



Ստրասբուրգ, Վարշավա, 20 մարտի, 2020թ.

CDL-AD(2020)004

Կարծիք թիվ 984 / 2020
ԺՀՄԻԳ-ի կարծիքի համարը: Կարծիք թիվ՝
POLIT-ARM/368/2020 [JG]

Բնագիրը՝ անգլերեն

ԺՈՂՈՎՐԴԱՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔԻ ՄԻՋՈՑՈՎ ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ

ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎ

(ՎԵՆԵՏԻԿԻ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎ)

ԵԱՀԿ ԺՈՂՈՎՐԴԱՎԱՐԱԿԱՆ ՀԱՍՏԱՏՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԵՎ ՄԱՐԴՈՒ

ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐԻ ԳՐԱՍԵՆՅԱԿ

(ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ)

ՀԱՅԱՍՏԱՆ

ՀԱՄԱՏԵՂ ԿԱՐԾԻՔ

**ԿՈՒՍԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄԱՍԻՆ ՀՀ ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ և
ԼՐԱՑՈՒՄՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ ՕՐԵՆՔԻ ՆԱԽԱԳԾԻ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ**

Ընդունվել է Վենետիկի հանձնաժողովում 2020թ. մարտի 10-ին՝ 122-րդ լիազումար նիստի փոխարեն անցկացված գրավոր ընթացակարգով:

Հիմնված է հետևյալ անձանց մեկնաբանությունների վրա՝

- Պ.Ռիչարդ ԲԱՐՐԵԹԹ (անդամ, Իռլանդիա)**
- Պ. Նիկոլաե ԷՍԱՆՈՒ (փոխարինող անդամ, Մոլդովայի հանրապետություն)**
- Պ. Պերե ՎԻԼԱՆՈՎԱ ՏՐԻԱՍ (անդամ, Անդորրա)**
- Պ. Ֆերնանդո ԿԱԱԼ ԲԵՐՏՈԱ (փորձագետ, ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ)**
- S. Լոլիտա ՍԻԳԱՆԵ (փորձագետ, ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ)**

Opinion co-funded
by the European Union



Բովանդակություն

I.	Ներածություն.....	3
II.	Համատեղ կարծիքի նախապատմությունը և շրջանակը.....	4
III.	Կուսակցությունների կարգավորմանը վերաբերող միջազգային չափորոշիչները..	5
IV.	Վերլուծություն.....	7
Ա.	Քաղաքական կուսակցությունների հիմնումն ու գրանցումը.....	7
Բ.	Ներքին ժողովրդավարություն և կառուցվածք.....	10
Գ.	Կուսակցությունների անդամակցությունը	11
Դ.	Կուսակցությունների ֆինանսավորումը	11
Ե.	Վերահսկողություն	20
2.	Պատժամիջոցները	22
1.	Պարժամիջոցների համաչափությունը և ճկունությունը	22
2.	Վարչական տույժեր և քրեական պատիժներ	23
3.	Կուսակցության գործունեության կասեցումը	23
Է.	Այլ նկատառումներ	25
V.	Եզրակացություն	25

I. Ներածություն

1. 2020թ. փետրվարի 18-ին Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի նախագահը դիմեց ԵԱՀԿ Ժողովրդավարական հաստատությունների և մարդու իրավունքների գրասենյակին (այսուհետ՝ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ) և Եվրոպայի խորհրդի ժողովրդավարություն իրավունքի միջոցով եվրոպական հանձնաժողովին (այսուհետ՝ Վենետիկի հանձնաժողով)¹ խնդրելով իրավաբանական եզրակացություն «Կուսակցությունների մասին Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» օրենքի (CDL-REF(2020)015, այսուհետ «Օրենք», փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին օրենքի նախագիծը հասանելի է այստեղ՝ [CDL-REF\(2020\)012](#)), Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին սահմանադրական օրենքի նախագծի (CDL-REF(2020)014), ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության Քրեական օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացումներ անելու մասին օրենքի նախագծի (CDL-REF(2020)013) վերաբերյալ (բոլորը միասին այսուհետ՝ «փոփոխությունների նախագիծ») դրանց՝ միջազգային իրավական չափորոշիչներին և ԵԱՀԿ հանձնառություններին համապատասխանության առումով: Փոփոխությունների նախագիծը բխում է Հայաստանում անցած ամիսների ընթացքում անցկացված խորհրդակցական գործընթացից:

2. Պարոնայք Ռիչարդ Բարրեթը, Նիկոլաե Հսանուն և Պերե Վիլանովա Տրիասը նշանակվել էին որպես Վենետիկի հանձնաժողովի զեկուցողներ: Պարոն Ֆերնանդո Կասալ Բերտոան և տիկին Լոլիտա Սիգանեն նշանակվել էին որպես ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի փորձագետներ:

3. Վենետիկի հանձնաժողովը և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը ներկայացնող պատվիրակությունը, որը բաղկացած էր պարոն Հսանուից, պարոն Կասալ Բերտոայից, տիկին Սիգանից, ինչպես նաև Վենետիկի հանձնաժողովի քարտուղարության Ընտրությունների և քաղաքական կուսակցությունների բաժնի ղեկավար պարոն Պիեռ Գարոնեից և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի ժողովրդավարացման վարչության ղեկավար պարոն Մարկին Վալեկից մարտի 2-ին այցելեց Երևան՝ հանդիպումներ ունենալով Արդարադատության նախարարության, ԱԺ պետական-իրավական հարցերի մշտական հանձնաժողովի, խորհրդարանական խմբակցությունների, ոչ խորհրդարանական կուսակցությունների, Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի և հասարակական կազմակերպությունների հետ: Բացի այդ, ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը և Վենետիկի հանձնաժողովը նաև գրավոր դիմումներ են ստացել խորհրդարանական և ոչ խորհրդարանական ընդդիմադիր կուսակցություններից: Այս համատեղ կարծիքը հաշվի է առնում վերը նշված այցի ընթացքում ձեռք բերված տեղեկատվությունը:

4. 2016թ. ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը և Վենետիկի հանձնաժողովը պատրաստել էին կարծիք «Քաղաքական կուսակցությունների մասին» սահմանադրական օրենքի նախորդ նախագծի վերաբերյալ (այսուհետ՝ «2016թ. համատեղ կարծիք»):¹ 2016թ. համատեղ կարծիքում ներառված մի շարք կետեր անդրադառնում են նաև Ընտրական օրենսգրքով կամ

¹ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի համատեղ կարծիքը Կուսակցությունների մասին Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական օրենքի նախագծի մասին, 12 դեկտեմբերի, 2016թ., (CDL-AD(2016)038), որը նաև հասանելի է այստեղ՝ <https://www.legislationline.org/documents/id/20087>:

«Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի մասին» օրենքով կարգավորվող հարցերի: Բացի այդ, 2019թ. ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը պատրաստել էր իրավաբանական եզրակացություն կուսակցությունների մասին Հայաստանում այն ժամանակ գործող սահմանադրական օրենքի մասին (այսուհետ՝ «2019թ. ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կարծիք») և ներկայացրեց իր առաջարկությունները 2019թ. հոկտեմբերին խորհրդարանում անցկացվող հանրային լուսնների ընթացքում:²

5. Այս կարծիքը կազմվել է գեկուցողների մեկնաբանությունների և Հայաստան կատարած այցի արդյունքների հիման վրա: Այն ընդունվել է Վենետիկի հանձնաժողովի կողմից 2020թ. մարտի 20-ին՝ Ժողովրդավարական ընտրությունների հարցերով խորհրդի հետ խորհրդակցությունից հետո, գրավոր ընթացակարգով՝ Վենետիկի հանձնաժողովի COVID-19 հիվանդության պատճառով չկայացած 122-րդ նիստի փոխարեն:

II. Համատեղ կարծիքի նախապատմությունը և շրջանակը

6. Սույն համատեղ կարծիքի շրջանակը ներառում է միայն քննարկման ներկայացված փոփոխությունների նախագիծը և դրանցով փոփոխության և լրամշակման ենթակա օրենսդրությունը: Այսպիսի սահմանափակումների պատճառով՝ համատեղ կարծիքը Հայաստանում քաղաքական կուսակցությունների կանոնակարգման հիմքում ընկած իրավական և ինստիտուցիոնալ ողջ շրջանակին ամբողջական և համապարփակ անդրադարձ չէ:

7. Համատեղ կարծիքը բարձրացնում է հիմնական խնդիրները և մատնանշում մտահոգությունների տեղիք տվող ոլորտները: Ձգտելով համառոտությամբ՝ այն ավելի շատ կենտրոնանում է լրամշակումների և բարելավումների կարիք ունեցող կողմերի վրա, փոփոխությունների նախագծի դրական կողմերի կենտրոնանալու փոխարեն: Հաջորդիվ ներկայացվող առաջարկությունները հիմնված են ԵԽ համապատասխան և միջազգային այլ իրավական չափորոշիչների և պարտավորությունների, ԵԱՀԿ հանձնառությունների և ազգային լավ աշխատակարգերի, ինչպես նաև նախկինում արված առաջարկությունների վրա, ըստ անհրաժեշտության:

8. Ավելին, գենդերային հայեցակերպը բոլոր քաղաքականությունների, միջոցառումների և գործողությունների մեջ³ ներառելու ԵԱՀԿ և ԵԽ պարտավորությունների համաձայն՝ Համատեղ կարծիքը հաշվի է առել նաև փոփոխությունների նախագծի հնարավոր այլ ազդեցությունները կանանց և տղամարդկանց վրա:

9. Սույն համատեղ կարծիքը հիմնված է մեզ դիմողի կողմից ներկայացված փոփոխությունների նախագծի ոչ պաշտոնական անգլերեն թարգմանության վրա: Հնարավոր են թարգմանությամբ պայմանավորված սխալներ:

² ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կարծիքը կուսակցությունների մասին Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական օրենքի մասին, 11 հոկտեմբերի, 2019թ., հասանելի է այստեղ՝ <https://www.legislationline.org/documents/id/22549>:

³ Տե՛ս Գենդերային հավասարությունը խթանելու ԵԱՀԿ Գործողությունների ծրագիրը, որն ընդունվել է No. 14/04, MC.DEC/14/04 որոշմամբ (2004) և հասանելի է <http://www.osce.org/mc/23295?download=true> հասցեով: Այն վերաբերում է ԵԱՀԿ-ի գործունեության մեջ գենդերային հայեցակերպի ներառման հանձնառություններին: Տե՛ս նաև Եվրոպայի խորհրդի Գենդերային հավասարության 2014-2017թթ. ռազմավարությունը, որը հասանելի է <http://www.coe.int/en/web/genderequality/gender-equality-strategy> հասցեով և որով բոլոր քաղաքականություններում և միջառումներում գենդերային հայեցակերպի ներառումը սահմանվում է որպես հինգ ռազմավարական նպատակներից մեկը:

10. Վերոնշյալը հաշվի առնելով՝ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը և Վենետիկի հանձնաժողովն ընդգծում են, որ սույն համատեղ կարծիքը չի անդադառնում իրավական և ինստիտուցիոնալ ողջ շրջանակին, ինչը չի խոչընդոտում ապագայում համապատասխան իրավական ակտերի կամ հարակից օրենսդրությանն առնչվող հարցերի վերաբերյալ լրացուցիչ գրավոր կամ բանավոր առաջարկությունների կամ մեկնաբանությունների մշակումը:

III. Կուսակցությունների կարգավորմանը վերաբերող միջազգային չափորոշիչները

11. Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների միջազգային դաշնագրի⁴ 22-րդ հոդվածը և Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայի (ՄԻԵԿ) 11-րդ հոդվածը⁵ մի շարք չափորոշիչներ են սահմանում միավորումների ազատության իրավունքի վերաբերյալ, որոնք պաշտպանում են կուսակցությունների՝ որպես հատուկ տիպի միավորումների և նրանց անդամների իրավունքները: Միավորված ազգերի կազմակերպության (ՄԱԿ) Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիայի⁶ 7-րդ հոդվածի 3-րդ կետի համաձայն՝ «Յուրաքանչյուր մասնակից պետություն պետք է նաև քննարկի համապատասխան օրենսդրական և վարչական միջոցները, սույն Կոնվենցիայի նպատակների և իր ներքին օրենսդրության հիմնարար սկզբունքների համաձայն, ընտրովի պետական պաշտոններում թեկնածուների ֆինանսավորման, և որտեղ կարելի է, քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորման թափանցիկությունը մեծացնելու համար»: ՄԱԿ-ի «Հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների մասին» կոնվենցիայի (ՀԱԻԿ) 29-րդ հոդվածը սահմանում է հաշմանդամություն ունեցող անձանց քաղաքական մասնակցության ոլորտում պետության պարտավորությունները:⁷ ՄԱԿ-ի «Կանանց նկատմամբ խտրականության բոլոր ձևերի վերացման մասին» կոնվենցիան կողմ հանդիսացող պետություններին պարտավորեցնում է «ձեռնարկել բոլոր համապատասխան միջոցները՝ երկրի քաղաքական և հասարակական կյանքում կանանց նկատմամբ խտրականությունը վերացնելու համար», ներառյալ քվեարկության իրավունքի իրացման, պետական պաշտոն զբաղեցնելու և երկրի քաղաքական և հասարակական կյանքին առնչվող կազմակերպությունների և միությունների գործունեությանը մասնակցության առումով (Հոդված 7):⁸ Այս պայմանագրային պարտավորություններին ի լրումն, սույն կարծիքը հաշվի է առնում նաև ԵԱՀԿ հանձնառությունները,

⁴ ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի 1966թ. դեկտեմբերի 16-ի 2200 Ա (XXI) որոշմամբ ընդունված «Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների միջազգային դաշնագիր»: Հայաստանը միացել է Կոնվենցիային 1993թ. հունիսի 23-ին:

⁵ Եվրոպայի խորհրդի «Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին» կոնվենցիա, որն ուժի մեջ է մտել 1953 թ. սեպտեմբերի 3-ին: Հայաստանը Կոնվենցիան վավերացրել է 2004 թ. ապրիլի 26-ին:

⁶ ՄԱԿ-ի «Կոռուպցիայի դեմ» կոնվենցիան, որն ընդունվել է 2003 թ. հոկտեմբերի 31-ին, իսկ Հայաստանի կողմից վավերացվել է 2007 թ. մարտի 8-ին, հասանելի է այստեղ՝ http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

⁷ «Հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների մասին» կոնվենցիա, 2006 թ. դեկտեմբերի 13, ուժի մեջ է մտել 2008 թ. մայիսի 3-ին, հասանելի է այստեղ՝ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx#12>: Հայաստանը ՀԱԻԿ-ը վավերացրել է 2010թ. սեպտեմբերի 20-ին:

⁸ ՄԱԿ-ի «Կանանց նկատմամբ խտրականության բոլոր ձևերի վերացման մասին» կոնվենցիա (այսուհետ՝ ԿԻՎԿ), որն ընդունվել է Գլխավոր ասամբլեայի 1979թ.դեկտեմբերի 18-ի թիվ 34/180 բանաձևով: Հայաստանի Հանրապետությունը միացել է սույն Կոնվենցիային 1993 թվականի սեպտեմբերի 13-ին:

մասնավորապես՝ Կոպենհագենյան փաստաթղթի 5.4, 7.6 և 9.3 կետերը:⁹ ԵԱՀԿ համատեքստում հետաքրքրական է նաև Նախարարների խորհրդի 7/09 որոշումը՝ կապված քաղաքական և հասարակական կյանքին կանանց մասնակցության հետ:¹⁰

12. Կարելի է քաղաքական կուսակցությունների կարգավորմանն ուղղված այլ չափորոշիչներ գտնել ՄԱԿ-ի, Եվրոպայի խորհրդի և ԵԱՀԿ մարմինների և հաստատությունների հանձնարարականներում: ՄԱԿ-ի մակարդակում դրանցից են ՄԱԿ-ի մարդու իրավունքների կոմիտեի թիվ 25 ընդհանուր մեկնաբանությունը՝ պետական գործերը վարելու, ընտրական և պետական ծառայության մտնելու իրավունքի վերաբերյալ,¹¹ և ԿԽՎԿ «Քաղաքական և հասարակական կյանքի մասին» թիվ 23 ընդհանուր հանձնարարականը:¹² Եվրոպայի խորհրդի և ԵԱՀԿ տարածքում կարևորվում են ԵԽ Նախարարների կոմիտեի «Քաղաքական կուսակցությունների և ընտրական քարոզարշավների ֆինանսավորման գործում կոռուպցիայի դեմ պայքարի ընդհանուր կանոնակարգի մասին» 2003 (4) հանձնարարականը,¹³ Քաղաքական և հանրային որոշումների կայացմանը կանանց և տղամարդկանց հավասարակշռված մասնակցության մասին 2003 (3) հանձնարարականը¹⁴, ինչպես նաև ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի՝ համատեղ «Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորմանն ուղեցույցը» (ներկայումս այն վերանայման փուլում է):¹⁵ Կարծիքում ամենուր անդրադարձ է արվում նաև ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի կողմից նախկինում տրված կարծիքներին: Բացի այդ, վկայակոչվում են նաև ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Եվրոպայի խորհրդի

⁹ 1990թ. ԵԱՀԿ Կոպենհագենյան փաստաթուղթը (29 հունիսի, 1990թ.) 29 ILM 1305, հասանելի է այստեղ՝ <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>; Կետ 5.4 – «Պետության և քաղաքական կուսակցությունների միջև հստակ տարբերակում, մասնավորապես՝ քաղաքական կուսակցությունները չպետք է միաձուլվեն պետությանը», Կետ 7.6 – «հարգել անհատների և խմբերի իրավունքը լիակատար ազատությամբ հիմնել իրենց սեփական քաղաքական կուսակցությունները և այսպիսի քաղաքական կուսակցություններին և կազմակերպություններին տալ անհրաժեշտ իրավական երաշխիքներ՝ նրանց ընձեռելու մրցակցության հնարավորություն օրենքի առաջ և իշխանությունների կողմից հավասար վերաբերմունքի հիման վրա», Կետ 9.3 – «կերաշխավորվի միավորվելու իրավունքը»:

¹⁰ ԵԱՀԿ նախարարների խորհրդի 2009 թ. դեկտեմբերի 2/7/09-ի որոշումը՝ «Կանանց մասնակցությունը քաղաքական և հասարակական կյանքին», հասանելի է այստեղ՝ <https://www.osce.org/mc/40710?download=true> (այսուհետ՝ «ՆԽ 7/09 որոշում»):

¹¹ ՄԱԿ-ի մարդու իրավունքների կոմիտեի թիվ 25 ընդհանուր մեկնաբանություն, «Պետական գործերը վարելու, ընտրական և պետական ծառայության մտնելու իրավունք», ՄԱԿ-ի փաստաթուղթ CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, CCPR / C / 21 / Rev.1 / Add.7, հասանելի է այստեղ՝ <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>:

¹² ՄԱԿ-ի՝ Կանանց նկատմամբ խտրականության վերացման հարցերով հանձնաժողովի թիվ 23 ընդհանուր հանձնարարական, «Հանրային և անձնական կյանք», ՄԱԿ-ի փաստաթուղթ A/52/38

¹³ Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեի 2003 (4) հանձնարարականը «Քաղաքական կուսակցությունների և ընտրական քարոզարշավների ֆինանսավորմանն ուղղորդում կոռուպցիայի դեմ պայքարի վերաբերյալ ընդհանուր կանոնակարգի մասին», հասանելի է այստեղ՝ [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf) (այսուհետ՝ «Հանձնարարական 2003(4)»):

¹⁴ Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեի 2003 (3) հանձնարարականը՝ քաղաքական և հասարակական որոշումների կայացմանը կանանց և տղամարդկանց հավասարակշռված մասնակցության մասին, հասանելի է այստեղ՝ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e0848 (այսուհետ՝ «Հանձնարարական 2003(4)»):

¹⁵ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի «Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորմանն ուղեցույցը» (2010թ.), հասանելի է այստեղ՝ <http://www.osce.org/odihr/77812>. (այսուհետ՝ «Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորմանն ուղեցույց»)

Խորհրդարանական վեհաժողովի (ԵԽԽՎ) կողմից Հայաստանում ընտրությունների ժամանակ նախկին դիտորդական գործունեության արդյունքում մշակված զեկույցները:¹⁶

IV. Վերլուծություն

13. Առաջին հերթին՝ ԺՀՄԻԳ-ը և Վենետիկի հանձնաժողովը ողջունում են այն հանգամանքը, որ փոփոխությունների նախագծի նախապատրաստման ընթացքում անցկացվել են հանրային խորհրդակցություններ: Բովանդակալից հանրային քննարկումների, ինչպես նաև բաց ու ներառական բանավեճերի արդյունքում ընդլայնվում են բոլոր շահագրգիռ կողմերի պատկերացումները խնդրո առարկային առնչվող տարբեր գործոնների վերաբերյալ, ամրապնդվում է վստահությունն ընդունված օրենսդրության, և ընդհանուր առմամբ, համապատասխան պետական ինստիտուտների նկատմամբ: Այսպիսի օրենսդրությունը հատկապես, որ կարող է ազդեցություն ունենալ մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների վրա, պետք է անցնի լայնածավալ խորհրդակցական գործընթացներ թե՛ մշակման, թե՛ ընդունման ողջ ընթացքում, որպեսզի ապահովվի իրավապաշտպան կազմակերպությունների և լայն հանրության, այդ թվում՝ մարզինալացված խմբերի լիարժեք իրազեկվածությունը և հնարավորություն ընձեռի նրանց ներկայացնել իրենց տեսակետները մինչև Փոփոխությունների ընդունումը: Այս համատեքստում հարկ է հիշեցնել, որ ԵԱՀԿ-ի առջև ստանձնած պարտավորությունները պահանջում են օրենսդրությունն ընդունել «ուղղակիորեն կամ իրենց ընտրված ներկայացուցիչների միջոցով ժողովրդի կամքը արտացոլող բաց գործընթացի արդյունքում» (1991 թ. Մոսկվայի փաստաթուղթ, կետ 18.1), մինչդեռ Վենետիկի հանձնաժողովի կողմից մշակված օրենքի գերակայության ստուգաթերթիկը նախատեսում է, որ օրենք ընդունելու գործընթացը պետք է լինի թափանցիկ, հաշվետվողական, ներառական և ժողովրդավարական:¹⁷ Օրենսդիրին քաջալերում ենք ապահովել փոփոխությունների նախագծի մանրամասն քննարկումը, նախքան դրանց ընդունումը:

Ա. Քաղաքական կուսակցությունների հիմնումն ու գրանցումը

14. ՄԻԵԿ-ի 11-րդ հոդվածը ենթադրում է, որ պետությունները չպետք է անտեղի միջամտեն քաղաքական կուսակցությունների՝ ներքին գործերը կառավարելու իրավունքին:¹⁸ Փոփոխությունների նախագիծն իրականացնում է 2016թ. Համատեղ կարծիքում և ԺՀՄԻԳ-ի- 2019թ. կարծիքում նախկինում ներառված առաջարկությունները: Փոփոխությունների նախագծի 2-րդ հոդվածը Օրենքի 8-րդ հոդվածի 2-րդ կետից հանում է քաղաքական կուսակցության առնվազն 100 հիմնադիրների «միաձայն» որոշման պահանջը՝ որպես կուսակցության ստեղծման նախադրյալ: Չնայած 100 հիմնադիրների

¹⁶ Ընտրությունների ժամանակ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ դիտորդական գործունեության բոլոր զեկույցները կարող եք գտնել այստեղ՝ <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia>: ԵԽԽՎ զեկույցները տե՛ս այստեղ՝ <http://semanticpace.net/default.aspx?search=dHlwZV9zdHJfZnl6MjI1IjhcHBvcnQgZ0Z0KAmW9ic2VydMFOaW9uIGlGIGlnDqWxI3Rpb24i&lang=en>:

¹⁷ Օրենքի գերակայության ստուգաթերթիկ, [CDL-AD\(2016\)007](#), I.A.5; մասնավորապես ըստ ii կետի, առաջարկվող օրենսդրությունը պետք է դառնա խորհրդարանի կողմից հանրային բանավեճի թեմա և ստանա պատշաճ հիմնավորում:

¹⁸ Տե՛ս նախադեպային իրավունքը՝ ՄԻԱԿ-ի 11-րդ հոդվածի հիման վրա, մասնավորապես, «Յարլոկ» ռուսական միացյալ կուսակցությունն ընդդեմ Ռուսաստանի, (դիմում 18860/07), 2016թ. նոյեմբերի 8-ը, 79-րդ կետ և Ռուսաստանի Հանրապետական կուսակցություն ընդդեմ Ռուսաստանի (դիմում N 12976/07), 2011թ. ապրիլի 12, 88-րդ կետ. «Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույց», 98-րդ կետ:

կողմից որոշման ընդունման պահանջը էապես նվազեցնում է քաղաքական կուսակցություն հիմնելու բեռը, և հարկ է այս դրույթը ողջունել, այնուամենայնիվ, պարզ չէ՝ մեծամասնություն պահանջվում է, թե ոչ:¹⁹ Իշխանությունները ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ին և Վենետիկի հանձնաժողովին տեղեկացրել են, որ անհրաժեշտ է 100 հոգու՝ կուսակցություն ստեղծելու մասին համաձայնությունը՝ անկախ մասնակիցների քանակից: Ուստի հարկ է այս դրույթը հստակ շարադրել: Բացի այդ, դեռևս պահպանվում է պահանջն առ այն, որ գրանցման պահի դրությամբ քաղաքական կուսակցություններն ունենան առնվազն 800 անդամ: Այնուամենայնիվ, անհասկանալի է, թե արդյոք և ինչպես է պետությունը ստուգելու հիմնադիր համագումարում հիմնադիրների պահանջվող թվի ապահովումը, ինչը, կարծես, պարտադիր պայման է: Քաղաքական մասնակցությունը և քաղաքական բազմակարծությունը խթանելու և հնարավոր խառնաշփոթից խուսափելու համար առաջարկվում է զերծ մնալ քաղաքական կուսակցությունների երկքայլ գործընթացից:

15. Փոփոխությունների նախագծի 3-րդ հոդվածը նաև վերացնում է գրանցման պահին այն աշխարհագրական սահմանափակումները, որոնք ներկայումս պահանջվում են օրենքի 9-րդ հոդվածի 2-րդ մասի, 16-րդ հոդվածի 2-րդ մասի (կետեր 6-7) և 19-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն: ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը և Վենետիկի հանձնաժողովը նախկինում նշել են. «Կուսակցությունների անդամների աշխարհագրական բաշխման պահանջը կարող է նաև հանդես գալ որպես տեղական և տարածաշրջանային մակարդակներում քաղաքական մասնակցության խիստ սահմանափակում, ինչն անհամատեղելի է ազատ միավորվելու իրավունքի հետ»,²⁰ և, հետևաբար այս դրույթի չեղարկումը ողջունելի կլիներ:

16. ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կողմից 2019թ. տրված կարծիքում նշվել է, որ քաղաքական կուսակցություն հիմնելու համար պահանջվող փաստաթղթերը չափազանց մանրակրկիտ են և աշխատատար:²¹ 8-րդ հոդվածի 4-րդ կետը, որը նշում է՝ «Հիմնադիր համագումարի կազմակերպիչները հիմնադիր համագումարի անցկացման օրվանից առնվազն մեկ ամիս առաջ Հայաստանի Հանրապետության հրապարակային ծանուցումների պաշտոնական ինտերնետային կայքում, հրապարակում են կուսակցության հիմնադիր համագումարի անցկացման ժամանակի և վայրի մասին ծանուցում, ինչպես նաև կուսակցության կանոնադրության և ծրագրի նախագծերի հիմնական դրույթները» և որը 2019թ. Կարծիքում քննադատության է արժանացել անհամաչափության պատճառով, մնացել է անփոփոխ: Կանոնադրության նախագծի և ծրագրի մանրամասն նկարագրության նախապայմանով համագումար անցկացնելու պահանջը չափազանց լուրջ նյութատեխնիկական խոչընդոտ է քաղաքական կուսակցություն հիմնելու համար:

¹⁹ Տե՛ս նաև 2019թ. ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կողմից տրված կարծիքի 18-րդ կետը:

²⁰ [CDL-AD\(2010\)024](#), ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի «Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույց», ընդունվել է Վենետիկի հանձնաժողովի 84-րդ լիազումար նիստում (հոկտեմբեր 2010թ.), կետ 81: Այս համատեքստում տե՛ս 2011թ. ՄԻԵԴ-ի՝ *Ռուսաստանի Հանրապետական կուսակցությունն ընդդեմ Ռուսաստանի* գործով վճիռը, (դիմում թիվ 12976/07), 12 ապրիլի 2011թ., կետեր 124-131.

²¹ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի 2019թ. Կարծիք, կետ 20:

Հետևաբար, առաջարկությունն այստեղ կրկնվում է: Չնայած քաղաքական կուսակցությունների գործունեության, գործընթացների և նպատակների թափանցիկությունը կարևոր է, դրույթը ներմուծում է անհամաչափ պահանջ, որն իրականում կարող է խոչընդոտել քաղաքական կուսակցության արագ գրանցումը, և հարկ է այն հանել:

17. Ավելին, հիմնադիր համագումարը ինքնին կարող է կիրառվել որպես ծրագրի և կուսակցության այլ փաստաթղթերի մշակման հարթակ՝ մասնակցային գործընթացների միջոցով, ինչի պատճառով որոշ դեպքերում այդ փաստաթղթերի՝ նախքան համագումարը հրապարակելու պահանջը կարող է անտրամաբանական լինել: Հիմնադրման համար չպետք է պահանջվեն չափից շատ մանրամասներ, որոնք կուսակցությունը գուցե չկարողանա տրամադրել հիմնադրման փուլում: Օրինակ, համաձայն փոփոխությունների նախագծի 3-րդ հոդվածի, 9-րդ հոդվածն այժմ նաև պահանջում է, որ կուսակցությունները ներկայացնեն «հանրային կյանքի կազմակերպման հայեցակարգի նկատմամբ քաղաքական կուսակցության մոտեցումները», ինչպես նաև «դրույթներ կանանց, երիտասարդներին, ազգային փոքրամասնություններին և թերներկայացված այլ խմբերին քաղաքական կուսակցության գործունեության մեջ ներգրավելու վերաբերյալ»: Թեև բազմազանության խթանումը և տարբեր հասարակական խմբերի քաղաքական մասնակցության ընդլայնումը կարևորագույն նշանակություն ունեն բազմակարծիք ժողովրդավարության համար, այդպիսի կարգավորումների սահմանումը կուսակցությունների համար կարծես չափազանց մեծ պահանջ է: Ըստ երևույթին, ավելի նպատակահարմար կլիներ, եթե ընտրական օրենսդրությունն ապահովեր այդ խմբերի արդյունավետ ներկայացվածությունը ընտրովի մարմիններում, և հավանաբար տեղին կլինի այդ դրույթները չներառել կուսակցությունների մասին օրենսդրությունում: Ի վերջո, 8-րդ հոդվածի 4-րդ կետով և 9-րդ հոդվածի 7-րդ կետով՝ երկրի հրապարակային ծանուցումների պաշտոնական կայքէջում և Արդարադատության նախարարության կայքէջում համապատասխանաբար կուսակցական փաստաթղթերի հրապարակման պահանջները չափազանց են: Ընդհանրապես պետք է բավարար համարվի կուսակցության փաստաթղթերի հրապարակումը կուսակցության սեփական կայքում կամ երկրի՝ հրապարակային ծանուցումների պաշտոնական կայքում: Փոփոխությունների նախագիծը ներկայումս պարունակում է նաև գենդերային և բազմազանության մի շարք հայեցակերպեր որպես պարտադիր պահանջ և պահանջում է մանրամասնությունների այնպիսի մակարդակ, որը քաղաքական կուսակցությունը գուցե չկարողանա կամ չցանկանա տրամադրել հիմնադրման փուլում:

18. Դրական զարգացում է Օրենքի 11-րդ հոդվածում (փոփոխությունների նախագծի 4-րդ հոդվածի միջոցով) այն դրույթի ներառումը, որում նշվում է, որ «եթե կուսակցության պետական գրանցումը չի մերժվում պետական լիազոր մարմնի կողմից օրենքով սահմանված ժամկետում, կուսակցությունը համարվում է գրանցված սույն օրենքի 9-րդ հոդվածի 6-րդ կետով նախատեսված ժամկետի ավարտին հաջորդող օրվանից»: Սա համահունչ է ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի քաղաքական ուղեցույցների

վերաբերյալ համատեղ ուղեցույցներին, որտեղ նշվում է, որ գրանցման ժամկետները պետք է լինեն խելամտորեն կարճ՝ անհիմն կերպով չխոչընդոտելու անհատների՝ միավորումներ ստեղծելու ազատությունը և քաղաքական մասնակցության իրավունքի իրացումը:²² Դրական է դիտվում նաև այն, որ փոփոխությունների նախագծում հստակ նշվում է, որ քաղաքական կուսակցությունը կարող է բողոքարկել գրանցման մերժումը. բողոքարկումը հարկ է ձեռնարկել ժամանակին՝ ընտրություններին մասնակցելու հնարավորությունը բաց չթողելու համար:

Բ. Ներքին ժողովրդավարություն և կառուցվածք

19. 14Փոփոխությունների նախագծի 6-րդ հոդվածը փոփոխում է Օրենքի 16-րդ հոդվածը՝ նվազեցնելով քաղաքական կուսակցության կանոնադրությունում պահանջվող մանրամասների մակարդակը: Սա ողջունելի փոփոխություն է:

20. Փոփոխությունների նախագծի 7-րդ հոդվածը փոփոխում է Օրենքի 17-րդ հոդվածը, իսկ և համագումարը, խորհուրդը և մշտական գործող ղեկավար մարմինը սահմանում է որպես քաղաքական կուսակցության կառավարման մարմիններ: Այս պարագայում խորհուրդը օրենքով պարտադրվում է որպես քաղաքական կուսակցության երրորդ պարտադիր մարմին: Համագումարը (ժողովը, համաժողովը, խորհրդաժողովը) քաղաքական կուսակցության բարձրագույն ղեկավար մարմինն է, որը գումարվում է առնվազն երեք տարին մեկ: Քաղաքական կուսակցության խորհուրդը (վարչությունը, նախագահությունը և այլն) նկարագրվում է որպես «քաղաքական կուսակցության ընթացիկ գործունեության ռազմավարությունը որոշող մարմին»: Օրենքի նախագիծը հստակ սահմանում է մարմինների պարտականությունները և մանդատները: Այնուամենայնիվ, համաձայն ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի 2019թ. կարծիքի և 2016թ. համատեղ կարծիքի, նաև փոփոխությունների նախագծում ընդգրկված նոր առաջարկներով նաև, օրենքը չափազանց մանրամասնորեն է կարգավորում այն որոշումները, որոնք պետք է թողնվեին քաղաքական կուսակցությունների ներքին որոշումների տիրույթում:²³ Օրինակ, նոր հոդված 17-ը՝ 6-րդ և 8-րդ կետերով, կարծես, շատ խիստ է: 17-րդ հոդվածի 6-րդ կետի 1-ին ենթակետի համաձայն՝ խորհուրդն է «որոշում ընթացիկ գործունեության հիմնական ուղղությունը»: Կուսակցությունները պետք է կարողանան ինքնուրույն որոշել, թե ինչպես են բաշխում գործառույթները:

21. Օրենքի 17-րդ հոդվածն, ընդհանուր առմամբ, կարծես չափազանց շատ է կարգավորում կուսակցության ներքին կառուցվածքը՝ պարտադրելով երեք մարմին և խորհրդի անդամների նվազագույն թիվ (պարզապես կարելի է սահմանել, որ այն պետք է լինի կոլեգիալ, այլ ոչ թե միանձնյա մարմին): Իշխանությունները բացատրեցին, որ այդ թիվը բխում է որոշումներ կայացնող կոլեգիալ մարմինների կենտ թվով անդամներ ունենալու ավանդույթից և գենդերային 40% ներկայացվածության նոր պահանջից: Պարզ չէ՝ արդյոք «վարչությունը» կամ «նախագահությունը» խորհրդի այլ անվանումն է, թե՛ խոսքը գնում է ստեղծվելիք մեկ ուրիշ, հավելյալ մարմնի մասին: 6-րդ և 8-րդ կետերը,

²² CDL-AD(2010)024, ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի «Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույց», որն ընդունվել է Վենետիկի հանձնաժողովի 84-րդ լիազումար նիստում (հոկտեմբեր 2010), կետ 69:

²³ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի 2019թ. Կարծիքի կետեր 21-22; 2016թ. Համատեղ կարծիքի կետ 34:

ինչպես նաև 10-րդ կետի գաղտնի քվեարկության պահանջը նույնպես չափազանց պարտադրող են թվում:

Գ. Կուսակցություններին անդամակցությունը

22. Ողջունելի է, որ փոփոխությունների նախագծի 5-րդ հոդվածը փոփոխում է 12-րդ հոդվածի 2-րդ կետը, որպեսզի չպահանջվի «գործունակություն» քաղաքական կուսակցությանն անդամակցելու համար: Սա կարևոր քայլ է՝ Հայաստանի օրենսդրությունը համապատասխանեցնելու ՀԱԻԿ-ի 29-րդ հոդվածի «բ» կետի առաջին ենթակետին, որում նշվում է, որ Մասնակից պետությունները պարտավորվում են ակտիվորեն նպաստել այնպիսի միջավայրի, որում հաշմանդամություն ունեցող անձինք կարող են արդյունավետ և լիարժեք մասնակցել պետական գործերի կառավարմանը, ներառյալ «քաղաքական կուսակցությունների գործունեությանն ու ղեկավարմանը» մասնակցելով:²⁴ Բացի այդ, համաձայն ՀԱԻԿ-ի 12-րդ հոդվածի, ՀԱԻԿ-ի Մասնակից պետությունները գիտակցում են, «որ հաշմանդամություն ունեցող անձինք մյուսների հետ հավասար հիմունքներով ունեն իրավունակություն կյանքի բոլոր ոլորտներում»:

23. Այնուամենայնիվ, 12-րդ հոդվածի 2-րդ կետը դեռ պահանջում է, որ քաղաքական կուսակցությունների անդամները լինեն ՀՀ քաղաքացի: Նմանապես, Օրենքի 2-րդ հոդվածը վերաբերում է կուսակցությանը՝ որպես քաղաքացիների միավորման: Ինչպես նշված է 2016թ. համատեղ կարծիքում,²⁵ ինչպես նաև 2019թ. ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի 2019թ. կարծիքում,²⁶ օտարերկրյա քաղաքացիների և քաղաքացիություն չունեցող անձանց ընդհանրապես բացառումը քաղաքական կուսակցությունների անդամակցությունից արդարացված չէ, քանի որ նրանց ինչ-որ չափով պետք է թույլ տրվի մասնակցել իրենց բնակության երկրի քաղաքական կյանքին, գոնե ընտրություններին մասնակցելու հնարավորության առումով:²⁷ Թեև Հայաստանի օրենսդրությունը նախատեսում է, որ օտարերկրացիները կարող են որոշակի պայմաններում մասնակցել տեղական ընտրություններին, և չնայած Սահմանադրության 46-րդ հոդվածում նշվում է կուսակցություններ ստեղծելու «քաղաքացիների» իրավունքը, խորհուրդ է տրվում փոփոխել օրենքը, որպեսզի կուսակցություններին թույլ տրվի իրենց գործունեության մեջ ներգրավել նաև օտարերկրացիների:

Դ. Կուսակցությունների ֆինանսավորումը

Կոնկրետ տեսակի նվիրատվությունների արգելում, նվիրատվությունների սահմանափակում

24. Փոփոխությունների նախագծում ներառված հիմնական փոփոխություններից մեկը (փոփոխությունների նախագծի 12-րդ հոդվածի 1-ին կետի և 3-րդ կետի 1-ին ենթակետ) նախատեսում է իրավաբանական անձանց կողմից ցանկացած նվիրատվության արգելք: Ընկերություններից քաղաքական կուսակցություններին և թեկնածուներին ուղղված

²⁴ Տե՛ս վերը բերված Ծանոթագրություն 7-ը (ՀԱԻԿ):

²⁵ 2016թ. Համատեղ կարծիքի կետ 18:

²⁶ 2019թ. ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ Կարծիքի կետ 15:

²⁷ Տե՛ս ՄԻԵԿ-ի 16-րդ հոդվածը և ՄԻԵԴ-ի *Փերինչեքս ընդդեմ Շվեյցարիայի* [ՄԴ] (դիմում թիվ 27510/08), 15 հոկտեմբերի 2015թ., կետ 118 և հաջորդիվ:

նվիրատվության արգելքները դառնում են ավելի տարածված և, որպես այդպիսին, առարկելի չեն: Որպեսզի այսպիսի արգելքներն արդյունավետ լինեն, հարկ է, այնուամենայնիվ, ապահովել դրանց վերաբերելիությունը նաև ընտրական քարոզարշավների և քաղաքական կուսակցությունների հետ փոխկապված իրավաբանական անձանց նվիրատվություններին: Բացի այդ, ցանկացած իրավաբանական անձի կողմից նվիրատվության արգելքն ավելի կարևոր է դարձնում այնպիսի օրենսդրության մշակումը, որը հնարավորություն կտա խուսափել այդ սահմանափակումների շրջանցմամբ վարկերի, ապառիկների և պարտքերի օգտագործումից: Դրական է, որ Օրենքի 24-րդ հոդվածն արդեն նշում է այդ տեսակի նվիրատվությունները, բայց գուցե ցանկալի է ներառել լրացուցիչ դրույթներ (թե՛ վարկային հաստատություններից, թե՛ այլ իրավաբանական անձանցից, օրինակ՝ կորպորացիաներից) վերցված վարկերի, ապառիկների կամ նրանց նկատմամբ ունեցած պարտքերի մարման կամ չեղարկման վերաբերյալ:²⁸ Իշխանությունները պատրաստ են փոփոխությունների փաթեթի վերջնական տարբերակում ներկայացնել ավելի մանրամասն կանոնակարգեր:

25. Փոփոխությունների նախագծի 12-րդ հոդվածով փոփոխվում է Օրենքի 24-րդ հոդվածի 2-րդ կետը՝ ֆիզիկական անձի կողմից քաղաքական կուսակցությանը տարեկան նվիրաբերվող օրենքով սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 10 000-ապատիկի չափը էականորեն նվազեցնելով մինչև օրենքով սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 250-ապատիկը, չնայած այդ դեպքում հաշվարկման նպատակով նվազագույն աշխատավարձը սահմանվում է 1.000 դրամ (համարժեք է 2 եվրոյից քիչ գումարի): Օրենքի նախագծով առաջարկվում է առավելագույն սահմանաչափ՝ օրենքով սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 250-ապատիկի չափով. այնուամենայնիվ, իշխանությունները տեղեկացրել են ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ին և Վենետիկի հանձնաժողովին, որ նկատի են ունեցել 2500-ապատիկը (5000 եվրոյից քիչ գումար): Ապացուցվել է, որ քաղաքական կուսակցություններին անհատի կողմից նվիրատվություն հանդիսացող գումարի չափը օրենսդրորեն խելամիտ կերպով սահմանափակելն արդյունավետ եղանակ է՝ զսպելու քաղաքական կոռուպցիան և կանխելու հարուստ անհատներից կուսակցության կախվածությունը:²⁹ Ինչպես նախկինում ասվել է ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի կողմից, «Նվիրատվության սահմանաչափերն ամրագրող օրենսդրությունը պետք է զգուշորեն հավասարակշռված լինի՝ ապահովելու քաղաքական գործընթացում դեպի հարուստների շահերը միտվող շեղումների բացակայություն և խրախուսելու քաղաքական մասնակցություն, այդ թվում՝ թույլ տալով, որ անհատները նվիրատվություն անեն իրենց համար նախընտրելի կուսակցություններին»:³⁰ Այնուամենայնիվ, հարկ ենք համարում օրենսդիրին հիշեցնել, որ քաղաքական կուսակցությունների կարգավորումը պետք է թույլ տա պատշաճ կերպով հավասարակշռել պետական և մասնավոր հատվածներից եկող ֆինանսավորումը:³¹ Օրենսդրությունը պետք է ապահովի նոր կամ փոքր կուսակցությունների մասնավոր կամ պետական

²⁸ Տե՛ս նաև ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կարծիքը Իսպանիայում քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորումը կարգավորող օրենքների վերաբերյալ, 30 հոկտեմբերի, 2017թ. <https://www.legislationline.org/documents/id/21441>, կետեր 43-45:

²⁹ Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույց, կետ 175:

³⁰ Նույն տեղում:

³¹ Տե՛ս նաև ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կարծիքը Իսպանիայում քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորումը կարգավորող օրենքների վերաբերյալ, 30 հոկտեմբերի, 2017թ. <https://www.legislationline.org/documents/id/21441>, կետ 21:

Ֆինանսավորում ստանալու հնարավորությունը, ինչը թույլ կտա նրանց արդյունավետ կերպով մասնակցել քաղաքական գործընթացին և լսելի դարձնել իրենց գաղափարները:

26. Բացի այդ, հարկ է հաշվի առնել քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորման հարցում այսպես կոչված միջնորդությունը, այն է՝ իրավաբանական կամ ֆիզիկական անձը, նպատակ հետապնդելով գաղտնի պահել իր ինքնությունը, օգտվում է մեկ այլ անձից՝ նվիրատվությունը քաղաքական կուսակցությանը փոխանցելու համար և հայտարարագրում նրա անունը: Քրեական օրենսգրքում փոփոխությունների նախագծի 161.3-րդ հոդվածը, որը կրում է «Կուսակցությանը խաբեությամբ օրենքով նախատեսված չափը գերազանցող նվիրատվություն կատարելու համար» խորագիրը, մասնավորապես վերաբերում է «[նվիրատվությունը] որպես այլ անձանց *ուղղված* նվիրատվություն գրանցելուն»: Կարելի է հիշատակել նաև «[նվիրատվությունը] որպես այլ անձանցից *ստացվող* նվիրատվություն գրանցելը»:

27. Համաձայն փոփոխությունների նախագծի 12-րդ հոդվածի 3-րդ կետի, Օրենքի 24-րդ հոդվածը պետք է մասնավորեցնի, որ նվիրատվությունները, որոնք ստացվել են կուսակցությանը նվիրատվություն անելու թույլտվություն չունեցող անձից, երկու շաբաթվա ընթացքում ինքնաբերաբար փոխանցվում են պետական բյուջե, մինչդեռ թույլատրելի սահմանը գերազանցող նվիրատվությունների դեպքում նախ փորձ է արվում վերադարձնել դրանք նվիրատուին (կա՛մ գերազանցող գումարը, կա՛մ ներդրումը ամբողջությամբ), և հետո փոխանցել այն պետական բյուջե միայն այն դեպքում, երբ հնարավոր չէ այն վերադարձնել նվիրատուին: Սահմանվածին չհամապատասխանող նվիրատվությունը միշտ չէ, որ դրդված է անբարեխիղճ որոշումներով: Քանի որ մասնավոր նվիրատվությունները քաղաքական մասնակցության ձև են, գուցե ավելի նպատակահարմար լինի փորձել երկու դեպքում էլ նվիրատվությունը վերադարձնել նվիրատուին, նախքան այն Պետական բյուջեին փոխանցելը, բացառությամբ այն հանգամանքների, երբ ապացուցվել է, որ նվիրատուները միտումնավոր կերպով փորձել են շրջանցել կուսակցությունների համար սահմանված ֆինանսական կարգավորումները:

28. Փոփոխությունների նախագծի 12-րդ հոդվածի 23-րդ կետը Օրենքի 24-րդ հոդվածում ներառում է մի դրույթ, որով նվիրատուներից պահանջվում է բաց կերպով հայտնել իրենց «անունը, ազգանունը, նույնականացման փաստաթղթի տվյալները և աշխատավայրը»: Օրենքի 27-րդ հոդվածը, որը սահմանում է քաղաքական կուսակցությունների հաշվետվողականության, տվյալների բացահայտման և հրապարակման պարտավորությունները, 4-րդ և 5-րդ ենթակետերում ամրագրում է, որ «հաշվետու տարվա համար քաղաքական կուսակցության ֆինանսական հաշվետվությունը պետք է տվյալներ պարունակի կուսակցության հաշվին առկա գումարի չափի և դրա ստացման աղբյուրների, այդ միջոցների ծախսման, ինչպես նաև կուսակցության կողմից տնօրինվող գույքի մասին՝ դրա արժեքի նշումով: Կուսակցության կողմից ստացված նվիրատվությունների աղբյուրը, անկախ արժեքից, նշվում է կուսակցության ֆինանսական հաշվետվության մեջ»: Թեև հաշվետվությունների պատրաստման հաճախությունը և դրանց հրապարակման միջոցները մանրամասն կարգավորվում են 27-րդ հոդվածով, պարզ չէ, թե ինչ տվյալներ կհրապարակվեն առանձին նվիրատուների վերաբերյալ: Իշխանությունները ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ին և Վենետիկի հանձնաժողովին տեղեկացրել են, որ փոփոխությունների փաթեթի վերջնական տարբերակը այլևս չի նախատեսում աշխատավայրի մասին տեղեկությունների և նույնականացման քարտի տվյալների հրապարակում:

29. ՄԱԿ-ի «Կոռուպցիայի դեմ» կոնվենցիայի 7-րդ հոդվածի 3-րդ կետը մասնակից պետություններին պարտավորեցնում է քննարկել «համապատասխան օրենսդրական և վարչական միջոցների ձեռնարկումը(...)՝ ընտրովի պետական պաշտոններում թեկնածուների ֆինանսավորման և, որտեղ կիրառելի է, քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորման թափանցիկությունը մեծացնելու համար»:³² Քաղաքական կուսակցությունների և ընտրարշավների ֆինանսավորման ոլորտում կոռուպցիայի դեմ պայքարի ընդհանուր կանոնների վերաբերյալ անդամ պետություններին ուղղված Հանձնարարական 2003(4) նաև կոչ է անում Պետություններին սահմանել հատուկ կանոններ՝ «նվիրատվությունների թափանցիկությունն ապահովելու և գաղտնի նվիրատվություններից խուսափելու համար»:³³ Ինչպես նշվում է «Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույցում», «կուսակցությունների և քարոզչության ֆինանսավորման թափանցիկությունը (...) կարևոր է ընտրողների իրավունքները պաշտպանելու և կոռուպցիան կանխելու համար: Թափանցիկությունը կարևոր է նաև այն պատճառով, որ հասարակությունն ունի տեղեկացված լինելու իրավունք: Ընտրողները պետք է ունենան համապատասխան տեղեկատվություն կուսակցություններին տրվող ֆինանսական աջակցության վերաբերյալ, որպեսզի հաշվետու պահեն նրանց»:³⁴ Այնուամենայնիվ, «թեև թափանցիկությունը կարող է ավելանալ նվիրատուների ինքնությունը բացահայտելու պահանջների արդյունքում, օրենսդրությունը պետք է հավասարակշռի նման պահանջը՝ անձնական տվյալների գաղտնիության և ահաբեկումից պաշտպանության նկատառումներից ելնելով»:³⁵ Նվիրատուի աշխատավայրը հաշվետվությունների ներկայացման պահանջներում ներառելը, ավելին՝ այս տեղեկատվությունը հրապարակայնորեն հասանելի դարձնելը, անհամաչափ պահանջ է թվում, ինչը կարող է հետ պահել անհատներին քաղաքական կուսակցություններին նվիրատվություն կատարելուց և որպես այդպիսին, կարող է անհիմն կերպով խաթարել անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքը: Բացի այդ, այն կարծես անհրաժեշտ չէ անձի նույնականացման նպատակներով: Նաև հարկ է հստակեցնել, թե ինչ է ենթադրվում «տեղեկատվական փաստաթղթում առկա տվյալներ» ասելով, և արդյոք սա նշանակում միայն փաստաթղթի համա՞րը, թե՞ ավելի մանրամասն տեղեկություններ, գուցեև «ներառյալ նվիրատուի հասցեն կամ բնակության վայրը», որը ենթակա չէ հրապարակման: Առաջարկվում ենք Օրենքում հստակ ձևակերպել, թե անհատ նվիրատուների վերաբերյալ ինչ տեղեկատվություն պետք է հրապարակվի կուսակցության կողմից՝ նկատի առնելով թափանցիկության և գաղտնիության հետ կապված խնդիրների հավասարակշռումը, հանել նվիրատուի աշխատավայրի վերաբերյալ տեղեկատվություն ներկայացնելու (և հրապարակելու) պահանջը և պարզաբանել, որ նույնականացման փաստաթղթի պահանջվող տվյալները վերաբերում են միայն փաստաթղթի համարին:

Ոչ կանխիկ նվիրատվություններ

30. Փոփոխությունների նախագիծը 12-րդ հոդվածի 5-րդ կետով հստակեցնում է, որ «կամավորների աշխատանքը, ներառյալ նրանց կողմից անձնական սեփականության օգտագործումը (բացառությամբ տրանսպորտային միջոցների և անշարժ գույքի), ինչպես նաև կուսակցության և նրա անդամների՝ դասընթացների, վերապատրաստման, կոնֆերանսների, սեմինարների և նմանատիպ այլ միջոցառումների մասնակցության

³² Տե՛ս վերը բերված Ծանոթություն 6-ը (ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիա):

³³ Հոդված 3ա, Հանձնարարական 2003(4) :

³⁴ «Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույց», կետ 194:

³⁵ Նույն տեղում, կետ 202:

համապատասխան ծախսերի փոփոխատուցումը չեն համարվում նվիրատվություն»:
Ողջունելի է պարզաբանումն առ այն, որ վերապատրաստման և կրթական միջոցառումների համար օգտագործվող ֆինանսական աջակցությունը նվիրատվություն չի համարվում: Այնուամենայնիվ, կամավոր աշխատանքի համատարած բացառումը նվիրատվության սահմանումից կարող է ստեղծել սողանցք նվիրատվության սահմանափակումները և իրավաբանական անձանց կողմից նվիրատվության արգելքը շրջանցելու համար: Կամավորի կողմից սովորական գործարար գործունեության մաս հանդիսացող այնպիսի ծառայությունների մատուցումը, որոնց դիմաց կամավորը սովորաբար կակնկալեր վճարում, եթե այդ ծառայություն մատուցվեր այլ հաճախորդների, հարկ է համարել ոչ կանխիկ նվիրատվություն, առնվազն այն դեպքերում, երբ այն մատուցվում է պարբերաբար աշխատանքային ժամերի ընթացքում: Ոչ կանխիկ նվիրատվությունները կարող են սահմանվել որպես «անվճար տրամադրվող կամ շուկայական արժեքից ցածր գներով հաշվարկվող բոլոր նվերները, ծառայությունները կամ գույքը»:³⁶ Վերը նշված եղանակով մասնագիտական օժանդակության տեսքով ոչ կանխիկ նվիրատվությունները պետք է ենթարկվեն նույն սահմանափակումներին, ինչ ֆինանսական նվիրատվությունները, եթե դրանք գերազանցում են որոշակի շուկայական արժեք, որը պետք է սահմանվի օրենքով:³⁷ Այդ նպատակով, ոչ կանխիկ նվիրատվությունների դրամական արժեքը պետք է որոշվի՝ ելնելով շուկայական գներից, և պետք է նշվի ֆինանսավորման հաշվետվություններում: Առաջարկվում է օրենքում կատարվել համապատասխան փոփոխությունները:

Առևտրային գործունեության արգելք

31. Փոփոխությունների նախագծի 10-րդ հոդվածը փոփոխում է Օրենքի 21-րդ հոդվածը, որպեսզի կուսակցություններն իրավունք չունենան ներգրավվել ձեռնարկատիրական գործունեության մեջ, վարձակալության տալ իրենց պատկանող գույքը սեփականության իրավունքով, ինչպես նաև հանդես գալ որպես տնտեսավարող իրավաբանական անձի հիմնադիր կամ մասնակից: Համաձայն փոփոխությունների նախագծի 22-րդ հոդվածի, 10-րդ հոդվածն ուժի մեջ է մտնում օրենսդրության մյուս մասի համեմատ ավելի ուշ՝ 2021թ. դեկտեմբերի 1-ին: Թեև հնարավոր է և գուցե ցանկալի է զսպել քաղաքական կուսակցությունների առևտրային գործունեությունը, այդպիսի սահմանափակումները պետք է լինեն համաչափ և հավասարապես կիրառվեն բոլորի նկատմամբ: Անշարժ գույքի վարձակալության հանձնման վրա համատարած արգելքի փոխարեն հարկ է քննարկել պետական կամ մասամբ պետական կազմակերպություններին գույքի վարձակալության հանձնման արգելքների³⁸ և այնպիսի դրույթների ներառումը, ըստ որոնց այդպիսի վարձակալության հանձնումը չի կարող ներկայիս շուկայական գներից էապես կամ անհամաչափ կերպով ավելի բարձր լինել: Բացի այդ, իրավաբանական անձանց կողմից

³⁶ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի «Ընտրաըրշավների ֆինանսավորման մշտադիտարկման ձեռնարկ» (2015թ.), էջ 20:

³⁷ «Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույցի» կետ 170-ը նշում է, որ «Քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորումը քաղաքական մասնակցության ձև է, և նպատակահարմար է, որ կողմերը որոնեն մասնավոր ֆինանսական ներդրումներ: Իրականում օրենսդրությունը պետք է պահանջի, որ բոլոր քաղաքական կուսակցությունները, զոնե մասամբ, ֆինանսավորվեն մասնավոր գումարներով՝ որպես նվազագույն աջակցության արտահայտություն: Բացառությամբ համապատասխան օրենսդրությամբ արգելված ֆինանսավորման աղբյուրների, յուրաքանչյուր անհատ պետք է իրավունք ունենա ազատորեն իր աջակցությունը ցուցաբերել իր նախընտրած քաղաքական կուսակցությանը՝ ֆինանսական և ոչ կանխիկ նվիրատվությունների միջոցով: Այնուամենայնիվ, կարող են պարտադրվել նվիրատվությունների ընդհանուր չափի ողջամիտ սահմաններ»:

³⁸ Տե՛ս Կոպենհագենյան փաստաթղթի կետ 5.4-ը:

նվիրատվությունների սահմանափակումները շրջանցելու նպատակով գույքը վարձակալության հանձնելու աշխատակարգից խուսափելու համար՝ Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովը պետք է իրավունք ունենա ստուգել և կասկածի տակ առնել բոլոր ֆինանսական փաստաթղթերը, այդ թվում՝ պայմանագրերի ժամկետները/արժեքը: Քաղաքականության ֆինանսավորման կանոնակարգերը չպետք է կիրառվեն որպես անուղղակի պայքարի միջոց ոչ պատշաճ սեփականաշնորհումների դեմ: Խնդիրը հարկ է վերախմաստավորել՝ ապահովելու Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայի առաջին լրացուցիչ արձանագրության 1-ին հոդվածի 1-ին կետի հետ համապատասխանությունը. նույնիսկ եթե կա օրինական նպատակ, ապա օրենքի ուժի մեջ մտնելուց առաջ ձեռք բերված գույքի վերաբերյալ սահմանափակումները պետք է հարգեն համաչափության սկզբունքը և չլինեն խտրական:

32. Հնարավորության հավասարության սկզբունքը կարող է նաև հիմնավորել այն, որ վարձակալության հանձնումից քաղաքական կուսակցությունների ստացած եկամուտի չափը կարող է հաշվարկվել և ազդել կուսակցությունների կողմից ստացվող պետական ֆինանսավորման չափի վրա (տե՛ս ստորև ներկայացված 36-րդ կետը և հաջորդող կետերը):³⁹ Այն կուսակցությունները, որոնք վարձակալության հանձնումից ստանում են սահմանված շեմը գերազանցող եկամուտ, կարող են ստանալ ավելի քիչ պետական ֆինանսավորում կամ ընդհանրապես պետական ֆինանսավորում չստանալ, որպեսզի ապահովվեն խաղի հավասար պայմանները:

33. Փոփոխությունների նախագծի 10-րդ հոդվածում ձեռնարկատիրական գործունեության արգելքն ազդում է նաև քաղաքական կուսակցությունների մեդիա գործունեության վրա: Թեև օրենքը դեռևս թույլ է տալիս քաղաքական կուսակցություններին «հիմնել զանգվածային լրատվամիջոցներ և հրատարակչություններ» (Օրենքի 21-րդ հոդվածի 1-ին կետ, 3-րդ ենթակետ), փոփոխությունների նախագծի 10-րդ հոդվածը, ամենայն հավանականությամբ, արգելում է քաղաքական կուսակցություններին ունենալ կամ ղեկավարել առևտրային լրատվամիջոցներ: 2018թ. ՀՀ-ում ԺՀՄԻԳ-ի՝ ընտրությունների դիտորդական առաքելության անդամներին բազմաթիվ զրուցակիցներ ասել են, որ հանրապետական ծածկույթ ունեցող բազմաթիվ մասնավոր լրատվամիջոցներ սերտորեն ասոցացված են քաղաքական կուսակցությունների հետ, այդ թվում՝ ֆինանսապես, և ԺՀՄԻԳ-ը առաջարկեց միջոցներ՝ ապահովելու լրատվամիջոցների սեփականության լիարժեք թափանցիկությունը՝ պահանջելով իրական սեփականատերերի հստակ բացահայտում:⁴⁰ Կարևոր է, որ կուսակցությունները չօգտագործեն ֆինանսական միջոցներ՝ անհամաչափ մեդիա ազդեցություն ձևավորելու համար, և առևտրային լրատվամիջոցների սեփականության նկատմամբ նման արգելքն ընդունելի է:

³⁹ Տե՛ս Ուղեցույցի կետեր 176, 177, տե՛ս նաև Բուլղարիայի Հանրապետության 2019թ. պետական բյուջեի մասին օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին օրենքի վերաբերյալ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կարծիքը, 3 դեկտեմբերի 2019թ., կետ 24, հասանելի է այստեղ՝ <https://www.legislationline.org/documents/id/22613>:

⁴⁰ Հայաստանի Հանրապետություն, Արտահերթ խորհրդարանական ընտրություններ, 9 դեկտեմբերի 2018թ., ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի ընտրությունների դիտորդական առաքելության վերջնական զեկույց, էջ 14 և Հանձնարարական թիվ 15; տե՛ս նաև Եվրոպայի խորհրդի Խորհրդարանական վեհաժողով, փաստաթուղթ 14801, Հայաստանի արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների դիտորդություն (9 դեկտեմբերի 2018թ.), կետ 83:

34. Այնուամենայնիվ, հավասարապես կարևոր է, որ քաղաքական կուսակցությունները կարողանան ազատորեն ընտրել իրենց կողմից ընտրազանգվածի, կուսակցության անդամների և լայն հանրության հետ շփվելու համար առավել հարմար համարվող միջոցները և հաղորդակցման ձևերը: Հետևաբար հարկ է երաշխավորել, որ քաղաքական կուսակցությունները դեռևս կարող են հիմնել, որպես սեփականություն ունենալ և ղեկավարել ոչ առևտրային լրատվամիջոցներ և տպարաններ, որպեսզի հրապարակեն քարոզչական նյութեր կամ տեղեկացնեն կուսակցության կանոնադրական գործողությունների, նպատակների և ծրագրերի մասին: Ըստ իշխանությունների՝ այդպես էլ արվում է: Բոլոր կողմերի համար հավասար հնարավորությունների ստեղծմանը նպաստելու նպատակով փոփոխությունների նախագիծը պետք է դիտարկի նախընտրական ժամանակահատվածում մասնավոր լրատվամիջոցներում ողջամիտ տևողությամբ անվճար եթերի տրամադրման պարտադիր պահանջ ներմուծելու հնարավորությունը: Նմանապես, և նույն նպատակով օրենսդիրը կարող է ներառել նաև անուղղակի հիմնադրման այլ տեսակների, ինչպես օրինակ՝ անվճար/զեղչով տրամադրվող գրասենյակային տարածքի կամ անվճար/սուբսիդավորված փոստային առաքման դեպքերի բացահայտման և հաղորդման պարտավորություններ: Իշխանությունները պատրաստ են հաշվի առնել այս առաջարկությունները:

Երրորդ կողմի ներգրավումը

35. Օրենսդիրը կարող էր դիտարկել երրորդ կողմերի ներգրավվածությանն անդրադարձող դրույթներ փոփոխությունների նախագծի շրջանակներում ներառելու հնարավորությունը: «Երրորդ կողմ» եզրը վերաբերում է ինչպես անհատներին, այնպես էլ կազմակերպություններին, ներառյալ քաղաքական հիմնադրամները, որոնք օրինականորեն կապված չեն որևէ թեկնածուի կամ քաղաքական կուսակցության հետ և ընտրական ժամանակաշրջանում քարոզարշավ են իրականացնում՝ ի պաշտպանություն կամ ընդդեմ կոնկրետ թեկնածուի կամ քաղաքական կուսակցության: Թեև երրորդ կողմի ներգրավվածությունն ինքնին նպաստում է քաղաքական բազմակարծության դրսևորմանը և քաղաքական գործընթացներում քաղաքացիների ներգրավվածությանը, այն պետք է սահմանափակվի, համաչափության սկզբունքին համապատասխան՝ կանխելու ֆինանսավորման կանոնների շրջանցումը և մասնավորապես իրավաբանական անձանց կողմից ֆինանսավորման արգելքը: Դա հնարավոր է անել՝ առանձին ներդրումների համար սահմանափակումներ նշանակելով, ընդլայնելով 24-րդ հոդվածը, որպեսզի այն ներառի նաև նվիրատվություններ անելու արգելք ունեցող անձանց անունից հանդես եկող երրորդ կողմերին՝ սահմանելով երրորդ անձանց և մասնավորապես քաղաքական հիմնադրամների համար համակողմանի հաշվետվության պահանջներ: Թափանցիկությունը խթանելու համար օրենսդրությունը պետք է պարտավորեցնի կուսակցություններին զեկուցել իրենց ծախսերը: Օրենսդիրը կարող է նախատեսել հաշվետվողականության նման պահանջներ ներմուծել երրորդ անձանց համար, որոնք ուղղակիորեն կապված չեն կուսակցությունների հետ:⁴¹

Պեղական ֆինանսավորում

36. Փոփոխությունների նախագծի 14-րդ հոդվածը փոփոխում է Օրենքի 26-րդ հոդվածը՝ ուժը կորցրած ճանաչելով ներկայումս Հայաստանում գործող պետական

⁴¹ Ուղեցույց, կետ 205:

Ֆինանսավորման սխեման և այն փոխարինելով պետական միջոցների բաշխման նոր համակարգով: Ներկայումս Օրենքի 26-րդ հոդվածի 2-րդ կետը սահմանում է. «Հայաստանի Հանրապետության պետական բյուջեով նախատեսված՝ կուսակցությունների ֆինանսավորման միջոցների ընդհանուր ծավալը չի կարող պակաս լինել օրենքով սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 0,04-ապատիկի և Ազգային ժողովի վերջին ընտրությունների ժամանակ ընտրական ցուցակներում ընդգրկված քաղաքացիների ընդհանուր թվի արտադրյալից»: Նոր առաջարկը սահմանում է երկու տոկոսի շեմ խորհրդարանական ընտրություններում քաղաքական կուսակցությունների կողմից ստացվելիք պետական ֆինանսավորման համար (ի տարբերություն 26-րդ հոդվածի 3-րդ կետով սահմանված ներկայիս երեք տոկոս շեմի) և ներմուծում է պետական միջոցների բաշխման նվազման կարգով գործող մեխանիզմ՝ քվեների երկուսից հինգ տոկոսն ստանալու դեպքում սկսած յուրաքանչյուր քվեի համար մեկ նվազագույն աշխատավարձի չափից և նվազեցնելով յուրաքանչյուր քվեի համար սահմանված գումարը՝ քաղաքական կուսակցության ստացած քվեների ավելացմանը զուգընթաց:⁴² Փոփոխությունների նախագծում պետական ֆինանսավորում ստանալու նվազագույն շեմը իջեցնելը և պետական ֆինանսավորման բաշխման առաջարկվող սխեմայի՝ մասնավորապես փոքր կուսակցություններին ուղղվող աջակցությունը և, հետևաբար, քաղաքական բազմակարծությանը նպաստելը ողջունելի է և համահունչ է «Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույցին»:⁴³ 23-րդ հոդվածը, ինչպես ասված է իշխանություններին տրամադրված բացատրագրում, Ազգային ժողովի վերջին ընտրություններին մասնակցած բոլոր կուսակցություններին իրավունք է տալիս պետական ֆինանսավորում ստանալ մինչև մյուս Ազգային ժողովի գումարումը:

37. Փոփոխությունների նախագծի 14-րդ հոդվածի 4-րդ կետը պետական միջոցների բաշխումը պայմանավորում է նախորդ եռամսյակի եռամսյակային հաշվետվության պատրաստմամբ: Այս դրույթն իրականացնում է ԺՀՄԻԳ-ի 2019թ. կարծիքի առանցքային առաջարկություններից մեկը, որը նշում է հետևյալը. «առաջարկում ենք պետական ֆինանսավորման բաշխումը պայմանավորել հաշվետվողականության պահանջների պատշաճ կատարմամբ, ինչպես նաև համապատասխան հաշվապահական հաշվառում և աուդիտի իրականացնելու պահանջներին բավարարմամբ՝ նախքան պետական ֆինանսավորում ստանալը»:⁴⁴ Ողջունելի է, որ ներմուծվել է այդպիսի դրույթ, ըստ որի պետական ֆինանսավորման հատկացումը կախված է հաշվետվողականության պարտավորությունների պատշաճ կատարումից. սա խիստ էական է՝ քաղաքականության ֆինանսավորման համակարգում բարեվարքության պահպանման և թափանցիկության ու հաշվետվողականության բարձրացման համար:⁴⁵ Թեև հաճախակի և կանոնավոր հաշվետվություններ պահանջելը գերակա է այդ նպատակների իրականացման համար, արդյունավետ գործունեության համար հարկ է կարգավորող և վերահսկող մարմնին հատկացնել համապատասխան ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսներ, որպեսզի այն հնարավորություն ունենա ժամանակին և ճշգրիտ կատարել իր առջև դրված խնդիրները:⁴⁶

⁴² Փոփոխությունների նախագծի 14-րդ հոդվածի 3-րդ կետ:

⁴³ «Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույցի» 187-րդ կետում նշված է. «Քաղաքական բազմակարծության համար նպաստավոր է պետական աջակցության տրամադրումը պայմանավորել քվեների ստացման ավելի ցածր շեմով, քան խորհրդարանում մանդատ ստանալու ընտրական շեմի հարթահարմամբ»:

⁴⁴ Հիմնական Առաջարկություն Ե և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի 2019թ. Կարծիքի կետ 34, Տե՛ս նաև «Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույցի» կետ 192-ը:

⁴⁵ Տե՛ս նաև Հանձնարարական 2003(4)-ի Հոդվածներ 11-ը և 13-ը:

⁴⁶ Տե՛ս նաև ԳՐԵԿՈՂ-ի չորրորդ փուլի գնահատման՝ Հայաստանի կողմից ստանձնված պարտավորությունների համապատասխանության զեկույցը, 8 դեկտեմբերի 2017թ., GrecoRC4(2017)15,

38. Փոփոխությունների նախագծի 14-րդ հոդվածի 6-րդ կետը սահմանում է, որ քաղաքական կուսակցությունները «պետք է պետական ֆինանսավորման առնվազն 15 տոկոսի չափով գումար ուղղեն կուսակցության գաղափարախոսության, ծրագրային նպատակների և հանրային քաղաքականության վերաբերյալ ուսումնասիրությունների, հրապարակման և տարածման գործին, ինչպես նաև այն գործողություններին, որոնք նպաստում են կանանց, ազգային փոքրամասնությունների և երիտասարդության ներգրավմանը կուսակցության գործունեության մեջ»: Փոփոխությունների նախագծի համաձայն՝ պետական միջոցներով իրականացվող ուսումնասիրությունների արդյունքները պետք է հասանելի լինեն հանրությանը: Կանանց և քաղաքական մասնակցության առումով պատմականորեն մարգինալացված այլ խմբերի քաղաքական մասնակցությունը խթանելուն ուղղված նախաձեռնությունների համար պետական ֆինանսավորման մի մասի հատկացումը գովելի է և համահունչ միջազգային լավ փորձին: Այս նախաձեռնությունները, ի թիվս այլոց, համահունչ են ԿԽՎԿ-ին⁴⁷, Պեկինյան հռչակագրին և գործողությունների ծրագրին⁴⁸, Հանձնարարական 2003 (3)-ին⁴⁹, ՆԽ 7/09 որոշմանը⁵⁰, ինչպես նաև ԺՀՄԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի համատեղ «Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույցին»⁵¹: Այնուամենայնիվ, դրույթը դեռևս հստակ չէ և երկու խնդիրներ (կուսակցությունների գաղափարախոսության և նպատակների մասին իրազեկության բարձրացումը, ինչպես նաև կանանց, ազգային փոքրամասնությունների և երիտասարդության առաջխաղացումը) մեկտեղում է այնպես, որ, ի վերջո, չի ապահովում գումարային որևէ ծախս վերջին խնդրի ուղղությամբ: ՀԱԿ-ի 29-րդ հոդվածի համաձայն՝ Հայաստանը նույնպես պարտավոր է ստեղծել այնպիսի միջավայր, որի պայմաններում հաշմանդամություն ունեցող անձինք կարող են իրացնել քաղաքական մասնակցության իրենց իրավունքը: Հետևաբար առաջարկվում է առանձնացնել իրազեկության բարձրացմանն ուղղված նախաձեռնությունները՝ կանանց, ազգային փոքրամասնությունների, երիտասարդության (և հաշմանդամություն ունեցող անձանց) քաղաքական մասնակցությունը մեծացնելու նախաձեռնություններից և այս երկու նախաձեռնությունների համար պետական ֆինանսավորումից որոշակի տոկոս հատկացնել առանձին-առանձին, կամ առանձին հատկացում անել միայն այն նախաձեռնություններին, որոնք ուղղված են հատուկ խմբերի քաղաքական մասնակցությունը մեծացնելուն: Առավել ընդհանրական մոտեցման դեպքում, դժվար կլինի գնահատել, թե արդյոք գործունեությունն իրականացվում է կուսակցությամբ, թե՛ համապատասխան խմբերի շահերից ելնելով: Բացի այդ, օրենքում հարկ է հստակ սահմանել, թե որ մարմինը կարող է ստուգել՝ արդյոք պահանջները կատարվել են, թե՛ ոչ: Իշխանությունները պատրաստակամություն են հայտնել միջոցներ հատկացնել երկու

<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680775f12> կետ 27 և ԳՐԵԿՈ-յի չորրորդ փուլի գնահատման՝ Հայաստանի կողմից ստանձնված պարտավորությունների համապատասխանության երկրորդ զեկույցը, 6 դեկտեմբերի 2019թ., GrecoRC4(2019)21, կետեր 25-31:

⁴⁷ Տե՛ս վերը բերված Ծանոթագրություն 8-ը (ԿԽՎԿ):

⁴⁸ Կանանց հարցերով համաշխարհային չորրորդ խորհրդաժողով «Պեկինյան հռչակագիրը և գործողությունների ծրագիրը» «Զեկույցում» (17 հոկտեմբերի 1995թ.) ՄԱԿ-ի փաստաթուղթ A/CONF.177/20, էջ 4:

⁴⁹ Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեի Հանձնարարական 2003(3)՝ Քաղաքական և հանրային որոշումների կայացմանը կանանց և տղամարդկանց հավասարակշռված մասնակցության մասին, որը հասանելի է այստեղ՝ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e0848:

⁵⁰ ԵԱՀԿ Նախարարների խորհրդի 7/09 որոշում, 2 դեկտեմբերի 2009թ., Քաղաքական և հանրային կյանքում կանանց մասնակցությունը, հասանելի է այստեղ՝ <https://www.osce.org/mc/40710?download=true>.

⁵¹ Տե՛ս Ուղեցույցի կետ 61-ը:

նպատակների համար առանձին-առանձին և ի հավելումն հատուկ նշել հաշմանդամություն ունեցող անձանց: Ավելին, Օրենքը չպետք է մեկնաբանել այնպես, ասես քաղաքական կուսակցությունները պարտավոր են իրենց հիմնական ֆինանսական միջոցները այս կոնկրետ գործողություններին ուղղել, այլ ավելի շուտ պետք է լրացուցիչ գումարներ տրամադրեն նշված նպատակների համար:

39. Փոփոխությունների նախագծի 7-րդ հոդվածը վերաձևակերպում է Օրենքի 17-րդ հոդվածը: Նոր 17-րդ հոդվածի 5-րդ կետով սահմանվում է, որ «Խորհուրդը (վարչությունը, նախագահությունը և այլն) պետք է լինի քաղաքական կուսակցության ընթացիկ գործունեության ռազմավարությունը որոշող մարմինը: Խորհրդի անդամներն ընտրվում են համագումարի կողմից կուսակցության կանոնադրությամբ սահմանված կարգով և ժամկետով: Խորհրդի անդամների թիվը չպետք է լինի հինգից պակաս: Խորհրդի կազմում յուրաքանչյուր սեռի ներկայացուցիչների թիվը չպետք է գերազանցի 60 տոկոսը»: Այս քվոտաները չապահովելու դեպքում քաղաքական կուսակցության պետական ֆինանսավորումը կկասեցվի փոփոխությունների նախագծի 14-րդ հոդվածի 6-րդ կետի համաձայն (Օրենքի նոր 26-րդ հոդվածի 8-րդ կետ): Ողջունելի է պետական ֆինանսավորումը փոփոխությունների նախագծով նախատեսված, խորհրդի կազմում գենդերային հավասարակշռության ապահովմամբ պայմանավորելը: Այնուամենայնիվ, քանի որ պետական ֆինանսավորումը կասեցնելը բավականին կտրուկ միջոց է, ինչպես նաև հարկ է փակվել չարաշահման հնարավորություն ընձեռող սողանցքները, առաջարկվում է նախագծում ներառել այնպիսի մի դրույթ, որով կասեցումը կգործարկվի որոշակի ժամանակահատվածից հետո միայն (օրինակ՝ չորս կամ վեց ամիս հետո)՝ քաղաքական կուսակցություններին հնարավորություն տալով շտկել իրավիճակը և պարզաբանել այն դեպքերը, երբ չնախատեսված հանգամանքները (օրինակ՝ հիվանդությունը) ստիպել են խորհրդի անդամներին հրաժարական տալ իրենց պաշտոններից: Իշխանությունները պատրաստ են փոփոխել նախագիծը՝ նախքան պետական ֆինանսավորման կասեցումը կուսակցություններին ժամանակ տալու համար:

40. Օրենքի նոր 27-րդ հոդվածի 6-րդ կետի 1-ին ենթակետը խորհրդի և կառավարման մարմինների անդամների համար ակտիվները հայտարարագրելու առումով սահմանում է նույն պահանջները, ինչ քաղաքացիական ծառայողների համար: Թեև ճիշտ է ակնկալել, որ այս անձինք իրենց դերից բխող որոշակի հայտարարագիր կներկայացնեն, այն չպետք է հակասի քաղաքական իրավունքներին, և պետք է կիրառվի համաչափության սկզբունքը: Ավելին, առաջարկվող տեքստը կարող է խաթարել քաղաքական կուսակցությունների և քաղաքացիական (պետական) ծառայության միջև տարանջատումը:

Ե. Վերահսկողություն

41. Փոփոխությունների նախագիծը սահմանում է, որ Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովը կիրականացնի կուսակցությունների ֆինանսական գործունեության վերահսկողություն՝ ըստ Օրենքի նոր 30-րդ հոդվածի 1-ին կետի 1-ին ենթակետի: Այս գործառույթը ներկայումս իրականացնում է Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայությունը:⁵² Վենետիկի հանձնաժողովը և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը

⁵² Տե՛ս Եվրոպայի խորհրդի Հայաստանի վերաբերյալ երրորդ փուլի՝ կուսակցությունների ֆինանսավորման թափանցիկության գնահատման զեկույց (Թեմա II) ԳՐԵԿՈՒ-ի գնահատում III Rep (2010 4E) 3 ղեկտեմբերի 2010թ.,

նախկինում շեշտել են քարոզչության ֆինանսավորման անկախ ինստիտուցիոնալ վերահսկողության առավելությունը և առաջարկել են Ընտրական օրենսգրքում հստակեցնել Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայության ինստիտուցիոնալ կարգավիճակը:⁵³ Ինչպես նշվել է վերը, շատ կարևոր է, որ Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովն ունենա բավարար ֆինանսական և համապատասխան որակավորում ունեցող մարդկային ռեսուրսներ՝ իր մանդատը պատշաճ կերպով իրականացնելու համար: Առաջարկվող փոփոխությունները դրա համար բավարար հիմքեր չեն ստեղծում:

42. Բացի այդ, Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի՝ կուսակցությունների ֆինանսավորման վերահսկողության մանդատը հարկ է հստակ սահմանել հանձնաժողովի գործունեությունը կարգավորող համապատասխան օրենքում, ինչին կարծես թե անդրադարձ չկա «Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի մասին» օրենքում: Ավելին, փոփոխությունների նախագիծը բավարար չէ պատասխանատվությունը նորաստեղծ Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի և Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայության միջև հստակ տարանջատելու համար: Վերջինս, համաձայն Ընտրական օրենսգրքի, կշարունակի լինել քարոզչության ֆինանսավորման վերահսկողության համար պատասխանատու մարմինը: Ընտրական օրենսգրքը Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայությանն իրավունք է տալիս տեղեկատվություն պահանջել բանկերից, քաղաքական կուսակցություններից և այլ սուբյեկտներից, ստանալ, հաշվեքննել և հրապարակել քարոզչության ֆինանսավորման հաշվետվությունները, ինչպես նաև վարչական տույժեր կիրառել: Եթե փոփոխությունների նախագիծն ընդունվի, իրավական դաշտով ֆինանսական վերահսկողության գործառույթները մնում են բաժանված վերահսկող երկու մարմինների միջև, այն է՝ կանոնադրական ֆինանսների մասով՝ Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի և քարոզչության ֆինանսավորման մասով՝ Վերստուգիչ-վերահսկիչ ծառայության միջև, ինչը կարող է խառնաշփոթ և անհետևողականություն առաջ բերել իրավական դրույթների կիրառման ոլորտում: Իշխանությունները տեղեկացրել են ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ին և Վենետիկի հանձնաժողովին, որ նախատեսվում է հետագայում քարոզչության վերահսկման, ինչպես նաև կուսակցությունների ֆինանսավորման վերահսկողության ողջ պատասխանատվությունը կենտրոնացնել և դնել Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի վրա:

43. Այս տարբերակով նախագիծը չի երաշխավորում կուսակցությունների ֆինանսական գործունեության վերահսկողության արդյունավետ մեխանիզմ: Հարկ է այն մշակել՝ ապահովելու հստակ մեխանիզմներ և հստակ տարանջատելու Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի մանդատը: Սույն հանձնաժողովին հարկ է հատկացնել բավարար աշխատակազմ և բյուջե, իսկ անցումային դրույթները պետք է նախատեսեն Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայությունից փաստաթղթերի փոխանցումը Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովին:

44. Օրենքի 28-րդ հոդվածը նկարագրում է կուսակցությունների ֆինանսական աուդիտի նախապայմաններն ու ընթացակարգը: Համաձայն ներկայումս գործող 28-րդ հոդվածի՝

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c2b33>
կետեր 48-50, էջ 70:

⁵³ Հայաստանի Հանրապետության Ընտրական օրենսգրքի նախագծի մասին առաջին համատեղ կարծիք (CDL-AD(2016)019), կետ 77; Ընտրական օրենսգրքի մասին երկրորդ համատեղ կարծիք CDL-AD(2016)031), կետ 56; տե՛ս նաև 2016թ. համատեղ կարծիքի կետ 46-ը:

«Այն կուսակցությունները, որոնց ակտիվների արժեքը գերազանցել է օրենքով սահմանված նվազագույն աշխատավարձի տասհազարապատիկը, պարտավոր են հաշվետվությունները հրապարակել միայն աուդիտի ենթարկվելուց հետո՝ աուդիտորական եզրակացության հետ»: 3-րդ կետի համաձայն՝ «Սույն օրենքով սահմանված կարգով պետական բյուջեից ֆինանսավորում ստացած կուսակցությունները պարտավոր են հաշվետվությունները հրապարակել միայն աուդիտի ենթարկվելուց հետո՝ աուդիտորական եզրակացության հետ, եթե պետական բյուջեից ֆինանսավորումը հաշվետու տարում գերազանցել է նվազագույն աշխատավարձի երեքհազարապատիկը»:

45. Փոփոխությունների նախագծով Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովը դառնում է այդ աուդիտների համար պատասխանատու մարմինը, բացի այդ, նախագծով ավելացնում է 4-րդ կետը, որը սահմանում է. «Սույն հոդվածի 3-րդ կետով նախատեսված աուդիտը ֆինանսավորվում է պետական բյուջեից և իրականացվում է աուդիտորական կազմակերպության կողմից, որը բավարարում է լիազոր պետական մարմնի կողմից սահմանված չափանիշներին՝ աուդիտորական կազմակերպություններից յուրաքանչյուր քաղաքական կուսակցության համար աուդիտորական կազմակերպության պատահական ընտրությամբ»: Սա համահունչ է ԺՀՄԻԳ-ի նախկին առաջարկություններին առ այն, որ աուդիտի ծախսերը փակվեն պետբյուջեից:⁵⁴ Այնուամենայնիվ, հարկ է հստակեցնել յուրաքանչյուր կուսակցության համար աուդիտորական կազմակերպություն պատահական ընտրության միջոցները: Ավելին, Օրենքը պետք է սահմանի այն պահանջները, որոնց պետք է բավարարեն աուդիտորական կազմակերպությունները, որպեսզի որակավորվեն ընտրության համար: Եթե ընտրության համար դիտարկվում են միայն ազգային աուդիտորական կազմակերպությունները, գուցե խելամիտ կլինի գնահատել, թե արդյոք Հայաստանում կան բավարար թվով աուդիտորական կազմակերպություններ, որոնք բավարարում են պահանջվող չափանիշներին, ունեն վերը նշված աուդիտներն իրականացնելու լիցենզիա և որակավորում: Օրենքը պետք է ավելի հստակ լինի այն մասին, թե ինչպես են ընտրվելու աուդիտորական կազմակերպությունները. Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովն է ընտրելու կազմակերպությունը յուրաքանչյուր կուսակցության համար, թե՛ հանձնաժողովը կազմելու է այն կազմակերպությունների ցանկը, որոնց հետ կարելի է պայմանագրեր կնքել: Եթե որևէ աուդիտորական կազմակերպություն չհամաձայնի այսպիսի գնահատմանը, ապա հարկ է այն դարձնել պարտադիր: Իշխանությունները պատրաստ են այս առումով օրենքն առավել ճշգրիտ դարձնել:

2. Պատժամիջոցները

1. Պատժամիջոցների համաչափությունը և ճկունությունը

46. Փոփոխությունների նախագծի 17-րդ հոդվածը, որը փոփոխում է Օրենքի 30-րդ հոդվածը, նախատեսում է պատժամիջոցների հետզհետե խստացող ցանկ, ներառյալ անճշտությունները շտկելու հնարավորությունը, պետական աջակցության նախագգուշական կասեցումը և քրեական պատասխանատվությունը: Առաջարկվող պատժամիջոցները թվում են համաչափ և տարհամոզիչ և կարող են արդյունավետ լինել՝

⁵⁴ Հայաստանի Հանրապետություն, Խորհրդարանական ընտրություններ, 6 մայիսի 2012թ., ԵԱԿԿ/ԺՀՄԻԳ-ի ընտրությունների դիտորդական առաքելության վերջնական զեկույց, Առաջարկություն 14, էջ 26.

Հանձնարարական 2003(4)-ի⁵⁵ և ԺՀՄԻԳ-ի նախկին առաջարկություններին⁵⁶ համահունչ:

2. Վարչական տույժեր և քրեական պատիժներ

47. Վերանայման համար ներկայացված օրենսդրական փաթեթը նաև պարունակում է առաջարկվող փոփոխություններ թե՛ Քրեական օրենսգրքում, թե՛ Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ օրենսգրքում: Չնայած քրեական պատիժները պետք է վերապահվեն հանրային բարեվարքության լուրջ խախտումների համար, հարկ է սահմանել մի շարք վարչական պատժամիջոցներ ֆինանսական միջոցների ոչ պատշաճ ստացման կամ օգտագործման համար:⁵⁷ Ընդունելի է, որ Պետությունը կարող է քրեական պատասխանատվություն կամ վարչական տույժեր սահմանել հենց քաղաքական կուսակցությունների կարգավորումների խախտումների առնչությամբ: Այնուամենայնիվ, քրեական պատիժ ենթադրող նոր դրույթները պետք է ներառվեն միայն անհրաժեշտության մանրակրկիտ գնահատման հիման վրա՝ հանուն իրավական որոշակիության: Նկատվել է նաև, որ շատ դեպքերում ֆինանսական/վարչական տույժերը նույնքան արդյունավետ են, որքան քրեական պատիժները: Անկախ քաղաքական կուսակցության նկատմամբ կիրառված պատժամիջոցի տեսակից, օրենսդրությունը պետք է մասնավորեցնի քաղաքական կուսակցության իրավունքների վրա ազդող որոշումների բողոքարկման կարգը:⁵⁸

3. Կուսակցության գործունեության կասեցումը

48. Օրենքի նախագծի 18-րդ հոդվածով առաջարկվում է փոփոխել Օրենքի 32-րդ հոդվածը, որը կարգավորում է կուսակցության գործունեության կասեցումը: Ողջունելի է այն, որ փոփոխությունների նախագիծը ուժը կորցրած է ճանաչում 32-րդ հոդվածի 2-րդ կետը, համաձայն որի քաղաքական կուսակցության գործունեությունը կասեցվում է, ի թիվս այլոց, այն դեպքում, երբ կուսակցությունը երկու անգամ անընդմեջ չի մասնակցում ընտրություններին: Փոփոխությունների նախագծում նաև փորձ է արվում առավել հստակ և կոնկրետ սահմանել կուսակցությունների գործունեության կասեցմանը հանգեցնող «օրենքի կոպիտ խախտում» եզրը: Առաջարկվում է «օրենքի կոպիտ խախտում» եզրը սահմանել որպես «կուսակցության կողմից ձեռնարկատիրական գործունեության սահմանափակման կամ նվիրատվությունների ստացման և տնօրինման կամ կուսակցության տարեկան հաշվետվությունների հրապարակման կամ օրենքով սահմանված փաստաթղթերը տրամադրելու՝ օրենքով սահմանված պահանջը կամ ընթացակարգը անբարեխղճորեն խախտելը կամ Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ նախատեսված կարգով պատասխանատվության ենթարկվելուց հետո՝ քառասունօրյա ժամկետում, և Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի կողմից խախտումը վերացնելու գրավոր պահանջը ներկայացնելուց հետո խախտումը

⁵⁵ Հոդված 16, Հանձնարարական 2003(4):

⁵⁶ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի 2019թ. Կարծիքի հիմնական առաջարկություն Ը և կետեր 39-42; 2016թ. համատեղ կարծիքի առաջարկություն (գ) և կետ 52; տե՛ս նաև «Քաղաքական կուսակցությունների մասին ուղեցույց», կետ 215:

⁵⁷ Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույց, կետ 217:

⁵⁸ Քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույց, կետ 233.

չվերացնելը»:⁵⁹ Ողջունելի է, որ դրույթը մի փոքր ավելի կոնկրետացվել է, և ավելացվել է կանխամտածվածության տարր՝ ընդգծելով, որ վերոնշյալ խախտումները պետք է թույլ տրված լինեն անբարեխղճությամբ, երկարացնելով 32-րդ հոդվածի ներքո գործունեության կասեցման հանգեցնող հիմքերը վերացնելու ժամկետը և լրամշակելով դրույթը Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի կողմից կուսակցությանը գրավոր նախագրուշացում ներկայացնելու պահանջով: Փոփոխությունների նախագծի 18-րդ հոդվածի 6-րդ կետը նաև ներմուծում է 18-րդ հոդվածում նոր՝ 9-րդ կետը, որը պարզաբանում է, թե ինչ է թույլատրվում և ինչ չի թույլատրվում անել կուսակցությանը այն ընթացքում, երբ նրա գործունեությունը կասեցված է, և նշում է, որ կուսակցության գործունեությունը չի կարող կասեցվել, եթե կուսակցությունը ներկայացրել է առաջիկա ընտրություններին մասնակցելու հայտ: Սրանք կարևոր պարզաբանումներ և երաշխիքներ են, որոնք որոշ լրացուցիչ հստակություն են մտցնում կուսակցությունների համար:

49. Միևնույն ժամանակ, նախկինում հնչած քննադատությունների տեղիք տված խնդիրների մի մասը չի շտկվել փոփոխությունների նախագծում:⁶⁰ Ինչպես նշվել է նախկինում, դրույթը դեռևս չի տարբերակում լուրջ խախտումները հարաբերականորեն փոքր խախտումներից, անգամ եթե դրանք արվել են անբարեխղճորեն: ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը և Վենետիկի հանձնաժողովը նախկինում նշել են, որ «քաղաքական կուսակցության գործունեության կասեցումն առանձնակիորեն ինվազիվ և բացառիկ միջոցառում է, և այն պետք է կիրառվի միայն ամենալուրջ դեպքերում, որոնցից են նվիրատվություններին և հաշվետվություններին վերաբերող կանոնների առանձնապես կոպիտ խախտումները, եթե այլ պակաս ինվազիվ միջոցներն անարդյունավետ են եղել»:⁶¹ Այս համատեքստում պարզ չէ նաև, թե ինչպես է նոր, 30-րդ հոդվածի 2-րդ կետում բերված պատժամիջոցների նորաստեղծ ցանկը վերաբերում 32-րդ հոդվածի ներքո սահմանվող կասեցման պատժամիջոցին: Հետևաբար, համաձայն ԺՀՄԻԳ-ի 2019թ. կարծիքի առաջարկության և 2016-ի համատեղ կարծիքի, 32-րդ հոդվածում «օրենքի կոպիտ խախտում» եզրը պետք է արտացոլի խախտման լրջությունը՝ միաժամանակ պատշաճ ուշադրություն դարձնելով ՔԲԻՄԴ-ի 22-րդ հոդվածում և ՄԻԵԿ-ի 11-րդ հոդվածում նախատեսվող համաչափության սկզբունքին, որոնք ուրվագծված են ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի՝ Ընտրական օրենսգրքի վերաբերյալ երկրորդ համատեղ Կարծիքում:⁶² Նույն առաջարկությունները կրկնվում են այստեղ. նույնիսկ եթե «ընտրությունների ժամանակ» կասեցումն արգելված է, դրա բացասական հետևանքներից մի քանիսը դժվար կլինի հաղթահարել: Ֆինանսական պատժամիջոցները կարող էին ավելի համաչափ լինել:

⁵⁹ Ներկայումս Օրենքի 32-րդ հոդվածի 2-րդ կետը սահմանում է. «Սույն հոդվածի 1-ին մասի իմաստով՝ օրենքի կոպիտ խախտում են համարվում՝ 1) կուսակցության կողմից նվիրատվությունների տնօրինման կամ կուսակցության տարեկան հաշվետվությունների հրապարակման կամ օրենքով սահմանված փաստաթղթերը տրամադրելու՝ օրենքով սահմանված կարգը խախտելը և Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքով նախատեսված կարգով պատասխանատվության ենթարկվելուց հետո՝ երեսնօրյա ժամկետում, խախտումը չվերացնելը կամ 2) կուսակցության հիմնադրման կամ պետական գրանցման ժամանակ օրենքի այնպիսի խախտում թույլ տալը, որը, եթե հայտնի լիներ պետական գրանցման պահին, կուսակցությունը չէր գրանցվի»:

⁶⁰ Տե՛ս ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի 2019թ. կարծիքի կետ 38-ը և 2016թ. համատեղ կարծիքի կետ 51-ը:

⁶¹ Տե՛ս ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի 2019թ. կարծիքի կետ 38-ը և 2016թ. համատեղ կարծիքի կետ 51-ը:

⁶² Նույն տեղում:

Է. Այլ նկատառումներ

50. 27-րդ հոդվածի 2-րդ կետում նոր դրույթը պարտավորեցնում է քաղաքական կուսակցություններին բացահայտել միջազգային համագործակցության ընթացքում ստացված օգնության մասին տեղեկությունները: Օգտակար կլինե՞ր անցումային դրույթի կիրառումը:

51. Փոփոխությունների նախագծի 13-րդ հոդվածի նոր դրույթը փոփոխում է Օրենքի 25-րդ հոդվածը, որով Պետությունը տրամադրում է տեղական գրասենյակներ, որտեղ քաղաքական կուսակցությունները կարող են կազմակերպել «Ազգային ժողովում խմբակցություններ ունեցող քաղաքական կուսակցություններին քաղաքացիների ընդունելություններ, ինչպես սահմանված է Հայաստանի Հանրապետության կառավարության կողմից Ազգային ժողովում»: Այս դրույթը կրում է հետագայում կուսակցությունների՝ պետական իշխանությունների հետ նույնացման հանգեցնելու վտանգ: Հատկանշական է, որ գրասենյակները նախատեսված չեն ընդհանուր կուսակցական օգտագործման համար, այլ հետամուտ են մեկ նեղ նպատակի: Այս նեղ նպատակի շուրջ ուստիկականական հսկողությունը և մշտադիտարկումը կարող է դառնալ Պետության վերահսկողության ձև: Գրասենյակների վարձակալության ծախսերի ֆինանսավորումը կարող է նախատեսվել որպես այլընտրանք: Իշխանությունները պատրաստ են վերանայել այս դրույթը:

Վ. Եզրակացություն

52. Ամփոփելով՝ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը և Վենետիկի հանձնաժողովը ողջունում են փոփոխությունների նախագծում առաջարկվող բազմաթիվ առաջարկները, որոնց պատշաճ իրականացումը կարող է նպաստել հետագա քաղաքական բազմակարծությանը՝ քաղաքական կուսակցությունների կարգավորման միջազգային չափորոշիչներին համապատասխան:

53. Միևնույն ժամանակ, փոփոխությունների նախագիծը կշահեր մի շարք վերանայումներից և բարելավումներից, որոնք կերաշխավորեին քաղաքական կուսակցությունների գրանցման համար խիստ ծանրաբեռնող պահանջների, ներկուսակցական գործընթացների գերկարգավորման և քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորման համար առկա սողանքների բացառումը:

54. Փոփոխությունների նախագծի՝ մարդու իրավունքների միջազգային չափորոշիչներին և ԵԱՀԿ պարտավորություններին ավելի մեծ համապատասխանությունն ապահովելու համար՝ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը և Վենետիկի հանձնաժողովը հանդես են գալիս հետևյալ հիմնական առաջարկություններով.

- Հանել կուսակցություն հիմնելու և գրանցելու համար չափազանց խիստ և ծանրաբեռնող պահանջները և զերծ մնալ կուսակցության ղեկավար մարմինների և որոշումների կայացման գործընթացների շատ մանրամասն կանոնակարգումից [կետեր 14 և հաջորդիվ],
- Բոլոր ոչ կանխիկ նվիրատվությունների, ներառյալ սովորաբար վճարման ողջամիտ ակնկալիք ենթադրող ծառայությունների համար կամավորական աշխատանքը համարել նվիրատվություն [30-րդ կետ],

- Հանել նվիրատվություն կատարելիս նվիրատուի աշխատավայրի բացահայտման կամ հրապարակման պահանջը [29-րդ կետ],
- Առանձնացնել որոշակի խմբերի քաղաքական մասնակցության խթանումը կուսակցությունների նպատակների և գաղափարախոսության վերաբերյալ իրազեկության մակարդակի բարձրացումից [38-րդ կետ],
- Մշակել Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի կողմից վերահսկողության հստակ մեխանիզմ՝ մանդատների հստակ տարանջատմամբ և մանրամասն ընթացակարգով, ապահովելով կուսակցությունների ֆինանսավորման վերահսկողության մանդատի շրջանակներում Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովին բավարար աշխատակազմի և բյուջեի հատկացումը [կետեր 41 և հաջորդիվ],
- Օրենքում փոփոխություններ կատարել, որպեսզի «օրենքի կոպիտ խախտում» եզրն արտացոլի խախտման լրջությունը [կետ 49]:

55. Այս և լրացուցիչ առաջարկությունները, ներառյալ թավ ընդգծվածները, ներառված են սույն Համապեղ կարծիքի ողջ տեքստում:

56. Վենետիկի հանձնաժողովը և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը կշարունակեն լինել Խորհրդարանական վեհաժողովի և Հայաստանի իշխանությունների տրամադրության տակ՝ այս հարցում հետագա օժանդակություն ցույց տալու համար: