударга ёсны тогтолцоог шинэчлэх үйлсэд хөндлөнгийн судалгаа шинжилгээ нийлүүлэх, олон талт бодлогын хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, холбогдох байгууллагуудын хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэхэд анхааран ажиллаж ирлээ.

Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх хөтөлбөрийн хүрээнд 2024 онд шударга ёсны тогтолцооны бусад институци, тэр дундаа прокурорын хараат бус, бие даасан байдалд тулгамдаж буй сорилт, бэрхшээлийг тодорхойлох, даван туулах арга замын талаар бодлогын зөвлөмж боловсруулах зорилго дэвшүүлсэн билээ. 2024 онд нээлттэй зарласан бодлогын судалгааны тэтгэлгийн шалгаруулалтад Хууль эрх зүйн хөгжлийн хүрээлэнгийн Прокурорын хараат бус байдлыг бэхжүүлэх сэдэвт судалгааны төсөл шалгарч бодлогын судалгааны тайлан ийнхүү уншигчдын гарт хүргэхэд бэлэн болоод байна. Энэхүү судалгааг Япон улсад магистрын зэрэг хамгаалсан, шүүх эрх мэдэл болон эрх зүйн бусад салбарын судалгаа шинжилгээний өргөн туршлагатай чадварлаг судлаачид болох тус хүрээлэнгийн захирал Г.Цагаанбаяр, С.Билгүүн нар гүйцэтгэсэн бөгөөд Прокурорын хараат бус байдлыг институцийн болон прокурор албан тушаалтны түвшинд тус тус хөндсөн байна.

Монгол Улсад өрнөсөн шүүхийн шинэтгэл болон эрүүгийн эрх зүйн шинэтгэлийн үйл явц, үр дүн нь прокурорын эрх зүйн орчны шинэтгэлд тусгалаа олсон байдал, олон улсын чиг хандлага зэргийг авч үзсэн нь энэхүү судалгааны гол онцлог юм. Мөн аливаа институцийн хараат бус байдлын гол баталгаа нь шударга, ил тод, хараат бус томилгооны процесс болон хариуцлагын механизм болохыг онцлон тэмдэглэж бусад орны туршлагатай харьцуулан дүн шинжилгээ хийсэн нь ач холбогдолтой болжээ.

Энэхүү бодлогын судалгаа нь прокурорын байгууллагын хараат бус байдлыг бэхжүүлэх чиглэлээр хийгдсэн анхны хөндлөнгийн судалгаа бөгөөд тулгамдаж буй асуудлыг тоймлон авч үзжээ. Иймээс цаашид нарийвчилсан шинжилгээ, харьцуулсан судалгаа

хийх зэргээр асуудлыг гүнзгийрүүлэн судалж, олон талын санал, шүүмж өрнүүлэх нь прокурорын байгууллагын үйл ажиллагааны мэргэжлийн хараат бус, шударга, ил тод байдлыг сайжруулах бодлогын шийдлүүдийг тодорхойлж, хэрэгжүүлэхэд нэн чухал ач холбогдолтой.

Хууль зүйн салбарын төлөөлөгчид, бодлого боловсруулагч, хэрэгжүүлэгч нарыг энэ талаарх бодлогын хэлэлцүүлэгт идэвх санаачилгатай оролцож, шударга ёсонд итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэхэд хувь нэмэр оруулна гэж найдаж байна.

П.ЭРДЭНЭЖАРГАЛ
ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАХИРАЛ

УДИРТГАЛ

Монгол Улс ардчилсан, шинэ Үндсэн хуулиа баталснаас хойш эрх зүйт ёсыг төлөвшүүлэн бэхжүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг хангаж хамгаалах, шүүх эрх мэдлийн болон хууль сахиулах байгууллагын тогтолцоо, үйл ажиллагааг боловсронгуй болгоход чиглэсэн төрийн бодлогын баримт бичиг, хууль тогтоомжийг шат дараатай батлан хэрэгжүүлж ирлээ. Зөвхөн шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн хувьд авч үзвэл Монгол Улсын Их Хурал (цаашид "УИХ")-аас 1993, 2003, 2012, 2021 онд шүүхийн тухай хууль тогтоомжийг зарчмын шинжтэй өөрчлөлт оруулан баталж байв. Хууль тогтоомжийн шинэчлэлтэй уялдаад Улсын Дээд шүүх, бусад шүүх, шүүгч, Ерөнхий шүүгчийн бүрэн эрх, чиг үүрэг, хариуцлага, шүүхийн захиргааны байгууллагын загвар, зохион байгуулалт, чиг үүрэг, шүүхийн хариуцлага, шүүхийн нээлттэй, ил тод байдал, шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, томилгоо, хараат бус байдлын баталгаа, механизм зэрэг нь тухай бүр шинэчлэгдэж, өнөөгийн дүр төрх бүрэлджээ. Шинэтгэлийн үйл явцыг урьтаж болон дагалдсан байдлаар олон арван судалгаа хийгдэн шүүх эрх мэдлийн хүрээнд тулгамдсан олон асуудлыг хөндөн тавьж байсан нь шинэтгэлийн тулах цэг, урагшлах хөшүүрэг нь болж байв. Нөгөө талаас иргэд, олон нийтийн дунд шүүх, шүүгчдийн талаар нээлттэй санал, шүүмж өрнөж байсан нь шүүхийг нээлттэй болгон олон нийтийн хяналтад оруулах, шинэтгэлийг эрчимжүүлэх нийгмийн шаардлага нь болж байв. Үүнийг дагаад хууль тогтоомжийн зохицуулалт нь зөвхөн бие даасан, хараат бус байдлын тухайд бус, шүүх, шүүгчдийн үйл ажиллагааг нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай болгох чиглэлд үлэмж өөрчлөгдөж, алдаа, онооны аль алиныг дагуулсан шинэтгэлийн баримт болон үлджээ.

Харин энэ хугацаанд прокурорын хууль тогтоомжийг нийтдээ гурван удаа буюу 1993, 2002, 2017 онд тус тус шинэчилсэн байна. 1993 оны Прокурорын байгууллагын тухай хуульд прокурорын байгууллагын тогтолцоо, прокурорын эрх хэмжээ, бүрэн эрх, прокурорын хяналтын эрх зүйн хэлбэр, прокурорын үйл ажиллагааны баталгаа, сахилга хариуцлага зэрэг тогтолцооны болон үйл ажиллагааны

шинжтэй зохицуулалтууд тусгагдаж байсан.¹ Үүнээс хойш Прокурорын тухай хууль 2002, 2017 онд шинэчлэн батлагдахдаа тодорхой субъектийн эрх хэмжээ, чиг үүргийг нарийвчлах, нэгдмэл, төвлөрсөн удирдлага (удирдлагын босоо тогтолцоо)-ын зарчмыг бэхжүүлэх, прокурорын ажиллах нөхцөл, баталгааг сайжруулах зэрэг чиглэлээр өөрчлөлт орж байв. Гэвч шүүхийн шинэтгэлтэй харьцуулбал прокурорын байгууллага, түүний бие даасан байдал, прокурорын хараат бус байдлын талаар тэр бүр нарийвчлан судалж, тулгамдсан асуудлуудыг хөндөж тавьсан судалгаа тун цөөн байна. Уг чанартаа прокурор гэж хэн болох, хаанаас хэрхэн шигшигдэж томилогдох учиртай, хараат бус байдлын баталгаа нь аль түвшинд хангагдах ёстой, түүнийг алдагдуулбал гарах үр дагавар нь юунд хүргэж мэдэх гээд олон асуудлыг дэлхий дахины нийтлэг жишиг хандлага, олон улсын тогтсон хэв шинжтэй жишин харьцуулан шинжлэх нь цаг хугацааны хувьд гарцаагүй бөгөөд зүйн хэрэг юм.

Нөгөө талаар Монгол Улсын эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо, түүнд оролцогч байгууллагуудын хараат бус байдлыг бэхжүүлэх шаардлага тулгамдаж буйг олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн судалгаа болон үнэлгээнүүд анхааруулж байгаа юм. Жишээ нь "Дэлхийн шударга ёсны төсөл" (World Justice Project) байгууллагаас гаргадаг "Эрх зүйт ёсны индекс" (Rule of Law Index) нь дэлхийн улс орнуудын эрх зүйт ёсны төлөвшлийг хараат бусаар үнэлж тогтоодог.² Энэ хүрээнд ашигладаг 8 үндсэн шалгуур үзүүлэлтийн нэг нь "Эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх тогтолцоо" (Criminal Justice System) бөгөөд Монгол Улсын хувьд 2015–2022 онд дунджаар 0.42–0.50 оноо авч, 140 гаруй улсаас 50–58 дугаар байрт жагсаж байжээ. Эрэмбээр нь авч үзвэл зарим жилд дэлхийн дунджаас хавьгүй доогуур үнэлэгдэж байснаас гадна бүс нутгийн дундаж үзүүлэлтэд хэзээ ч хүрээгүй нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоог сайжруулж, боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага байгаагийн илрэл юм. Дээр дурдсан шалгуур үзүүлэлтийг нийт 7 дэд үзүүлэлтээр үнэлж үздэг бөгөөд Монгол Улсын хувьд "Эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх тогтолцоонд төрийн зохисгүй нөлөөлөл байхгүй байх" гэсэн шалгуураар дэлхийн гэлтгүй бүс нутгийн дунджаас хоцорсон дүр зураг ажиглагдана.

¹ Тус хуулийг дараах холбоосоор үзнэ үү. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=7133>

² Энэ хүрээндээ төр засгийн хариуцлагатай, нээлттэй байдал, шударга хууль, хараат бус, хүртээмжтэй шударга ёсны тогтолцоо зэрэг зарчмыг голчлон авч үздэг бөгөөд төрийн эрх мэдлийн хязгаарлалт, авлигаас ангид байдал, нээлттэй засаг төр, үндсэн эрх, эрх чөлөө, дэг журам ба аюулгүй байдал, зохицуулалт хэрэгжих байдал, иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо гэсэн найман шалгуурын дагуу улс орнуудын эрх зүйт ёсны төлөвшлийн түвшинг хараат бусаар үнэлж тодорхойлдог. <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>

2022 оны үнэлгээгээр дэлхийн дундаж оноо 0.47, бүс нутгийн дундаж оноо 0.48 байгаа бол Монгол Улсын оноо 0.38 буюу 0.1 пунктээр ард байна.³ 2023 оны хувьд ч мөн ялгаагүй үр дүн гарсан. Эрх зүйт ёсны индексийн энэхүү үзүүлэлт нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд мөрдөн шалгах, яллах, шүүн таслах чиг үүрэгтэйгээр оролцдог бүхий л талуудад, түүний дотор эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэхэд онцгой чиг үүрэгтэй прокурорын байгууллагад нэн хамааралтай юм.

Түүнчлэн Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайландаа Монгол Улсын прокурорын хууль тогтоомж, түүнийг дагалдан гарсан эрх зүйн хэм хэмжээний актад босоо удирдлагыг бэхжүүлэх зохицуулалт байгаа бөгөөд уг нөхцөл байдал нь прокурорын үйл ажиллагаанд тавих ердийн хяналт болон хөндлөнгөөс оролцох оролцооны тэнцвэрийг алдагдуулж, улмаар хувь прокурор чиг үүргээ хараат бусаар хэрэгжүүлэх боломж нөхцөлийг хязгаарлах эрсдэлд хүргэж буйг онцолжээ.⁴

Прокурорын суурь хууль тогтоомж, бүтэц, зохион байгуулалт, хараат бус байдлын баталгаа зэрэг нь зарчмын хувьд өөрчлөгдөөгүй, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэлттэй холбоотой цөөнгүй асуудал практикт тулгамдсан, түүнийг хууль зүйн салбарын хүрээнд хэлэлцэж байгаа, энэ сэдэв, чиглэлээр нарийвчилсан судалгаа шинжилгээ дутагдалтай байна. Эрдэмтэн Б.Чимид агсны "Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал" (дахин хэвлэлт, 2017), доктор, профессор Н.Лүндэндоржийн "Үндсэн хуулийн шинжлэх ухааны тайлбар" (2023) болон бусад үндсэн хуулийн эрх зүйн ном, сурах бичгүүдэд прокурорын байгууллагын үндсэн хуулийн суурь зохицуулалт, түүний үзэл баримтлалын талаар авч үзсэн. Прокурорын байгууллага дотооддоо цөөнгүй судалгаа хийсэн боловч эдгээр нь тодорхой төрлийн гэмт хэргийг хянан шийдвэрлүүлэхтэй холбоотой байна. Прокурор Д.Нямбат, Б.Өнөрмаа, Ш.Баасандорж нарын "Гадаад орны прокурорын байгууллагын бүтэц, чиг үүргийн талаарх харьцуулсан судалгаа" (2022) номд гадаадын зарим улсуудын эрх зүйн тогтолцоо, эх сурвалж зэргийг жишин Монгол Улсын прокурорын байгууллагын бүтэц, чиг үүргийг тодорхойлсон, хууль тогтоомжийг харьцуулсан нийтлэг шинжтэй судалгаа болжээ.

³ Эрх зүйт ёсны индекс 2022: Монгол Улс <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Mongolia/Criminal%20Justice/>

⁴ OECD, Anti-Corruption Reforms in Mongolia: 4 th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan (2019), p. 65, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Mongolia-4th-Round-Monitoring-Report-2019-ENG.pdf>

Эндээс үзвэл прокурорын байгууллага, түүний удирдлага, тогтолцоо, хараат бус байдалтай холбоотой сэдэв тоймтой судлагдаагүй буюу нарийвчилсан судалгааны ажил байхгүй байна. Энэхүү судалгааны хувьд дээрх орон зайг зарим талаар нөхөж, прокурорын хараат бус байдлын тухай ойлголтыг олон улсын жишиг баримт бичгүүдэд тулгуурлан тодорхойлохоос гадна өнөөгийн хууль тогтоомжийн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтэд үнэлгээ хийлээ. Улмаар Монгол Улсын прокурорын байгууллагын бие даасан байдал, прокурорын хараат бус байдлын хувьд тулгамдсан асуудлуудыг тодорхойлж, цаашид хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгохтой холбоотой санал, зөвлөмж гаргаж байна.

Энэ удаагийн судалгаагаар прокурорын хараат бус байдлын хүрээнд хөндөгддөг бүхий л асуудлыг хамруулан авч үзэх боломж хязгаарлагдмал тул судлаачдын зүгээс тулгамдсан гэж үзэж буй дараах асуудлыг хамруулсан болно. Үүнд:

- Прокурорын байгууллагын нэгдмэл төвлөрсөн (босоо) удирдлагын тогтолцоо ба хараат бус байдал
- Улсын Ерөнхий прокурор, түүнд төвлөрүүлсэн эрх мэдэл
- Улсын Ерөнхий прокурорын томилгоо, хугацаанаас өмнө бүрэн эрхийг нь дуусгавар болгохтой холбоотой үүссэн хараат бус байдлын эрсдэл
- Дээд шатны прокурорын заавар, чиглэл, даалгавар
- Прокурорын өөрөө удирдах байгууллагыг байгуулах хэрэгцээ шаардлага
- Прокурорыг сонгон шалгаруулж томилох, албан тушаал дэвшүүлэх, халах, чөлөөлөх үндэслэл, журам ба хараат бус байдал
- Прокурорын сахилга хариуцлага
- Прокурорын нөлөөллийн мэдүүлэг зэрэг хамаарна.

НЭГ | ПРОКУРОРЫН ХАРААТ БУС БАЙДЛЫН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ, ОЛОН УЛСЫН СТАНДАРТ, ЭХ СУРВАЛЖ

1.1. Прокурорын хараат бус байдлын тухай ойлголт

Прокурор эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны гол төлөөлөгч⁵ – шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцогч субъект мөн.⁶ Прокурорын байгууллага нь ямар тогтолцоотой байхаас үл хамаараад, прокурор шүүх эрх мэдэлд багтдаггүй байсан ч чиг үүргээ шударгаар, хараат бусаар хэрэгжүүлэх шаардлагатай.⁷ Тодруулбал, хүнийг гэмт хэрэгт сэрдэн буруутгаж, яллан шийтгэхийн төлөө улайран давшлах нь прокурорын үүрэг огт биш бөгөөд харин ч тухайн хэрэг зөрчлийг тал бүрээс нь иж бүрэн шалгаж, хэрэгт хамааралтай үнэн зөв, бодит бөгөөд яллах болон цагаатгах аль аль талын нотлох баримтыг цуглуулан шүүхийн өмнө хэлэлцүүлэх учиртай. Ийм учир прокурорыг энэ чиг үүргээ шударгаар хэрэгжүүлж, нийтийн эрх ашгийг хамгаалан хүний эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэн хамгаалах нөхцөлийг нь бүрдүүлэхийн тулд эрх зүйн байдал, хараат бус байдлын тал бүрийн баталгааг нь хуулиар тогтоож өгөх ёстой юм.⁸ НҮБ-ын Прокурорын гүйцэтгэх үүргийн тухай Хаванагийн удирдамжийн 4 дэх заалтад прокурор албан үүргээ аливаа дарамт, шахалт, саад бэрхшээл, зүй бус нөлөөлөл, аливаа хэлбэрийн зөвтгөл, үндэслэлгүйгээр эрүү, иргэний болон бусад хариуцлага хүлээх явдлаас ангид хэрэгжүүлэх тал бүрийн баталгааг бүрдүүлэх нь төрийн үүрэг⁹ байна.

"Хөндлөнгийн ялангуяа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын зүгээс үзүүлж буй аливаа дарамт шахалтаас ангид байх баталгаа, хараат бус байдлыг прокурорт бүрдүүлж өгөх нь туйлын чухал юм. Ийм дарамт, шахалт, нөлөөлөл байсан цагт прокурор нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалж, хүний эрх, эрх чөлөөг хангах, хууль

⁵ UN, Guidelines on the Role of Prosecutors (adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990), para. 3.

⁶ Прокурорын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.1

⁷ Venice Commission (2010), European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, at 5.

⁸ Ibid., at 5.

⁹ Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Opinion No. 13 on Independence, accountability and ethics of prosecutors, para. 4. <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>

ёсыг сахиулах ямар ч бололцоогүй болох бөгөөд улмаар авлига, албан тушаал, төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашигласан ноцтой хэрэгт хүчгүйдэж үлддэг”¹⁰ хэмээн Олон улсын прокурорын холбооны Ерөнхийлөгч Жэймс Хэмилтоны тус холбооны ээлжит хурлыг нээж хэлсэн үг нь прокурорын хараат бус байдлыг хангаж хамгаалах хэрэгцээ шаардлагыг тун тодорхой дүрслэн харуулжээ. Прокурор нь Ерөнхийлөгч, парламентын гишүүн гээд улс төрийн албан тушаалтан хэн боловч, ялангуяа шаардлага гарвал өөрийг нь томилсон субъектийг ч гэмт хэрэг үйлдсэн гэж үзвэл яллах шаардлага гардаг онцлогтой мэргэшил юм.

Шүүх болон прокурорын хараат бус байдлын ойлголт нь гүйцэтгэдэг чиг үүргийн онцлогоосоо улбаалаад зарим талаар ялгаатай, бас ойролцоо байна. Шүүгч нийгмийн гишүүдийн хооронд, түүний дотор иргэн, хуулийн этгээд болон төрийн хооронд гарсан эрх зүйн маргааныг хууль хэрэглэж эцэслэн шийдвэрлэдэг учир уг үйл явцад хэнбугай ч хөндлөнгөөс оролцон аливаа хэлбэрээр хянаж болдоггүй онцлогтой. Гэтэл нөгөө талд прокурор нь зарим талаараа төрийн бодлого, ялангуяа төрийн эрүүгийн бодлогыг хэрэгжилтийг хангах үүднээс төрийн бусад эрх мэдлийн байгууллагатай харилцах болдог. Тухайлбал, ардчилсан ёсны дагуу сонгогдсон хууль тогтоох байгууллага, цаашлаад гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын зүгээс нийтлэг эрх ашгийн үүднээс тодорхой төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх, гэмт этгээдүүдийг яллан шийтгэх явдлыг эрчимжүүлэх талаар тодорхой санал, хүсэлтээ илэрхийлж болно. Энэ нь тодорхой хил хязгаартай. Жишээ нь авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, хүүхдийн хүчирхийллийн холбогдолтой гэмт хэрэг, санхүүгийн гэмт хэрэг зэрэг тодорхой төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх зэрэг ерөнхий чиглэлээр байж болно.¹¹ Энэ тохиолдолд тухайн заавар, чиглэл, санал зөвлөмж нь Олон улсын прокуроруудын холбооноос гаргасан Прокурорын мэргэжлийн хариуцлага, үндсэн эрх, үүргийн талаарх стандартад заасанчлан нийтэд ил тод, хуульд нийцсэн, прокурорын хараат бус байдлын зарчимд бодит байдлын хувьд төдийгүй хөндлөнгийн ойлголт төсөөллийн хувьд нийцсэн байх ёстой болно.¹² Эсрэгээр тухайлсан хэрэгт хүний нэр ус зааж яллах, эсхүл яллахаас татгалзан хэргийг хэрэгсэхгүй болгох талаар

¹⁰ Олон улсын прокурорын холбооны Ерөнхийлөгч Жэймс Хэмилтоны тус холбооны “Прокурор ба эрх зүйт ёс” сэдэвт 2013 онд болсон ээлжит 18 дугаар бага хурлын үед тавьсан илтгэлийн хэсгээс.

¹¹ ENCJ, Report on Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution (2015), at 77.

¹² International Association of Prosecutors, Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors (1999), Article 2: Independence, para. 2.2.

хандаж эхэлбэл энэ нь жинхэнэ утгаар хараат бус байдалд нь халдсан үйл явдал болж хувирна. Энэ үүднээсээ шүүгч, прокурорын хараат бус байдал ижилсдэг. Өөрөөр хэлбэл, тухайлсан хэрэгт хөндлөнгийн нөлөөллөөс ангид байж шийдвэр гаргах буюу яллах, эс яллах тухай шийдвэрийг гаргах боломж нөхцөл нь хэнээс ч хамааралгүйгээр үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжоор баталгаатай хамгаалагдсан байх ёстой юм.¹³ Прокурорын хараат бус байдлын ойлголтыг шүүгчийнхээс зарчмын хувьд ялгаж өгдөг нэг шинж нь прокурорын байгууллагын тогтолцоотой холбоотой. Шүүхийн хувьд тухайн шүүгч аль шатлалд ажиллаж байгаа эсэхээс үл хамаараад нотлох баримтаар тогтоогдсон үйл баримт, хуульд үндэслэн хараат бусаар шийдвэрээ гаргадаг бол цөөнгүй улс оронд, ялангуяа иргэнлэг эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудын прокурорын байгууллага нь удирдлагын нэгдмэл зарчимтай байж болдог. Уг зарчим ёсоор Ерөнхий прокуророос бусад прокурорын шийдвэр үйл ажиллагаа нь босоо шатлал, тогтолцооны дагуу дээд шатны прокурорын удирдлага-хяналтад байдаг.

Гэхдээ ийм тогтолцоотой байх нь прокурор дээд шатны прокурорын удирдлага-хяналтад бүрэн орж, эрхшээлд нь багтан хэзээ, хаана ямар шийдвэр гаргахаа асууж лавладаг байна гэсэн үг огт биш. Ингэвэл эсрэгээрээ прокурорын хараат бус байдал байгууллага дотроо алдагдаж, институци тэр чигтээ хэврэг болно. Прокурорын байгууллагын нэгдмэл удирдлагын тогтолцоонд хараат бус байдлыг хэрхэн хангах талаар энэ бүлгийн холбогдох хэсэгт дэлгэрүүлэн хөндөнө.

Хараат бус байдлыг прокурорын албаны буюу институцийн (прокурорын байгууллагын бие даасан байх зарчим), хувийн (прокурорын хараат бус байх зарчим) гэсэн хоёр талаас нь авч үзэх шаардлагатай. Хувийн хараат бус байдал нь прокурор хууль тогтоомж, нотлох баримтад тулгуурлан гадны аливаа нөлөөлөл, дарамт шахалтаас ангид байдлаар бие даан шийдвэр гаргах нөхцөл боломжийг илэрхийлдэг. Институцийн хараат бус байдал гэдэг нь төрөөс прокурорын байгууллагыг чиг үүргээ зохих ёсоор, төвийг сахиж хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай бодлого, зохион байгуулалтын арга хэмжээг авсан байх агуулгыг илэрхийлдэг. Үүнийг бие даасан байдал ч гэж нэрлэдэг бөгөөд прокурорын байгууллага, албан хаагчийг улс төрийн болон бусад нөлөөллөөс хараат бусаар ажиллах нөхцөл боломж, баталгааг төр бүрдүүлэх үүрэгтэй байна.

¹³ ENCJ, Report on Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution (2015), at 77.

1.2. Прокурорын үүрэг, онцлог

Прокурор эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны гол оролцогч гэж үзэж болно. НҮБ-ын Прокурорын гүйцэтгэх үүргийн талаарх удирдамжид "прокурор эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны гол төлөөлөгчийн хувиар мэргэшлийн өндөр нэр хүнд, эрхэм чанараа цаг ямагт хадгалж явна" гэсэн¹⁴ бол НҮБ-ын шүүгч, хуульчдын хараат бус байдлын тусгай илтгэгчийн тайланд дурдсанаар прокурор нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны гол төлөөлөгчийн хувиар хүний эрх, эрхэм чанарыг сахин хүндэтгэх, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх замаар эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны шударга процессыг хангуулдаг, хууль ёсыг гуйвуулж, ял шийтгэл завших зүй бус соёлоос нийгмийг хамгаалж, шүүх эрх мэдлийн манаачийн үүрэг гүйцэтгэдэг гэж дүгнэжээ.¹⁵

Дэлхийн улс орнуудын эрх зүйн тогтолцооны дийлэнхэд нь прокурор гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг эрүүгийн хариуцлагад татан яллах, мөн шүүхийн өмнө төрийг төлөөлж оролцох үндсэн чиг үүрэгтэй байна. Үүнээс гадна үндсэн чиг үүрэгт нь хэргийг мөрдөн шалгах, мөрдөгчийн хэрэг шалгаж мөрдөх ажил процессын хууль тогтоомжид нийцэж буй эсэхийг хянах, эрүүгийн хэргийг хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэж "ялтохиролцох", яллахаас өөр хувилбараар хэргийг шийдвэрлүүлэх, гэрч-хохирогчийг хамгаалах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих зэргийг хамруулан авч үзэх нь бий. Мөн олон улс оронд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцдог чиг үүрэгт нь тулгуурлаад төрийн эрүүгийн бодлогыг боловсруулж батлах үйл явцад зөвлөн туслуулдаг. Мөн иргэн, захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нийтийн ашиг сонирхлыг болон эмзэг бүлгийг төлөөлөн оролцуулах практик цөөнгүй улсад байдаг байна.

Прокурор нь нэгэнт онцгой чиг үүрэг гүйцэтгэдэг тул шийдвэр, үйл ажиллагаа нь үндэсний хууль тогтоомжоор зааж өгсөн шаардлага, журамд нийцсэн байх учиртай. Прокурорын байгууллагын удирдлагыг ямар субъект томилдог, тухайн улсын прокурорын байгууллагын тогтолцоо хэрхэн зохион байгуулагдсанаас үл хамаараад прокурор нь нэг талаасаа хүний эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэн хамгаалах, нөгөө талаасаа эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх

¹⁴ UN, Guidelines on the Role of Prosecutors (adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990), para. 3.

