

Монгол Улсын төр нийгмийн нэрт зүтгэлтэн, ардчилсан Үндсэн хуулийн эрхийг баригч, Хөдөлмөрийн баатар, Ардын багш, гавьяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимидийн нэрэмжит “МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ: АРДЧИЛСАН СОНГУУЛЬ” сэдэвт эрдэм шинжилгээний шилдэг илтгэлийн уралдаанд зориулав.

Сэдэв: ҮНДСЭН ХУУЛЬТ ЁС БА АРДЧИЛСАН ИНСТИТУЦИЙН ХӨГЖИЛ: СОНГУУЛИЙН ТӨВ БАЙГУУЛЛАГЫН БҮТЭЦ-ЧИГ ҮҮРГИЙН БИЕ ДААСАН БАЙДАЛД ӨГӨХ САНАЛ

Судлаачийн ангилалд оролцогч: Б.Сарантуяа, (LL.B., M.Sc, Парламентын судалгаа, хөгжлийн хүрээлэнгийн Судалгааны хэлтсийн судлаач)

АГУУЛГА:

- I. Оршил
- II. Онолын үзэл баримтлал: Сонгуулийн төв байгууллагын хөгжлийн талаар
- III. Асуудал дэвшүүлэх нь
 - 3.1. Сонгуулийн төв байгууллагын бүтэц-чиг үүргийн тухай
 - 3.2. Монгол Улсын Сонгуулийн төв байгууллагын загварыг тодорхойлох нь
- IV. Дүгнэлт, санал

Хураангуй:

Ардчилсан улс орнуудын Үндсэн хуульд төрийн эрх мэдлийг уламжлалт ёсоор хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх гэсэн гурван салаа (branch)-нд хуваадаг бол зарим тохиолдолд Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид бие даасан байгууллагуудын талаар тусгаж, тэдгээрийг хяналт, тэнцлийн тогтолцооны салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг, төрийн эрх мэдлийн дөрөв дэх салаа хэмээн хүлээн зөвшөөрдөг.¹ Ийм байгууллагууд нь сонгуулийн байгууллага, үндэсний аудитын байгууллага, Үндсэн хуулийн шүүх болон хүний эрхийн комисс зэрэг ардчиллыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн институцийн бүтэц хэлбэрээр илэрч байна. Өөрөөр хэлбэл ардчилсан дэглэмийн үед ардчиллыг хамгаалах чиг үүргийг янз бүрийн институцэд хуваарилдаг.² Эдгээр институциуд нь зохицуулалт хийх болон хяналт тавих чиг үүргийг хараат бусаар хэрэгжүүлэх бие даасан байгууллагууд хэлбэрээр хөгжиж ардчилсан засаглалын чанарыг сайжруулж шударга, зарчимч байдлыг хангаж, Үндсэн хуульд ардчиллыг бэхжүүлэх зорилготой.³ Дээрх байгууллагууд гүйцэтгэх эрх мэдлээс тусдаа байгуулагдаж, бүрэлдэхүүний, төсвийн, зохион байгуулалтын хувьд бие даасан, хараат бусаар ажиллах ёстой бөгөөд бие даасан, хараат бус, хариуцлагатай байдлыг хангах нь Үндсэн хуульд ардчиллын том сорилт хэмээн гадаад, дотоодын судалгааны бүтээлүүдэд хүлээн зөвшөөрчээ. Монгол Улсын хувьд ардчилалд шилжсэнээр зохион байгуулагдсан 9 удаагийн парламентын сонгууль, 8 удаагийн Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн зохион байгуулалт, эрх мэдлийг тайван замаар шилжүүлэхэд Сонгуулийн төв байгууллага⁴ \Сонгуулийн ерөнхий хороо\ ихээхэн чухал үүрэгтэй ажиллаж ирсэн. Үүнийг доктор, профессор Б.Чимид “Сонгуульд суралцахуй” бүтээлдээ “...сонгуулийн байгууллага нь зөвхөн техникийн

¹ Mark Tushnet, The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy, 1st ed. (Oxford University Press, 2021), I.

² Mark Tushnet, “Institutions Protecting Democracy: A Preliminary Inquiry,” Law & Ethics of Human Rights 12, no. 2 (2018): 181–182.

³ Ibid.

⁴ Улс орнуудын хууль тогтоомжид сонгуулийн төв байгууллага, сонгуулийн хороо, сонгуулийн зөвлөл, мужийн сонгуулийн хороо, сонгуулийн удирдлагын байгууллага гэх мэтээр томъёолон хэрэглэдэг. Манай улсын хувьд 2006 оны Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуулиараа “3.1. Сонгуулийн төв байгууллага нь Сонгуулийн ерөнхий хороо мөн” хэмээн тодорхойлон заасан тул энэхүү судалгааны ажилд “сонгуулийн төв байгууллага” хэмээх томъёоллоор хэрэглэсэн болно.

зохион байгуулалтын нэгж бус, харин хуулийн биелэлтийг хангах, сонгуулийн шударга ёсыг баталгаажуулах бүрэн эрх бүхий институц...”⁵ хэмээн тодорхойлсон байдаг. Өөрөөр хэлбэл, сонгогчдыг бүртгэхээс эхлээд сонгуулийн дүнг зарлах хүртэлх сонгуулийн үйл ажиллагааг хараат бусаар зохион байгуулах үүргийг хүлээж улс орныхоо ирээдүйг тодорхойлох боломжийг олгодог институц юм. Сонгуулийн төв байгууллагын чиг үүргийг бие даасан байдлыг судлах нь нэгдүгээрт, сонгуулийн төв байгууллагын шинэчлэлтэд нөлөөлөх нийтлэг чиг хандлага, туршлагыг тодорхойлох үүднээс, хоёрдугаарт, ардчилсан засаглал дахь сонгуулийн төв байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг тэр дундаа иргэний сонгох, сонгогдох эрхийг хэрэгжүүлэхэд хамгийн чухал үүрэгтэй байгууллагын загварын тухай онол, ойлголтыг таниулж улмаар манай улсын сонгуулийн төв байгууллагын түүхэн хөгжлийг үнэлэн тодорхойлоход суурь судалгаа болох зорилготой болно. Иймд энэхүү судалгааны ажлаар сонгуулийн төв байгууллагын үндсэн шалгуур болох чиг үүргийн бие даасан байдлын үүднээс судлахаар судалгааны хүрээг тогтоож улмаар харьцуулсан шинжилгээгээр Монгол Улсын сонгуулийн төв байгууллагыг кэйс анализаар судлахыг зорьсон. Харьцуулсан судалгааны арга зүйн хүрээнд чиг үүргийн бие даасан байдлыг шинжилнэ. Шинжилгээний үр дүнд Монгол Улсын сонгуулийн төв байгууллагыг бие даасан загварт хамаарах эсэх, үндсэн шинжүүдийг хэрхэн хангаж буйг бүтэц-чиг үүргийн хувьд судалж өөрийн санал, дүгнэлтийг танилцуулах болно.

Түлхүүр үг: *сонгуулийн төв байгууллага, чиг үүргийн бие даасан байдал, сонгуулийн төв байгууллагын хараат бус, бие даасан байдал, загвар, хуулийн шинэчлэл.*

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

⁵ “Б.Чимидийн уншлага: Сонгуульд суралцахуй”, хоёр дахь хэвлэл, УБ, 2025 он.

“...Сонгуулийг үйл явцын аль шатанд хэн юу хийх ёстойг зааглан мэдэж, ёсчлон баримтлах нь сонгуулийг зөв хөтлөн явуулахад тустай...”⁶

Б.Чимид

I. ОРШИЛ

Сонгууль бол ардчилсан улс төрийн үйл явцын тулгын чулуу бөгөөд улс төрийн нам, нэр дэвшигчид сонгогчдын өмнө тэгш нөхцөлд төрийн албан тушаалд өрсөлдөх механизмын суурь болдог. Сонгууль найдвартай байхын тулд өрсөлдөөн шударга байх ёстой бөгөөд үйл явцыг шударгаар удирдан явуулах институт зайлшгүй шаардлагатай. Улс орнуудын хувьд хууль тогтоомждоо сонгуулийн төв байгууллага, сонгуулийн хороо, сонгуулийн зөвлөл, мужийн сонгуулийн хороо, сонгуулийн удирдлагын байгууллага гэх мэтээр тодорхойлон заасан⁷ байх ба ерөнхийдөө нэг чиг-үүргийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын өөр өөрөөр нэрлэн хэвшсэн байна. Энэ нь Сонгуулийн төв байгууллага⁸ (National Election Commission\National Election Body)⁹ буюу сонгуулийн үйл явцыг удирдах эрх бүхий байгууллага юм. Сонгуулийн үйл явцыг удирдах гэдэгт нэр дэвшүүлэх, санал хураалт явуулах, санал хураалтын дүрэм журмыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, мөрдүүлэх замаар сонгуулийн хууль ёсны байдлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор ажилладаг байгууллагыг ойлгоно.¹⁰ Шарль Монтескье “Хуулийн амин сүнс” бүтээлдээ анхлан төрийн эрх мэдлийг хуваарилах сонгодог онолыг санал болгосон байдаг. Монтескьегийн онолоор “хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл нь тусдаа, тэнцвэртэй байдаг засгийн газарт улс төрийн эрх чөлөө хамгийн сайн хадгалагддаг. Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлд тус тусад нь хуваарилж улмаар Үндсэн хуулийн боловсруулалт алдаа мадаггүй байх цагт Үндсэн хуулиас урган гарсан үндсэн хуульчилсан хуулийн (органик) байгууллагууд ардчиллыг бэхжүүлж, хамгаалах үүргээ биелүүлж чадна. Тухайлбал, гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байж, тухайн эрх мэдлийг хянан шалгах (oversight)¹¹ чиг үүрэгтэй бие даасан байгууллагууд нь Үндсэн хуульд ардчиллыг бэхжүүлэхэд чухал¹² бөгөөд ийм байгууллагуудад Хүний эрхийн үндэсний байгууллага, Төрийн аудитын дээд байгууллага, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хороо, Сонгуулийн төв байгууллага зэрэг орно.¹³ Эдгээр бие даасан, хараат бус байгууллагуудын дотор ардчилсан улсын сонгуулийг чөлөөт, шударга зарчмаар явуулж төрийн эрх мэдлийг тайван замаар шилжүүлэх үүргийг “Сонгуулийн төв байгууллага” хүлээдэг.

Сонгуулийн төв байгууллагын тухай зохицуулалт хууль тогтоомжид тусгалаа олж ардчилалд шилжсэн улс орнууд анхны сонгуулиа зохион байгуулж эхэлснээр энэ сэдэв судалгааны эргэлтэд орж судлаачид болон олон улсын байгууллагууд хэрхэн сонгуулийн төв байгууллагыг байгуулах, бүрэлдэхүүнийг хэрхэн сонгох, бие даасан, хараат бус байдлыг хэрхэн хэмжих зэрэгт анхаарч эхэлсэн. Дээрх сонгуулийн төв байгууллагын үүсэл, хөгжлөөс “сонгуулийн төв байгууллага бол шууд ардчиллын бусад хэрэгслийг удирдах үүрэгтэй байгууллага юм”.¹⁴ Иймд, сонгуулийн төв байгууллагын хуулиар хүлээсэн үүрэг, зарчим нь дараах байдлаар

⁶ Б.Чимид, (2025), “Сонгуульд суралцахуй: тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй”, хоёр дахь хэвлэл, УБ.

⁷ ACE, “Electoral Management,” aceproject.org

⁸ Сонгуулийн удирдлагын байгууллага, сонгуулийн төв байгууллага гэх хоёр нийтлэг нэршил онолын судалгаанд ашиглагдаж буйгаас “Сонгуулийн төв байгууллага” хэмээх нэршлийг энэхүү судалгааны ажилд ашиглав.

⁹ ACE, “Electoral Management,” aceproject.org

¹⁰ Helen Catt, Electoral Management Design, 1st ed. (International IDEA, 2014).

¹¹ Mark Tushnet, The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy, 1st ed. (Oxford University Press, 2021), I.

¹² Ibid. I.

¹³ Д.Бат-Эрдэнэ, (2023), “Сонгуулийн төв байгууллагын бүрэлдэхүүний хараат бус байдал” магистрын зэрэг горилсон бүтээл. УБ.

¹⁴ Transparency International, “Election Management Bodies and Their Composition,” (2013), transparency.org.

тодорхойлогдож байна. Үүнд:¹⁵ 1) сонгуульд оролцох эрх бүхий иргэдийг тодорхойлох; 2) сонгуульд оролцогчдын тодорхойлолт, хүсэлтийг хүлээн авч баталгаажуулах; 3) санал хураалт явуулах; 4) санал тоолох; 5) дүн гаргах; 6) сонгуулийн маргааныг шийдвэрлэх; 7) сонгуулийн үйл явцад хяналт тавих; 8) улс төрийн намын санхүүжилтэд хяналт тавих; 9) иргэдийн сонгуулийн боловсролыг дэмжих зэрэг болно. Эдгээр үүргээ хэрэгжүүлэхдээ сонгуулийн төв байгууллага нь аль загварт хамаарч буйгаас үл хамааран 1) бие даасан, хараат бус¹⁶, 2) шударга байдал¹⁷, 3) ил тод байдал¹⁸, 4) үр ашигтай байдал¹⁹, 5) мэргэжлийн ур чадвар²⁰ гэх зарчмыг баримтлан ажиллах ёстой.²¹ Дээрх зарчмыг АСДОУХ (International IDEA) болон Ардчиллын төлөөх Вестминстр сан (Westminster Foundation for Democracy)-гийн судалгаанд сонгуулийн төв байгууллагын хараат бус, бие даасан байдлыг хэмжих хэмжигдэхүүн (шударга байдал, ил тод байдал, үр ашигтай менежмент, мэргэжлийн чадварлаг байдал) хэмээн үзэж ашигласан байдаг.

II. СОНГУУЛИЙН ТӨВ БАЙГУУЛЛАГЫН ХӨГЖЛИЙН ТАЛААРХ ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Макс Вебер сонгуулийн төв байгууллагын талаарх ойлголт болон төрийн удирдлагын чанарын талаар удаан хугацааны туршид сонирхож, судалж ирсэн бөгөөд төрийн хүнд суртлыг уламжлалт буюу харизматик засаглалын хэлбэрээс ялгаснаар сонгуулийн байгууллагын талаарх үзэл баримтлал, хөгжил эхэлсэн.²² Макс Веберийн үзэл баримтлалаар сонгуулийн байгууллагын талаар оновчтой зохицуулалт хийх шаардлага нь хэн нэгний тушаалыг дагах, ивээн тэтгэгчид найдахаа болихоос эхлэлтэй²³ бөгөөд төрийн байгууллагын бүтээмжийг сайжруулах талаарх үзлээс мөн үүдэлтэй. Дэлхийн II дайны дараа сонгуулийн байгууллага нь тогтмол үйл ажиллагаа явуулдаг институт болж хөгжсөн бөгөөд сонгуулийн менежментийн байгууллагуудын онцгой төрөл (бие даасан институт) болсноор үзэл баримтлал, ойлголтыг судлах судалгаануудын эхлэл тавигджээ. Түүхийн хувьд анх ардчилсан сонгуулийг зохион байгуулсан улс орнууд улс төрийн төвийг сахисан байдал, тэдгээрийг зохион байгуулсан төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны бие даасан байдлыг бараг анхаарч үздэггүй байв. Үүнийг Роберт Даль “ХХ зуунд энэ хандлага нь өөрийн хязгаарын төгсгөлийг харуулж, өөрчлөлт явагдаж эхэлсэн”²⁴ хэмээсэн. Энэ нь Африк, Ази тив колоничлолоос ангижирч, улмаар Латин Америк, Зүүн Европт ардчиллын давлагаа өрнөж, ардчилсан сонгууль явуулж буй орнуудын тоо аажмаар нэмэгдсэнтэй холбоотой. Ардчилсан орнуудад улс төрийн олон ургалч үзэл, иргэний нийгэм, бие даасан шүүх засаглал анхан шатандаа хөгжиж эхэлсэн. Энэ хүрээнд төрийн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс тодорхой

¹⁵ Transparency International, “Election Management Bodies and Their Composition,” (2013), transparency.org.

¹⁶ Сонгуулийн төв байгууллагын хараат бус байдлын тухай хоёр ойлголт буй нь 1) бүтцийн хувьд засгийн газраас хараат бус байх, 2) шийдвэр гаргахдаа улс төр, намын нөлөөллөөс ангид байх тухай болно.

¹⁷ Сонгууль шударга явагдахад тухайн сонгуулийн төв байгууллага чухал үүрэгтэй оролцоно.

¹⁸ Сонгуулийг зохион байгуулах үйл ажиллагаа болон санхүү нь ил тод байх ёстой.

¹⁹ Сонгуулийн төв байгууллага аль загварт хамаарч буйгаас үл хамаарч өөрт оногдсон төсөв, санхүү, хөрөнгийг үр ашигтайгаар зарцуулж сонгуулийн үйл ажиллагааны дээрх зарчмуудыг хангах ажиллах ёстой. Өөрөөр хэлбэл, үр ашигтай байдлаа нэмэгдүүлэхийн тулд орчин үеийн техник технологийг нэвтрүүлэх, улмаар иргэдийн мэдэх, мэдээлэл эрэх, хайх эрхийг баталгаажуулах, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй хамтран ажиллах, өөрийн нөөц төхөөрөмжүүдийн аюулгүй, баталгаатай ажиллагааг хангах замаар иргэдийн сонгуулийн байгууллага, сонгуульд итгэх итгэлийг хадгалах агуулга үүнд хамаарна.

²⁰ Сонгуулийн төв байгууллагын удирдлага, гишүүд, ажилчид мэргэжлийн ур чадвартай байх ёстой. Үүнд, үндсэн, эсхүл түр хугацаанд ажил үүрэг гүйцэтгэж буй бүх албан хаагчид хууль тогтоомжийн нэгдмэл ойлголттой, сайтар бэлтгэгдсэн, сургалтад хамрагдсан, ойлголтын зөрүүгүй байх ёстой.

²¹ International IDEA, Electoral Management Design, (Sweden: International IDEA, 2014).

²² Toby S. James, Holly Ann Garnett, Leontine Loeber, and Carolien van Ham, “Electoral Management and the Organizational Determinants of Electoral Integrity,” *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 40, no. 3 (2019), 295–312, jstor.org.

²³ Ibid.

²⁴ Robert A. Dahl, *Political Opposition in Western Democracies*, 1st ed. (Yale University Press, 1966).

тусгаарлагдсан сонгуулийн үйл явцыг удирдах чиг үүрэгтэй бие даасан байгууллагуудыг зориудаар бий болгосон. Энэ нь онолын хувьд ардчилал нь иргэдийн оролцоотой, өрсөлдөх чадвартай институциудыг бий болгоход анхаарлаа хандуулж байгаа үед Дали, Липсет (1966) нарын эрдэмтэд “сонгуулийн төв байгууллага нь ардчиллыг бий болгох чухал институци”²⁵ хэмээн үзэж тодорхойлсон. Тухайлбал, АНУ-д 1975 онд Холбооны сонгуулийн хороо байгуулагдсан, Австрали Улсад 1984 оны сүүлээр Сонгуулийн хороогоо бие даасан байгууллага болгон өөрчилсөн, энэ цаг үед Их Британи Улс сонгуулийн ерөнхий эрх мэдлийг улс төрийн тогтолцоонд нэвтрүүлэх нь зүйтэй эсэх талаар хэлэлцүүлэг өрнүүлж байсан. Ийнхүү шинэ болон хуучин ардчилсан орнуудын аль алинд нь чиг үүргийн бие даасан байдлын хувьд бие даасан загвар бүхий сонгуулийн байгууллагыг дэмжсэн үндэслэлүүд гарсан нь ардчиллын ил тод байдал, үр ашгийг дээшлүүлэхэд энэхүү институцийн бүтэц-чиг үүрэг чухал болох онолын хувьд практикт мэдэрсэн явдал байжээ. Үүнийг Ларри Даймонд “Ардчиллын гурав дахь давлагаа дууслаа гэж үү? (Is the Third Wave Over?)” бүтээлдээ улс орнууд ардчилалд шилжиж улмаар сонгуулийн төв байгууллагуудын үүсэл хөгжил эхэлсэн хэмээн үзэх боломжтой байна.²⁶

“1974 онд дэлхий дээр ердөө 39 ардчилсан орон байсан. Харин 1996 оны эхээр сонгуулийн ардчиллын шаардлагыг хангасан улс орнуудын тоо 117 болж өссөн. Ардчиллын гурав дахь давлагааны хамгийн гайхалтай үзүүлэлт бол дэлхий дээр олон намын өрсөлдөөнгүй улс орнууд багахан хувь (20 гаруй хувь)- г л эзэлж байгаа явдал юм”. (Diamond 1996)

Үүнээс сонгуулийн байгууллагын үүсэл, хөгжил, хувьсал, үзэл баримтлал нь ардчиллын үйл явцаас салгагдах аргагүй. Ардчилалд шилжих шилжилт бүх тивийг хамарч, олон намын тогтолцоо бүрэлдэхэд улс төрийн оролцогчдын тэгш өрсөлдөөнийг хангах үүднээс сонгуулийн төв байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, ойлголт, хамрах хүрээ дэлгэрсэн байна. Монгол Улс ч мөн адил 1990 оноос ардчилсан тогтолцоонд шилжин чөлөөт, шударга сонгуулийг зохион байгуулах, сонгуулийн үйл явцыг хараат бусаар удирдан явуулах зорилгоор сонгуулийн асуудлыг эрхлэн зохион байгуулах төв байгууллагыг хуульчлан байгуулж, түүний эрх зүйн үндэс, чиг үүргийг үе шаттайгаар бүрдүүлж эхэлсэн түүхтэй.

III. СОНГУУЛИЙН ТӨВ БАЙГУУЛЛАГЫН БҮТЭЦ-ЧИГ ҮҮРГИЙН ТАЛААРХ ОНОЛЫН ХАНДЛАГА

Сонгуулийн төв байгууллагыг судлах, бүтэц-чиг үүргийн бие даасан байдлын хувьд хэрхэн хөгжиж буйг тодорхойлох, сонгуулийн байгууллагын хараат бус байдлыг үнэлэх нь орчин үеийн ардчиллыг бэхжүүлэхэд туслах сонгуулийн шинэчлэлийн үйл явцын чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Иймд, судалгааны энэ хэсэгт сонгуулийн төв байгууллагын бүтэц-чиг үүргийн шинжилгээнд зайлшгүй шаардлагатай сонгуулийн төв байгууллагын бүтэц-чиг үүргийн тухай онол, хандлагыг танилцуулж, дараагийн хэсэгт Монгол Улсын Сонгуулийн төв байгууллагын загварыг тодорхойлох шинжилгээг хийсэн болно.

3.1. Сонгуулийн төв байгууллагын бүтэц-чиг үүргийн тухай

Сонгуулийн төв байгууллагын бүтэц-чиг үүрэг хэмээх томъёоллыг онолын үүднээс задлан тайлбарлавал, Тоби Жеймсийн “Сонгуулийн удирдлагын байгууллага: үйл ажиллагаа, харилцаа, хэмжүүр” харьцуулсан судалгаанд бүтцийн хараат бус байдал гэдэг нь сонгуулийн төв байгууллага нь засгийн газрын салбар,

²⁵ Robert A. Dahl, *Political Opposition in Western Democracies*, 1st ed. (Yale University Press, 1966).

²⁶ Larry Diamond, “Is the Third Wave Over?” *Journal of Democracy* 7, no. 3 (1996), 20–37.

ялангуяа гүйцэтгэх засаглалаас хараат бус, бие даасан байхыг ойлгоно.²⁷ Энэ нь сонгуулийн байгууллага өөрийн гэсэн хууль эрх зүйн орчинтой, өөрийн төсөвт хяналт тавих, шийдвэр гаргах эрх мэдэлтэй, улс төрийн оролцогчдын зүй бус нөлөө, хөндлөнгийн оролцоогүй байх ёстой гэсэн үг.²⁸ Харин чиг үүргийн хараат бус байдал гэдэг нь сонгуулийн төв байгууллага чиг үүргээ гадны нөлөөлөл, дарамт шахалтгүйгээр гүйцэтгэх чадварыг хэлнэ. Үүнд, сонгогчдын болон нэр дэвшигчдийн бүртгэлийг хийх, санал авах байрыг бэлтгэх, зохион байгуулах, санал тоолох, санал хураалтад хяналт тавих, сонгуулийн маргааныг шийдвэрлэх зэрэг асуудал багтана.²⁹ Үүнээс сонгуулийн төв байгууллага дээрх бүтэц-чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд улс төр болон бусад хүчин зүйлийн хөндлөнгийн оролцоогүйгээр гүйцэтгэхэд шаардлагатай эрх мэдэл, нөөцтэй байх ёстой³⁰ бөгөөд үүнийг чиг үүргийн бие даасан байдлаар шинжлэн судалдаг. Түүнчлэн судлаач Ван Хэм, Каролиен, Гарнетт нар “бүтцийн болон үйл ажиллагааны бие даасан байдал нь сонгуулийн үйл явцын шударга байдлыг хангах, ардчиллын зарчмуудыг дэмжихэд чухал ач холбогдолтой”³¹ хэмээн бүтэц-чиг үүргээр дамжуулан судлах судалгааны чиглэл, зарчмыг тодорхойлжээ. АСДОУХ-ийн боловсруулсан “Сонгуулийн удирдлагын дизайн” судалгаанд сонгуулийн төв байгууллагын чиг үүргийн байдлыг **1) бие даасан, 2) засгийн газрын, 3) холимог** гэсэн гурван загварт ангилжээ.³² Эдгээр загварууд тухайн улс орныхоо хууль тогтоомж, засаглал, улс төрийн нөхцөлөөс үүдэн ялгаатай байдлаар зохицуулагдаж хөгжсөн байна. Тухайлбал, бие даасан загвар бүхий улсууд сонгуулийн төв байгууллага нь Үндсэн хууль, эсхүл хууль тогтоомжийн хүрээнд,³³ Засгийн газрын харьяа бүтэцтэй сонгуулийн төв байгууллага нь засгийн газрын шууд удирдлага дор, эсхүл хууль зүйн яамны харьяанд, Холимог загварт хамаарагддаг улсууд сонгуулийг удирддаг хоёр ба түүнээс дээш байгууллагуудын оролцоотой холимог загвар бөгөөд хяналтын үүргийг бие даасан байгууллагад, бодлого боловсруулах, санал гаргах үүргийг засгийн газрын харьяанд өгч үүргийг хуваарилдаг³⁴ байна. Сонгуулийн төв байгууллага институцийн хувьд бие даасан, хараат бус эсэх нь бүтцийн, чиг үүргийн, эрх хэмжээний, нөөцийн хувьд бие даасан эсэхээс хамаарна.³⁵ Үүнд, **бүтцийн хараат бус байдал** нь үндсэн үүргээ хэрэгжүүлэхдээ бусад байгууллагаас үл хамаарах, өөрийн бие даасан тогтолцоотой уг бүтцийн удирдлага, дотоод нэгжүүд хэрхэн бүрэлдэж, сонгуулийн удирдлагын байгууллага нь гүйцэтгэх засаглал болон төрийн бусад байгууллагатай хэрхэн холбогдож буйгаар тодорхойлогддог.³⁶ Харин **чиг үүргийн хараат бус байдал** нь үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ бусад байгууллагаас хамааралгүй, чиг үүргээ хуваалцахгүй, шилжүүлэхгүй бөгөөд давхар эдлэхгүй байхыг хэлнэ. **Нөөцийн хувьд бие даасан байх** гэдэгт хүний нөөцийн болон эд материал, техник, технологитой, өөрийн төсөв, хөрөнгөтэй түүнийгээ бие даан захирах зарцуулах эрхтэй байх асуудал орно. Эцэст нь **эрх хэмжээний хувьд байгууллага бие даасан байх** гэдэгт шийдвэрээ хуульд нийцүүлж гаргахдаа хэнээс ч хараат бусаар ажиллахыг ойлгоно.³⁷

²⁷ Toby S. James, “Comparative Electoral Management: Performance, Networks, and Instruments,” n.d., tobysjames.com

²⁸ Ibid., 8.

²⁹ Ibid., 8.

³⁰ Toby S. James, “Comparative Electoral Management: Performance, Networks, and Instruments,” n.d., tobysjames.com, 7.

³¹ Carolyn van Ham and Holly Ann Garnett, “Building Impartial Electoral Management? Institutional Design, Independence and Electoral Integrity,” *International Political Science Review* 40, no. 3 (2019), 313–334.

³² Helen Catt, *Electoral Management Design*, 1st ed. (International IDEA, 2014).

³³ Ibid.

³⁴ Mohamed Musbeh, “Managing Elections: Definition and Classification of Elections Management Bodies,” n.d., academia.edu

³⁵ International IDEA, *Electoral Management Design*, (Sweden: International IDEA, 2014), 4.

³⁶ Ogwen Joseph, “Independence in Electoral Management,” *Electoral Processes Primer* 1, n.d., aceproject.org

³⁷ International IDEA, *Electoral Management Design*, (Sweden: International IDEA, 2014), 4.

3.2. Монгол Улсын Сонгуулийн төв байгууллагын загварыг тодорхойлох нь

Сонгуулийн төв байгууллагыг ангилахдаа 1) чиг үүргийн бие даасан байдал, 2) газарзүйн байрлал, 3) байнгын болон түр зуурын зохион байгуулалтад ордог гэх 3 үндсэн шалгуурыг баримталдаг. Эдгээрээс чиг үүргийн бие даасан байдал нь 1) бие даасан загвар, 2) засгийн газрын загвар, 3) холимог загварт хуваагддаг.³⁸ Судалгааны энэ хэсэгт чиг үүргийн бие даасан байдлын үүднээс Монгол Улсын сонгуулийн төв байгууллагыг кэйс анализаар судалсан. Шинжилгээг хийхдээ АСДОУХ-ийн боловсруулсан бие даасан загвартай улсын үндсэн шинжүүдээр Монгол Улсын сонгуулийн төв байгууллагыг бие даасан загварт хамаарах эсэх, үндсэн шинжүүдийг хэрхэн хангаж буйг бүтэц-чиг үүргийн хувьд судална. Сонгуулийн төв байгууллагын чиг үүргийн бие даасан байдлын “бие даасан” загварт хамаарах эсэхийг 7 шинжээр (дэлгэрэнгүйг хавсралтаас үзнэ үү) судлах боломжтой. Үүнд: 1) гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бусаар зохион байгуулагдсан эсэх; 2) үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг өөрөө бүрэн хариуцдаг эсэх; 3) үйл ажиллагаагаа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад тайлагнадаг эсэх; 4) эрх мэдлийн хувьд бие даасан эсэх; 5) бүрэлдэхүүний бие даасан байдал хангагдсан эсэх; 6) бүрэн эрхийн хугацаа хуульчлагдсан эсэх; 7) төсвийн хувьд бие даасан эсэх.

Манай Улсын Сонгуулийн төв байгууллагын түүхэн хөгжлийг товчилбол, Монгол Улс 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулийн үйлчлэлээс 1990 он хүртэл нэг намын тогтолцоотой байж ирсэн ч 1960 оны БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн Дөрөвдүгээр зүйлд “Ардын депутатуудын хурлыг Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын иргэд нийтээрээ тэгш, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууц гаргаж сонгоно. Сонгууль явуулах журмыг тусгай дүрмээр тогтооно.”³⁹ хэмээн зохицуулж сонгох эрх, сонгууль явуулах харилцааг хуульчилсан байв. Харин оршил хэсгийн⁴⁰ “...Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын төр, нийгмийг удирдах чиглүүлэгч хүч бол бүхнийг ялагч марксист-ленинист онолыг үйл ажиллагаандаа удирдлага болгодог Монгол Ардын Хувьсгалт Нам мөн” хэмээх заалтыг 1990 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдрийн БНМАУ-ын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар хасаж түүнчлэн Наян хоёрдугаар зүйлийг “БНМАУ-ын иргэд, хүмүүнлэг, ардчилсан социалист нийгэм байгуулах зорилт, ард түмнийхээ эрх ашиг, эв нэгдэлд нийцсэн мөрийн хөтөлбөр, дүрэм бүхий улс төрийн нам, олон нийтийн байгууллагад эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй... Нам олон нийтийн байгууллагыг эрхийг нь хамгаалах зорилгоор улсын бүртгэлд бүртгэнэ. Төрөөс улс төрийн намыг хүлээн зөвшөөрөх, бүртгэх асуудлыг БНМАУ-ын Дээд шүүхийн хуулийн дагуу шийдвэрлэнэ”⁴¹ хэмээн өөрчлөн найруулсан нь иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх, сонгох, сонгогдох, улс төрийн олон намын эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж улмаар сонгуулийн төв байгууллага бүрэлдэн бий болох үндэс тавигдсан байна. Түүнчлэн 1990 оны БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуульд “БНМАУ-ын Ардын Их Хурал нь БНМАУ-ын иргэдээс таван жилийн хугацаагаар сонгосон депутатуудаас бүрэлдэнэ”, мөн “БНМАУ-ын Бага Хурлын гишүүний бүрэн эрх, түүнийг сонгох, огцруулах журмыг БНМАУ-ын хууль тогтоомжоор тодорхойлно” хэмээн зохицуулсан нь иргэний сонгох, сонгогдох эрхийг баталгаажуулж байжээ. 1992 оны анхны ардчилсан Үндсэн хуулиар сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, яс үндэс, угсаа гарал, шашин шүтлэг, нас хүйс, үзэл бодол үл харгалзан чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гарган улс төрийн эрхийг эдэлж эхэлсэн. Ийнхүү улс төрийн тэгш эрхийг эдлүүлэхэд голлох үүргийг гүйцэтгэх байгууллагыг Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Үндсэн хуулийн цэц дараах маргаантай

³⁸ Helen Catt, Electoral Management Design, 1st ed. (International IDEA, 2014).

³⁹ Монгол Улсын 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хууль, Хандах: <https://legalinfo.mn/api/front/cons.html>

⁴⁰ Тайлбар: 1960 оны Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хуулийн уг эхийг нэмэлт өөрчлөлтгүй заалтаар нь хэрэглэв. Хандах: <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1960.html>

⁴¹ Монгол Улсын 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хууль, Хандах: <https://legalinfo.mn/api/front/cons.html>

асуудлаар дүгнэлт гаргаж Улсын Их Хуралд оруулна хэмээгээд 2-т “ард нийтийн санал асуулга, Улсын Их Хурал, түүний гишүүний ба Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх,” хэмээн тогтоосон явдал нь Үндсэн хуулийн цэцийн хянан шийдвэрлэх маргааны төрлийг агуулсан зохицуулалт хэдий ч “...сонгуулийн талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр...” хэмээн тодорхойлон заах замаар сонгуулийн төв байгууллагын эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуулийн төвшинд хүлээн зөвшөөрсөн.

Түүнчлэн сонгуулийн төв байгууллагын бүтэц, бүрэлдэхүүн, үйл ажиллагааны чиглэл, хамааран эрхлэх асуудлыг Үндсэн хуульд “Улсын Их Хурлын сонгуулийн журмыг хуулиар тогтооно. Улсын Их Хурлын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх нэг жилийн дотор Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно” хэмээн тус тус байгууллагын харилцааг үндсэн хуульчилсан (органик хууль) хуулийн хүрээнд зохицуулах үндсийг бэхжүүлсэн. Ийнхүү Үндсэн хуульд үндэслэн Улсын бага хурлаас 1992 оны 04 дүгээр сарын 04-ний өдөр баталсан МУИХСХ-д УИХ-ын дэргэдэх Сонгуулийн Ерөнхий Хороог 15 гишүүнтэйгээр байгуулж УИХ болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг улсын хэмжээнд зохион байгуулах үүрэг болон бүрэн эрхтэй, байнгын ажиллагаатай байхаар эрх зүйн үндсийг тогтоосон.⁴² Энэ цаг үеэс 2006 он хүртэлх хугацаанд сонгуулийн төв байгууллага нь УИХ-ын дэргэд харьяалагдаж байсан тул судлаачид “...эрх барьж буй намын харьяанд ажиллаж ирсэн гэж үзэж болохоор байна”⁴³ хэмээн дүгнэсэн байдаг. Улмаар 2005 оны МУИХСХ-ийн шинэчлэлийн дараа Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн 2006 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдөр баталсан Сонгуулийн төв байгууллагын тухай (цаашид, СТБТХ гэх)⁴⁴ хуулиар институцийн бүтэц, чиг-үүрэг, эрх зүйн байдал, бүрэн эрх, хяналтын зохицуулалтыг анхлан бие даасан хуулиар зохицуулж сонгуулийн төв байгууллагыг “бие даасан, хараат бус” байдлаар үйл ажиллагаа явуулж одоо үед ирсэн хэмээн үздэг.

Монгол Улсын сонгуулийн төв байгууллага олон улсын судалгаануудад болон хууль тогтоомжид суурилсан нээлттэй өгөгдөлд буюу АСДОУХ-ийн сонгуулийн удирдлагын дизайн мэдээллийн санд “Бие даасан загвар”-тай улс хэмээн бүртгэгдэж⁴⁵ мөн “Сонгуулийн удирдлагын дизайн” тайланд “бие даасан загвартай” хэмээн тодорхойлсон байдаг.⁴⁶ Түүнчлэн дотоодын судлаачдын бүтээлд “...Сонгуулийг бие даан зохион байгуулах эрхийг хуулиар олгосон зэрэг бие даасан загварын үндсэн шинжийг агуулж байна”⁴⁷ хэмээн үзсэн. Мөн Үндсэн хуулийн эхийг баригч, доктор, профессор Б.Чимид “Сонгуульд суралцахуй” бүтээлдээ “...Сонгуулийг эхнээс нь бэлтгэн, хуулийн биелэлтийг эрхлэн зохион байгуулж, хянан зохицуулах, шалган дүгнэх бүрэн эрх бүхий байгууллагыг сонгуулийн байгууллага гэнэ...” хэмээн тайлбарласан⁴⁸ байдаг. Тиймд, судалгааны дараагийн хэсэгт АСДОУХ-ийн боловсруулсан бие даасан загвартай улсын үндсэн шинжүүдээр Монгол Улсын сонгуулийн төв байгууллага “бие даасан загвар”-т хамаарах эсэх, аль шинжүүдийг хангаж буй эсэхийг тодорхойлж улмаар хууль

⁴² МУИХ-ын Тамгын газар “Монгол Улсын Их Хурлын хууль (Эх сурвалж, харьцуулсан судалгаа 1990-2017), Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хууль (1992), 200 дахь тал, УБ, 2018 он.

⁴³ Б.Төрболд, (2023), “Бие даасан агентлагийн томилгооны эрх зүйн зохицуулалт (Сонгуулийн ерөнхий хорооны жишээ дээр)”, магистрын зэрэг горилсон бүтээл, УБ.

⁴⁴ Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль, (2006), <https://legalinfo.mn/mn/detail/459>

⁴⁵ International IDEA. (n.d.). *Electoral Management Bodies (EMBs): Functions, Autonomy, and Legitimacy*. Retrieved from <https://www.idea.int/answer/ans9388846140277>

⁴⁶ International IDEA. (2014). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Retrieved from https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf?fbclid=IwAR2oVp05RutYyMnCX0wb5QnWlU-xlwkaEy977n7BOntrvvMR_B6dq8Q-CM

⁴⁷ Д.Бат-Эрдэнэ (2023) “Сонгуулийн төв байгууллагын бүрэлдэхүүний хараат бус байдал” магистрын зэрэг горилсон бүтээл. УБ.

⁴⁸ Б.Чимид, (2025), “Сонгуульд суралцахуй: тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй”, хоёрдох хэвлэл, УБ.

тогтоомжийг боловсронгуй болгох саналыг дэвшүүлнэ. Сонгуулийн төв байгууллагын бие даасан байдлын үндэс суурь шинжүүд болох 1) гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бусаар зохион байгуулагдсан эсэх; 2) үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг өөрөө бүрэн хариуцдаг эсэх; 3) үйл ажиллагаагаа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад тайлагнадаг эсэх; 4) эрх мэдлийн хувьд бие даасан эсэх; 5) бүрэлдэхүүний бие даасан байдал хангагдсан эсэх; 6) бүрэн эрхийн хугацаа хуульчлагдсан эсэх; 7) төсвийн хувьд бие даасан эсэхээр Монгол Улсын сонгуулийн төв байгууллагыг шинжиле.

1) Гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бусаар зохион байгуулагдсан эсэх

Сонгуулийн төв байгууллагын бие даасан загварт гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бусаар зохион байгуулагдсан эсэх асуудал хөндөгдөнө. Манай улсын хувьд 1992 оны 04 дүгээр сарын 04-ний өдөр МУИХСХ-ийг батлахдаа сонгуулийг зохион байгуулах үүрэгтэй нэгжийг УИХ-ын дэргэд Сонгуулийн ерөнхий хороо нэртэйгээр байгуулсан. Энэ нь 2006 онд Сонгуулийн төв байгууллагын тухай бие даасан хууль батлагдах хүртэл ажиллаж хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдсанаар Сонгуулийн ерөнхий хороо хууль тогтоомжийн хувьд бие даасан загварт шилжсэн хэмээн дүгнэж болно. Учир нь 2006 оны СТБТХ-д “ээлжит болон ээлжит бус сонгуулиуд, ард нийтийн санал асуулгыг улс орон даяар удирдан зохион байгуулах бүрэн эрхтэй, бие даасан, хараат бус, хамтын удирдлагын зарчимтай, байнгын ажиллагаатай, сонгуулийн төв байгууллага”⁴⁹ хэмээн Сонгуулийн ерөнхий хороог тайлбарласан. Түүнчлэн 1992 оны МУИХСХ-д “Сонгуулийн ерөнхий хороо нь дарга, нарийн бичгийн дарга, гишүүдийн бүрэлдэхүүнтэй байна”; “Сонгуулийн ерөнхий хорооны бүрэлдэхүүнийг 5 жилийн хугацаагаар Улсын Их Хурлаас томилно” хэмээн заасан байсан нь сонгуулийн төв байгууллага гүйцэтгэх эрх мэдлээс бус, хууль тогтоох эрх мэдлээс хамааралтайгаар томилогдож, байгуулагдаж ирсэн хэмээн үзэхэд хүргэдэг. Учир нь энэ зохицуулалтад хорооны гишүүдийг санал болгох субъект болон зохист тоог тодорхойлон заагаагүй бөгөөд УИХ томилно хэмээн ерөнхийлөн заасан байсан. Улмаар 2006 оны СТБТХ-д “...Сонгуулийн ерөнхий хороо нь сонгуулийг удирдан зохион байгуулах чиг үүрэг бүхий төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус есөн гишүүнтэй байх бөгөөд тэдгээрийн хоёр нь орон тооны, долоо нь орон тооны бус байна.” хэмээн заасан нь гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бусаар зохион байгуулагдаж байсныг харуулж⁵⁰ байна. 2006 онд батлагдсан СТБТХ өнөөдөр ч хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа бөгөөд 2007, 2015, 2021, 2023 онуудад нэмэлт, өөрчлөлт орсон⁵¹ ба ихэнхдээ нэр томьёоны өөрчлөлт орж зарчмын шинжтэй томоохон өөрчлөлт хийгдээгүй явсаар одоо үед иржээ. Үүнээс, манай улсын сонгуулийн төв байгууллага нь 1992 оноос 2006 оны хооронд УИХ-ын дэргэдэх хууль тогтоох байгууллагын харьяа бүтэцтэй зохион байгуулагдаж байсан. Харин 2006 оны СТБТХ батлагдсанаар “бие даасан загвар”-т шилжсэн байна. Тиймээс одоогийн хүчин төгөлдөр хууль тогтоомж болон төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын үүднээс гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бусаар бие даасан шийдвэр гаргах бүрэн эрхтэй байхаар суурь эрх зүйн орчинтой зохион байгуулагдсан сонгуулийн ерөнхий хороог нэгдүгээр шинжийг хангаж байна хэмээн дүгнэж байна.

2) Үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг өөрөө бүрэн хариуцдаг эсэх

Бие даасан загварт хамаардаг улсын сонгуулийн төв байгууллага нь үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг өөрөө бүрэн хариуцдаг. СТБТХ-ийн 7 дугаар зүйлд

⁴⁹ Монгол Улсын Сонгуулийн ерөнхий хорооны цахим хуудас, Хандах: <https://m-election.mn/>

⁵⁰ Д.Бат-Эрдэнэ (2023), “Сонгуулийн төв байгууллагын бүрэлдэхүүний хараат бус байдал” магистрын зэрэг горилсон бүтээл. УБ.

⁵¹ Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль (2006), Хандах: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=459>

хорооны нийтлэг бүрэн эрхийг тодорхойлон заахдаа “Хорооны төсвийн төсөл, гүйцэтгэлийн тайланг хэлэлцэх” хэмээн хорооны бүрэн эрхийг тодорхойлон зааж төсөв, үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг дотооддоо хэлэлцэн дүгнэх эрхтэй байхаар хуульчилсан байна. Хорооны гишүүний хувьд “хорооны дүрэмд заасан ажил үүргийн хуваарийн дагуу хариуцсан ажлыг хийж гүйцэтгэх, ажлаа Хорооны хуралдаанд тайлагнах” зохицуулалттай. Харин сонгуулийн төв байгууллагаас гарах шийдвэрт (тогтоол) хүлээлгэх хариуцлагын хувьд ялгаатай нөхцөл үүснэ. Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “2/ард нийтийн санал асуулга, Улсын Их Хурал, түүний гишүүний ба Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх;”-ийг Үндсэн хуулийн цэц дүгнэлт гаргаж УИХ-д оруулахаар хуульчилснаас сонгуулийн төв байгууллага Цэцийн хяналтын объект болно. Иймд, хорооны тогтоолтой холбоотойгоор маргаан үүсэх тохиолдолд Үндсэн хуулийн, эсхүл захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалагдаж сонгуулийн төв байгууллага хариуцагч, нэхэмжлэгч хэлбэрээр оролцоно. Үүнээс Сонгуулийн ерөнхий хороог үйл ажиллагааны хэрэгжилтээ өөрөө бүрэн хариуцдаг хэмээн дүгнэж байна.

3) Үйл ажиллагаагаа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад тайлагнадаг эсэх

Бие даасан загвартай сонгуулийн төв байгууллага нь үйл ажиллагаагаа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад тайлагнахгүй бөгөөд маргаан үүссэн, эрх зөрчигдсөн, эсхүл буруутай шийдвэр гаргасан тохиолдолд шүүхэд хариуцагч болж оролцоно. Энэхүү шинж нь өмнөх хэсэгт дурдагдсан үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг өөрөө бүрэн хариуцах шинжтэй төстэй. Харин маргаан үүссэн, эрх нь зөрчигдсөн, эсхүл буруутай шийдвэр гаргасан тохиолдолд шүүхэд хариуцагч болж оролцох шинжийн хувьд сонгуулийн төв байгууллагаас гарсан шийдвэрт (тогтоол) холбогдуулан маргаан үүссэн тохиолдолд Сонгуулийн төв байгууллага хариуцагчаар оролцох байдлаар хангагдаж байна. Энэ тохиолдолд маргааны харьяаллын асуудал судлаачдын дунд маргаан үүсгэдэг. Тухайлбал, Цэцээс 2005, 2007, 2010 онд сонгуулийн төв байгууллагатай холбоотой дүгнэлт гарсан байдаг ч уг дүгнэлтээр сонгуультай холбоотой маргааныг Цэц, Захиргааны хэргийн шүүх, Сонгуулийн төв байгууллага өөрөө хянан шийдвэрлэнэ хэмээн харьяаллын хувьд гурван ялгаатай дүгнэлт гарсан нь судлаач, хуульчдын дунд маргаан үүсгэсэн байдаг. Харин одоогийн хууль тогтоомжийн хүрээнд сонгуулийн төв байгууллага нь 1) Үндсэн хуулийн цэцэд хууль, шийдвэр нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлаар; 2) Захиргааны хэргийн шүүхэд захиргааны акт нь хууль ёсны эсэхэд холбогдуулан хариуцагчаар татагдах; харин 3) Улсын дээд шүүхэд улсын төрийн нам түүний санхүүжилт, үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлантай холбоотой тайлбар, үндэслэл, дүгнэлт хүргүүлэх хэлбэрээр ажиллах нөхцөл үүссэн. Үүнээс, Монгол Улсын сонгуулийн төв байгууллага нь үйл ажиллагаагаа гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллагын өмнө шууд тайлагнах, хэлэлцүүлэх зохицуулалтгүй харин хууль тогтоомжоороо төсвийн төсөл, гүйцэтгэлийн тайланг Хороо хэлэлцэх зохицуулалт үйлчилж буй тул энэхүү шинжийг хангаж байна хэмээн үзэв. Нөгөөтээгүүр, СТБТХ-ийн 7 дугаар зүйлд заасан хорооны бүрэн эрхийн хүрээнд УИХ-ын сонгуулийн хувьд сонгуулийн нэгдсэн дүнг гаргаж, сонгогдсон УИХ-ын нийт гишүүний нэрийн жагсаалтыг үйлдэж Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид айлтган мэдүүлэх, бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрөх санал боловсруулж УИХ-д өргөн мэдүүлэх, нийтэд мэдээлэх, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуультай холбоотойгоор анхан шатны сонгуулийн нэгдсэн дүнг гаргаж, анхан шатны сонгуульд оролцсон нийт сонгогчийн олонхын санал авсан нэр дэвшигчийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж үзэж, түүний бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрөх санал боловсруулж УИХ-д өргөн мэдүүлэх бүрэн эрхийн хэрэгжүүлж байна. Энэ нь

хороо үйл ажиллагаагаа тайлагнах шинжийн агуулгад шууд хамаарахгүй ч сонгууль зохион байгуулах бүрэн эрхээ бие даан хэрэгжүүлж улмаар олон нийтэд болон зохих төрийн институцэд танилцуулах замаар үйл ажиллагаа явуулж буйгийн илрэл болж байна.

4) Эрх мэдлийн хувьд бие даасан эсэх

Сонгуулийн төв байгууллагын бие даасан загвартай улсын хувьд сонгуулийг бие даан зохион байгуулах, ард нийтийн санал асуулга явуулах, мөн зарим тохиолдолд улс төрийн намыг бүртгэх зэрэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Манай улсын Сонгуулийн ерөнхий хороо нь СТБТХ-ийн 7 дугаар зүйлд заасны дагуу ард нийтийн санал асуулга зохион байгуулах, биелэлтэд хяналт тавих⁵², УИХ-ын ээлжит болон ээлжит бус сонгууль зохион байгуулах⁵³, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг зохион байгуулах,⁵⁴ аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн сонгуулийг мэргэжлийн, арга зүйн удирдлагаар хангах,⁵⁵ улс төрийн намын мэдээллийн сан бүрдүүлэх, нийтэд мэдээлэх, намын санхүүжилтэд хяналт тавих,⁵⁶ олон улсын, бүсийн, бусад улсын сонгуулийн байгууллагатай хамтран ажиллах, үйл ажиллагаа явуулах⁵⁷ бүрэн эрхтэй байна. Эдгээрээс сонгууль зохион байгуулах, дүнг нэгтгэн гаргаж УИХ-д өргөн мэдүүлэх, нийтэд мэдээлэх бүрэн эрхээ бие даан хэрэгжүүлж байна. Түүнчлэн хуульдаа “Хороо үйл ажиллагаагаа бие дааж, хараат бус байдлаар явуулна”⁵⁸ хэмээн тодорхойлон зааснаас харахад бие даасан институц бөгөөд хууль тогтоомжийн зохицуулалтын хувьд хууль тогтоох, засгийн газрын харьяанд ордоггүй хэмээн дүгнэж болохоор байна. Түүнчлэн сонгуулийн төв байгууллагын эрх зүйн байдал болон хорооны бүрэн эрхэд УИХ-ын сонгуулийн нэгдсэн дүнг гаргаж, сонгогдсон УИХ-ын нийт гишүүний нэрийн жагсаалтыг үйлдэж, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид айлтган мэдүүлэх, бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрөх санал боловсруулж УИХ-д өргөн мэдүүлэх, нийтэд мэдээлэх эрхтэй.⁵⁹ Мөн зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасны дагуу Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуультай холбоотойгоор анхан шатны сонгуулийн нэгдсэн дүнг гаргаж, анхан шатны сонгуульд оролцсон нийт сонгогчийн олонхын санал авсан нэр дэвшигчийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж үзэж, түүний бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрөх санал боловсруулж УИХ-д өргөн мэдүүлэх бүрэн эрхийн хэрэгжүүлж⁶⁰ хэмээн зааснаас тус тус харахад Монгол Улсын бүх шатны сонгуулийн албан ёсны дүнг гагцхүү Сонгуулийн ерөнхий хороо нийтэд мэдээлэх, холбогдох байгууллагуудад албан ёсоор хүргүүлэх эрх зүйн орчин бүрэлдсэн байна.

5) Бүрэлдэхүүний бие даасан байдал хангагдсан эсэх

Хорооны гишүүн болон даргад тавигдах болзол, шаардлага, сонгон томилох процесс үргэлж шүүмжлэл дагуулж ирсэн. Хуулийн зохицуулалтыг харвал, 2006 оны СТБТХ-иар анхлан тогтоосон томилгоог санал болгох субъектийн зохицуулалт одоог хүртэл өөрчлөгдөөгүй, шинэчлэл хийгдээгүй хэвээр бөгөөд хуульд 2021 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр “..нэр дэвшигчийн сонсгол хийж..” хэмээн нэмэлт орсон нь нэр дэвшигч тухайн албан тушаалд томилогдох хэмжээний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадвартай эсэхийг нээлттэй хэлэлцэх, улмаар иргэд мэдээллээр хангагдах замаар ил тод байдлыг хангах

⁵² Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль, (2006), 7 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг. Хандах: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=459>

⁵³ Мөн тэнд. 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг.

⁵⁴ Мөн тэнд. 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг.

⁵⁵ Мөн тэнд, 7 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг.

⁵⁶ Мөн тэнд, 7 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг.

⁵⁷ Мөн тэнд, 7 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэг.

⁵⁸ Мөн тэнд, (2006), 3 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг.

⁵⁹ Мөн тэнд, (2006), 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг.

⁶⁰ Мөн тэнд, (2006), 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг.

цаашлаад институцэд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх чиглэлд чухал шинэчлэл болсон байдаг. Гэвч уг нэмэлт, өөрчлөлөөр хорооны гишүүний томилгоо, бүрэн эрх, баталгаанд холбогдох бүлэгт дээрх өөрчлөлт орсноос бусдаар нэр дэвшигчид тавигдах шаардлагыг хуульчлаагүй нь дутагдалтай, тодорхойгүй байдал үүсгэсэн хэвээр байна. Хүснэгт 1-д Сонгуулийн ерөнхий хорооны гишүүний томилгоо, бүрэн эрх, баталгаанд холбогдох хуулийн зохицуулалтыг харуулав.

Хүснэгт 1: Хорооны гишүүний томилгоо бүрэн эрх, баталгаа

Агуулга	2006 оны Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль	Хуульд 2021 онд хийсэн нэмэлт, өөрчлөлт
Томилгоо	4.2. Хорооны гишүүний тавыг Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, хоёрыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, хоёрыг Улсын дээд шүүх төрийн жинхэнэ албан хаагчдаас санал болгосноор Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно.	4.2. Хорооны гишүүний тавыг Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, хоёрыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, хоёрыг Улсын дээд шүүх төрийн жинхэнэ албан хаагчдаас санал болгосноор Улсын Их Хурал нэр дэвшигчийн сонсгол хийж зургаан жилийн хугацаагаар томилно.
Даргыг сонгох процесс	Хорооны дарга, нарийн бичгийн даргыг Хорооны гишүүдийн дотроос Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал томилно.	Өөрчлөлт ороогүй
Орон тоо	Хороо нь есөн гишүүнтэй байх бөгөөд тэдгээрийн хоёр нь орон тооны, долоо нь орон тооны бус байна. Хорооны дарга, нарийн бичгийн дарга нь орон тооны байна.	Өөрчлөлт ороогүй
Баталгаа	Хорооны дарга, нарийн бичгийн дарга (орон тооны) нь төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаа, түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтны зэрэглэлд тохирсон цалин авна.	Өөрчлөлт ороогүй

(Эх сурвалж: Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль)

Дээрх томилгооны зохицуулалтын хүрээнд нэр дэвшигчийн сонсгол хийдэггүй байх үед нэр дэвшүүлэх эрхтэй субъект үзэмжээрээ шууд санал болгож томилдог практик тогтсон. 2021 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр “нэр дэвшигчийн сонсгол хийх” зохицуулалт орсон ч Төрийн байгуулалтын байнгын хороо нэр дэвшигчийн сонсгол хийхдээ хуралдаанаа хаалттай горимд шилжүүлэх хуулийн зохицуулалтаар дамжуулан нэр дэвшигчийн сонсгол хийх зорилго, үнэ цэнийг бууруулсан. Үүний тод жишээ бол, 2024 оны 01 дүгээр сарын 02-ны өдрийн Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны хуралдаанаар Сонгуулийн ерөнхий хорооны хоёр гишүүн чөлөөлөгдөж нөхөн хоёр гишүүнийг томилохоор нэр дэвшигчийн сонсгол хийхдээ МУИХЧДтХ-ийн 127 дугаар зүйлийн дагуу нэр дэвшигчийн сонсголыг танилцуулга хийснээс хойш хоёр өдрийн дотор хаалттай хуралдаж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар сонсголын тайланг гаргах процессыг хэрэгжүүлсэн явдал юм. Өөрөөр хэлбэл, нэр дэвшигчийн сонсгол хаалттай явагдаж, хуралдаанаар ямар асуулт, санал гарсан нь тодорхойгүй, танилцах боломжгүй, ямар шалтгааны улмаар сонгогдсон нь хаалттай ба “Сонгуулийн ерөнхий хорооны гишүүнд тавигдах шаардлагыг хангасан гэж үзэн хуралд оролцсон гишүүд санал нэгтгэйгээр дэмжлээ”⁶¹ гэснээс бусад шалтгаан, үндэслэлийг тайлбарлаагүй байна. Гэтэл 2006 онд батлагдсан СТБтХ-д хорооны гишүүнд тавигдах шаардлагыг хуульчлан тогтоосон зохицуулалт, зүйл заалт, үг, өгүүлбэр одоог хүртэл байхгүй бөгөөд томилгоог хийхдээ “...мэргэжил, ур чадвар, ёс зүй зэрэг шаардлагыг харгалзан үзэж” томилдог хэмээдэг ч ямар шалгуураар нэр дэвшигчийг шилж сонгодог, нэр дэвшүүлэлт хэрхэн явагддаг нь тодорхойгүй, хаалттай, хуулиар тогтоосон шалгуур үзүүлэлт, процесс байхгүй байна. Нөгөөтээгүүр, Төрийн байгуулалтын байнгын хороо парламентын гишүүдээс, нарийвчилбал, сонгуульд ялалт байгуулсан намын үнэмлэхүй төлөөллөөс бүрддэг. Үүнээс дүгнэхэд, Сонгуулийн ерөнхий хорооны нийт

⁶¹ Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны хуралдааны тэмдэглэл, 2024 оны 01 дүгээр сарын 02-ны өдөр, Хандах: <https://www.parliament.mn/nn/51688/>

гишүүдийн тавыг УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо санал болгож улмаар УИХ томилж байгаа нь бүрэлдэхүүний бие даасан байдал хангагдаагүй гэх дүгнэлтэд шууд хүргэж байна. Угтаа бие даасан институт, хамтын удирдлагатай байгууллагын гишүүдийн томилгоог санал болгох субъектүүд болон нэр дэвшүүлэх тооны харьцаа зохистой байж эрх мэдлийн тэнцвэрт байдлыг хангах учиртай.⁶² Бүрэлдэхүүний хараат бус байдалд холбогдон үүсэх дараагийн асуудал нь хорооны гишүүдийн ёс зүй, хариуцлагад холбогдох асуудал болно. Үүнтэй холбоотойгоор хуулийн зохицуулалтыг харвал, СТБТХ-д хорооны гишүүний ёс зүй, хариуцлага, алдаа, дутагдал, зөрчилд холбогдуулан хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалт байхгүй байна. Энэ нь сонгуулийн ерөнхий хорооны гишүүний хараат бус байдлыг алдагдуулах, гишүүд хуралдаанд санаатайгаар оролцохгүй байх, улс төрийн нөлөөтэйгөөр хорооны шийдвэрт нөлөөлөх зэргээр хууль зөрчсөн үйлдлээр илэрч бүрэлдэхүүний хараат бус байдал алдагдсан болохын баталгаа болж байна. Тухайлбал, доор дурдсан асуудал 2020 оны УИХ-ын сонгуулийн үеэр үүсэж эцэстээ УДШ-ээр шийдвэрлэгдсэн байдаг.⁶³

Нэр бүхий улстөрч А намаас гарах өргөдлөө өгч өөр намаас нэр дэвших тухай хүсэлтээ Сонгуулийн ерөнхий хороонд өгч, хуулийн дагуу шаардлагыг хангасан байсан тул Хорооны хуралдаанд дүгнэлт, санал танилцуулах ажлын хэсэг тухайн нэр дэвшигчийг хуульд заасны дагуу бүртгэхээс татгалзах үндэслэл байхгүй хэмээн үзэж бүртгэх саналыг Хороонд танилцуулсан. Гэвч хороо “намаас гарах өргөдөл гаргасан боловч түүнийг нь тухайн нам хүлээн авч шийдвэрлээгүй байна” хэмээн хуулиас илүү тухайлсан нэг намын дүрмийг баримтлан нэр дэвшигчийг бүртгэхээс татгалзсан байдаг.⁶⁴ Уг маргаан эцэстээ УДШ-ээр шийдвэрлэгдэж Сонгуулийн ерөнхий хорооны шийдвэр 2 шатны шүүхээр үндэслэлгүй болох нь тогтоогдсон байдаг.⁶⁵

Тус шийдвэрийн улмаас нэр дэвшигч УИХ-ын сонгуульд оролцож чадаагүй бөгөөд шүүхийн шийдвэр гарах үед сонгууль зохион байгуулагдаж дууссан байсан.⁶⁶ Энэ нь нэг талаараа СЕХ иргэний сонгох, сонгогдох эрхэд халдсан, улс төрийн нөлөөнд автсан тод жишээ болсон. Хариуцагчаар оролцсон сонгуулийн төв байгууллага “Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуульд заасны дагуу Сонгуулийн ерөнхий хороо нь аливаа шийдвэрийг олонхын саналаар гаргадаг”⁶⁷ гэхээс өөр үндэслэл бүхий тайлбар, хариу өгөөгүй бөгөөд олонхын саналаар гэдэгт нийт гишүүдийн гуравны хоёрын санал нэгтэй байр суурийг ойлгох ба Төрийн байгуулалтын байнгын хорооноос томилогдсон гишүүд уг олонхыг бүрдүүлэх боломжтой нь бүрэлдэхүүний хараат бус байдал алдагдсан гэх дүгнэлтэд хүргэж байна.

6) Бүрэн эрхийн хугацаа хуульчлагдсан эсэх

Бие даасан загварын энэ шинжид гишүүдийн бүрэн эрхийн хугацаа, дахин сунгагддаг эсэх, томилдог субъектийн бүрэн эрхийн хугацаатай давхцаг эсэхийг судална. СЕХ-ны гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа түүнийг томилсон тухай УИХ-ын шийдвэр гарснаар бүрэн эрх нь эхэлж, дараагийн гишүүн томилогдсоноор дуусгавар болно. Үүнд, бүрэн эрх дуусгавар болох нөхцөл нь 1) өөрийн хүсэлтээр буюу

⁶² O Brain, K., & Haang'andu, P. (2020). *The Electoral Commission: The Conduct of Democratic Elections*. In *The Electoral Commission* (pp. 172). Place of Publication: Publisher.

⁶³ Улсын дээд шүүхийн 2020 оны 07 дугаар сарын 06-ний өдрийн хуралдаанаар

⁶⁴ Д.Бат-Эрдэнэ, (2023), “Сонгуулийн төв байгууллагын бүрэлдэхүүний хараат бус байдал” магистрын зэрэг горилсон бүтээл. УБ.

⁶⁵ Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2020 оны 001/ХТ2020/0277 дугаар тогтоол.

⁶⁶ Д.Бат-Эрдэнэ, (2023), “Сонгуулийн төв байгууллагын бүрэлдэхүүний хараат бус байдал” магистрын зэрэг горилсон бүтээл. УБ.

⁶⁷ Мөн тэнд.

хорооны гишүүний эрүүл мэндийн байдал, хүндэтгэх үзэх шалтгаанаар улмаас⁶⁸, 2) огцруулсан буюу хорооны гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн нь нотлогдож, шүүхийн шийтгэх тогтоол хүчин төгөлдөр болсон⁶⁹ тохиолдол байна. Түүнчлэн хорооны гишүүний бүрэн эрхийн хугацаанд ажлаас нь чөлөөлөх, огцруулсанд тооцох, хорооны гишүүний бүрэн эрхийг сэргээх⁷⁰ асуудалд УИХ оролцож байнга шийдвэрлэх зохицуулалттай байна. Хорооны гишүүний бүрэн эрхийн хугацаатай холбоотойгоор хуульд 1) зургаан жил байхаар хуульчлагдсан нэг заалт дараагаар нь; 2) гишүүний бүрэн эрх нь түүнийг томилсон тухай УИХ-ын шийдвэр гарснаар эхэлж, дараагийн гишүүн томилогдсоноор дуусгавар болно хэмээх хоёр дахь заалт мөн хүчинтэй үйлчилдэг нь 1) нэг гишүүний эдлэх бүрэн эрхийн дээд хязгаарыг тогтоогоогүй хэдэн ч удаа улиран сонгогдох боломжтой байдал үүсгэсэн; 2) нөхөн сонгогдсон гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа өмнөх гишүүний бүрэн эрхийн хугацаатай адил байх эсэхэд тодорхойгүй байдал үүсгэдэг. Тухайлбал, СЕХ-ны гишүүнээр ажиллаж байсан Д.Эрдэнэчулуун 3 удаа буюу нийт 18 жил, хорооны даргаар ажиллаж байсан Ч.Содномцэрэн 2 удаа буюу 11 жил 7 сар, гишүүн Ш.Солонго 2 удаа буюу 10 жил, Б.Ганбат 2 удаа буюу оролцоогоор 11 жил томилогдон ажилласан байдаг.⁷¹ Энэ нь бүрэн эрхийн хугацааг хуулиар тогтоосон байх гэх бие даасан загварын үндсэн шинжийг хангаж байгаа боловч хуульд бүрэн эрхийн хугацаатай холбоотой тодорхойгүй байдал үүсгэх хоёрдох заалтыг оруулсан нь шинэчлэл шаардлагатай хэмээх дүгнэлтэд хүргэж байна.

7) Төсвийн хувьд бие даасан эсэх

Хорооны төсөв нь түүний “үйл ажиллагаагаа хараат бусаар, хэрэгжүүлэх шаардлагыг хангасан” байх ёстой. Мөн төсөв нь сонгуулийг зохион байгуулахад хангалттай байхын зэрэгцээ төрийн бусад институцийн төлөвлөлтөөс тусдаа байх ёстой.⁷² Үүнд, мөн сонгуулийн төв байгууллагын удирдлага хуульд заасан үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд хүрэлцэхүйц төсөв, гишүүний хараат бус байдлыг хангаж чадахуйц цалин, урамшуулалттай байх хамаарна. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалаас урган гарсан бие даасан институцийн төсвийн асуудалд тухайн байгууллага өөрөө төсвөө боловсруулан өргөн барих, улмаар төсвийг үндэслэлгүйгээр танах⁷³, бууруулах, өөрчлөх, өмнөх жилийн мөн үеийн төсвөөс бууруулан тогтоох ёсгүй гэх зарчмыг баримтлах, мөн тухайн улсын эдийн засаг, инфляцтай уялдуулан тогтоох хүртэл аргыг хэрэглэх боломжтой. Монгол Улсын хувьд бие даасан институцэд шууд хамаарах Сонгуулийн ерөнхий хороо, Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс нэг байранд байрлаж, үйл ажиллагаа явуулах хангалттай барилга, байгууламжгүй, төсөв суусан төлөвлөлт байхгүй байсан үе бий. Гэтэл 2023 оны УТНТХ-иар намын санхүүжилтэд тавих хяналтын эрх зүйн зохицуулалт нарийсаж Сонгуулийн төв байгууллага, Төрийн аудитын байгууллага, Улсын дээд шүүхийн оролцоо нэмэгдэж харилцан хамааралтай ажиллах нөхцөл бүрдсэн. Үүний дотор Сонгуулийн төв байгууллагын хүлээх үүрэг, хариуцлага мөн эрхийн хэмжээ нэмэгдсэн. Гэтэл уг бүрэн эрхээ хараат бусаар хэрэгжүүлэхэд хангалттай хүрэлцэх төсөв, санхүүгийн бие даасан байдал бий эсэх эргэлзээтэй байна. Үүний нэг жишээ нь, Улс төрийн намын тухай хуулийн 36 дугаар зүйлийн 16-д заасны дагуу намын санхүүгийн тайлан, холбогдох баримт бичгийг сонгуулийн төв байгууллага хүлээн

⁶⁸ Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль, (2006), 6 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг. Хандах: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=459>

⁶⁹ Мөн тэнд, 6 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг.

⁷⁰ Мөн тэнд, 6 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэг.

⁷¹ Б.Төрболд, (2023), “Бие даасан агентлагийн томилгооны эрх зүйн зохицуулалт (Сонгуулийн ерөнхий хорооны жишээ дээр)”, магистрын зэрэг горилсон бүтээл, УБ.

⁷² O Brain, K., & Haang'andu, P. (2020). *The Electoral Commission: The Conduct of Democratic Elections. In The Electoral Commission* (pp. 172). Place of Publication: Publisher.

⁷³ С.Оюунтуяа, (2022), Сонгуулийн байгууллагын хараат бус байдал, олон улсын хөгжлийн чиг хандлага. Сонгуулийн боловсрол сэтгүүл, УБ, 36.

авч тайлант хугацаа дууссанаас хойш 10 жил хадгалах⁷⁴, намын санхүүгийн болон үйл ажиллагааны товч тайланг цахим хуудсанд татаж авах, хайлт хийх боломжтойгоор байршуулах⁷⁵ үүрэг хүлээсэн явдал юм. Ийм төрлийн цахим шилжилтэд эдийн засгийн чадавх дутмаг үед сонгуулийн төв байгууллага хараат бусаар шилжих, намын санхүүжилтэд хяналт тавих бүрэн эрхээ биелүүлэх боломж буурна. Эдгээр үндэслэл, хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нөөцийг тооцож үзэхэд манай сонгуулийн төв байгууллага төсвийн хувьд бие даан захиран зарцуулах эрхтэй ч үйл ажиллагаанд хангалттай, хараат бус ажиллах нөхцөлийг хангахуйц төсөв, нөөц боломж хомс гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна.

Чиг үүргийн бие даасан байдалд хамаарах үндсэн 7 шинжээр Монгол Улсын Сонгуулийн төв байгууллагыг шинжлэн үзэж дараах үр дүнд хүрлээ.

Хүснэгт 2. Шинжилгээний үр дүн

Үндсэн шинж чанарууд	Монгол Улсын хувьд
Гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бусаар зохион байгуулагдсан эсэх	Хараат бус
Үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг өөрөө бүрэн хариуцдаг эсэх	Тийм
Үйл ажиллагаагаа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад тайлагнадаг эсэх	Үгүй
Эрх мэдлийн хувьд бие даасан эсэх	Тийм
Бүрэлдэхүүний бие даасан байдал хангагдсан эсэх	Үгүй - шинэчлэл хэрэгтэй (6 санал гаргав)
Бүрэн эрхийн хугацаа хуульчлагдсан эсэх	Тийм - шинэчлэл хэрэгтэй (2 санал гаргав)
Төсвийн хувьд бие даасан эсэх	Тийм

IV. ДҮГНЭЛТ

Энэхүү өгүүлэл сонгуулийн төв байгууллагыг төрийн эрх мэдэл хуваарилалтын “дөрөв дэх салаа” хэмээх институцийн байр сууринаас нь авч үзэж, бүтцийн болон чиг үүргийн хараат бус байдлыг сонгуулийн төв байгууллагын загвартай уялдуулан онол, анализ хийсэн болно. Ардчиллын гурав дахь давлагаа явагдсанаар сонгуулийн төв байгууллагын институцлэл “боловсон бүтэц” рүү шилжиж, АСДОУХ-ийн ангиллаар дэлхий нийтэд бие даасан загвар давамгайл байдалтай (213 улсаас 138 буюу 64.79%), бүс нутгийн хувьд ч ялангуяа Азид (74.47%) түгээмэл байна. Энэ нь бие даасан загвар “автоматаар оновчтой” гэсэн үг бус; харин хуулиар баталгаажсан бүтэц ба практикт хэрэгжин тогтсон чиг үүргийн баталгааг хангасан үед л сонгуулийн хууль ёсны байдал, олон нийтийн итгэл тогтвортой хадгалагддаг болохын илэрхийлэл байна. Өгүүлэлд сонгуулийн удирдлагын байгууллагын гурван суурь загвар (бие даасан, засгийн газрын, холимог)-ыг зэрэг авч үзэхдээ, сонгуулийн гурван багц үйл ажиллагаа (зохион байгуулах, хянах, баталгаажуулах)-г ямар институц, ямар эрх мэдлээр гүйцэтгэж буй тохиолдолд хараат бус, мэргэшсэн үйл ажиллагаа явагдах боломжтойг харьцуулав. Үүнд, бие даасан загвар нь нэгдсэн удирдлага, мэргэшил, төсвийн зарцуулалт, хяналт зэргээр легитим (хууль ёсны байдлыг)-ийг шууд дэмждэг. Бие даасан загвар нь сонгуулийн байгууллагад нэгдсэн удирдлага, мэргэшсэн хүний нөөц, төсвийн өөрийн хяналттай ажиллах боломжийг олгож, хууль ёсны байдал ба олон нийтийн итгэлийг шууд дэмждэг ч өндөр зардал, тогтвортой бус нөөцийн эрсдэлтэй байна. Сонгуулийн удирдлагын байгууллагууд шударга ёс, ил тод байдал, үр ашиг, мэргэжлийн чадвар гэсэн дөрвөн хэмжүүрийг хараат бус байдлын хэмжигдэхүүн болгон ашигласан нь байгууллагын хараат бус байдлыг хангах

⁷⁴ Улс төрийн намын тухай хууль, (2023), 36 дугаар зүйлийн 16 дахь хэсэг, Хандах: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16760239349461>

⁷⁵ Мөн тэнд, 43 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэг.

оновчтой сонголт бөгөөд “зарчим” бус гүйцэтгэлийн үзүүлэлт болохын хувьд дараах үнэлгээгээр бодитой хэмжигдэж байна. Үүнд:

1. Эрх зүйн суурь (Үндсэн хууль/органик хуульд зохицуулалт бий эсэх);
2. Томилгоо-эгүүлэн татах хяналтын зохицуулалт (хэн, яаж, хэдийд);
3. Эрх хэмжээний тодорхой, давхцалгүй байдал (чиг үүргийн давхцалгүй байдал);
4. Төсвийн бие даасан байдал (хуваарилалт, захиран зарцуулалт, аудит);
5. Хүний нөөцийн мэргэшил, тогтвортой байдал (байнгын хөгжил, сургалт);
6. Ил тод байдал ба нээлттэй дата (ажиглалт, санал тоолох шууд дамжуулалт, мэдээлэл түгээлт);
7. Технологийн засаглал (аюулгүй байдал, шалгалт, аудитын хяналт);
8. Маргаан шийдвэрлэлтийн хараат бус байдал (ёс зүй, сахилга, зөрчлийн асуудал);
9. Босоо зохион байгуулалтын уялдаа (төв-орон нутгийн эрх мэдлийн тэнцэл);
10. Сонгуулийн мөчлөгийн тасралтгүй менежмент (сонгогчийн боловсрол, архив) зэргийг анхааран үзэх нь зүйтэй байна.

Монгол Улсад хувьд Сонгуулийн төв байгууллага нь ардчиллын шилжилт хийснээс хойш 30 гаруй жилийн хугацаанд эрх мэдлийн тайван шилжилтийн суурь институц байж иржээ. Сонгуулийн төв байгууллагын хөгжлийг суурь судалгааны хүрээнд дүгнэхэд: (i) бүтцийн хараат бус байдлыг эрх зүйн түвшинд илүү баталгаажуулах, (ii) чиг үүргийн онцгой эрхийг (зохион байгуулалт-хяналт-баталгаажуулалт) давхардуулахгүйгээр хуульчлах, (iii) төсвийн бие даасан байдлыг байгууллагын дундаж хугацааны төлөвлөлттэй уялдуулан тасралтгүй хөгжүүлэх, (iv) байнга, тасралтгүйгээр боловсрон хүчин, мэргэжилтнийг сургаж хүний нөөцийг чадавхжуулах, (v) ил тод байдал, дэд бүтцийг (нээлттэй дата, процессын шууд дамжуулалт, хараат бус аудит) хангаж ажиллах зэрэг нь нэн чухал байна. Сонгуулийн удирдлагын гурван загвараас “аль загвар хамгийн зөв бэ?” гэсэн асуултад нийтлэг, нэг мөр хариулт байхгүй. Гэвч өгүүллийн турш гарсан онол, ойлголт, анализ, практикаас дүгнэхэд **нэгдүгээрт**, сонгуулийн төв байгууллага ямар загвар (бие даасан, засгийн газрын, холимог) сонгосноос үл хамааран, түүний үйл ажиллагаа зөвхөн хууль ёсны, олон нийтийн итгэлийг хүлээсэн байж чадах эсэх нь хараат бус байдал болон хариуцлагын хоёр тулгуурыг хэрхэн зэрэг хангаж буйгаас шалтгаална. **Хоёрдугаарт**, хараат бус байдлыг зөвхөн хууль тогтоомжид зааж өгөх нь хангалтгүй бөгөөд үүнийг бодит байдалд хэрэгжүүлэхийн тулд санхүүгийн бие даасан байдал, тогтвортой хүний нөөц, найдвартай техник, ил тод тайлагнал зэрэг бодит баталгаануудыг тэнцвэртэйгээр бүрдүүлэх шаардлагатай нь судалгаагаар ажиглагдаж байна. Олон улсын түвшинд Монгол Улс нь сонгуулийн төв байгууллагын чиг үүргийн бие даасан байдлын хувьд “Бие даасан загвар”-т хамаардаг ч ямар шинжүүдийг бүрэн хангадаг, ямар шинжүүдэд хангалтгүй зохицуулалттай болохыг тодорхойлж боловсронгуй болгох тухайд санал өгвөл дараах 2 хэсэгт хамаарах 8 санал байна. Үүнд:

1) Бүрэлдэхүүний бие даасан байдалд өгөх санал:

Венецийн комиссоос бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд баримтлах зарчмыг “бие даан ажиллах хамтын удирдлага бүхий байгууллагын томилгоо нь улс төржилтийг сааруулж хийгдэх ёстой” хэмээсэн байдагт үндэслэн:

1. Сонгуулийн ерөнхий хорооны бүрэлдэхүүнд Ерөнхийлөгчийн зүгээс санал болгодог хоёр гишүүний бүрэн эрхэд холбогдох хуулийн шинэчлэлийг хийхдээ бие даасан хараат бус байдлыг хангах үүднээс мэргэжлийн этгээдийн оруулах зохицуулалт хийх (их сургуулийн багш, өмгөөлөгч, хуульч,

иргэний нийгмийн төлөөлөл гэх мэт), нээлттэй нэр дэвших боломжийг бий болгох, нэр дэвшигч бүр дээр томилгооны сонсгол хийж УИХ-ын нэгдсэн чуулганы хуралдаанд оролцсон гишүүдийн хоёрны гурваар буюу олонх, цөөнхөд хүлээн зөвшөөрүүлж томилох зохицуулалтыг хуульчлах.

Мөн “Нийтийн ашиг сонирхолд холбогдох шийдвэрийг гаргадаг байгууллагын даргын томилгоог гаднаас хийх ёсгүй”. Тиймд, даргыг гишүүд дотроосоо сонгодог байх нь хорооны бие даасан байдлын нэг баталгаа болно. Хорооны гишүүд даргаа өөрөө сонгодог байх нь тодорхой нэг гишүүн, эсхүл даргын явцуу ашиг сонирхолд хөтлөгдөх хандлагаас зайлсхийж, тэнцвэртэй ажиллахад тусална” гэж Венецийн комиссын зөвлөмжид үндэслэн:

2. Институцийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангахын тулд Хорооны удирдлагыг гишүүд дотроосоо санал болгож, гишүүдийн олонхын саналаар тодорхой хугацаатайгаар томилох зохицуулалтыг хуульд оруулах;
3. Бүрэлдэхүүний хараат бус байдлыг хангах үүднээс бүрэлдэхүүний гишүүнд тавигдах шаардлагыг хуулиар тодорхойлон заах;
4. Сонгуулийн төв байгууллагын хараат бус, бие даасан байдлыг хангах үүднээс: Улсын дээд шүүх, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Их сургууль, Хуульчдын Холбоо, Улс төрийн нам зэрэг байгууллагуудаас нээлттэй сонсголын үндсэн дээр УИХ-аас зургаан жилийн хугацаагаар томилохоор өөрчлөх нь хараат бус, бие даасан байдлыг хангаж улмаар чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд үр нөлөөтэй болно;
5. Бүрэлдэхүүнийг томилох зохицуулалтад шинэчлэл хийхдээ АСДОУХ-ийн боловсруулсан бие даасан сонгуулийн төв байгууллагын бүрэлдэхүүний загвар болох 1) олон намын төлөөллөөс бүрдсэн сонгуулийн төв байгууллагын загвар, 2) мэргэжлийн экспертүүдээс бүрдсэн сонгуулийн төв байгууллагын загвар, 3) намын төлөөлөл болон мэргэжлийн экспертүүдээс бүрдсэн холимог бүрэлдэхүүнтэй сонгуулийн төв байгууллагын загваруудыг тус тус харгалзан үзэх;
6. Сонгуулийн төв байгууллагын бүрэлдэхүүнд олон намын төлөөллөөс оруулах зохицуулалт хийхдээ томилогдох гишүүн намынхаа эрх ашгийг хамгаалах, сонгуулийг төв байгууллагаас гаргаж буй шийдвэрүүдийг харилцан хянах, зөвшилцөх зэрэг нөхцөлийг харгалзан хууль тогтоох байгууллагад суудалтай намын төлөөллөөс бүрдэх, эсхүл олонх болон сөрөг хүчин болсон намуудаас бүрдүүлэх байдлаар зохицуулалтыг хуулиар тогтоох.

2) Бүрэн эрхийн хугацаанд холбогддуулан өгөх санал:

1. Хорооны бүрэлдэхүүний бүрэн эрхийн хугацааг томилж буй этгээдийн бүрэн эрхийн хугацаанаас зөрөх байдлаар хуульчлах нь зохимжтой. Энэ нь томилгоог хийсэн этгээдээс хараат бус ажиллах, үйл ажиллагааг тогтвортой, залгамжтай байхад тустай олон улсын сайн туршлага болно;
2. Бүрэн эрхийн хугацаатай холбоотойгоор тодорхойгүй байдал үүсгэж буй “Хорооны гишүүний бүрэн эрх нь түүнийг томилсон тухай Улсын Их Хурлын шийдвэр гарснаар эхэлж, дараагийн гишүүн томилогдсоноор дуусгавар болно” гэх заалтыг хасах, хороо зургаан жилийн хугацаагаар томилох зохицуулалтыг хадгалсан тохиолдолд улиран сонгогдохгүй байх, бүрэн эрхийн хугацаа дууссан үед нөхөх томилгооны нөхцөлийг нарийвчлан хуульчлах шаардлагатай байна.

Бие даасан загварын үндсэн шинжүүдээр сонгуулийн төв байгууллагыг харьцуулан судлахад таван шинж хангагдаж байгаа ч Сонгуулийн төв байгууллагын

гол бүрдэл хэсэг “бүрэлдэхүүний бие даасан байдал”, “бүрэлдэхүүний бүрэн эрхийн хугацаа”-д холбогдох зохицуулалт сул, үндсэн шаардлагыг хангахгүй хэмжээнд байна. Хууль тогтоомжийн хүрээнд сонгуулийн төв байгууллагын гишүүдэд тавигдах шаардлага, шалгуур үзүүлэлт тодорхойгүй байгаа нь бүрэлдэхүүнд томилогдох гишүүдийн чадавх, хараат бус байдалд эргэлзэх суурь нөхцөлийг үүсгэж улмаар томилгоог хийдэг этгээдээс хамаарал бүхий сүлжээ, улс төржилт, нөлөөлөл үүсэх боломжтой эсэхийг судлахад хүргэж байна. Тиймд, энэхүү судалгаанд танилцуулсан саналыг хууль тогтоомжид тусгах замаар байгууллагын бие даасан, хараат бус байдлыг хангаж хуулийн шинэчлэлийг зайлшгүй хийх шаардлагатай хэмээн үзэж байна.

НОМ ЗҮЙ

1. Монгол хэл дээрх эх сурвалж

А. Эрх зүйн эх сурвалж

1. Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль, 2006 он.
2. Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хууль, 1992 он.
3. Улс төрийн намын тухай хууль, 2005 он.
4. Улс төрийн намын тухай хууль, 2023 он.
5. Монгол Улсын 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хууль.

Б. Эрдэм шинжилгээний бүтээл

1. Д.Бат-Эрдэнэ, Сонгуулийн төв байгууллагын бүрэлдэхүүний хараат бус байдал магистрын диссертаци, 2023, УБ.
2. С.Оюунтуяа, (2022), Сонгуулийн байгууллагын хараат бус байдал, олон улсын хөгжлийн чиг хандлага. Сонгуулийн боловсрол сэтгүүл, УБ, 36.
3. Б.Төрболд, (2023), “Бие даасан агентлагийн томилгооны эрх зүйн зохицуулалт (Сонгуулийн ерөнхий хорооны жишээ дээр)”, магистрын зэрэг горилсон бүтээл, УБ.

В. Ном

1. Б.Чимид, “Сонгуульд суралцахуй: тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй”, УБ, 2025 он, хоёрдох хэвлэл.
2. “Б.Чимидийн уншлага: Сонгуульд суралцахуй”, УБ, 2025 он.

Гадаад хэл дээрх эх сурвалж

А. Англи хэл дээр

1. ACE, “Electoral Management,” *aceproject.org*
2. Alan Wall and Andrew Ellis, Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, 7th ed. (Stockholm: International IDEA, 2006).
3. Alessandro Nai, The Electoral Consequences of Third-Party Mobilization: The Case of the German Pirate Party, 1st ed. (ECPR Press, 2014).
4. Carolyn van Ham and Holly Ann Garnett, “Building Impartial Electoral Management? Institutional Design, Independence and Electoral Integrity,” *International Political Science Review* 40, no. 3 (2019).
5. Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, The Spirit of Laws (Amherst, NY: Prometheus Books, 2002).
6. Émile Durkheim, Suicide: A Study in Sociology, 1st ed. (The Free Press, 1951).
7. Émile Durkheim, The Division of Labor in Society, 1st ed. (The Free Press, 1933).
8. Freedom House, “Country and Territory Ratings and Statuses, 1973–2024,” n.d., *freedomhouse.org*.
9. Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell Jr., “Structural Functional Approach,” in Comparative Politics: A Developmental Approach, ed. Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell Jr. (Little, Brown, 1966).

10. Helen Catt, Electoral Management Design, 1st ed. (International IDEA, 2014).
11. International IDEA, Electoral Management Design, revised ed. (Sweden: International IDEA, 2014).
12. Jørgen Elklit and Andrew Reynolds, "Analysing the Impact of Election Administration on Democratic Politics," *Representation* 38, no. 1 (2001).
13. Larry Diamond, "Is the Third Wave Over?" *Journal of Democracy* 7, no. 3 (1996).
14. Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, *Democracy in Developing Countries* (4 vols.), 1st ed. (Lynne Rienner, 1988).
15. Mark Tushnet, "Institutions Protecting Democracy: A Preliminary Inquiry," *Law & Ethics of Human Rights* 12, no. 2 (2018).
16. Mark Tushnet, *The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, 1st ed. (Oxford University Press, 2021), I.
17. Mohamed Musbeh, "Managing Elections: Definition and Classification of Elections Management Bodies," n.d., *academia.edu*
18. Ogwen Joseph, "Independence in Electoral Management," *Electoral Processes Primer* 1, n.d., *aceproject.org*
19. Pippa Norris, Bernard Grofman, and James Adams, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, 1st ed. (Cambridge University Press, 2004).
20. Rafael López-Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, 1st ed. (UNDP, Bureau for Development Policy, 2000).
21. Richard W. Soudriette and Pippa Norris, *Election Management Bodies: Ensuring Integrity and Independence*, 1st ed. (Oxford University Press, 2014).
22. Robert A. Dahl, *Political Opposition in Western Democracies*, 1st ed. (Yale University Press, 1966).
23. Sarah Birch, *Electoral Malpractice*, 1st ed. (Oxford University Press, 2011).
24. Talcott Parsons, *The Structure of Social Action*, 1st ed. (The Free Press, 1937).
25. Toby S. James, "Comparative Electoral Management: Performance, Networks, and Instruments," n.d., *tobysjames.com*
26. Toby S. James, Holly Ann Garnett, Leontine Loeber, and Carolien van Ham, "Electoral Management and the Organizational Determinants of Electoral Integrity," *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 40, no. 3 (2019), 295–312, *jstor.org*.
27. Transparency International, "Election Management Bodies and Their Composition," (2013), *transparency*.
28. UNDP, "Electoral Management Bodies as Institutions of Governance," (2014), *eods.eu*.
29. Westminster Foundation for Democracy, "A New Framework for Understanding and Assessing Electoral Commission Independence," January 2022, *wfd.org*

UIH.MN

СҮДАЛГААНЫ САН

ХАВСРАЛТ:

Хүснэгт 3. Сонгуулийн төв байгууллагын чиг үүргийн бие даасан байдлын ангилал

Загвар	Бие даасан загвар	Засгийн газрын загвар	Холимог загвар	
			Бие даасан бүрэлдэхүүнтэй	Засгийн газрын бүрэлдэхүүнтэй
Зохион байгуулалтын бүтэц	Гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус	Төрийн болон орон нутгийн засаг захиргааны хэлтэс дотор, эсхүл удирдлагад хамаарна.	Гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байна.	Төрийн болон орон нутгийн засаг захиргааны хэлтэс дотор, эсхүл түүний удирдлагын бүтцэд хамаардаг.
Үйл ажиллагааны чиглэл	Үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг өөрөө бүрэн хариуцдаг	Хэрэгжилтийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хариуцна.	Хэрэгжилтийг хянах, зарим тохиолдолд бодлогоо тодорхойлох бие даасан эрхтэй.	Гүйцэтгэх эрх мэдлээс хэрэгжилт, удирдлага болон хяналтыг хариуцна.
Үйл ажиллагаагаа тайлагнах	Үйл ажиллагаагаа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад тайлагнадаггүй. Шүүхэд хариуцагч болж оролцоно. Сонгуулийн үр дүнг Ерөнхийлөгч, эсхүл Парламентад өргөн барина.	Үйл ажиллагаагаа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад бүрэн тайлагнана.	Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад тайлагнадаггүй бөгөөд хууль тогтоох байгууллага, шүүх эрх мэдэл, төрийн тэргүүнд сонгуулийн дүнг өргөн барина.	Үйл ажиллагаагаа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад бүрэн тайлагнана.
Эрх мэдэл	Сонгуулийг бие даан зохион байгуулах, зарим тохиолдолд улс төрийн намыг бүртгэх	Хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанаасаа хамаарч хязгаарлагдмал эрх мэдэлтэй.	Ихэнхдээ сонгууль зохион байгуулах үйл ажиллагааг хуулийн дагуу бие даан зохион байгуулах эрхтэй.	Хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанаасаа хамаарч хязгаарлагдмал эрх мэдэлтэй
Бүрэлдэхүүн	Гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус гишүүдээс бүрдэнэ.	Сайд, эсхүл гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаарах албан хаагч удирдана.	Гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус гишүүдээс бүрдэнэ.	Сайд, эсхүл төрийн албан хаагч удирдана. Сонгуулийн төв байгууллагыг “гишүүд” байхгүй. Нарийн бичгийн дарга нарын газартай.
Бүрэн эрхийн хугацаа	Бүрэн эрхийн хугацаа дахь үйл ажиллагааны баталгааг хуульчилсан гэхдээ бүрэн эрхийн хугацаанаас өмнө дуусгавар болох боломжтой.	Хугацаа тогтоодоггүй	Бүрэн эрхийн хугацаа дахь үйл ажиллагааны баталгааг хуульчилсан гэхдээ бүрэн эрхийн хугацаанаас өмнө дуусгавар болох боломжтой.	Бүрэн эрхийн хугацаанд хамаарах баталгаа тогтоодоггүй
Төсвийн хуваарилалт	Төсөвлөгдсөн төсөвтэй бөгөөд Засгийн газрын хяналтаас үл хамаарч захиран зарцуулна.	Засгийн газар, эсхүл орон нутгийн төсвийн бүрэлдэхүүнд хамааран төсвийг батална.	Хуваарилагдсан төсөвтэй байна.	Засгийн газар, эсхүл орон нутгийн төсвийн бүрэлдэхүүнд хамааран төсвийг батална.

CONSTITUTIONALISM AND THE DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS: PROPOSALS ON THE INDEPENDENCE OF THE STRUCTURE AND FUNCTIONS OF THE NATIONAL ELECTION COMMISSION

B. Sarantuya (LL.B., M.Sc.), Researcher,
Parliamentary Research and Development Institute

Abstract

In democratic states, constitutions traditionally divide state power into three branches legislative, executive, and judicial. However, in some cases, constitutions and other legal instruments also provide for independent institutions, recognizing them as integral components of the system of checks and balances and, in effect, as a “fourth branch” of state power. Such institutions commonly include election management bodies, supreme, audit institutions, constitutional courts, and human rights commissions each designed to strengthen democracy through institutional safeguards. In other words, democratic systems distribute the responsibility for protecting democracy among various institutions. These institutions evolve as independent bodies entrusted with regulatory and oversight functions, operating autonomously to enhance the quality of democratic governance, ensure fairness and adherence to principles, and reinforce constitutional democracy. To fulfill this role, such institutions must be established separately from the executive branch and function with independence in terms of composition, budget, and organizational structure. Ensuring independence, autonomy, and accountability is widely acknowledged in both domestic and international scholarly literature as one of the central challenges of constitutional democracy. Since its transition to democracy, Mongolia has successfully organized nine parliamentary elections and eight presidential elections, during which the Central Election Commission has played a crucial role in ensuring the peaceful transfer of political power. In this regard, Dr. Professor B. Chimid, in his work “Learning about Elections”, defined election management bodies as “...not merely technical administrative units, but fully empowered institutions responsible for ensuring compliance with the law and safeguarding the integrity of elections”. This highlights that election management bodies are entrusted with the independent administration of the entire electoral process from voter registration to the announcement of final results—thereby enabling citizens to determine the future of their country through democratic choice. Studying the functional independence of the national election commission is important for two key reasons. First, it allows for the identification of common trends and best practices influencing reforms in election management bodies worldwide. Second, it contributes to a deeper understanding of theoretical concepts and institutional models concerning the role of election management bodies in democratic governance, particularly in ensuring the effective exercise of citizens’ rights to vote and to be elected. Such an analysis also provides a foundational assessment of the historical development of Mongolia’s election management system.

Accordingly, this study defines its scope around the examination of functional independence as a core criterion of election management bodies. Using comparative analysis, the research aims to examine Mongolia’s national election commission body as a case study. Within the framework of comparative methodology, the study analyzes functional independence and, based on the findings, evaluates whether Mongolia’s national election commission can be classified as an independent model. The research further assesses how key characteristics of independence are ensured in terms of institutional structure and functions, ultimately presenting conclusions and policy recommendations.

Keywords:

Election management body, national election commission, functional independence, institutional autonomy and independence, models, legal reform.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН