



МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТАМГЫН ГАЗАР  
ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА,  
ХӨГЖЛИЙН ХҮРЭЭЛЭН

## СОНГУУЛИЙН САНАЛ ХУРААЛТЫН ЦАХИМ, ШУУДАН БОЛОН УРЬДЧИЛСАН ХЭЛБЭР: ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА

Судалгааны төрөл: Харьцуулсан судалгаа  
Судалгааны код: СТ-25/252  
Хугацаа: 2025.11.13

Хянасан: ПСХХ-ийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга Г.Гэсэр  
Судалгаа удирдсан: ПСХХ-ийн Судалгааны хэлтсийн зөвлөх Г.Билгээ

Судлаач: Судалгааны хэлтсийн референт Б.Сарантуяа

## АГУУЛГЫН ТОВЬЁГ

АГУУЛГЫН ТОВЬЁГ .....	i
ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ .....	ii
ХҮСНЭГГИЙН ЖАГСААЛТ .....	ii
УДИРТГАЛ.....	1
НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. САНАЛАА УРЬДЧИЛАН ӨГӨХ ТУХАЙ.....	2
1.1. Саналаа урьдчилан өгөх зохицуулалттай улс орнууд.....	4
1.2. Зөөврийн саналын хайрцагт санал өгөх зохицуулалттай улс орнууд .....	9
1.3. Итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулж санал өгөх зохицуулалттай улс орнууд.....	14
ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. ЦАХИМААР САНАЛ ӨГӨХ ТУХАЙ .....	17
ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ШУУДАНГААР САНАЛ ӨГӨХ ТУХАЙ.....	34
ДӨРӨВДҮГЭЭР. СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН .....	47
НОМ ЗҮЙ.....	50

## ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
АСДОУХ	Ардчилал Сонгуулийг Дэмжих Олон Улсын Хүрээлэн
БНСУ	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс
БНФУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Франц Улс
БНЭстУ	Бүгд Найрамдах Эстони Улс
ЕАБХАБ	Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
DRE	Direct Recording Electronic machine
EBP	Electronic ballot printer
EMB	Electoral management body
EVM	Electronic Voting Machine
ICT	Information And Communication Technologies
IP	Internet Protocol
OEV	Federal Chancellery Ordinance on Electronic Voting,
OSCE/ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights of the OSCE
PoRO	Ordinance on Political Rights,
PRA	Federal Act on Political Rights,
SMS	Short Message Service
SVA	Special Voting Arrangements

## ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Улс орнуудын тусгай санал хураалтын зохицуулалт (SVA)-ын хувь хэмжээ, 2021 оны байдлаар .....	3
Хүснэгт 2. Саналаа урьдчилан өгөх (early voting) зохицуулалтын хэрэгжилт дэлхий болон бүс нутгаар (2021 оны байдлаар).....	4
Хүснэгт 3. Саналаа урьдчилан өгөх эрх зүйн зохицуулалт: Финланд, БНСУ болон Литва Улсын харьцуулалт.....	5
Хүснэгт 4. Бүс нутгийн хэмжээнд зөөврийн санал хураалтын (mobile voting) зохицуулалт, 2021 оны байдлаар.....	9
Хүснэгт 5. Зөөврийн хайрцагт санал өгөх (mobile ballot box) эрх зүйн зохицуулалт: Финланд, БНСУ болон Литва Улсын харьцуулалт .....	10
Хүснэгт 6. Литва Улсын шуудангаар санал өгөх журам.....	12
Хүснэгт 7. Бүс нутгийн хэмжээнд итгэмжлэлээр санал хураалтад оролцох зохицуулалт (2021 оны байдлаар) .....	14
Хүснэгт 8. Итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулж санал өгөх (Proxy Voting) эрх зүйн зохицуулалт: Финланд, БНСУ болон Литва улсын харьцуулалт.....	15
Хүснэгт 9. Цахим санал хураалттай холбоотой нэр томъёоны орчуулга.....	17
Хүснэгт 10. Алсын (remote) санал хураалтын төрлүүд .....	18
Хүснэгт 11. Дэлхий дахинд цахим санал хураалт ашиглах байдал (2023 оны байдлаар).....	21
Хүснэгт 12. БНЭстУ, БНФУ, Швейцар Улс дахь цахим сонгуульд эрх зүйн орчин .....	21
Хүснэгт 13. Цахим санал хураалтад холбогдох БНЭстУ-ын зохицуулалт .....	22
Хүснэгт 14. Швейцар Улсын цахим санал хураалтад холбогдох зохицуулалт.....	29

## УДИРТГАЛ

“Сонгуулийн санал хураалтын цахим, шуудан болон урьдчилсан хэлбэр: олон улсын туршлага” сэдэвт судалгааг Улсын Их Хурлын Тамгын газрын дэргэдэх Парламентын судалгаа, хөгжлийн хүрээлэн (ПСХХ)-д гүйцэтгэв.

### **Судалгааны хамрах хүрээ:**

Сонгуулийн санал хураалтыг цахим, шуудан болон урьдчилсан хэлбэрээр зохион байгуулдаг туршлагатай улс орнуудаас харьцуулсан судалгаанд дараах улс орнуудыг хамруулан судална. Үүнд:

- саналаа урьдчилан өгөх зохицуулалттай улс орнуудын хувьд Финланд, БНСУ, Литва Улс;
- цахим санал хураалт явуулдаг улс орнуудын хувьд БНЭстУ, Швейцар, БНФУ;
- шуудангаар санал хураалт явуулдаг улс орнуудын хувьд АНУ, ХБНГУ, Шинэ Зеланд, Япон Улсыг тус тус хамруулж судална.

### **Судалгааны арга зүй:**

Судалгаанд Ардчилал, Сонгуулийг Дэмжих Олон Улсын Хүрээлэн (АСДОУХ), Европ дахь Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт ба хүний эрхийн газар (ЕАБХАБ – OSCE/ODIHR), Ардчиллын хамтын нийгэмлэг (CoD), Европын Зөвлөл (CoE) болон бусад олон улсын байгууллагаас гаргасан тайлан, судалгааны ажлыг ашиглав. Эдгээр эх сурвалжид тулгуурлан сонгон авсан улс орнуудын Үндсэн хууль болон холбогдох хууль тогтоомжийг харьцуулан судлах үүднээс харьцуулсан шинжилгээний арга, хууль зүйн баримт бичгийн судалгааны арга ашигласан болно.

### **Судалгааны арга:**

- Харьцуулсан шинжилгээний арга;
- хууль зүйн баримт бичгийн судалгааны арга.

### **Судалгааны бүтэц:**

Энэхүү судалгаа нь бүтцийн хувьд удиртгал, судалгааны дэлгэрэнгүй болон үр дүн хэсгээс бүрдэнэ. Судалгааны дэлгэрэнгүй хэсэг нь дараах гурван бүлэгтэй байна. Үүнд:

- Нэгдүгээр бүлэг – Саналаа урьдчилан өгөх хэлбэрүүд болон Финланд, БНСУ, Литва Улсын зохицуулалтын харьцуулалт;
- Хоёрдугаар бүлэг – Цахимаар санал хураалт явуулдаг улс орнуудын буюу БНЭстУ, Швейцар, БНФУ-ын зохицуулалтыг харьцуулалт;
- Гуравдугаар бүлэг – Шуудангаар санал хураалт явуулдаг улс орнууд буюу АНУ, ХБНГУ, Шинэ Зеланд, Япон Улсын зохицуулалтын харьцуулалтыг тус тус хамруулж судална.

### **Түлхүүр үг:**

**Монгол:** сонгууль, сонгуулийн санал хураалт, санал хураалтын төрөл, урьдчилан санал өгөх, цахим санал хураалт, шуудангаар санал өгөх, зөвөрийн саналын хайрцагт санал өгөх, итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулж санал өгөх.

**Англи:** election, electoral voting, types of voting, early voting, e-voting, postal voting, mobile ballot box voting, proxy voting.

## НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. САНАЛАА УРЬДЧИЛАН ӨГӨХ ТУХАЙ

Судалгааны энэ бүлэгт сонгогч саналаа урьдчилан өгөх тогтолцоо (advance voting/early voting)-д холбогдох онол, нэр томъёоны тайлбар болон харьцуулсан судлахаар сонгон авсан Финланд, БНСУ, Литва Улсын хууль тогтоомжид урьдчилан санал өгөх зохицуулалтыг хэрхэн тусгасныг судална.

### Олон улсын хэмжээний нэр томъёоны тайлбар, судалгаанууд:

Сонгуулийн санал хураалтын цахим, шуудан болон урьдчилсан хэлбэрийн олон улсын туршлагыг судлахад хэд хэдэн гарын авлага, нээлттэй өгөгдөл байна. Тухайлбал:

- АСДОУХ-ийн Дотоод шуудангаар санал өгөх зохицуулалтын дэлхийн улс орнуудын харьцуулсан өгөгдөл (Global in-country postal voting data) (International IDEA, 2021);
- ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институт ба хүний эрхийн газрын Олон улсын стандарт, сайн туршлагын үүднээс шуудан, итгэмжлэл, урьдчилсан, гэр/байгууллагад санал авах зэргийг дүгнэсэн гарын авлага (Alternative voting methods and arrangements) (OSCE/ODIHR, 2020);
- Ардчиллын хамтын нийгэмлэг (Community of Democracies, CoD)-ын Сонгуулийн технологи: Ардчиллын хамтын нийгэмлэгийн хүрээнд дижитал хэрэгсэл ба платформыг ашиглах шилдэг туршлагауд (Technology in Elections: Best Practices in Using Digital Tools and Platforms in the Community of Democracies”, 2022) (Community of Democracies, 2022);
- АСДОУХ-ийн Европын улс орнуудын тусгай санал авах хэлбэрүүдийн тойм ба өгөгдөл (SVAs in Europe: In-country postal, early, mobile and proxy) (International IDEA, 2020);
- Европын Зөвлөлийн цахим сонгуулийн гарын авлага (E-voting handbook) буюу цахим сонгуулийг явуулах түлхүүр алхмууд, эрхзүйн, техникийн асуудлыг системчилсэн гарын авлага тус тус байна (Council of Europe, 2010).

Дээрхээс АСДОУХ-ийн Дотоодод шуудангаар санал өгөх зохицуулалтын дэлхийн улс орнуудын харьцуулсан өгөгдөл нь улс орнуудын дотоодод шуудангаар санал хураалт зохион байгуулах практик, эрх зүйн зохицуулалт, болон хэрэглээний түвшинг харуулдаг өгөгдлийн багц байна (International IDEA, 2021). Энэхүү харьцуулсан өгөгдөл нь улс орнуудын дотоодод шуудангаар санал хураалт зохион байгуулах практик, эрх зүйн зохицуулалт, болон хэрэглээний түвшинг харуулдаг. Судалгаанд ашигласан дэлхийн хэмжээний өгөгдөл нь бичгийн суурь судалгааны аргаар (desk research) цуглуулсан. Судлаачид сонгуулийн хууль тогтоомж болон сонгуулийн удирдлагын байгууллагуудын дүрэм, журамд тусгагдсан тусгай санал хураалтын зохицуулалтуудыг (Special Voting Arrangements, SVAs) тодорхой шалгуураар кодчилж ангилж байдлаар энэхүү харьцуулсан өгөгдлийг бэлтгэсэн байна.

Мөн судалгаанд ашигласан инфографикууд нь 2021 оны 3 дугаар сарын байдлаарх өгөгдөлд үндэслэсэн байна. Өгөгдөлд тусгай санал хураалтын зохицуулалтын төрлүүд буюу дараах зүйлс хамаарч байна. Үүнд:

### Тусгай санал хураалтын зохицуулалтын төрлүүд ба нэр томъёоны тайлбар:

Судалгаанд хамрагдсан тусгай санал хураалтын төрлүүд нь дараах дөрвөн үндсэн хэлбэрийг багтаасан болно (International IDEA, 2021).

1. **Шуудангаар санал өгөх (Postal voting)** - Сонгогч саналын хуудсаа шуудангаар илгээн, сонгуулийн байгууллагад хүргүүлэх боломжийг олгодог зохицуулалт юм. Энэ нь мөн урьдчилсан санал хураалтын нэг төрөлд тооцогдох боловч ялгаа нь саналын

хуудсыг сонгогч өөрөө алсын зайнаас бие даан илгээдэгт оршдог. Үүнийг судалгааны гуравдугаар бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

2. **Саналаа урьдчилан өгөх (Early voting)** - Сонгуулийн албан ёсны өдөр болохоос өмнө сонгогч санал хураах байранд биечлэн очиж санал өгөх боломжийг олгодог арга хэлбэр. Харин санал хураах байрнаас гадуур болон биечлэн оролцохгүйгээр өгдөг санал (жишээ нь цахим болон шуудангаар санал өгөх) нь энэхүү ангилалд багтахгүй.
3. **Зөөврийн саналын хайрцагт санал өгөх (Mobile ballot box voting)** - Сонгуулийн байгууллагын ажилтнууд санал өгөх байранд очих боломжгүй сонгогчийн оршин суугаа газар эсхүл байгууллагад зөөврийн саналын хайрцагтайгаар очиж, санал авах үйл явцыг гүйцэтгэх хэлбэрийг хэлнэ.
4. **Итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулж санал өгөх (Proxy voting)** - Сонгогчийн өмнөөс итгэмжлэгдсэн этгээд саналын хуудсыг бөглөж, хүргүүлэх зохицуулалт юм. Энэхүү арга нь ихэнх тохиолдолд тусгай нөхцөл байдалд хэрэглэгдэх бөгөөд зарим улс оронд ямар ч шалтгаанаар ашиглах боломжтой байдаг. Ихэнх тохиолдолд сонгогч итгэмжлэлийн санал өгөх хүсэлтээ урьдчилан гаргаж, санал хураалтын явцад өөрийгөө болон итгэмжлэгчийг таньж баталгаажуулах журамтай байдаг.
5. **Цахим санал хураалт (E-voting)** - Сонгуулийн санал өгөх эсхүл санал тоолох үйлдлийг цахим хэлбэрээр хийх үйл явц.

Эхний дөрвөн хэлбэр нь харьцуулсан өгөгдөлд хамрагдсан 204 улсын дотоод сонгогчдын (in-country voters) дунд хамгийн өргөн хэрэглэгддэг тусгай санал хураалтын төрөл (International IDEA, 2021) юм. Үүнээс гадна харьцангуй ховор хэрэглэгддэг бусад хэлбэрүүдэд цахим санал хураалт (online voting) хамаарах ба энэ нь АСДОУХ-ийн “ICTs in Elections Database” мэдээллийн санд тусгагдсан байна. Цахим санал өгөх боломж одоогоор 12 улсад бий бөгөөд ихэнхдээ гадаадад оршин суугч сонгогчдод зориулсан байдлаар хэрэгжиж байна. Үүнийг хоёрдугаарт бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

АСДОУХ-ийн Дотоодод шуудангаар санал өгөх зохицуулалтын дэлхийн улс орнуудын харьцуулсан өгөгдлөөс (204 улсыг хамруулсан) дараах байдлаар улс орнуудыг харьцуулан судлах боломжтой байна (International IDEA, 2021).

**Хүснэгт 1. Улс орнуудын тусгай санал хураалтын зохицуулалт (SVA)-ын хувь хэмжээ, 2021 оны байдлаар**

Хариулт	Шуудангаар санал өгөх зохицуулалттай улс орнуудын тоо, хувь	Саналаа урьдчилан өгөх зохицуулалттай улс орнуудын тоо, хувь	Зөөврийн саналын хайрцагт санал өгөх зохицуулалттай улс орнуудын тоо, хувь	Итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулж санал өгөх зохицуулалттай улс орнуудын тоо, хувь
Үгүй	172 улс (84.3%)	126 улс (61.8%)	139 улс (68.1%)	172 улс (84.3%)
Тийм; зарим сонгогчид	20 улс (9.8%)	62 улс (30.4%)	-	-
Тийм; бүх сонгогчид	12 улс (5.9%)	16 улс (7.8%)	65 улс (31.9%)	32 улс (15.7%)

Эх сурвалж: (International IDEA, 2021), Судлаачийн ангилан боловсруулснаар.

Дээрх улс орнуудын тусгай санал хураалтын зохицуулалтын хувь хэмжээнээс шуудангаар санал өгөх болон цахимаар санал хураалт явуулахад холбогдох судалгааг тухайн сэдвийн бүлэг тус бүрт дэлгэрэнгүй тайлбарлаж харьцуулсан судалгаанд сонгогдсон улс орнуудын зохицуулалтыг авч үзэх болно. Харин энэ бүлэгт саналаа урьдчилан өгөх хэлбэрүүдээс (1) саналаа урьдчилан өгөх зохицуулалттай улс орнууд; (2) зөөврийн саналын

хайрцагт санал өгөх зохицуулалттай улс орнууд; (3) жлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулж санал өгөх зохицуулалттай улс орнуудын зохицуулалтыг АСДОУХ-ийн харьцуулсан өгөгдөл (International IDEA, 2021) болон харьцуулсан судалгаанд сонгогдсон улс орнуудын хууль тогтоомж дахь зохицуулалтыг дэлгэрүүлэн авч үзнэ.

### 1.1. Саналаа урьдчилан өгөх зохицуулалттай улс орнууд

Саналаа урьдчилан өгөх зохицуулалтад холбогдох үндсэн хоёр хэлбэр байна. Үүнд:

- **биеэр санал өгөх** - Сонгуулийн байгууллагын оффис, ердийн санал хураалтын байр, эсхүл урьдчилан санал авах тусгай байрлалд очиж санал өгөх;
- **шуудангаар санал өгөх** - Сонгогч саналын хуудсыг урьдчилан хүсэх буюу автоматаар хүлээн авч, бөглөсний дараа сонгуулийн байгууллагад буцаан илгээхийг ойлгоно.

Зарим орны системд эдгээр аргыг хослуулан хэрэглэдэг. Ингэснээр сонгуулийн ирц нэмэгддэг боловч үйлчилгээ давхцаж зардал нэмэгдэх эрсдэлтэй. Мөн зарим оронд тусгай санал хураалтын боломжууд (жишээлбэл, зөөврийн санал хураалтын байр, факс эсхүл радио санал хураалт) урьдчилсан санал хураалтын үед ашиглагдаж болно (International IDEA, 2021).

#### АСДОУХ-ийн Дотоодод шуудангаар санал өгөх зохицуулалтын дэлхийн улс орнуудын харьцуулсан өгөгдөл:

Өгөгдөлд дурдсанаар 2021 оны байдлаар урьдчилсан санал хураалтын зохицуулалт дэлхийн 204 улс орны дунд харилцан адилгүй хэрэгжиж байна. АСДОУХ-ийн мэдээллээр нийт 126 улс (61.8%) урьдчилсан санал хураалтын ямар нэгэн зохицуулалтгүй байгаа бол 62 улс (30.4%) тодорхой ангиллын сонгогчдод, харин 16 улс (7.8%) бүх сонгогчдод урьдчилан санал өгөх эрхийг олгодог байна (International IDEA, 2021). Эдгээрийн дийлэнх нь сонгогчдын тодорхой бүлэгт, жишээлбэл, гадаадад суугаа, хөдөлмөрийн онцгой нөхцөлтэй, эсхүл биеийн байдал хязгаарлагдмал сонгогчдод урьдчилан санал өгөх боломжийг олгодог байдаг. Харин 16 улс (7.8%) бүх сонгогчдод ижил нөхцөлөөр урьдчилан санал өгөх эрх олгож, бүх нийтийн хүртээмжтэй хэлбэрээр хэрэгжүүлж байна.

#### Хүснэгт 2. Саналаа урьдчилан өгөх (early voting) зохицуулалтын хэрэгжилт дэлхий болон бүс нутгаар (2021 оны байдлаар)

Бүс нутаг	Үгүй (No)	Тийм; зарим сонгогчид	Тийм; бүх сонгогчид	Нийт улс орны тоо	Тайлбар
Номхон далайн орнууд	9 улс (50.0%)	9 улс (50.0%)	-	18	Саналаа урьдчилан өгөх зохицуулалт хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэгждэг.
Европ	26 улс (59.1%)	8 улс (18.2%)	10 улс (22.7%)	44	Харьцангуй өргөн хэрэглээтэй, зарим улс бүх сонгогчдод хүртээмжтэй болгосон.
Ази	29 улс (60.4%)	18 улс (37.5%)	1 улс (2.1%)	48	Ихэнх улс оронд хязгаарлагдмал бүлэгт чиглэсэн зохицуулалттай.
Америк	27 улс (64.3%)	11 улс (26.2%)	4 улс (9.5%)	42	Тодорхой улс оронд бүх нийтийн хүртээмжтэй хэлбэрт шилжиж буй хандлагатай.
Африк	35 улс (67.3%)	16 улс (30.8%)	1 улс (1.9%)	52	Эрх зүйн орчин сул, дэд бүтцийн хүндрэлтэй бүс.
<b>Нийт (Дэлхийн дундаж)</b>	<b>126 улс (61.8%)</b>	<b>62 улс (30.4%)</b>	<b>16 улс (7.8%)</b>	<b>204 улс</b>	Саналаа урьдчилан өгөх зохицуулалт дэлхийн хэмжээнд.

Бүс нутгаар нь авч үзвэл, Европын улс орнуудад урьдчилсан санал хураалтын хамгийн өргөн хэрэглээтэй бөгөөд зарим улс (жишээлбэл, Скандинавын орнууд) бүх сонгогчдод хүртээмжтэй системийг хэрэгжүүлдэг байна. Америк тивийн улс орнууд (ялангуяа Хойд Америк) бүх нийтийн урьдчилсан санал хураалтыг нэвтрүүлэх чиглэлд шилжиж буй бол Ази болон Номхон далайн бүс нутгийн орнууд энэ аргыг харьцангуй хязгаарлагдмал хүрээнд, тодорхой бүлгийн сонгогчдод (гадаадад суугаа, хөдөлмөрийн шалтгаантай, эрүүл мэндийн байдлаар санал өгөхөд хүндрэлтэй иргэд) чиглүүлэн хэрэглэж байна. Харин Африкийн улс орнуудад урьдчилсан санал хураалтын зохицуулалт харьцангуй ховор бөгөөд эрх зүйн орчин сул, дэд бүтцийн чадамж хязгаарлагдмал, институцийн итгэлцлийн түвшин доогуур байгаагаас шалтгаалан хэрэгжилт хангалтгүй байна. Эдгээр үзүүлэлтүүд нь урьдчилсан санал хураалт нь зөвхөн техникийн сонгуулийн зохицуулалт бус, харин ардчиллын чанар, институцийн хөгжлийн түвшин, дэд бүтцийн хүртээмж, сонгуулийн итгэлцэлтэй шууд хамааралтай үзүүлэлт болохыг харуулж байна хэмээн АСДОУХ-ээс тайлбарласан байна (International IDEA, 2021).

Урьдчилсан санал хураалт нь орчин үеийн ардчилсан тогтолцоонд сонгуулийн удирдлагын чухал бүрэлдэхүүн хэсэг байна. Энэ нь сонгогчдод илүү уян хатан оролцооны боломж олгохын зэрэгцээ сонгуулийн байгууллагуудад санал хураалтын ачааллыг хугацааны хувьд тэнцвэржүүлэх давуу талыг бий болгодог. АСДОУХ-ийн тоо баримтаар, 2021 оны 3 дугаар сарын байдлаар дэлхийн улс орнуудын ойролцоогоор 38 хувь нь ямар нэг хэлбэрийн урьдчилсан санал хураалтыг хэрэгжүүлдэг бөгөөд үүнээс багахан хувь нь бүх сонгогчдод хамаарах эрх зүйн боломжийг бүрдүүлсэн байна (International IDEA, 2021). Энэхүү хэсэгт Финланд, БНСУ, Литва Улсын урьдчилсан санал хураалтын эрх зүйн болон институцийн загварыг АСДОУХ-ийн өгөгдөлд хэрхэн тодорхойлогдсон болохыг судалж дараагаар нь улс бүрийн зохицуулалтыг хууль тогтоомжийн хүрээнд нарийвчлан авч үзнэ.

**Хүснэгт 3. Саналаа урьдчилан өгөх эрх зүйн зохицуулалт: Финланд, БНСУ болон Литва Улсын харьцуулалт**

Улс	Боломжтой эсэх	Хэн санал өгөх эрхтэй вэ?	Хугацаа	Хууль / Эх сурвалж	Тайлбар
Финланд Улс	Тийм; бүх сонгогчид	Бүх сонгогч урьдчилсан санал өгөх эрхтэй.	Сонгуулийн өдрөөс өмнөх арван нэгдүгээр өдрөөс тав дахь өдөр хүртэл урьдчилсан санал хураалт явуулна.	Сонгуулийн тухай хууль (Election Act) (1998), 46, 47 дугаар зүйлүүд; 2016 онд нэмэлт орсон.	байхгүй
БНСУ	Тийм; бүх сонгогчид	Оршин суугаа газраас үл хамааран бүх сонгогч сонгуулийн өдрөөс өмнө санал өгөх боломжтой.	2020 оны сонгуулийн үеэр урьдчилсан санал хураалт сонгуулийн өдрөөс 4-5 өдрийн өмнө, улс даяар байгуулагдаж 3,500 санал авах байр дээр явагдсан.	"COVID-19 цар тахлын үед сонгуулийг зохион байгуулах нь: БНСУ-ын туршилт, сорилт"-д тайлбарласан	байхгүй
Литва Улс	Тийм; зарим сонгогчид	Сонгуулийн өдөр биечлэн санал өгөх боломжгүй сонгогчид урьдчилсан санал өгөх эрхтэй.	Сонгуулийн өдрөөс өмнөх Даваагаас Пүрэв гараг хүртэл урьдчилсан санал хураалт явуулна.	Сонгуулийн тухай хууль (Law on Elections to the Seimas), 64 дүгээр зүйл; 1992 онд батлагдсан, 2016 онд нэмэлт орсон.	2020 оны 6 дугаар сард хийсэн нэмэлт, өөрчлөлтөөр урьдчилсан санал хураах хугацааг хоёр хоногоос дөрвөн хоног болгож сунгасан. Сонгогчид тус бүрийн шатны

					сонгуулийн өмнөх Даваагаас Пүрэв гарагийн хооронд санал өгөх боломжтой.
--	--	--	--	--	---

Эх сурвалж: *International IDEA. Global data on Special Voting Arrangements (SVA), 2021.*  
Судлаачийн ангилан боловсруулснаар

## Бүгд Найрамдах Финланд Улсын зохицуулалт:

Финланд Улсын хувьд бүх сонгогчдод хязгаарлалтгүйгээр урьдчилан санал өгөх эрхийг олгодог цогц системтэй. Сонгуулийн тухай хууль (Election Act, 1998)-ын 46, 47 дугаар зүйлд (2016 онд нэмэлт орсон) зааснаар, сонгуулийн өдрөөс өмнөх 11 дэх өдрөөс 5 дахь өдрийг хүртэл урьдчилсан санал хураалт явагдана. Үүнийг Сонгуулийн тухай хуулийн 5 дугаар бүлэг 46 дугаар зүйлд “Урьдчилан санал өгөх эрх (Ennakkoäänestysokeus)”<sup>1</sup>; 47 дугаар зүйл “Урьдчилсан санал хураалтын хугацаа (Ennakkoäänestyksen ajanjakso)”<sup>2</sup>; 48 дугаар зүйлд “Урьдчилсан санал хураалтын цагийн хуваарь (Ennakkoäänestysajat)”<sup>3</sup> хэмээн тус тус томъёолж заасан байна.

Тус бүрийг авч үзвэл, 46 дугаар заалтын хүрээнд, урьдчилан санал өгөх эрх нь бүх сонгуулийн эрх бүхий иргэдэд бүрэн нээлттэй байдаг. Сонгогчид дотоодын нийтэд зориулсан урьдчилсан санал хураалтын байранд, эсхүл гадаад дахь Финланд Улсын дипломат төлөөлөгчийн газарт санал өгөх боломжтой. Мөн эмнэлэгт хэвтэн эмчлүүлж буй, байнгын буюу 24 цагийн асрамжийн үйлчилгээ авдаг, эсхүл тухайн орон нутгийн төв сонгуулийн хорооноос урьдчилсан санал авах байр болгон тогтоосон нийгмийн халамжийн байгууллагад байрлаж буй сонгогчид тухайн байгууллага дотор санал өгөх боломжтой гэж хуульчилсан. Үүнтэй адил ял эдэлж буй иргэд өөрсдийн байрлаж буй байгууллагад санал өгөх эрхтэй.

Хуульд тусгайлан зааснаар, Финландын хөлөг онгоцны багийн бүрэлдэхүүнд багтсан санал өгөх эрх бүхий иргэн тухайн хөлөг онгоц гадаадын усан хилд байх үед хөлөг онгоцон дээрээ урьдчилан санал өгөх боломжтой. Мөн хөдөлгөөн болон үйл ажиллагааны чадвар нь хязгаарлагдсанаас шалтгаалан санал хураалтын байранд очиход хүндрэлтэй гэж тогтоогдсон сонгогчид 55 дугаар зүйлд заасны дагуу өөрийн Финланд Улсад байнгын оршин суугаа нутаг дэвсгэрт, гэртээ урьдчилан санал өгөх эрх эдэлнэ.<sup>4</sup>

Харин хуулийн 47 дугаар зүйлийн хүрээнд:

- урьдчилсан санал хураалтыг сонгуулийн өдрөөс өмнөх 11 дэх өдөр эхэлж,
- гадаад дахь санал хураалт сонгуулийн өдрөөс өмнөх 8 дахь өдөр,
- дотоод дахь санал хураалт сонгуулийн өдрөөс өмнөх 5 дахь өдөр тус тус дуусгана гэж заасан.

Хуулиар тогтоосон эдгээр хугацаа нь сонгуулийн байгууллагад санал хураалтыг зохион байгуулахад уян хатан байдал олгохын зэрэгцээ иргэдийн оролцоог хангах зорилготой. Түүнчлэн Засгийн газрын баталсан тогтоолын дагуу зарим тохиолдолд дотоодын нийтэд зориулсан урьдчилсан санал хураалтын байрууд болон гадаад дахь Финланд Улсын дипломат төлөөлөгчийн газруудад санал хураалтын хугацаа богино байж болох нөхцөлийг хуульчилсан. Энэхүү зохицуулалт нь урьдчилсан санал хураалтыг хугацааны хувьд үр ашигтайгаар

<sup>1</sup> Финланд Улс: (1998[2016]) Сонгуулийн тухай хууль (Election Act, 714/1998), §46, Урьдчилан санал өгөх эрх. Хандах: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714>

<sup>2</sup> Финланд Улс: (1998[2016]) Сонгуулийн тухай хууль (Election Act, 714/1998), §47, Урьдчилан санал хураалтын хугацаа. Хандах: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714>

<sup>3</sup> Финланд Улс: (1998[2016]) Сонгуулийн тухай хууль (Election Act, 714/1998), §48, Урьдчилан санал хураалтын цагийн хуваарь. Хандах: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714>

<sup>4</sup> Финланд Улс: (1998[2016]) Сонгуулийн тухай хууль (Election Act, 714/1998), §46, Урьдчилан санал өгөх эрх. Хандах: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714>

төлөвлөх боломжийг бүрдүүлж, сонгуулийн өдөр санал өгөх ачааллыг бууруулах, гадаадад оршин суугаа сонгогчдын оролцоог дэмжих зорилготой.

Харин хуулийн 48 дугаар зүйлд урьдчилсан санал хураалтыг явуулах цагийн хуваарийг нарийвчлан тодорхойлсон бөгөөд санал хураалтын байршлаас хамаарч ялгаатай нөхцөлүүдийг тогтоосон байдаг. Нэгдүгээрт, дотоодын нийтэд зориулсан урьдчилсан санал хураалтын байранд санал хураалт нь ажлын өдрүүдэд тухайн байр олон нийтэд нээлттэй байх хугацаанд (гэвч оройн 20:00 цагаас хэтрэхгүй) явагдана. Мөн Бямба болон Ням гарагуудад 10:00–16:00 цагийн хооронд санал авах боломжтой. Харин улсын болон шашны томоохон баярын өдрүүд (шинэ жил, Эпифани, Пасха, Хөдөлмөрийн өдөр, Зул сар, Үндэсний баяр, Зуны баяр, Хэлэлцүүлгийн баяр гэх мэт)-ийн үед санал хураалт зохион байгуулагдахгүй. Хоёрдугаарт, гадаад дахь Финландын төлөөлөгчийн газарт санал хураалтыг тухайн төлөөлөгчийн газрын даргын тогтоосон цагийн дагуу явуулах ба мөн адил шашин, төрийн томоохон баярын өдрүүдэд санал авахгүй. Гуравдугаарт, эмнэлэг, асрамжийн газар, хорих анги зэрэг байгууллагуудын дэргэдэх санал хураалтыг тухайн байгууллагын дэргэд байгуулагдсан сонгуулийн хороо дор хаяж нэг, дээд тал нь хоёр өдрийн турш зохион байгуулна гэж хуульчилсан.

Түүнчлэн Финланд Улсын энэ зохицуулалт нь сонгууль хариуцсан байгууллагын чадавх, сонгогчдын итгэлцэл, нарийн зохицуулалт бүхий хууль эрх зүйн тогтолцоонд тулгуурладаг (International IDEA, 2021). Судалгаагаар энэхүү загвар нь сонгуулийн өдөр үүсэх хэт ачааллыг бууруулахын зэрэгцээ оролцооны тэгш байдлыг хангаж, гадаадад оршин суугаа болон хөдөлмөрийн чадвар хязгаарлагдмал сонгогчдод хүртээмжтэй байдлыг бий болгож буйг тэмдэглэжээ (Vassil & Solvak, 2016).

### **БНСУ-ын зохицуулалт:**

БНСУ-ын хувьд бүх бүртгэлтэй сонгогч урьдчилсан санал өгөх эрхтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, урьдчилсан санал хураалт нь бүх сонгогчдод нээлттэй, бүх нийтийн хүртээмжтэй тогтолцоо (universal advance voting system) хэлбэрээр хэрэгждэг бөгөөд энэ нь тус улсын Сонгуулийн тухай хууль (Public Official Election Act)-ийн 155 болон 156 дугаар зүйлд хуульчлагдсан байдаг.<sup>5</sup>

Эдгээр заалтаар бүх бүртгэлтэй сонгогчид оршин суугаа хаягаас үл хамааран аль ч урьдчилсан санал хураалтын байранд санал өгөх эрхтэй гэж заасан. Урьдчилсан санал хураалт нь сонгуулийн өдрөөс өмнөх хоёр өдөр (Баасан, Бямба гарагт) улс орон даяар нэгэн зэрэг явагддаг бөгөөд үүнийг Сонгуулийн төв хороо (National Election Commission) нэгдсэн байдлаар зохион байгуулдаг. Хуулийн 156 дугаар зүйлд урьдчилсан санал хураалтын арга, журам тодорхой заагдсан бөгөөд санал өгөх үйл явц нь цахим бүртгэлийн системд тулгуурлан, саналын нууцлалыг чанд хамгаалах байдлаар хэрэгждэг.

Сонгогч нь иргэний үнэмлэх, эсхүл бүртгэлийн үнэмлэх ашиглан иргэнийг таних ажиллагаанд орсны дараа саналын хуудас бөглөж, битүүмжилсэн саналын хайрцагт хийдэг. Саналын хайрцгууд нь сонгуулийн өдрийг хүртэл тусгай хамгаалалттай хадгалагдаж, үндсэн санал хураалтын хайрцагт нэгтгэгддэг. Энэхүү систем нь 2013 онд нэмэлт, өөрчлөлтөөр хуульчлагдан, 2014 оны орон нутгийн сонгуулиар анх удаа хэрэглэгдсэн бөгөөд улмаар 2020 оны Үндэсний Ассамблейн сонгуулийн үеэр 3,500 гаруй санал хураалтын байр байгуулж, “Ковид-19” цар тахлын нөхцөлд амжилттай хэрэгжсэн гэж АСДОУХ (2020) тэмдэглэсэн (International IDEA, 2020).

<sup>5</sup> БНСУ: (2020) Төрийн албан хаагчдын сонгуулийн тухай хууль (Public Official Election Act, 공직선거법), §§155–156, Урьдчилсан санал өгөх болон түүний журам. Хандах: [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=53845&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=53845&lang=ENG)

Тухайлбал, 2020 оны Үндэсний Ассамблейн сонгуулийн үеэр урьдчилсан санал хураалт нь сонгуулийн өдрөөс 4-5 хоногийн өмнө, улс даяар байгуулсан 3,500 санал хураалтын байр дээр зохион байгуулагдсан байдаг. Энэхүү жишээг АСДОУХ (2020)-ийн “Ковид-19” цар тахлын үед сонгуулийг зохион байгуулах нь: БНСУ-ын шийдвэрлэх сорилт (Managing Elections under the Covid-19 Pandemic: The Republic of Korea’s Crucial Test)” техникийн баримт бичигт “цар тахлын үед сонгуулийн зохион байгуулалтын оновчтой, итгэлцэлтэй туршлага” хэмээн онцлон тэмдэглэсэн байдаг.

БНСУ-ын загвар нь цахим дэд бүтэц, сонгогчийн боловсрол, эрүүл ахуйн хатуу хяналт бүхий арга хэмжээгээр дамжуулан цар тахлын хүнд нөхцөлд хүртэл сонгуулийн бүрэн бүтэн байдлыг хадгалж чадсан жишээ юм. Энэ нь институцийн уян хатан байдал, өндөр зохион байгуулалттай удирдлагын чадамжийг илтгэнэ.

### **Бүгд Найрамдах Литва Улсын зохицуулалт:**

Литва Улсын хувьд урьдчилсан санал хураалт нь бүх нийтийн бус, зөвхөн сонгуулийн өдөр санал өгөх боломжгүй сонгогчдод зориулагдсан байдаг. Сеймсийн сонгуулийн тухай хууль (Law on Elections to the Seimas, 1992)-ын 64 дүгээр зүйлд (2016 онд нэмэлт орсон) зааснаар урьдчилсан санал хураалт нь сонгуулийн өдрөөс өмнөх Даваагаас Пүрэв гараг хүртэл явагдана.

Харин тус хуульд 2020 оны 6 дугаар сард оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр энэхүү хугацааг хоёр хоногоос дөрвөн хоног болгон сунгасан бөгөөд энэ нь сонгогчдын оролцоог нэмэгдүүлэх зорилготой (Seimas of the Republic of Lithuania, 2020). Хуулийн 64 дүгээр зүйл “Урьдчилсан санал хураалт”<sup>6</sup>-д дээрх зохицуулалтыг дараах байдлаар заасан байдаг. Үүнд:

- 1) сонгуулийн өдөр санал хураалтын байр руу очих боломжгүй сонгогчид урьдчилж санал өгөх эрхтэй;
- 2) урьдчилсан санал хураалт нь сонгуулийн өдрөөс өмнөх долоо хоногийн Даваагаас Пүрэв гараг хүртэл явагдана;
- 3) урьдчилсан санал хураалтын нөхцөл, журмыг Төв сонгуулийн хороо батална;
- 4) ховор тохиолдол буюу онцгой нөхцөл байдал (жишээлбэл, цар тахал, байгалийн гамшиг) үүссэн тохиолдолд Төв сонгуулийн хороо урьдчилсан санал хураалтын хугацааг сунгаж болно.

Литва Улсын энэхүү загвар нь сонгуулийн оролцоог нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ сонгууль зохион байгуулах журмын хяналт, дэглэмийг хадгалах тэнцвэртэй арга хэлбэрийг илэрхийлдэг хэмээн үздэг. Хэдийгээр бүх нийтийн хүртээмжийг бүрэн хангаагүй ч эрх зүйн шинэчлэл нь илүү хүртээмжтэй тогтолцооны чиг хандлагыг харуулж байна (International IDEA, 2021).

Дээрх гурван улсын зохицуулалт, туршлагаас харахад, урьдчилсан санал хураалтын систем нь эрх зүйн хүртээмж, институцийн чадамжаас хамаарч ялгаатай байна. Финланд болон БНСУ-д бүх сонгогчдод тэгш хүртээмж олгодог “бүх нийтийн загвар”-ыг төлөөлж байгаа бол Литва нь тодорхой нөхцөлд хязгаарлагдмал “онцгой зохицуулалттай загвар”-ын жишээ юм. Бүх нийтийн системүүд (Финланд, БНСУ) нь өндөр түвшний хууль эрх зүйн боловсронгуй байдал, сонгуулийн байгууллагын чадавх, иргэдийн итгэлцэлд тулгуурладаг бол хязгаарлагдмал систем (Литва) нь хэрэгжилтийн бодит нөхцөл, байгууллагын нөөц боломжоор хязгаарлагдаж байна. Энэ нь улс орнуудын сонгуулийн бодлого дахь ялгаатай тэргүүлэх чиглэл, тэгш оролцоо ба сонгуулийн хараат бус байдал (бүрэн бүтэн байдал), хоёрын хоорондын онцлог тэнцвэрийг илтгэнэ (Norris, 2014) (Birch, 2011).

<sup>6</sup> Литва Улс: (1992[2020]) Сеймийн сонгуулийн тухай хууль (Law on Elections to the Seimas, No. I-2721), §64, Сонгуулийн журам. Хандах: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.26265>

## 1.2. Зөөврийн саналын хайрцагт санал өгөх зохицуулалттай улс орнууд

Зөөврийн санал хураалт буюу гэрийн нөхцөлд санал өгөх хэлбэр нь эрүүл мэнд, нас, хөгжлийн бэрхшээл зэрэг шалтгаанаар санал авах байр руу очих боломжгүй иргэдийн санал өгөх эрхийг хангах арга хэрэгсэл юм. Энэхүү зохицуулалт нь “сонгуулийн хүртээмж” болон “тэгш оролцоо”-ны зарчмыг хангахын зэрэгцээ ардчилсан сонгуулийн суурь зарчим болох ерөнхий, шууд, нууц санал хураалтын эрхийг баталгаажуулах зорилготой байдаг. Гэвч улс орон бүрийн эрх зүйн орчин, хэрэгжилтийн аргачлал харилцан адилгүй байна.

### АСДОУХ-ийн Дотоодод шуудангаар санал өгөх зохицуулалтын дэлхийн улс орнуудын харьцуулсан өгөгдөл:

Зөөврийн санал хураалт (mobile ballot box voting) нь сонгуулийн ирц, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх зорилготой тусгай санал хураалтын хэлбэр бөгөөд эрүүл мэндийн шалтгаан, хөдөлгөөний бэрхшээл, өндөр нас зэрэг шалтгаанаар санал авах байр руу очих боломжгүй сонгогчдод санал өгөх нөхцөл бүрдүүлдэг. АСДОУХ-ийн өгөгдлийн дагуу, 2021 оны байдлаар нийт 204 улсын 31.9 хувь буюу 65 улс зөөврийн санал хураалтын зохицуулалттай байхад, 68.1 хувь буюу 139 улс ийм хэлбэрийг хэрэгжүүлдэггүй байна (International IDEA, 2021).

#### Хүснэгт 4. Бүс нутгийн хэмжээнд зөөврийн санал хураалтын (mobile voting) зохицуулалт, 2021 оны байдлаар

Бүс нутаг	“Тийм” -зөөврийн санал өгөх боломжтой улс орны тоо, хувь	“Үгүй” -зөөврийн санал өгөх боломжгүй улс орны тоо, хувь	Нийт улс орны тоо	Тайлбар
Африк	6 улс 13.3%	39 улс 86.7%	45 улс	Африкийн ихэнх оронд зөөврийн санал хураалтын зохицуулалт байхгүй, хязгаарлагдмал тохиолдолд хэрэгждэг.
Ази	21 улс 42.9%	28 улс 57.1%	49 улс	Азийн зарим улс (жишээлбэл, Энэтхэг, Казахстан, Тайланд) зөөврийн санал хураалт явуулдаг бол бусад улсад байхгүй.
Европ	28 улс 62.2%	17 улс 37.8%	45 улс	Европын орнуудад зөөврийн санал хураалт харьцангуй өргөн хэрэглэгддэг, тухайлбал Финланд, Литва, ХБНГУ зэрэг улсууд.
Америк	7 улс 16.7%	35 улс 83.3%	42 улс	Америк тивийн ихэнх улс (АНУ, Канад, Аргентин гэх мэт) зөөврийн санал хураалт ховор хэрэглэдэг.
Номхон далайн орнууд	3 улс 16.7%	15 улс 83.3%	18 улс	Австрали, Шинэ Зеланд зэрэг цөөн оронд л зөөврийн санал хураалтын эрх зүйн зохицуулалт байдаг.
Дэлхийн дундаж	65 улс 31.9%	139 улс 68.1%	204 улс	Дэлхий даяар зөөврийн санал хураалтын зохицуулалт 3 орны 1-д (ойролцоогоор гуравны нэг) улсад хүчин төгөлдөр байна.

Эх сурвалж: International IDEA. Global data on Special Voting Arrangements (SVA), 2021.  
Судлаачийн ангилан боловсруулснаар.

Бүс нутгаар нь авч үзвэл, Европын орнуудад зөөврийн санал хураалтын зохицуулалт хамгийн өргөн тархсан бөгөөд нийт 45 улсаас 28 (62.2%) нь ийм хэлбэрийн санал хураалтыг хуульчилсан байна. Энэ нь Европын улс орнуудын дунд сонгуулийн хүртээмж, сонгогчийн оролцоог тэгш хангах институцийн уламжлал, ардчиллын өндөр түвшинтэй холбоотой гэж судлаачид (International IDEA, 2021) тайлбарладаг. Харин Ази тивд нийт 49 улсаас 21 (42.9%) нь зөөврийн санал хураалтыг зөвшөөрдөг бөгөөд энэ нь бүс нутгийн түвшинд харьцангуй дунд түвшинд тооцогдоно. Энэтхэг, Казахстан, Тайланд зэрэг оронд зөөврийн санал хураалт

хэрэгждэг бол БНСУ зэрэг өндөр технологийн орнууд энэ хэлбэрийг ашигладаггүй нь цахим болон урьдчилсан санал хураалтын өргөн хэрэглээтэй холбоотой гэж үзэж болно. Африкийн бүсэд зөөврийн санал хураалт хамгийн хязгаарлагдмал бөгөөд 45 улсаас ердөө 6 (13.3%) улсад л хуульчилсан зохицуулалт бий. Энэ нь институцийн чадавх сул, логистикийн хүндрэл болон хууль эрх зүйн зохицуулалтын дутмаг байдалтай холбоотой гэж судалгаанд (International IDEA, 2021) дүгнэжээ. Америк болон Номхон далайн бүсүүдэд (хоёуланд нь 16.7%) энэхүү хэлбэр мөн хязгаарлагдмал байдлаар хэрэгждэг. Гэхдээ Австрали, Шинэ Зеланд зэрэг орон сонгуулийн хүртээмжийн бодлогын хүрээнд зөөврийн санал хураалтыг хэрэгжүүлдэг байна.

Улмаар, бүс нутгуудыг харьцуулбал, Европ тив зөөврийн санал хураалтыг хамгийн өргөн хүрээтэй хэрэгжүүлж байгаа бол Африк, Америк, Номхон далайн бүсэд энэ хэлбэр бараг хэрэгждэггүй байна. Энэхүү ялгаа нь улс төрийн байгууллын хөгжил, сонгуулийн удирдлагын чадавх, технологийн дэвшил, мөн сонгуулийн хүртээмжийг хангах төрийн бодлого зэрэг хүчин зүйлтэй нягт уялдаатай байна (International IDEA, 2021).

Дараагийн хүснэгтээр Финланд, БНСУ, Литва Улсын зөөврийн саналын хайрцагт санал хураах зохицуулалтыг АСДОУХ-ийн өгөгдөлд хэрхэн тодорхойлогдсон болохыг судалж дараагаар нь улс бүрийн зохицуулалтыг хууль тогтоомжийн хүрээнд нарийвчлан авч үзнэ.

**Хүснэгт 5. Зөөврийн хайрцагт санал өгөх (mobile ballot box) эрх зүйн зохицуулалт: Финланд, БНСУ болон Литва Улсын харьцуулалт**

Улс	Боломжтой эсэх	Хэн санал өгөх эрхтэй вэ?	Санал өгөх хугацаа	Хууль, эх сурвалж	Тайлбар
Финланд Улс	Тийм	Эрүүл мэндийн байдлын улмаас гэрээсээ гарах боломжгүй сонгогч урьдчилан санал өгөх эрхтэй.	Сонгуулийн өдрөөс өмнөх 11 дэх өдрөөс 5 дахь өдөр хүртэл санал өгөх боломжтой.	Сонгуулийн тухай хууль (Election Act), 1998 оны 48, 55 дугаар зүйл; 2016 онд нэмэлт орсон.	-
БНСУ	Үгүй	Санал өгөх эрхтэй, жагсаалтад бүртгэгдсэн сонгогч, (хөлөг онгоцонд зорчих эсхүл зорчихоор төлөвлөж буй далайчид).	-	Төрийн албан хаагчийн сонгуулийн тухай (Public Official Election Act) хуулийн 38 дугаар зүйл.	-
Литва Улс	Тийм	Эрүүл мэндийн шалтгаан эсхүл өндөр наснаас үүдэн сонгуулийн өдөр санал авах байр руу очих боломжгүй сонгогч урьдчилан санал өгөх эрхтэй.	Сонгуулийн өдрөөс өмнөх Лхагва, Пүрэв гарагт санал хураалт явагдана.	Сеймацийн сонгуулийн тухай хууль (Law on Elections to the Seimas), 1992 оны 67 <sup>1</sup> дүгээр зүйл; 2016 онд нэмэлт орсон.	-

Эх сурвалж: International IDEA. Global data on Special Voting Arrangements (SVA), 2021.  
Судлаачийн ангилан боловсруулснаар

### Бүгд Найрамдах Финланд Улсын зохицуулалт:

Финланд Улсын Сонгуулийн тухай хууль (Election Act, 714/1998, нэмэлт орсон 2016)–ийн 55 дугаар зүйлд, хөдөлгөөний болон үйл ажиллагааны чадвар нь хязгаарлагдсан сонгогч санал хураалтын байранд очиход хүндрэлтэй гэж үзвэл, өөрийн байнгын оршин суугаа газар буюу гэртээ урьдчилан санал өгөх боломжтой гэж заасан байдаг.

Гэрээр урьдчилан санал өгөх хүсэлтэй сонгогч нь урьдчилсан санал хураалт эхлэхээс өмнө тухайн нутаг дэвсгэрийн төв сонгуулийн хороонд (keskusvaalilautakunta) бичгээр

мэдэгдэх ёстой. Мэдэгдэл нь тодорхой хугацаанд хүргэгдсэн байх шаардлагатай бөгөөд хуульд заасан хугацаанаас хэтэрсэн тохиолдолд хүсэлтийг хүлээн авахгүй.

Санал өгөх үйл явцыг тухайн орон нутгийн сонгуулийн хорооноос томилогдсон хоёр ажилтан (гэрийн санал авах төлөөлөгчид) очиж санал хураалтыг гүйцэтгэнэ. Ажилчид санал авахдаа сонгогчийн биеийн байдалд тохирсон нөхцөлийг бүрдүүлж, саналын нууцлалыг хангах үүрэгтэй. Сонгогчийн хүсэлт, баримт бичгийг хүлээн авсны дараа саналын хуудас, дугтуй, гэрчилгээ зэрэг шаардлагатай материалуудыг тухайн орон нутгийн сонгуулийн байгууллага хүргүүлдэг.

Хэрэв санал өгөх үед сонгогч туслах хүн шаардах бол тэрээр өөрийн сонгосон итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч оролцуулж болох бөгөөд энэ нь сонгогчийн хүслийн дагуу, саналын нууцыг зөрчихгүй нөхцөлд хийгдэх ёстой.<sup>7</sup> Түүнчлэн, энэхүү зохицуулалт нь Финланд Улсын сонгуулийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, сонгогчдын тэгш оролцоог хангах зорилготой бөгөөд Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенц (CRPD)-ийн 29 дүгээр зүйлийн хэрэгжилттэй нийцдэг байна.

### **БНСУ-ын зохицуулалт:**

БНСУ-ын хувьд Төрийн албан хаагчийн сонгуулийн тухай хууль (Public Official Election Act)<sup>8</sup> нь урьдчилан болон гадаад дахь сонгогчийн санал өгөх боломж болон гэрийн нөхцөлд буюу зөөврийн санал хураалтын хэлбэрийг хуульчилсан байна. Тухайлбал, хуулийн 38 дугаар зүйлд “БНСУ-д оршин суудаг бөгөөд санал өгөх эрх бүхий сонгогчдын албан ёсны жагсаалтад бүртгүүлэх эрхтэй аливаа иргэн санал өгөх эрх бүхий сонгогчдын албан ёсны жагсаалт бэлтгэх хугацаанд харьяалах орон нутгийн захирагчид бичгээр “гэрээсээ санал өгөх мэдэгдэл” гаргаж болно. Энэ тохиолдолд мэдэгдлийг бүртгэлтэй шуудангаар илгээх бөгөөд түүний зардлыг төр эсхүл харьяалах орон нутгийн захиргаа хариуцна” хэмээн зохицуулсан байна. Түүнчлэн Ерөнхийлөгчийн сонгууль, эсхүл Үндэсний Ассамблейн гишүүдийн бүрэн эрхийн хугацаа дуусахад явагдах сонгуулийн санал өгөх эрхтэй боловч урьдчилан санал авах байр, эсхүл энгийн санал авах байр дээр очих боломжгүй, хөлөг онгоцонд зорчих эсхүл зорчихоор төлөвлөж буй далайчид нь мөн албан ёсны жагсаалт бэлтгэх хугацаанд харьяалах орон нутгийн захирагчид бичгээр (хөлөг онгоцон дээр санал өгөх мэдэгдэл) гаргаж болох зохицуулалттай байна. Хөлөг онгоцны ангилалд дараах төрөл, зөвшөөрөл бүхий онгоц хамаарч байна. Үүнд:

- 1) дараах төрлийн, БНСУ-ын харьяат хөлөг онгоцны ахмадтай, улсын хуулиар бүртгэгдсэн (эсхүл БНСУ-ын иргэншил олгох нөхцөлтэй түр түрээсийн гэрээгээр бүртгэгдсэн) хөлөг онгоц:
  - a) Далайн алслагдсан загас агнуурын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн дагуу далайн загас агнуурын зөвшөөрөл авсан хөлөг онгоц;
  - b) Далай тээврийн тухай хуулийн 4 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн дагуу зорчигч тээврийн тусгай зөвшөөрөл авсан хөлөг онгоц;
  - c) Далай тээврийн тухай хуулийн 24 дугаар зүйлийн 2 дох хэсгийн дагуу бүртгэлтэй ачаа тээврийн хөлөг онгоц;
- 2) гадаад улсын харьяалалтай боловч БНСУ-ын Далай тээврийн тухай хуулийн 33-р зүйлийн 1-д заасны дагуу БНСУ-д бүртгэгдсэн хөлөг онгоцны удирдлагын компанид харьяалагддаг, ахмад нь БНСУ-ын иргэн байгаа хөлөг онгоц хамаарна.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Финланд Улс: (1998[2016]) Сонгуулийн тухай хууль (Election Act, 714/1998), §55. Хандах: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714>

<sup>8</sup> БНСУ: (1994[2020]). Төрийн албан хаагчийн сонгуулийн тухай хууль (Public Official Election Act), Хандах: [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=53845&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=53845&lang=ENG)

<sup>9</sup> Мөн тэнд.

Дараах хүмүүс өөрийн оршин суугаа газраа (далайчны хувьд хөлөг онгоцон дээр) санал өгч болно. Үүнд:

- 1) цэргийн болон цагдаагийн албан хаагч, удаан хугацаагаар цэргийн бааз эсхүл хөлөг онгоцон дээр байрлаж байгаа бөгөөд хамгийн ойрын санал авах байр хүртэл явах боломжгүй хүн;
- 2) эмнэлэг, сувилал, хорих анги эсхүл саатуулах газар удаан хугацаагаар байрлаж буй хүн;
- 3) хөдөлгөөн хязгаарлагдмал, хүнд биеийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн;
- 4) Үндэсний Сонгуулийн Хорооны журамд заасан, санал авах байр хүрэхэд бэрх алслагдсан арлын оршин суугч;
- 5) Үндэсний Сонгуулийн Хорооны журамд заасан, санал авах байр байгуулах боломжгүй газарт удаан оршин суугч;
- 6) далайчин.

### Бүгд Найрамдах Литва Улсын зохицуулалт:

Литва Улсын Сеймсийн сонгуулийн тухай хууль (Law on Elections to the Seimas, 1992, amended 2016)–ын 67<sup>1</sup> дүгээр зүйлд зөөврийн санал өгөх зохицуулалт тодорхой тусгагдсан байдаг. Тус хуулиар эрүүл мэндийн шалтгаан болон өндөр нас зэргээс үүдэн санал авах байр руу очиж чадахгүй сонгогч санал өгөх эрхтэй гэж заасан бөгөөд санал хураалт сонгуулийн өдрөөс өмнөх Лхагва, Пүрэв гарагт явагдана.

Санал авах ажиллагааг орон нутгийн сонгуулийн комиссын ажилтнууд гэрээр очиж гүйцэтгэдэг бөгөөд саналын нууцлалыг хангах тусгай журам үйлчилдэг. 2016 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр санал авах хугацааг тодорхой болгож, хяналт, ил тод байдлыг сайжруулсан. Дээрх агуулгыг хуульд дараах байдлаар томъёолсон байна. Үүнд:<sup>10</sup>

#### Хүснэгт 6. Литва Улсын шуудангаар санал өгөх журам

67 дугаар зүйл. Шуудангаар санал өгөх журам	
<b>1 дэх хэсэг</b>	Эрүүл мэндийн байдал болон бусад шалтгааны улмаас санал авах байр (санал хураалтын хэсэг)-т очиж санал өгөх боломжгүй иргэн шуудангаар санал өгөх замаар сонгуульд оролцох эрхтэй. Шуудангаар санал өгөх ажиллагаа нь <u>сонгуулийн өдрөөс 5 хоногийн өмнөөс эхэлж, сонгуулийн өдрөөс 1 хоногийн өмнө дуусна.</u> Хэрэв сонгогч тухайн хот, дүүрэг, бүс нутгийн харьяа тойргийн сонгогчдын нэрсийн жагсаалтад бүртгэлтэй бол энэ хугацаа хүчинтэй байна; харин тухайн тойргийн харьяа биш бол санал өгөх ажиллагаа сонгуулийн өдрөөс <u>2 хоногийн өмнө дуусна.</u> Шуудангаар санал өгөхтэй холбоотой бүх зардлыг Төрийн төсвийн хөрөнгөөс санхүүжүүлнэ.
<b>2 дахь хэсэг</b>	Шуудангийн байгууллагын дарга нь шуудангаар санал өгөх ажиллагааг зохион байгуулах хариуцлагыг хүлээнэ. Тэрээр саналын хуудас, баримт бүхий дугуйг хүлээн авах, бүртгэх, хадгалах, тараах, цуглуулах ажиллагаанд хяналт тавих үүрэгтэй. Шуудангийн газар байрлаж буй санал хураалтын хэсгийн хорооны дарга нь тухайн шуудангийн газрын санал хураалтын ажлыг хянах үүрэгтэй бөгөөд шаардлагатай бол бусад санал хураалтын хэсгийн хороодын даргатай хамтран хяналтын зохион байгуулалтыг гүйцэтгэнэ.
<b>3 дахь хэсэг</b>	Шуудангийн газрын дарга нь сонгуулийн тойргийн хорооныхоос зөвшөөрөл авсны үндсэн дээр, саналын хуудас болон баримт дугуйг тараах, цуглуулах үүрэг бүхий шуудангийн ажилтныг томилно. Хэрэв сонгуулийн тойргийн хороо шаардсан тохиолдолд, тухайн ажилтныг үүрэг гүйцэтгэхээс чөлөөлөх үүрэгтэй. Сонгуулийн баримт бичгийг тараах эрх бүхий ажилтан нь сонгуулийн тойргийн хорооны гэрчилгээтэй байх ёстой.

<sup>10</sup> Литва Улс: (1992[2016]) Сеймийн сонгуулийн тухай хууль (Law on Elections to the Seimas), §67<sup>1</sup> Сонгуулийн зохион байгуулалт. Вильнюс: Литвын Сейм. Хандах: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=fhhu5mm3a&documentId=TAIS.241204&category=TAD>

	Ажиглагч эсхүл сонгуулийн хорооны гишүүн нь гэрчилгээгээ үзүүлэн, санал өгч буй иргэний сонгуулийн үнэмлэх болон иргэний үнэмлэхийг шалгах эрхтэй бөгөөд шаардлагатай бол тэмдэглэл хийж, уг тэмдэглэлийг шуудангийн газрын дарга нэн даруй сонгуулийн тойргийн хороонд мэдэгдэх үүрэгтэй. Гэрчилгээгүй ажилтанд саналын баримт бичиг тараах эрх олгохыг хориглоно.
<b>4 дэх хэсэг</b>	Шуудангийн байгууллага нь сонгогч саналын хуудсаа бусдын оролцоогүйгээр нууцаар бөглөж, баримт дугтуйнд хийх боломжтой тусгай өрөө (эсхүл зай) гаргаж өгөх үүрэгтэй. Энэхүү санал өгөх үйл явцыг намууд, улс төрийн байгууллагуудын итгэмжлэгдсэн ажиглагчид ажиглах эрхтэй.
<b>5 дахь хэсэг</b>	Шуудангийн ажилтан нь саналын баримт бичгийг Төв сонгуулийн хорооны баталсан журмын дагуу тараана. Саналын хуудастай хамт шуудангаар санал өгөх зориулалтын дотоод болон гадаад дугтуйг өгнө. Гадаад дугтуйн дээр санал хураалтын хэсгийн хорооны хаягийг шуудангийн ажилтан бөглөнө.
<b>6 дахь хэсэг</b>	Сонгогч саналын нууцыг ханган дараах үйлдлийг хийнэ: 1. саналын хуудсыг бөглөнө; 2. бөглөсөн саналын хуудаснуудыг баримт дугтуйнд хийнэ; 3. баримт дугтуйг битүүмжилнэ; 4. баримт дугтуйг дахин өөр дугтуйнд саналын үнэмлэхтэй хамт хийж битүүмжилнэ.
<b>7 дахь хэсэг</b>	Шуудангийн ажилтнууд саналын баримт бичиг, дотоод болон гадаад дугтуйг <u>сонгуулийн өдрөөс дор хаяж 2 хоногийн</u> өмнө эрүүл мэндийн шалтгаанаар санал авах байр, шуудангийн газар очих боломжгүй сонгогчдын гэрт хүргэнэ. Шуудангийн газрын дарга энэ хүргэлтийн нарийвчилсан хуваарийг үдээс өмнө 12:00 цагаас өмнө баталж, хуулбарыг самбар дээр байрлуулна. Шуудангийн ажилтантай хамт дор хаяж <u>хоёр хорооны гишүүн, мөн ажиглагчид</u> очиж болно. Ийм сонгогчдын жагсаалтыг санал хураалтаас <u>10 хоногийн өмнө</u> хэсгийн хороо Төв сонгуулийн хорооны баталсан маягтын дагуу бүрдүүлнэ. Хэсгийн хороо нь тухайн жагсаалтыг <u>сонгуулийн өдрөөс гурван хоногийн өмнө</u> ирүүлсэн хүсэлтээр нэмэлтээр баталгаажуулж болно. Иргэдийн хүсэлтийг тухайн эмнэлэг, асрамжийн газар, эрүүл мэндийн байгууллагын удирдлага баталгаажуулсан байх шаардлагатай. Энэ жагсаалтад бүртгэлгүй сонгогчийн гэрт саналын материал хүргэхийг хориглоно. Жагсаалтад багтах боломжтой иргэдийн ангилал нь: - хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, - хөдөлгөөний хязгаарлалтай хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, - түр хугацаанд хөдөлмөрийн чадваргүй болсон иргэд, - мөн <u>70 ба түүнээс дээш настай иргэд</u> , хэрэв хүсэлт гаргасан бол, санал өгөх нөхцөлийг хангуулна. Худал мэдээлэл гаргасан албан тушаалтныг холбогдох хуулийн дагуу хариуцлагад татна.
<b>8 дахь хэсэг</b>	Битүүмжилсэн гадаад дугтуй (сонгуулийн үнэмлэх, баримт дугтуй, саналын хуудас багтсан) нь дараах аргаар хүргэгдэнэ: 1. шуудангийн ажилтанд гардуулна; 2. саналын материалыг хүргэсэн шуудангийн ажилтанд гардуулна; 3. эсхүл шуудангийн хайрцагт хийнэ.
<b>9 дэх хэсэг</b>	Гэрийн нөхцөлд санал өгөх үед сонгогчид нөлөөлөх, ятгах, шахалт үзүүлэхийг хориглоно. Биеийн хөдөлгөөнд саадгүй сонгогч саналын хуудсаа өөрийн гараар бөглөж, баримт дугтуйнд хийж, гадаад дугтуйд саналын үнэмлэхийн хамт хийж битүүмжилнэ. Хэрэв сонгогчийн биеийн байдлаас шалтгаалан үүнийг өөрөө гүйцэтгэх боломжгүй бол, тэрээр өөрийн итгэлтэй хүнээр туслуулах эрхтэй, гэвч туслах хүн нь шуудангийн ажилтан, сонгуулийн хорооны гишүүн эсхүл ажиглагч байж үл болно. Энэхүү хүн саналын нууцыг чандлан хадгалах үүрэгтэй.
<b>10 дахь хэсэг</b>	Сонгогчоос битүүмжлээгүй дугтуйг хүлээн авахыг хориглоно.

*Эх сурвалж: Лигва Улсын Сеймасын Сонгуулийн тухай хууль (Law on Elections to the Seimas, 1992, amended 2016), судлаачийн ангилан боловсруулснаар.*

### 1.3. Итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулж санал өгөх зохицуулалттай улс орнууд

Зөөврийн санал хураалт буюу гэрийн нөхцөлд санал өгөх хэлбэр нь эрүүл мэнд, нас, хөгжлийн бэрхшээл зэрэг шалтгаанаар санал авах байр руу очих боломжгүй иргэдийн санал өгөх эрхийг хангах арга хэрэгсэл юм. Энэхүү зохицуулалт нь “сонгуулийн хүртээмж” болон “тэгш оролцоо”-ны зарчмыг хангахын зэрэгцээ ардчилсан сонгуулийн суурь зарчим болох ерөнхий, шууд, нууц санал хураалтын эрхийг баталгаажуулах зорилготой байдаг. Гэвч улс орон бүрийн эрх зүйн орчин, хэрэгжилтийн аргачлал харилцан адилгүй байна.

#### АСДОУХ-ийн Дотоодод шуудангаар санал өгөх зохицуулалтын дэлхийн улс орнуудын харьцуулсан өгөгдөл:

Итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулж санал өгөх (proху voting) нь сонгогч өөрийн өмнөөс итгэмжлэгдсэн хүнээр санал өгөхийг зөвшөөрдөг тусгай санал хураалтын хэлбэр бөгөөд сонгогчийн ирц, оролцоог нэмэгдүүлэх чухал арга хэмжээ гэж үздэг (International IDEA, 2021). Энэхүү зохицуулалт нь саналын нууц, хөндлөнгийн нөлөөллөөс ангид байх зарчимд эрсдэл үүсгэх магадлалтай тул олон улс орон үүнийг хатуу хязгаарлаж ирсэн байна.

2021 оны байдлаар дэлхийн 204 улсаас ердөө 32 улс (15.7%) итгэмжлэлийн санал өгөхийг хуульчилсан бол, 172 улс (84.3%) ийм хэлбэрийг бүрэн хориглосон байна. Энэ нь итгэмжлэлийн санал хураалт нь бусад тусгай санал хураалтын хэлбэрүүдтэй (жишээлбэл урьдчилсан санал хураалт, шуудангаар санал өгөх, зөөврийн санал хураалт) харьцуулахад хамгийн бага тархалттай байгааг харуулж байна (International IDEA, 2021).

#### Хүснэгт 7. Бүс нутгийн хэмжээнд итгэмжлэлээр санал хураалтад оролцох зохицуулалт (2021 оны байдлаар)

Бүс нутаг	“Тийм” итгэмжлэлээр санал өгөх боломжтой улс орны тоо	“Үгүй” итгэмжлэлээр санал өгөх боломжгүй улс орны тоо	Нийт улс орны тоо	Тайлбар
Африк	9 улс 18.8%	39 улс 81.2%	48 улс	Африкийн цөөн тооны улс итгэмжлэлээр санал өгөхийг зөвшөөрдөг, ихэнхдээ тусгай нөхцөл (жишээ нь, гадаадад байх, эрүүл мэндийн шалтгаан)-д хамаарна.
Ази	5 улс 10%	45 улс 90%	50 улс	Азийн орнуудад итгэмжлэлийн санал өгөх хэлбэр маш хязгаарлагдмал бөгөөд зөвхөн зарим улс (жишээ нь, Пакистан, Энэтхэг) хуульчилсан.
Европ	10 улс 22.2%	35 улс 77.8%	45 улс	Европын зарим орон (жишээ нь, Нидерланд, Их Британи) итгэмжлэлээр санал өгөхийг хуульчилсан боловч олон улс энэ хэлбэрийг хязгаарладаг.
Америк	6 улс 14.3%	36 улс 85.7%	42 улс	Америк тивийн ихэнх улс оронд итгэмжлэлийн санал өгөхийг зөвшөөрдөггүй.
Номхон далайн орнууд	2 улс 11.1%	16 улс 88.9%	18 улс	Австрали болон Шинэ Зеланд зэрэг цөөн улс итгэмжлэлээр санал өгөх зохицуулалттай.
Дэлхийн дундаж	32 улс 15.7%	172 улс 84.3%	204 улс	Дэлхий даяар итгэмжлэлийн санал хураалт ердөө тавны нэгээс бага буюу 15.7%-д хуульчилсан байна.

Бүс нутгаар авч үзвэл, Европын улс орнууд итгэмжлэлээр санал өгөх хэлбэр хамгийн түгээмэл (22.2%) байна. Их Британи, Нидерланд зэрэг орон тодорхой нөхцөлд (жишээ нь өвчтэй, хөдөлгөөний хязгаарлалтай, гадаадад байгаа иргэдэд) итгэмжлэлээр санал өгөхийг зөвшөөрдөг бөгөөд хуулиар нарийн зохицуулсан байна. Гэсэн хэдий ч Европын бусад улс орнуудад саналын нууц, хөндлөнгийн нөлөөллийн эрсдэлийн улмаас энэ хэлбэрийг хязгаарлах хандлага давамгайлж байна. Африк (18.8%) болон Америк (14.3%) тивийн улс орнуудад итгэмжлэлийн санал өгөх хэлбэр маш хязгаарлагдмал бөгөөд сонгуулийн байгууллагын чадавх, итгэлцлийн түвшин, хяналтын тогтолцоо сул байдал нь энэ хандлагыг тодорхойлдог. Ази тивд (10%) энэхүү хэлбэрийн хэрэглээ хамгийн бага байгаа нь ихэнх улс орнууд санал өгөх эрхийг зөвхөн сонгогчийн өөрийн биеэр хэрэгжүүлэх ардчилсан зарчимд тулгуурладагтай холбоотой гэж үзэж болно. Номхон далайн бүсийн орнуудаас (11.1%) Австрали болон Шинэ Зеланд нь итгэмжлэлийн санал хураалтын хязгаарлагдмал хэлбэрийг хэрэгжүүлдэг бөгөөд энэ нь алслагдсан бүсийн иргэдийн оролцоог дэмжих зорилготой юм.

Ерөнхийд нь авч үзвэл, дэлхий даяар итгэмжлэлийн санал өгөх хэлбэрийг хэрэгжүүлэгч орнуудын тоо хязгаарлагдмал байгаа нь сонгуулийн ил тод байдал, саналын нууцыг хамгаалах шаардлагын улмаас энэхүү зохицуулалт ардчилсан стандартуудтай заримдаа зөрчилдөж болохыг харуулж байна. Судлаачдын үзэж байгаагаар (International IDEA, 2021) итгэмжлэлийн санал өгөх хэлбэрийг зөвшөөрсөн улс орнууд үүнийг хяналт, итгэмжлэл, танилт, бүртгэлийн нарийн журмаар дэмжин хэрэгжүүлдэг бол, бусад орнууд ийм хэлбэрийг эрс хориглох замаар санал хураалтын шударга байдлыг хамгаалах бодлого баримталж байна.

Дараах хүснэгтэд Финланд, БНСУ болон Литва Улсын итгэмжлэлээр санал өгөх (проху voting) зохицуулалтыг АСДОУХ-ийн “Тусгай санал хураалтын хэлбэрүүдийн дэлхийн өгөгдөл” (International IDEA, 2021) дээр үндэслэн харьцуулан үзүүлэв. Эдгээр орнуудын сонгуулийн тухай хууль, холбогдох эрх зүйн актуудын хүрээнд итгэмжлэлээр санал өгөх хэлбэрийг хуульчилсан зохицуулалт байхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, Финланд, БНСУ, Литва зэрэг улс орнууд сонгуулийн нууц, шударга байдал, биечлэн санал өгөх ардчиллын зарчмыг илүүд үзэж, итгэмжлэлээр санал өгөхийг хуулиар хориглосон улсууд байна.

**Хүснэгт 8. Итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулж санал өгөх (Proху Voting) эрх зүйн зохицуулалт: Финланд, БНСУ болон Литва улсын харьцуулалт**

Улс	Боломжтой эсэх	Хэн санал өгөх эрхтэй вэ?	Санал өгөх хугацаа	Хууль, эх сурвалж	Тайлбар
Финланд Улс	Үгүй	-	-	-	Итгэмжлэлээр санал өгөх хэлбэрийг хуулиар зөвшөөрөөгүй.
БНСУ	Үгүй	-	-	-	Сонгуулийн тухай хуульд итгэмжлэлээр санал өгөх зохицуулалт байхгүй.
Литва Улс	Үгүй	-	-	-	Сонгуулийн тухай хуульд санал өгөхийг зөвхөн сонгогчийн өөрийн биеэр хийхээр хуульчилсан.

**Итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулж санал өгөх зохицуулалт байхгүй орнуудын нийтлэг эрх зүйн шинжүүд**

Итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулж санал өгөх (проху voting) нь сонгогч өөрийн өмнөөс итгэмжлэгдсэн этгээдийг томилж санал өгөх боломжийг олгодог тусгай санал хураалтын хэлбэр бөгөөд зарим улс оронд сонгуулийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх зорилгоор

хэрэглэгддэг. Гэсэн хэдий ч олон улсын хэмжээнд энэ хэлбэр нь саналын нууц, сонгуулийн шударга байдалд сөргөөр нөлөөлж болзошгүй хэмээн үзэн хуулиар хориглодог улсууд их байна. Финланд, БНСУ болон Литва Улсын эрх зүйн зохицуулалтыг судалж үзэхэд, эдгээр орнуудын сонгуулийн тухай хууль, холбогдох дотоод эрх зүйн баримт бичгүүдэд итгэмжлэлээр санал өгөхийг зөвшөөрсөн ямар нэгэн заалт байхгүй байна (International IDEA, 2021).

Финланд Улсын Сонгуулийн тухай хууль (Election Act, 1998, amended 2016)-д сонгогчийн санал өгөх үйлдлийг заавал өөрийн биеэр хийх шаардлагыг хуульчилсан бөгөөд саналын нууц, сонгуулийн шударга байдлыг дээдлэх зарчим давамгайлдаг. Иймд итгэмжлэлийн санал хураалтыг тус улсын сонгуулийн системийн хүрээнд бүрэн хориглосон байдаг (International IDEA, 2021).

БНСУ-ын Сонгуулийн тухай хууль (Public Official Election Act)-д мөн адил итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулж санал өгөх зохицуулалт байхгүй, харин үүний оронд сонгогчдын оролцоог хангах зорилгоор урьдчилсан санал хураалт (early voting) болон шуудангаар санал өгөх (postal voting)-ийн хэлбэрийг нэвтрүүлсэн байна. Энэ нь сонгуулийн үйл явцын ил тод байдал, саналын нууцлалыг бүрэн хамгаалах зорилготой (International IDEA, 2021).

Литва Улсын Сонгуулийн тухай хууль (Law on Elections to the Seimas)-д санал өгөхийг зөвхөн сонгогчийн өөрийн биеэр хийхийг хуульчилж, итгэмжлэлээр санал өгөх хэлбэрийг бүрэн хориглосон байдаг. Энэхүү зохицуулалт нь саналын эрхийг хувь хүний үндсэн эрхийн нэг хэсэг гэж үзэх хандлагыг илэрхийлдэг. Мөн сонгогчийн оролцоо нь биечлэн, ухамсартайгаар хийгдэх ёстой гэсэн ардчиллын үндсэн зарчимд тулгуурладаг (International IDEA, 2021).

Эдгээр гурван улс нь бүгд сонгуулийн ил тод байдал, саналын нууц, хувь хүний хариуцлагыг нэн тэргүүнд тавьдаг улс төрийн соёл, эрх зүйн уламжлалтай улс орнууд юм. Тиймээс итгэмжлэлийн санал хураалт нь тэдний сонгуулийн эрх зүйн орчинд ардчиллын чанарыг сулруулах хүчин зүйл гэж үзэгдэж, хуулиар зөвшөөрөгдөөгүй байна. Иймд АСДОУХ-ийн судалгаанд (International IDEA, 2021), итгэмжлэлийн санал хураалт байхгүй орнуудын нийтлэг эрх зүйн шинж нь:

1. саналын нууц ба шударга байдлын зарчмыг дээдлэх;
2. сонгогчийн оролцоог заавал биечлэн хэрэгжүүлэх шаардлага тавих;
3. сонгуулийн итгэлцлийг хамгаалахын тулд гуравдагч этгээдийн оролцоог хязгаарлах;
4. технологийн болон институцийн дэвшлээр (жишээ нь, урьдчилсан, шуудангийн санал өгөх хэлбэрээр) оролцоог дэмжих хандлага гэх мэтээр тодорхойлсон байна.

## ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. ЦАХИМААР САНАЛ ӨГӨХ ТУХАЙ

Энэ бүлэгт цахимаар санал өгөх (e-voting)-д холбогдох онол, олон улсын судалгаа дахь ангилал, нэр томъёоны тайлбар болон БНЭстУ, Швейцар Улс, БНФУ-ын хууль тогтоомж дахь цахимаар санал өгөхтэй холбоотой зохицуулалтыг харьцуулан судална.

Цахим санал өгөх (e-voting)-ийг АСДОУХ-ийн “Сонгуулийн үйл ажиллагаанд мэдээлэл, харилцаа холбооны технологи (ICT) ашиглах талаарх мэдээллийн сан” тайлангийн нэр томъёоны тайлбарт “Сонгуулийн санал өгөх эсхүл санал тоолох үйлдлийг цахим хэлбэрээр хийх үйл явц” хэмээн тайлбарласан байна (International IDEA, 2016). Ман цахимаар санал өгөхтэй холбоотой дараах нэр томъёог тайлбарласан байна. Үүнд:

### Хүснэгт 9. Цахим санал хураалттай холбоотой нэр томъёоны орчуулга

Англи нэр томъёо	Орчуулга	Тайлбар
<b>Biometric data</b>	Биометрийн өгөгдөл	Хувь хүний царайны хэлбэр, хурууны хээ зэрэг биеийн онцлог шинжийг цахим хэлбэрээр дүрслэн хадгалдаг бөгөөд тухайн хүнийг таних, ялгах зорилгоор ашигладаг.
<b>Certified results</b>	Баталгаажсан санал хураалтын дүн	Сонгуулийн бүх маргааныг шийдвэрлэсний дараа албан ёсоор баталгаажуулж, нийтэд зарласан санал хураалтын эцсийн дүн.
<b>Continuous electoral register</b>	Тасралтгүй сонгогчдын бүртгэл	Сонгогчийн мэдээллийг сонгуулийн хооронд тасралтгүй цуглуулж, шинэчилж байдаг бүртгэлийн арга.
<b>Direct recording electronic (DRE) voting machine</b>	Шууд бүртгэл бүхий цахим санал хураах машин (DRE машин)	Сонгогчид мэдрэгчтэй дэлгэц эсхүл механик товчлуур ашиглан өгсөн саналаа цахимаар бүртгэдэг төхөөрөмж.
<b>Electronic ballot printer (EBP)</b>	Цахим саналын хуудас хэвлэгч төхөөрөмж	Сонгогчийн сонголтыг машин унших боломжтой байдлаар хэвлэн гаргах буюу цахим токен (digital token / electronic token) үүсгэдэг төхөөрөмж. Энэ токеныг тусдаа санал тоолох машинд оруулан автоматаар тоолдог.
<b>Electoral management body (EMB)</b>	Сонгуулийн удирдлагын байгууллага	Сонгууль болон шууд ардчиллын хэрэгслийг зохион байгуулах үүрэг бүхий хууль ёсны байгууллага. Үүнд санал өгөх эрхтэй этгээдийг тодорхойлох, нэр дэвшигчийг бүртгэх, санал хураалт явуулах, санал тоолох болон дүн гаргах зэрэг гол чиг үүргүүд орно.
<b>Electoral register</b>	Сонгогчдын бүртгэл (сонгогчдын нэрсийн жагсаалт)	Санал өгөх эрх бүхий иргэдийн бүртгэл. Зарим улсад “voters’ list” буюу сонгогчдын жагсаалт гэж нэрлэдэг.
<b>Electronic poll books</b>	Цахим санал авах бүртгэлийн дэвтэр	Санал авах байранд ашигладаг сонгогчийн эрхийг шалгах цахим жагсаалт. Цаасан жагсаалтыг орлох буюу түүнтэй хамт хэрэглэдэг.
<b>Electronic tabulation system</b>	Цахим санал тоолох систем	Сонгуулийн албан ёсны дүнг боловсруулах, дамжуулах цахим систем. (“Tabulation of votes” нэр томъёотой холбоотой).
<b>E-voting</b>	Цахим санал хураалт	Сонгуулийн санал өгөх эсхүл санал тоолох үйлдлийг цахим хэлбэрээр хийх үйл явц.
<b>Final results</b>	Эцсийн дүн	Сонгуулийн саналын ихэнх буюу бүх саналын тоололтыг дуусгаж, дүнг тогтоосон үр дүн.
<b>Open source software</b>	Нээлттэй эхийн программ хангамж	Программ хангамжийн эх кодыг хандах боломжтой хэлбэрээр түгээдэг. Лицензийн нөхцөлөөс хамаарч ашиглалт, хуваалцах, өөрчлөхөд хязгаарлалт эсхүл төлбөр шаардагдаж болзошгүй.

Эх сурвалж: International IDEA. ICTs in Elections Database, Glossary. 2016  
Судлаачийн ангилан боловсруулснаар

Цахим санал хураалтын ойлголт нь олон төрлийн, олон янзын хэлбэртэй байдаг. Янз бүрийн нөхцөл бий ч хоёр үндсэн арга хэрэгслийг ашигладаг (European Commission, 2023).

- 1) Алсын цахим санал хураалт (remote e-voting) - интернэт технологи ашиглан (гар утас, компьютер зэрэг төхөөрөмжөөр) хаанаас ч санал өгөх боломж;
- 2) Цахим санал хураалтын машин (electronic voting machines) - шууд бүртгэлтэй санал хураах төхөөрөмж (Direct Recording Electronic machine, DRE) хэлбэрээр санал авах байр, эсхүл бусад нийтийн газарт байрладаг.

Харин сонгогчийн талаас авч үзвэл, цахим санал хураалтын бэрхшээл, эрсдэлийг зохицуулах үндсэн хоёр бүрэлдэхүүн байна (European Commission, 2023):

- 1) материаллаг бус болгох буюу цаасан саналын хуудсыг цахим саналын хуудсаар солих - энэ нь зарим эсхүл бүх сонгогчдод, заавал эсхүл сайн дурын байдлаар хэрэглэгдэж болно.
- 2) санал хураалтыг газарзүйн болон/эсхүл цаг хугацааны хувьд алсын (remote) хэлбэрт шилжүүлэх боломж - өөрөөр хэлбэл, иргэд уламжлалт санал авах байрнаас гадуур, эсхүл сонгуулийн өдрөөс өмнө санал өгөх боломжтой болох.

Эхний бүрэлдэхүүн хэсэг нь бүх төрлийн цахим санал хураалтад нийтлэг байдаг бол хоёр дахь нь зөвхөн зарим хэлбэрт хамаарч байна (European Commission, 2023).

Харин алсын санал хураалт (remote voting) - цахим санал хураалтын олон хэлбэрийн нэг хэсэг нь сонгогчид дараах уламжлалт гурван нөхцөлөөр санал өгөх боломжийг олгодог:

- саналын хуудсыг биечлэн бөглөх;
- санал авах байранд очих;
- зөвхөн сонгуулийн өдөр санал өгөх.

Дээрх гурван уламжлалт нөхцөлийг уян хатан нөхцөлөөр ашигласнаар бүх иргэдэд санал өгөх боломж илүү бүрдэнэ. Түүнчлэн алсын санал хураалтыг дараах гурван төрөлд хуваан авч үздэг (European Commission, 2023). Үүнд:

- хувийн алсын санал хураалт (personal remote voting): сонгогч өөрийн оронд хэн нэгэнд санал өгөхийг хүсэх;
- газарзүйн алсын санал хураалт (geographical remote voting): сонгогч санал авах байр руу очихгүйгээр санал өгөх;
- цаг хугацааны алсын санал хураалт (temporal remote voting): сонгогч сонгуулийн албан ёсны өдрөөс өмнө санал өгөх боломжтой байна.

#### **Хүснэгт 10. Алсын (remote) санал хураалтын төрлүүд**

<b>Газарзүйн (geographical)</b>	<b>Цаг хугацааны (temporal)</b>	<b>Хувийн (personal)</b>
Улсын аль ч санал авах байранд санал өгөх эрхтэй (Тухайлбал, Швед Улс)	Урьдчилсан санал хураалт (Австрали, Шинэ Зеланд Улс)	Итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулж санал өгөх (проху voting) - Франц, Польш (зөвхөн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд)
Тухайн өдөр цахим санал хураалт явагддаг (АНУ-ын зарим мужууд)	2 шаттай урьдчилсан санал хураалт (АНУ-ын Жоржиа муж)	-
-	Хязгаартай урьдчилсан санал хураалт - (Ирланд)	-
Газарзүй болон цаг хугацааны санал хураалтыг хамтад ашигладаг: <ul style="list-style-type: none"> <li>- шуудангаар санал өгөх (Их Британи, Австри, ХБНГУ)</li> <li>- урьдчилсан цахим санал хураалт (БНЭстУ, Швейцар)</li> <li>- улсын аль ч санал авах байранд урьдчилсан санал өгөх (Швед, Финланд)</li> <li>- улс дотор муж хоорондын санал өгөх - тодорхой санал авах байрнуудад (Австрали)</li> </ul>	-	

Эх сурвалж: European Commission, Study on E-Voting practices in the EU (JUST/2021/OP/0002)

Цахим санал өгөх (e-voting) тогтолцоо нь хэрэгжих хугацаа болон орчны зохицуулалтаас хамаарч хоёр үндсэн хэлбэрт ангилагдана. Үүнд:

- 1) сонгуулийн өдөр цахимаар санал өгөх зохицуулалт буюу орчны хувьд (by environment) санал өгөх газраас өөр байршилд (polling-station e-voting ба remote internet voting);
- 2) урьдчилан цахимаар санал өгөх зохицуулалт хамаарах буюу хугацааны хувьд (by timing) санал өгөх үеийн хувьд өөр (e-voting on election day ба advance e-voting).

Орчны хувьд цахим санал хураалт: санал авах байр (polling-station) ба зайнаас/интернэтээр санал өгөх (remote internet voting) хамаарна. АСДОУХ-ийн “Цахим санал хураалт нэвтрүүлэх нь” тайлан болон ЕАБХАБ-ын “Шинэ санал хураалтын технологийн ажиглалтын гарын авлага” судалгаанд цахим санал хураалтын хэлбэрийг орчны хувьд дараах хоёр төрөлд ангилан авч үзсэн байна:

- хянагддаг орчин (Controlled environment) - хяналттай орчинд явагдах цахим санал хураалт гэдэг нь санал өгөх үйл явц нь сонгуулийн удирдлагын байгууллагын (ЕМВ) томилсон ажилтнуудын хяналт дор санал авах байр, санал авах лангуу болон бусад байршилд явагдаж буй тохиолдлыг хэлнэ. Энэ нь уламжлалт санал авах байр, цахим санал хураах машин (DRE гэх мэт) ашигладаг бөгөөд санал хураалтын явц, төхөөрөмжүүдийг сонгуулийн байгууллага хянадаг. Энэ нь уламжлалт цаасан санал хураалттай адил боловч цахим саналын хуудсаар хийгдэнэ (International IDEA, 2011);
- хянагддаггүй орчин (Uncontrolled environment) - хяналтгүй орчинд явагдах цахим санал хураалт нь ямар нэгэн хяналтгүйгээр, сонгуулийн захиргаа хянах боломжгүй төхөөрөмжөөс явагдана. Энэ нь сонгогч хувийн компьютероо ашиглан гэрээсээ, эсхүл гар утас, нийтийн төхөөрөмж ашиглан хаанаас ч санал өгөх боломжтой байхыг илэрхийлнэ. Санал хураалтын энэ хэлбэр нь хүртээмжийг нэмэгдүүлдэг ч сонгогчид ирэх дарамт, гэр бүлийн санал өгөх, төхөөрөмжийн аюулгүй байдал, саналын бүрэн бүтэн байдлын эргэлзээ, сонгуулийн байгууллагын хяналт байхгүй зэрэг сул талтай. Энэ хэлбэр нь журам, процедурын хувьд шуудангаар санал өгөх аргачлалтай төстэй (International IDEA, 2011).

Зарим улс оронд хяналттай болон хяналтгүй хоёр хэлбэрийг зэрэг санал болгож, сонгогчдод өөрийн хүссэн аргыг сонгох боломж олгодог (Masterson, 2024).

Хугацааны хувьд цахим санал хураалт: сонгуулийн өдөр ба урьдчилан/түрүүлж санал өгөх (advance or early e-voting)-ийг ойлгоно. Цахим санал хураалтын системүүд дараах байдлаар санал өгөхийг зөвшөөрдөг:

- зөвхөн сонгуулийн өдөр санал өгөх (e-voting on election day) – уламжлалт хэлбэрийг хадгалсан буюу бүх санал тодорхой нэг өдөр өгөгдөнө. Энэ нь хяналттай орчинд явагдах эсэхээс үл хамааран сонгуулийн өдөрт төвлөрнө (International IDEA, 2011);
- сонгуулийн өдрөөс өмнө санал өгөх (advance/temporal e-voting) – олон улс орон, ялангуяа зайнаас санал өгөх (remote e-voting) системийг ашигладаг улсууд (жишээ нь, БНЭстУ) сонгогчдод сонгуулийн өдрөөс өмнө санал өгөх боломж олгодог. Энэ тохиолдолд санал өгөх хэлбэр нь географийн хувьд (орон зай) болон хугацааны хувьд (сонгуулийн өдрөөс өөр) давхар ялгаатай байна (European Commission, 2023). Зарим улсын системд урьдчилсан санал өгөх хугацаа нь санал авах байр нээгдэхээс цөөн хэдэн цагийн өмнө хаагддаг бөгөөд ингэснээр давхар санал өгөхөөс (dual voting) сэргийлдэг (жишээлбэл, БНЭстУ) байна.

Сонгуулийн өдөр цахимаар санал өгөх зохицуулалт буюу орчны хувьд (by environment) болон урьдчилан цахимаар санал өгөх зохицуулалт нь зорилт, хэрэгжилт, институцийн зохион

байгуулалтын хувьд тодорхой ялгаатай бөгөөд улс орнуудын ардчилал, технологийн хөгжлийн түвшинг илтгэдэг үзүүлэлт болдог (International IDEA, 2021).

- 1) Сонгуулийн өдөр цахимаар санал өгөх зохицуулалт: Сонгуулийн өдөр цахим санал өгөх хэлбэр нь санал хураалтын үндсэн өдрөөр явагддаг бөгөөд санал авах ажиллагаа цахим төхөөрөмжүүдээр дамжуулан хэсгийн хороодод төвлөрөн зохион байгуулагддаг. Энэ хэлбэр нь уламжлалт санал хураалтын хугацааг өөрчлөхгүй, харин дүн гаргах хурдыг нэмэгдүүлэх, санал тоолох үйл явцыг автоматжуулах зорилготой байдаг. Хамгийн төлөөлөлтэй жишээнд Бразил, Энэтхэг, Филиппин, Венесуэл зэрэг улсууд багтдаг. Эдгээр улсад санал хураалт төвлөрсөн цахим төхөөрөмж (Electronic Voting Machine, EVM) ашиглан зохион байгуулагддаг бөгөөд санал хураалт зөвхөн сонгуулийн өдөр явагддаг. Энэ системийн давуу тал нь санал тоолох хурд, хяналтын үр нөлөө, зардлын хэмнэлт боловч сул тал нь системийн доголдол, программын алдаа, төвлөрсөн хяналтын эрсдэл, итгэлцлийн дутагдал юм (OSCE/ODIHR, 2019). Энэхүү хэлбэр нь сонгуулийн технологийг орон нутгийн түвшинд төвлөрүүлэх, хүний хүчин зүйлийг хязгаарлах зорилгоор илүү хөгжиж ирсэн боловч оролцооны уян хатан байдал болон сонгогчийн хувийн хяналт харьцангуй сул байгаагаараа урьдчилсан цахим санал хураалтаас ялгаатай байдаг (Norris, 2014).
- 2) Саналаа урьдчилан цахимаар өгөх зохицуулалт: Саналаа цахимаар урьдчилан өгөх хэлбэр нь санал хураалтыг сонгуулийн өдрөөс өмнө цахим хэлбэрээр зохион байгуулахыг зөвшөөрдөг тогтолцоо юм. Энэ нь ихэвчлэн алсаас буюу гадаадад оршин суугаа сонгогчдод, эсхүл тусгай нөхцөлд байгаа иргэдэд зориулсан дижитал оролцооны механизм болдог. Энэхүү хэлбэрийг БНЭстУ 2005 оноос эхлэн бүх нийтийн түвшинд амжилттай хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд санал өгөх хугацаа сонгуулийн өдрөөс 5-10 хоногийн өмнө үргэлжилдэг. БНЭстУ-ын системд санал хураалтыг цахим гарын үсэг (digital ID) болон блокчейн шифрлэлтийн технологиор баталгаажуулж, саналын нууцлал болон давтан санал өгөх шалгалтыг технологийн аргаар хангасан байдаг (Robert Krimmer., 2017). Мөн Швейцарын зарим кантон, Канадын орон нутгийн түвшний сонгуульд ижил төстэй хэлбэр хэрэглэгдэж байгаа бөгөөд эдгээр нь гадаад дахь сонгогчдын оролцоог нэмэгдүүлэх, сонгуулийн хүртээмжийг өргөжүүлэх зорилготой гэж үздэг (International IDEA, 2021). Гэвч энэхүү систем нь кибер аюулгүй байдал, саналын нууцлал, саналын бүртгэлийн баталгаажуулалт зэрэг өндөр түвшний хяналтын шаардлагыг дагуулдаг бөгөөд үүнээс шалтгаалан зарим улс (жишээлбэл, Нидерланд, Норвег) туршилтын дараа цахим санал хураалтыг зогсоосон жишээ байдаг (OSCE/ODIHR, 2019).

Эдгээр хоёр хэлбэрийг харьцуулан үзэхэд дараах гол ялгаа илэрхий байна. Сонгуулийн өдөр цахим санал өгөх хэлбэр нь төвлөрсөн санал хураалтын загвар бөгөөд сонгуулийн өдрөөр хязгаарлагддаг, харин урьдчилан цахим санал өгөх хэлбэр нь зайнаас (remote) буюу уян хатан, хүртээмжтэй оролцооны загвар юм. Нээдүгээр хэлбэр нь сонгуулийн ил тод байдал, хяналтын төвлөрөлд давуу талтай байхад, хоёрдугаар хэлбэр нь оролцоо болон хүртээмжийг нэмэгдүүлэх чиглэлд илүү үр дүнтэй байдаг байна. Тиймд судалгааны ажлын энэ бүлэг 2.1 дүгээр дэд бүлэг буюу “Сонгуулийн өдөр цахимаар санал өгөх тогтолцоо”; 2.2 дугаар дэд бүлэг буюу “цахимаар саналаа урьдчилан өгөх зохицуулалт” гэх дэд бүлгээс бүрдэж харьцуулсан судлахаар сонгосон БНЭстУ, Швейцар Улс, БНФУ-ын хууль тогтоомж дахь зохицуулалтыг хамруулж үзнэ.

Доорх хүснэгтэд 2023 оны 2 дугаар сарын байдлаарх “Дэлхий дахинд цахим санал хураалт ашиглах байдал” (Use of E-voting Around the World)-ын мэдээллийг 178 улсын хамруулсан хэлбэрээр харуулав (International IDEA, 2023).

**Хүснэгт 11. Дэлхий дахинд цахим санал хураалт ашиглах байдал (2023 оны байдлаар)**

Тайлбар	Хувь (%)
Цахим санал хураалтыг үндэсний болон/эсхүл дэд түвшний (орон нутгийн) сонгуулиудад ашигладаг улс (E-voting is used in national and/or sub-national elections)	19% 34 улс
Цахим санал хураалт ашигладаггүй боловч боломжийн судалгаа эсхүл туршилт хийж буй улс (E-voting is not used but feasibility studies and/or tests are being carried out)	15% 27 улс
Өмнө нь цахим санал хураалт хэрэглэж байсан ч одоо хэрэглэхээ больсон улс (E-voting had been used but has been abandoned)	6% 11 улс
Цахим санал хураалтыг огт ашиглаж байгаагүй улс (E-voting has never been used)	60% 106 улс
Судалгаанд хамрагдаагүй улс (Countries not covered by research)	-

Эх сурвалж: International IDEA. Use of E-Voting Around the World. 2023  
Судлаачийн ангилан боловсруулснаар

Дээрх хүснэгтээс харахад, мэдээллийн санд бүртгэгдсэн 178 улсаас 19 хувь буюу 34 улс үндэсний болон/эсхүл дэд (орон нутгийн) түвшинд цахим санал хураалт (e-voting) ашиглаж байна. Харин 15 хувь нь цахим санал хураалтыг ирээдүйд ашиглах боломжийг судлах зорилгоор судалгаа болон туршилт хийж байна. Харин 11 улс (6%) цахим санал хураалтыг хэрэглэхээ больсон байна. Энэ шийдвэрийн гол шалтгаануудын нэг нь санал хураалтын итгэлцэл ба аюулгүй байдлын талаарх болгоомжлол юм (International IDEA, 2023).

Харьцуулсан судалгааны энэ бүлэгт сонгогдсон улс орнуудын хувьд дараах ангилалд хамаарч байна. Үүнд:

**Хүснэгт 12. БНЭстУ, БНФУ, Швейцар Улс дахь цахим сонгуульд эрх зүйн орчин**

Улс	Цахим санал хураалт (E-voting) байгаа эсэх	Зохицуулж буй хууль тогтоомж	Сонгуулийн удирдлагын байгууллага (ЕМВ) оролцдог ямар нэг сонгуульд цахим санал хураалт одоогоор хэрэглэгдэж байна уу?
БНЭстУ	Тийм	Сонгуулийн тухай хуулийн 7 <sup>1</sup> дүгээр бүлэг	Үндэсний хэмжээний сонгуульд (төрийн албан тушаалын сонгууль эсхүл шууд ардчиллын санал асуулга гэх мэт) хэрэглэдэг. Мөн улс төрийн үр дүнтэй орон нутгийн (дэд түвшний) сонгуульд, тухайлбал бүс нутгийн хууль тогтоох байгууллага эсхүл гүйцэтгэх байгууллагын сонгуульд хэрэглэдэг.
Швейцар Улс	Тийм	Улс төрийн эрхийн тухай журам (Ordinance on Political Rights, PoRO) болон Цахим санал хураалтын тухай Холбооны Канцелярын журам (Federal Chancellery Ordinance on Electronic Voting, OEV)	Үндэсний сонгуульд (төрийн албан тушаалын сонгууль эсхүл шууд ардчиллын санал асуулга гэх мэт) болон засаг захиргааны нэгжийн сонгуульд хэрэглэдэг.
БНФУ	Тийм	БНФУ-ын Сонгуулийн тухай хуулийн R.176-3-5 дугаар зүйл	Үндэсний сонгуульд (төрийн албан тушаалын сонгууль эсхүл шууд ардчиллын санал асуулга гэх мэт) хэрэглэдэг. Мөн бусад сонгуульд, тухайлбал үйлдвэрчний эвлэлийн удирдагчдын сонгууль, улс төрийн үр дагаваргүй санал асуулгад хэрэглэдэг.

Эх сурвалж: Судлаачийн ангилан боловсруулснаар.

## БНЭстУ-ын зохицуулалт:

БНЭстУ нь дэлхийн хэмжээнд цахим санал хураалтыг нэвтрүүлсэн цөөн улс орны нэг бөгөөд Сонгуулийн тухай хуулийн 7<sup>1</sup> дүгээр бүлэг 48<sup>2</sup>-48<sup>12</sup> дугаар зүйлд “цахим сонгууль”-тай холбоотой харилцааг зохицуулсан.<sup>11</sup> Хуулийн 7<sup>1</sup> дүгээр бүлэг нь 2012 онд батлагдаж, 2024 онд кибер аюулгүй байдал, аудит, ил тод байдалд холбогдуулан шинэчилсэн найруулга хийсэн байна.

Цахим санал хураалт нь Төрийн сонгуулийн алба (State electoral office)-ны хяналт дор цахим санал хураалтын системээр явагддаг. Хуулийн 48<sup>2</sup> дугаар зүйлд заасны дагуу “Цахим санал хураалтын систем нь цахим аргаар өгсөн санал бүрийг зөв тооцох, эсхүл хүчингүй болгох, дүнг зөв тусгах үүрэг бүхий байна. Мөн зөвхөн санал өгөх эрх бүхий сонгогч санал өгөх боломжтой байх бөгөөд санал хураалтын дүнг зөвхөн санал өгөх эрхтэй иргэдийн саналаас бүрдүүлэх” зохицуулалттай байна. Цахим хэлбэрийг үл харгалзан сонгогч санал хураалтад өөрөө оролцох ёстой. Үндэсний сонгуулийн хороо (National electoral committee) нь 1) сонгогчийг танихад ашиглах цахим таних арга хэлбэрүүд (e-ID, ID-kaart); 2) цахим санал хураалтын техникийг шаардлагыг тогтоох үүрэгтэй.

Цахим санал хураалттай холбоотойгоор Төрийн сонгуулийн алба нь дараах үүргийг гүйцэтгэдэг. Үүнд:

- цахим санал хураалтын системийн мэдээллийн аюулгүй байдлын бодлого, цахим санал хураалтын протоколын багц болон техникийн удирдамжийг батална;
- цахим санал хураалтад саад учруулж буй аливаа доголдол (incident) хуулийн дагуу шийдвэрлэнэ;
- цахим санал хураалтын системийн туршилтын санал хураалтын хуваарь, цар хүрээ, үр дүнг баталж, үр дүнгийн талаар тайлан нийтэлнэ;
- цахим санал хураалтын системд аудит хийнэ. Аудитын явцад мэдээллийн системийн аудитор туршилтын санал хураалт, системийн бүрэн бүтэн байдал, мөн төрийн сонгуулийн албаны үйл ажиллагаа нь хууль болон цахим санал хураалтын баримт бичигтэй нийцэж буй эсэхийг шалгана.

Хуулийн 7<sup>1</sup> дүгээр бүлэг 48<sup>3</sup>-48<sup>12</sup> дугаар зүйлд<sup>12</sup> заасан “цахим сонгууль”-тай холбоотой харилцааг процессын дарааллаар дараах байдлаар тайлбарлах боломжтой байна.

### Хүснэгт 13. Цахим санал хураалтад холбогдох БНЭстУ-ын зохицуулалт

Хуулийн заалт	Зохицуулалт
48 <sup>3</sup> дугаар зүйл. Цахим санал хураалтыг бэлтгэх журам	Сонгуулийн өмнө Төрийн Сонгуулийн Алба дараах бэлтгэлийг хийнэ: <ul style="list-style-type: none"><li>- сонгогчдын жагсаалтыг цахим системд өдөр бүр шинэчлэх;</li><li>- цахим саналыг шифрлэх болон санал нээх нууц түлхүүрийг тохируулах;</li><li>- олон нийтэд нээлттэй туршилтын санал хураалт (public test voting) зохион байгуулах;</li><li>- санал өгөх болон санал шалгах систем (application)-ийг түгээмэл үйлдлийн системд зориулан бүтээж, харааны бэрхшээлтэй сонгогчдод дэмжлэг үзүүлэх боломжийг хангах;</li><li>- туршилтын дараа системийг өмнөх төлөвт сэргээх.</li></ul> Эдгээр алхам нь цахим санал хураалтыг ил тод, баталгаатай, техникийн хувьд шалгагдсан байдлаар эхлүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлнэ.
48 <sup>4</sup> дүгээр зүйл. Цахим санал хураалтын систем	(1) Цахим санал хураалтын систем дараах бүрэлдэхүүн хэсэгтэй байна: <ol style="list-style-type: none"><li>1. Сонгогчийн хэсэг - сонгогч санал өгөх систем (application) ашиглан өөрийн сонголтыг хийж, саналын өгөгдлийг шифрлэж, цахим гарын үсгээр баталгаажуулж, энэхүү хэсгийн 3 дахь заалтад дурдсан санал хүлээн авагч хэсэг (collector component) рүү илгээхийг зөвшөөрдөг бүрэлдэхүүн хэсэг;</li></ol>

<sup>11</sup> БНЭстУ: (2002[2024]). Сонгуулийн тухай хууль (Riigikogu Election Act). §48<sup>2</sup>-48<sup>12</sup>. Хандах: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/501102024002/consolide>

<sup>12</sup> Мөн тэнд.

	<p>2. Санал шалгах хэсэг - сонгогч өөрийн цахим санал бүрэн дамжиж, цахим санал хураалтын системд хүрсэн эсэхийг баталгаажуулж шалгах боломжийг олгодог бүрэлдэхүүн хэсэг;</p> <p>3. Санал хүлээн авагч хэсэг (collector component) - сонгогчид цахим санал илгээх боломжийг олгож, цахим санал хүлээн авдаг хэсэг бөгөөд энэхүү хэсэг нь санал өгсөн сонгогчийн илгээсэн саналын бүрэн бүтэн байдлыг шалгах хүсэлтэд хариу өгөхөөс гадна, санал хураалтын хайрцгийн (electronic ballot box) эх кодыг үйлчилгээ үзүүлэгч талаас дижитал гарын үсгээр баталгаажуулж, санал хураалтын хайрцаг болон лог файлыг боловсруулагч хэсэгт илгээдэг;</p> <p>4. Боловсруулагч хэсэг (processor component) - санал хураалтын хугацаанд хүлээн авсан цахим саналуудыг боловсруулж, дижитал гарын үсэг болон өгөгдлийн бүрэн бүтэн байдлыг шалгах, мөн нэг сонгогчийн зүгээс илгээсэн давхардсан саналуудыг илрүүлж хамгийн сүүлийн санал үлдээх, цаасан санал өгсөн сонгогчдын цахим саналыг хүчингүй болгох зэрэг үйлдлийг гүйцэтгэдэг. Мөн энэ хэсэг нь цахим саналд агуулагдах хувийн мэдээллийг устгаж саналыг хувийн мэдээллийг салгах (анонимжуулах)<sup>13</sup>, саналын өгөгдлийг сонгуулийн тойргоор ангилах, саналын дарааллыг санамсаргүй болгох (криптограф)<sup>14</sup> аргаар саналыг холих (mixing), улмаар санал тоолох хэсэг рүү илгээх боломжийг олгодог;</p> <p>5. Санал уншигч хэсэг (reader component) – хувийн мэдээллийг салгах (анонимжуулсан), саналын дарааллыг санамсаргүй болгох (криптограф) аргаар хольсон саналуудыг нээж, цахим санал хураалтын үр дүнг нэгтгэн гаргах боломжийг олгодог бүрэлдэхүүн хэсэг.</p> <p>(2) Мэдээллийн системийн аудитор нь цахим санал хураалтын системийн туршилтын санал хураалт, системийн бүрэн бүтэн байдал болон Төрийн Сонгуулийн Албаны үйл ажиллагаа нь хууль болон цахим санал хураалтын техникийн баримт бичигтэй нийцэж байгаа эсэхийг шалган баталгаажуулна. Төрийн Сонгуулийн Алба нь цахим санал хураалтын системийн аудит явуулах тухай зохих гэрээг байгуулна.</p> <p>(3) Цахим санал хураалтын систем дараах үйлчилгээнүүдийг ашиглана:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Таних үйлчилгээ (identification service) - сонгогчийг танихад ашиглагддаг үйлчилгээ;</li> <li>2. Цахим гарын үсгийн үйлчилгээ (signature service) - гарын үсэг үүсгэх төхөөрөмжид суурилсан бөгөөд сонгогч гарын үсэг зурахад туслах, мөн цахим гарын үсгийн онлайн баталгаажуулалтын гэрчилгээний төлөвийг шалгах (Online Certificate Status Protocol) үйлчилгээг үзүүлдэг;</li> <li>3. Бүртгэлийн үйлчилгээ (registration service) - санал хураалтын санал хүлээн авагч хэсэг (collector component)-т амжилттай хүлээн авсан шифрлэгдсэн, гарын үсэг зурсан санал бүрийг бүртгэж, хүчин төгөлдөр болгож, үүний явцад цагийн тамга (timestamp) үүсгэдэг үйлчилгээ.</li> </ol> <p>(4) Төрийн Сонгуулийн Алба нь таних, гарын үсгийн болон бүртгэлийн үйлчилгээг үзүүлэхийн тулд холбогдох үйлчилгээний гэрээг байгуулж болно.</p>
<p>48<sup>5</sup> дугаар зүйл. Цахим санал хураалтын журам</p>	<p>(1) Сонгогч нь энэ хуулийн §38-ын 2 дугаар хэсгийн 4 дэх заалтад заасан өдрүүдэд, мөн §48<sup>2</sup> дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан системийг ашиглан цахим аргаар санал өгөх эрхтэй байна.</p> <p>(2) Цахим санал хураалтын системд сонгогчийн хувийн таних байдлыг “Хувийн баримт бичгийн тухай хууль”-д заасан цахим таних баримт бичгийн (digital identification document) тусламжтайгаар баталгаажуулна. Цахим санал хураалтын систем нь зөвхөн санал өгөх эрх бүхий сонгогчид санал өгөх боломжийг олгох бөгөөд санал хураалтын дүнд зөвхөн санал өгөх эрхтэй иргэдийн санал багтах ёстой.</p> <p>(3) Цахим санал хураалтын системд сонгогчийн таних байдлыг мөн адил хүчин төгөлдөр цахим таних хэрэгсэл (equivalent electronic identification means)-ээр</p>

<sup>13</sup> Анонимжуулсан (Anonymized) - Санал өгсөн иргэний хувийн мэдээлэл (нэр, ID, хаяг гэх мэт) болон түүний өгсөн саналын хоорондын холбоог бүрэн салгаж, тухайн саналыг “нэргүй” болгох үйл явц юм. Ингэснээр хожим хэн ямар санал өгснийг хэн ч тодорхойлох боломжгүй болно. Энэ нь саналын нууцлал (voting secrecy)-ыг хангах үндсэн арга.

<sup>14</sup> Криптографийн аргаар хольсон (Cryptographically mixed) - Энэ нь саналын өгөгдлийг тоолохоос өмнө криптографийн алгоритмаар санамсаргүй байдлаар дахин дараалуулах (mixing) буюу холих процессыг хэлнэ. Ингэснээр санал өгсөн дараалал болон санал өгөгчийн дарааллын уялдаа байхгүй болдог. Өөрөөр хэлбэл, “анонимжуулалт” нь хувийн мэдээллийг салгах, харин “криптографийн холилт” нь саналын дарааллыг санамсаргүй болгох гэсэн хоёр шатлалтай хамгаалалтын арга байна.

	<p>баталгаажуулж болно. Ийм цахим таних хэрэгсэл нь Европын Парламент болон Зөвлөлийн 2014 оны 8 дугаар сарын 28-ны өдрийн 910/2014 тоот журам (“Цахим таних болон цахим гүйлгээний итгэмжлэл, үйлчилгээний тухай журам”)–ын 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн (с) дэх заалтад заасан “өндөр баталгааны түвшин” (assurance level high)-ийг хангасан байх ёстой. Мөн “Цахим таних болон итгэмжлэл, үйлчилгээний тухай хууль”-д заасан цахим таних схемийн баталгааны түвшин, түүний шийдвэр хүчин төгөлдөр байх шаардлагатай.</p> <p>(4) Сонгогчийг таньсны дараа түүний оршин суугаа газрын сонгуулийн тойргийн нэр дэвшигчдийн нэгдсэн жагсаалтыг харуулна.</p> <p>Нэгдсэн жагсаалтыг харуулахдаа нэр дэвшигч бүрт ижил нөхцөлийг хангах ёстой.</p> <p>(5) Сонгогч өөрийн оршин суугаа тойргийн нэр дэвшигчдээс санал өгөх хүнийг сонгоно. Цахим санал өгөх систем нь санал өгөхдөө санал шифрлэх түлхүүрийг ашиглан сонгогчийн саналыг шифрлэнэ. Сонгогч “Цахим таних болон итгэмжлэл, үйлчилгээний тухай хууль”-д нийцүүлэн цахим гарын үсгээр саналаа баталгаажуулна.</p> <p>(6) Цахим санал хураалтын систем нь санал хүлээн авсны дараа сонгогчид санал хүлээн авсны баталгааг (confirmation) илгээнэ.</p>
<p>48<sup>6</sup> дугаар зүйл. Саналын нууцлалыг хангах</p>	<p>Дараах аргаар нууцлалыг хангана. Үүнд:</p> <p>(1) Цахим санал хураалтыг санал хураалтын бүх үе шатанд, тэр дундаа цахим санал хүчингүй болсны дараах үе хүртэл саналын нууцлалыг чандлан хамгаалах байдлаар зохион байгуулах ёстой.</p> <p>(2) Санал өгөх систем нь сонгогчийн саналд шифрлэлтийг (encrypt) хэрэгжүүлэх бөгөөд ингэснээр санал дамжиж байх үед хэнд санал өгснийг тодорхойлох боломжгүй байх ёстой.</p> <p>(3) Цахим санал хураалтын систем нь санал тоолохоос өмнө сонгогчийн хувийн мэдээллийг цахим саналаас тусгаарлах замаар, тухайн сонгогчийн саналын илэрхийллийг (сонгосон хүнийг) таних боломжгүй байхаар зохион байгуулагдсан байх ёстой.</p> <p>(4) Цахим санал хураалтын систем нь зөвхөн сонгууль зохион байгуулахад зайлшгүй шаардлагатай хувийн мэдээллийг боловсруулж, хадгалах эрхтэй.</p> <p>(5) Цахим санал хураалтын үеэр систем дор дурдсан үйлдлүүдийг заавал лог файл (бүртгэл) хэлбэрээр хадгална:</p> <p>Сонгогчийг таних үед:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- сонгогчийн нэр, хувийн дугаар (personal identification code);</li> <li>- санал хураалт эхэлсэн огноо, цаг;</li> <li>- интернэт протоколын хаяг (IP address);</li> <li>- сонгогчийн сонгуулийн тойрог;</li> <li>- IP хаягт харгалзах оршин суугаа улс;</li> </ul> <p>Цахим санал баталгаажуулах, бүртгэх үед:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- санал хураалт дууссан огноо, цаг;</li> <li>- гэрчилгээ олгогч байгууллага;</li> <li>- гэрчилгээ хүчинтэй эсэх талаарх мэдээлэл;</li> </ul> <p>Цахим санал шалгах үед:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- санал, шалгалт дууссан огноо, цаг;</li> <li>- IP хаяг болон түүнд харгалзах оршин суугаа улс.</li> </ul> <p>(6) Цахим санал хураалт дууссаны дараа бүх лог файлуудыг анонимжуулна (хувийн мэдээллийг нь устгаж, танигдахгүй болгоно).</p> <p>(7) Хувийн мэдээллийг устгаагүй (unanonymised) файлуудыг Төрийн Сонгуулийн Алба цахим санал, сонгогчдын хувийн мэдээлэл, цахим санал нээх түлхүүртэй хамт устгана.</p> <p>(8) Хувийн мэдээллийг устгасан файл (anonymized log file)-ыг Төрийн Сонгуулийн Алба хадгална. Эдгээр мэдээллийг эрдэм шинжилгээний зорилгоор ашиглаж болно.</p> <p>(9) Цахим санал хураалтын систем нь, хэрэв нэг сонгогч хэд хэдэн удаа санал өгсөн бол, тухайн хүн аль санал нь хүчинтэй тооцогдсон болохыг бусдад нотолж чадахгүй байх нөхцөлийг хангах ёстой.</p> <p>(10) Цахим санал хураалт болон санал тоолох үйл явцыг сонгогч ба нээгдсэн санал хооронд мэдээлэл дамжуулах боломжгүй байдлаар зохион байгуулах ёстой.</p> <p>(11) Мэдээллийн системийн аудитор нь цахим санал тоолох болон саналын бүрэн бүтэн байдлыг шалгах үе шатанд заавал байлцах ёстой.</p>

<p>48<sup>7</sup> дугаар зүйл. Сонгуулийн аюулгүй байдлын баталгаа</p>	<p>(1) Цахим санал хураалтын систем нь “Кибер аюулгүй байдлын тухай хууль”-ийн шаардлагуудыг бүрэн хангах ёстой.</p> <p>(2) Цахим санал хураалт эхлэхээс өмнө цахим санал хураалтын системд дараах арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлнэ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- эрсдэлийн үнэлгээ хийх;</li> <li>- аюулгүй байдлын хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний аудит явуулах;</li> <li>- техникийн нэвтрэлт (penetration testing) хийх;</li> <li>- эрсдэлийн үнэлгээний үр дүн, аудитын тайланд илэрсэн зөрчил болон нэвтрэлт туршилтын дүгнэлтэд үндэслэн чухал эрсдэлийг бууруулах төлөвлөгөө (risk treatment plan) боловсруулна.</li> </ul> <p>(3) Цахим санал хураалтын систем нь тохиромжтой бөгөөд шинэчлэгдсэн криптографийн алгоритм ашиглах ёстой. Криптографийн (Cryptographically) алгоритмын нарийвчилсан техникийн үзүүлэлтийг Төрийн Сонгуулийн Алба бүр сонгуулийн өмнө тогтооно.</p> <p>(4) Цахим санал хураалтад ашиглагдах нууц түлхүүрийг үүсгэх, ашиглах, устгах үйл явцад мэдээллийн системийн аудитор заавал байлцана.</p>
<p>48<sup>8</sup> дугаар зүйл. Сонгуулийн системийн бүрэн бүтэн байдал</p>	<p>(1) Цахим санал хураалтын системийн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн хооронд өгөгдөл дамжуулах болон сонгуулийн мэдээллийн системд оруулах үед өгөгдлийн жинхэнэ байдал (authenticity)-ыг баталгаажуулж, зөвшөөрөлгүй өөрчлөхөөс урьдчилан сэргийлэх ёстой. Үүний тулд файлыг шифрлэх эсхүл цахим гарын үсгээр баталгаажуулах зэрэг зохих аюулгүй байдлын арга хэмжээг авна.</p> <p>(2) Санал хураалтын дүнг нийтлэхдээ цахим санал хураалтын системээс гарсан үр дүнг зөв, бүрэн, хугацаанд нь олон нийтэд мэдээлэх нөхцөлийг хангах ёстой.</p> <p>(3) Санал хураалтын санал хүлээн авагч хэсэгт (collector component) амжилттай бүртгэгдсэн бүх цахим саналыг бүртгэлийн үйлчилгээ үзүүлэгч (registration service provider) бүртгэнэ.</p> <p>(4) Цахим саналын хайрцгийн (electronic ballot box) бүрэн бүтэн байдлыг шалгахын тулд, санал хүлээн авагч хэсэгт бүртгэгдсэн цахим саналын бүртгэлийг бүртгэлийн үйлчилгээний мэдээлэлтэй харьцуулан шалгана.</p> <p>(5) Санал хүлээн авагч хэсгийг цахим санал устгах хүртэл хадгална.</p> <p>(6) Цахим санал боловсруулахтай холбоотой бүх үйл ажиллагааг лог файл хэлбэрээр бүртгэнэ.</p> <p>(7) Төрийн Сонгуулийн Алба нь сонгуулийн өмнө цахим санал хураалтын систем болон санал шалгах системийн эх кодыг нийтэд ил тод болгож нийтэлнэ. Харин санал өгөх системийн эх кодыг нийтэд ил гаргахгүй.</p> <p>(8) Цахим санал хураалтын систем нь санал хураалтын дүнгийн бүрэн бүтэн байдлыг шалгах боломжийг олгох ёстой. Саналын дүнгийн бүрэн бүтэн байдлыг криптографийн аргаар хольсон санал (cryptographically mixed votes) дээр үндэслэн баталгаажуулна.</p> <p>(9) Цахим санал хураалтын бүрэн бүтэн байдлыг баталгаажуулахын тулд мэдээллийн системийн аудитор системийн үйл явцын аудит болон өгөгдлийн аудит хийнэ.</p> <p>(10) Үйл явцын аудит (process audit) дараах асуудлуудыг шалгана:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- цахим санал хураалтын системийн санал нээх түлхүүрийг үүсгэх үйл явц;</li> <li>- туршилтын санал хураалт;</li> <li>- санал хураалтын хайрцгийг Төрийн Сонгуулийн Албанд шилжүүлэх үйл явц;</li> <li>- санал тоолох ба санал устгах ажиллагаа;</li> <li>- санал боловсруулах журам мөрдөгдөж байгаа эсэх.</li> </ul> <p>(11) Өгөгдлийн аудит (data audit) дараах зүйлсийн хоорондын нийцэл, бүрэн бүтэн байдал, жинхэнэ байдлыг шалгана:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- шифрлэх түлхүүр болон санал нээх түлхүүрийн хоорондын нийцэл;</li> <li>- бүртгэлийн үйлчилгээний цагийн тэмдэглэл (timestamp);</li> <li>- цахим саналын бүрэн бүтэн байдал;</li> <li>- цахим саналын хувийн мэдээллийг устгах (анонимжуулалт);</li> <li>- цахим саналын криптографийн холилтын (mixing) нотолгоо;</li> <li>- цахим саналын тооллого;</li> <li>- цахим саналын тооллогын нотолгоо;</li> <li>- цахим санал дахин тоолох үед гарсан дүн ижил байгаа эсэх;</li> <li>- цахим санал хураалтын эцсийн үр дүн.</li> </ul>

48 <sup>9</sup> - 48 <sup>10</sup> дугаар зүйл. Цахим саналаа өөрчлөх	Сонгогч нь өөрийн цахим аргаар өгсөн саналаа дараах хэлбэрээр өөрчлөх эрхтэй: - энэ хуулийн §38-ын 2 дугаар хэсгийн 4 дэх заалтад заасан хугацаанд дахин цахим санал өгөх замаар; - энэ хуулийн §38-ын 1 болон 2 дугаар хэсэгт заасан хугацаанд цаасан санал өгөх замаар.
48 <sup>10</sup> дугаар зүйл. Саналыг шалгах (баталгаажуулах)	(1) Сонгогч нь цахим санал өгөхөд ашигласан систем (application) нь түүний өгсөн саналыг өөрийн хүсэл зоригийн дагуу цахим санал хураалтын системд дамжуулсан эсэхийг шалгах боломжтой. (2) Сонгогчид энэ хуулийн §38-ын 2 дугаар хэсгийн 4 дэх заалтад заасан урьдчилсан санал хураалтын хугацаа дууссаны дараа, 20:15 цаг хүртэл өөрийн саналыг шалгах эрхтэй. (3) Цахим санал шалгах (verification) программ (application) Төрийн Сонгуулийн Алба боловсруулна.
48 <sup>11</sup> дугаар зүйл. Санал тоолох, давхардал арилгах журам	(1) Хэрэв сонгогч хэд хэдэн удаа цахим санал өгсөн бол сонгогчийн хамгийн сүүлд өгсөн санал хүчинтэйд тооцогдоно. (2) Хэрэв сонгогч цахим аргаар болон цаасан саналын хуудсаар санал өгсөн бол цаасан саналын хуудсаар өгсөн санал хүчинтэйд тооцогдоно.
48 <sup>12</sup> дугаар зүйл. Цахим санал хураалтыг зогсоох, дуусгах, эсхүл эхлүүлэхгүй байх	(1) Үндэсний Сонгуулийн Хороо нь цахим санал хураалтыг бүхэлд нь эсхүл хэсэгчлэн түр зогсоох, дуусгавар болгох, эсхүл эхлүүлэхгүй байх шийдвэр гаргаж болно. (2) Цахим санал хураалт түр зогссон тохиолдолд Үндэсний Сонгуулийн Хороо сонгогчдод цахим санал хураалт түр зогссон болон дахин эхлэх тухай мэдээллийг нэн даруй хүргэнэ. (3) Хэрэв цахим санал хураалтыг эхлүүлэхгүй эсхүл бүрэн дуусгавар болгосон бол Үндэсний Сонгуулийн Хороо үүний талаар сонгогчдод яаралтай мэдэгдэж, цахим санал хураалтыг орлож болох бусад санал өгөх хэлбэрүүдийн талаар мэдээлэл өгнө. (4) Хэрэв цахим санал хураалтыг зогсоох буюу дуусгах шийдвэр нь цахим аргаар өгсөн саналуудыг хүчингүй болгохтой холбоотой бол Үндэсний Сонгуулийн Хороо сонгогчдод дахин санал өгөх шаардлагатай болохыг мөн аль төрлийн санал өгөх хэлбэрийг ашиглаж болохыг нэн даруй мэдэгдэнэ.

*Эх сурвалж: БНЭстУ-ын Сонгуулийн тухай хууль, Судлаачийн ангилан боловсруулснаар.*

## Швейцар Улсын зохицуулалт:

Швейцар Улсын хувьд дараах хууль тогтоомжоор цахим санал хураалтыг зохицуулж байна. Үүнд:

- 1) Улс төрийн эрхийн тухай холбооны хууль (Federal Act on Political Rights, PRA);<sup>15</sup>
- 2) Улс төрийн эрхийн тухай журам (Ordinance on Political Rights, PoRO);
- 3) Цахим санал хураалтын тухай Холбооны Канцелярын журам (Federal Chancellery Ordinance on Electronic Voting, OEV). Тус бүрийг дэлгэрүүлэн авч үзвэл:

Нэгдүгээрт, Улс төрийн эрхийн тухай холбооны хууль нь 18 насанд хүрсэн, санал өгөх эрхээ хасуулаагүй Швейцар Улсын иргэдийн холбооны түвшний (confederation) улс төрийн эрхийг хэрэгжүүлэх зорилготой хууль байна. Хуулийн 5 дугаар зүйл дэх санал хураалтын үндсэн зарчмын хувьд “санал өгөх эрхтэй иргэд саналын байранд биечлэн, эсхүл шуудангаар санал өгөх боломжтой” байна. Харин засаг захиргааны нэгж, тухайлбал, кантон (canton – үндсэн бүрэлдэхүүн 26 нэгж) цахим санал хураалтын туршилт зохион байгуулахаар хууль тогтоомжоор тогтсон тохиолдолд цахим санал хураалт буюу туршилтын журмаар санал өгөхөд 8а дугаар зүйлд заасан зохицуулалтыг баримтлах зарчимтай байна. Хуулийн 7 дугаар

<sup>15</sup> Швейцар Улс: (1978) Холбооны сонгуулийн тухай хууль (Federal Act on Political Rights, 1978), Хандах: [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1978/688\\_688\\_688/en](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1978/688_688_688/en)

зүйлд “урьдчилан санал өгөх”, 8 дугаар зүйлд “шуудангаар санал өгөх”, 8а дүгээр зүйлд “шуудангаар санал өгөх”-ийг тус тус зохицуулсан байна.<sup>16</sup>

Хуулийн 8а дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Холбооны зөвлөл нь холбогдох кантон болон коммунауд (commune – хамгийн доод түвшний засаг захиргааны нэгж)-тай зөвшилцсөний үндсэн дээр газрын байршил, хугацаа, санал асуулгын сэдвийн хувьд хязгаарлагдмал хүрээнд цахим санал хураалтын туршилтын хөтөлбөрийг зөвшөөрч болно” гэж заасан. Энэхүү 1 дэх хэсгийн нэмэлтэд (bis) “Холбооны зөвлөл нь цахим санал хураалтын туршилтыг урт хугацаанд амжилттай, алдаа доголдолгүйгээр хэрэгжүүлсэн кантонд хүсэлтийн дагуу түүнийг тодорхой хугацаанд үргэлжлүүлэхийг зөвшөөрч болно. Мөн шаардлага, нөхцөл тавих буюу санал хураалтын нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж, цаг хугацаа, газар нутгийн хамрах хүрээ болон санал асуулгын сэдвийн хүрээнд цахим санал хураалтыг бүрэн буюу хэсэгчлэн хориглох эрхтэй” байна. Хуулийн 8а дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Санал өгөх эрх, нууцлал, найдвартай байдлын баталгааг зохицуулсан. Холбооны болон кантоны түвшинд цахим санал хураалтыг хэрэгжүүлэхэд дараах гурван үндсэн шаардлага хууль ёсоор баталгаажсан байна. Үүнд:

- санал өгөх эрхийн шалгалт (verification of eligibility to vote);
- саналын нууцлалын баталгаа (voting secrecy);
- өгөгдсөн бүх саналын бүрэн тооллого, луйвар, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх (counting integrity and prevention of abuses).

Улс төрийн эрхийн тухай холбооны хуулийн хүрээнд Холбооны зөвлөл нь цахим санал хураалтын туршилттай холбоотой нарийвчилсан журам, техникийн болон байгууллагын зохицуулалтыг тогтооно. Үүнд, системийн баталгаажуулалт, хараат бус аудит, мэдээллийн хамгаалалт, олон нийтэд мэдээлэх журмыг зэрэг багтана. Харин хуулийн 49 дүгээр зүйлийн хүрээнд кантон цахим санал хураалтын туршилтын хөтөлбөр хэрэгжүүлж буй тохиолдолд саналыг хүчинтэй гэж тооцох нөхцөл болон хүчин төгөлдөр бус болох үндэслэлийг тодорхойлох шаардлагыг өөрийн хууль тогтоомжийн дагуу тогтоодог.

Хоёрдугаарт, Улс төрийн эрхийн тухай журам (PoRO)<sup>17</sup> нь тус улсын сонгууль, бүх нийтийн санал асуулгын журам, улс төрийн оролцооны шударга байдлыг хангах эрх зүйн үндсийг нарийвчлан тогтоодог бөгөөд 2022 оны 7 дугаар сарын нэмэлт, өөрчлөлтөөр ба дугаар хэсэгт (27а-27q) цахим санал хураалтын журам (Ordinance on Electronic Voting), түүний аюулгүй байдал, ажиллагаа, ил тод байдлын шаардлагуудыг тусгасан байна. Журмын ба дугаар хэсгийн 27а дугаар зүйлд заасны дагуу Кантон нь холбооны түвшний бүх нийтийн санал хураалтад цахим санал хураалтын туршилт явуулахын өмнө Холбооны зөвлөлөөс үндсэн зөвшөөрөл (basic licence) авах ёстой. Хэрвээ кантон анх удаа үндсэн зөвшөөрөл хүсэж байгаа бол Холбооны зөвлөл хамгийн ихдээ таван<sup>18</sup> санал хураалтад хүчинтэй зөвшөөрөл олгодог. Холбооны түвшний санал хураалтад тухайн кантон дараалан таван удаа ямар нэгэн доголдолгүй туршилт амжилттай зохион байгуулсны дараа Холбооны зөвлөл нь энэ кантоныг тодорхой хугацаа, сэдэв, газар нутгийн хязгаартайгаар холбооны бүх нийтийн санал хураалтад цахим санал хураалт ашиглахыг зөвшөөрч болдог. Үндэсний зөвлөлийн сонгуулийн үед цахим санал хураалтын туршилт явуулахад заавал тусгай үндсэн зөвшөөрөл авах

<sup>16</sup> Мөн тэнд.

<sup>17</sup> Швейцар Улс: (1978) Улс төрийн эрхийн тухай журам (Ordinance on Political Rights, PoRO), Хандах: <https://share.google/OzfaisCeVu5pnp4he>

<sup>18</sup> “Хамгийн ихдээ таван санал хураалт” (a maximum of five ballots) гэдэг нь тухайн кантон анх удаа цахим санал хураалтын туршилт зохион байгуулах хүсэлт гаргах үед Холбооны зөвлөлөөс олгох үндсэн зөвшөөрлийн (basic licence) хүчинтэй байх хүрээг илэрхийлдэг. Тухайлбал, Кантон Женев анх удаа цахим санал хураалт хэрэгжүүлэх хүсэлт гаргавал Холбооны зөвлөл таван санал хураалтын хүрээнд зөвшөөрөл өгч болно. Эдгээр таван санал хураалт нь холбооны бүх нийтийн санал асуулга, сонгууль, эсхүл тодорхой төрлийн санал хураалт байж болох бөгөөд бүгдийг нь “туршилт” гэж үзнэ.

шаардлагатай байдаг. Хуулийн 27b дүгээр зүйлд заасны дагуу үндсэн зөвшөөрлийг дараах нөхцөлд олгодог:

- a. Кантон нь туршилтыг холбооны хуулийн дагуу зохион байгуулах баталгааг өгсөн байх. Тухайлбал, дараах бүх нөхцөлийг хангахын тулд зохих арга хэмжээг авах ёстой:
  - зөвхөн санал өгөх эрхтэй иргэд санал хураалтад оролцох (санал өгөх эрхийг шалгах);
  - санал өгөх эрх бүхий иргэн бүр зөвхөн нэг санал, нэг удаа өгөх (нэг хүн – нэг санал зарчим (one-person-one-vote principle));
  - гуравдагч этгээдүүд цахим хэлбэрээр өгсөн саналд зориуд болон зохион байгуулалттайгаар хөндлөнгөөс оролцох, өөрчлөх, эсхүл чиглүүлэх боломжгүй байх (саналыг үнэн зөвөөр, өөрийн хүсэл зоригоор илэрхийлж гаргасан эсэх баталгаа);
  - гуравдагч этгээдүүд цахим хэлбэрээр өгсөн саналын мэдэх боломжгүй байх (саналын нууцлал);
  - системийн алдаа, хууль бус үйлдлийг бүрэн үгүйсгэх боломжтой байх (санал хураалтыг зохих ёсоор хэрэгжүүлэх баталгаа).
- b. Холбооны канцлерын газар нь 27e дугаар зүйлийн 1 дэх нэмэлтэд (bis) хэсэгт заасан (Холбооны канцлерын газар нь зөвшөөрөл олгох шаардлагуудыг тодорхойлно, ялангуяа цахим санал хураалтын систем болон түүний ажиллагаанд тавигдах шаардлагыг тогтооно) зөвшөөрлийн шаардлагууд биелсэн болохыг тогтоосон байх.

Хуулийн 27c дүгээр зүйлд цахим сонгууль зохион байгуулахад холбогдох “Зөвшөөрөл хүсэх өргөдөл”, 27d дүгээр зүйлд “Үндсэн зөвшөөрлийн агуулга”-ыг тодорхойлсон байна. Кантон цахим сонгууль зохион байгуулах зөвшөөрөл хүсэх өргөдөл гаргахдаа (a) туршилтыг холбооны хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх баталгаа, мөн туршилтыг зохион байгуулахад шаардагдах санхүүгийн болон зохион байгуулалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх боломжтой төлөвлөгөө боловсруулсан болохыг нотолсон байх, (b) үүнтэй холбогдон тухайн кантонд батлагдсан холбогдох хууль, журам, зохицуулалтууд, (c) хэрэглэгдэх цахим санал хураалтын системийн тодорхойлолт болон түүний үйл ажиллагааны нөхцөл, журам, (d) туршилтад хамрагдах тухайн кантоны нийт сонгогчдын хамгийн дээд хувь хэмжээ, (e) хоёр буюу түүнээс дээш удаагийн туршилт хийхээр төлөвлөсөн тохиолдолд, ямар тооны санал хураалтад буюу хамгийн урт хугацаанд үндсэн зөвшөөрөл хүчинтэй байхыг заасан байх ёстой.

Харин Холбооны зөвлөл нь үндсэн зөвшөөрөлд дараах мэдээлэл бүхий агуулгыг тодорхой зааж өгөх ёстой. Үүнд, (a) цахим санал хураалт явуулах холбооны санал хураалтын төрөл, эсхүл цахим санал хураалт хийхийг зөвшөөрөх хамгийн урт хугацаа, (b) цахим санал хураалтыг хэрэгжүүлэх боломжтой хугацаа, үе шат, (c) цахим санал хураалт хийхийг зөвшөөрсөн газар нутгийн хамрах хүрээ болон сонгогчдын бүлгийн мэдээлэл байна.

Дээрх шаардлагыг хангасан цахим санал хураалт зохион байгуулах үндсэн зөвшөөрөл авсан кантон нь цахим санал хураалт явуулах бүрийн өмнө Холбооны канцлерын газарт зөвшөөрөл хүсэх өргөдөл гаргах ёстой байна. Холбооны канцлерын газар нь зөвшөөрөл олгох шаардлагуудыг тодорхойлно. Эдгээр шаардлагад цахим санал хураалтын систем болон түүний ажиллагаанд хамаарах нөхцөл, шалгуурыг багтаана. Холбооны түвшний цахим санал хураалтыг санал өгөх газар нутгийн хамрах хүрээнд, тухайн санал хураалтад багтсан бүх асуудал болон бүх сонгуулийн талаар цахимаар санал өгөх боломж бүрэн хангагдсан байх нөхцөлд зөвшөөрнө.

**Хүснэгт 14. Швейцар Улсын цахим санал хураалтад холбогдох зохицуулалт**

Зүйл	Зохицуулалт
27f дугаар зүйл. Хязгаарлал	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Кантон бүрийн сонгогчдын хамгийн ихдээ 30 хувь нь цахим санал хураалтад оролцохыг зөвшөөрч болно. Үүний зэрэгцээ, Швейцарын нийт сонгогчдын 10 хувийн дээд хязгаарыг хэтрүүлэх ёсгүй.</li> <li>2) Холбооны канцлерын газар нь цахим санал хураалтын салбар дахь хөгжлийн түвшинг харгалзан үзэж, энэхүү заалтад заасан хязгаарлалт шинэчлэгдэх шаардлагатай эсэхийг тогтмол хянах үүрэгтэй.</li> <li>3) Гадаадад оршин суудаг санал өгөх эрх бүхий Швейцарын иргэд, мөн хөгжлийн бэрхшээлээс шалтгаалан тусламжгүйгээр санал өгөх боломжгүй сонгогчдыг энэхүү хязгаарлалтын тооцоонд хамруулахгүй.</li> </ol>
27g дугаар зүйл. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Цахим санал хураалтын үйл явцыг хөгжлийн бэрхшээлтэй, тусламжгүйгээр санал өгөх боломжгүй иргэдийн хэрэгцээг харгалзан зохион байгуулах ёстой.</li> <li>2) Цахим санал хураалтын явцад, хэрэв аюулгүй байдалд нөлөөлөхгүй бол Холбооны канцлерын газар хөгжлийн бэрхшээлтэй сонгогчдод зориулсан онцгой хөнгөлөлт, дэмжлэг үзүүлэх боломжтой.</li> </ol>
27h дугаар зүйл. Саналд нөлөөлөхөөс хамгаалах	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Цахим санал хураалтын системийг сэтгэхүйд нөлөөлөх аливаа оролдлогоос урьдчилан сэргийлэх байдлаар зохион байгуулж, ажиллуулах ёстой. Ялангуяа санал хураалтын явцад ашиглагдах төхөөрөмж дээр аливаа системтэй, санаатай нөлөөллийн агуулгыг харуулах боломжийг бүрэн хаасан байх ёстой.</li> <li>2) Бусдын өмнөөс санал өгөхийг хориглоно.</li> </ol>
27i дугаар зүйл. Цахим санал хураалтын баталгаажуулалт ба бодитой байдлын шалгалт	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Кантонууд цахим санал хураалтын санал боловсруулах ажиллагаа болон үр дүнгийн үнэн зөв байдлыг шалгах үүрэгтэй.</li> <li>2) Кантонууд цахим санал хураалтын үр дүнгийн итгэмжлэл, бодитой байдлыг шалгана.</li> <li>3) Холбооны канцлерын газар нь баталгаажуулалт ба бодитой байдлыг шалгах журмыг тогтооно.</li> <li>4) Хэрэв шалгалтын явцад зөрчил илэрвэл, асуудалтай саналын тоог тодорхойлох, эсхүл хамгийн багадаа эдгээрийн үр дүн, үзүүлэх нөлөөллийн хэмжээг тооцох ёстой.</li> </ol>
27j дугаар зүйл. Цахим санал хураалтын найдвартай байдал	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Кантонууд санал хураалтыг зөв, бүрэн дүүрэн явуулахын тулд бүх үр нөлөөтэй, зохистой арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх үүрэгтэй.</li> <li>2) Ялангуяа, санал хураалтын дүн баталгаажих хүртэл аливаа санал алдагдахгүй, устахгүй байх баталгааг хангах ёстой.</li> </ol>
27kbis (нэмэлт) дугаар зүйл. Гаднаас ажиллуулдаг систем ашиглах	<p>Өөрийн гэсэн цахим санал хураалтын системгүй кантон дараах арга хэмжээг авч болно:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. өөр кантонд ажиллуулж буй цахим санал хураалтын системийг ашиглан сонгогчдод цахимаар санал өгөх боломж олгох;</li> <li>b. цахим санал хураалтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор хувийн байгууллагын үйлчилгээ ашиглах.</li> </ol>
27l дугаар зүйл. Систем болон үйл ажиллагааны журмын шалгалт	<p>Цахим санал хураалтын систем болон түүний үйл ажиллагааны журмыг дараах тохиолдолд заавал шалгах ёстой:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. шинэ систем ашиглахын өмнө;</li> <li>b. системд эсхүл түүний үйл ажиллагааны журамд суурь өөрчлөлт орсон үед;</li> <li>c. тогтмол хугацаанд давтан.</li> </ol> <p>Шалгалтыг бие даасан, хараат бус байгууллагууд гүйцэтгэнэ. Эдгээр байгууллага нь дараах асуудлуудыг шалгах үүрэгтэй байна.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Холбооны канцлерын газрын тогтоосон шаардлагууд хангагдсан эсэх;</li> <li>b. Аюулгүй байдлын арга хэмжээ болон цахим санал хураалтын систем нь тухайн үеийн техникийн дэвшил, стандарттай нийцэж байгаа эсэх.</li> </ol> <p>Холбооны канцлерын газар нь шалгалтыг явуулах давтамж, хугацааг тогтоож, шалгалтын дэлгэрэнгүй журам болон бие даасан байгууллагуудад тавигдах шаардлагыг тодорхойлно. Мөн аль шалгалтууд Холбооны канцлерын газрын хариуцлагад, аль нь кантонуудын хариуцлагад хамаарахыг тодорхой заана.</p>

<sup>19</sup> Швейцар Улс: (1978) Улс төрийн эрхийн тухай журам (Ordinance on Political Rights, PoRO), Хандах: <https://share.google/OzfaisCeVu5pnp4he>

<p>27Ibis (нэмэлт) дугаар зүйл. Систем ба түүний ажиллагааны талаарх мэдээллийн олон нийтэд нээлттэй байдал</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Цахим санал хураалтын туршилт явуулж буй кантонууд нь системийн үйл ажиллагааны болон аюулгүй байдлын онцлог, мөн үндсэн ажиллагааны процессыг олон нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй.</li> <li>2) Дараах мэдээллийг нийтэд ил тод болгох ёстой: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. систем болон түүний ажиллагааны талаарх баримт бичгүүд;</li> <li>b. програм хангамжийн эх код;</li> <li>c. хөгжүүлэлтийн явцын баримт бичгүүд;</li> <li>d. нийтлэгдсэн эх кодоос машин уншиж болох хөтөлбөрүүд үүссэн болохыг нотлох баримт.</li> </ol> </li> <li>3) Дээрх бүх мэдээлэл нь мэдээлэлд хандах эрх ба хувийн мэдээллийг хамгаалах тухай хууль тогтоомжийн хүрээнд нийтэд нээлттэй байна.</li> </ol>
<p>27Iter дугаар зүйл. Олон нийтийн оролцоо</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Холбооны канцлерын газар болон туршилт явуулж буй кантонууд олон нийт болон мэргэжилтнүүдийн оролцоог хангах үүрэгтэй.</li> <li>2) Ялангуяа, кантонууд нь цахим санал хураалтын системийг сайжруулах үйл ажиллагаанд олон нийт болон шинжээчдийн идэвхтэй оролцоог дэмжих урамшуулал, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх ёстой.</li> </ol>
<p>27m дугаар зүйл. Сонгогчдод мэдээлэл өгөх ба цахим санал хураалтын үр дүнг нийтлэх</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Туршилт явуулж буй кантонууд нь сонгогчдод цахим санал хураалтын зохион байгуулалт, технологи, журмын талаар хялбар, ойлгомжтой хэлбэрээр мэдээлэл өгөх үүрэгтэй. Түүнчлэн, асуудал гарсан тохиолдолд хэрхэн үргэлжлүүлэх, мөн баталгаажуулалт хэрхэн явагддаг талаар мэдээлэл өгөх ёстой.</li> <li>2) Цахим санал хураалттай холбоотой бүх албан ёсны журам, үйл явц болон холбогдох баримт бичгийг сонгогчдын төлөөлөлд нээлттэй болгох ёстой.</li> <li>3) Кантонууд нь холбооны түвшний сонгууль болон санал асуулгад цахим сувгаар өгсөн саналын үр дүнг нийтэд зарлана. Үр дүнг нийтлэхдээ саналын нууцлалыг бүрэн хадгалах ёстой.</li> </ol>
<p>27o дугаар зүйл. Хараат бус шинжээчид болон академийн оролцоо</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Холбооны канцлерын газар болон кантонууд нь бие даасан шинжээчид болон эрдэм шинжилгээний байгууллагуудыг цахим санал хураалттай холбоотой ажилд татан оролцуулна. Энэ нь цахим санал хураалтад итгэх олон нийтийн итгэлийг бэхжүүлэх болон цахим санал хураалтын сувгийн аюулгүй байдлыг сайжруулах зорилготой.</li> <li>2) Холбооны канцлерын газар нь цахим санал хураалтын туршилтуудад академийн байгууллагуудын оролцоог хангах үүрэгтэй бөгөөд дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж болно: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. нийгмийн шинжлэх ухаан болон техникийн асуудалтай холбоотой судалгааны ажлыг захиалах;</li> <li>b. цахим санал хураалтын хэрэглээний талаарх өгөгдлийг цуглуулах буюу кантонуудаар цуглуулахыг даалгах.</li> </ol> </li> <li>3) Цахим санал хураалтын туршилтын нөлөөллийг судлах, тухайлбал сонгогчдын оролцооны түвшин болон санал өгөх зан төлөвт үзүүлэх өөрчлөлтүүдийг шинжилж үнэлэхийг баталгаажуулна.</li> <li>4) Кантонууд нь цахим санал хураалт бүрийн дараа хэрэглээний талаар нэргүй (хувийн мэдээлэлгүй) статистик мэдээллийг Холбооны канцлерын газарт хүргүүлэх үүрэгтэй. Хэрэв илүү өргөн хүрээтэй судалгаа, асуулга, үнэлгээ хийсэн бол үр дүнг мөн канцлерын газарт танилцуулах ёстой.</li> </ol>
<p>27q дугаар зүйл. Холбооны түвшний ард нийтийн санаачилгад цахим гарын үсэг цуглуулах туршилт</p>	<p>Холбооны зөвлөл нь холбооны түвшний ард нийтийн санаачилгад цахимаар гарын үсэг цуглуулах туршилтыг зөвшөөрч болно. Энэ тохиолдолд дараах шаардлагуудыг бүрэн хангах ёстой:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- сонгогчийн эрхийн баталгаажуулалт;</li> <li>- саналын нууцлалын хамгаалалт;</li> <li>- гарын үсгийг зөв холбох, ангилах ажиллагааны нарийвчлал;</li> <li>- мөн зорилтот буюу зохион байгуулалттай хууль бус үйлдэл гарахаас урьдчилан сэргийлэх бүх зохих арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн байх.</li> </ul>

*Эх сурвалж: Судлаачийн ангилан боловсруулснаар*

Гуравдугаарт, Цахим санал хураалтын тухай Холбооны Канцлерийн журам (Federal Chancellery Ordinance on Electronic Voting, OEV)<sup>20</sup> байна. Уг журмаар холбооны санал хураалт дахь цахим санал хураалтын туршилтыг хэрэгжүүлэхэд тавигдах шаардлага, зөвшөөрөл олгох

<sup>20</sup> Швейцар Улс: (2022) Холбооны канцлерын газрын Цахим санал хураалтын тухай журам (Ordinance on Electronic Voting, OEV), Хандах: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2022/336/en>

журам, үйл ажиллагааны стандарт, аюулгүй байдлын баталгааг тодорхойлсон. Цахим санал хураалтын тухай журам (OEV) нь Үндсэн хууль болон Улс төрийн эрхийн тухай хуулийн хүрээнд хэрэгжих техникийн, хяналтын шаардлагуудыг агуулсан 26 зүйл бүхий хэд хэдэн сэдвийг хамарсан хэд хэдэн бүлэгтэй. Үүнд:

- цахим санал хураалтын тодорхойлолт ба хэрэглээний хүрээ;
- кантонуудад тавигдах лиценз, зөвшөөрлийн шаардлага;
- ил тод байдал, техникийн аудит, нийтэд мэдээлэх үүрэг;
- аюулгүй ажиллагаа, баталгаажуулалт, магадлан итгэмжлэл;
- ажиллагаа, хяналт, тайлагнал;
- үнэлгээ, хараат бус шинжилгээ, судалгааны хамтын ажиллагаа.

Цахим санал хураалтын тухай Холбооны Канцлерийн журам нь цахим санал хураалтад холбогдох нарийвчилсан зохицуулалттай өргөн хүрээтэй хууль байх тул голлох заалтуудыг авч үзэв.

Кантон нь холбооны түвшний санал хураалтад цахим санал хураалтыг хэрэгжүүлэхийн өмнө үндсэн лиценз болон санал хураалт бүрт зориулсан тусгай зөвшөөрөл авах ёстой.

- Үндсэн лиценз: Цахим санал хураалтын шинэ систем эсхүл үндсэн өөрчлөлт орсон системийг ашиглахын өмнө Холбооны канцлерын газраас олгодог.
- Санал хураалт бүрийн зөвшөөрөл: Системийг ашиглах бүрт урьдчилан техникийн болон зохион байгуулалтын дэлгэрэнгүй хяналт хийсний дараа олгоно.

Энэхүү шаталсан зөвшөөрлийн тогтолцоо нь холбооны түвшинд эрсдэлийг бууруулж, тогтвортой хяналт хэрэгжүүлэх үндэс болдог.

Журмын хүрээнд цахим санал хураалтын аюулгүй байдлын хүрээнд дараах үндсэн зарчмыг баримталдаг. Үүнд:

- сонгох эрх ба шударга байдал: Зөвхөн санал өгөх эрх бүхий иргэд оролцох бөгөөд нэг хүн зөвхөн нэг санал өгөх ёстой; саналын нууцлал бүрэн хамгаалагдана.
- дуусах хүртэл баталгаажуулалт (end-to-end verifiability): Сонгогч, эрх бүхий байгууллага болон бие даасан шинжээчид санал зөв өгөгдсөн, дамжсан, тоологдсон болохыг баталгаажуулах нөхцөл бүрдүүлэх.
- хөндлөнгийн нөлөөллөөс хамгаалах: Цахим санал хураалтад зориулсан систем нь саатуулах, өөрчлөх, чиглүүлэх, системийн зөрчил гарахаас бүрэн хамгаалагдсан байх ёстой. Үүнд хортой (аюултай) программ, гаднын хөндлөн нөлөө, зөвшөөрөлгүй хандалт зэргийг хязгаарлах аюулгүй байдлын арга хэмжээ орно.

Цахим санал хураалтын үйл ажиллагаа ба хяналтын зохицуулалтын хүрээнд Кантон бүр санал хураалтын явцад техникийн доголдол, алдаа, хөндлөн нөлөө илэрвэл Холбооны канцлерын газарт нэн даруй тайлагнах үүрэгтэй. Системийн ажиллагааг тасралтгүй хянах, статистик мэдээлэл цуглуулах, илэрсэн зөрчлийг албан ёсны хяналт, дүгнэлтээр засах үүрэгтэй. Ноцтой доголдол илэрвэл Холбооны канцлерын газар шуурхай арга хэмжээ (системийг түр зогсоох, дахин шалгах) авах эрхтэй байна.

Журмын “үнэлгээ, хараат бус шинжилгээ, судалгааны хамтын ажиллагаа” бүлэгт цахим санал хураалтын үнэлгээний болон судалгааны тогтолцоо, туршилтын үр дүнг шинжлэх ухаанд тулгуурлан сайжруулах, дүн шинжилгээ хийх, бодлого боловсруулах зохицуулалтыг тусгасан байна. Кантон болон Холбооны канцлерын газар нь судлаачид, хараат бус шинжээчидтэй хамтран цахим санал хураалтын үр нөлөө, оролцооны түвшин, системийн найдвартай байдлыг судална. Нэргүй (хувийн мэдээлэлгүй) статистик өгөгдөл, судалгааны үр дүнг цуглуулж, шинжилгээ хийж, эдгээр судалгааны дүнг системийн сайжруулалт болон журмын шинэчлэлд ашигладаг байна.

## БНФУ-ын зохицуулалт:

БНФУ-ын Сонгуулийн тухай хуулийн 5 дугаар хэсэгт “санал хураалтын үйл ажиллагаа”-д (1) сонгогчдын мэдээлэл, (2) сонгуулийн хайрцагт санал өгөх, (3) итгэмжлэлээр санал өгөх, (4) цахим шуудангаар санал өгөх, (5) битүү дугтуйнд санал өгөх зохицуулалт тус тус байна. Эдгээрээс цахим шуудангаар санал өгөх асуудлыг хуулийн R.176-3-5 дугаар зүйлд цахим зохицуулсан байна.<sup>21</sup> БНФУ нь цахим санал хураалтын ажиллагааг нэвтрүүлэгч анхдагч орнуудын нэг бөгөөд Европын Холбооны гишүүн орнуудын цахим санал хураалтын зохицуулалтыг загварчлахад сонирхолтой туршлага, жишиг болдог улс байна.

БНФУ-ын Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлд зааснаар, насанд хүрсэн, иргэний болон улс төрийн эрхээ эдэлж буй бүх франц иргэн, хүйс харгалзахгүйгээр, хуульд заасан журмын дагуу санал өгөх эрхтэй. Харин Сонгуулийн хуулийн R176-3 дугаар зүйлийн дагуу, гадаадад оршин суугаа франц иргэд цахим аргаар алсаас санал өгөх боломжтой байна. Өөрөөр хэлбэл, цахим санал хураалтыг хоёр төрлийн сонгуульд ашигладаг. Үүнд:

- хууль тогтоох сонгууль;
- консулын сонгууль байна.

Энэ нь гадаадад оршин суудаг бөгөөд консулын бүртгэлд хамрагдсан франц иргэдэд хамааралтай үйлчилдэг, харин улсын нутаг дэвсгэр дээр байгаа иргэдэд хамаарахгүй. Цахим санал хураалтыг компьютер, таблет эсхүл интернет холболттой гар утсаар дамжуулан санал өгөх боломжийг олгодог цахим санал хураалтын системээр хийдэг. Энэхүү цахим санал хураалтын системийг анх 2012 онд хэрэгжүүлсэн бөгөөд хамгийн сүүлд 2022 оны 6 дугаар сард болсон хууль тогтоох сонгуульд ашигласан.

2014 оноос хойш цахим санал хураалтын системийг ашигласан сонгогчдын тоо тогтвортой өссөн байна. Тухайлбал, 2012 оны хууль тогтоох сонгуулийн эхний шатанд 57 хувь, хоёрдугаар шатанд 54 хувь нь цахимаар санал өгсөн бол 2014 оны консулын сонгуульд энэ тоо 43 хувь байсан байна. Харин 2021 онд консулын сонгуульд цахимаар санал өгсөн иргэдийн хувь 85 хувь болж огцом өссөн, харин 2022 оны хууль тогтоох сонгуулийн эхний шатанд 76 хувь, хоёрдугаар шатанд 77 хувь нь цахим санал хураалтын системийг ашигласан байна. Цахим санал хураалтын системийн зөв ажиллагааг хянах зорилгоор Сонгуулийн саналын алба (Office of Electoral Votes) байгуулагддаг.

БНФУ-ын Сонгуулийн тухай хуулийн R.176-3-5 дугаар зүйлийн хүрээнд цахим санал хураалтын тухай дугаарлагдсан хуудастай албан ёсны тэмдэглэл (procès-verbal) хөтөлнө.<sup>22</sup> Санал хураалтын явцад гарсан аливаа үйл явдал, цахим санал хураалтын комиссоос гаргасан шийдвэр, санал хураалтын системд хийгдсэн аливаа оролцоо нь нэн даруй тус тэмдэглэлд бичигдэнэ. Бүх сонгогч, нэр дэвшигч, мөн R176-3-2 зүйлд заасан төлөөлөгчид нь R176-3 зүйлийн III хэсэгт заасан журмын дагуу гаргасан тушаалын дагуу цахим санал хураалтын үйл ажиллагаанд хамаарах ажиглалтаа тэмдэглэлд бүртгэх, мөн уг тэмдэглэл болон хүлээн авсан бүх ажиглалтыг үзэх эрхтэй байна.

Цахимаар санал өгөхийн тулд БНФУ-ын иргэн байх, гадаадад оршин суух, консулын газрын сонгуулийн жагсаалтад бүртгүүлсэн байх ёстой. Сонгогч нь хүчин төгөлдөр мэйл хаяг болон утасны дугаарыг бүртгэлдээ заавал оруулах ёстой. Энэ нь сонгуулийн захиргаанд

<sup>21</sup> Франц Улс: (1935[2022]) Сонгуулийн тухай кодекс (Code électoral), R.176-R.176-4-7, Санал өгөх ажиллагаа (Opérations de vote). Хандах: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000024366344/#LEGISCTA000024366405](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000024366344/#LEGISCTA000024366405)

<sup>22</sup> Франц Улс: (1935[2022]) Сонгуулийн тухай кодекс (Code électoral), R.176-R.176-4-7, Санал өгөх ажиллагаа (Opérations de vote). Хандах: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000024366344/#LEGISCTA000024366405](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000024366344/#LEGISCTA000024366405)

тухайн сонгогчийн хэрэглэгчийн нэрийг (мэйлээр) болон нууц үгийг (SMS-ээр) илгээж, цахим санал хураалтын системд нэвтрэх боломжийг баталгаажуулах нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Баталгаажсаны дараа, санал өгсөн сонгогчид тэдний санал бүртгэгдсэн болохыг баталгаажуулах код илгээгддэг. Үүнээс бусад албан ёсны нэмэлт шаардлага тавигддаггүй байна. Цахимаар санал өгөх туршилтыг сонгуулийн өмнө хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал, Гадаад харилцааны яамнаас 2026 оны тавдугаар сард болон сонгуулийн бэлтгэх ажлыг хангах үүднээс БНФУ-ын иргэдийн төлөөлөгчдийн болон консулын төлөөлөгчдийн сонгууль болохтой холбогдуулан Европын болон Гадаад хэргийн яамны эрх бүхий байгууллагаар батлуулах үүднээс санал хураалтын шинэ шийдлийг боловсруулж туршилт явуулж эхэлсэн байна. Энэхүү туршилтын эхний шатыг 2024 оны 11 дугаар сарын 7-ноос 10-ны өдрийн хооронд 13,000 орчим сайн дурын сонгогчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр зохион байгуулж байсан (Ministère de l'europe et des affaires étrangères, 2024).

## ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ШУУДАНГААР САНАЛ ӨГӨХ ТУХАЙ

Судалгааны энэ бүлэгт шуудангаар санал өгөх (postal voting / absentee voting)-д холбогдох онол, олон улсын судалгаанд хэрэглэгддэг ангилал, нэр томъёоны тайлбар болон АНУ, ХБНГУ, Шинэ Зеланд, Япон Улсын хууль тогтоомж дахь шуудангаар санал өгөхтэй холбоотой зохицуулалтыг харьцуулан судална.

Онол болон олон улсын хэмжээний судалгаануудад дурдагдсан хэлбэрээр нь авч үзвэл, шуудангаар санал өгөх (postal voting / absentee voting) тогтолцоо нь үндсэндээ хоёр өөр цаг хугацааны зарчимд тулгуурладаг. Энэ нь:

- 1) сонгуулийн өдөр шуудангаар санал өгөх (election-day mail voting);
- 2) сонгуулийн өдрөөс өмнө буюу урьдчилан санал өгөх (advance postal voting) болно (International IDEA, 2021).

Эдгээрийг тусад нь авч үзэх нь дараах гурван шалтгаан, онол, арга зүйн хувьд бий. Үүнд:

- 1) Сонгуулийн өдөр шуудангаар санал өгөх зохицуулалт: Сонгуулийн өдөр шуудангаар санал өгөх тогтолцоо нь санал хураалтын үндсэн өдөрт зэрэгцэн хэрэгждэг бөгөөд сонгогч саналын хуудсаа шуудангаар илгээж, тухайн өдөр буюу санал хураалт дуусахаас өмнө хүргэгдсэн байх шаардлагатай байдаг. Энэхүү хэлбэрийн гол онцлог нь шуудангийн хүргэлтийн хугацаа, баталгаажуулалт, саналын нууцлалыг хадгалах хамгаалалт, саналын хүчин төгөлдөр байдлын шалгуур зэрэг асуудалд анхаардаг оршино (OSCE/ODIHR, 2020). Энэ төрлийн зохицуулалт нь сонгуулийн өдөр санал өгөх боломжгүй буюу гадаадад оршин суугаа, хөдөлгөөн хязгаарлагдмал, цэргийн албан хаагч зэрэг тусгай бүлгийн сонгогчдод зориулсан хэлбэрээр хэрэгждэг. Жишээлбэл, Швейцарын зарим кантон, Австри, Нидерланд зэрэг улсад сонгуулийн өдөр шуудангаар санал илгээхийг зөвшөөрдөг бөгөөд саналын хайрцагт тухайн өдрийн 18:00 цаг гэх мэт тодорхой хугацаанд хүлээн авсан санал л хүчин төгөлдөрт тооцогддог (International IDEA, 2021). Энэ загвар нь сонгуулийн өдрийн нэгдмэл байдлыг хадгалах, санал тоолох үйл явцыг нэг өдөр төвлөрүүлэх зорилготой хэдий ч шуудангийн үйлчилгээний найдвартай байдал, тээвэрлэлтийн хугацаа, сонгогчийн баталгаажуулалт зэрэг хүчин зүйлээс хамаарах өндөр эрсдэл дагуулдаг (Norris, 2014) (Birch, 2011).
- 2) Урьдчилан шуудангаар санал өгөх зохицуулалт: Урьдчилсан шуудангийн санал хураалт нь санал хураалтыг сонгуулийн өдрөөс өмнө тодорхой хугацаанд эхлүүлдэг, илүү өргөн хүрээнд хэрэглэгддэг хэлбэр юм. Энэ тохиолдолд санал илгээх, хүлээн авах хугацаа, саналын хүчин төгөлдөр байдал, буцаах журам зэргийг нарийн хуульчилсан байдаг (International IDEA, 2021). Жишээлбэл, ХБНГУ, Финланд, Австрали, мөн АНУ-ын олон муж улсад сонгогчид саналын хуудсаа урьдчилан шуудангаар илгээж болох бөгөөд санал нь сонгуулийн өдрөөс өмнө, эсхүл хуулиар тогтоосон хугацаанд хүлээн авсан байх шаардлагатай. Энэхүү системийн давуу тал нь сонгуулийн хүртээмжийг өргөжүүлэх, оролцоог нэмэгдүүлэх, мөн сонгуулийн удирдлагын ачааллыг бууруулах явдал юм. Гэсэн хэдий ч урт хугацаанд санал хадгалах, саналын хуудсыг баталгаажуулах, дүнг нууцлах зэрэг асуудалд институцийн өндөр чадавх шаарддаг (OSCE/ODIHR, 2020).
- 3) Харьцуулсан дүгнэлт хийхэд хялбар нөхцөлийг бүрдүүлэх үүднээс: Эдгээр хоёр хэлбэрийн гол ялгаа нь хугацаа болон оролцооны хүрээнд оршино. Сонгуулийн өдөр шуудангаар санал өгөх нь тусгай нөхцөлтэй сонгогчдыг хамарсан хязгаарлагдмал загвар бол, урьдчилан шуудангаар санал өгөх нь бүх нийтийн оролцоог дэмжсэн

хүртээмжийн загвар байна. Хоёр системийн аль аль нь сонгуулийн хүртээмжийг өргөжүүлэх зорилготой боловч хэрэгжилтийн хувьд институцийн чадавх, шуудангийн дэд бүтэц, иргэдийн итгэлцэл зэрэг хүчин зүйлээс хамааран ялгаатай үр дүн гаргадаг. Олон улсын байгууллагуудын (ACE , 2006), (OSCE/ODIHR, 2020), (International IDEA, 2021) ангиллын дагуу эдгээр хэлбэр нь тусгай санал хураалтыг хэлбэр (SVA)-ийн дотоод дэд ангилалд хамаардаг байна.

Судалгааны ажлын энэ бүлэг сонгуулийн өдөр шуудангаар санал өгөх тогтолцоо болон сонгуулийн өмнө урьдчилан шуудангаар санал өгөх тогтолцоонд хамаарах зохицуулалтыг харьцуулсан судлахаар сонгосон АНУ, ХБНГУ, Шинэ Зеланд Улс, Япон Улсын хууль тогтоомж дахь зохицуулалтыг хамруулж үзнэ.

### **АНУ-ын зохицуулалт:**

АНУ-ын хувьд шуудангаар санал өгөх нь холбооны болон муж улсын түвшинд зохицуулагддаг бөгөөд муж бүрт ялгаатай журам үйлчилдэг. Холбооны түвшинд Санал өгөх эрхийн тухай хууль (Voting Rights Act) болон АНУ-ын санал хураалтыг дэмжих тухай хууль (Help America Vote Act) хамаарна (U.S. Department of Justice, 2024). Эдгээр нь ялгаварлан гадуурхалгүй санал өгөх боломжийг хангах, саналын хуудсыг засах эрх, тодорхой зааварчилгаа өгөх зэргийг агуулдаг. Зарим мужид “шалтгаангүй шуудангаар санал өгөх” (no-excuse voting) боломжтой бөгөөд 2024 оны байдлаар 36 муж болон Колумбын тойрогт ийм хэлбэрийг зөвшөөрдөг. Бүх сонгогчдод шуудангаар саналын хуудас илгээдэг бүхэлдээ шуудангийн сонгууль (all-mail election) нь 8 мужид үйлчилдэг; бусад 33 мужид өргөн хүрээнд хэрэглэдэг бөгөөд нарийн зохицуулалт нь муж улсын хуулиар тогтоогддог (National Vote at Home Institute, 2020).

Холбооны түвшинд Санал өгөх эрхийн тухай хууль (Voting Rights Act)-ийн сонгуулийн технологи, санал хураалтын систем, шуудангаар санал өгөх (absentee/mail voting) журам зэрэгт хамаарах үндэсний хэмжээнд мөрдөх нэгдсэн стандартыг тогтоодог. Хуулийн гурав дугаар дэд бүлэг “санал хуралтын нэгдсэн ба ялгаваргүй технологи, удирдлагын шаардлага”, 209 дүгээр<sup>23</sup> хэсгийн 21081 дүгээр зүйлд санал хураалтын системийн шаардлагуудыг (шуудангаар санал өгөхийг багтааж авч үзнэ) заасан.<sup>24</sup> Үүнд:

- сонгогчийн нууцлалыг хангах;
- алдаа гарсан тохиолдолд засах боломжийг олгох;
- хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн оролцоог дэмжих;
- баталгаажих боломжтой бичгээр нотолгоо (auditable paper record) бүхий байх шаардлагатай.

Энэхүү хуулиар бүх сонгогчдод ижил нөхцөл, журмыг тэгшээр хэрэглэхийг шаарддаг бөгөөд АНУ-ын муж улс бүр шуудангийн саналын хуудсыг илгээх, буцаах, баталгаажуулах журмаа тусгай хуулиар тогтоодог байна.

Санал өгөх эрхийн тухай хуулийн 209 дүгээр хэсгийн 20302 дугаар зүйлд “Шуудангаар санал өгөхтэй холбоотой муж улсын үүрэг (Absentee Ballots)”-ийг зохицуулсан.<sup>25</sup> Үүнд:

- алсад байгаа цэргийн алба хаагчид болон гадаадад оршин суугаа сонгогчид нь холбооны хэмжээнд явагдах энгийн, тусгай, урьдчилсан ба дахин санал хураалтын

<sup>23</sup> АНУ: (2002) АНУ-ын санал хураалтыг дэмжих тухай хууль (Help America Vote Act) (52 U.S.C. Subtitle II, Chapter 209, Subchapter III, Part A) - Requirements. Хандах: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/52/subtitle-II/chapter-209/subchapter-III/part-A>

<sup>24</sup> АНУ: (2002) АНУ-ын санал хураалтыг дэмжих тухай хууль (Help America Vote Act) (52 U.S. Code § 21081 - Voting systems standards) - § 21081. Хандах <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/52/21081>

<sup>25</sup> АНУ: (2002) АНУ-ын санал хураалтыг дэмжих тухай хууль (Help America Vote Act) (52 U.S. Code § 20302 - State responsibilities) - § 20302 Хандах: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/52/20302>

(runoff) бүх сонгуульд шуудангаар оролцохоор бүртгүүлэх, шуудангийн саналын хуудсаар санал өгөх боломжтой байх;

- Сонгуулиас дор хаяж 30 хоногийн өмнө хүлээн авсан аливаа хүчин төгөлдөр бүртгэлийн болон шуудангийн саналын өргөдлийг муж улсын сонгуулийн байгууллага зөвшөөрч, боловсруулах үүрэгтэй;
- сонгогчдод холбооны бичгээр бөглөдөг нөөц саналын хуудсыг (Federal write-in absentee ballot) ашиглан санал өгөхийг зөвшөөрнө;
- сонгогчийн бүртгэл ба шуудангийн саналын өргөдлийг нэгтгэсэн албан ёсны шуудангийн ил захидгийн маягтыг хэрэглэнэ;
- хэрэв тангараг, батламж шаардагдвал, Ерөнхийлөгчийн томилсон этгээдийн баталсан нэгдсэн стандарт тангараг хэрэглэнэ;
- алсад байгаа сонгогчид шуудангаар болон цахимаар бүртгэлийн болон саналын өргөдөл гаргах, харин муж улс эдгээр өргөдлийг сонгогчийн сонгосон аргаар (шуудан эсхүл цахимаар) илгээх журмыг батална;
- гадаадад байгаа сонгогчдод хоосон саналын хуудсыг шуудангаар болон цахимаар илгээх журам тогтооно;
- хүсэлт нь сонгуулиас 45-аас дээш хоногийн өмнө ирсэн бол сонгуулиас 45 хоногийн өмнө багтаан саналын хуудсыг илгээх ёстой; харин 45 хоногийн дотор ирсэн тохиолдолд, муж улсын хуулийн дагуу болон боломжит хурдан хугацаанд хүргэнэ.
- хэрэв холбооны түвшний дахин санал хураалт зохион байгуулсан бол муж улс алсад байгаа сонгогчид хугацаанд нь санал өгөх боломжийг хангах төлөвлөгөө боловсруулна;
- алсад байгаа цэргийн болон гадаад дахь сонгогчдын бөглөсөн саналын хуудсыг хүлээн авч тооцох үйл ажиллагааг зохих журмаар хэрэгжүүлнэ;

Холбооны түвшний тогтмол сонгуулийн дараа 90 хоногийн дотор, муж улс болон орон нутгийн захиргаа илгээсэн ба буцаан хүлээн авсан шуудангийн саналын тоог Сонгуулийн дэмжлэгийн комисст тайлагнаж, олон нийтэд мэдээлнэ. Хэрэв муж улс сонгогчийн бүртгэлийн эсхүл саналын хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзсан бол, татгалзсан шалтгаанаа заавал бичгээр мэдэгдэх зохицуулалттай.

Шуудангаар санал хүлээн авахтай холбоотойгоор цахим холбоо ба мэдээлэл дамжуулалтад холбогдох зохицуулалт байна. Тухайлбал, муж улс бүр дор хаяж нэг цахим харилцааны хэрэгсэл (мэйл, портал гэх мэт) ажиллуулж, алсад байгаа цэргийн болон гадаадад байгаа сонгогчдод:

- бүртгэлийн болон саналын өргөдлийг хүсэх;
- муж улсаас илгээж буй материал хүлээн авах;
- санал, саналын хуудас, сонгуулийн талаарх мэдээлэл авах боломжийг олгоно.

Нэгээс олон цахим холбооны хэрэгслийг ашиглахыг зөвшөөрнө. Муж улс саналын материалтай хамт илгээх бүх мэдээлэл, зааварт цахим холбооны хэрэгслийн мэдээллийг хавсаргана. Батлан хамгаалах яамны “Federal Voting Assistance Program” муж улс бүрийн холбогдох мэдээлэл болон цахим холбооны сувгуудыг багтаасан нэгдсэн цахим лавлах сан ажиллуулна. Хэрэв сонгогч дамжуулалтын аргаа заагаагүй бол, муж улс мужийн хуулийн дагуу эсхүл шуудангаар илгээх ёстой. Муж улсууд эдгээр журмаа хэрэгжүүлэхдээ аюулгүй байдал, мэдээллийн бүрэн бүтэн байдлыг, онгогчийн хувийн мэдээллийн нууцлалыг хангах үүрэгтэй байна. Сонгогчид хоосон саналыг хуудас илгээхдээ хуудсыг сонгогчийн илүүд үзсэн аргаар (шуудан эсхүл цахимаар) илгээх журмыг хэрэгжүүлнэ. Хэрэв сонгогч хуудас дамжуулах аргаа хэлээгүй бол, хуульд нийцүүлэн эсхүл шуудангаар илгээх ёстой. Саналын хуудас илгээх бүх үйл явц нь аюулгүй, хувийн мэдээлэл хамгаалагдсан байх шаардлагатай. Түүнчлэн мужийн гол сонгуулийн албан тушаалтан, орон нутгийн захиргаатай хамтран, алсад байгаа сонгогч

өөрийн саналын хуудас эрх бүхий байгууллагад хүлээн авсан эсэхийг үнэгүй шалгах систем ажиллуулдаг. Муж улс (1) нотариатын баталгаа дутсан, (2) цаасны төрөл, хэмжээ, жин нь шаардлагад нийцэхгүй, (3) дугтуйн хэмжээ, төрөл, жингийн зөрүүтэй гэх шалтгаанаар хүчин төгөлдөр өргөдөл, саналын хуудас хүлээн авахаас татгалзах эрхгүй байна.

### **ХБНГУ-ын зохицуулалт:**

ХБНГУ-ын Үндсэн хууль (Basic Law)-ийн 38 дугаар зүйл нь бүх нийтийн, эрх чөлөөтэй, нууц санал хураалтыг баталгаажуулдаг. Үндсэн хуулийн зохицуулалтын хүрээнд Холбооны сонгуулийн тухай хууль (BWahlG) болон Холбооны Сонгуулийн журам (BWO)-аар сонгуулийн эрх зүйг зохицуулдаг.<sup>26</sup>

Холбооны Сонгуулийн тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлд “санал өгөх эрхийг хэрэгжүүлэх”-ийг, 36 дугаар зүйлд “шуудангаар санал өгөх”-ийг, 38 дугаар зүйлд “шуудангаар өгсөн саналын үр дүнг нийтлэх”, 39 дүгээр зүйлд “хүчингүй санал болон шуудангаар өгсөн саналын хүчингүй байдлыг тогтоох журам”-ыг тус тус зохицуулсан байна.<sup>27</sup>

Хуулийн 14 дүгээр зүйлээр (1) сонгогчдын нэрсийн жагсаалтад бүртгэлтэй эсхүл санал өгөх карттай хүн л санал өгч болно, (2) сонгогчдын нэрсийн жагсаалтад бүртгэлтэй хүн зөвхөн өөрийн нэр нь бүртгэгдсэн санал авах тойргийн хүрээнд санал өгч болно (3) Санал өгөх карт эзэмшигч нь уг карт олгогдсон тойрогт (а) тухайн тойргийн аль ч санал авах хэсэгт өөрийн биеэр саналыг өгөх замаар, эсхүл, (b) шуудангаар санал өгч болно. Сонгох эрх бүхий хүн зөвхөн нэг удаа, биечлэн санал өгч болно. Өөрөөр хэлбэл, сонгох эрхийг итгэмжлэлээр (өөр хүнд даалгаж) хэрэгжүүлэхийг зөвшөөрөхгүй байна.<sup>28</sup>

Хуулийн 36 дугаар зүйл “шуудангаар санал өгөх” зохицуулалтын хүрээнд шуудангаар санал өгөх бол өөрийн санал өгөх карт олгогдсон тойргийн сонгуулийн асуудал хариуцсан ажилтанд (эсхүл байгууллагад)<sup>29</sup> (1) өөрийн санал өгөх карт, (2) саналын хуудас (тусдаа битүүмжилсэн дугтуйнд хийсэн байх ёстой) гэх хоёр зүйл багтсан битүүмжилсэн дугтуйг илгээх ёстой. Энэ нь саналын нууцлалыг хангах (ballot secrecy) ба саналын бүрэн бүтэн байдлыг хамгаалах зорилготой. Уг илгээмжийг сонгуулийн өдрийн 18:00 цагаас өмнө сонгуулийн байгууллага эсхүл сонгуулийн асуудал хариуцсан ажилтан хүлээн авсан байх шаардлагатай байна.

Хуулийн 36 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар санал илгээж буй сонгогч эсхүл түүнд санал өгөхөд тусалж буй (бичиг үсэг тайлагдаагүй, эсхүл хөгжлийн бэрхшээлтэй тохиолдолд) хүн (16 насанд хүрсэн байх) нь санал өгөх карт дээр “саналын хуудсыг өөрөө бөглөсөн, эсхүл сонгогчийн илэрхийлсэн санаа зорилгод нийцүүлэн бөглөсөн” болохыг баталгаажуулсан тэмдэглэл хийнэ. Энэ нь тангараг өргөх батламж (өөрөөр хэлбэл, худал мэдүүлбэл хуулийн хариуцлага хүлээх үүрэгтэй үнэн мэдүүлэг) хэлбэрээр “сонгуулийн хариуцсан албан тушаалтанд” өгөгдөнө. “Сонгуулийн хариуцсан албан тушаалтан” нь ийм батламжийг хүлээн авч бүртгэх үүрэгтэй бөгөөд тэрээр Эрүүгийн хуулийн 156 дугаар зүйлд заасны дагуу төрийн эрх бүхий албан тушаалтанд тооцогддог байна.

Мөн хуулийн 36 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар “сонгогч шуудангаар ирсэн саналыг хуудсыг бөглөж сонгуулийн өмнө албан ёсоор зарласан шуудангийн аль ч байгууллагаар албан ёсны буцаах дугтуй ашигласан тохиолдолд үнэгүй илгээнэ”. Үүнд, гарах

<sup>26</sup> The Federal Returning Officer (2025). Bundestag election 2025. Хандах: <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/bundestagswahlen/2025/rechtsgrundlagen.html#6265f69-a064-4df2-8532-6b9fba4b75d9>

<sup>27</sup> ХБНГУ: (1993[2024]), Холбооны Сонгуулийн Хууль (Bundeswahlgesetz, BWG), §14, Хандах: [https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz\\_engl.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz_engl.pdf)

<sup>28</sup> Мөн тэнд.

<sup>29</sup> “Сонгуулийн асуудал хариуцсан албан тушаалтан” нь тухайн тойргийн санал хураалтын үйл явцад хяналт тавих, саналын хуудсыг хүлээн авах, баталгаажуулах үүрэгтэй байгууллага хэлнэ.

зардлыг Холбооны Засгийн газар хариуцна. Харин сонгогч тусгай илгээх хэлбэр (жишээлбэл, яаралтай илгээмж, өөрийн бүртгэлтэй шуудан гэх мэт) ашиглавал, энэхүү нэмэлт төлбөрийг өөрөө хариуцна.<sup>30</sup>

Хуулийн 38 дугаар зүйлд “шуудангаар өгсөн саналын дүнг тогтоох” буюу “шуудангаар санал авах хорооны бүрэлдэхүүн шуудангаар ирүүлсэн нийт саналын хуудсыг тоолж, тухайн сонгуулийн тойргийн нэр дэвшигчид болон нам, холбоодын жагсаалт тус бүрт хэдэн санал өгөгдсөнийг тогтооно” хэмээн заасан.

Хуулийн 39 дүгээр зүйлд “хүчингүй санал болон шуудангаар өгсөн саналын хүчингүй байдлыг тогтоох журам”-ыг тогтоосон байна. Саналын хуудас нь дараах нөхцөлд хүчингүй байна. Үүнд:<sup>31</sup>

1. Засгийн газраас баталсан маягтаар хэвлэгдээгүй бол;
2. ямар нэгэн тэмдэглэгээ хийгдээгүй бол;
3. өөр санал авах тойргийн саналын хуудас хэрэглэсэн бол;
4. сонгогчийн хүсэл зорилго тодорхой илэрхийлэгдээгүй бол;
5. нэмэлт бичвэр, тэмдэглэл, эсхүл болзол, нөхцөл бүхий тайлбартай бол.

Харин шуудангаар өгсөн саналын хувьд шуудангаас санал өгөх журмын дагуу, шуудангаар өгсөн саналын буцаах илгээмжийг дараах тохиолдолд хүчингүйд тооцно:

1. илгээмжийг хугацаанд нь хүлээн аваагүй бол;<sup>32</sup>
2. албан ёсны буцаах дугтуйнд хүчинтэй санал өгөх карт байхгүй, эсхүл огт хийгдээгүй бол;
3. албан ёсны буцаах дугтуйнд саналын хуудасны дугтуй байхгүй бол;
4. албан ёсны буцаах дугтуй болон саналын хуудасны дугтуй хоёулаа битүүмжлэгдээгүй бол;
5. албан ёсны буцаах дугтуйнд хэд хэдэн саналын хуудасны дугтуй орсон боловч түүнтэй тэнцэх тооны санал өгөх карт, шаардсан батламж (тангараг өргөхийг орлох батламж) байхгүй бол;
6. сонгогч, эсхүл түүнд тусалж буй хүн санал өгөх карт дээр шуудангаар санал өгөхөд зориулсан тангараг өргөхийг орлох батламжид гарын үсэг зураагүй бол;
7. албан ёсны саналын хуудасны дугтуй ашиглаагүй бол;
8. саналын хуудасны дугтуй нь бусад дугтуйнаас илт ялгарах байдлаар хийгдсэн, ингэснээр саналын нууцлалыг зөрчих эрсдэл үүсгэсэн, эсхүл тодорхой биет зүйл (жишээ нь, гаднаас мэдэгдэх зүйл) агуулсан бол.

Ийм нөхцөлтэй шуудангаар өгсөн саналын буцаах илгээмжийг илгээсэн сонгогчид санал өгсөнд тооцогдохгүй бөгөөд тэдний санал өгөөгүйд тооцно. Түүнчлэн хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 5 дах хэсэгт зааснаар “шуудангаар санал өгсөн сонгогч нь санал өгөх үйл ажиллагаанд оролцсоны дараа, сонгуулийн өдөр эсхүл түүнээс өмнө нас барсан, эсхүл 13 дугаар зүйлд заасны дагуу (шүүхийн шийдвэрийн дагуу санал өгөх эрхээ хасуулсан, эсхүл холбогдох хуульд заасан санал өгөх эрхээ хязгаарлуулсан бол 1) санал өгөх эрхээс хасагдсан байсан ч түүний өгсөн санал хүчингүйд тооцогдохгүй” байна.

Холбооны сонгуулийн журам (BWO)-ын дараах зүйл, заалтууд шуудангаар санал өгөхтэй холбоотой байна.

<sup>30</sup> ХБНГУ: (1993[2024]), Холбооны Сонгуулийн Хууль (Bundeswahlgesetz, BWG), §36.2, Хандах: [https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz\\_engl.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz_engl.pdf)

<sup>31</sup> ХБНГУ: (1993[2024]), Холбооны Сонгуулийн Хууль (Bundeswahlgesetz, BWG), §39, Хандах: [https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz\\_engl.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz_engl.pdf)

<sup>32</sup> Мөн тэнд.

Журмын 7 дугаар зүйлд “шуудангийн санал хураалтын ажилтан ба шуудангийн саналын хороо”-ны зохицуулалтыг тусгасан. Энэ хүрээнд:

- (1) Хэрэв Холбооны нэг тойрогт нэгээс илүү шуудангийн саналын хороо байгуулсан, эсхүл тойргийн нэг буюу хэд хэдэн хот, дүүрэг, захиргааны нэгжийн хүрээнд шуудангийн саналын хороо байгуулсан бол, тухайн хороонд хуваарилагдах шуудангаар өгсөн саналын тоо нь хэт цөөн байж хувь сонгогчдын санал ил тод танигдахуйц байх эрсдэлд орох ёсгүй. Иймд багадаа 50 ширхэг шуудангийн саналын илгээмжийг саналын хороо бүрт хуваарилах ёстой.
- (2) Хэрэв Холбооны сонгуулийн тухай хуулийн 8-р зүйлийн 3 дахь хэсгийн дагуу тухайн мужийн засгийн газар эсхүл түүний томилсон байгууллага хэдэн шуудангийн саналын хороо байгуулахыг шийднэ. Энэ нь шуудангийн саналын дүнг сонгуулийн өдөрт багтаан тоолох зорилготой.
- (3) Хэрэв нэг шуудангийн саналын хороо хэд хэдэн дүүргийн хүрээнд байгуулагдсан бол, эдгээрийн дотроос нэгийг нь хариуцан зохион байгуулах үүрэгтэй болгож томилно.
- (4) Шуудангийн саналын хорооны гишүүдийг аль болох тухайн сонгуулийн тойрогт оршин суугаа сонгогчдын дотроос томилно. Хэрэв хороо нь хэд хэдэн хот, дүүрэг эсхүл захиргааны нэгжид зориулагдсан бол, гишүүдийг тухайн нутаг дэвсгэрийн сонгогчдын дотроос томилно.
- (5) Сонгуулийн тойргийн хариуцсан ажилтан нь: 1) шуудангийн саналын хорооны хурал болох цаг, газрыг олон нийтэд зарлана; 2) шуудангийн саналын ажилтан болон түүний орлогч нарт үүргээ шударга, төвийг сахисан байдлаар биелүүлэх, 3) мөн хууль ёсны мэдээллийг нууцлах үүрэгтэй болохыг сануулна; 4) хорооны гишүүдэд үүрэг хариуцлагыг нь танилцуулж, хуралдуулна. Энэ журам нь нэг тойрогт хоёр буюу түүнээс дээш шуудангийн саналын хороо байгуулагдсан тохиолдолд ч адил үйлчилнэ. Хэрэв шуудангийн саналын хороо хэд хэдэн хот, дүүрэгт байгуулагдсан бол, уг үүргийг холбогдох орон нутгийн захиргаа эсхүл дүүргийн захиргааны байгууллага гүйцэтгэдэг.
- (6) Шуудангийн саналын хороо дараах нөхцөлд бүрэн эрхтэй гэж үзнэ: 1) Шуудангийн саналын илгээмжийг хүлээн авах эсхүл хүчингүйд тооцох асуудлыг хэлэлцэх үед сонгуулийн ажилтан болон нарийн бичгийн дарга (эсхүл орлогч) багтаасан 3 ба түүнээс дээш гишүүн байвал; 2) Шуудангийн саналын дүнг тогтоох ба баталгаажуулах үед сонгуулийн ажилтан, нарийн бичгийн дарга (эсхүл орлогч) багтаасан 5 ба түүнээс дээш гишүүн байвал.

Журмын 45 дугаар зүйлд шуудангаар санал өгөхөд ашиглах саналын хуудас болон дугтуйд холбогдох зохицуулалтыг тусгасан. Энэ хүрээнд “Саналын хуудасны хэмжээ нь 21x29.7 см-ээс багагүй (ХБНГУ-ын стандарт А4 хэмжээтэй) бөгөөд цагаан, эсхүл цайвар өнгийн цаасан дээр хийгдсэн байна.<sup>33</sup> Цаасны чанар нь сонгогч саналын хуудас дээр тэмдэглэгээ хийж нугалсны дараа, бусад этгээд сонгогчийн ямар санал өгснийг мэдэх боломжгүй байхуйц байх ёстой” байна. Саналын хуудасны загварыг Холбооны сонгуулийн журмын 26 дугаар хавсралтад заасан байна.<sup>34</sup> Саналын хуудааст дараах мэдээллийг тусгасан байх ёстой бөгөөд нийтэд зарласан дараалал, дугаарлалтыг хамтад нь харуулах ёстой байна. Саналын хуудааст дараах мэдээллийг тусгасан байх ёстой бөгөөд нийтэд зарласан дараалал, дугаарлалтыг хамтад нь харуулах ёстой байна. Саналын хуудааст дараах мэдээллийг тусгасан

<sup>33</sup> ХБНГУ: (2002[2024]) Холбооны Сонгуулийн Журам (Federal Electoral Regulations, Bundeswahlordnung, BWO), §45, Санал хураалтын журам. Хандах: [https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/e146a529-fd3b-4131-9588-8242c283537a/bundeswahlordnung\\_engl.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/e146a529-fd3b-4131-9588-8242c283537a/bundeswahlordnung_engl.pdf)

<sup>34</sup> Мөн тэнд. §26.

байх ёстой бөгөөд нийтэд зарласан дараалал, дугаарлалтыг хамтад нь харуулах ёстой байна.  
Үүнд:

*Тойргийн сонгуулийн саналын хуудас (constituency election) дараах мэдээллийг агуулна:*

- хүлээн зөвшөөрөгдсөн нэр дэвшигчдийн жагсаалтыг хар өнгийн үсгээр хэвлэнэ. дараах мэдээллийг агуулна: нэр (овог), өөрийн нэр, мэргэжил эсхүл албан тушаал, тухайн нэр дэвшигчийн үндсэн оршин суугаа хот эсхүл дүүргийн нэр;
- мөн нэр дэвшигчийн харьяалагдаж буй намын нэр, намын товчилсон нэр эсхүл нэмэлт тодотгол (байгаа бол);
- нэр дэвшигч нь намд харьяалагдаагүй бол намын бус нэр дэвшигчийн тодорхойлох нэр хэрэглэгдэнэ;
- нэр бүрийн баруун талд сонгогч тэмдэглэгээ хийх дугуй хэлбэрийн талбар байрлана;
- нэр дэвшигч өөрийн оршин суугаа хаягаа нийтэд ил болгохгүй байх шалтгаантай гэж үзвэл, түүний хувийн оршин суугаа газрын нэрийн оронд хаяг байрлах хот, дүүргийн нэрийг бичнэ.

*Мужийн жагсаалтын сонгуулийн саналын хуудас (land list election) дараах мэдээллийг агуулна:*

- хүлээн зөвшөөрөгдсөн мужийн намын жагсаалтыг цэнхэр өнгийн үсгээр хэвлэнэ;
- намын нэр, намын товчилсон нэр эсхүл намын ашиглаж буй нэмэлт тодотголын мэдээлэл, тухайн намын эхний таван нэр дэвшигчийн овог, нэрийг жагсаана;
- намын нэрийн зүүн талд сонгогч тэмдэглэгээ хийх дугуй талбар байрлана.

*Нэмэлт заалт:*

- нэр дэвшигч шинжлэх ухааны докторын зэрэг, цол эзэмшсэн бол уг зэргийг тэмдэглэж болно;
- нэр дэвшигч албан ёсоор бүртгэлтэй шашны нэр (шашны байгууллага, итгэл үнэмшлийн хүрээнд албан ёсоор хэрэглэж бүртгэгдсэн нэр), эсхүл хэрэглэдэг урлагийн нэр (pseudonym)-тэй бол уг нэрийг мөн дурдаж болно;
- овгийг бүрэн бичих ёстой;
- нэр дэвшигчид хэд хэдэн нэр байдаг бол ихэвчлэн хэрэглэгддэг нэрийг тусгайлан зааж болно;

Тойргийн нэр дэвшигч бүр болон мужийн жагсаалт тус бүрийг тусдаа хэсэгт багтаан. Саналын хуудсууд тухайн санал авах хэсэг бүрт нэг ижил өнгө, чанартай байна.

Журмын 45 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу Шуудангаар санал өгөхөд ашиглах саналын хуудасны дугтуй нь цагаан өнгийн, тунгалаг бус байна. Хэрэв шуудангаар санал өгөх үед бусад сонгууль эсхүл санал хураалт зэрэг явагдаж байгаа бол,

- Холбооны Бундестагийн сонгуулийн саналын хуудасны дугтуйг бусад сонгуульд ашиглаж болохгүй;
- Бундестагийн сонгуулийн саналын хуудасны дугтуй нь бусад зэрэг явагдаж буй сонгуулийн саналын дугтуйн өнгөнөөс ялгарахаар байх ёстой. Хэрэв өөр өнгийн дугтуй ашиглах боломжгүй бол, Бундестагийн сонгуулийн саналын хуудасны дугтуйн дээр ялгах тэмдэг (таних тэмдэг) байрлуулна.

Сонгогч саналаа өгч албан ёсоор буцаах дугтуй нь цайвар улаан өнгийн байна. Хэрэв тухайн үед бусад сонгууль эсхүл санал хураалт зэрэг явагдаж байгаа бол, Бундестагийн сонгуулийн албан ёсны буцаах дугтуйг мөн ашиглаж болно (Үүнийг Холбооны сонгуулийн тухай хуулийн 50 дугаар зүйл, 2 дахь хэсгийн хоёр дахь өгүүлбэрт зохицуулсан). Сонгогчдод уншихад хялбар байх үүднээс саналын хуудас болон холбогдох материалд ашиглах үсгийн хэлбэр, хэмжээ, өнгөний ялгаа (контраст)-ыг ойлгомжтой байдлаар хийнэ. Сонгуулийн

тойргийн асуудал хариуцсан ажилтан нь саналын хуудсыг орон нутгийн захиргаанд хуваарилан, сонгуулийн ажилтнуудад түгээх үүрэгтэй байна.

Мөн тэрээр шуудангаар санал өгөхөд шаардагдах албан ёсны буцаах дугтуй болон саналын хуудасны дугтуйг орон нутгийн захиргаанд нийлүүлнэ.

Журмын 66 дугаар зүйлд “шуудангаар санал өгөх” процессын зохицуулалт байна.<sup>35</sup>

Энэ хүрээнд шуудангаар санал өгөхөөр шийдсэн сонгогч саналын хуудсыг өөрөө бөглөж, албан ёсны саналын хуудасны дугтуйнд хийж, битүүмжилнэ. Тэрээр санал өгөх карт дээр хэвлэгдсэн тангараг өргөхийг орлох батламжид (affirmation in lieu of an oath) огноо, гарын үсгээ зурна, дараа нь битүүмжилсэн саналын хуудасны дугтуй болон гарын үсэг зурсан санал өгөх картыг албан ёсны буцаах дугтуйнд хийнэ. Дараагаар нь уг дугтуйг битүүмжилж, шуудангийн байгууллагаар дамжуулан, албан ёсоор тогтоогдсон хүлээн авах байгууллагад, албан ёсны буцаах дугтуйн дээр бичигдсэн хаягаар хугацаанд нь хүргүүлнэ. Шуудангийн буцаах илгээмжийг мөн сонгуулийн байгууллагад биечлэн хүргэж өгөх боломжтой.

Журмын 66 дугаар зүйлийн 2 дах хэсэгт заасны хүрээнд шуудангийн саналын буцаах илгээмжийг холбогдох байгууллага хүлээн авсны дараа, буцаан олгоно. Тухайн тойргийн нэг буюу хэд хэдэн дүүргийн хэмжээнд сонгуулийн хороо байгуулагдсан бол, шуудангийн саналын буцаах илгээмжийг (сонгогч саналаа бөглөөд буцааж илгээсэн илгээмж) санал өгөх карт олгосон орон нутгийн захиргаа хүлээн авна. Харин шуудангийн саналын хороо тухайн тойргийн захиргааны нэгжийн түвшинд байгуулагдсан бол, саналын буцаах илгээмжийг санал өгөх карт олгосон дүүргийг харьяалах захиргааны байгууллага хүлээн авдаг байна.

Журмын 66 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу сонгогч саналын хуудас дээр өөрийн саналыг тэмдэглэж, уг саналын хуудсыг бусдын хяналт, ажиглалтад өртөхгүйгээр саналын хуудасны дугтуйнд хийж битүүмжилнэ. Энэ зохицуулалт нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн санал өгөхөд мөн адил хамаарна.

Түүнчлэн эмнэлэг, ахмад настны асрамжийн газар, сувиллын болон нөхөн сэргээх төв, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгэм-сэтгэл заслын байгууллага, хорих анги, эсхүл хамтын орон сууцны хэлбэртэй байгууллагад, саналын хуудас бөглөх явцад сонгогч бусдын хяналтад орохгүй байх нөхцөлийг хангах ёстой. Ийм байгууллагын удирдлага санал өгөхөд тохиромжтой өрөөг тусгайлан бэлдэж, шаардлагатай тавилга, хэрэгслийг бүрдүүлж, санал өгөх эрхтэй иргэдэд уг өрөө ашиглах хугацаа, цагийн хуваарийн талаар мэдээлнэ. Мэдээллийг сонгуулийн өдрөөс багадаа 13 хоногийн өмнө хүргэх ёстой.

Журмын 74 дүгээр зүйлд шуудангаар өгсөн саналын буцаах илгээмжийг хүлээн авч боловсруулах буюу сонгуулийн байгууллага, сонгуулийн асуудал хариуцсан ажилтанд холбогдох зохицуулалтыг тусгасан байна.<sup>36</sup> Шуудангийн саналын буцаах илгээмжийг хүлээн авах эрх бүхий байгууллага (66 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу харьяалах) эдгээр илгээмжийг хураан авч, битүү хадгална. Хүлээн авсан шуудангийн санал бүр дээр сонгуулийн өдрийн санал хураалт дууссаны дараа хүлээн авсан огноо, цагийг тэмдэглэнэ. Сонгуулийн өдрөөс хойш ирсэн илгээмжүүд дээр зөвхөн хүлээн авсан огноог тэмдэглэнэ.

Журмын 74 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны хүрээнд нэгээс олон хот, дүүргийн хүрээнд шуудангийн саналын хороо байгуулагдсан бол, тухайн шуудангийн санал хураалтыг зохион байгуулах үүрэгтэй орон нутгийн захиргаа дараах үүргийг хүлээнэ. Үүнд:

<sup>35</sup> ХБНГУ: (2002[2024]) Холбооны Сонгуулийн Журам (Federal Electoral Regulations, Bundeswahlordnung, BWO), §66, Хандах: [https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/e146a529-fd3b-4131-9588-8242c283537a/bundeswahlordnung\\_engl.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/e146a529-fd3b-4131-9588-8242c283537a/bundeswahlordnung_engl.pdf)

<sup>36</sup> ХБНГУ: (2002[2024]) Холбооны Сонгуулийн Журам (Federal Electoral Regulations, Bundeswahlordnung, BWO), §74, Хандах: [https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/e146a529-fd3b-4131-9588-8242c283537a/bundeswahlordnung\\_engl.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/e146a529-fd3b-4131-9588-8242c283537a/bundeswahlordnung_engl.pdf)

- шуудангаар ирсэн саналын илгээмжийг холбогдох шуудангийн саналын хороодод хуваарилж тараах;
- хороод бүрт хүчингүйд тооцогдсон саналын картуудын бүртгэл, түүнд орсон нэмэлт мэдээлэл, эсхүл “хүчингүй саналын карт байхгүй” гэсэн мэдэгдлийг гардуулах;
- санал авах байр, тоног төхөөрөмжийг хангах;
- мөн шаардлагатай тохиолдолд туслах ажилтнуудыг (дэмжлэг үзүүлэх хүний нөөц) саналын хороонд томилон ажиллуулах байна.

Журмын 66 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар хэрвээ нэгээс олон хот, дүүргийн хүрээнд шуудангийн саналын хороо байгуулагдсан бол:

- хот, дүүргийн захиргаанууд сонгуулийн өдрийн үд дунд (12:00)-аас өмнө, тухайн санал хураалтыг зохион байгуулж буй орон нутгийн захиргаанд, сонгуулийн өмнөх өдөр хүртэл хүлээн авсан бүх шуудангийн саналын илгээмжийг дамжуулна;
- санал хураалт дууссаны дараа хугацаандаа ирсэн бусад илгээмжийг хамгийн хурдан боломжит аргаар илгээнэ.

Хэрвээ сонгуулийн дараа буюу хугацаа хэтэрч ирсэн шуудангийн саналын илгээмжийг хариуцсан байгууллага цуглуулж, хүлээн авсан огноо, цагийг тэмдэглэн, нээхгүйгээр тусгайлан багцалж, битүүмжилнэ. Хариуцсан байгууллага уг багцын тухай тайлбар бичиж хадгална. Эдгээр илгээмжийг устгах тухай зөвшөөрөл гарсны дараа багцыг задлах хүртэл гуравдагч этгээдэд нэвтрэх боломжгүй байдлаар хамгаалж хадгалах үүрэгтэй байна.

Журмын 75 дугаар зүйлд “шуудангаар өгсөн саналын буцаах илгээмжийг хүлээн зөвшөөрөх” зохицуулалтыг тусгасан байна. Шуудангаар санал авах хорооны ажилтан (Postal Ballot Officer)-аар томилогдсон нэг гишүүн шуудангаар ирсэн саналын дугтуйг нэг бүрчлэн нээж, тэндээс саналын карт болон саналын хуудасны дугтуйг гаргана. Хэрэв тухайн саналын карт нь хүчингүй саналын картын бүртгэлд багтсан байвал, эсхүл саналын картын хүчин төгөлдөр байдалд эргэлзээтэй бол, илгээмжийг шуудангийн саналын хорооны ажилтны хяналт дор тусгаарлана. Бусад илгээмжүүдийн саналын хуудасны дугтуйг саналын хайрцагт хийж, саналын картуудыг тусад нь цуглуулна. Харин шуудангийн саналын илгээмжид эргэлзээтэй зүйл гарвал, шуудангийн саналын хороо хэлэлцэж, хүлээн авах эсхүл татгалзах шийдвэр гаргана. Шуудангийн саналын хороо нь Холбооны сонгуулийн тухай хуулийн 39-р зүйлийн 2-8 дугаар заалтад заасан нөхцөл (судалгааны 39 дэх тал) байвал уг саналын илгээмжийг хүлээн авахаас татгалзах ёстой. Хэлэлцсэн болон хүлээн авсан, эсхүл татгалзсан илгээмжийн тоо, шийдвэрийн үр дүнг санал хураалтын бүртгэлд тэмдэглэнэ. Татгалзсан саналын илгээмж болон түүний агуулгыг тусад нь хадгалж, татгалзсан шалтгааныг бичгээр тэмдэглэж, дахин битүүмжилж, дараалсан дугаартайгаар тэмдэглэнэ. Татгалзсан илгээмжийн илгээгчийг санал өгсөнд тооцохгүй буюу санал өгөөгүйд тооцогдоно.

Шуудангийн саналын илгээмжээс саналын хуудасны дугтуйг салгаж, саналын хайрцагт хийсний дараа, харин нийт санал хураалтын цаг дууссаны дараа, шуудангийн саналын хороо сонгуулийн дүнг тогтоож, баталгаажуулна. Энэ үед санал тоолох үйл явцыг журмын 67 дугаар зүйлийн 2-6 дахь заалтын дагуу хэрэгжүүлнэ. Мөн журмын 68–70-р зүйлд заасан зохицуулалтыг хэрэгжүүлнэ. Дараах нөхцөлийг баримтална:

- саналын хуудасны дугтуйг нээхээс өмнө нийт тоог тоолох;
- хоосон дугтуйнуудыг 69 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх өгүүлбэр (хоосон болон илт зөрчилтэй дугтуйнууд), 3 дахь хэсэг (илт буруу бөглөсөн саналын хуудас), 8 дахь хэсгийн 3 дугаар заалтын дагуу (олон санал бүхий дугтуйнууд);
- хоёр буюу түүнээс олон саналын хуудас агуулсан эсхүл эргэлзээ төрүүлсэн дугтуйнуудыг 69 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2 дахь өгүүлбэр (хоосон дугтуйг

нээхгүйгээр тусгаарлах), 6 ба 8 дахь хэсгийн 4 дүгээр заалтын (хяналт дор хадгалах) дагуу боловсруулна.

Шуудангаар өгсөн саналын дүн тогтоогдмогц, шуудангийн санал хариуцсан албан тушаалтан (Postal Ballot Officer) тухайн дүнг сонгуулийн асуудал хариуцсан ажилтанд (Constituency Returning Officer) хамгийн хурдан боломжит аргаар дамжуулан мэдэгдэнэ. Хэрэв шуудангийн саналын зөвлөлүүд (Postal Ballot Boards) нь Холбооны сонгуулийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн дагуу нэг буюу хэд хэдэн хотын захиргаанд зориулан байгуулагдсан бол, шуудангийн санал хариуцсан албан тушаалтан тухайн саналын дүнг өөрийн харьяалах хот, дүүргийн захиргаанд илтгэж, тухайн захиргаа энэ мэдээллийг нутаг дэвсгэрийн урьдчилсан тайланд оруулна. Хэрэв шуудангийн саналын зөвлөлүүдийг нэг тойргийн доторх засаг захиргааны нэгжүүдийн түвшинд байгуулсан бол, шуудангийн санал хариуцсан албан тушаалтан дүнг тухайн дүүргийн захиргаанд илтгэж, дүүргийн захиргаа шуудангийн саналын дүнг нэгтгэн боловсруулж, сонгуулийн хариуцсан ажилтанд илтгэнэ.

Шуудангаар өгсөн саналын дүн гарсны дараа, шуудангийн санал хариуцсан албан тушаалтан (Postal Ballot Officer) тухайн дүнг сонгууль хариуцсан ажилтанд (Constituency Returning Officer) хамгийн шуурхай аргаар мэдэгдэх үүрэгтэй. Хэрэв шуудангийн саналын зөвлөлүүд (Postal Ballot Boards) нь Холбооны сонгуулийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн дагуу нэг эсхүл хэд хэдэн хот, дүүргийн захиргаанд зориулан байгуулагдсан бол, тухайн хариуцсан албан тушаалтан саналын дүнг өөрийн харьяа орон нутгийн захиргаанд илтгэж, уг захиргаа энэ мэдээллийг нутаг дэвсгэрийн урьдчилсан тайланд оруулан нэгтгэнэ. Харин хэрэв шуудангийн саналын зөвлөлүүдийг нэг тойргийн доторх хэд хэдэн захиргааны нэгжийн түвшинд байгуулсан бол, шуудангийн саналын хариуцсан албан тушаалтан дүнг дүүргийн захиргаанд илтгэж, дүүргийн захиргаа харьяа бүх шуудангийн саналын дүнг нэгтгэн боловсруулсны дараа түүнийг сонгуулийн хариуцсан ажилтанд хүргэнэ. Ингэснээр шуудангаар өгсөн саналын дүнгийн мэдээлэл шат дараатайгаар орон нутгийн түвшнээс дүүргийн түвшин хүртэл, улмаар улсын хэмжээний төв байгууллагад нэгтгэгдэн дамжуулж, сонгуулийн нийт дүнг бүрэн, үнэн зөв гаргах нөхцөлийг хангана.

Шуудангийн саналын илгээмжийг хүлээн авах, шийдвэрлэх, мөн шуудангийн саналын дүнг тогтоохтой холбоотой бүх ажиллагааг бичгийн баримтаар (record) хөтөлнө. Энэхүү баримтыг бичиг хэргийн хариуцсан ажилтан (record keeper) хөтөлнө. Баримт бичигт дараах зүйлсийг хавсаргах ёстой:

- шуудангийн саналын зөвлөл тодорхой шийдвэр гаргасан саналын хуудас болон саналын хуудасны дугтуй;
- шуудангийн саналын зөвлөлөөс татгалзсан шуудангийн саналын илгээмжүүд;
- шуудангийн саналын зөвлөлөөс шийдвэр гаргасан боловч шуудангийн саналын илгээмжийг татгалзаагүй тохиолдолд холбогдох санал өгөх картууд.

Журмын 75 дугаар зүйлийн 6 дах хэсэгт заасны дагуу шуудангийн саналын хариуцсан албан тушаалтан (Postal Ballot Officer) сонгуулийн дүнгийн тухай бүртгэл болон холбогдох баримт бичгүүдийг сонгуулийн хариуцсан ажилтанд (Constituency Returning Officer) шилжүүлнэ.<sup>37</sup> Шуудангийн саналын зөвлөлүүдийг (Postal Ballot Boards) нэг эсхүл хэд хэдэн хот, дүүргийн захиргаа, эсхүл тойргийн доторх засаг захиргааны нэгжийн түвшинд байгуулсан бол, уг бүртгэл болон баримт бичгүүдийг эхлээд харьяа орон нутгийн захиргаа буюу шуудангийн саналын ажиллагааг хариуцсан захиргаа эсхүл дүүргийн захиргаа хүлээн авна. Харьяа орон нутгийн захиргаа эсхүл дүүргийн захиргаа эдгээр баримт бичгийг нэгтгэн боловсруулж, холбогдох хавсралт материалуудын хамт сонгуулийн хариуцсан ажилтанд хүргүүлнэ. Хэрвээ

<sup>37</sup> ХБНГУ: (2002[2024]) Холбооны Сонгуулийн Журам (Federal Electoral Regulations, Bundeswahlordnung, BWO), §75, Хандах: [https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/e146a529-fd3b-4131-9588-8242c283537a/bundeswahlordnung\\_engl.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/e146a529-fd3b-4131-9588-8242c283537a/bundeswahlordnung_engl.pdf)

шаардлагатай бол, шуудангийн саналын дүнгийн нэгтгэл хүснэгтийг (Холбооны сонгуулийн журмын хавсралт 30) хавсаргаж илгээх зохицуулалттай байна.

Шуудангийн санал хариуцсан албан тушаалтан сонгуулийн баримт бичгүүдийг багцалж, сонгуулийн хариуцсан ажилтанд шилжүүлнэ. Сонгуулийн хариуцсан ажилтан эдгээр баримт бичгийг устгах эрх олгогдох хүртэл хадгална. Хэрэв шуудангийн саналын зөвлөлүүдийг нэг буюу хэд хэдэн орон нутгийн захиргаа, эсхүл дүүргийн түвшинд байгуулсан бол, баримт бичгийг шуудангийн саналын зөвлөлийг байгуулсан эрх бүхий байгууллагад шилжүүлнэ.

Журмын 75 дугаар зүйлийн 10 дах хэсэгт заасны дагуу Холбооны сонгуулийн хариуцсан албан тушаалтан (Federal Returning Officer) тухайн сонгуулийн тойрогт шуудангийн саналын илгээмжийн хэвийн тээвэрлэлт байгалийн гамшиг, онцгой нөхцөл зэрэг “давагдашгүй хүчин зүйл”-ээс шалтгаалан тасалдсан гэж үзвэл, уг нөхцөлд өртсөн шуудангийн саналын илгээмжүүдийг тухайн бүрэн эрх бүхий байгууллага нөхцөл байдал арилахад нь хүлээн авч болно.<sup>38</sup> Гэвч ийм нөхцөлд илгээмжийг хамгийн оройдоо сонгуулийн дараах 22 дахь өдрөөс өмнө хүлээн авсан байх ёстой. Дээрх шалтгаанаас үүдэн тээвэрлэлтийн тасалдал гараагүй байсан бол сонгуулийн өдрийн 18:00 цагийн дотор хүлээн авах байсан гэж үзэж, хугацаанд нь хүлээн авсан гэж үзнэ. Сонгуулийн тойрог дотор илгээгдэж, сонгуулиас хоёр хоногийн өмнө шуудангийн тамгатай болсон илгээмжийг хугацаанд нь хүлээн авсан гэж тооцно. Хугацаанд хүлээн авсан гэж тооцогдсон шуудангийн саналын илгээмжийг, шуудангийн саналын дүнг тогтоох үүрэг бүхий холбогдох Шуудангийн саналын зөвлөлд (Postal Ballot Board) аль болох хурдан хүргэх ёстой. Энэ нь зөвхөн сонгууль хариуцсан ажилтан (Constituency Returning Officer)-ны заасан тухайн шуудангийн саналын хороонд тооцох боломжтой хамгийн бага тооны саналын илгээмжийн тоонд хүрснийг баталгаажуулсан тохиолдолд хамаарна. Хэрвээ тухайн шаардлагатай тоонд хүрээгүй бол, сонгууль хариуцсан ажилтан тухайн тойрогт орших аль шуудангийн саналын зөвлөл (Postal Ballot Board) уг нөхцөлд өртсөн шуудангийн саналын илгээмжийг хүлээн авч боловсруулахыг шийдвэрлэнэ. Харин тухайн тойргийн хэмжээнд мөн шаардлагатай илгээмжийн тоонд хүрээгүй бол, сонгуулийн хариуцсан ажилтан дараах асуудлуудыг аль шуудангийн саналын зөвлөл шийдвэрлэхийг тогтооно. Үүнд:

- шуудангийн саналын илгээмжийг хүлээн авах эсхүл татгалзах тухай;
- өгсөн саналын хүчин төгөлдөр байдлыг тогтоох;
- шуудангийн саналын эцсийн дүнг гаргах асуудлууд хамаарна.

Бусад бүх тохиолдолд, мужийн сонгууль хариуцсан ажилтан (Land Returning Officer) тухайн онцгой нөхцөл байдалд нийцүүлэн тусгай арга хэмжээ авах шийдвэр гаргаж болох зохицуулалттай байна.

### **Шинэ Зеланд Улсын зохицуулалт:**

Шинэ Зеланд Улсад шуудангаар санал өгөх журам нь парламентын болон орон нутгийн сонгуулийн хувьд тус тусын хуулиар зохицуулагддаг. Үүнд:

- улсын парламентын сонгууль (Parliamentary Elections)-ын хувьд 1993 оны Сонгуулийн тухай хууль;
- орон нутгийн сонгуулийн хувьд (Local Elections)-ын хувьд 2001 оны Орон нутгийн сонгуулийн тухай хууль байна.

Сонгуулийн тухай хуулиар тусгай санал өгөх эрх (special vote)-ийг тодорхой нөхцөлд олгодог бөгөөд үүнд гадаадад байгаа, өөрийн сонгуулийн тойргоос гадуур байгаа, эмнэлэгт

---

<sup>38</sup> Мөн тэнд.

эсхүл асрамжийн газарт байгаа, эсхүл санал авах байр руу очих боломжгүй сонгогчид хамаарна. Өөрөөр хэлбэл санал өгөх аргууд нь дараах хэлбэртэй байна.<sup>39</sup> Үүнд:

- нэрсийн жагсаалтад бүртгэлтэй сонгогчид саналын байранд ердийн саналын хуудас (ordinary ballot paper)-аар өгнө.
- харин нэрсийн жагсаалтад байхгүй эсхүл өөр газар санал өгч буй хүмүүс тусгай санал (special vote) өгнө.

Сонгогч өөр тойрогт бүртгэлтэй байсан ч улс даяар ямар ч санал авах байранд санал өгөх боломжтой. Санал өгөх хэлбэрүүдийн хувьд 1) санал авах байранд тусгай санал өгөх (special vote), 2) уншуулан санал өгөх үйлчилгээгээр санал өгөх (Dictation voting), 3) хоригдол санал өгөх (Prisoner voting), 4) гадаадад санал өгөх (Overseas voting) байна. Эдгээрээс шуудангаар санал өгөх зохицуулалт нь гадаадад байгаа сонгогчийг хамруулж “сонгуулийн Комисст шуудангаар илгээх” зохицуулалт бүхий байна. Энэхүү шуудангаар илгээсэн санал нь гадаадад сонгуулийн өдөр эсхүл өмнөх өдөр тамга даруулсан байх бөгөөд сонгуулийн дараах 10 дахь өдрийн Мягмар гаргийн үд хүртэл (before noon on the Tuesday 10 days after the election) Сонгуулийн Комисс эсхүл Ерөнхий хороонд ирсэн байх шаардлагатай. Сонгогч саналын хуудастай хамт мэдүүлгийн маягт бөглөж илгээх ёстой.

АСДОУХ-ийн Дотоод шуудангаар санал өгөх зохицуулалтын дэлхийн улс орнуудын харьцуулсан өгөгдөл (International IDEA, 2021)-д Шинэ Зеланд Улс “бүх сонгогч шуудангаар санал өгөх боломжтой” статустай байна. АСДУОХ-ээс “Хэн шуудангаар санал өгөх боломжтой вэ?” гэх асуултаар тус улсын зохицуулалтыг тайлбарласан байна. Үүнд:

- Орон нутгийн сонгуульд: Хэрэв тухайн орон нутгийн байгууллага санал авах аргыг тогтоосон тогтоол гаргаагүй, эсхүл нэг нутаг дэвсгэрийн хүрээнд явагдах хоёр ба түүнээс дээш сонгуулийн санал авах аргын талаар орон нутгийн байгууллагууд тохиролцож чадаагүй бол, бүх сонгогч шуудангаар санал өгөх боломжтой.<sup>40</sup>
- Ард нийтийн санал асуулгад: Ерөнхий сонгуулийн хооронд явагдах ард нийтийн санал асуулгыг шуудангаар зохион байгуулахаар хуульд заасан тохиолдолд, бүх сонгогч шуудангаар санал өгч болно.<sup>41</sup>
- Эмзэг бүлгийн сонгогчид (2020 оны сонгуулиар хэрэглэсэн): Өвчин, хөгжлийн бэрхшээл, өндөр настай зэрэг шалтгаанаар санал авах байранд очиж чадахгүй байсан хүмүүсийг гэрт нь шуудангаар санал өгөх боломжийг олгосон.

Түүнчлэн АСДУОХ-ээс “Хугацааг хэрхэн зохицуулсан бэ?” гэх асуултаар тус улсын зохицуулалтыг тайлбарласан байна (International IDEA, 2021). Үүнд:

- Шуудангаар санал өгөх хугацаа нийт 22 хоног хагас үргэлжилдэг. Энэ хугацаа сонгуулийн өдөр үд дунд (12:00 цагт) дуусна. Саналын хуудсыг энэ хугацаа дуусахаас өмнө хүлээн авсан байх ёстой. Харин зарим онцгой тохиолдолд хуульд заасан журмаар дараа нь хүлээн авахыг зөвшөөрдөг.
- Сонгогч бүрт саналын хуудсыг шуудангийн төлбөр төлөгдсөн дугтуйтайгаар илгээнэ. Энэ хуудсыг санал өгөх хугацаа эхэлсний дараа, гэвч санал хураас хугацаа дуусахаас өмнөх өдрийн шөнө дунд гэхэд багтаан хүлээн авна. Бөглөсөн саналын хуудас нь 1) сонгуулийн өдөр эсхүл түүнээс өмнө шуудангийн тамга даруулсан байх, мөн 2)

<sup>39</sup> Шинэ Зеланд Улс: (1993[2019]) Сонгуулийн тухай хууль (Electoral Act 1993, No. 89), Хандах: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/DLM307519.html>

<sup>40</sup> Шинэ Зеланд Улс: (2001[2019]) Орон нутгийн сонгуулийн тухай хууль (Local Electoral Act 2001, No. 35), Хандах: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2001/0035/latest/DLM93301.html>

<sup>41</sup> Шинэ Зеланд Улс: (2001[2019]) Ард нийтийн санал асуулгын шуудангаар санал өгөх тухай хууль (Referenda (Postal Voting Act 2000, No. 48), Хандах: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0048/latest/dlm73881.html>

сонгуулийн дараах дөрөв дэх өдрийн үдээс өмнө хүлээн авсан байвал хүчинтэйд тооцно.

- Тухайлбал, 2020 оны сонгуулиар шуудангаар санал өгөх хүсэлтийг сонгуулийн өдрөөс 75 хоногоос 19 хоногийн өмнө хүртэл хүлээн авч, саналын хуудсыг сонгуулийн өдрөөс хоёр долоо хоногийн өмнө илгээж, бөглөсөн саналын хуудсыг сонгуулийн өдрөөс гурван хоногийн өмнө шуудангаар илгээх эсхүл сонгуулийн өдөр 19:00 цагаас өмнө санал авах байранд хүргэж өгөх шаардлагатайгаар зохион байгуулагдсан байна.

### Япон Улсын зохицуулалт:

АСДОУХ-ийн Дотоод шуудангаар санал өгөх зохицуулалтын дэлхийн улс орнуудын харьцуулсан өгөгдөл (International IDEA, 2021)-д Япон Улс “зарим сонгогч шуудангаар санал өгөх боломжтой” статустай байна. Тухайлбал, АСДОУХ-ээс “Хэн шуудангаар санал өгөх боломжтой вэ?” гэх асуултаар тус улсын зохицуулалтыг тайлбарласан байна. Үүнд:

Бие махбодын хувьд хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй сонгогч (өөрөөр хэлбэл:

- Биеийн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний тухай хууль (1949 оны хууль №283) 4 дүгээр зүйлд заасан биеийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн;
- Дайнд гэмтэж шархадсан иргэдэд тусгай халамж үзүүлэх тухай хууль (1963 оны хууль №168) 2 дугаар зүйл, 1 дэх хэсэгт заасан дайны шархтан;
- Асаргаа, халамжийн тухай хууль (1997 оны хууль №123) 7 дугаар зүйл, 3 дахь хэсэгт заасан асаргаа шаардлагатай хүн.

Үүнийг хууль тогтоомжийн хүрээнд буюу Нийтийн албан тушаалын сонгуулийн тухай хуулийн<sup>42</sup> 49 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хүнд хэлбэрийн бие махбодын хөгжлийн бэрхшээлтэй буюу холбогдох журамд заасан шаардлагыг хангасан хүн нь тогтоосон дүрмийн дагуу нийтийн албан тушаалын сонгуульд шуудангаар санал өгч болно” гэж заасан.

Түүнчлэн АСДОУХ-ээс “Хугацааг хэрхэн зохицуулсан бэ?” гэх асуултаар тус улсын зохицуулалтыг тайлбарласан байна (International IDEA, 2021). Үүнд Япон Улсын хувьд:

- Сонгуулийн санал авах тухай нийтлэг зар сонгогчдод хүрсний дараах өдрөөс эхлэн, сонгуулийн өдрийн өмнөх өдөр хүртэл шуудангаар санал өгөх хуудсыг буцаан илгээх ёстой.

Үүнийг Нийтийн албан тушаалын сонгуулийн тухай хуулийн зүйлийн 2 дахь хэсэгт “тухайн сонгогчийг байгаа газар дээрээ саналын хуудсанд саналын тэмдэглэгээг хийж, шуудангаар эсхүл хувийн шуудангийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагаар дамжуулан илгээх аргаар санал өгөхийг зөвшөөрнө” хэмээн заасан.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Япон Улс: (1950[2020]) Нийтийн албан тушаалын сонгуулийн тухай хууль (Public Offices Election Act, Act No. 100 of 1950), §42. Хандах: [https://laws.e-gov.go.jp/law/325AC1000000100#Mp-Ch\\_6-At\\_42](https://laws.e-gov.go.jp/law/325AC1000000100#Mp-Ch_6-At_42)

<sup>43</sup> Япон Улс: (1950[2020]) Нийтийн албан тушаалын сонгуулийн тухай хууль (Public Offices Election Act, Act No. 100 of 1950), §42.2. Хандах: [https://laws.e-gov.go.jp/law/325AC1000000100#Mp-Ch\\_6-At\\_42](https://laws.e-gov.go.jp/law/325AC1000000100#Mp-Ch_6-At_42)

## ДӨРӨВДҮГЭЭР. СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН

### Саналаа урьдчилан өгөх тухай:

Олон улсын байгууллагуудын гүйцэтгэсэн судалгааны үр дүнгээс харахад, саналаа урьдчилан өгөх буюу тусгай санал хураалтын хэлбэрүүд (SVA) нь сонгогчийн оролцоог нэмэгдүүлэх, санал өгөх эрхийн хүртээмжийг өргөжүүлэх гол арга механизм болж хөгжиж байна. АСДОУХ-ийн 2021 оны харьцуулсан өгөгдлөөр, судалгаанд хамрагдсан 204 улсын дунд зөөврийн саналын хайрцагт санал өгөх хэлбэр (31.9%) болон урьдчилсан санал хураалт (38.2%) нь харьцангуй өргөн хүрээнд хэрэгждэг бол, шуудангаар санал өгөх (15.7%) болон итгэмжлэлийн санал хураалт (15.7%) нь хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэгжсэн байна.

АСДОУХ-ийн өгөгдөл болон Финланд, БНСУ, Литва Улсын жишээнээс харахад, урьдчилсан санал хураалт (early voting) нь тусгай санал хураалтын хэлбэрүүд дундаа хамгийн өргөн дэлгэрч буй механизм боловч хэрэгжилтийн загвар, хамрах хүрээ, хугацааны зохицуулалт нь улс орон бүрт ялгаатай байна. Тухайлбал, Финланд болон БНСУ нь бүх сонгогчдод урьдчилан санал өгөх эрхийг нээлттэй олгодог бүх нийтийн загварыг хэрэгжүүлдэг. Финланд Улсад санал хураалтын хугацаа урт (сонгуулийн өдрөөс өмнөх 11-5 дахь өдөр), байршлын сонголт олон (дотоод, гадаад, тусгай байгууллагуудын дэргэд) байхад, БНСУ-д богино хугацаанд (сонгуулийн өдрөөс өмнөх 4-5 хоногт) улс даяар нэгэн зэрэг нэгдсэн байдлаар явагддаг. Харин Литва Улс нь зөвхөн тодорхой нөхцөлд санал өгөх боломжгүй байгаа сонгогчдод зориулсан хязгаарлагдмал загварыг хэрэгжүүлдэг байна.

АСДОУХ-ийн дэлхийн 204 улсыг хамарсан харьцуулсан өгөгдлөөс үзэхэд, зөөврийн саналын хайрцагт санал өгөх хэлбэр нь сонгуулийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх зорилготой ч дэлхийн хэмжээнд хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэгждэг байна. Нийт улс орнуудын гуравны нэг орчим буюу 65 улс (31.9%) ийм зохицуулалттай байхад, 139 улс (68.1%) ийм хэлбэрийг огт ашигладаггүй байна. Бүс нутгийн түвшинд авч үзвэл, Европ тив (62.2%) зөөврийн санал хураалтыг хамгийн өргөн хэрэгжүүлдэг бөгөөд энэ нь сонгуулийн хүртээмж, ардчилсан оролцоог тэгш хангах институцийн уламжлал, дэвшилтэт удирдлагын тогтолцоотой холбоотой. Ази тив (42.9%) дунд түвшинд орж, Энэтхэг, Казахстан, Тайланд зэрэг улс орнууд ийм зохицуулалттай байгаа бол БНСУ зэрэг улс оронд цахим болон урьдчилсан санал хураалт өргөн хэрэглэгддэг тул зөөврийн хайрцаг шаардлагагүй болсон байна. Харин Африк (13.3%), Америк (16.7%), Номхон далайн бүс (16.7%)-ийн орнуудад энэ хэлбэр бараг хэрэгждэггүй бөгөөд энэ нь институцийн чадамж, хууль эрх зүйн орчны сул байдал, логистикийн хүндрэлтэй холбоотой гэж АСДОУХ-ийн судалгаанд дүгнэжээ. Энэ хүрээнд Финланд, Литва, БНСУ-ын хууль тогтоомж дахь зохицуулалтыг харьцуулбал, Финланд болон Литва Улс нь зөөврийн саналын хайрцгийн зохицуулалт бүхий орнуудын төлөөлөл бөгөөд зөвхөн эрүүл мэндийн шалтгаан, өндөр нас, хөдөлгөөний хязгаар зэрэг тодорхой нөхцөлтэй сонгогчдод зориулсан зорилтот хүртээмжийн систем хэрэгжүүлдэг байна. Харин БНСУ харин зөөврийн санал хураалтыг газарзүйн байрлал, хөдөлгөөн, ажил мэргэжлийн нөхцөл зэргээс үл хамааран хэрэгжүүлэх боломжийг хуулиар баталгаажуулсан байна.

АСДОУХ-ийн өгөгдөлд ердөө 32 улс (15.7%) итгэмжлэлээр санал өгөхийг зөвшөөрдөг нь энэ хэлбэрийг тусгай санал хураалтын хэлбэрүүд дундах хамгийн хязгаарлагдмал нэвтрэлттэй механизм болохыг харуулна. Бүс нутгаар авч үзвэл Европ (22.2%) харьцангуй түгээмэл, Африк (18.8%) дунд, Америк (14.3%), Номхон далай (11.1%), Ази (10%) хамгийн бага нэвтрэлттэй байна.

### Цахимаар санал өгөх тухай:

Судалгааны хоёрдугаар бүлэгт судлагдсан цахим санал хураалтын хэлбэрийн (e-voting) хувьд дэлхийн хэмжээнд хязгаарлагдмал боловч аажмаар өсөн нэмэгдэж буй чиг хандлагатай

байна. 2023 оны байдлаар АСДОУХ-ийн судалгаанд хамрагдсан 178 улсаас 34 улс (19%) цахим санал хураалтыг үндэсний болон орон нутгийн түвшинд ашиглаж байгаа бол 27 улс (15%) туршилт, судалгаа явуулж байгаа статустай байна. Харин 11 улс (6%) цахим санал хураалтыг ашиглахаа больсон бөгөөд 106 улс (60%) огт хэрэгжүүлээгүй байна. Эдгээр үзүүлэлт нь цахим санал хураалтын нэвтрэлтийн түвшин улс орнуудын технологийн дэвшил, хууль эрх зүйн орчин, институцийн итгэлцэл болон ардчиллын чанартай нягт уялдаж байгааг харуулж байна. Цахим санал хураалт нь хоёр үндсэн хэлбэртэй: 1) сонгуулийн өдөр цахимаар санал өгөх - хянагддаг орчинд явагддаг, санал тоолох хурдыг нэмэгдүүлдэг боловч уян хатан бус; 2) урьдчилан цахимаар санал өгөх (remote e-voting) - сонгогчид интернэтээр хаанаас ч санал өгөх боломжтой хэлбэр байна. Харьцуулсан судалгаагаар судалсан БНЭстУ, Швейцар, БНФУ гурван улс бүгд цахим санал хураалтыг хуульчилсан боловч хэрэгжилтийн загвар нь ялгаатай байна. Тухайлбал, БНЭстУ цахим гарын үсэг, шифрлэлтийн технологид тулгуурлан бүх нийтийн цахим санал хураалтыг тогтмол хэрэгжүүлдэг. Цахим санал хураалтыг Төрийн сонгуулийн алба техникийн хувьд удирдаж, Үндэсний сонгуулийн хороо хяналт тавьдаг. Сонгогчид цахим үнэмлэх (e-ID) ашиглан системд нэвтэрч санал өгч, баталгаажуулалт (verification app)-аар өөрийн санал системд зөв бүртгэгдсэн эсэхийг шалгах боломжтой. Түүнчлэн тус улсын системийн нэг онцлог нь давтан санал өгөх боломжийг хуулиар зөвшөөрдөг бөгөөд хамгийн сүүлд өгсөн цахим санал хүчинтэйд тооцогддог, харин цаасан санал өгсөн бол тэр нь давуу хүчинтэйд тооцогддог.

Швейцар Улс цахим санал хураалтыг туршилтын журмаар, хатуу хяналт, ил тод байдлын хүрээнд кантон бүрт хэрэгжүүлдэг. Швейцар Улсын хувьд онцлог нь цахим санал хураалтыг холбооны түвшинд шууд бүрэн нэвтрүүлэхээсээ өмнө туршилтын загвараар, олон шаттай зөвшөөрлөөр хэрэгжүүлдэг. Үндсэн эрх зүйн суурь нь Улс төрийн эрхийн тухай холбооны хууль, Улс төрийн эрхийн тухай журам болон Цахим санал хураалтын тухай Холбооны Канцелярын журам байх бөгөөд кантон бүр цахим санал хураалт хийхийн өмнө үндсэн лиценз авч, тухай бүр тусгай зөвшөөрөл авах ёстой байна. Цахим санал хураалтын оролцооны дээд хязгаарыг хуульчилсан бөгөөд нэг кантоны нийт сонгогчдын 30 хувиас, улсын нийт сонгогчдын 10 хувиас хэтрэх ёсгүй. Хууль тогтоомжийн гол зорилго нь санал хураалтын эрхийн баталгаажуулалт, саналын нууцлал, бүрэн бүтэн тооллого ба луйвраас сэргийлэх гэх зэрэг гурван үндсэн зарчмыг хангах явдал. Мөн цахим санал хураалт нь эхнээс нь дуустал баталгаажих (end-to-end verifiability) боломжийг бүрдүүлж, сонгогч болон хөндлөнгийн шинжээчийн түвшинд хяналт тавих нөхцөлийг бүрэн хангадаг.

Харин БНФУ-ын цахим санал хураалтын эрх зүйн зохицуулалт нь хэд хэдэн онцлог шинжээрээ бусад улсуудаас ялгардаг. Нэгдүгээрт, цахим санал хураалт нь улсын дотоод сонгуульд бус, зөвхөн гадаадад оршин суугаа франц иргэдийн хууль тогтоох болон консулын сонгуульд зориулагдсан. Энэ нь консулын бүртгэлд хамрагдсан сонгогчдод интернэтээр санал өгөх боломжийг олгодог бөгөөд гадаад дахь иргэдийн сонгуулийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх зорилготой. Хоёрдугаарт, санал өгөх ажиллагаанд хоёр шатлалт танилт, баталгаажуулалтын систем ашигладаг. Сонгогчдод хэрэглэгчийн нэрийг мэйлээр, нууц үгийг мессежээр (SMS) илгээж, системд нэвтрэх эрхийг баталгаажуулдаг бөгөөд санал өгсний дараа тухайн санал бүр баталгаажуулах кодоор хянагддаг. Гуравдугаарт, санал хураалтын ил тод байдал, хяналтыг хууль ёсны институцийн түвшинд баталгаажуулдаг. Үйл ажиллагааг хянах зорилгоор Сонгуулийн саналын алба (Office of Electoral Votes) ажилладаг бөгөөд санал хураалтын явц, гарсан шийдвэр, ажиглалтын тэмдэглэл зэргийг албан ёсны тэмдэглэл (procès-verbal)-д бүртгэхийг хуулиар заасан байдаг.

### **Шуудангаар санал өгөх тухай:**

Гуравдугаар бүлэгт судлагдсан шуудангаар санал өгөх тогтолцоо нь улс орон бүрийн нөхцөл, институцийн чадавх, сонгуулийн зохион байгуулалтын зарчимд тулгуурлан ялгаатай

хэлбэрээр хэрэгжиж байна. Шуудангийн саналын тогтолцоо үндсэндээ хоёр төрлийн хугацааны зарчимд хуваагддаг бөгөөд үүнд, (1) сонгуулийн өдөр шуудангаар санал өгөх хэлбэр болон (2) сонгуулийн өдрөөс өмнө буюу урьдчилан шуудангаар санал өгөх хэлбэр орно. Эдгээр нь хэрэгжилтийн хугацаа, зорилтот бүлэг, хяналтын арга, нууцлалын баталгаанд үндсэн ялгаатай байна. Сонгуулийн өдөр шуудангаар санал өгөх хэлбэр нь санал хураалтын гол өдөрт зэрэгцэн явагддаг тул саналын хуудсыг хугацаанд нь хүргэх, шуудангийн үйлчилгээний найдвартай байдал, санал хүлээн авах хугацаа, саналын нууцлалыг хангах зэрэг асуудалд илүү анхаардаг. Харин урьдчилан шуудангаар санал өгөх хэлбэр нь сонгуулийн хүртээмжийг өргөжүүлэх, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, сонгуулийн удирдлагын ачааллыг бууруулах давуу талтай хэдий ч урт хугацаанд санал хадгалах, буцаан баталгаажуулах, саналын дүнг нууцлах зэрэг нарийн зохицуулалт, техникийн дэмжлэг шаарддаг хэлбэр байна.

Судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын жишээгээр авч үзвэл, АНУ болон Шинэ Зеланд Улс шуудангаар санал өгөхийг өргөн хүрээнд хэрэглэж, бүх сонгогчдод нээлттэй байдлаар хэрэгжүүлдэг бол, ХБНГУ-д энэ хэлбэр нь бүх сонгогчдод нээлттэй хэдий ч санал өгөх, илгээх, буцаан хүлээн авах, баталгаажуулах үйл явцыг нарийн хуульчилсан, институцийн өндөр хяналттай байдлаар хэрэгждэг байна. Харин Япон Улсын хувьд шуудангаар санал өгөхийг зөвхөн тодорхой бүлэг, тухайлбал хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд гэх мэт хязгаарлалттайгаар зөвшөөрдөг бөгөөд энэ нь сонгуулийн “өөрийн биеэр оролцох” зарчмыг баримталж буйгаар онцлог байна. Шуудангийн саналын нууцлал, бүрэн бүтэн байдлыг улс орнууд нийтлэгээр “хоёр дугтуйн системээр” (саналын хуудасны дотоод дугтуй ба буцаах гадаад дугтуй) хамгаалдаг. Энэ арга нь саналын нууцлалыг хадгалах, санал хүлээн авах, боловсруулах үе шат бүрт мөрдөх боломжийг бүрдүүлж, саналын зам (chain of custody)-ыг бүрэн хянах нөхцөлийг бүрдүүлдэг.

ХБНГУ болон АНУ-д санал өгөхдөө сонгогчийн гарын үсэг, тангараг өргөсөн батламж, бүртгэлийн шалгалт зэрэг баталгаажуулалтын системийг хэрэглэдэг бөгөөд АНУ-д санал өгөхөд гарсан алдааг засах (sure) болон саналын илгээмжийг мөрдөх (tracking) механизм өргөн нэвтэрсэн байна. Мөн шуудангаар өгсөн санал хүлээн авах хугацааны хувьд улс бүрт ялгаатай журам үйлчилдэг. ХБНГУ-д санал хураалтын өдөр 18:00 цагаас өмнө хүлээн авсан санал хүчинтэйд тооцогдох бөгөөд байгалийн гамшиг зэрэг давагдашгүй хүчин зүйл тохиолдсон бол дараагийн өдрүүдэд хүлээн авах тусгай зохицуулалттай байдаг. Харин Шинэ Зеланд Улсад саналын хуудсыг сонгуулийн өдөр тамга даруулсан байх бөгөөд сонгуулийн дараах өдрүүдэд хуульд заасан хугацаанд хүлээн авахыг зөвшөөрдөг. АНУ-д муж бүрийн хууль тогтоомж өөр тул “шуудангийн тамгатай байх өдөр (postmarked by date)” болон “хүлээн авсан өдөр (received by date)” гэсэн хоёр өөр зарчим хэрэглэдэг бол, Япон Улсын хувьд саналын хуудсыг сонгуулийн өмнөх өдөр хүртэл буцаан илгээх зохицуулалттай байна.

Шуудангийн саналын хяналт, тооллого, тайлагналын хувьд улсуудад ил тод байдлыг хангах тусгай бүтэц, дэс дараалал бүхий процесс хэрэгждэг. Тухайлбал, ХБНГУ-д шуудангийн саналын хороо (Postal Ballot Board) байгуулж, саналын илгээмжийг хүлээн авах, хүчинтэй эсэхийг тогтоох, саналын дүнг баталгаажуулах үйл ажиллагааг шат дараатайгаар хэрэгжүүлдэг. АНУ-д холбооны түвшинд болон муж улсын түвшинд аудит, хяналт, тайлангийн тогтолцоотой бол, Шинэ Зеланд Улсад Сонгуулийн комисс төвлөрсөн байдлаар тайлагнал хийдэг байна. Эдгээрээс харахад шуудангаар санал өгөх тогтолцоо нь оролцоог нэмэгдүүлэх, хүртээмжийг өргөжүүлэх үр нөлөөтэй боловч нууцлал, шударга байдал, саналын бүрэн бүтэн байдлыг хангахын тулд хууль эрх зүй, төхөөрөмж, техникийн шинэчлэл, институцийн хяналт, олон нийтийн итгэлцлийн иж бүрэн систем шаардлагатай санал хураалтын хэлбэр байна.

## НОМ ЗҮЙ

- International IDEA. (2021). *Global early voting data*. International IDEA: <https://www.idea.int/data-tools/tools/special-voting-arrangements/early-voting-ээс> Гаргасан
- OSCE/ODIHR. (2020). *Alternative voting methods and arrangements: Benefits, risks and practical considerations in light of international standards and good practice, including in the context of the COVID-19 pandemic*. Warsaw: OSCE (Office for Democratic Institutions and Human Rights).
- Community of Democracies. (2022). *Technology in elections: Best practices in using digital tools and platforms in the Community of Democracies' Member States*. Community of Democracies.
- Council of Europe. (2010). *E-voting handbook: Key steps in the implementation of e-enabled elections*. Council of Europe Publishing.
- International IDEA. (2020). *Special voting arrangements (SVAs) in Europe: In-country postal, early, mobile and proxy arrangements*. International IDEA: <https://www.idea.int/news/special-voting-arrangements-svas-europe-country-postal-early-mobile-and-proxy-arrangements-ээс> Гаргасан
- International IDEA. (2016). *ICTs in Elections Database*. International IDEA: <https://www.idea.int/data-tools/data/icts-elections-database-ээс> Гаргасан
- International IDEA. (2023). *Use of E-Voting Around the World*. International IDEA: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/use-e-voting-around-world-ээс> Гаргасан
- International IDEA. (2011). *Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*. International IDEA.
- Masterson, V. (2024). *What is e-voting? Who's using it and is it safe?* World Economic Forum: <https://www.weforum.org/stories/2024/04/what-is-electronic-voting/-ээс> Гаргасан
- European Commission. (2023). *Study on E-Voting practices in the EU*. European Commission.
- Ministère de l'europe et des affaires étrangères. (2024). *Vote par internet*. Ministère de l'europe et des affaires étrangères: [https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/elections-a-l-etranger/modalites-de-vote/vote-par-internet/#sommaire\\_2-ээс](https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/elections-a-l-etranger/modalites-de-vote/vote-par-internet/#sommaire_2-ээс) Гаргасан
- ACE . (2006). *Voting Operations*. ACE: <https://aceproject.org/main/english/po/poa02d02.htm-ээс> Гаргасан
- U.S. Department of Justice. (2024). *Guidance Concerning Federal Statutes Affecting Methods of Voting* . U.S. Department of Justice.
- National Vote at Home Institute. (2020). *Voting at home: Access and reliability*. National Vote at Home Institute: <https://voteathome.org/research-database/-ээс> Гаргасан
- International IDEA. (2020). *Managing Elections under the Covid-19 Pandemic: The Republic of Korea's Crucial Test*. Stockholm: International IDEA.
- International IDEA. (2021). *Global Data on Special Voting Arrangements (SVA): Mobile Ballot Box Voting Dataset* . Special Voting Arrangements: <https://www.idea.int/data-tools/tools/special-voting-arrangements-ээс> Гаргасан
- International IDEA. (2021). *Global Data on Special Voting Arrangements (SVA): Proxy Voting Dataset* . Stockholm: International IDEA.
- International IDEA. (2021). *Global Data on Special Voting Arrangements (SVA): Postal, Early, Mobile and Proxy Voting*. International IDEA: <https://www.idea.int/data-tools/tools/special-voting-arrangements-ээс> Гаргасан
- Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters* . Cambridge University Press.

Birch, S. (2011). *Electoral Malpractice: The Perception of Electoral Integrity*. Oxford University Press.

OSCE/ODIHR . (2020). *Alternative Voting Methods and Arrangements: Benefits, Risks and Practical Considerations*. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights.

Vassil, K., & Solvak, M. (2016). *E-voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005-2015)*.

OSCE/ODIHR. (2019). *Annual report*. OSCE/ODIHR.

Robert Krimmer., e. a. (2017). *Electronic Voting: Second International Joint Conference, E-Vote-ID 2017*.