¹⁵ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers (A/HRC/20/19), para. 93.

тогтолцоог үр нөлөөтэй байлгах гэсэн хоёр үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна.¹⁶ НҮБ-ын Прокурорын гүйцэтгэдэг үүргийн тухай удирдамжид зааснаар прокурор нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ:

- Албан үүргээ хараат бусаар, аливаа улс төр, нийгэм, шашин, арьс өнгө, соёл, бэлгийн болон бусад хэлбэрийн алагчлал гаргахгүйгээр хэрэгжүүлэх;
- Нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалж, асуудалд товч бодитой хандах, сэжигтэн этгээд болон хохирогчийн эрх ашиг, байр суурийг зохих ёсоор авч үзэх, сэжигтэн этгээдийн эрх зүйн байдалд хэрхэн нөлөөлөхөөс үл хамаараад хамааралтай бүхий л нөхцөл байдлыг харгалзан үзэх;
- Албан үүргийн дагуу олж мэдсэн зүйлсийн нууцлалыг хадгалах;
- Хохирогчийн эрх ашиг хөндөгдсөн тохиолдолд тэдний байр суурийг хүндэтгэх, эрхийг нь эдлүүлэх үүрэгтэй байна.¹⁷

Прокурор нь эрүүгийн хариуцлагад татан шалгах үндэслэл мөрдөн шалгах ажиллагаагаар тогтоогдоогүй тохиолдолд хэрэг үүсгэн шалгах, процессыг үргэлжлүүлж хүнийг хилс хэрэгт яллан шийтгэх явдлыг хатуу цээрлэх ёстой.¹⁸ Мөн Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, парламентын гишүүн, сайд гэх зэрэг нийтийн албан тушаалтнуудын үйлдсэн гэмт хэрэг, түүний дотор авлига, албан тушаалын хэрэг, хүний эрхийн ноцтой зөрчил, олон улсын эрх зүйгээр тогтоож өгсөн хүн төрөлхтөний эсрэг гэмт хэргүүдийг хууль тогтоомжийн дагуу мөрдөн шалгаж, эрүүгийн хариуцлагад татан яллах чиг үүргийг хэлбэрэлтгүй хэрэгжүүлж байх ёстой юм.¹⁹

Дээр дурдсан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд амаргүй. Мэргэшсэн, зориг, шийдмэг байдал, тэсвэр тэвчээр, аливааг тэнцүүлэн авч үзэх, ул суурьтай хандах хандлага шаардагдана. Ийм ч учир прокуророор томилогдох гол шалгуур нь эдгээр шинж чанарыг хангаж чадсан эсэхэд чиглэдэг.²⁰ Гэхдээ прокуророор ажиллахад зориг тэвчээр, сэтгэл зүрх хангалтгүй. Хэн нэгнээс, түүний дотор шаардлагатай үед шууд удирдлагынхаа ч даалгавар, чиглэлээс зөрж, өөрийн

¹⁶ COE Rec 200019E at 14

¹⁷ UN, Guidelines on the Role of Prosecutors (adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990), para. 12, 13.

¹⁸ Ibid., para. 14.

¹⁹ Ibid., para. 15.

²⁰ Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Opinion No. 13 on Independence, accountability and ethics of prosecutors, para. 23. <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>

итгэл үнэмшил, хууль тогтоомж, бодит нөхцөл байдлыг удирдлага болгон ажиллах орчин нөхцөл шаардана.

Монгол Улсын хувьд Прокурорын тухай хуульдаа прокурорын гүйцэтгэх чиг үүргүүдийг тухайлан зааж өгсөн. Үүнд зөрчлийн хэрэг бүртгэлтэд хяналт тавих, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд хяналт тавих, төрийн нэрийн өмнөөс шүүх хуралдаанд оролцох, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих, мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа, гүйцэтгэх ажилд хяналт тавих, эрүүгийн хэргийн талаар эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх,²¹ гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хорих ял шийтгүүлсэн хүнийг шилжүүлэх ажиллагааг хариуцан зохион байгуулах, хяналт тавих зэрэг дээр дурдсан чиг үүргийг өргөн хүрээнд хэрэгжүүлж байна. Дээр дурдсан прокурор хараат бусаар ажиллахад тавигддаг олон улсын шаардлагууд Монгол Улсын хувьд нэгэн адил хамаарна.

1.3. Прокурорын хараат бус байдлын талаарх олон улсын стандарт, эх сурвалж

Прокурорын байгууллагын чиг үүрэг, эрх хэмжээ, эрх зүйн байдлын талаар олон улсын түвшинд судалсан цөөнгүй баримт бичиг, судалгаа гарсан байх бөгөөд эдгээр нь улс орнуудын эрх зүйн тогтолцооны онцлог, уламжлал, эрх зүйн зохицуулалтын ялгамжтай байдал зэргийг харгалзсан шинжтэй байна. Судлаачдын зүгээс олон улсын түвшинд нийтлэг байдлаар баримтлах бололцоотой гэж үзсэн дараах эх сурвалжийг танилцуулъя:

НҮБ-ын "Прокурорын гүйцэтгэх үүргийн талаарх удирдамж"²² нь олон улсын хэмжээнд гарсан анхны баримт бичиг гэдгээрээ чухал байр суурь эзэлдэг. Уг баримт бичиг прокурорт тавигдах шаардлага, эрх зүйн байдал, чиг үүрэг, гүйцэтгэх үүрэг зэргийн

²¹ Эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх ажиллагаанд (Mutual Legal Assistance) дараах үйл ажиллагаа багтдаг байна: 1. Нотлох баримт шилжүүлэн авах, 2. Хүн шилжүүлэн авах. Энэ нь 2 дэд хэсэгтэй. А. Гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг шилжүүлэн авах, Б. Ялтан шилжүүлэн авах, 3. Хөрөнгө шилжүүлэн авах ажиллагаа. Энэ нь мөн 2 дэд хэсэгтэй. А. Эд мөрийн баримт шилжүүлэн авах, Б. Хулгайлагдсан хөрөнгө буцаах ажиллагаа байдаг байна. Үүнээс 3 дах хэсэг буюу эд мөрийн баримт шилжүүлэн авах ажиллагааны зохицуулалт Үндэсний хууль тогтоомжид хангалттай тодорхой тусгагдаагүй байдаг бол гол асуудал болох хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаах ажиллагаа бүхэлдээ зохицуулалтгүй, орхигдсон байдалтай байна. Гэхдээ манай улсын нэгдсэн орсон конвенцүүдэд тухайн зохицуулалт бий.

²² Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, UN General Assembly (2012), paragraph 20, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors#:~:text=Prosecutors%20shall%20in%20accordance%20with,of%20the%20criminal%20justice%20system>.

талаар 24 удирдамжийг тусгасан бөгөөд үүнд прокурорын хараат бус байдлыг анхлан болон дэвшүүлэн томилох, ажиллах нөхцөл, баталгааг бүрдүүлэх, аюулгүй байдлыг хангах, үзэл бодлоо тодорхой хязгаартайгаар илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөтэй байх, сахилгын хариуцлага зэрэг хүрээнд буюу прокурорын эрх зүйн байдлын холбогдолтой бүхий л асуудал иж бүрэн тусгагдсан.

НҮБ-ын тусгай илтгэгчийн "Шүүгч болон хуульчдын хараат бус байдлын талаарх тусгай илтгэл"-д²³ прокурорын талаар тухайлан авч үзсэн. Үүнд прокурорын талаарх олон улсын стандарт, прокурорын эрх зүйн байдал, хараат бус байдал, баталгаа, хариуцлага, чадавхыг бэхжүүлэх ажил зэрэг өргөн хүрээний асуудлууд багтжээ.

Эрх зүйгээр дамжуулж ардчиллыг бэхжүүлэх Европын комисс (Венецийн комисс)-ын "Шүүхийн тогтолцооны хараат бус байдлын талаарх Европын стандарт: II хэсэг – Прокурорын алба" гэсэн 2010 онд гарсан тайланд Европын холбооны улс орнуудын эрх зүйн тогтолцоонд харьцуулсан шинжилгээ хийж, прокурорын байгууллагын тогтолцооны онцлог, прокурорт тавих шаардлага, прокурорын байгууллагын загвар, Ерөнхий прокурор, бусад прокурор, прокурорын зөвлөл, прокурорын сонгон шалгаруулалт, сахилга хариуцлага, сургалт, цалин хөлс зэрэг олон асуудлыг багтаасан зөвлөмж гаргасан байдаг.²⁴ Венецийн комисс нь Европын зөвлөлийн гишүүн 46 орон, гишүүн бус 15 орноос бүрдэх бөгөөд гишүүн орнууддаа олон улсын стандарт, ардчилал, хүний эрх, засаглалын салбарт эрх зүйн тогтолцоо, институцийн бүтцээ олон улсын туршлагад нийцүүлэхэд дэмжлэг туслалцаа үзүүлдэг бөгөөд хөрш зэргэлдээ орнуудад батлагдсан стандарт, шилдэг туршлагыг хуваалцах замаар санал, дүгнэлт гаргаж эрх зүйн хөгжилд хувь нэмрээ оруулдаг.²⁵

Европын зөвлөлийн гишүүн улс орнууд нь эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой байх бөгөөд тус орнууд хууль тогтоомжоо олон улсын туршлагад нийцүүлэн шинэчлэн батлахдаа Венецийн комиссоос гаргасан санал, дүгнэлтийг удирдлага болгон хэрэгжүүлдгээс үзвэл эх газрын иргэнлэг эрх зүйн тогтолцоотой манай орны хувьд ч тус комиссоос гаргасан санал, дүгнэлт, эрх зүйн баримт

²³ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, UN General Assembly (2012), para.73. <https://digitallibrary.un.org/record/797647?ln=en>.

²⁴ Venice Commission (2010), European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service.

²⁵ The Venice commission of Council of Europe. (n.d). For democracy through law, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation#:~:text=The%20role%20of%20the%20Venice,the%20rule%20of%20law1 , (Accessed 22nd of Oct 2024).

бичигт дурдсан сайн туршлагыг нэвтрүүлж, түүнд үндэслэн хууль тогтоомжоо шинэчлэх бүрэн бололцоотой гэж үзэж байна.

Европын прокуроруудын зөвлөлдөх зөвлөлөөс прокурорын хараат бус байдлын олон талын асуудлуудыг авч үзсэн зөвлөмж гаргадаг бөгөөд энэ хүрээндээ гишүүн улсуудынхаа эрх зүйн тогтолцоог харьцуулан авч үзэж, нийтлэг болон ялгаатай талыг судалсны үндсэн дээр ерөнхий байдлаар хэрэгжих боломжтой зөвлөмж гаргадаг. Прокурорын хараат бус байдал, хариуцлага, ил тод байдал, авлигатай тэмцэх, байгаль орчныг хамгаалах, гэрч хохирогчийг хамгаалахад гүйцэтгэх үүрэг, прокурорын зөвлөл, ажлын бүтээмж, чанар, үр нөлөө, түүнийг үнэлж дүгнэх, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд гүйцэтгэх үүрэг, хэвлэл мэдээлэлтэй харилцах гэх мэт нийт 17 асуудлаар бие даасан зөвлөмж гаргасан байна.²⁶

НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх газраас гаргасан "Прокурорын эрх зүйн байдал ба гүйцэтгэх үүрэг" - Энэхүү гарын авлагад прокурорын статус (хараат бус, хариуцлагатай байдал, прокурорын байгууллагын бүтэц, тогтолцоо, удирдамж, чиглэл, сонгон шалгаруулалт, нийтлэг эрх, үүрэг), эрүүгийн процесс ажиллагаанд гүйцэтгэх үүрэг зэрэг өргөн хүрээг хамарсан асуудлуудыг тусгажээ. Уг гарын авлагад прокурорын хараат бус байдлыг хувийн болон институцийн түвшинд авч үзэх ёстойг анхааруулжээ. Нэг талаас хувь прокурор нь шийдвэрээ гадны элдэв дарамт, нөлөөлөл, айдасгүйгээр зөвхөн хууль болон үйл баримтад үндэслэн гаргах тухай ойлголт бол нөгөө талаас прокурорын байгууллагын тогтолцоо, үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын асуудал байна.²⁷

1.4. Прокурорын тухай хууль тогтоомжид хараат бус байдлын талаар тусгагдсан нь

Прокурорын хараат бус байдлыг прокурорын байгууллагын бие даасан байдал (албаны хараат бус байдал) болон прокурорын хувийн хараат бус байдал гэсэн хоёр төвшинд хамгаалж, авч үздэг. Прокурорын албаны хараат бус байдлыг төрөөс хангах буюу

²⁶ Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Opinions <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions>

²⁷ UNODC, The Status and Role of Prosecutors: A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide (2014) p. 12 https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf

прокурорын байгууллагын тогтолцоо, үйл ажиллагааны зохион байгуулалтыг бие даасан байдлаар тодорхойлох явдал байх бол хувийн хараат бус байдлыг прокурор өөрөө хангаж хамгаалахаас гадна хуулиар түүний хэрэгжих нөхцөл боломжийг бүрдүүлж өгдөг. Энэ хүрээнд 1993, 2002, 2017 оны Прокурорын тухай хуульд прокурорын хараат бус байдлыг хэрхэн хангаж, хамгаалж ирсэн талаар авч үзье.

1993 оны Прокурорын хууль

Аливаа улс орон ардчилсан нийгэм, чөлөөт эдийн засагт нийгмийн тогтолцоонд шилжихэд хууль эрх зүйн томоохон өөрчлөлт, шинэчлэлт хийгдэх нь зайлшгүй бөгөөд эрүүгийн хууль болон эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийг шинэчилсэнтэй холбоотойгоор прокурорын байгууллагын тухай хуулийг ч мөн шинэчлэх шаардлага үүсэж 1993 онд Прокурорын байгууллагын тухай хуулийг баталсан байна. Уг хуулийн 5 дугаар зүйлд "нэгдмэл удирдлагатай байх" зарчмын талаар хуульчилж өгсөн байх бол 6 дугаар зүйлд прокурорын гадны нөлөөнд үл автах буюу прокурор бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ гадны нөлөөнд үл автах, гагцхүү хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан Улсын Ерөнхий прокурорын шийдвэрийг удирдлага болгох ба прокурор бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд бусад байгууллага, албан тушаалтан, иргэн хэн боловч хөндлөнгөөс оролцож, дарамт шахалт үзүүлж болохгүй гэж хуульчилж өгсөн байна.

Нэгдмэл удирдлагатай байх зарчмын хүрээг хуульд дараах байдлаар тодорхойлж, доод шатны прокурорын тодорхой хэргийн нотлох баримтыг прокурор өөрийн дотоод итгэлээр үнэлэхэд хамаарахгүй байхаар хуульд тусгажээ. Үүнд:

- 1) Дээд шатны прокурорын шийдвэрийг доод шатны прокурор заавал биелүүлэх. Ингэхдээ дээд шатны прокурорын шийдвэр хуульд нийцсэн байх;
- 2) Доод шатны прокурор нь дээд шатны прокурорын өмнө ажлаа хариуцан тайлагнах;
- 3) Хуульд өөрөөр заагаагүй бол дээд шатны прокурор нь өөрийн тодорхой бүрэн эрхийг доод шатны прокурорт шилжүүлэх;
- 4) Дээд шатны прокурор нь доод шатны прокурорын хууль бус, үндэслэлгүй шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх, буцаан авах;

- 5) Дээд шатны прокурор нь доод шатны прокурорын үйл ажиллагаа, шийдвэрийн талаарх гомдлыг хянан шийдвэрлэх байдлаар хэрэгжихээр тус зарчмын агуулгыг тодорхойлж өгсөн байна.

Үүнээс үзэхэд доод шатны прокурорын үйл ажиллагаа дээд шатны прокуророос бүрэн хамааралтай байдлаар өргөн хүрээнд тусгагдсан байгаа нь прокурорын хувийн хараат бус байдалд "нөлөөлөх" эрсдэл хууль зүйн хувьд бий болсон байв. Үүний улмаас өөрөө бие даан шийдвэр гаргах нөхцөл боломжийг хязгаарлаж, тодорхой ашиг сонирхлын зөрчилтэй хэрэгт дээд шатны прокуророос мөрдөн шалгах ажиллагаатай холбоотой бүхий л ажиллагааг доод шатны прокурорт даалгавар өгөх байдлаар гүйцэтгүүлэх бүрэн боломжтой. Өөрөөр хэлбэл, нэгдмэл, төвлөрсөн удирдлагатай байх зарчим болон прокурорын хувийн хараат бус байдлыг хангах зарчим зарим талаараа хоорондоо зөрчилдөх шинжийг агуулж байна. Тухайлбал, мөн хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.2-д "Прокурорын шийдвэр хүчингүй болсон буюу өөрчлөгдсөн нь түүний гэм буруугаас шалтгаалсан бол сахилгын шийтгэл оногдуулах үндэслэл болно" гэж заасан нь прокурорын хувийн хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлөхөөр хэт ерөнхий бөгөөд прокурорын гаргасан аливаа шийдвэр өөрчлөгдөх бүрт сахилгын шийтгэл хүлээлгэх агуулга бүхий зохицуулалт байсан байна.

Шүүгч хүн тодорхой хэрэг маргааныг өөрийн дотоод итгэл үнэмшлийн үндсэн дээр үнэлж дүгнэн шийдвэрлэсний төлөө хариуцлага үүрдэггүйн адил прокурор ч мөн өөрийн дотоод итгэлээр нотлох баримтыг үнэлж шийдвэр гаргасны төлөө сахилгын шийтгэл хүлээх нь зүй бус бөгөөд хувийн хараат бус байдал алдагдах нэг хүчин зүйл мөн байна.

Түүнчлэн, тус хуулийн 29 дүгээр зүйлд улс төрийн баталгаа, 30 дугаар зүйлд эдийн засаг, нийгмийн баталгаа, 31 дүгээр зүйлд хууль зүйн баталгаа, 32 дугаар зүйлд прокурорын үйл ажиллагаагаа явуулахад шаардагдах бусад баталгааг хуульчилж өгсөн байв. Тухайлбал хуулийн 30 дугаар зүйлд прокурорын байгууллагын төсвийг Улсын Ерөнхий прокурорын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал баталж, улсын төвлөрсөн төсөвт тусгайлан тусгана. Прокурорын байгууллагын төсөв нь үйл ажиллагаагаа хараат бусаар хэрэгжүүлэх шаардлагыг хангасан байвал зохино", "Хуульд зааснаас бусад тохиолдолд прокурорыг ажлаас чөлөөлөх, огцруулах, түүнчлэн өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр өөр ажил, албан тушаалд шилжүүлэхийг хориглоно" гэх мэтээр прокурорын

хараат бус байдлыг баталгаажуулсан зохицуулалтууд тусгагдсан байна.

1993 оны Прокурорын байгууллагын тухай хууль нь нийгмийн систем өөрчлөгдөж, шинэ Үндсэн хууль батлагдсантай холбоотойгоор зайлшгүй шинэчлэх шаардлагын хүрээнд батлагдан гарсан байх бөгөөд ингэхдээ прокурорын байгууллагын нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байх зарчмыг өргөн хүрээтэй хуульчилж өгсөн нь харагдана.

2002 оны Прокурорын байгууллагын тухай хууль

Нийгмийн шинэ тогтолцоонд тогтвортой үйлчлэх хуулиудыг хамтад нь боловсруулан батлах, эрх зүйн шинэчлэлийн бодлогын хүрээнд Иргэний хууль, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх хууль, Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль зэрэг томоохон хуулиудыг 2002 онд шинэчлэн баталсан. Үүнийг дагаад Прокурорын байгууллагын тухай хуулийг ч мөн онд шинэчлэн баталсан байна. Тус хууль нь өмнөх хуулиас зарчмын шинжтэй томоохон өөрчлөлт ороогүй байх бөгөөд нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байх, гадны нөлөөнд үл автах, хуулийг нэг мөр хэрэглэх зарчмууд агуулгын өөрчлөлтгүй тусгагджээ. Харин хуулийн 10 дугаар зүйлд Улсын Ерөнхий прокурорын дэргэдэх мөрдөн байцаах албаны талаар тусгасан байх бөгөөд Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиар харьяалуулсан хэрэгт мөрдөн байцаалт явуулах эрх хэмжээтэй байхаар тусгаж мөрдөн байцаах албаны бүтэц дүрмийг Улсын Ерөнхий прокурор баталж, албаны дарга дэд даргыг мөн томилж чөлөөлдөг байхаар хуульчилж өгсөн байна. Хуулийн 45 дугаар зүйлд Мөрдөн байцаах албаны мөрдөн байцаагчийн эрх зүйн байдлын талаар, 42¹ дүгээр зүйлээр Прокурорын ёс зүйн зөвлөлийг шинээр тусгаж өгсөн ба ёс зүйн зөвлөл нь 11 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй орон тооны бус зөвлөл байж, зөвлөлийг Улсын Ерөнхий прокурорын орлогч даргалж, зөвлөлийн дүгнэлтийг үндэслэн Улсын Ерөнхий прокурор ёс зүйн дүрэм зөрчсөн эсэхийг шийдвэрлэх бүрэн эрхтэйгээр хуульчилж өгчээ.

2002 оны хуульд тусгагдсан прокурорын хараат бус байдлыг хангах баталгаажуулах зохицуулалт нь 1993 оны хуулиар тодорхойлсон зохицуулалтуудтай ижил, өмнөх хуулийн зохицуулалтыг хэвээр нь хадгалсан байна.

2017 оны Прокурорын тухай хууль

Үүний дараа 2017 оны 6 дугаар сарын 9-ний өдөр Прокурорын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг баталж мөн оны 7 дугаар

сарын 1-ний өдрөөс дагаж мөрдөн, одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Энэ хууль нь мөн 2015 онд Эрүүгийн хууль, 2017 онд Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль шинэчлэгдэн батлагдсантай холбогдуулан гарсан байх бөгөөд эрүүгийн болон эрүүгийн процессын хууль тогтоомж шинэчлэгдсэнээр прокурорын тухай хууль дагаж өөрчлөгддөг зүй тогтлыг дагажээ.

Тус хуулийн 1 дүгээр зүйлд "...бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн үндсийг тогтоох" гэж хуулийн зорилтыг томъёолж өгсөн нь 1993, 2002 оны хуульд тусгаагүй шинэ зорилт болж өгсөн байна. Мөн хуулийн 3 дугаар зүйлд прокурорын үйл ажиллагаанд баримтлах зарчмыг 1) хуулийг нэг мөр хэрэглэх; 2) хүний эрх, эрх чөлөө, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах; 3) нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байх; 4) хараат бус бие даасан байх; 5) ил тод нээлттэй байх гэсэн таван зарчмыг тусгаж өгсөн ба хараат бус бие даасан байх зарчим шинээр тусгагджээ. Түүнчлэн, нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байх зарчмыг 5 өөр хэлбэрээр илрэн гарахаар 1993, 2002 оны хуульд тусгаж байсан бол 2017 оны хуулиар 1) Прокурор дээд шатны прокурорын өмнө ажлаа хариуцна. Прокурор дээд шатны прокурорын хууль ёсны шийдвэр, даалгаврыг заавал биелүүлнэ; 2) Дээд шатны прокурор прокурорын үйл ажиллагаа, шийдвэрийн талаарх гомдлыг хянан шийдвэрлэх, хууль бус, үндэслэлгүй шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх, буцаан авах эрхтэй; 3) Хуульд өөрөөр заагаагүй бол дээд шатны прокурорын тодорхой бүрэн эрхийг Улсын Ерөнхий прокурорын шийдвэрээр бусад прокурорт шилжүүлж болно гэж өмнөх хуулийн зарчмыг агуулгын өөрчлөлтгүй нэгтгэн найруулсан байна. Гэхдээ энэ хэсэгт өмнөх хуулиудаас зарчмын ялгаатай тусгасан нэг зүйл нь "Улсын Ерөнхий прокурорын шийдвэрээр бусад прокурорт шилжүүлж болно" гэсэн агуулгыг нэмж өгсөн нь Ерөнхий прокурорын эрх хэмжээг нэмэгдүүлж өгснөөс гадна чухам ямар үндэслэл шаардлагаар дээд шатны прокурорын бүрэн эрхийг доод шатны прокурорт шилжүүлэх талаар нарийвчилсан зохицуулалтгүй болсон байна.

Хуулийн 7 дугаар зүйлд хараат бус, бие даасан байх зарчмыг "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" гэж тодорхойлсон байх бөгөөд энэ нь 1993, 2002 оны хуулиудад байсан гадны нөлөөнд

үл автах зарчмыг өөрчлөн найруулсан шинжтэй байна. Тус хуулиар шинээр ил тод нээлттэй байх, хүний эрх, эрх чөлөө, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зарчим тусгагджээ.

Хуулийн 6 дугаар бүлгийн 56 дугаар зүйлд Прокурорын үйл ажиллагааны баталгаанд хараат бус байдлын баталгааг, 57 дугаар зүйлд Прокурор бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь саад учруулсан, хараат бус байдалд нь халдсан аливаа дарамт, шахалт, нөлөөллийн талаар дээд шатны прокурорт мэдүүлэх үүрэг хүлээлгэж, нөлөөллийн мэдүүлгийн талаар шинээр зохицуулж өгсөн байна.

1993, 2002, 2017 оны хуулиудыг судалж үзэхэд прокурорын хараат бус байдлыг хангах, бэхжүүлэхтэй холбоотой дараах хэд хэдэн асуудал тодорхой зохицуулагдаагүй, мөн нэг субъект эд эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлсний улмаас прокурорын хараат бус байдал алдагдах, нөлөөлөлд автах эрсдэлт нөхцөл байдал хэвээр хадгалагдсаар иржээ.

Хүснэгт 1. Прокурорын байгууллагын бие даасан байдал, прокурорын хараат бус байдлын эрсдэл.

	Эрсдэлт хүчин зүйлс	Тайлбар
Прокурорын албаны хараат бус байдлын тухайд	Нэгдмэл төвлөрсөн удирдлага болон прокурорын хараат бус байдлын тэнцвэрт байдлыг хуульд тодорхой тусгаж өгөөгүй.	Нэгдмэл төвлөрсөн удирдлага нэрийн дор доод шатны прокурорын шийдвэр гаргах эрх хэмжээ хязгаарлагдах, хараат бусаар шийдвэр гаргах боломжгүй болох (Тухайлбал дээд шатны прокуророос даалгавар өгөхдөө бичгээр өгч, хэрэгт хавсаргах хуулийн шаардлага байдаггүй, ямар ажиллагаанд даалгавар өгч болох болохгүй талаарх ялгаж зааглаагүй зэрэг)
	Прокурорын сонгон шалгаруулалт, томилгоог хараат бус, ил тод нээлттэй явуулах талаар тодорхой зохицуулалт хуульд тусгагдаагүй.	Энэ талаар журмаар ч зохицуулаагүй, аль эсвэл журам нь ил тод бус, түүнчлэн хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45.2-т "Прокурорыг мэргэжлийн ёс зүй, мэргэшсэн байдал, ур чадвар, дадлага туршлагыг харгалзан албан тушаалд сонгон шалгаруулах, дэвшүүлэх, эсхүл бууруулан томилох, сэлгүүлэн ажиллуулах журмыг Улсын Ерөнхий прокурор батална" гэсэн атлаа энэ журам нь батлагдаагүй, аль эсвэл ил тод нээлттэй бус.

	<p>Ерөнхий прокурорт төвлөрсөн эрх мэдэл</p>	<p>Хуульд өөрөөр заагаагүй бол дээд шатны прокурорын тодорхой бүрэн эрхийг Улсын Ерөнхий прокурорын шийдвэрээр бусад прокурорт шилжүүлж болно гэж өмнөх хуулиудаас өөрчилсөн бөгөөд "Улсын Ерөнхий прокурорын шийдвэрээр" бусад прокурорт шилжүүлж болно гэсэн агуулгыг нэмж өгсөн нь ерөнхий прокурорын эрх хэмжээг нэмэгдүүлж өгсөн, яг ямар үндэслэл шаардлагаар дээд шатны прокурорын бүрэн эрхийг доод шатны прокурорт шилжүүлэх талаар тодорхой зохицуулалтгүй.</p>
<p>Прокурорын хувийн хараат бус байдлын тухайд</p>	<p>Прокурорын сахилга, хариуцлага, ёс зүйн асуудал нээлттэй ил тод бус, тодорхойгүй.</p>	<p>Прокурорын ёс зүйн дүрмийг олон улсын жишгийн дагуу дахин боловсруулж, прокурорын зүй бус үйлдэл бүрийг бүрэн тодорхойлон хориглож, урьдчилан сэргийлэх боломжийг олгож, ёс зүйн зөрчил гаргасан бол шударгаар хариуцлага хүлээлгэх процессын журмыг тогтоож өгөх</p>
	<p>Прокурорын хичнээн сайн ёс зүйн дүрэм тогтоож өгсөн ч түүнийг шударгаар шалган тогтоох, хариуцлага оногдуулах механизм ажилладаг байх шаардлагатай.</p>	<p>Улсын Ерөнхий прокурор нь ёс зүйн болон мэргэжлийн дүрэм зөрчсөн эсэхийг шийдвэрлэдэг, ингэхдээ ёс зүйн болон мэргэжлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг Улсын Ерөнхий прокурор томилдог, түүнчлэн прокурорыг томилох, чөлөөлөх, урамшуулах, сахилгын шийтгэл оногдуулах бүрэн эрхийг Улсын Ерөнхий прокурорт төвлөрүүлсэн.</p>
	<p>Прокурорын мэргэжлийн үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлыг шалгах, дүгнэлт гаргах эрх бүхий орон тооны бус мэргэжлийн зөвлөлтэй байна.</p>	<p>Мэргэжлийн зөвлөлтэй байна гэж заасан боловч энэхүү зөвлөлийн дүгнэлтийг үндэслэн прокурорт сахилгын шийтгэл хүлээлгэх үндэслэл болохоор байгаа нь эргээд прокурорын хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлөхөөр байна. Улмаар мэргэжлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг Улсын Ерөнхий прокурор томилж, улмаар мэргэжлийн дүрэм зөрчсөн бол ямар шийтгэл хүлээлгэхийг Улсын Ерөнхий прокурор шийдвэрлэхээр хуульчилж өгсөн нь мөн л прокурорын хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлөх, ерөнхий прокурорт эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлж байна.</p>

Энэхүү судалгааны удаах бүлгүүдэд прокурорын хууль тогтоомжийн өнөөгийн зохицуулалт, хэрэгжилтийг олон улсын түвшин дэх хараат бус байдлын суурь зарчим, стандарттай харьцуулан дэлгэрэнгүй шинжлэх болно.

ХОЁР | ПРОКУРОРЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ИНСТИТУЦИЙН БУЮУ БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ

2.1. Прокурорын байгууллагын удирдлагын тогтолцоо

Нэгдмэл удирдлагын тогтолцоо (hierarchical structure – цаашид "удирдлагын босоо тогтолцоо" гэх) нь өнөө цагт прокурорын хараат бус байдлыг хамгийн их хөндөж буй тулгамдсан асуудал хэмээн зарим хуульчдын зүгээс шүүмжлэх болжээ. Зарим талаараа Прокурорын тухай хуульд нэгдмэл, төвлөрсөн удирдлагын зарчмыг тусгасан атлаа хараат бус, бие даасан байх зарчмыг тусгасан нь шууд зөрчил үүсгэдэг гэж шүүмжлэх нь ч бий. Угтаа дэлхийн ихэнх улсын прокурорын байгууллага нь ийм тогтолцоотой²⁸ байхын зэрэгцээ ийм тогтолцоо нь өөрөө хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангуулах, үйл ажиллагааны үр нөлөөг дээшлүүлэхэд эерэг нөлөө үзүүлдэг гэж үздэг.²⁹ Олон улсын нийтлэг стандартаар ч ийм тогтолцоо байхыг хүлээн зөвшөөрдөг.³⁰ Энэ утгаараа удирдлагын босоо хэв загварыг шууд үгүйсгэх, эсхүл хараат бус байдлын зарчимтай шууд эсрэгцүүлэх бус, харин хэрхэн энэ хоёр зарчмын уялдааг хангах вэ гэдэг асуудалд төвлөрдөг. Нөгөө талаар прокурорт нөлөөлөх гэсэн асуудал зөвхөн тогтолцооны хэв загвараас шалтгаалахгүйг бас анхаарах хэрэгтэй.³¹

Гэхдээ энэ тогтолцоонд удирдлагын босоо тогтолцоогоор дамжаад жирийн прокуроруудад нөлөөлөх эрсдэл илүү өндөр байдаг тул прокурор гадны болоод байгууллага доторх нөлөөнөөс ангид хараат бусаар ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх, удирдлагын тогтолцоон дах эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах зайлшгүй шаардлага гардаг. Ингэснээр удирдлагын тогтолцооны хувьд босоо боловч хувь прокурор аливаа шийдвэр гаргахдаа хэн нэгнээс хараат бус байх нөхцөл бүрдэнэ.

²⁸ Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Opinion No. 13 on Independence, accountability and ethics of prosecutors, para. 40. <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>

²⁹ ENCJ, Report on Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution (2015) at 92.

³⁰ Venice Commission (2010), European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, at 11.

³¹ Нэгдмэл удирдлагын асуудал нь дангаараа бус, харин прокурорын байгууллагын удирдлагын болон бусад прокурорын сонгон шалгаруулалт, томилгоо, удирдлагын эрх мэдэл, сахилга хариуцлага гээд олон институцийн хэмжээнд хараат бус байдлыг хангаж хамгаалах баталгаа дутмаг байгаа, мөн эрх мэдлийн төвлөрөл бий болсон тохиолдолд сөрөг үр дагавар нь илрэн гардаг онцлогтой.

Ийм тогтолцоонд хувь прокурорын хараат бус байдал гэдэг нь хуулиар тогтоож өгсөн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ дээд шатны прокуророос урьдчилж зөвшөөрөл авах, эсхүл шийдвэр, үйл ажиллагаагаа баталгаажуулах шаардлагагүйгээр ажиллахыг ойлгоно.³² Өөрөөр хэлбэл, доод шатны прокурор нь босоо тогтолцооны хувьд дээд шатны прокуророос хараат бусаар ажиллах баталгааг хангах шаардлагатай гэсэн үг юм.

Босоо удирдлагын тогтолцоонд прокурор нь дээд шатны прокурорын гаргасан заавар, чиглэл, даалгаврыг мөрдөж ажиллах явдлыг хүлээн зөвшөөрдөг. Ийм заавар, чиглэл, удирдамж нь голчлон хуулийн хэрэгжилтийг прокурорын байгууллагын хэмжээнд нэг мөр хангуулахад чиглэсэн нийтлэг асуудлаар гарсан байна.³³

Гэхдээ Ерөнхий прокурор, эсхүл түүний нэрийн өмнөөс удирдлагын босоо тогтолцооны дагуу тодорхой хэрэгт хамааралтай, тодруулбал тодорхой эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгах, эсхүл эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгох, хэргийг өөр прокурорт шилжүүлэхэд чиглэсэн заавар, даалгавар гарч ч болдог. Ийм заавар, чиглэл, даалгавар нь цаанаа улс төрийн сэдэл, эрх ашигт хөтлөгдсөн, хуульд нийцээгүй, прокурорын ёс зүйн зарчим, хэм хэмжээнд харшилсан байхыг үгүйсгэхгүй. Жишээ нь эрүүгийн хэрэг үүсгэж яллан шалгах ёстой хэргийг хэрэгсэхгүй болгох талаар, эсхүл гэмт хэргийн шинжгүй үйлдэл, эс үйлдэхүйд холбогдуулан заавал хэрэг үүсгэж, яллах талаар өгсөн заавар чиглэл нь мэдээж хууль бус болж таарна. Чухам ийм тохиолдолд хууль зөрчсөн заавар, чиглэл, даалгаврыг биелүүлэхгүй байх баталгааг бүрдүүлэх учиртай юм.³⁴

Олон улсын туршлага

Зарчмын хувьд дээд шатны прокурор чухам ямар заавар, чиглэл, даалгаврыг доод шатны прокурорт өгч болох талаар нэгдсэн жишиг тогтоогүй байна. Зарим улсад зөвхөн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны асуудлаар хүрээг нь хязгаарладаг байхад тодорхой хүрээ хязгаар тогтоохгүйгээр прокурорын байгууллагын шатлал хоорондын эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангахгүй байх явдал ч гардаг байна.³⁵ НҮБ-ын шүүгч, хуульчдын хараат бус байдлын

³² Venice Commission (2010), European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, at 7.

³³ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, UN General Assembly (2012), para.73. <https://digitallibrary.un.org/record/797647?ln=en>

³⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors, (2022), at 57.

³⁵ OECD, The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific (2020), at 80.

асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайланд дурдсанаар ийм эрсдэл бий тул дээд шатны прокурорын өгсөн аливаа заавар, чиглэл, даалгаврыг тухай бүр баримтжуулан хадгалах учиртай³⁶ бөгөөд босоо удирдлагын тогтолцоогоор дамжин хэрэгжих боломжтой ийм эрсдэлийг хаахын тулд прокурорын байгууллагын хэмжээнд гаргаж буй аливаа заавар, чиглэл, даалгавар, ялангуяа тодорхой эрүүгийн хэрэгтэй холбоотой шийдвэрийг заавал бичгэн хэлбэрээр нээлттэй гаргаж, хэрэгт хавсаргах шаардлагыг тавьдаг байна.³⁷ Энэ талаарх зохицуулалт Прокурорын байгууллагын тухай хууль болон холбогдох хуулиудад тусгагдаагүйн дээр, прокурорын байгууллагын холбогдох дүрэм, журамд ч тусгагдаагүй байх тул "шатны прокурор үүрэг даалгаврыг хуульд нийцүүлэн доод шатны прокурорт бичгээр өгнө" гэх агуулгатай зохицуулалтыг хууль болон холбогдох дүрэм журамд тусгаж өгөх шаардлагатай.

Мөн Венецийн зөвлөлийн зөвлөж буйгаар прокурорын босоо удирдлагын тогтолцоонд дээд шатны прокурор доод шатны прокурорт заавар чиглэл өгөх, шийдвэр, үйл ажиллагааг нь хянах үндэслэл, журмыг тодорхой тусгасан байх ёстой гэжээ. Цаашилбал, прокурорын байгууллагын хэмжээнд корпоративизм бий болохоос урьдчилан сэргийлж, прокурорын өөрийн удирдах байгууллагад иргэний нийгмийн хөндлөнгийн оролцоог хангаж өгөхийг зөвлөсөн³⁸ байх боловч дээд шатны прокурорын үйл ажиллагааг хөндлөнгийн байр сууриас хянадаг, нийт прокуроруудын хараат бус байдлыг хангадаг ийм субъект өнөөгийн тогтолцоонд байхгүй байна.

Олон улсын прокуроруудын холбооны Прокурорын мэргэжлийн хариуцлага, эрх, үүргийн талаарх стандартад зааснаар прокурор албан үүргээ хараат бусаар, эдгээр стандартын дагуу хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэхийн тулд төрийн дур зоргын шинжтэй үйлдлээс хамгаалагдсан байх ёстойг дурдаад энэ хүрээндээ хууль бус, мэргэжлийн стандарт болон ёс зүйг үл нийцэх аливаа шийдвэрийг хэрэгжүүлэхгүй байх эрхтэй байхаар заажээ.³⁹ Ийм үед прокурор өөрт нь гаргасан удирдамж, заавар, даалгавар зэрэг нь хууль бус, эсхүл өөрийнх нь итгэл үнэмшилд үл нийцнэ гэж үзвэл түүнийг хянан хэлэлцүүлдэг тусдаа механизм байх учиртай

³⁶ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, UN General Assembly (2012), para.75. <https://digitallibrary.un.org/record/797647?ln=en>

³⁷ Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Opinion No. 13 on Independence, accountability and ethics of prosecutors, para. 40.

³⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors, (2022), at 57.

³⁹ International Association of Prosecutors, Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors (1999), Article 2: Independence, para.6 (i).

бөгөөд уг ажиллагааны үр дагаварт тухайн хэргийг өөр прокурорт шилжүүлэх шийдвэр ч гарахыг үгүйсгэхгүй.⁴⁰ Венецийн комиссын шүүхийн тогтолцооны хараат бус байдлын талаарх Европын стандарт гэсэн баримт бичигт дурдсанаар ийнхүү өөрөө татгалзан гомдол гаргаснаар асуудал шийдэгдэхгүй бөгөөд доод шатны прокурорын шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх шийдвэр нь хангалттай үндэслэлтэй байх учиртай. Хэрэв уг шийдвэр нь илтэд хууль зөрчсөн байвал Прокурорын зөвлөл болон шүүх зэрэг хараат бус байгууллагаар хянуулах учиртай гэж тэмдэглэжээ.⁴¹

Өмнө дурдсанаар босоо удирдлагын тогтолцоо нь дангаараа прокурорын хараат бус байдлыг зөрчих нөхцөл болохгүй. Дээд шатны прокуророос хуульд нийцээгүй заавар чиглэл өгч босоо удирдлагаар дамжин хараат бус байдалд нөлөөлөхгүй байлгах үүднээс прокурорын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс болон прокурорын байгууллагын систем дотроо үл нөлөөлөх баталгааг эрх мэдлийн төвлөрөл, сонгон шалгаруулалт, томилгоо, сахилга, огцруулах, чөлөөлөх, хэрэг хуваарилах, шийдвэр гаргах, заавар чиглэл өгөх гээд прокурорын үйл ажиллагааны нарийвчилсан хэсэг тус бүрт бүрдүүлж өгөх шаардлагатайг дахин дурдах нь зүйтэй.⁴²

Манай улсын хувьд прокурорын байгууллагын хувьд "нэгдмэл" байхын зэрэгцээ "төвлөрсөн" удирдлагын тогтолцоотой байх зарчмыг анхнаасаа баримталж ирсэн. Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Прокурорын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагын зарчмын талаар дараах зохицуулалтыг тусгаж өгсөн байна.⁴³ Үүнд:

- Прокурор нь дээд шатны прокурорын өмнө ажлаа хариуцах, дээд шатны прокурорын хууль ёсны шийдвэр, даалгаврыг заавал биелүүлэх;
- Дээд шатны прокурор нь доод шатны прокурорын үйл ажиллагаа, шийдвэрийн талаарх гомдлыг хянан шийдвэрлэх, хууль бус, үндэслэлгүй шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх, буцаан авах зэрэг хамаарна.

⁴⁰ CoE Recommendation 2000 (19) the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, para. 10.

⁴¹ Venice Commission (2010), European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, at 12.

⁴² Venice Commission (2010), European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, at 8.

⁴³ Прокурорын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1, 6.2.

Улсын Ерөнхий прокурор, түүний орлогч, туслах прокурор, аймаг, нийслэл, дүүрэг, сум буюу сум дундын, дагнасан прокурорын газрын ерөнхий прокурорыг дээд шатны прокурор гэж ойлгодог байна.⁴⁴ Зарчмын хувьд дээд шатны прокурор нь доод шатны прокурорын шийдвэр хууль зөрчсөн, үндэслэлгүй тохиолдолд хүчингүй болгох, доод шатны прокурор нь дээд шатны прокурорын шийдвэр, даалгаврыг заавал биелүүлэх зэрэг нь олон улсын нийтлэг жишигт хэлбэрийн хувьд нийцэж байгаа боловч хуулийн энэ заалт хараат бус байдлыг бүрэн дүүрэн хангаж чадаж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй юм. Тодруулбал, дээд шатны прокуророос бүрэн хамааралтай, нэгдмэл удирдлагатай, сахилгын болон албан тушаал дэвшүүлэх боломж нөхцөл нь дээд шатны прокуророос бүрэн хамааралтай байгаа өнөөгийн тогтолцоонд доод шатны прокурор дээд шатны прокурорынхоо шийдвэр, даалгаврыг хуульд нийцсэн эсэхийг үнэлэх, энэ талаараа илэрхийлэх, хууль зөрчсөн даалгаврыг биелүүлэхээс татгалзах боломж барагтаа байхгүй. Харин дээд шатны прокурорын хууль зөрчсөн шийдвэр, даалгаврыг биелүүлэхгүй байх үүрэгтэй байх, энэ талаар эрх бүхий субъектэд мэдэгдэх зэрэг нарийвчилсан зохицуулалтыг тодорхой зааж өгөх нь зүйтэй. Нөгөө талаар прокурорын байгууллагын хэмжээнд хяналтад байгаа аливаа хэргийн талаар өгч буй үүрэг, даалгавар, чиглэл нэг бүрийг заавал бичгээр гаргадаг болох, түүнийг нь нийтэд ил болгохгүй гэхэд ядаж хэргийн материалд хавсаргадаг болох, тодорхой хэрэгт холбогдолтой үүрэг даалгаврыг амаар өгөхийг хориглох нь харин олон улсын жишигт агуулгын хувьд дөхөх болов уу. Ингэснээр амаар үүрэг чиглэл өгөх орон зай байхгүй болж, тодорхой хэрэгт хяналт тавьж буй прокурорын хараат бус байдал илүүтэй баталгаажна.

Нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагын зарчмын илрэл болдог бас нэг заалт нь дээд шатны прокурор доод шатны прокурорын шийдвэрийг заавал хянахаар заасан дараах найман үндэслэл юм.⁴⁵ 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

⁴⁴ Мөн хуулийн 6.3.

⁴⁵ Мөн хуулийн 10.1.1-10.1.8.

- гаргасан прокурорын дүгнэлтийг шүүх хэрэгсэхгүй болгосон;
- Улсын яллагч шүүх хуралдаанд яллахаас татгалзсан;
 - Шүүх хэргийн зүйлчлэлийг өөрчилсөн;
 - Шүүгдэгчийг цагаатгасан зэрэг орно.

Дээрх байдлаар прокурорын шийдвэрийг заавал хянадаг харьцангуй өргөн хүрээг тодорхойлж өгсөн. Жишээ нь прокурор нь яллах, эсхүл яллахаас татгалзах шийдвэр гаргах баталгаа нь бүрдсэн байх учиртай боловч хэрэгсэхгүй болгосон шийдвэр нэг бүрээ дээд шатны прокуророор хянуулахаар заажээ. Энэ нь урьдчилсан хяналт биш тул дээд шатны прокуророос урьдчилж зөвшөөрөл авах, шийдвэрээ баталгаажуулах шаардлагагүйгээр хараат бусаар ажиллах нийтлэг жишиг зөвлөмжид нийцэж буй боловч хяналтын цар хүрээг хэт өргөн хүрээнд тогтоосон байж мэдэхээр байна. Үүнийг Венецийн комиссын тайланд прокурорын үйл ажиллагаанд дээд шатны прокурор үл оролцох баталгааны асуудал⁴⁶ гэж үздэг.

Энэ талаар олон улсын байгууллагууд мөн тухайлан авч үзсэн. ЭЗХАХБ-ын Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн хүрээнд прокурорын хараат бус байдлын талаар үнэлэлт дүгнэлт өгөхдөө 2017 оны Прокурорын хуулиар дээд шатны прокурор доод шатны прокурорын шийдвэр хууль зөрчсөн гэж үзвэл хэдийд ч хүчингүй болгох эрхтэйн зэрэгцээ доод шатны прокурорын шийдвэрийг заавал хянаж үзэх хүрээг хэт өргөн тогтоосон нь нэг талаас доод шатны прокурорын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох гээд байна уу, эсхүл хяналт хэрэгжүүлэх гээд байгаагийн аль нь болох нь тодорхойгүй, зохистой тэнцвэрийг хангаагүй байна гэж үзсэн байна.⁴⁷

Энэ нь манай өнөөгийн нөхцөлд асуудал үүсгэж байгаа бөгөөд хуульд заасан гомдол гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн байсан ч дээд шатны прокурор нь доод шатны прокурорын шийдвэрийг хүчингүй болгох эрх хэмжээтэй болсноор ямар нэгэн үндэслэл гаргаж ирэн хэрэгсэхгүй болгосон эрүүгийн хэргийг сэргээн шалгах, залхаах, дарамтлах, улс төрийн зорилгоор ашиглах зэрэг зүй бусаар ашиглах тохиолдлууд гардаг байна. Өөрөөр хэлбэл шүүх шиг хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн бол тухайн шийдвэр эцсийн

⁴⁶ Venice Commission (2010), European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, at 7.

⁴⁷ Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайлан, 65 дах тал

шийдвэр болдог шиг нөхцөл байдал прокурорын байгууллагад байхгүй байна.

Мөн тус тайланд Монгол Улсын прокурорын байгууллагын 2017 оны шинэтгэлийн хүрээнд нэгдмэл, төвлөрсөн удирдлагыг бэхжүүлэх талаар авсан дээрх арга хэмжээ нь прокурорын хараат бус байдлын хувьд ухралт болсон гэж дүгнээд⁴⁸ дээд шатны прокуророос доод шатны прокурорын шийдвэр, үйл ажиллагааг бүхэлд нь хянаж байгаа нь чиг үүргээ хараат бус байдлаар хэрэгжүүлэх боломж нөхцөлийг хязгаарласан бодит эрсдэлтэй байгаа тул хэтэрхий төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоог эргэж харах, доод шатны прокурорын үйл ажиллагааг хянах, заавар чиглэл өгөх бүрэн эрх, чиг үүргийг хязгаарлах, тодорхой эрүүгийн хэрэг дээр гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр бичмэл хэлбэрээр заавар, чиглэл өгөх, түүнийг нь хавтаст хэрэгт заавал хавсаргах, дээд шатны прокурорын өгсөн заавар, чиглэл нь хуульд нийцээгүй гэж үзвэл түүнийг давж заалдах журмаар хянан хэлэлцдэг хараат бус системтэй болохыг зөвлөжээ.⁴⁹

2.2. Улсын Ерөнхий прокурор, түүний орлогчид тавигдах шаардлага

Ерөнхий прокурор нь нийт прокурорыг томилох, чөлөөлөх, шилжүүлэх, сахилгын шийтгэл ногдуулах, прокурорын өөрөө удирдах байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, чөлөөлөх зэргээр өргөн хүрээтэй бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж буй учир Ерөнхий прокурорын томилгоо нь мэргэжлийн сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр улс төрийн болон зүй бус бусад нөлөөнөөс ангид явагдах ёстой. Эс тэгвэл Ерөнхий прокуророор дамжиж улс төр, эдийн засгийн зүй бус нөлөөлөл прокурорын байгууллагад орох нөхцөл боломж нээгдэнэ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин зургадугаар зүйлийн 2 дах хэсэгт "Улсын Ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн Ерөнхийлөгч зургаан жилийн хугацаагаар томилно." гэж ерөнхий заасан. Үндсэн хуулийн энэхүү суурь зохицуулалтыг органик хуулиар нарийвчлан хуульчлан зохицуулах учиртай. Прокурорын тухай хуулийн 45 дугаар зүйлд

⁴⁸ Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайлан, 70 дах тал.

⁴⁹ Мөн тэнд.

1) мэргэжлээрээ 10 жил ажилласан байх, 2) 35 насанд хүрсэн байх, 3) прокурор байх гэсэн гурван шалгуурыг л тавьжээ.⁵⁰ Үүнээс гадна мөн зүйлийн 45.3 дах хэсэгт прокуророор 5-аас доошгүй жил ажилласан Монгол Улсын иргэнийг дээд шатны прокуророор томилохоор заасан бөгөөд Ерөнхий прокурор, түүний орлогч нь мөн хуулийн 6.4-т зааснаар дээд шатны прокурорт тооцогдох тул энэ шаардлага нэгэн адил тавигдана. Томилгооны процессын хувьд мөн хуулийн 46 дугаар зүйлд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санал болгосон хүнийг Улсын Их Хурал дэмжихгүй бол нэг удаа өөр хүний нэрийг дэвшүүлэхээр,⁵¹ мөн Ерөнхийлөгчийн зөвшилцөхөөр санал болгосон нэр дэвшигчийн сонголыг УИХ хийхээр⁵² зааснаас өөрөөр дэлгэрүүлж нарийвчилсан зохицуулалт алга байна. Прокурорын байгууллагын дээд удирдлагыг томилох талаарх хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг авч үзвэл хараат бус байдал хөндөгдөж болзошгүй дараах эрсдэл байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч буюу сонгуулиар улс төрийн намын өмнөөс нэр дэвшин иргэдийн саналыг авч сонгогддог төрийн улс төрийн албан тушаалтан нь хуульд заасан шаардлага хангасан прокуроруудаас ямар шалгуур, үндэслэлээр нэр дэвшигчийг сонгож санал болгох нь тодорхойгүй байна. Ийм тодорхойгүй байдал нь үе үеийн прокурорын байгууллагын хууль тогтоомжид хадгалагдаж ирсний зэрэгцээ олон нийтийн шүүмжлэлийг дагуулсан, нийтлэг жишигт төдийлөн үл нийцэх явдал гарахад хүргэж байв. Тодруулбал, 2002 онд батлагдсан Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн Улсын Ерөнхий прокурор, түүний орлогчоор хуульчийн мэргэжлээр арваас доошгүй жил ажиллаж байсан иргэнийг томилж болох⁵³ зохицуулалтын дагуу хуульчийн мэргэжлийн ямар үйл ажиллагааг эрхэлж байсан нь тодорхойгүйгээр үл барам улс төрийн намд хүчин зүтгэж, төрийн улс төрийн албан тушаал хашиж байсан хүн Ерөнхий прокуророор томилогдон ажиллаж байв.⁵⁴

⁵⁰ Прокурорын тухай хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45.4

⁵¹ Мөн хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.3.

⁵² Мөн хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.8.

⁵³ Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.3-т "Улсын Ерөнхий прокурор, түүний орлогчоор гучин таван нас хүрсэн, хуульчийн мэргэжлээр арваас доошгүй жил ажилласан Монгол Улсын иргэнийг томилно." гэж заасан байв. <https://legalinfo.mn/mn/detail/441>

⁵⁴ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулиар Ардчилсан намаас нэр дэвшиж ялалт байгуулсан Ц.Элбэгдорж хуулийн байгууллагуудын шинэчлэлийн асуудлаар хүчтэй дуугарч, халаа, сэлгээний асуудал эрчимтэй яригдаж эхлэв. Үүнтэй холбогдуулан Монгол Улсын Ерөнхий прокурор М.Алтанхуяг өөрийн хүсэлтээр албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөж, Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын даргаар ажиллаж байсан Д.Дорлигжав Улсын Ерөнхий прокуророор томилогдов. Тэрээр 1975–1978 онд Ховд аймгийн ХАА-н техникум, 1980–1983 онд ЗХУ-ын Москва хотын "Цэргийн улс төрийн дээд сургууль", 1983–1987 онд МУИС-ийг хуульч мэргэжлээр тус тус төгсчээ. Д.Дорлигжав 1978–1979 онд Увс аймгийн Зүүнговь

2017 оны Прокурорын тухай хуулиар энэ нөхцөл байдлыг анзааран засахыг оролдсон хэдий ч "иргэнийг" гэснийг "прокурорыг" болгож өөрчилснөөс өөр зарчмын өөрчлөлт хийгээгүй. Үгийг үгээр хувиргаад эрсдэл хаагдлаа гэж төсөөлсний үр дагаварт томилгоонд нөлөөлөх гэсэн дахин нэг оролдлого гарсныг ч дурдах нь зүйтэй. Тодруулбал, Засгийн газраас Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг дагалдуулан Прокурорын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг 2022 оны 05 дугаар сарын 31-ний өдөр өргөн мэдүүлсэн байдаг. Уг хуулиар Прокурорын тухай хуулийн 39.3 дах хэсгийн "прокурорыг" гэснийг буцааж "иргэнийг" болгон өөрчлөхийг оролдсон. Гэвч энэ нь Ерөнхий прокуророор дахин улс төрчийг томилох гэж байна гэсэн хуульчид, олон нийтийн хардлага, эсэргүүцэлтэй тулгарч улмаар хууль санаачлагч хуулийн төслөө хэлэлцүүлгийн шатанд татан авсан.⁵⁵

Ерөнхий прокурорт тавигдах шаардлага дээр нэг үг сольсноор томилгооны хараат бус байдлыг хангаж чадахгүй бөгөөд хууль тогтоогч зохицол нь бүрдсэн үед дахин хуульд өөрчлөлт оруулаад иргэн гэсэн нэрийн дор халхавчлан улс төрийн зорилготой томилгоо хийхийг оролдохыг цаашид үгүйсгэхгүй.

Венецийн комисс зэрэг олон улсын байгууллагуудын тэмдэглэснээр прокурорын байгууллагын бусад албан тушаалд тавьдагтай төстэй ерөнхий шаардлага тавих нь хангалтгүй бөгөөд тусгай чадамж, туршлага шаарддаг гэж дүгнээд хууль зүйн чиглэлээр мэргэшсэн, туршлагажсан байдлыг харгалзсан объектив шалгуураар Ерөнхий прокурорт нэр дэвшүүлэхийг зөвлөжээ.⁵⁶ Түүнчлэн дээр дурдсан шиг Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн томилгоон дах улс төрийн нөлөөллийг өөр олон улсын байгууллагууд анзаарч санал зөвлөмжөө өгч байсан байна. Тухайлбал, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд

суманд малын эмч, 1988–1989 онд СБД-ийн прокурорын газарт ажилтан, 1989–1990 онд МХЗЭ-ийн Төв Хороонд эрдэм шинжилгээний ажилтан, 1990–1992 онд Шадар сайд, 1996–1998 онд Батлан хамгаалахын сайд, 1998–2000 онд Эрдэнэт үйлдвэрийн Ерөнхий захирал, 2000–2003 онд АН-ын дарга, 2004–2006 онд Мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн сайд, 2006–2008 онд АН-ын ЕНБД, 2009–2010 онд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын даргаар ажиллаж байжээ. Түүний ажилласан байдлаас үзэхэд Малын эмчээс ажлын гараагаа эхлэж, дээрх онуудад улс төрийн албан тушаалд томилогдон ажиллаж байжээ. 1988–1989 оны хооронд 1 жилийн хугацаанд СБД-ийн прокурорын газарт ажилтан хийсэн туршлагатай байх боловч прокурорын мэргэжлээр ажилласан туршлагагүй болох нь харагдаж байна.

⁵⁵ <https://itoim.mn/article/YQWxl/33377>

⁵⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors*, (2022), at 34.

хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайландаа Ерөнхий прокурорын томилгоонд Ерөнхийлөгч болон УИХ зэрэг улс төрийн байгууллага, албан тушаалтнуудын үзэмж үлэмж өндөр байгаагийн зэрэгцээ нас, ажил мэргэжлийн туршлага зэрэг нийтлэг шаардлагыг л тусгаснаас өөрөөр нэр дэвшигчийн сонгон шалгаруулж томилох процесстой холбоотой нарийвчилсан зохицуулалт огт байхгүй байгааг онцлон дурдсан.⁵⁷

Нөгөө талаар томилгоонд улс төрийн нөлөөлөл үүсэхээс сэргийлж, төрийн улс төрийн албан тушаал буюу сонгогддог болон уг сонгуулийн үр дүнд томилолтын журмаар ажилладаг, мөн эдгээр албан тушаалтанд үйлчилдэг ажил албан тушаал эрхэлж байсан, шаардлагатай гэж үзвэл тухайн албан тушаалтны ажлын албанд ажиллаж байсан хүмүүсийн хувьд тодорхой хугацаа зааж прокурорын байгууллагын удирдах албан тушаалд томилохыг хязгаарлах шаардлага гарахыг үгүйсгэхгүй.

Иймд учир Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн томилгоонд хараат бус байдлыг хамгаалж, улс төрийн нөлөөллийг багасгахад чиглэсэн дараах зөвлөмжийг өгч болохоор байна:

- Ерөнхий прокурор, түүний орлогчид тавих шаардлагыг өргөжүүлж, мэргэжлийн өндөр ёс зүй, туршлагатай байх, сүүлийн 10 жилийн хугацаанд улс төрийн нам, эвсэл болон төрийн улс төрийн албан тушаал эрхлээгүй байх зэрэг шаардлагыг нэмж тусгах.

2.3. Улсын Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн томилгоо

Ерөнхий прокурор нь улс төрийн институцээс хамааралтай, өөр хоорондоо хэт сүжирч холбогдсон тохиолдолд прокурорын байгууллагын бие даасан, прокурорын хараат бус байдал ноцтой эрсдэлд орох магадлалтай гэж үздэг тул түүний томилгоо, бүрэн эрх, халдашгүй байдал, огцруулах, чөлөөлөх үндэслэл, журам зэргийг хуулиар нарийвчлан зохицуулж хамгаалах шаардлагатай байдаг.⁵⁸ Мөн удирдлагын хувьд төвлөрсөн тогтолцоотой үед Ерөнхий прокурорын томилгоонд нөлөөлөх гэсэн аливаа оролдлого нь прокурорын байгууллагын хэмжээнд тэр чигт нь эрсдэл учруулдаг

⁵⁷ Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайлан, 64 дэх тал.

⁵⁸ OECD, The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific (2020), at 40.

онцлогтой юм.⁵⁹

1993 оны Прокурорын байгууллагын тухай хууль батлагдсанаас хойш өдгөө Улсын Ерөнхий прокурорын албан тушаалд нийт 5 хүн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигаар томилогдсон байна. Үүний дотроос бүрэн эрхийн хугацааг дуустал ажилласан 1, улируулан томилогдсон 1, бүрэн эрхийн хугацаанаас өмнө огцорсон 2, 2019 оноос одоог хүртэл бүрэн эрхийн хугацааны сүүлийн жилдээ ажиллаж байгаа 1 улсын Ерөнхий прокурор байна.⁶⁰ 1993 онд Прокурорын байгууллагын тухай хууль шинэчлэн батлагдсанаас хойш өнөөг хүртэл Улсын Ерөнхий прокурорын томилгоо хэрхэн явагдаж байсныг түүхчилсэн байдлаар авч үзье.

1993–1999 он Нанзадын Ганбаяр⁶¹

1993 оны 6 сард Улсын Ерөнхий прокуророор Нанзад овогтой Ганбаярыг томилж, түүний орлогчоор Ж.Чойжанцанг томилов. Тухайн үед 1993 онд батлагдсан Прокурорын байгууллагын тухай хууль нь 1976 оны хуулиас прокуророор томилохдоо боловсрол, мэргэжил, ажилласан хугацааны шалгуур зэргийг тодорхой болгосноороо илүү онцлог гэж үзэж байв.

1993–1999 оны хооронд Монгол Улсын Ерөнхий прокуророор томилогдон ажиллаж байсан Нанзадын Ганбаяр нь 1971–1976 онд ЗХУ-ын Эрхүү хотын Улсын Их сургуулийн хуулийн анги, Эрхүү хотын Улс төрийн оройн их сургуульд тус тус суралцаж хуульч, улс төр судлаач мэргэжил эзэмшжээ. Тэрээр 1976–1987 онд шүүхийн байгууллагад, 1987–1990 онд МАХН-ы Төв хороонд, 1990–1992 онд Улсын бага хурлын гишүүн, Хууль зүйн байнгын хорооны дарга, 1992–1993 онд Соёлын тэргүүн дэд сайдаар ажиллаж байжээ. Эндээс үзэхэд хуульч, улс төр судлаач мэргэжилтэй, тухайн салбартаа 17 жил ажилласан, ажлын арвин их туршлагатай хүнийг Улсын Ерөнхий прокуророор томилон ажиллуулж байжээ.

Улсын Ерөнхий прокурорын орлогчоор томилогдсон Ж.Чойжанцан нь мөн адил хуульч, эрх зүйч мэргэжилтэй бөгөөд 1966–1969 онд Хууль цаазын дунд сургууль, 1976–1981 онд МУИС-д суралцан төгсжээ. Тэрээр 1969–1992 он хүртэл аймгийн прокурорын газарт ажиллаж, 1992–1993 онд Улсын Ерөнхий прокурорын газарт

⁵⁹ ENCJ, Report on Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution (2015) at 89

⁶⁰ Ш.Сүхбаатар "Прокурорын байгууллагын түүхэн товчоон", УБ 2020 он., 228–343 дах тал.

⁶¹ Мөн тэнд., 228 дах тал.

Хэрэг эрхлэх газрын даргаар ажиллаад 1993 онд Улсын Ерөнхий прокурорын орлогчоор томилогдсон байна. Түүний намтраас үзэхэд Улсын Ерөнхий прокурорын орлогчоор томилоход нь мөн адил мэргэжил, ажилласан байдал зэргийг шалгуур болгож байсан гэж үзэхээр байна.

1999–2010 он Монголын Алтанхуяг⁶²

Улсын Ерөнхий прокурор Н.Ганбаярын бүрэн эрхийн хугацаа дууссанаар 1999 оны 06 сарын 23-ны өдөр Монгол Улсын Ерөнхий прокуророор Монголын Алтанхуягийг томилов. Тус оны 11 сарын 04-ний өдөр Улсын Ерөнхий прокурорын орлогчоор Б.Цэрэнбалтав, Ц.Жамъяансэнгээ нарыг томилов. М.Алтанхуяг нь Монгол Улсын Ерөнхий прокуророор 12 жилийн хугацаанд ажилласан бөгөөд түүнийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Н.Энхбаярын зарлигаар 1 удаа улираан томилсон байна.

М.Алтанхуяг нь 1978 онд МУИС-ийн Нийгмийн Ухааны факультетын хууль зүйн салбарыг хуульч мэргэжлээр төгссөн бөгөөд 1978–1979 онд шүүгч, 1979–1981 онд Хилийн цэргийн удирдах газарт нууцын офицер, 1981–1989 онд Хязгаарын цэргийн прокурорт мөрдөн байцаагч, туслах, орлогч прокурор, 1989–1990 онд Өмнөговь аймгийн прокурор, 1990–1993 онд Улсын Ерөнхий прокурорын орлогч, 1993–1999 онд өмгөөлөгчөөр тус тус ажиллаж байв. Түүний ажилласан туршлага, мэргэжил зэргээс тухайн үед Улсын Ерөнхий прокурорыг томилоход мөн л өмнөхтэй адил шалгуураар томилж байсан болох нь илэрхий байна. Улсын Ерөнхий прокурорын орлогчоор томилогдсон Б.Цэрэнбалтав, Ц.Жамъяансэнгээ нар нь мөн адил цэргийн болоод хуулийн мэргэжилтэй, мэргэжлээрээ цагдаагийн газар, аймаг болон хотын прокурорын газарт 27 орчим жил ажилласан туршлагатай байна.

2009 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулиар Ардчилсан намаас нэр дэвшиж ялалт байгуулсан Ц.Элбэгдорж 2010 онд хуулийн байгууллагуудын шинэчлэлийн асуудлаар хүчтэй дуугарч, халаа сэлгээний асуудал эрчимтэй яригдаж эхэлсэн бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор Улсын Ерөнхий прокурор М.Алтанхуяг нь өөрийн хүсэлтээр албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөж байжээ.

⁶² Ш.Сүхбаатар "Прокурорын байгууллагын түүхэн товчоон", УБ 2020 он., 245 дах тал.

2010–2015 он Дамбийн Дорлигжав⁶³

2010 онд Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын даргаар ажиллаж байсан Д.Дорлигжав Улсын Ерөнхий прокуророор томилогдов. Тэрээр 1975–1978 онд Ховд аймгийн ХАА-н техникум, 1980–1983 онд ЗХУ-ын Москва хотын "Цэргийн улс төрийн дээд сургууль", 1983–1987 онд МУИС-ийг хуульч мэргэжлээр тус тус төгсжээ. Д.Дорлигжав 1978–1979 онд Увс аймгийн Зүүнговь суманд малын эмч, 1988–1989 онд СБД-ийн прокурорын газарт ажилтан, 1989–1990 онд МХЗЭ-ийн Төв Хороонд эрдэм шинжилгээний ажилтан, 1990–1992 онд Шадар сайд, 1996–1998 онд Батлан хамгаалахын сайд, 1998–2000 онд Эрдэнэт үйлдвэрийн Ерөнхий захирал, 2000–2003 онд АН-ын дарга, 2004–2006 онд Мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн сайд, 2006–2008 онд АН-ын ЕНБД, 2009–2010 онд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын даргаар ажиллаж байжээ. Түүний ажилласан байдлаас үзэхэд Малын эмчээс ажлын гараагаа эхлэж, дээрх онуудад улс төрийн албан тушаалд томилогдон ажиллаж байжээ. 1988–1989 оны хооронд 1 жилийн хугацаанд СБД-ийн прокурорын газарт ажилтан хийсэн туршлагатай байх боловч прокурорын мэргэжлээр ажилласан туршлагагүй болох нь харагдаж байна.

Улсын Ерөнхий прокурор нь Монгол Улсын прокурорын байгууллагыг удирдах чиг үүрэг бүхий хариуцлагатай, мэргэжлийн байх ёстой албан тушаал хэдий ч 2002 оны Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн Улсын Ерөнхий прокурор, түүний орлогчоор хуульчийн мэргэжлээр арваас доошгүй жил ажиллаж байсан иргэнийг томилж болох зохицуулалтын дагуу хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаагүй, улс төрийн албан тушаал хашиж байсан хүнийг Ерөнхий прокуророор томилон ажиллуулсан байна. Ерөнхий прокуророор томилогдсон тэрээр эргээд чөлөөлөгдсөний дараа дахин улс төрийн албан тушаалд томилогджээ.

Харин түүний орлогчоор Ц.Бямбацогт томилогдон ажиллаж байсан бөгөөд тэрээр 1986–2002 хүртэл дүүрэг, нийслэл, ерөнхий прокурорын газарт 16 жилийн хугацаанд прокуророор ажилласан туршлагатай байна. 2013 оноос Улсын Ерөнхий прокурорын орлогчоор Г.Эрдэнэбат томилогдож 2019 он хүртэл 6 жилийн турш ажиллажээ.

⁶³ Ш.Сүхбаатар "Прокурорын байгууллагын түүхэн товчоон", УБ 2020 он., 297 дах тал.

2015–2019 он Магванноровын Энх-Амгалан⁶⁴

Өмнөх Улсын Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацаа дуусаагүй байхад буюу 2015 оны 02 сарын 13-ны өдөр Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдоржийн зарлигаар Улсын Ерөнхий прокуророор М.Энх-Амгаланг томилов. Тэрбээр 1982–1987 онд ЗХУ-ын Мөрдөн байцаах дээд сургууль, 2003 онд ОХУ-ын МКСВУЗ-д хууль зүйн магистрын зэргийг хамгаалжээ. М.Энх-Амгалан 1987–1988 онд Хөвсгөл аймгийн Цагдан сэргийлэх ангийн мөрдөн байцаагч, 1988–1991 онд Улаанбаатар төмөр замын Цагдан сэргийлэх ангийн мөрдөн байцаагч, 1991–2008 онд Улсын Мөрдөн байцаах газарт ахлах мөрдөн байцаагч, хэлтсийн дарга, газрын дарга, 2008–2012 онд Цагдаагийн Ерөнхий газарт дэд даргаар ажиллаж байсан туршлагатай.

2002 оны Прокурорын байгууллагын тухай хуульд заасан Улсын Ерөнхий прокурорт тавигдах шаардлага нь хуульчийн мэргэжлээр арваас доошгүй жил ажиллаж байсан иргэн байхаар зохицуулагдсан байсан тул тухайн үед М.Энх-Амгалан нь 1987 оноос эхлэн Цагдаагийн байгууллагад ажилласан туршлагаараа Улсын Ерөнхий прокурорын шаардлагад нийцсэн гэж тооцож томилсон гэж үзэхээр байна. Түүний орлогчоор 2016–2019 онд Б.Амгаланбаатар томилогдон ажилласан бөгөөд тэрээр 1993–2015 хүртэл Цагдаагийн байгууллагад ажилласан туршлагатай, 2015–2016 онд 1 жилийн хугацаанд нийслэлийн прокуророор ажилласан байна.

2019 оны 03 сарын 28-ны өдөр Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмжийн дагуу Монгол Улсын Ерөнхийлөгч зарлиг гаргаж Улсын Ерөнхий прокурор М.Энх-Амгалан болон орлогч Г.Эрдэнэбат нарыг албан тушаалаас нь чөлөөлсөн байна.

2019 оноос одоог хүртэл Банзрагчийн Жаргалсайхан⁶⁵

2019 оны 04 сарын 05-ны өдөр Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Х.Баттулгын зарлигаар Улсын Ерөнхий прокуророор Б.Жаргалсайханыг томилж, түүний орлогчоор М.Чинбат, С.Алиманцэцэг нарыг томилов.

Улсын Ерөнхий прокуророор томилогдсон Б.Жаргалсайхан нь 1988 онд МУИС-ийн Нийгмийн ухааны факультетын мөрдөн байцаагчийн ангийг төгссөн бөгөөд 1988–2001 он хүртэл Аймгийн болон Улсын Ерөнхий прокурорын газарт прокуророор ажиллаж,

⁶⁴ Ш.Сүхбаатар "Прокурорын байгууллагын түүхэн товчоон", УБ 2020 он., 317 дах тал.

⁶⁵ Мөн тэнд., 343 дах тал.

2001–2009 онд Тээврийн прокурор, 2009–2010 онд Улсын Ерөнхий прокурорын газарт Хэрэг эрхлэх газрын дарга, 2011–2014 онд Тээврийн прокурор, 2014–2016 онд Улсын Ерөнхий прокурорын газарт Дотоод аюулгүй байдлын хэлтсийн дарга, 2016–2017 онд Улсын Ерөнхий прокурорын газарт Тамгын газрын орлогч дарга, 2017–2019 онд Улсын Ерөнхий прокурорын газарт Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанд хяналт тавих хэлтсийн дарга, 2019 оны 4 дүгээр сараас Улсын Ерөнхий прокуророор томилогдон ажиллаж байна. Тэрээр Улсын Ерөнхий прокуророор томилогдохоос өмнө 31 орчим жилийн хугацаанд прокурорын байгууллагад мэргэжлээрээ ажилласан байна. Эндээс түүнийг одоогийн Прокурорын тухай хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45.4 дэх хэсэгт заасан Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогчид тавигдах мэргэжлээрээ 10 жил ажилласан байх, 35 насанд хүрсэн байх, прокурор байх гэх гурван шаардлагыг хангасан гэж үзэж болохоор байна.

Мөн орлогчоор томилогдсон М.Чинбат болон С.Алиманцэцэг нар нь МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд суралцан төгссөн, аймаг болон нийслэлийн прокурын газруудад мэргэжлээрээ ажилласан олон жилийн туршлагатай байна. 2024 оны 05 сард Улсын Ерөнхий прокурорын орлогчоор О.Машбатыг томилсон бөгөөд тэрээр эрх зүйч мэргэжилтэй, 2015 оноос хойш Нийслэлийн болон Улсын Ерөнхий прокурорын газарт прокуророор ажиллажээ.

Манай улсын хувьд ерөнхий прокурорын нэр дэвшүүлэх, томилох процесс тодорхой биш байгаа нь дээрх томилгоонуудаас ажиглагдах бөгөөд энэ нь Ерөнхий прокурорын хараат бус байдалд эрсдэл бий болгож байна. Томилгоо гэдэг нь хэн нэгний бүрэн эрх, шийдвэр гэхээсээ илүүтэй процесс юм. Ийм учир улс төрийн зорилго, эрх мэдэл, ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлж, Ерөнхий прокурорын томилгоонд нөлөөлөх, өөрийн хүнээ тавих гэсэн аливаа зүй бус оролдлогыг хязгаарлан хааж, тийм орон зайг үүсгэхгүй хэмжээнд томилгооны процессыг "төвөгтэй" болгох ёстой.

Дээр дурдсан олон улсын байгууллагын дүгнэсэн шиг улс төрийн байгууллага, албан тушаалтнуудын томилгоонд оролцох, нөлөөлөх байдлыг нөхцөлдүүлж буй өөр нэг эрсдэл нь томилгооны процесс хангалттай түвшинд хараат бус байж чадахгүй байгаагаас улбаатай байна. Тодруулж хэлбэл, манай өнөөгийн хууль тогтоомжийн зохицуулалт тун ерөнхий байгаа бөгөөд үүнээс улбаалаад Монгол Улсын Ерөнхийлөгч эдгээр албан тушаалд нэр дэвшүүлэхдээ сонгон шалгаруулалт явуулах уу, эсхүл үзэмжээр хандах уу, нэр

дэвшүүлэх ажиллагаа нийт прокуроруудад нээлттэй байх уу, эсхүл зөвхөн нэр дэвшүүлэх субъект өөрөө шийдэх үү, нэр дэвшүүлэх үйл явцад нийт прокурорууд, прокурорын байгууллага шууд болон өөрөө удирдах ёсны хэлбэрээр оролцох уу, эсхүл ямар ч үүрэг оролцоогүй ажиглаад хүлээх үү, нэр дэвшигч, эсхүл нэр дэвшигч нарын мэргэшил, туршлага, зан чанар, хандлага, ёс зүйг хэн үнэлж дүгнэх, жинхэнэ хүлээн зөвшөөрөгдсөн удирдлагыг яаж шилж олох гээд олон асуулт гарч байгаа юм.

Мөн прокурорын байгууллагыг удирдаж ажиллах хүмүүсийг олон нийтэд хэрхэн танилцуулах, санал шүүмжийг нь яаж авах, томилгооны үйл явцыг олон нийтийн хяналтад хэрхэн оруулах вэ гээд олон асуулт энд тавигдах учиртай. Энэ талаар ч мөн ЭЗХАХБ-ын үнэлгээний тайланд Монгол Улсад Ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг сонгож томилоход улс төрийн нөлөөллийг багасгах үүднээс хуульчид, иргэний нийгмийн оролцоог хангасан тодорхой, ил тод, чадахуйн зарчимд суурилж явуулдаг болохыг зөвлөсөн байна.⁶⁶ Энэхүү дүгнэлт гарсны дараа буюу 2021 онд Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт орж, УИХ-аас томилогддог, эсхүл томилгоонд зөвшилцдөг албан тушаалд нэр дэвшигчийн сонголт зохион байгуулдаг болсон нь ахицтай алхам болсон.

Шинээр орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу нэр дэвшигчийн сонголыг зохион байгуулах бэлтгэл хангаж, мэдээллийг нь нээлттэй байршуулдаг, нэр дэвшигчээс асуух асуулт, санал зэргийг хүлээн авч хэлэлцдэг, сонголт олон нийт, тухайн чиглэлд мэргэшсэн мэргэжилтэн, мэргэжлийн холбоо, төрийн бус байгууллагын болон бусад төлөөллийг оролцуулах, нэр дэвшигчийн мэдлэг, мэргэшил, ур чадвар, ёс зүй, туршлагын талаар мэргэжлийн, хараат бус шинжээчийн дүгнэлт гаргаж хэлэлцүүлэх зэргээр дэвшилттэй алхмын эхлэл тавигдсан нь олон улсын жишиг хандлага руу чиглэсэн үр дүн юм.⁶⁷

Гэвч энэ үйл явц нь нэр дэвшигчийг аль хэдийн сонгож, УИХ-тай зөвшилцөх үйл явцад хэрэгждэг бөгөөд цорын ганц нэр дэвшигчийн талаар хэлэлцдэг тул ямар нэг байдлаар өрсөлдүүлэх, харьцуулах боломж байхгүй гэсэн үг. Түүнчлэн Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий прокурорт нэр дэвшигчийг тухайн албан тушаалд тавигддаг шаардлага хангасан нийт прокурорууд дундаас чухам ямар шалгуураар, ямар үйл явцаар дамжин шилж сонгон нэр дэвшүүлэх

⁶⁶ Мөн тэнд 71 дэх талд.

⁶⁷ Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 123–127 дугаар зүйл.

вэ гэдэг асуулт өнөө хэр нь тодорхойгүй байна.

Олон улсын жишиг

Нэгэнт дээрх асуулуудын хариулт хууль тогтоомжид байхгүй тул нийтлэг жишиг хандлага ямар байдгийг авч үзье. Энэ хүрээнд Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн томилгоог онцгойлон авч үзэхийг зөвлөдөг. Тухайлбал, Европын зөвлөлийн Венецийн комиссын удаа дараагийн зөвлөмж, тайланд Ерөнхий прокурорын томилгооны талаар дурдсан байдаг. Юуны өмнө ардчилсан засаглалын хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал болон улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгах гэсэн хоёр зорилгын зохистой тэнцвэрийг хангах ёстой. Тодруулбал, Ерөнхий прокурорыг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас томилж буй ардчилсан зарчмын зорилгыг хангаж байгаа боловч улс төрийн нөлөөлөл орох эрсдэлтэй тул нэмэлт хамгаалалтыг бүрдүүлэх учиртайг тэмдэглэжээ.⁶⁸

Ийм нэмэлт хамгаалалтад хоёр үндсэн асуудал багтдаг. Нэгд, сонгон шалгаруулалт, томилгоог тодорхой, ил тод үйл явцын дагуу зохион байгуулах⁶⁹, ийнхүү зохион байгуулахдаа мэргэжлийн бөгөөд хөндлөнгийн этгээдийн оролцоог хангах хэрэгтэй. Томилгоог Ерөнхийлөгч хийж байна уу, парламентаас хийж байна уу гэдгээс үл хамаараад нэр дэвшигч нь мэргэжил, мэргэшил, ёс зүй, зан төлөвийн хувьд хэр зэрэг мэргэшсэн хүн бэ гэдгийг тодорхойлоход ийм хөндлөнгийн этгээдийн зөвлөн туслах шинжтэй оролцоо чухал ач холбогдолтой гэж үздэг байна.^{70,71} Хоёрт, прокурорын өөрийн удирдлагын байгууллагыг Ерөнхий прокурорын томилгоонд голлох үүрэгтэй оролцуулахыг зөвлөж байна.⁷² Зарчмын хувьд прокурорын өөрөө удирдах ёсны байгууллага буюу прокурорын зөвлөлийг ийнхүү оролцуулснаар Ерөнхий прокурорын томилгоонд улс төрийн нөлөөлөл орохоос урьдчилан сэргийлэх хамгийн чухал бөгөөд үр нөлөөтэй арга зам гэж үздэг болжээ.⁷³ Гэвч Монгол Улсад прокурорын хараат бус байдлыг хангаж хамгаалах, эрх мэдлийн

⁶⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors, (2022), at 34.

⁶⁹ OECD, The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific (2020), at 47.

⁷⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service (2011), at 8.

⁷¹ OECD, The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific (2020), at 47.

⁷² Мөн тэнд.

⁷³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors, (2022), at 34.

төвлөрлийг сааруулдаг ийм өөрийн удирдлагын тогтолцоо байхгүй.

Дэлхийн зарим улсуудад Ерөнхий прокурорт ямар шаардлага тавьдаг, томилгоог ямар шат дараатайгаар хэн хийдэг талаар хууль тогтоомжид заасан зохицуулалтуудыг жишээ болгон авч үзье.

Хүснэгт 2. Ерөнхий прокурорыг нэр дэвшүүлэх болон томилох процесс

Улс орнууд	Нэр дэвшүүлэх эрхтэй этгээд, процесс	Томилох эрхтэй этгээд, процесс
Монгол, Украйн, Киргизстан, Узбекстанд	Ерөнхийлөгч	Ерөнхийлөгч нэр дэвшүүлээд парламенттай зөвшилцөн томилдог.
Албани	Прокурорын дээд зөвлөлөөс сонгон шалгаруулж явуулсны үндсэн дээр гурван нэр дэвшигчийг санал болгоно.	Санал болгосон хүнийг парламентын гишүүдийн тавны гурвын саналаар нэг удаагийн 7 жилийн бүрэн эрхийн хугацаатайгаар сонгодог. Нэр дэвшигч нь сүүлийн 10 жилийн хугацаанд улс төрийн нам, төрийн улс төрийн албан тушаал хашиж байгаагүй байх ёстой. Хэрэв парламент нэр дэвшүүлснээс хойш 30 хоногийн дотор томилж чадаагүй бол Прокурорын дээд зөвлөлөөс жагсаалтын эхэнд бичиж ирүүлсэн нэр дэвшигчийг томилдог. Нэр дэвшигчид тавигдах шалгуур ⁷⁴ , түүнийг үнэлэх аргачлал, үйл явцыг хуулиар нарийвчлан зохицуулдаг. ⁷⁵

⁷⁴ Албаны үндсэн хуулийн 148/а дугаар зүйлийн 3 дах хэсэгт Ерөнхий прокурорт нэр дэвшигчийг хуульчаар 15-аас доошгүй жил ажилласан, ёс суртахууны болон мэргэжлийн өндөр ёс зүйтэй, магистратын сургуулийг төгссөн, эсхүл хууль зүйн академик зэрэгтэй, сүүлийн 10 жилийн хугацаанд улс төрийн нам, төрийн улс төрийн албан тушаал хашиж байгаагүй байх шаардлагыг тавьсан. Ёс суртахууны болон мэргэжлийн ёс зүйн шаардлагыг Прокурорын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 2 дах хэсэгт дэлгэрүүлж, хөрөнгө, ашиг сонирхлын үнэлгээгээр тэнцсэн, сонгогддог болон томилогддог, нийтийн албан тушаалд томилогдох хүний ёс зүйн тухай хуульд заасан шаардлага хангасан, 1990 оноос өмнө нууц албанд элсэж байгаагүй, мэдээлэгч байгаагүй, эрүүгийн хариуцлага хүлээж байгаагүй, сахилгын зөрчлийн улмаас албан тушаалаас огцорч халагдаж байгаагүй, сахилгын шийтгэлгүй байх зэргээр дэлгэрүүлжээ. (Үндсэн хууль [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)064-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)064-e), Прокурорын тухай хууль буюу 97/2016 дугаар хууль <https://euralius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation?task=download.send&id=181&catid=89&m=0>)

⁷⁵ Прокурорын тухай хуулийн 22–37 дугаар зүйл.

Гүрж	Прокурорын зөвлөл нь хуульч эрдэмтэд, мэргэжилтнүүд, иргэний нийгэмтэй зөвлөлдөн гурван хүнийг сонгоно. Эдгээрт эрэгтэй, эмэгтэй хүйсийн төлөөлөл багтсан байна. Прокурорын зөвлөл нь нууц санал хураалт явуулж, гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүйн саналаар нэг хүнийг нэр дэвшүүлнэ.	Улмаар нэр дэвшигчийг парламентад танилцуулж, нууц санал хуралтаар олонхын саналаар нэг удаагийн зургаан жилийн бүрэн эрхийн хугацаагаар сонгоно. ⁷⁶
Армени	Парламентын байнгын хорооноос санал болгож	Парламентын байнгын хорооноос санал болгож, гишүүдийн тавны гурвын саналаар Ерөнхий прокурорыг томилдог. ⁷⁷ Мөн л манайтай адилаар ЭЗХАХБ-аас улс төрийн нөлөөлөл томилгоонд оролцох өндөр магадлалтай байна гэж дүгнэсэн. Улмаар томилгоонд хөндлөнгийн экспертүүдийг оролцуулахаар бодлогын санал санаачилга гаргаж байгаа.
Молдав	Прокурорын дээд зөвлөлөөс Ерөнхий прокурорыг сонгон шалгаруулна.	Улмаар Ерөнхийлөгч томилдог. Прокурорын тухай хуулиар тавигдсан шаардлагыг ⁷⁸ хангасан Ерөнхий прокурорт тавих шаардлага, сонгон шалгаруулалттай холбоотой зохицуулалт тусгагдаагүй.
Серби	Улсын прокурорын зөвлөлөөс нэр дэвшүүлсэн дэвшигч нараас Засгийн газрын санал болгон парламентад хүргүүлнэ.	Улмаар Засгийн газрын саналын дагуу парламент нь сонгодог. ⁷⁹

⁷⁶ Эрүүгийн хариуцлага хүлээж байгаагүй, өндөр нэр хүндтэй, эрүүгийн хэргийн шүүхийн шүүгчээр таваас доошгүй, эрүүгийн хэргийн чиглэлээр прокурор, өмгөөлөгч, эсхүл хууль зүйн академик байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагад 10-аас доошгүй жил ажилласан Гүрж улсын иргэн байна. Гүрж улсын прокурорын албаны тухай органик хуулийн 16 дугаар зүйл <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4382740?publication=2>

⁷⁷ Арменийн Үндсэн хуулийн 177 дугаар зүйлийн 2 дах хэсэгт зааснаар хууль зүйн дээд боловсролтой, 35 насанд хүрсэн, 10-аас доошгүй жил хуульчаар ажилласан, мэргэжлийн өндөр чадавхтай, Армени улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгоно гэж заажээ. https://www.constituteproject.org/constitution/Armenia_2015

⁷⁸ Молдавын Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 36 дугаар зүйлийн 2 дах хэсэгт зааснаар Ерөнхий прокуророор томилогдохын тулд 15-аас доошгүй жил, орлогчоор томилогдохын тулд 10-аас доошгүй жил прокуророор ажилласан байна. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2014\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2014)054-e)

⁷⁹ Сербийн Улсын прокурорын зөвлөлийн тухай хуулийн 13, Прокурорын тухай хуулийн 74 дүгээр зүйлд нарийвчлан тусгасан.

<p>Израиль</p>	<p>Ерөнхий прокурорыг Олон нийтийн мэргэжлийн хорооноос санал болгоно. Энэхүү хороог Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээс Хууль зүйн сайдтай зөвшилцөн тус шүүхэд ажиллаж байсан хуульчдаас нэр дэвшүүлсэн гишүүн тэргүүлж ажиллах бөгөөд бүрэлдэхүүнд Засгийн газраас санал болгож дэвшүүлсэн Ерөнхий прокурор, эсхүл Хууль зүйн сайдаар ажиллаж байсан нэг, парламентын Үндсэн хууль, эрх зүй, шударга ёсны хорооноос дэвшүүлсэн нэг гишүүн, Израйлын Хуульчдын холбооноос санал болгож дэвшүүлсэн нэг өмгөөлөгч, их сургуулийн эрхлэгч нараас санал болгож дэвшүүлсэн нийтийн эрх зүй болон эрүүгийн эрх зүйгээр мэргэшсэн нэг эрдэмтэн зэрэг дөрвөн гишүүнээс бүрдэхээр заажээ. Хорооны гишүүдийн дөрвөөс доошгүй нь дэмжсэн тохиолдолд тухайн нэр дэвшигчийг санал болгож нэр дэвшүүлэх бөгөөд ийнхүү нэр дэвшүүлэхээс 21 хоногийн өмнө олон нийтэд нээлттэй зарлана. Гурав хүртэл тооны нэр дэвшигчийг санал болгох бөгөөд Засгийн газар томилгоог хийдэг.⁸⁰</p>	<p>Ерөнхий прокурорыг Олон нийтийн мэргэжлийн хорооноос санал болгосон нэр дэвшигчдийн дундаас Засгийн газар томилдог байна.</p>
-----------------------	--	--

Энэ хэсгийг товч дүгнэвэл, Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг томилохтой холбоотой өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтийн талаар анхаарч үзвэл зохих ноцтой асуудлууд цөөнгүй байна. Ерөнхий прокурор нь прокурорын байгууллагын удирдлагыг төвлөрүүлэн хэрэгжүүлдэг субъект тул түүгээр дамжуулж прокурорын байгууллагад нөлөөлөх аюул үргэлж байдаг. Ийм учир сонгож нэр дэвшүүлэхээс эхлээд томилох хүртэл бүхий л үйл явцыг төрийн эрх мэдлийн аль нэг субъект дур зоргоор авирлах боломж олгохгүйгээр бүрдүүлэх нь чухал гэж үздэг байна. Үүний тулд Ерөнхий прокурор, түүний орлогчид тавих шалгуурыг объектив байдлаар буюу томилох, нэр дэвшүүлэх эрх

⁸⁰ OECD, The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific (2020), at 43.

бүхий субъект өөрийн үзэмжээр хандах боломжийг хязгаарлаж тогтоох, мөн томилгооны үйл явцад иргэд, олон нийтийн оролцоог хангаж өгдөг байна. Энэ мэт шаардлагыг хангаагүйгээс томилгоо төрийн эрх мэдлийн нэг субъектээс шууд хамааралтай болох, улмаар прокурорын байгууллагад улс төрийн албан тушаал хашиж байсан хүнийг шууд томилох, хуулиар зааж өгсөн нэр дэвшигч нь "прокурор байх" шаардлагыг зүй бусаар өөрчлөхийг оролдох зэрэг ноцтой үйл явдал хэдэнтээ тохиолджээ.

Мөн нэг анхаарал татаж буй зүйл нь прокурорын байгууллагыг тэргүүлж ажилладаг, нийт прокуророо томилох, чөлөөлөх, огцруулах эрхийг дангаар хэрэгжүүлдэг Ерөнхий прокурорыг бүрэн эрхийн хугацаа дуусаагүй байхад чөлөөлж явуулах, тавигддаг шаардлагыг нь хууль тогтоох байгууллага дур зоргоор өөрчлөхийг оролдох, улс төрийн шинжтэй томилгоо хийх зэрэгт энгийн прокурорууд эсэргүүцдэггүй гэхэд ямар нэг байдлаар оролцох, санаа оноогоо илэрхийлэх боломж нөхцөл огт байхгүй, мэдэхгүй шахам өнгөрч байгаа нь хараат бус байдлын зарчмыг дордуулж байгаа хэрэг юм.

Монгол Улсын ойрын түүхэнд тохиолдож байсан эдгээр асуудлуудыг хөндлөнгийн хуульчид хөндөж тавьж байснаас нэг ч прокурор энэ талаар дуугарч байгаагүй, ийм эрх ч байхгүй байсан. Ийм учир Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн томилгоонд хараат бус байдлыг хамгаалж, улс төрийн нөлөөллийг багасгахад чиглэсэн дараах зөвлөмжийг өгч болохоор байна. Үүнд:

- Нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч өөрөө сонгодог бус, харин хуульд заасан шаардлага хангасан прокурорууд Ерөнхий прокурор, түүний орлогчид өөрийн нэрийг дэвшүүлэх, шаардлага хангасан эсэхийг нь прокурорууд дотроо хэлэлцэж, гурав хүртэл тооны хүнийг санал болгодог өөрийн удирдлагын механизмыг үндсэн хуулийн суурь зохицуулалтад нийцүүлэн бүрдүүлж өгөх;
- Дээрх механизмыг нэвтрүүлснээр Ерөнхийлөгч зөвхөн прокурорууд дундаа хэлэлцээд санал болгосон нэр дэвшигчдийг УИХ-д танилцуулах, улмаар нэр дэвшигчийн сонгол явуулсан тайланг харгалзан томилгоог хийдэг болох механизм оруулах;
- Сонгон шалгаруулалт, томилгооны асуудал зөвхөн УИХ дээр танилцуулах шатанд бус, түүнээс өмнө олон нийтэд нээлттэй болгох;
- Томилгооны явцад нэр дэвшүүлэх, урьдчилан санал болгох, хараат бус шинжээч томилох зэрэг үйл явцад хууль зүйн

сургуулийн эрдэмтэд, хуульчдын төлөөлөл зэрэг хөндлөнгийн субъект ийн оролцоог хангах зэрэг орно.

2.4. Улсын Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн бүрэн эрхийн хугацаа, бүрэн эрхийг хугацаанаас өмнө дуусгавар болгох

Прокурорын тухай хуульд зааснаар Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн бүрэн эрхийн хугацаа зургаан жил байна.⁸¹ Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацааны хувьд хугацаагүй, эсхүл улиран сонгогдох, томилогдох нөхцөлгүйгээр харьцангуй урт хугацаатай, парламент болон Ерөнхийлөгч нарын бүрэн эрхийн хугацаатай давхцахгүй байх нь зохистой гэж үздэг байна.⁸² Монгол Улсын хувьд Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн бүрэн эрхийн хугацаа нь энэхүү жишигт нийцэж байна гэж үзэж байна.

Түүнчлэн Ерөнхий прокуророор ажиллаж байсан хүн дахин хоёр дах удаагаа томилогдох боломжийг хуулиар хаах, энэ талаар тодорхой зохицуулалтыг тусгаж өгөх хэрэгтэй гэж олон улсад зөвлөдөг. Энэ нь нэг талаасаа томилогдон ажиллаж байгаа Ерөнхий прокурор дараагийн бүрэн эрхийн хугацаанд томилогдон ажиллах зорилгоор улс төрийн субъектүүдэд тал засах, дэмжлэгийг нь авахыг оролдох⁸³ зэрэг нөхцөл байдал үүсгэхгүй байхад чиглэдэг бол нөгөө талаасаа Ерөнхий прокурорын томилгоонд нөлөөлж, нөлөөллөө хадгалах гэсэн улс төрийн аливаа оролдлогыг хязгаарлаж өгөх үр дүнтэй гэж үздэг байна. Монгол Улсын хувьд бүрэн эрхийн хугацаа нь дуусгавар болсон Ерөнхий прокурорыг дахин томилох ойлголт байхгүй, тийм тохиолдол гарч байгаагүй боловч хууль хэн бүхэнд, ялангуяа улс төрийн эрх ашгийн нүдээр хуулийн заалтыг тайлж уншдаг хүнд ойлгомжтой тодорхой болгож, бүрэн эрхийн хугацаа зөвхөн нэг удаа байхаар үгчлэн тусгах боломжтой.

Ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарын бүрэн эрхийн хугацааны хувьд олон улсын нийтлэг жишигтэй зарчмын хувьд нийцэж байгаа боловч бүрэн эрхийг хугацаанаас өмнө дуусгавар болгохтой холбоотой тулгамдсан асуудлууд сүүлийн 20 гаруй жилийн хугацаанд цөөнгүй гарсан. Тухайлбал, 2010 онд тухайн үеийн Ерөнхий прокурорын талаар "хамтран ажиллах боломжгүй"

⁸¹ Прокурорын тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.1, 46.2

⁸² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service (2011), at 8.

⁸³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service (2011), at 8.

гэсэн агуулга бүхий мэдэгдлийг томилох эрх бүхий улс төрийн албан тушаалтан буюу Монгол Улсын Ерөнхийлөгч хийсэн бөгөөд улмаар өөрийнх нь гаргасан хүсэлтийн дагуу бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас жил гаруйн өмнө Ерөнхийлөгчийн зарлиг гаргаж чөлөөлсөн.⁸⁴ Хачирхалтай нь 2005 оноос Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээр ажиллаж байсан хүнийг мөн л 2010 онд буюу бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас нэг жилийн өмнө "өөрөө хүсэлтээ өгсөн" гэх үндэслэлээр мөн л Ерөнхийлөгч зарлиг гарган чөлөөлж, шүүх, прокурорын байгууллагын удирдлагыг нэг дор явуулсан.⁸⁵ Энэ байдал нь ердийн шүүгч, прокурорт төдийгүй хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид, цаашлаад иргэд, олон нийтийн дунд эдгээр байгууллагын бие даасан байдлын талаар эргэлзээ төрүүлсэн нь ойлгомжтой.

Дээрх үйл явдлын дараа Улсын Ерөнхий прокуророор улс төрийн ажил эрхэлж явсан, төрийн албанд улс төрийн албан тушаал хашиж байсан хүнийг томилж байлаа.⁸⁶ Тухайн үед үйлчилж байсан Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.7.2-т "чөлөөлөгдөх хүсэлтээ гаргасан" үндэслэлээр Ерөнхий прокурорыг хугацаанаас өмнө дуусгавар болгож болохоор заасан байсан.⁸⁷ Объектив байдлаар үнэлж дүгнэх боломжгүй, ийм учир тухайн хүнийг албадан хүсэлтийг нь гаргуулах боломжтой хуулийн энэ заалтыг далимдуулж, Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх эрсдэл бодитой байгааг анзаарч, 2017 оны Прокурорын тухай хуулиар энэ үндэслэлийг хассан нь Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн хараат бус байдлыг хангахад нэг алхам урагшилсан үйл явдал болсон. Ер нь ямар ч тохиолдолд Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн бүрэн эрхийн хугацааг хуульд заасан хугацаанаас өмнө дуусгавар болгох нь улс төрийн нөлөөтэй байх магадлал өндөртэйн зэрэгцээ олон нийтийн нүдэнд ч тийнхүү ойлгогддог тун эмзэг асуудал юм.⁸⁸

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Прокурорын хуулийн 46.6-д Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн бүрэн эрх хугацаанаас өмнө дуусгавар болгох үндэслэлийг дараах байдлаар заасан. Үүнд:

⁸⁴ Тухайн үед гарч байсан мэдээлэл <https://gogo.mn/r/9yl31>

⁸⁵ Мөн тухайн үед гарч байсан мэдээлэл <https://news.mn/r/122343/>

⁸⁶ Д.Дорлигжав. Түүний ажилласан байдлаас үзэхэд малын эмчээс ажлын гараагаа эхэлж, улмаар улс төрийн албан тушаалд томилогдон ажиллаж байжээ. 1988–1989 оны хооронд 1 жилийн хугацаанд СБД-ийн прокурорын газарт ажилтан хийсэн туршлагатай.

⁸⁷ 2002 оны Прокурорын байгууллагын тухай хууль <https://legalinfo.mn/mn/detail/441>

⁸⁸ OECD, The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific (2020), at 56.

- 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 зэрэг хамаарна.

Ерөнхий прокурорыг томилох шалгуур, үйл явц объектив байх шаардлагатайн адилаар огцруулах, чөлөөлөх шалгуур үйл явц ч хөндлөнгийн зүй бус нөлөөнөөс ангид, бодитой, бас дан ганц, ялангуяа улс төрийн нэг субъектээс хамаарахгүй "нээлттэй, шударга" томилгооны процесс байх ёстой.⁸⁹ Томилгоотой адилаар ардчиллын хувьд хүлээн зөвшөөрөгдөх шинжийг ч хангах, нөгөө талаасаа улс төрийн нөлөөллөөс сэргийлэх, улс төргүйжүүлэх шаардлага тавигддаг. Венецийн зөвлөлийн зөвлөмж зэрэг олон улсын түвшинд нийтлэг зөвлөдөг жишиг нь Ерөнхий прокурорыг бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас нь өмнө чөлөөлөх үндэслэлийг хуулиар, болж өгвөл үндсэн хуульд нарийвчлан эргэлзээгүй, салаа утгагүй тодорхой тусгах, цаашлаад хуульд заасан үндэслэл бүрдсэн эсэхийг хараат бус эксперт этгээдийн дүгнэлт саналд тулгуурлан тогтоодог байх, өөрийг нь огцруулж, чөлөөлж буй үндэслэлийг шударгаар хэлэлцэн шийдвэрлүүлэх (жишээ нь парламентын өмнө) эрх Ерөнхий прокурорт өөрт нь байх,⁹⁰ төрийн эрх мэдэл хоорондын оролцоог нь оруулах замаар хяналт-тэнцлийг хангах ёстой⁹¹ гэж үздэг байна. Бүр цаашилбал, дүгнэлт зөвлөмж гаргаж оролцдог мэргэжлийн бөгөөд хөндлөнгийн субъектүүдийн оролцоог томилгооноос ч илүү өндөр түвшинд хангах хэрэгтэй гэж үздэг.

Монгол Улсын хувьд олон улсад тавьдаг эдгээр шалгуурт төдийлөн нийцэхгүй зарим асуудал байгааг Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн хүрээнд онцлон анхаарч, Ерөнхий прокурорыг

⁸⁹ Ерөнхий прокурорыг огцруулах үйл явц нь томилдог үйл явцтай нэгэн адил байх ёстой. OECD, *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific* (2020), at 56.

⁹⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service* (2011), at 8.

⁹¹ OECD, *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific* (2020), at 56.

огцруулах үйл явцад хөндлөнгийн мэргэжилтнүүд дүгнэлт гаргаж оролцдог болох, мөн огцруулах үйл явцыг журамласан шударга процесстой болох ёстойг зөвлөмж болгожээ.⁹²

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Прокурорын тухай хуульд заасан шаардлагыг дээрх шалгуураар авч үзвэл Ерөнхий прокурор өөр ажил, албан тушаалд томилогдсон, сонгогддог албан тушаалд нэр дэвшсэн болон хуулийн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийтгэх тогтоолоор ял шийтгэгдсэн,⁹³ эрүүл мэндийн шалтгаантай гэсэн үндэслэлүүдийн хувьд харьцангуй тодорхой, ойлгомжтой байна. Гэхдээ зөвхөн тодорхой үндэслэл байх нь хангалтгүй бөгөөд энэ үйл явцыг олон нийтэд танилцуулах, мэдэгдэх, хэлэлцүүлэх процесс давхар байх ёстой. Жишээ нь олон улсад Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн нийтийн албан тушаалд өөрийн хүсэл зоригоор нэрээ дэвшүүлж, сонгогдох эрхийг хуулиар хязгаарлаж болохгүй гэж зөвлөдөг ч шударга ёсны илэрхийлэл болсон Ерөнхий прокурор, орлогч нар нь бүрэн эрхээ дуусгавар болгоод парламентын сонгуульд нэр дэвшээд эхэлбэл хэрхэх вэ? Үгүй ядаж улс төрийн сонгуульт албан тушаалд зөвлөдөг, тусалдаг, эсхүл тэдний Тамгын газрын дарга нь болно гэвэл хэрхэх билээ? Прокурорын байгууллагад төдийгүй хууль зүйн тогтолцоонд итгэх олон нийтийн итгэл алдарч, ард олны шүүмжийг дагуулж л таарна.

Ийм үндэслэлээр өргөдлөө өгсөн тохиолдолд яг томилдогтой нь адилаар нээлттэй танилцуулдаг, хэлэлцдэг, хөндлөнгийн субъект оролцож үндэслэл нь бодитой эсэхийг дүгнэлт гаргаж оролцдог байх шаардлагатай юм. Гэхдээ чухам ийм нээлттэй хэлэлцдэг газар нь өнөөгийн прокурорын байгууллагын тогтолцооны үүднээс, мөн томилгооны процесстой жишин авч үзвэл УИХ л болж таарахаар байна. Учир нь өнөөгийн прокурорын байгууллагын тогтолцоонд өөрийн удирдлагын ямар нэг институт байхгүй.

Ийнхүү нээлттэй хэлэлцэж ярилцдаг процесс шаардлагатай байж мэдэх өөр нэг үндэслэл нь эрүүл мэндийн улмаас албан үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй гэх үндэслэл юм. Хэдийгээр хүний эрүүл мэндийн байдал, өвчин эмгэг зэрэг нь тухайн хүний хувийн нууц байдаг эмзэг асуудал боловч бодит байдалд сонгогддог, томилогддог албан тушаалтнуудыг энэ шалтгаанаар албан тушаалаас нь чөлөөлж, бүрэн эрхийг нь хугацаанаас өмнө дуусгавар болгодог

⁹² Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайлан, 71 дэх тал.

⁹³ Энэ үндэслэлийн хувьд хараат бус шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үр дүнд гэм буруутай нь тогтоогддог үндэслэл тул хүлээн зөвшөөрдөг.

явдал бараг нийтлэг жишиг болж тогтсон. Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээр томилогдсон хүн төд удалгүй гэнэтхэн эрүүл мэндийн шалтгаанаар чөлөөлөгдсөн явдал гарч байсан.⁹⁴ Тухайн үед үнэхээр албан тушаалаа үргэлжлүүлэн хаших бололцоогүй эрүүл мэндийн шалтгаан үүссэн үү, эсхүл зүй бус нөлөөнд өртөж, аргагүй байдалд орсны улмаас чөлөөлөгдөх хүсэлтээ өгсөн үү гэдэг эргэлзээг хуульчдын дунд төрүүлж байв.

Хараат бусаар ажиллах учиртай Сонгуулийн ерөнхий хороо, Үндэсний аудитын газар, Монгол банк, Авлигатай тэмцэх газар зэрэг байгууллагын удирдлагууд ч ийм шалтгаанаар чөлөөлөгдөх явдал цөөнгүй гардаг.⁹⁵ Эрүүл мэндийн байдал нь үнэхээр албан үүргээ гүйцэтгэх боломжгүйд хүргэв үү? Удаан хугацаагаар завсарлан эмчилгээ хийлгэж дэглэм сахих болсон уу? Оюун санаа, сэтгэцийн хувьд хэвийн хүн шиг сэтгэн бодож ажиллаж чадахаа байв уу? Эдгэшгүй хүнд өвчин тусч үлдсэн амьдралаа амар жимэр өнгөрүүлэхийг илүүд үзсэн үү? Энэ мэт олон асуултыг тавиад үзвэл ийнхүү хүсэлтээ өгч чөлөөлөгдсөн хүмүүсээс эрүүл саруул, энх мэнд, ажил хөдөлмөрөө эрхлээд явж байгаа олон тохиолдол бий. Ийм учир Ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг эрүүл мэндийн шалтгаанаар чөлөөлөх үйл явцын хувьд заавал эмнэлгийн магадалгаагаар баталгаажсан байх, түүнийг хэлэлцүүлэх тодорхой механизмтай байх нь зүйтэй тул⁹⁶ Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн эрүүл мэндийн шалтгааны улмаас албан тушаалаас чөлөөлөгдөх хүсэлтийг түүнийг томилсон улс төрийн албан тушаалтан өөрөө хүлээн авч шийдвэрээ гаргадаг журмыг цаашид өөрчлөх хэрэгтэй.

Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн бүрэн эрхийг хугацаанаас өмнө дуусгавар болгохтой холбоотой хамгийн ноцтой үндэслэл нь "Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж гарсан" гэх үндэслэл. Прокурорын тухай хууль 2017 онд батлагдахад ийм үндэслэл анхнаасаа тусгагдаагүй. 2019 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдөр УИХ-аас Ерөнхийлөгчийн санаачилсны дагуу Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж (ҮАБЗ) гарсны дагуу шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх,

⁹⁴ Улсын дээд шүүхийн шүүгч Х.Батсүрэн нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2019 оны 05 дугаар сарын 09-ний өдрийн 74 дүгээр зарлигаар Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээр томилсон. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2020 оны 05 дугаар сарын 20-ны өдрийн 41 дүгээр зарлигаар өөрийнх нь хүсэлтээр чөлөөлсөн. <https://www.supremecourt.mn/mn/home?page=pages&id=105&pr=35&tp=list&h=0>

⁹⁵ Мөн тухайн үед гарч байсан мэдээлэл <https://news.mn/r/122343/>

⁹⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors*, (2022), at 34.

Прокурорын тухай хуульд уг үндэслэлээр Улсын Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг огцруулж, бүрэн эрхийг нь дуусгавар болгох⁹⁷ нэмэлт оруулсан нь шүүх, прокурорын байгууллагын хараат бус байдалд ноцтой нөлөөлсөн үйл явдал болсон. Шүүгч нь төрийн нэрийн өмнөөс хараат бусаар ажилладаг учир хувь шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэхээр заасан бол прокурорын байгууллага "босоо" удирдлагын тогтолцоотой учир зөвхөн удирдлагыг нь огцруулахаар хуульд нэмэлт оруулжээ. ҮАБЗ нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн нэгдмэл бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах, хэрэгжилтэд нь хяналт тавьдаг төрийн зөвлөлдөх байгууллага юм.⁹⁸

Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайд зэрэг улс төрийн албан тушаалтнуудаас бүрдсэн ҮАБЗ нь зөвлөмж гаргаж, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, түүнд оролцдог прокурорын байгууллагыг удирдаж ажилладаг Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг ямар ч нөхцөлгүйгээр огцруулж байгаа нь шүүх болон прокурорын байгууллагын хараат бус байдалд ноцтой үр дагавар дагуулж байв. Прокурорын тухай хуульд ийнхүү нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны дөнгөж маргааш нь буюу 2019 оны 03 дугаар сарын 28-ны өдөр тухайн үеийн Ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг уг үндэслэлээр огцруулсан зарлиг гаргаж байлаа.⁹⁹ Мөн энэ өдрөө Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг өөрийнх нь хүсэлтээр чөлөөлсөн. Ингээд шүүх, прокурорын удирдлагыг Ерөнхийлөгчийн зарлигаар зэрэг чөлөөлж байсан 2010 оны үйл явдал давтагдсан байдаг.¹⁰⁰

Эдгээр хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлттэй холбогдуулан НҮБ-ын Хүний эрхийг хамгаалагчийн нөхцөл байдал хариуцсан Тусгай илтгэгч, Шүүгч, хуульчдын хараат бус байдлын асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгч нар тухайлан зөвлөмж өгч байв. Үүнээс Прокурорын тухай хуульд оруулсан нэмэлтийн талаар "... уг хуульд оруулсан нэмэлт нь Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг тухайн хуулийн 46.6 дах хэсгийн 1-3-д заасан үндэслэлээс гадуур дур зоргоороо огцруулах боломжийг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлж ажилладаг Ерөнхийлөгчид бүрдүүлсэн ..." гэж дурдаад

⁹⁷ Прокурорын тухай хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=103491&showType=1>

⁹⁸ Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйл <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=9546>

⁹⁹ Тухайн үед хэвлэл мэдээллээр гарч байсан мэдээлэл <https://www.24tsag.mn/a/171001>

¹⁰⁰ Үүнээс гадна тухайн хугацаанд АТГ-ын удирдлагыг чөлөөлснөөс гадна 17 шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэн авлига, албан тушаалын хэрэгт холбогдуулан шалгаж байсан бөгөөд эдгээрээс олонх шүүгчдийн бүрэн эрх нь сэргэсэн байдаг.

ийм өргөн хүрээний бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олгосноор Ерөнхий прокурор, түүний орлогч нар огцрох эрсдлээс эмээж, улс төрийн эмзэг мэдрэмтгий хэрэгт гүйцэтгэх эрх мэдлээс өгсөн заавар, чиглэлийг биелүүлэхэд хүргэж болзошгүй байгаагаараа прокурорын байгууллагын бие даасан байдалд ноцтой сөрөг үр дагавар үзүүлж болзошгүй хэмээн дүгнэж, даруй хүчингүй болгохыг зөвлөсөн байна.¹⁰¹ Дээрх үйл явдал нь сүүлийн 15 жилийн хугацаанд шүүх, прокурорын байгууллагын удирдлагыг томилдог улс төрийн албан тушаалтан нь хугацаанаас өмнө бүрэн эрхийг дуусгавар болгосон хоёр дах тохиолдол болж үлдсэн байна.

Товч дүгнэвэл, Монгол Улсад Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох үндэслэл, огцруулах үйл явцаар дамжуулж прокурорын хараат бус байдалд зүй бусаар нөлөөлөх үлэмж эрсдэл тулгамдсан байна. Тодруулж хэлбэл, прокурорын байгууллагын болон эдгээр албан тушаалтны хараат бус байдалд халдах эрсдэл томилох үйл явцаас ч илүү өндөр болсон байна. Улс төрийн сонгуулийн дараа үе үеийн Ерөнхийлөгч нарын зүгээс шүүх, прокурорын байгууллагын удирдлагыг өөрийн гарт оруулж, эрх ашгаа хэрэгжүүлэх гэсэн зорилго хэзээнээс нааш амь бөхтэй явж иржээ. Ноцтой нь томилох эрх бүхий улс төрийн албан тушаалтан анх томилохдоо л өргөдлийг нь урьдчилаад бичүүлж авдаг талаар УИХ дээр хуулийн хэлэлцүүлгийн шатанд хэд хэдэнтээ дурдагдсан байв.¹⁰² Сүүлийн гурван Ерөнхийлөгчийн хоёрын бүрэн эрхийн хугацаанд шүүх, прокурорын байгууллагын удирдлагыг бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас нь өмнө ямар нэг байдлаар чөлөөлж ирсэн нь бодит байдал билээ. Ийм үйл явц нь иргэд төдийгүй чиг үүргээ хэрэгжүүлэн ажиллаж байгаа энгийн прокурорууд оролцох бүү хэл нарийн үндэслэл тайлбарыг мэдэх боломжгүй "хөшигний цаана" явагдаж ирсэн.

Олон улсын түвшинд прокурорын байгууллагын удирдлагын бүрэн эрхийг хугацааг харьцангуй удаанаар, ялангуяа улс төрийн албан тушаалтнуудын хугацаатай давхцуулахгүй тогтоох, түүнчлэн эдгээр албан тушаалтныг чөлөөлөх, огцруулах үндэслэлийг хүний

¹⁰¹ НҮБ-ын Хүний эрхийг хамгаалагчийн нөхцөл байдал хариуцсан Тусгай илтгэгч, Шүүгч, хуульчдын хараат бус байдлын асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгч нарын тайлан (2019), 8–9 дэх талд, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Judiciary/Communications/OL_MNG_14.05.19_1.2019.pdf

¹⁰² УИХ-ын гишүүн Г.Дамдинням "...Хууль шүүхийн зарим томоохон албан тушаалд очиж байгаа хүмүүсээс томилохдоо давхар халагдах өргөдлийг нь авч байж томилдог тухай энэ ордноор нэг байна..." гэж Шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн хэлэлцүүлгийн явцад хэлж байв. <https://www.facebook.com/Damdinnyam.Gongor/photos/a.115573290027956/224236602494957/?type=3> мөн хуулийн төслийг хэлэлцэж байх явцын тэмдэглэл мэдээллийг эндээс үзэх боломжтой <https://ikon.mn/n/23ax>

хүчин зүйлсээс ангид объектив тогтоох, огцруулах, чөлөөлөх үйл явцад төрийн эрх мэдлийн салбаруудын оролцоог аль болох өргөн хэмжээнд хангах, мөн уг үйл явцад хөндлөнгийн буюу мэргэжлийн субъект ийг оролцуулж тухайн үндэслэлийн талаар дүгнэлт гаргуулах, бүрэн эрхийн хугацааг нь дуусгавар болгож буй Ерөнхий прокурор, түүний орлогчид уг үндэслэлийг шударгаар хянан хэлэлцүүлэх боломжийг олгох зэрэг нийтлэг шаардлагыг тавьдаг байна. Гэвч Монгол Улсад өнөө хэр нь Ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг огцруулах, чөлөөлөхөд субъектив байдлаар нөлөөлөх эрсдэл бодитой хэвээр байна. Төрийн эрх мэдлийн тогтолцооны ганц субъект буюу Ерөнхийлөгчийн гарт Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг огцруулах, чөлөөлөх эрх мэдлийг бүрэн төвлөрүүлсэн байдалтай хэвээр байна. Ийм учир хараат бус байдлыг бэхжүүлэхтэй холбоотой дараах зөвлөмжийг өгч байна. Үүнд:

- Ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарын бүрэн эрхийг хугацаанаас өмнө дуусгавар болгох үндэслэл бий болсон тохиолдолд томилох журамтай адилаар УИХ-тай зөвшилцөх процессыг дамждаг болгох;
- Боломжтой тохиолдолд Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг чөлөөлөх, огцруулах үндэслэлийг прокурорын өөрөө удирдах байгууллагыг байгуулж, түүнд танилцуулдаг, хэлэлцүүлдэг механизмыг шинээр нэвтрүүлэх;
- Шүүхийн хуулийн хүчин төгөлдөр шийтгэх тогтоол гарснаас бусад үндэслэлийн хувьд УИХ ийнхүү зөвшилцөхдөө хөндлөнгийн мэргэжилтнүүд томилж, тухайн үндэслэлийн бодитой эсэх талаар дүгнэлт гаргуулдаг, олон нийтэд танилцуулж хэлэлцүүлдэг болгох;
- Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг УАБЗ-ийн зөвлөмж гарсан үндэслэлээр бүрэн эрхийн хугацааг нь дуусгавар болгодог заалтыг Прокурорын тухай хуулиас хүчингүй болгох;
- Урт хугацаандаа Ерөнхий прокурор, прокурорыг огцруулах үйл явцад прокурорын өөрийн удирдлагын байгууллага, нэгдлийн оролцоог тодорхой хэмжээнд хангадаг болгох зэрэг орно.

2.5. Прокурорын өөрийн удирдлагын байгууллага

Монгол Улсад прокурорын өөрийн удирдлагын гэхээс илүүтэй төвлөрсөн, босоо удирдлагын зарчим хэрэгжиж ирсэн. Босоо удирдлагын тогтолцооны хувьд прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаанд нэгдмэл байдлыг бүрдүүлдэг, үйл ажиллагааны үр нөлөөг хангах үндсэн зорилготой боловч энэ зорилго хэр зэрэг хэрэгжих нь бусад олон хүчин зүйлсээс хамаарна. Энэ хүрээнд прокурорын томилгоо, сонгон шалгаруулалт, сахилга хариуцлага, дээд шатны прокурорын хяналтын цар хүрээ зэрэг олон чиглэлд прокурорын хараат бусаар ажиллах баталгааг бүрдүүлэх ёстой юм. Үүнээс гадна прокурорын байгууллагын тогтолцоо өөрийн удирдлагын буюу прокуророор ажиллаж буй алба хаагчдын төлөөллийг удирдлагын тогтолцоонд хангах асуудал хөндөгддөг.

Манай улсын хувьд Ерөнхий прокурор нь прокурорын байгууллагын үйл ажиллагааг нэгтгэн зохион байгуулж удирдах, прокурорын газрын зохион байгуулалтын бүтэц, орон тооны хязгаарыг тогтоох, байрны стандартыг нь тогтоох, гадаад улсын ижил төстэй байгууллагатай харьцах, байгууллагын төсвийг хуваарилах зэрэг менежментийн шинжтэй чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээс гадна өөрийн орлогчийг томилуулах, чөлөөлүүлэх саналаа өргөн мэдүүлэх, бусад прокурорыг томилох, чөлөөлөх, урамшуулах, сахилгын шийтгэл ногдуулах, зэрэг дэв олгох зэрэг эрх хэмжээг төвлөрүүлэн хэрэгжүүлж байна.

Прокурорын мэргэжлийн үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлыг шалгах, дүгнэлт гаргах Мэргэжлийн зөвлөл, прокурор ёс зүйн дүрэм зөрчсөнтэй холбоотой асуудлыг шалгах, дүгнэлт гаргах эрх бүхий орон тооны бус Прокурорын ёс зүйн зөвлөлийг байгуулахаар 2017 оны Прокурорын тухай хуульд шинээр оруулсан боловч эдгээрийн бүрэлдэхүүнийг дахиад Ерөнхий прокурор томилж байгаа (Прокурорын тухай хуулийн 65.3), мөн эдгээр зөвлөлийн гаргасан дүгнэлтийг үндэслэн сахилгын шийтгэл оногдуулах эсэхийг Ерөнхий прокурор өөрөө шийдвэрлэхээр (Прокурорын тухай хуулийн 66.3) байгаа нь дээр дурдсан эрх мэдлийн төвлөрлийг улам нэмжээ.

Гэвч өмнөх дэд хэсэгт дурдсанаар төвлөрсөн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг томилох, огцруулах, чөлөөлөх процесс нь хараат бус байдлын наад захын шалгуур үзүүлэлтийг хангаж буй эсэх нь эргэлзээтэй, прокурорын байгууллагын хараат бус байдлын зарчмыг хөндөж, удирдлагын нь хугацаанаас өмнө чөлөөлдөг, тохиолдлын шинжтэй хүнийг

удирдлагаар томилон ажиллуулж байсан зэрэг асуудлууд бодитоор үүсч байсан тул прокурорын өөрийн удирдлагын байгууллага, түүнийг дагасан бүтэц, зохион байгуулалт, чиг үүргийг судалж үзэх, өөрийн улсын эрх зүйн тогтолцооны онцлогт нийцүүлэн нэвтрүүлэх боломжийг эрэлхийлэхэд буруудахгүй болов уу.

Ийнхүү дүгнэхийн учир нь олон улсад прокурорын өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг заавал байгуулах шаардлага тавьдаггүй, ийм байгууллагыг байгуулах талаар ямар нэг тогтсон, нэгдмэл олон улсын шаардлага, стандарт байхгүй боловч өөрийн удирдлагын ийм механизмыг нэвтрүүлэх байдал олон улсад нэмэгдэж буйг баттай эх сурвалжуудад тэмдэглэсэн байна.¹⁰³ Ялангуяа прокурорын өөрөө удирдах ёсны олон хэлбэр дундаас Прокурорын зөвлөл байгуулж ажиллуулах нь прокурорын байгууллагыг бүхэлд нь болон түүнд ажиллаж буй энгийн прокуроруудыг гадны нөлөө дарамтаас хамгаалж, тэднийг томилох, ажлын гүйцэтгэлийг нь хангуулах, зарим тохиолдолд сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг нээлттэй, ил тод, хараат бусаар явуулах бодитой ач холбогдолтой байгааг онцлон тэмдэглэж байгаа юм. Прокурорын чиглэлээр олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн цөөнгүй баримт бичигт энэ тухай дурджээ.^{104,105,106}

Цаашилбал ЭЗХАХБ-ын зүгээс Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингдоо прокурорын байгууллагын хараат бус байдлын асуудлыг авч үзээд прокурорууд өөрсдөө хувийн болоод прокурорын байгууллагын бие даасан байдлыг хамгаалах үйл хэрэгт идэвхтэй оролцох нөхцөлийг бүрдүүлэх үүднээс прокурорын өөрийн удирдлагын тогтолцоонд шилжих асуудлыг судалж үзэхийг тухайлан Монгол Улсад зөвлөмж болгосон байдаг.¹⁰⁷

Ийнхүү зөвлөхийн учир нь прокурорын зөвлөл нь шат шатанд ажиллаж байгаа нийт прокуроруудаасаа дэмжлэг авч сонгогдсон

¹⁰³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service (2011), at 12.

¹⁰⁴ OECD, The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific (2020), at 37.

¹⁰⁵ Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, CDL-AD (2015)039, paras 33–34.

¹⁰⁶ Consultative Council of European Prosecutors, CCPE Opinion No. 18 (2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance (2023), para. 26.

¹⁰⁷ Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайлан, 70 дах тал.

төлөөлөл, мөн хөндлөнгийн бүрэлдэхүүн болж хуульчид, хууль зүйн салбарын эрдэмтэн судлаачид, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөллийн зохистой бүрэлдэхүүнийг бүрдүүлж, улмаар прокурорт хөндлөнгөөс нөлөөлж болзошгүй прокурорын байгууллагын хүний нөөц, сахилга хариуцлага, төсөв санхүүгийн гээд амин чухал асуудлаар шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг хариуцуулдаг тул улс төрийн янз бүрийн ашиг сонирхлоор нөлөөлөх, цаашлаад прокурорын байгууллагын босоо удирдлагын тогтолцоогоор дамжуулж дээд шатны прокурор зүй бусаар нөлөөлөх орон зайг хазаарлаж, хязгаарлаж өгдөг юм.¹⁰⁸ Бүр цаашилбал зарим оронд Ерөнхий прокуророо улс төрийн албан тушаалтны дур зоргоор бус, жинхэнэ нийт прокуроруудынхаа итгэлийг хүлээсэн өөрийн удирдлагын байгууллага нь сонгон шалгаруулж томилдог, эсхүл томилох эрх бүхий субъект эд уламжлан томилуулдаг туршлага ч байна.

Мөн ийм өөрийн удирдлагын байгууллага нь прокурорын байгууллага гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаардаг, эсхүл шүүх эрх мэдэлд багтдаг аль ч тогтолцоонд өөрийн онцлог чиг үүргээ хадгалан хэрэгжих боломжтой гэж үздэг бөгөөд НҮБ-ын шүүгч, хуульчдын хараат бус байдлын талаарх Тусгай илтгэгчийн тайланд дурдсанаар аль нэг эрх мэдэлд харьяалагддаггүй бие даасан хэлбэрээр зохион байгуулагдсан тохиолдолд ч ийм зөвлөл, эсхүл ижил төстэй хараат бус байгууллага байгуулах замаар прокурорын салбарын карьер төлөвлөлт, зохион байгуулалтыг хариуцуулан зохион байгуулж ажиллуулах боломжтой талаар зөвлөсөн байна.¹⁰⁹

Гэхдээ прокурорын зөвлөл байгуулах тохиолдолд бүрэлдэхүүнийг оновчтой тогтоох шаардлага үүснэ. Зарчмын хувьд бүрэлдэхүүний 50+1 хувийг нь шат шатны болон дагнасан прокурорын албан хаагчдын төлөөллөөс сонгож бүрдүүлэх нь зүйтэй гэж үздэг. Харин бүх гишүүдийг гишүүдийг нь прокурорууд байхаар тогтоовол эргээд ил тод, хариуцлагатай байдал алдагдаж, иргэдийн итгэлийг хүлээж чадахгүй, хүлээн зөвшөөрөгдөх шинж нь бүрдэхгүй. Иймд хуульч, хууль зүйн сургуулийн багш нар, иргэний нийгмийн төлөөллийг тодорхой хэмжээнд багтаах нь зүйтэй гэж үздэг байна. Ийм хөндлөнгийн төлөөллийг прокурорын байгууллагын өөрийнх нь хүлээн зөвшөөрөгдөх шинжийг харгалзаад ард түмнээс мандат авч сонгогдсон парламентаас бүрдүүлж болохыг зарим олон улсын

¹⁰⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service (2011), at 13.

¹⁰⁹ Report of the UN Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, (2012), at 29.

баримт бичгүүдэд дурджээ.¹¹⁰

Өөрөө удирдах байгууллагыг хэн удирдах вэ гэдгийг мөн орхиж болохгүй. Зарчмын хувьд ийм байгууллагыг тэргүүлж ажиллах хүнээ гишүүд нь дотроосоо санал хурааж сонгох нь зүйтэй гэж үздэг. Хэдийгээр бүрэлдэхүүнд зарим албан тушаалтан тухайн албан тушаалаараа орж ажиллахыг буруутгадаггүй боловч даргаар нь ажиллахыг тэр бүр дэмждэггүй. Цаашлаад уг байгууллагын өөрийнх нь хүлээн зөвшөөрөгдөх шинжийг хангах үүднээс прокурорын байгууллагын удирдлага өөрөө тэргүүлж ажиллах, удирдлагыг нь томилох¹¹¹, эсхүл улс төрийн албан тушаалтан удирдлагыг нь томилж ажиллуулах нь зохимжгүй байна.¹¹² Мөн ийм зөвлөл тогтвортой, үр нөлөөтэй, хараат бусаар ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлж орон тооны зарчмаар ажиллах нь зүйтэй гэж үздэг.

Бүрэлдэхүүн болон удирдлагын хувьд харьцуулж болох жишиг цөөнгүй. Гэхдээ ийм өөрөө удирдах байгууллагыг байгуулж ажиллахад прокурорын байгууллагын чиг үүрэгтэй хэрхэн уялдуулах нь хамгийн тулгамдсан асуудал болно. Энэ талаар нэгдсэн стандарт байхгүй боловч Европын шүүх эрх мэдлийн сүлжээний Шүүх, прокурорын хараат бус байдал, хариуцлагын талаарх тайланд энэ уялдааг хэрхэн хангаж болох энгийн хувилбарыг санал болгожээ. Энэ дагуу прокурорын зөвлөлийн хувьд прокурорыг томилох, дэвшүүлэх, сургалт, сахилга, ёс зүй, прокурорын эсрэг гаргасан гомдлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх, прокурорын хараат бус байдал, нэр хүндийг хамгаалах зэрэг чиг үүргийг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үздэг бол прокурорын байгууллагад өөрт нь прокурорын байгууллагын өдөр тутмын үйл ажиллагаа, удирдлага, зохион байгуулалт, санхүүжилт, прокурорын тухай хууль тогтоомж, төрийн эрүүгийн бодлогыг боловсронгуй болгоход саналаа өгөх зэрэг чиг үүргийг хариуцуулахаар зөвлөсөн байх юм.¹¹³ Дээрхээс үзвэл прокурорын хараат бус байдалд хөндлөнгөөс нөлөөлж болох чиг үүргийг уг зөвлөлд, бусад үндсэн чиг үүргийг нь прокурорын байгууллагад хэвээр үлдээсэн байдал ажиглагдаж байна.

¹¹⁰ Consultative Council of European Prosecutors, CCPE Opinion No. 18 (2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance (2023), para. 45.

¹¹¹ OECD, The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific (2020), at 39.

¹¹² Consultative Council of European Prosecutors, CCPE Opinion No. 18 (2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance (2023), para. 60–63.

¹¹³ ENCJ, Report on Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution (2015) at 87.

ГУРАВ | ПРОКУРОРЫН ХАРААТ БУС БАЙДАЛ

3.1. Прокурорыг сонгон шалгаруулах, томилох, дэвшүүлэх

Прокурорыг хэн, ямар шалгуурын дагуу сонгон томилж байгаас хараат бус байдал хангагдаж чадах эсэх нь шууд хамаардаг гэж хэлж болно.

НҮБ-ын Прокурорын гүйцэтгэх үүргийн тухай удирдамжийн 1-д "Мэргэжлийн ур чадвар, зарчимч-шударга чанар, мэргэшлийн шаардлагыг хангасан, зохих байдлаар бэлтгэгдэж сурсан хүнийг прокуророор сонгоно"¹¹⁴ гэж тунхаглаад прокурорыг сонгон шалгаруулах шалгуур нь хүнийг арьс өнгө, хүйс, хэл, соёл, шашин, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэс угсаа, нийгмийн гарал, яс үндэс, өмч хөрөнгө, эдийн засгийн болон бусад байр байдал зэргээр ялгаварлан гадуурхдаггүй, тал үл харсан байх баталгааг төр бүрдүүлнэ гэж заажээ.¹¹⁵

Олон улсын прокурорын холбооны Прокурорын мэргэжлийн хариуцлагын стандартын 6.5-д прокурорыг томилох, шатлан дэвшүүлэх шийдвэрийг объектив хүчин зүйлд, ялангуяа мэргэжлийн шаардлага хангасан байдал, ур чадвар, зарчимч-шударга байдал, ажлын гүйцэтгэл, туршлагад үндэслэн шударга, төвийг сахисан-тал үл харах журмаар хэрэгжүүлэхээр заажээ.¹¹⁶

НҮБ-ын шүүх, хуульчдын хараат бус байдал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайланд дурдсанаар прокурорыг шилж олох, сонгон шалгаруулж томилох дээр дурдсан объектив шалгуурыг хамгийн сайн хангадаг арга нь олон нийтэд нээлттэй сонгон шалгаруулалтын буюу шалгалтын арга гэж үзжээ. Тодруулбал, сонгон шалгаруулж томилох, шатлан дэвшүүлж томилох аль аль үйл явц нээлттэй, ил тод явагдсанаар томилгоонд зүй бусаар нөлөөлөх, танил тал тохой

¹¹⁴ UN, Guidelines on the Role of Prosecutors (adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990), para. 1

¹¹⁵ UN, Guidelines on the Role of Prosecutors (adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990), para. 2.

¹¹⁶ International Association of Prosecutors, Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors (1999), Article 2: Independence, para.6.5.

татах, хэн нэгэнд давуу тал өгөх явдлаас урьдчилан сэргийлэх боломжтой байна.¹¹⁷

Сонгон шалгаруулалт явуулах байгууллага, этгээдийг ч мөн хараат бусаар, объектив шалгуурын дагуу шударгаар сонгон шалгаруулж чадахуйц мэргэжлийн чадамж, ур чадвартай хүмүүсээс бүрдүүлэх ёстой бөгөөд бүрэлдэхүүний олонхыг нь прокуроруудаас бүрдүүлж, улс төрийн болон гадны зүй бус нөлөөллөөс сэргийлэх хэрэгтэй гэж зөвлөсөн байна.¹¹⁸

Мөн ЭЗХАХБ-ын Зүүн Европ, Төв Ази, Номхон далайн орнуудын прокурорын хараат бус байдлын талаар хийсэн судалгаагаар прокурорын томилгоог шударга, тал үл харсан, өрсөлдөөнт шалгалтын дагуу мэргэжлийн чадамж, зарчимч шударга байдалд тулгуурлан хийх ёстой бөгөөд сонгон шалгаруулж томилох үйл явц ил тод, хуулийн дагуу зохицуулагдсан байх ёстой гэж дурдаад дараах шалгуурыг тавьжээ.¹¹⁹ Үүнд:

- Сонгон шалгаруулж томилох үйл явцыг хуулиар нарийвчлан зохицуулсан байх;
- Сонгон шалгаруулж томилох шалгуур, үйл явцыг тухайн шалгалт болохоос боломжит хугацааны өмнө олон нийтэд зарладаг байх;
- Шалгаруулалтыг мэргэжлийн өндөр мэдлэг, ур чадвар, шаардлага шалгуур хангасан байдлаар нь явуулдаг байх;
- Улс төрийн байгууллага, албан тушаалтан, бүлэглэлийн оролцоог хязгаарласан байх;
- Хөндлөнгийн хууль зүйн мэргэжлийн экспертүүдийн оролцоог хангасан байх;
- Прокурорыг томилох эсэх шийдвэрийг Ерөнхий прокурор дангаар шийдвэрлэдэг байж болохгүй бөгөөд прокурорын өөрөө удирдах ёсны хараат бус байгууллага нэр дэвшүүлдэг байх;
- Нэр дэвшигчийг тавигдсан шаардлага шалгуурыг хангасны үндсэн дээр өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалт, ярилцлагын шалгалтад тэнцсэний үндсэн дээр томилох шийдвэр гаргадаг байх;

¹¹⁷ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers (A/HRC/20/19), para. 62

¹¹⁸ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers (A/HRC/20/19), para. 62

¹¹⁹ OECD, The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific (2020), at 40.

- Сонгон шалгаруулж томилох үйл явц, шийдвэрт шүүхэд гомдол гаргах боломжтой байх зэрэг хамаарна.

Мөн прокурорыг дэвшүүлэн томилох асуудал олон улсын түвшинд анхаарал татдаг. Хаванагийн удирдамжид прокурорыг шатлан дэвшүүлдэг тогтолцоо байгаа бол объектив шалгуур, хүчин зүйлд, ялангуяа мэргэжлийн шаардлага хангасан байдал, ур чадвар, зарчимч-шударга байдал зэрэгт тулгуурлах бөгөөд шударга, тал үл харсан үйл явц, журамтай байна¹²⁰ гэжээ. ЭЗХАХБ-аас прокурорыг албан тушаал дэвшүүлэх үйл явцыг шударга, төвийг сахисан, өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр хэрэгжүүлэх учиртай бөгөөд ийнхүү дэвшүүлэх үндэслэл, журмыг хуульд тусгасан байх, сонгон шалгаруулалт зарлахаас боломжит хугацааны өмнө зарладаг байх, туршлага, мэргэжлийн ур чадварт тулгуурлан үнэлэх, хөндлөнгийн нөлөөлөл, оролцооноос хамгаалсан байх, зөвхөн Ерөнхий прокурорын буюу удирдлагын эрх хэмжээнд бус, прокуроруудаас бүрдсэн өөрийн удирдлагын байгууллага нь нэр дэвшүүлдэг байх зэрэг шаардлагыг зөвлөмж болгосон байна.¹²¹

Монгол Улсад прокурорыг сонгон шалгаруулж, томилох талаар хуульчилсан, түүний хэрэгжилт ямар байгааг авч үзье. ЭЗХАХБ-ын Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн багийг ажиллаж байх явцад өгсөн мэдээлэлд дурдсанаар прокурорын туслахаар ажиллаж байсан хуульчдад прокуророор томилогдох давуу тал бий болдог гэж хариулж байжээ.¹²² Мөн уг мониторингийн тайланд Монгол Улсын прокурорын байгууллагад прокурорыг сонгон шалгаруулж томилох, албан тушаал дэвшүүлэх өрсөлдөөнт, ил тод процесс байдаггүйг дурдаад¹²³ чадахуйн зарчимд суурилсан, мэргэжлийн өндөр ур чадвар, зарчим, ёс зүйд суурилсан сонгон шалгаруулалтын болон албан тушаал дэвшүүлэх тогтолцоог бүрдүүлэхийг зөвлөмж болгожээ.¹²⁴

¹²⁰ UN, Guidelines on the Role of Prosecutors (adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention

of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990), para. 7.

¹²¹ OECD, The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific (2020), at 150

¹²² Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайлан, 66 дах тал.

¹²³ Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайлан, 70 дах тал.

¹²⁴ Мөн тэнд 71 дэх тал.

Прокурорыг шатлан дэвшүүлэх тухайд хуульд ердөө ганцхан шаардлага тавьсан нь прокуророор таван жил ажилласан байх явдал. Үүнээс өөрөөр сонгон шалгаруулахтай холбоотой зохицуулалт байхгүй. Прокуророор томилох, дэвшүүлэх аливаа шийдвэрийг Ерөнхий прокурор дангаар гаргадаг нь ч олон улсын жишиг талаас харвал зохимжтой биш байна.

Прокурорын тухай хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45.1-д "Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авч, хуульчийн мэргэжлээр 3-аас доошгүй жил, эсхүл прокурорын туслах ажилтнаар 2-оос доошгүй жил ажилласан, гэмт хэрэг үйлдэж, гэм буруутайд тооцогдож байгаагүй, мэргэжлийн шаардлага хангасан, хорин таван насанд хүрсэн Монгол Улсын иргэнийг прокуророор томилно" хэмээн прокурорт тавигдах шаардлагыг хуульчилж өгсөн байна. Үүнээс үзвэл нэгдүгээрт, хуульчийн мэргэжлээр 3-аас доошгүй жил ажилласан, гэмт хэрэг үйлдэж, гэм буруутайд тооцогдож байгаагүй, мэргэжлийн шаардлага хангасан, хорин таван насанд хүрсэн Монгол Улсын иргэнийг буюу прокурорын байгууллагын гаднаас хуульчийг прокуророор томилох, хоёрдугаарт прокурорын туслахаар 2-оос доошгүй жил ажиллаж, хуульчийн гэрчилгээгээ авсан, гэмт хэрэг үйлдэж, гэм буруутайд тооцогдож байгаагүй, мэргэжлийн шаардлага хангасан, хорин таван насанд хүрсэн прокурорын туслахыг прокуророор томилохоор гэсэн хоёр хувилбараар прокурорыг томилох боломжтой харагдаж байна.

Одоогийн явж буй практикаас үзвэл хоёр дах хувилбар буюу прокурорын туслахаар ажиллаж буй хүнийг прокуророор томилж байна. Өөрөөр хэлбэл нэгдүгээр хувилбар буюу хуульчаар 3 жил ажилласан хуульчийг сонгон шалгаруулж прокуророор томилох буюу гаднаас прокурорыг сонгон шалгаруулж томилох хуулийн заалтыг тэр бүр хэрэгжүүлэхгүй байна. Энэ нь тухайлбал прокурорыг сонгон шалгаруулах, томилох журмыг хуульд тусгайлан зааж өгөөгүй, прокурорыг сонгон шалгаруулах журам ч батлагдаагүй байгаагаар илрэн гарна.

Харин прокурорын туслах ажилтны сонгон шалгаруулалтыг Улсын Ерөнхий прокурорын 2022 оны А/19 дугаартай тушаалаар батлагдсан "Прокурорын байгууллагын захиргааны албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалын сул орон тоог нөхөх журам"-ын дагуу зохион байгуулж байна. Энэ шалгаруулалтаар прокурорын туслах ажилтнаар томилогдсон хүн 2 жил прокурорын туслахаар

ажиллаж, мөн хуульчийн гэрчилгээ авсан бол прокуророор шууд томилогдож болдог байна.

Дээрхээс дүгнэж үзвэл прокурорын сонгон шалгаруулалт, сонгон шалгаруулах тусгайлсан процесс байхгүй бөгөөд, прокурорын байгууллагад ажилладаггүй хуульч прокурорын сонгон шалгаруулалтад оролцох боломжгүй, гагцхүү прокурорын туслах ажилтны сонгон шалгаруулалт оролцож, туслах болсноор прокуророор томилогдох юм. Ингэснээр прокурорын сонгон шалгаруулалт томилгооны дараах олон улсын шаардлагууд огтоос Монгол Улсад байхгүй, хэрэгждэггүй байна.

Хүснэгт 3. Олон улсын шаардлага хангасан байдал

№	Прокурорын сонгон шалгаруулалтад тавигддаг сайн туршлагауд	Манай улсад тусгагдсан байдал, тайлбар.	Шаардлага хангасан эсэх
1	Сонгон шалгаруулж томилох үйл явцыг хуулиар нарийвчлан зохицуулсан байх	Прокурорын сонгон шалгаруулалт, томилгооны журам, процессыг хуулиар зохицуулж өгөөгүй бөгөөд ийм журам батлах талаар хуульд тусгайлан зааж өгөөгүй байна.	Хангаагүй
2	Сонгон шалгаруулж томилох шалгуур, үйл явцыг тухайн шалгалт болохоос боломжит хугацааны өмнө олон нийтэд зарладаг байх	Прокурор сонгон шалгаруулах журам байхгүй, хуулийн 45.2-т зааснаар албан тушаалд сонгон шалгаруулах, дэвшүүлэх, бууруулан томилох, сэлгүүлэн ажиллах журмыг Улсын Ерөнхий прокурор батална гэж заасан ч энэ журмаа батлаагүй байна.	Хангаагүй
3	Шалгаруулалтыг мэргэжлийн өндөр мэдлэг, ур чадвар, шаардлага шалгуур хангасан байдлаар нь явуулдаг байх	Прокурорыг сонгон шалгаруулах, прокурор хүнд байвал зохих мэргэжил, ур чадварыг шалгадаггүй байна.	Хангаагүй
4	Улс төрийн байгууллага, албан тушаалтан, бүлэглэлийн оролцоог хязгаарласан байх	Прокурорын байгууллагын захиргааны албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалын сул орон тоог нөхөх журамд зааснаар комиссын гишүүнд тавигдах шаардлага, ямар бүрэлдэхүүнтэй байх талаар тусгаагүй байна.	Хангаагүй
5	Хөндлөнгийн хууль зүйн мэргэжлийн экспертүүдийн оролцоог хангасан байх	Прокурорын байгууллагын захиргааны албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалын сул орон тоог нөхөх журамд мэргэжлийн экспертүүдийн оролцоог хангасан зохицуулалт байхгүй байна.	Хангаагүй
6	Прокурорыг томилох эсэх шийдвэрийг Ерөнхий прокурор дангаар шийдвэрлэдэг байж болохгүй бөгөөд прокурорын өөрөө удирдах ёсны хараат бус байгууллага нэр дэвшүүлдэг байх	Прокурорын сонгон шалгаруулалт, томилгоотой холбоотой прокурорын өөрөө удирдах ёсны байгууллага, аль эсвэл хамтын шийдвэр гаргах байгууллага байхгүй, Улсын Ерөнхий прокурор дангаар томилгоог шийдвэрлэдэг.	Хангаагүй

7	Нэр дэвшигчийг тавигдсан шаардлага шалгуурыг хангасны үндсэн дээр өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалт, ярилцлагын шалгалтад тэнцсэний үндсэн дээр томилох шийдвэр гаргадаг байх	Прокурорыг сонгон шалгаруулах, прокурор хүнд байвал зохих мэргэжил, ур чадварыг шалгадаггүй байна.	Хангаагүй
---	--	--	-----------

НҮБ-ын шүүгч, хуульчдын хараат бус байдал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайланд дурдсанаар прокурорыг шилж олох, сонгон шалгаруулж томилох дээр дурдсан объектив шалгуурыг хамгийн сайн хангадаг арга нь олон нийтэд нээлттэй сонгон шалгаруулалтын буюу шалгалтын арга гэж үзжээ. Тодруулбал, сонгон шалгаруулж томилох, шатлан дэвшүүлж томилох аль аль үйл явц нээлттэй, ил тод явагдсанаар томилгоонд зүй бусаар нөлөөлөх, танил тал тохой татах, хэн нэгэнд давуу тал өгөх явдлаас урьдчилан сэргийлэх боломжтой байна.¹²⁵ Гэтэл манай улсад прокурорын сонгон шалгаруулалтын журам, тогтолцоо байхгүй, төлөвшөөгүй гэж үзэж болох бөгөөд харин прокурорын туслахын сонгон шалгаруулалтын журам үйлчилж, прокурорын туслахуудын дундаас прокурорыг Улсын Ерөнхий прокурор томилж байна. Ингэхдээ ямар шалгуур, шаардлага хангасан туслахыг прокуророор томилдог нь тодорхойгүй, ил тод бус, нэг хүнээс хамааралтай байдлаар прокурорын томилгоо явагдаж байгаа нь олон улсын жишгээс хол зөрүүтэй, ил тод нээлттэй сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр томилогддог тогтолцоо байхгүйн улмаас прокурорын хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлт хүчин зүйл байна.

3.2. Прокурорыг чөлөөлөх, огцруулах

Прокурорын бүрэн эрхийг хуульд зааснаас өөр үндэслэл, журмаар хязгаарлах, түдгэлзүүлэх, дуусгавар болгохыг буюу чөлөөлөх, халах, өөр ажил, албан тушаалд томилохыг хориглодог.

Прокурорыг чөлөөлөх дараах үндэслэлийг Прокурорын тухай хуульд заасан байна¹²⁶. Үүнд:

- Өөрийнх нь зөвшөөрснөөр өөр ажил, албан тушаалд томилохоор болсон, сонгогдох албан тушаалд нэр дэвшсэн;

¹²⁵ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers (A/HRC/20/19), para. 62

¹²⁶ Прокурорын тухай хуулийн 68.1.1–68.1.4.

- Биеийн эрүүл мэндийн байдлын улмаас үүрэгт ажлаа гүйцэтгэх боломжгүй болсон;
- Хуульд заасан өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгох насанд хүрсэн;
- Мэргэжлийн болон ажил хэргийн ур чадварын хувьд эрхэлсэн ажилдаа тэнцэхгүй тухай мэргэжлийн зөвлөлийн дүгнэлт гарсан зэрэг орно.

Прокурорыг чөлөөлөх үндэслэлийн хувьд харьцангуй тодорхой байгаа бол халах зохицуулалтын хувьд Төрийн албаны тухай хуульд заасан болон Прокурорын тухай хуульд заасан үндэслэлээр халахаар тусгасан бөгөөд прокурорыг халах үндэслэлийг шалгах, шийдвэрлэхтэй холбоотой асуудлыг энэхүү судалгааны сахилга, ёс зүйн хэсэгт авч үзнэ.

3.3. Прокурорыг сэлгэн ажиллуулах, шилжүүлэх

Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн 42 дугаар зүйлд шүүгчийн хараат бус байх зарчим, баталгааны талаар хуульчилж өгсөн байх бөгөөд 42.3.2-т "шүүгчийг өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр өөр албан тушаалд болон өөр шүүхэд шилжүүлэх, эсхүл сэлгэн ажиллуулахыг хориглох" гэж зааж өгсөн нь шүүгчийг хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нэг хүчин зүйл мөн. Шүүгчийг сэлгэн ажиллуулах, шилжүүлэхдээ өөрийнх нь хүсэлт, зөвшөөрлийн үндсэн дээр энэ ажиллагаа хийгддэг. Харин Прокурорын тухай хуульд прокурорыг сэлгэн ажиллуулах, шилжүүлэн ажиллуулах талаар нэг ч зохицуулалт, үг үсэг байхгүй байгаа нь прокурорын хараат бус байдал тэр хэмжээгээр эрсдэлт нөхцөл байдалд байсаар байгааг харуулж байна. Хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45.2-т "Прокурорыг мэргэжлийн ёс зүй, мэргэшсэн байдал, ур чадвар, дадлага туршлагыг харгалзан албан тушаалд сонгон шалгаруулах, дэвшүүлэх, эсхүл бууруулан томилох, сэлгүүлэн ажиллуулах журмыг Улсын Ерөнхий прокурор батална" гэсэн байх бөгөөд энэ журам батлагдаагүй аль эсвэл ил тод бус байна.

Прокурорын тухай хуулийн 43 дугаар зүйлд Прокурорын байгууллагын тогтолцооны талаар зохицуулж өгсөн ба хуулийн 43.7-д "Улсын Ерөнхий прокурор, аймаг, нийслэл, дүүрэг, дагнасан прокурорын газрын ерөнхий прокурорын дэргэд зөвлөл ажиллана. Зөвлөлийн бүрэн эрх, ажиллах журмыг Улсын Ерөнхий прокурор тогтооно" гэж зааж өгчээ. Улсын Ерөнхий прокурорын газрын

албан ёсны веб сайтад¹²⁷ авагдсан мэдээллээс үзвэл Улсын Ерөнхий прокурорын дэргэдэх Зөвлөл нь 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 гэсэн байна.

Улсын Ерөнхий прокурорын 2019 оны А/35 дугаар тушаалаар зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг 11 гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр шинэчлэн томилсон байх бөгөөд 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 байдаг байна.

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

- 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.

Дээрхээс дүгнэж үзвэл прокурорын байгууллагын дэргэдэх Зөвлөл нь "прокурорын байгууллагын бүтэц, орон тоо, хүний нөөцтэй холбоотой асуудал"-ыг шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй гэж харагдахаар байна. Үүнээс өөрөөр прокурорыг сэлгэн ажиллуулах, шилжүүлэн ажиллуулах талаарх журам, мэдээлэл ил тод байхгүй байгаа нь прокурорын хараат бус байдал тэр хэмжээгээр эрсдэлтэй байсаар байгааг дахин нотолж байна. Тухайлбал, хуульчдын дунд "үгэнд орохгүй байгаа прокурорыг шийтгэж, хөдөө орон нутагт аль эсвэл өөр газарт шилжүүлэн ажиллуулдаг" гэх яриа гардаг

¹²⁷ <https://prosecutor.mn/prosecutor-s-council> . Сүүлд үзсэн 2024.10.22-ний өдөр.

бөгөөд ил тод бус байдал нь энэ мэтээр хардах үндэслэл болж байна. Иймд, прокурорын хараат бус байдлыг хамгаалахын тулд прокурорыг сэлгэн ажиллуулах, шилжүүлэн ажиллуулах журмыг хуульд тодорхой тусгаж, процессыг нь хуульчилж өгөх зайлшгүй шаардлага байна.

3.4. Прокурорын нөлөөллийн мэдүүлэг

Ялангуяа прокурор хараат бусаар чиг үүргээ хэрэгжүүлэх, бусдын нөлөөлөл, дарамт, шахалтаас ангид байх, ажил, албан тушаал нь хэвээр хадгалагдах, хамгийн чухал нь буюу дээд шатны прокуророос хараат бус байх баталгааны асуудал огт өөрчлөгдөөгүйн зэрэгцээ одоогийн хуулиар тунхаглан заасан баталгааг ямар тохиолдолд, хэрхэн, хэн хэрэгжүүлэх, эс хэрэгжүүлбэл ямар үр дагаварт хүргэхтэй холбоотой нарийвчлан журамласан зохицуулалт хуульд байхгүй. Улсын Ерөнхий прокурорын тушаалаар Прокурор нөлөөллийн мэдүүлэг гаргах журмыг баталсан. Уг журмаар прокурор нөлөөллийн мэдүүлэг заавал гаргах тохиолдол, нөлөөллийн мэдүүлэг гаргаж өгөх субъектыг дээд шатны прокурор байхаар, хэрэв дээд шатны болон бусад прокурор нөлөөлөхөөр оролдсон бол шууд Ерөнхий прокурорт гаргахаар заасан, нөлөөллийн мэдүүлгийг харьяалан шийдвэрлэх субъект, процесс зэргийг заасан нь дэвшилттэй зохицуулалт болжээ.

Гэхдээ нөлөөллийн мэдүүлэг гаргах, гаргасан мэдүүлгийг хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой хэд хэдэн анхаарах асуудал байна. Нэгд, нөлөөллийн мэдүүлэг гаргахтай холбоотой харилцааг хуулиар нарийвчлан заах нь зохицуулалтын талаасаа тодорхой болох ач холбогдолтой. Хоёрт, прокурорын хараат бус байдлыг хангах бие даасан, хараат бус, өөрийн удирдлагын байгууллага байхгүй тул нөлөөллийн мэдүүлгийг дээд шатны прокурор нь хянан шийдвэрлэж байна. Гуравд, дээд шатны прокурор нь нөлөөлөх оролдлого хийсэн бол Ерөнхий прокурорт хандан гаргахаар заасан боловч логикийн хувьд Ерөнхий прокурор уг нөлөөлөх оролдлогыг хийсэн, эсхүл ийм заавар чиглэлийг анх дамжуулан өгсөн бол хэрхэх нь тодорхойгүй байгаа юм. Тодруулбал, прокурорын байгууллагын удирдлагын тогтолцоог ашиглан дотроосоо нөлөөлөх оролдлого хийсэн тохиолдолд нөлөөллийн мэдүүлэг үр нөлөө багатай байхаар байна. Прокурорт нөлөөлсөн тохиолдлыг хянан шийдвэрлэж, хариуцлага тооцсон тухай мэдээлэл олон нийтэд ил байдаггүй.

Цаашлаад ЭЗХАХБ-ын Истанбулын 4 дэх мониторингийн тайланд ч энэхүү арга хэрэгсэл практикт хэрэгжээгүй байгааг дурджээ.¹²⁸

3.5. Прокурорт хэрэг хуваарилах механизм

Дээд шатны прокурор нь гомдол, мэдээлэл, хэргийг прокурорт хуваарилах, шилжүүлэх талаар нарийвчилсан зохицуулалт Прокурорын тухай хуульд тусгагдаагүй. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд хэргийг өөр мөрдөгч, прокурорт шилжүүлэх шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг прокурор хэрэгжүүлэхээр заасан.¹²⁹ Ийнхүү шилжүүлэхэд ямар журам баримтлах талаар тодорхой зохицуулалт байхгүй байна.

Прокурорын байгууллагын өөрийн хараат бус байдлыг хангах, тухайн процессын ажиллагааг шударгаар хэрэгжүүлэх нэг нөхцөл нь хэрэг хуваарилах хараат бус, ил тод механизм гэж үздэг байна. Ялангуяа хэргийг өөр прокурорт шилжүүлэх үндэслэл, журмыг маш тодорхой тогтоох ёстой ажээ. НҮБ-ын Шүүгч, хуульчдын хараат бус байдлын Тусгай илтгэгчийн тайланд дурдсанаар "Прокурорын байгууллагын хэмжээнд баримталж буй хэрэг хуваарилдаг арга нь прокуроруудын хараат бус байдлыг хангах чухал элемент юм. Хараат бус, төвийг сахисан хэрэг хуваарилах систем нь прокурорын байгууллагын хэмжээнд тухайн прокурорт нөлөөлөх эрсдэлээс хамгаалж өгдөг"¹³⁰ гэжээ.

Үүнийг хэрэгжүүлэх үндсэн арга нь хэргийг прокурорт тохиолдлын журмаар хуваарилдаг байх юм. Хэдийгээр ийм аргыг хэрэгжүүлэх нэг мөр тогтоосон стандарт байхгүй боловч прокурорын үйл ажиллагаа объектив бөгөөд төвийг сахисан байдлаар явагдаж буйг батлан харуулах нэг нөхцөл болохыг хүлээн зөвшөөрдөг байна. Нөгөө талаараа тохиолдлын журмаар хэрэг хуваарилахдаа мэргэшсэн байдал, туршлага, мөн хэргийн ээдрээ төвөгтэй байдал, түүнд хуваарилах прокурорын тоо зэргийг нарийн тооцож үзэх нь тухайн хэрэг амжилттай шийдвэрлэгдэх эсэхэд төдийгүй уг хэрэгт хуваарилагдсан прокуроруудад ч ажлын ачаалал, сэтгэл зүй, хараат бус байдлын хувьд нөлөөлдөг болохыг давхар анхаарах нь зүйтэй байна. Иймд дээрх онцлогийг харгалзан хэрэг хуваарилах

¹²⁸ Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайлан, 64 дэх тал.

¹²⁹ Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 4.1 дүгээр зүйлийн 2.13

¹³⁰ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers (A/HRC/20/19), para. 80.

ажиллагааг хүний оролцоогүйгээр явуулах зохист хувилбарыг судлан нэвтрүүлэх нь зүйтэй.

ЭЗХАХБ-ын Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайланд дурдсанаар эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгох талаар доод шатны прокурорын гаргасан тогтоолыг дээд шатны прокурор хүчингүй болгосон тохиолдолд тухайн прокурорт хэргийг дахин хуваарилдаггүй гэж дурджээ. Эрүүгийн хэргийг өөр прокурорт дахин хуваарилах үндэслэлийг хуулиар нарийвчилж заах, энэ талаарх шийдвэрийг бичгээр гаргаж эрүүгийн хэрэгт хавсаргадаг болохыг зөвлөмж болгожээ.¹³¹

3.6. Прокурорын сахилга, ёс зүй

Прокурорын сахилга, хариуцлагын тогтолцоо нь нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоотой нягт уялдаатай байдаг. Ийм тогтолцоонд сахилгын хэргийг дээд шатны прокурор үүсгүүлэх боломжтой байдаг ажээ.¹³²

НҮБ-ын Прокурорын гүйцэтгэх үүргийн тухай удирдамжийн 21-д "Прокурорын сахилгын зөрчлийг зөвхөн хууль болон хуульд нийцүүлэн гаргасан эрх зүйн актаар тогтооно. Зөвхөн мэргэжлийн тодорхой тогтоосон стандарт зөрчсөн үндэслэлээр гаргасан гомдлыг хүлээн авч зохих процессын дагуу шударгаар шуурхай шийдвэрлэнэ. Прокурор нь сахилгын хэргээ шударгаар хянан шийдвэрлүүлэх эрхтэй байна. Сахилгын зөрчлийн талаар гарсан шийдвэрийг хараат бус давж заалдах журмаар хянан шийдвэрлүүлнэ."¹³³ 22-т "Прокурорт холбогдуулан явуулж буй сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь объектив байх зарчимд тулгуурлана. Уг ажиллагааны хүрээнд гарч буй аливаа үнэлэлт дүгнэлт, шийдвэрийг гагцхүү хууль, мэргэжлийн болон ёс зүйн дүрэм, энэ стандартад тулгуурлан гаргана."¹³⁴ гэж заасан байна.

¹³¹ Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайлан, 71 дэх тал.

¹³² Venice Commission (2010), European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, at 10.

¹³³ UN, Guidelines on the Role of Prosecutors (adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990), para. 21.

¹³⁴ UN, Guidelines on the Role of Prosecutors (adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990), para. 22.

Сахилгын шийтгэл ногдуулсан шийдвэрийг шүүхэд давж заалдах боломж заавал байх ёстой.¹³⁵

Олон улсын прокурорын холбооны Прокурорын мэргэжлийн хариуцлагын стандартын 6.6-д Мэргэжлийн зохих стандартыг зөрчсөн гэж үзэн гомдол гарган үүсгэсэн сахилгын хэргээ хууль болон холбогдох эрх зүйн зохицуулалтад тулгуурлан шударгаар, шуурхай хянан шийдвэрлүүлэх эрх прокурорт байхаар заажээ.¹³⁶

Сахилгын хэргийн явцад прокурор өөрийг нь буруутгаж буй үндэслэлийг эрх тэгш байдлаар хянан хэлэлцүүлэх эрхтэй бөгөөд уг ажиллагааг Прокурорын зөвлөлтэй газарт уг зөвлөл, эсхүл түүний дэргэдэх Сахилгын хороо шийдвэрлэвэл зохино.¹³⁷

Мөн ЭЗХАХБ-ын Зүүн Европ, Төв Ази, Номхон далайн орнуудын прокурорын хараат бус байдлын талаар хийсэн судалгаагаар эдгээр бүс нутгийн улсууд болон олон улсын нийтлэг стандартад тулгуурлаад прокурорын сахилгын процесс ямар шалгуур хангасан байхыг дараах байдлаар тодорхойлжээ.¹³⁸ Үүнд:

- Прокурорын эсрэг сахилгын арга хэмжээ авах үйл явцыг хуулиар зохицуулж, ил тод, объектив шалгуурын дагуу шударга, төвийг сахисан хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаар шийдвэрлэх;
- Прокурорын өөрийн удирдлагын байгууллага байгаа тохиолдолд уг байгууллага, эсхүл түүний харьяа байгууллага нь сахилгын асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэдэг байх;
- Сахилгын хэргийг шийдвэрлэхэд тухайн прокурор нь хэргийнхээ талаар мэдэх, өөрийн тайлбар үндэслэлээ танилцуулах, төлөөлөгч, өмгөөлөгч авах, нотлох баримт гаргаж өгөх, хэрэгт авагдсан нотлох баримтыг хасуулах;
- Сахилгын зөрчилд оногдуулах шийтгэлийн төрөл нь тодорхой цар хүрээтэй, үйлдэлд тохирсон байж болохоор байх;
- Сахилгын хэргийг шалгаж тогтоох, нотлох үүрэг бүхий албан тушаалтан нь түүнийг хэлэлцэн шийдвэрлэх, сахилгын шийтгэл ногдуулах үйл явцад оролцохгүй байх (чиг үүргийн хуваарилалттай);

¹³⁵ Venice Commission (2010), European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, at 10.

¹³⁶ International Association of Prosecutors, Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors (1999), Article 2: Independence, para.6.6.

¹³⁷ Venice Commission (2010), European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, at 10.

¹³⁸ OECD, The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific (2020), at 40

- Сахилгын хэргийг шийдвэрлэдэг байгууллага нь шийдвэртээ үндэслэлээ хангалттай тусгаж, тухайн прокурорт танилцуулдаг байх, уг шийдвэрийг шүүхэд хандан хянан хэлэлцүүлэх боломжтой байх зэрэг хамаарна.

Прокурорын сахилгын зөрчлийг шалган шийдвэрлэдэг туршлагатай мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн (прокурор болон хөндлөнгийн хуульч нар) бүтцийг байгуулах, бүрэлдэхүүнийг нээлттэй ил тод байдлаар шалгаруулан бүрдүүлж, хараат бусаар ажиллах нөхцөлийг нь бүрдүүлэхийг зөвлөсөн байна.¹³⁹

Прокурорын тухай хуулийн 67 дугаар зүйлийн 67.1-д "Прокурор хууль, байгууллагын дотоод журам, прокурорын мэргэжил, ёс зүйн дүрэм зөрчсөн, эсхүл хуульд заасан албан үүргээ биелүүлээгүй бол тухайн зөрчлийн шинж байдлыг харгалзан дараах сахилгын шийтгэл оногдуулна" гэж хуульчилж өгсөн байна. Үүнээс үзвэл прокурорын сахилгын зөрчилд тооцох материаллаг хэм хэмжээг 1) хууль, 2) байгууллагын дотоод журам, 3) прокурорын мэргэжлийн дүрэм, 4) прокурорын ёс зүйн дүрэм, 5) хуульд заасан албан үүргээ биелүүлээгүй бол гэсэн 5 багц үндэслэлээр сахилгын шийтгэл хүлээлгэж болохоор хуульчилж өгсөн нь хэт ерөнхий бөгөөд тодорхой бус зохицуулалт болжээ. Тухайлбал "хуульд заасан албан үүргээ биелүүлээгүй бол" гэдгийг хэрхэн тайлбарлах, хэрхэн ойлгох талаар нарийвчилсан зохицуулалт үгүй хэт өргөн хүрээтэй байж болзошгүй байна.

Мөн түүнчлэн, Прокурор мэргэжлийн дүрмээр "мэргэжлийн үйл ажиллагааны алдааг" тоочин дурдсан байх ба тус дүрмийн 2.3.5-д "Эрүүгийн хууль буруу хэрэглэсэн" гэж заасан байх бөгөөд үүнийг хэрхэн ойлгох нь тодорхойгүй юм. Гэтэл шүүхийн шийдвэрээр хууль хэрэглээг засаж журамласан, өөрчилсөн тохиолдол цөөнгүй бөгөөд энэ болгонд прокурорын мэргэжлийн үйл ажиллагаанд тооцогдож, сахилгын шийтгэл хүлээх үндэслэл болох нь хараат бус байдалд нөлөөлөх, сахилгын шийтгэл хүлээлгэх обьектив шалгуур болж чадахааргүй байна. Нөгөө талаар, мэргэжлийн үйл ажиллагааны алдааг хэт ерөнхий байдлаар журамлаж өгснөөр прокурорын тухай хуулийн 7.1-д "прокурор шийдвэрээ хуульд нийцүүлэн хараат бусаар гаргана" гэж заасантай зөрчил үүсгэх, улмаар дээд шатны прокурор нь мэргэжлийн зөвлөлд бүхий л асуудлаар хандаж, шалгуулах хүсэлт гаргах эрхтэй байгаа нь доод

¹³⁹ Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас Истанбулын Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн 4 дэх удаагийн мониторингийн тайлан, 71 дэх тал.

шатны прокурорыг дээд шатны прокуророос хараат байлгах нэг нөхцөл болж байна.

Шүүгчийн хувьд хуулийн илт тодорхой заалтыг зориуд өөрөөр тайлбарлан хэрэглэх, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмыг ноцтойгоор зөрчих зэргээс бусад тохиолдолд шүүн таслах чиг үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотой аливаа зөрчилд хариуцлага хүлээхгүй байгаа нь шүүгчийн хууль буруу хэрэглэсэн алдаанд хариуцлага хүлээлгэхгүй байх зарчмыг тунхаглаж байдаг бөгөөд энэ зарчим нь шүүгч аливаа хэрэг, маргааныг буруу шийдвэрлээд хариуцлага хүлээчих вий гэсэн айдасгүйгээр хууль зүйн хувьд хамгийн зөв гэсэн үндэслэлийнхээ дагуу, өөрийн дотоод итгэл үнэмшлээр хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх боломжийг шүүгчид олгож байдаг учраас шүүгчийн хараат бус байдлын нэг баталгаа болж байдаг. Үүнтэй адил байдлаар прокурор ч мөн адил өөрийн дотоод итгэл үнэмшлээр нотлох баримтыг үнэлж, тодорхой асуудлыг шийдвэрлэсний төлөө сахилгын хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл болох, энэ процессыг дээд шатны прокуророос эхлэн шалгуулдаг байх нь хараат бус байдал алдагдах бодит эрсдэлийг дагуулж байна.

ДУГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Монгол Улс ардчилсан, шинэ үндсэн хуулиа баталснаас хойш прокурорын тухай хууль тогтоомжоо 1993, 2002, 2017 онд нийтдээ гурван удаа эрүүгийн хууль тогтоомж, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хууль тогтоомжийн шинэчлэлтэй уялдсан байдлаар шинэчлэгджээ. Прокурорын байгууллагын тухай 1993 оны хуульд прокурорын байгууллагын тогтолцоо, прокурорын эрх хэмжээ, бүрэн эрх, прокурорын хяналтын эрх зүйн хэлбэр, прокурорын үйл ажиллагааны баталгаа, сахилга хариуцлага зэрэг тогтолцооны болон үйл ажиллагааны шинжтэй зохицуулалтууд тусгагдаж байсан нь зарчмын хувьд өөрчлөгдөөгүй гэж хэлж болно. Гэтэл энэ хугацаанд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо, түүнд оролцогч байгууллагуудын хараат бус байдлыг бэхжүүлэх шаардлага тулгамдаж буйг Дэлхийн шударга ёсны төсөл, Олон улсын эдийн засгийн хамтын ажиллагааны байгууллага зэрэг цөөнгүй байгууллагын судалгаа харуулдаг.

Прокурор нь аль ч эрх зүйн тогтолцоонд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны гол төлөөлөгч байдаг учир хараат бус байдлыг нь хангаж хамгаалах шаардлага үүсдэг. Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, парламентын гишүүн, бүр Ерөнхий прокурор байсан ч гэмт хэрэг үйлдсэн л бол хуульд заасны дагуу яллагдагчаар татан шалгах, шүүхийн өмнө гэм бурууг нь нотлон яллах үүрэг прокурорт бий. Энэ үйл ажиллагаандаа прокурор бас хүний эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэх, хамгаалах ёстой. Ийм учир прокурорыг хараат бусаар ажиллах тал бүрийн баталгааг төр бүрдүүлж өгөх үүрэгтэй байна. Манай улсын прокурорын байгууллага, прокурор албан хаагчдын хараат бус байдлыг хангаж хамгаалахад дараах бүлэг асуудал тулгамдсан байна гэж судалгааны үр дүнд үзлээ.

Прокурорын байгууллагын удирдлагын нэгдмэл төвлөрсөн байх зарчим болон хараат бус байдлын зарчим хоорондын зохистой тэнцвэрийг өнөө хэр нь хангаж чадаагүй байна. Нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагын зарчмын дагуу прокурорын байгууллагын бүхий л бүрэн эрх, эрх хэмжээг Улсын Ерөнхий прокурор гэсэн нэг субъект эд төвлөрүүлжээ. Прокурорыг сонгож, томилох, албан тушаал ахиулах, заавар, чиглэл өгөх, сахилгын шийтгэл ногдуулах, албан тушаалаас чөлөөлж огцруулах гээд прокурор хүний ажил амьдрал, үйл ажиллагаанд холбогдох бүхий л асуудлыг Ерөнхий

прокурор дангаар шийдвэрлэнэ. Мэргэжлийн зөвлөл, Сахилгын зөвлөл гэх мэт хамтын удирдлагын байгууллага бий боловч эдгээрийн бүрэлдэхүүнийг мөн л Ерөнхий прокурор байгуулдаг, дан прокуроруудаас бүрддэг, хөндлөнгийн бүрэлдэхүүн байхгүй тул өнөөх босоо гэх тогтолцооны нэг л хэсэг болдог.

Гэвч нийт прокурорыг удирдаж, томилж чөлөөлөх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байгаа Улсын Ерөнхий прокурорын томилгоо болон огцруулах, чөлөөлөх асуудал өөрөө Ерөнхийлөгч болон УИХ гэсэн улс төрийн институцээс шууд хамааралтай, тэдгээрийн нөлөөнд байна гэхэд хилсдэхгүй болжээ. Үнэн чанартаа Ерөнхийлөгчөөс шүүх, прокурорын байгууллагын удирдлагыг бүрэн эрхийн хугацаа дуусаагүй байхад хамтад нь огцруулж явуулсан үйл явдал нэг биш удаа тохиолдсоноос гадна улс төрийн намтар түүхтэй хүнийг прокурорын байгууллагын удирдлагаар томилж байв. Энэ үйл явдал олон нийтийн өмнө болж өрнөсөн, улс төрчид нь үүнийгээ ил цагаан зарлан мэдэгдэж байсан боловч албан үүргээ хэрэгжүүлж буй жирийн прокурорууд үзсэн ч үзээгүй мэт, сонссон ч сонсоогүй мэт дуу гаргах, санал хэлэх эрхгүй явж ирэв. Ийм нөхцөлд бодит байдал дээр жирийн прокурор хараат бус байна гэх баталгаа хомс байна.

Дээд шатны прокуророос доод шатны прокурорын шийдвэр, үйл ажиллагааг хянах хяналтын хүрээ нь прокурор өөрөө бие даан шийдвэр гаргах боломжийг хязгаарласан шинжтэй байж болзошгүй байгааг анхаарах шаардлагатай. Түүнчлэн прокурорын байгууллагын хэмжээнд аман хэлбэрээр ямар нэг заавар чиглэл, даалгавар өгөхийг хориглох, энэ талаарх шийдвэрийг заавал бичгэн хэлбэрээр гаргаж, эрүүгийн хэрэгт хавсаргах, эсхүл бүртгэл тэмдэглэл хөтлөх шаардлагыг зааж өгөхгүй тохиолдолд дээд шатны прокуророос хараат бусаар ажиллах баталгаа бүрэн бүрдэж өгөхгүй байна.

Прокурорын сонгон шалгаруулалт, томилгоо ч хараат бус, нээлттэй, ил тод явагдаж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй байна. Прокуророор хуульчийн лиценз авсан, мэргэжлээрээ 3-аас доошгүй жил ажилласан хүн томилогдох боломжтой гэх боловч нээлттэй сонгон шалгаруулалт зохион байгуулсан тохиолдол бараг гарсангүй. Иймд олон улсын байгууллагын зөвхөн туслахаар томилон ажиллуулсан хүмүүстээ давуу тал өгдөг байж болзошгүй гэсэн дүгнэлттэй санал нэг байна. Прокурорын тухай хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45.2-т "Прокурорыг мэргэжлийн ёс зүй, мэргэшсэн байдал, ур чадвар,

дадлага туршлагыг харгалзан албан тушаалд сонгон шалгаруулах, дэвшүүлэх, эсхүл бууруулан томилох, сэлгүүлэн ажиллуулах журмыг Улсын Ерөнхий прокурор батална" гэсэн атлаа энэ журам нь батлагдаагүй, аль эсвэл ил тод нээлттэй бус.

Прокурорыг хараат бус байлгадаг нэг чухал механизм нь түүнд хэрэг хуваарилах ажиллагаа юм. Тухайн хэрэг анхнаасаа хэн гэдэг ямар прокурорт хуваарилагдахыг дээд шатны прокурор шийддэг хүний хүчин зүйлээс хамааралтай механизм өдгөө үйлчилж байна. Үүнийг тохиолдлын журмаар хуваарилдаг аргад шилжүүлж, анхнаасаа тухайн хэрэг ямар прокурорт очихыг мэдэх боломжгүй болгох нь олон улсын нийтлэг жишигт нийцнэ.

Сахилга, ёс зүйн асуудалд ч хараат бус байдлын баталгаа бүрэн хангагдаагүй байна. Прокурорт сахилгын шийтгэл хүлээлгэх үндэслэл болсон голлох материаллаг хэм хэмжээг хуулиар бус, дүрмээр тогтоож буй нь сайн жишиг биш. Нөгөө талаар мэргэжлийн үйл ажиллагааны алдааг хэт ерөнхий байдлаар тогтоож өгсөн нь прокурор шийдвэрээ хуульд нийцүүлэн хараат бусаар гаргах боломжийг хязгаарлаж байж болзошгүйгээс гадна прокурор ажил мэргэжилдээ тэнцэх эсэхийг дээд шатны прокурор өөрийн санаачилгаар шалгуулж болдог учир доод шатны прокуророо өөрөөсөө хараат болгох боломж бүрджээ. Прокурорын ёс зүйн дүрэм хичнээн сайн байгааг ч түүнийг шударгаар шалган тогтоох, хариуцлага оногдуулах механизм байхгүй бол учир дутагдалтай.

Улсын Ерөнхий прокурор нь ёс зүйн болон мэргэжлийн дүрэм зөрчсөн эсэхийг шийдвэрлэдэг, ингэхдээ ёс зүйн болон мэргэжлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг Улсын Ерөнхий прокурор томилдог, түүнчлэн прокурорыг томилох, чөлөөлөх, урамшуулах, сахилгын шийтгэл оногдуулах бүрэн эрхийг Улсын Ерөнхий прокурорт төвлөрүүлсэн.

Эцэст нь прокурорын хараат бус байдлыг хангахад чухал нөлөөтэй прокурорын өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг манай улс огт байгуулж байгаагүй дээрх асуудлууд тулгамдах болсны нэг шалтгаан мөн. Удирдлагыг нь дур зоргоор чөлөөлж явуулахад, улс төрийн уг гарвалтай хүнийг оронд нь томилоход, улс төрийн албан тушаалтнууд нийлж ҮАБЗ-ийн зөвлөмж нэрийн дор Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг огцруулах үндэслэлийг хуульд оруулж байхад, түүнийгээ хэрэгжүүлж байхад ердийн прокурорууд хөндлөнгийн ажиглагчийн статустай байхаар прокурорын хууль тогтоомжид тусгаж ирсэн байх юм. Гэтэл олон

улсад прокурорын өөрөө удирдах байгууллага буюу прокурорын зөвлөлийг шат шатанд ажиллаж байгаа прокуроруудын төлөөлөл, мөн хөндлөнгийн бүрэлдэхүүнтэй байгуулж, улмаар прокурорт хөндлөнгөөс нөлөөлж болзошгүй улс төрийн ашиг сонирхлоос хамгаалах, цаашлаад прокурорын байгууллагын босоо удирдлагын тогтолцоогоор дамжуулж дээд шатны прокурор зүй бусаар нөлөөлөх орон зайг хазаарлаж, хязгаарлаж өгдөг туршлага хэдийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн байна.

Ийм байгууллагатай бол прокурорууд өөрсдийг нь удирдаж ажиллах хүнээ дотроосоо нээлттэй, чөлөөтэй өрсөлдүүлэн сонгох, улс төрийн томилгоо, эсхүл удирдлагыг улс төрийн шалтгаанаар огцруулах аливаа оролдлогыг хамтаараа эсэргүүцэх, прокуророор томилох, дэвшүүлэх, сахилга хариуцлага хүлээлгэх үйл явцыг дээд шатны прокурор, Ерөнхий прокурорын босоо удирдлагаас ангид хэрэгжүүлэх, хараат бус байдал нь алдагдсан тохиолдолд энэ байгууллагадаа хандан шийдвэрлүүлэх гээд хараат бус байдлын олон төрлийн баталгаа илүү бүрдэх байв.

Судалгааны төгсгөлд Монгол Улсад прокурорын хараат бус байдлыг бэхжүүлэхтэй холбоотой дараах зөвлөмжийг санал болгож байна:

Прокурорын байгууллагын институцийн хараат бус байдлын тухайд:

- Прокурорын тухай хууль тогтоомжийг дараагийн удаа шинэчлэн найруулахдаа прокурорын өөрөө удирдах байгууллагыг өөрийн орны эрх зүйн тогтолцооны болон прокурорын байгууллагын тогтолцооны онцлогт нийцүүлэн байгуулах асуудлыг судалж шийдвэрлэх;
- Ерөнхий прокурор, түүний орлогчид тавих шаардлагыг өргөжүүлж, мэргэжлийн өндөр ёс зүй, туршлагатай байх, сүүлийн 10 жилийн хугацаанд улс төрийн нам, эвсэл болон төрийн улс төрийн албан тушаал эрхлээгүй байх зэрэг шаардлагыг нэмж тусгах;
- Ерөнхий прокурорт нэрдэвшигчийг Ерөнхийлөгчөөрөө сонгодог бус, харин хуульд заасан шаардлага хангасан прокурорууд Ерөнхий прокурор, түүний орлогчид өөрийн нэрийг дэвшүүлэх, шаардлага хангасан эсэхийг нь прокурорууд дотроо хэлэлцэж, гурав хүртэл тооны хүнийг санал болгодог өөрийн удирдлагын механизмыг үндсэн хуулийн суурь зохицуулалтад нийцүүлэн

- бүрдүүлж өгөх;
- Дээрх механизмыг нэвтрүүлснээр Ерөнхийлөгч зөвхөн прокурорууд дундаа хэлэлцээд санал болгосон нэр дэвшигчдийг УИХ-д танилцуулах, улмаар нэр дэвшигчийн сонсгол явуулсан тайланг харгалзан томилгоог хийдэг болох механизм оруулах;
 - Сонгон шалгаруулалт, томилгооны асуудал зөвхөн УИХ дээр танилцуулах шатанд бус, түүнээс өмнө олон нийтэд нээлттэй болгох;
 - Томилгооны явцад нэр дэвшүүлэх, урьдчилан санал болгох, хараат бус шинжээч томилох зэрэг үйл явцад хууль зүйн сургуулийн эрдэмтэд, хуульчдын төлөөлөл зэрэг хөндлөнгийн субъект ийн оролцоог хангах;
 - Ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарын бүрэн эрхийг хугацаанаас өмнө дуусгавар болгох үндэслэл бий болсон тохиолдолд томилох журамтай адилаар УИХ-тай зөвшилцөх процессыг дамждаг болгох;
 - Боломжтой тохиолдолд Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг чөлөөлөх, огцруулах үндэслэлийг прокурорын өөрөө удирдах байгууллагыг байгуулж, түүнд танилцуулдаг, хэлэлцүүлдэг механизмыг шинээр нэвтрүүлэх;
 - Шүүхийн хуулийн хүчин төгөлдөр шийтгэх тогтоол гарснаас бусад үндэслэлийн хувьд УИХ ийнхүү зөвшилцөхдөө хөндлөнгийн мэргэжилтнүүд томилж, тухайн үндэслэлийн бодитой эсэх талаар дүгнэлт гаргуулдаг, олон нийтэд танилцуулж хэлэлцүүлдэг болгох;
 - Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг ҮАБЗ-ийн зөвлөмж гарсан үндэслэлээр бүрэн эрхийн хугацааг нь дуусгавар болгодог заалтыг Прокурорын тухай хуулиас хүчингүй болгох;
 - Урт хугацаандаа Ерөнхий прокурор, прокурорыг огцруулах үйл явцад прокурорын өөрийн удирдлагын байгууллага, нэгдлийн оролцоог тодорхой хэмжээнд хангадаг болгох.

Прокурорын хараат бус байдлын тухайд:

- Дээд шатны прокурорын өгсөн аливаа заавар, чиглэл, даалгавар хууль бус бол түүнийг биелүүлэхгүй байх үүргийг хуульчилж тодорхойлох;
- Доод шатны прокурорын шийдвэрийг хэдийд ч хүчингүй болгох

- гэсэн агуулгыг халж, хөөн хэлэлцэх хугацаагаар хязгаарлах, эрх зүйн зохицуулалтыг нь боловсронгуй болгох;
- Прокурорын байгууллагын хэмжээнд тодорхой хэрэгт холбогдуулан гаргаж буй аливаа заавар, чиглэл, даалгаврыг заавал бичгэн хэлбэрээр нээлттэй гаргаж, хэрэгт хавсаргах шаардлагыг тавих;
 - Дээд шатны прокурор доод шатны прокурорт заавар чиглэл өгөх, шийдвэр, үйл ажиллагааг нь хянах үндэслэл, журмыг тодорхой болгож хуульд заах;
 - Прокурорыг хуульчдын дундаас өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалтаар шилж сонгодог болгох, ийнхүү сонгон шалгаруулах шалгуур, үйл явцыг хуулиар зохицуулах;
 - Сонгон шалгаруулалтыг прокурорын удирдлага гэхээсээ илүү өөрийн удирдлагын байгууллагад хариуцуулах, хөндлөнгийн буюу хууль зүйн мэргэжлийн экспертүүд, иргэний нийгмийн оролцоог хангасан байх;
 - Прокурорыг томилох эсэх шийдвэрийг Ерөнхий прокурор дангаар шийдвэрлэдэг байж болохгүй бөгөөд прокурорын өөрөө удирдах ёсны хараат бус байгууллага нэр дэвшүүлдэг байх;
 - Прокурорт хэрэг хуваарилдаг журмын талаар прокурорын хууль тогтоомжид тухайлан зааж өгөх, хэргийг аль болох тохиолдлын журмаар хуваарилах;
 - Прокурорын эсрэг сахилгын арга хэмжээ авах үйл явцыг хуулиар зохицуулж, ил тод, объектив шалгуурын дагуу шударга, төвийг сахисан хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаар шийдвэрлэдэг болгох;
 - Сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэдэг прокурорын өөрийн удирдлагын байгууллагыг байгуулах.
 - Сахилгын шийтгэл оногдуулах үндэслэлийг хуулиар нарийвчлан тодорхойлж өгөх;
 - Сахилгын зөрчилд оногдуулах шийтгэлийн төрөл нь тодорхой цар хүрээтэй, үйлдэлд тохирсон байж болохоор байх зэрэг хамаарна.

НҮБ-аас 2009 онд батлан гаргасан Авлигын эсрэг удирдамжийн 2.5 дах хэсэгт "прокурорын байгууллага авилгад өртөх нөхцөл бүрдэхээс зайлсхийх. Үүнд: Ёс зүйн дүрэм ба стандарт. Долоодугаар зүйлд авч хэлэлцсэн албан тушаалын жишгийн дагуу хараат бусаар мэргэжлийн үүрэг хариуцлагаа гүйцэтгэх, төрийн

албан тушаалтны хувиар, прокурор нь Засгийн газрын хууль бус шийдвэрийг дагахаас хамгаалагдсан байх, прокурорыг томилох, албан тушаалд дэвшүүлэн ажиллуулах журам нь мэргэжлийн ур чадвар, ёс зүй, шударга байдал, ажлын туршлага зэргийг харгалзах прокурорт хангалттай цалин хөлс өгөх, тэтгэвэрт гарах болзлыг тодорхой зааж өгсөн байна. Түүнчлэн прокурорууд нь өөрсдийн ашиг сонирхлоо хамгаалуулах, мэргэжлийн сургалтаар хангагдах зорилгоор мэргэжлийн холбоо болон бусад байгууллагад нэгдэх эрхтэй" гэж заажээ.

Мөн прокурор нь өөрийн дотоод итгэл үнэмшилд тулгуурлан шийдвэр гаргах эрхтэй. Прокурорт ерөнхий болон тусгай чиг үүрэг өгөх эрх бүхий байгууллага байдаг бол энэ байгууллагын зааварчилгаа нь ил тод, нээлттэй, хуулиар олгогдсон эрх хэмжээний хүрээнд байна. Прокурор нь зөвхөн хуулийн болон шударга ёсны дагуу гагцхүү үнэнийг тогтооход шүүхэд тусалж ажиллана гэж заажээ.

ЭХ СУРВАЛЖ

Нэг. Хууль тогтоомж

Монгол Улсын Үндсэн хууль

Прокурорын байгууллагын тухай хууль (1993, 2002)

Прокурорын тухай хууль (2017)

Хоёр. Ном, сурах бичиг, судалгааны тайлан, зөвлөмж, гарын авлага

Улсын Ерөнхий прокурорын газар, Гадаад орны прокурорын байгууллагын бүтэц, чиг үүргийн талаар харьцуулсан судалгаа (2022)

Council of Europe Recommendation on the role of public prosecution in the criminal justice system, 6 October 2000 (Rec (2000) 19)

Guidelines on the role of prosecutors, adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (1990)

UNODC, The Status and Role of Prosecutors: A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide (2017)

UNODC, "United Nations Convention against Corruption: Article 11 implementation guide and evaluative framework"

Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, UN General Assembly (2012)

ENCJ, Report on Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution (2015)

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors, (2022)

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service (2011)

Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, CDL-AD (2015)039

Consultative Council of European Prosecutors, CCPE Opinion No. 18 (2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance (2023)

ENCJ, Report on Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution (2015)

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

International Association of Prosecutors, Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors (1999), Article 2: Independence.

Venice Commission (2010), European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service.

