ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐ ԵՎ ԱՐԴԱՐ ԸՆՏՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Գործնական ուղեցույց տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված պաշտոնատար անձանց համար

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրես

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐ ԵՎ ԱՐԴԱՐ ԸՆՏՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Գործնական ուղեցույց տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված պաշտոնատար անձանց համար

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրես

Ոչ պաշտոնական թարգմանություն

Սույն գրքույկի բովանդակությունը կարող է վերարտադրվել միայն սկզբնաղբյուրին՝ Եվրոպայի խորհրդին պատշաճ հղում կատարելու պարագայում: Եթե նախատեսվում է գրքույկի բովանդակությունը օգտագործել առևտրային նպատակներով կամ թարգմանել Եվրոպայի խորհրդի ոչ պաշտոնական լեզուներով, խնդրում ենք կապ հաստատել Եվրոպայի խորհրդի հետ՝ publishing@coe.int հասցեով:

Կազմ և էջադրում՝ Օպտեմիս

Եվրոպայի խորհուրդ, փետրվար 2019

Տպագրված է Կոմպյուտեր-Սերվիս ՍՊԸ-ի կողմից

Բովանդակություն

ՆԱԽԱԲԱՆ 5

ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐ ԵՎ ԱՐԴԱՐ ԸՆՏՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ 9

Վարչական ռեսուրսների շրջանակը 12

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման ազդեցությունը 13

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման ծանրության աստիճանը 15

Տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված պաշտոնատար անձանց դերը 17

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման օրինակներ 18

ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐԻ ՉԱՐԱՇԱՀՈՒՄԸ ՏԵՂԱԿԱՆ ԵՎ ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԸՆՏՐԱԿԱՆ ՀԱՎԵԼՎԱԾ. ԸՆՏՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԴԻՏՈՐԴՆԵՐԻ ՀԱՄԱՐ ՀԱՏՈՒԿ ԿԱՐԵՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆ ՈՒՆԵՑՈՂ ՀԱՐՑԵՐ 25

ԲԱՆԱՁԵՎ 402 (2016) 97

ԵՎՐՈՊԱՅԻ ԽՈՐՀՐԴԻ ՆՈՐՄԱՏԻՎԱՅԻՆ ՓԱՍՏԱԹՂԹԵՐ 104

ՆԱԽԱԲԱՆ

Սույն գրքույկն օգնում է հասկանալ ընտրությունների ընթացքում վարչական ռեսուրսների չարաշահման խնդիրը: Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսի դիտորդներն այս խնդրի ականատեսն են դարձել բազմաթիվ ընտրություններում, և այն խարխլում է ժողովրդավարության կարևոր հենասյուներից մեկը:

Ընտրությունների իրական ժողովրդավարական էությունն ապահովելու համար անհրաժեշտ է, որ դրանք համապատասխանեն որոշակի չափանիշերի, որոնց շուրջ տարիների ընթացքում համաձայնության է եկել միջազգային համայնքը: Բացի ընդհանուր սկզբունքներից, որոնց շարքում են համընդհանուր, հավասար և ազատ ընտրական իրավունքը, գաղտնի քվեարկությունը և պարբերական ընտրությունները, կարևոր դեր է խաղում նաև արդարության գաղափարը: Այստեղ է, որ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը դառնում է կարևոր քննարկման առարկա:

Սպորտում արդարացիությունն իմաստալից մրցակցության հիմնարար պահանջ է: Գիտենք

նաև, որ ոչ բոլոր մարզիկներն են հավատարիմ այդ սկզբունքին, և ոմանք օգտագործում են արգելված խթանիչներ՝ մյուս մրցակիցների հանդեպ անարդարացի առավելություն ստանալու համար: Դա վնաս է հասցնում առանձին մարզիկների և նրանց սպորտաձևի համբավին: Ավելին, «խթանիչներն» ընդհանուր առմամբ սպառնալիք են սպորտի համար, քանի որ մարզասերները և գովազդողները կարող են կորցնել հետաքրքրությունն անազնիվ և «պայմանավորված» մրցումների հանդեպ:

Այս ամենը վերադարձնում է մեզ ընտրությունների մրցակցային էությանը: Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսները չարաշահող թեկնածուները, որոնք են ոչ միայն անազնիվ վարքագիծ են դրսևորում իրենց մրցակիցների հանդեպ, այլև խաթարում են մեր ժողովրդավարական մշակույթի հիմքը, որն արդարության հասկացությունից անբաժանելի է: Ընտրությունների ընթացքում նման չարաշահումների օրինակները բազմաբնույթ են. դրանց թվում են ծառայողական մեքենաների անհարկի օգտագործումը, լրատվամիջոցները մենաշնորհի վերածելը, ընտրողների ահաբեկումը և ընտրակաշառքները: Քաղաքական գործիչների և կուսակցությունների հանդեպ վստահության

պակասը, քաղաքականության հանդեպ անտարբերությունը և ընտրողների պասիվությունը հավասարապես մտահոգիչ հետևանքներ են թե՛ նոր ձևավորվող և թե՛ կայացած ժողովրդավարությունների համար:

Սույն գործնական ուղեցույցը պարունակում է ընտրական գործընթացներում նման անազնիվ վարքագծի մի շարք օրինակներ և հիմնավորում՝ ինչու՞ այս հիմնախնդիրը պետք է արժանանա Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետությունների լուրջ վերաբերմունքին, հատկապես՝ տեղական մակարդակում:

Ընտրական գործընթացներում «արդար խաղի» սկզբունքի խրախուսումը քաղաքական գործիչների հանդեպ վստահությունը վերականգնելու և հատկապես՝ տեղական և տարածքային մակարդակում ժողովրդավարական եղանակով որոշումների կայացմանը քաղաքացիների մասնակցությունն ակտիվացնելու ամենահրատապ քայլերից է:

Կոնգրեսի քարտուղարություն

Վարչական ռեսուրսներ
և արդար ընտրություններ

Բազմաթիվ միջազգային դիտորդներ, այդ թվում՝ Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը, տարիների ընթացքում ընդգծել են ընտրությունների ընթացքում հանրային ռեսուրսների պատասխանատու օգտագործման կարևորությունը: Որպես Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեի կողմից տեղական և տարածքային ընտրություններում դիտորդություն իրականացնելու մանդատ ունեցող կառույց՝ Կոնգրեսը վարչական ռեսուրսների չարաշահման մի շարք դեպքեր է բացահայտել նույնիսկ ժողովրդավարական ընտրությունների երկարամյա ավանդույթ ունեցող պետություններում: Սա նուրբ և բարդ խնդիր է, որը կապված է քաղաքականության մեջ էթիկական վարքագծի և բարեվարքության և, մյուս կողմից, կոռուպցիայի դեմ պայքարի գաղափարների հետ: Ելնելով տեղական մակարդակում գործող պաշտոնատար անձանց, թեկնածուների, քաղաքացիական ծառայողների, պետական հատվածի աշխատողների և ընտրողների միջև առկա սերտ կապից՝ վարչական ռեսուրսների չարաշահումն առանձնակի մտահոգիչ է տեղական և տարածքային մակարդակում:

Վարչական ռեսուրսների շրջանակը

Վարչական ռեսուրսներ ընտրությունների ընթացքում ընդգրկում են մարդկային, ֆինանսական, նյութական, բնամթերային և ոչ նյութական ռեսուրսներ, որոնք առնչվում են առանձին շահագրգիռ կողմերի հետ (ընտրված ներկայացուցիչներ, գործող պաշտոնատար անձինք, թեկնածուներ): Այն հանգամանքը, որ պետական հատվածի աշխատակիցները, ֆինանսները, հատկացումները և հանրային օբյեկտները գործող պաշտոնատար անձանց և ընտրված ներկայացուցիչների տրամադրության և հսկողության տակ են, որոշիչ է ընտրական քարոզարշավների ընթացքում, քանի որ կարող է ընտրությունների ժամանակ առավելություն տալ մրցակիցների հանդեպ: Վարչական ռեսուրսները կարող են օգտագործվել նաև լավ համբավ կամ հանրային իրազեկում ապահովելու և գործող պաշտոնատար անձանց, ընտրված ներկայացուցիչների և թեկնածուների մասին հանրային կարծիքը բարելավելու համար, ինչը կարող է հանգեցնել քաղաքական աջակցության կամ օժանդակության այլ ձևերի:

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման հետևանքները

Իրական ժողովրդավարական ընտրությունները պետք է համապատասխանեն հինգ սկզբունքների՝ համընդհանուր, հավասար, ազատ, գաղտնի և ուղղակի քվեարկություն: Վարչական ռեսուրսների չարաշահումը խաթարում է ժողովրդավարական հիմնարար արժեքները, որոնք Եվրոպայի ընտրական ժառանգության բուն էությունն են: Մասնավորապես, դա հակասում է հետևյալ չափանիշներին՝

- Չեզոքություն և անաչառություն ընտրական գործընթացում. ընտրությունները չպետք է կազմակերպվեն որևէ թեկնածուի կամ ընտրողի համար առավելություն ստեղծելու եղանակով: Պետական իշխանությունները պետք է չեզոքություն դրսևորեն ընտրարշավի, լրատվամիջոցների կողմից լուսաբանման և կուսակցությունների ու քարոզարշավների հանրային ֆինանսավորման հարցերում:

- Վարչական ռեսուրսների հարցում հավասար վերաբերմունք տարբեր թեկնածուների և կուսակցությունների հանդեպ. բոլոր թեկնածուները և կուսակցությունները պետք է արժանանան նույն վերաբերմունքին, հատ-

կապես՝ լրատվամիջոցների և հանրային միջոցների հասանելիության առումով:

- Հավասար պայմաններ բոլոր թեկնածուների համար. շահագրգիռ բոլոր կողմերը պետք է հավասար հնարավորություն ունենան իրենց թեկնածությունն առաջադրելու և հավասար հնարավորություններ ապահովող միջավայրում ազատ մրցակցելու:

- Ընտրողների՝ կարծիք ձևավորելու ազատությունը. ընտրողները չպետք է ենթարկվեն ճնշման, իսկ պետական իշխանությունները պետք է պահպանեն չեզոքություն՝ հնարավորություն տալով ընտրողներին կատարել տեղեկացված ընտրություն՝ առանց անհարկի միջամտության:

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման ծանրության աստիճանը

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեպքերի ծանրության աստիճանը գնահատելու համար հարկ է հաշվի առնել մի շարք գործոններ, մասնավորապես՝

- նորմատիվ-իրավական դաշտ. որոշ խնդիրներ կարգավորվում են օրենքով, որը կարող է ունենալ ընդհանրական, ուղղակի կամ անուղղակի բնույթ, օրինակ՝ կաշառքի ընդհանուր արգելք, որոշ խմբերի քարոզարշավներին սահմանափակումների կիրառում կամ բոլոր թեկնածուներին հավասար պայմանների ապահովում: Պրակտիկայի այլ դրսևորումներ կարգավորվում են էթիկական կանոններով, օրինակ՝ կամավոր վարքականոններով կամ ինքնակարգավորման միջոցներ,

- մասշտաբ. որոշ դեպքերում սահմանափակ քանակությամբ ռեսուրսներ են կիրառվում, այլ դեպքերում՝ զգալի ֆինանսական ռեսուրսներ, աշխատակազմ կամ սարքավորումներ են ներգրավվում,

- հաճախակիություն. կարող են գրանցվել վարչական ռեսուրսների չարաշահման առանձին դեպքեր, իսկ երբեմն չարաշահումները կարող են ունենալ շարունակական բնույթ կամ դառնալ համակարգային հիմնախնդիր,

- հետևանքներ. վարչական ռեսուրսների չարաշահման որոշ սովորույթներ կարող են փոքր հետևանքներ առաջացնել ընտրական մրցակցության և ընտրությունների հանդեպ ընտրողների ընդհանուր վստահության համար, իսկ այլ սովորույթներ, ինչպիսիք են օրինակ՝ ընտրակաշառքը կամ ճնշումներն ընտրողների և քաղաքացիական ծառայողների վրա, լուրջ վնաս են հասցնում ընտրական գործընթացին:

Տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված պաշտոնատար անձանց դերը

Տեղական ընտրություններում վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեպքերն ունեն իրենց առանձնահատկությունները, քանի որ տեղական և տարածքային քաղաքական գործիչները և պետական պաշտոնատար անձինք՝

- ունեն սերտ, հաճախ՝ անձնական կապեր համայնքի հետ, որտեղ տեղի են ունենում ընտրությունները, ինչն առաջացնում է ավելի թույլ հանրային վերահսկողության, շահերի բախման և հովանավորչության վտանգ,
- կայացնում են իրենց ընտրողների առօրյա կյանքին անմիջականորեն առնչվող որոշումներ, ինչն առաջացնում է չարաշահման որոշակի տեսակների հանդեպ պոտենցիալ հակվածություն (օրինակ՝ հողերի գոտիավորման և պետական գնումների մասին որոշումներ),
- ունեն տեղական իշխանության՝ իրենց հաշվետու աշխատակազմին առնչվող հատուկ պատասխանատվություն, այդ թվում՝ զբաղվածության քաղաքականությանն առնչվող որոշումների կայացում:

Բացի այդ, ընտրված ներկայացուցիչները, գործող պաշտոնատար անձինք, քաղաքացիական ծառայողները և պետական հատվածի աշխատողները հաճախ կոնկրետ գործառույթներ ունեն ընտրարշավի ընթացքում և ընտրությունների օրը: Նման գործառույթների շարքում կարող են լինել նրանց մասնակցությունը ընտրական հանձնաժողովներում և ընտրությունների նախապատրաստմանն առնչվող աշխատանքներ, օրինակ՝ քարոզարշավի համար եթերային ժամանակ հատկացնելու և ընտրարշավի գովազդման համար հանրային տարածքներն օգտագործելու մասին որոշումների կայացումը:

ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐԻ ՉԱՐԱՇԱՀՄԱՆ ՕՐԻՆԱԿՆԵՐ

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման իրական օրինակները, որոնց մասին զեկուցել են Կոնգրեսի ընտրությունների դիտորդական առաքելությունները, պարզորոշ ներկայացնում են այս երևույթի տարբեր դրսևորումները: Օրինակներում «թեկնածուներին» կատարվող հղումը, ի թիվս այլոց, վերաբերում է ընտրված ներկայացուցիչներին, վերընտրվել ցանկացող գործող պաշտոնատար անձանց և առաջին անգամ առաջադրվող թեկնածուներին:

ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐ

Չարաշահման օրինակներ

Թեկնածուներն օգտագործում են հանրային միջոցներն ընտրակաշառքի համար՝ գումար, սնունդ կամ նվերներ առաջարկելով ընտրողների ձայների դիմաց:

Թեկնածուները հանրային միջոցներով սուբսիդավորում են ընկերություններ, տեղական ՀԿ-ներ կամ լրատվամիջոցներ՝ ընտրությունների ընթացքում նրանց աջակցության դիմաց:

Թեկնածուները ծախսում են հանրային բյուջեի անհամաչափ մեծ մասնաբաժինը որոշակի ծրագրերի վրա (կամ որոշակի համայնքներում)՝ համապատասխան համայնքի ընտրողների աջակցությունը ստանալու համար:

Համապատասխան համայնքի ընտրողների աջակցությունը ստանալու համար թեկնածուները նախաձեռնում են ենթակառուցվածքային ծրագրեր (ճանապարհային աշխատանքներ, մայթերի կառուցում, ծառատունկ կամ կանաչ գոտիների ստեղծում), որոնք նախապես չեն սահմանվել որպես գերակայություն:

Թեկնածուները սոցիալական կամ ենթակառուցվածքային ծրագրերի վերաբերյալ որոշումներ են կայացնում ընտրությունների օրվան մոտ, թեպետ այդ որոշումները կարելի էր ավելի վաղ կայացնել: Ընտրարշավի ընթացքում ծրագրերն օգտագործվում են որպես փաստարկ:

Թեկնածուները պայմանագրեր են կնքում իրենց հետ սերտորեն կապված ծառայություններ մատուցողների հետ, ինչը խարխլում է պետական գնումների ընթացակարգերը:

ՆՅՈՒԹԱԿԱՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐ

Չարաշահման օրինակներ

Ընտրարշավի միջոցառումների համար թեկնածուներն օգտագործում են նյութական ակտիվներ, որոնք պատկանում են վարչակազմին, օրինակ՝ ծառայողական մեքենաներ, ՏՏ սարքավորումներ կամ հեռախոսներ:

Ընտրարշավի նպատակների համար թեկնածուներն օգտագործում են հանրային տարածքներ, օրինակ՝ գրասենյակային տարածքներ, նիստերի դահլիճներ, պետական դպրոցներ կամ համայնքային մարզական կենտրոններ:

Ընտրության օրվանը մոտ կամ հակասելով նախկինում ընդունված որոշումներին՝ թեկնածուները տալիս են վարչական թույլտվություններ, օրինակ՝ շինարարության թույլտվություններ և հողօգտագործման մասին որոշումներ:

ՄԱՐԴԿԱՅԻՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐ

Չարաշահման օրինակներ

Քաղաքացիական ծառայողների կամ պետական աշխատողների վրա ճնշում է գործադրվում որոշակի թեկնածուների օգտին քվեարկելու կամ քարոզարշավի միջոցառումներին կամ հանրահավաքներին մասնակցելու համար: Ճնշումը, սովորաբար, գործադրվում է աշխատանքից ազատելու սպառնալիքների կամ զբաղվածության հեռանկարների միջոցով:

Ընտրության օրվանը մոտ թեկնածուները կատարում են քաղաքացիական ծառայողների նշանակումներ, թեպետ դա հնարավոր էր անել ավելի վաղ:

Տեղական ու տարածքային իշխանություններն անվճար ծառայություններ են մատուցում ընտրողներին, օրինակ՝ ընտրություններից շաբաթներ կամ ամիսներ առաջ երեխաների խնամքի կամ բուժօգնության ծառայություններ:

Քաղաքացիական ծառայողներից կամ պետական աշխատողներից թեկնածուները պահանջում են կատարել իրենց ընտրարշավին առնչվող աշխատանքներ, օրինակ՝ նամակներ պատրաստել ընտրողներին կամ մշակել ինտերնետային գործիքներ:

Ընտրական հանձնաժողովների անդամ հանդիսացող քաղաքացիական ծառայողների կամ պետական աշխատողների վրա ճնշում է գործադրվում, որ ընտրություններն անցկացնեն գործող պաշտոնատար անձանց կամ որոշակի թեկնածուների համար նպաստավոր եղանակով:

Քաղաքացիական ծառայողները կամ պետական աշխատողները քարոզարշավի միջոցառումներին են մասնակցում աշխատանքային ժամերին կամ օգտվում են պաշտոնական դիրքից քվեներ ապահովելու համար: Օրինակ՝

- ոստիկանության աշխատակիցները՝ իրենց ազատ ժամերին ապահովում են որոշակի թեկանծուների հանրահավաքների անվտանգությունը,
- թեկնածուների մասնավոր գրասենյակի (շտաբի) աշխատակիցները նպաստում են քարոզարշավի ռազմավարություններին,
- դպրոցի ուսուցիչները պատրաստում են որոշակի թեկնածուների օգտին քվեարկել պատրաստվող ծնողների ցուցակներ:

ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐ

Չարաշահման օրինակներ

Ընտրված ներկայացուցիչները «վերջին վայրկյանին» ընդունում են ընտրական օրենսդրության մեջ փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու որոշումներ, որոնց նպատակն է բարենպաստ պայմաններ ստեղծել իրենց և անբարենպաստ պայմաններ՝ ընդդիմադիրների համար: Փոփոխությունները սահմանափակում են թեկնածուների գրանցման հնարավորությունները կամ ընտրողների որոշ խմբերի ընտրական իրավունքները: Սա ապօրինի պրակտիկան օրինականացնելու ճանապարհ է:

Թեկնածուների ազդեցության տակ անհեթեթ պատճառներով գործեր են հարուցվում քաղաքական ընդդիմադիրների դեմ: Վարույթներ կարող են իրականացվել դատավորների, դատախազների կամ իրավապահ մարմինների մասնակցությամբ:

ՀԱՂՈՐԴԱԿՑՄԱՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐ

Չարաշահման օրինակներ

Քարոզարշավի նպատակներով թեկնածուներն օգտագործում են տեղական կամ տարածքային իշխանություններին պատկանող հանրային տարածքը՝ առցանց կամ անցանց: Մյուս կողմից, այլ թեկնածուներին նմանատիպ հանրային տարածքներում քարոզարշավ իրականացնելու այդպիսի հնարավորություն չի տրվում:

Թեկնածուներն ազդում են հանրային կամ մասնավոր լրատվամիջոցների վրա՝ ավելի մեծ կամ ավելի լավ լուսաբանում ապահովելու, քաղաքական տեղեկատվություն տարածելու և բացասական քարոզարշավ իրականացնելու համար

ԽՈՐՀՐԴԱՆՇԱԿԱՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐ

Չարաշահման օրինակներ

Ընտրությունների օրվանը մոտ թեկնածուները հրապարակային հայտարարություններ են անում, որոնք սակայն կապված չեն չնախատեսված հանգամանքների՝ վթարների, բնական աղետների կամ արտակարգ իրավիճակների հետ: Փոխարենը հայտարարությունները ծառայում են նրանց ընտրարշավի նպատակներին, օրինակ՝ համայնքում ընկերությունների հիմնում կամ ենթակառուցվածքային ծրագրերի պայմանագրերի ստորագրում:

Թեկնածուները՝ պետական պաշտոնատար անձանց հետ միասին մասնակցում են ենթակառուցվածքային ծրագրերի հանձնման կամ բացման պաշտոնական արարողություններին՝ ընտրարշավի ընթացքում իրենց հեղինկությունը բարձրացնելու համար:

Իշխող կուսակցության թեկնածուները՝ կառավարության ներկայացուցիչների կամ օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց հետ միասին մասնակցում են միջոցառումների, ինչը կարող է մեկնաբանվել որպես քաղաքական աջակցություն:

Միջազգային չափանիշներին և լավագույն պրակտիկային համապատասխանության ստուգաթերթիկ

Վարչական ռեսուրսների չարաշահումը տեղական և տարածքային ընտրական գործընթացներում

Զեկույց

CG32(2017)12
20-ը մարտի 2017թ.
32-րդ ՆԻՍ

Մշտադիտարկման կոմիտե
Զեկուցող՝ Սթյուարտ ԴԻԿՍՈՆ
Միացյալ Թագավորություն (Ա, ԱԱԺԽ)

Ամփոփագիր

Միջազգային չափանիշներին և լավագույն պրակտիկային համապատասխանությունը պարզելու ստուգաթերթիկը, որը կանխում է տեղական և տարածքային մակարդակի ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների չարաշահումը, նպատակ ունի փոխլրացնել ընդհանուր ուղեցույցերը, մասնավորապես՝ Կոնգրեսի 402(2016) բանաձևը և «վարչական ռեսուրսների չարաշահումը ընտրական գործընթացներում. տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների և պետական պաշտոնատար անձանց դերի» մասին բացատրական հուշագիրը:

Այն տալիս է հստակ ուղղորդում և գործիքներ ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների չարաշահման երևույթը ավելի լավ հասկանալու և դրան առնչվող զանազան իրավիճակները գնահատելու համար:

Ավելի կոնկրետ՝ ստուգաթերթիկը հստակեցնում է ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների հնարավոր չարաշահման ռիսկային բնագավառները, նպա-

տակ ունի գնահատել օրենսդրական կարգավորումների, իրավական պաշտպանության միջոցների ու պատժամիջոցների կիրառումը, տալիս է չարաշահման առանձին դեպքեր նույնականացնելու և որակելու ուղեցույցներ, այդ թվում՝ տեղական և տարածքային մակարդակում, ինչպես նաև կենտրոնանում է ամենացածր մակարդակում կանխարգելիչ կոնկրետ գործողությունների վրա՝ կամավոր հռչակագրերի, վարքականոնների ընդունման և իրազեկվածության բարձրացման գործողությունների միջոցով:

Ավելին՝ ընտրված ներկայացուցիչները, գործող պաշտոնատար անձինք, քաղաքացիական ծառայողները և պետական աշխատողները ընտրարշավների ժամանակ և ընտրության օրը հաճախ ոունեն կոնկրետ գործառույթներ (նրանք կարող են լինել ընտրական հանձնաժողովների անդամ, որոշումներ կայացնել քարոզարշավի համար տարածք/ժամանակ տրամադրելու և/կամ քարոզարշավի գովազդային նյութերի համար պետական գույք օգտագործելու վերաբերյալ):

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Ստուգաթերթիկը[1] հիմնված է Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի 2016 թվականին պատրաստած «Ընտրական գործընթացների ժամանակ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու և դրան արձագանքելու համատեղ ուղեցույց»-ի, Վենետիկի հանձնաժողովի 2013 թվականի «Ընտրական գործընթացների ընթացքում վարչական ռեսուրսների չարաշահման վերաբերյալ զեկույցի», Կոնգրեսի 2016 թվականի 402(2016) բանաձևի և «Վարչական ռեսուրսների չարաշահումը ընտրական գործընթացներում. տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների և պետական պաշտոնատար անձանց դերի» մասին բացատրական հուշագրի վրա և նպատակ ունի փոխլրացնել այդ փաստաթղթերը: Այն նաև հաշվի է առնում Եվրոպայի խորհրդի՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի ծրագրերի և գործողությունների զինանոցը, իսկ ավելի կոնկրետ՝

1 Ստուգաթերթիկի պատրաստման աշխատանքներին մասնակցել է Ավստրիայի Վիեննայի համալսարանի Եվրոպական, միջազգային և համեմատական իրավունքի ֆակուլտետի միջազգային իրավունքի դասախոս Քրիստիան Բինդերը: Այն հաշվի է առնում նաև Կոնգրեսի ստուգաթերթիկի նախագծի մասին 2017 թվականի մարտին Ժողովրդավարական ընտրությունների խորհրդի և Վենետիկի հանձնա-ժողովի ընդունած Համատեղ կարծիքում արտա-հայտած առաջարկությունները, որոնք ներկայացրել են Վենետիկի հանձնաժողովը և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը

Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության եվրոպական վարքականոնը[2] և Կոնգրես սի վերջին հանձնարարականները[3], որոնք ընդգրկում են տվյալ զեկույցին առնչվող ոլորտներ:

Վարչական ռեսուրսների չարաշահումը նուրբ և բարդ հարց է: Օրինակ՝ պետական ծառայողական մեքենաների շահագործումն ընտրարշավի ընթացքում կարող է չարաշահում համարվել մի համակարգում, իսկ այլ պետության ավանդույթներում լինել լրիվ օրինական, ինչը մասամբ պայմանավորված է իրազեկվածության ու թափանցիկության մակարդակով:

Այսպիսով, եթե բոլոր շահագրգիռ կողմերը իրազեկ են վարչական ռեսուրսների չարաշահման վտանգների մասին, և եթե պետական ռեսուրսների օգտագործումն ընտրությունների ընթացքում թափանցիկ և գործող կանոններին համապատասխան է, ապա որոշ սովորույթներ կարող են խնդրահարույց չհամարվել:

---

2 Կոնգրեսի հանձնարարական 60(1999)

3 Կոնգրեսի հանձնարարական 375(2015) տեղական և տարածքային ընտրություններում առաջադրվելու մասին և Հանձնարարական 383(2015) ընտրված ներկայացուցիչների պաշտոնավարման պայմանների մասին

Հաշվի առնելով վարչական ռեսուրսների չարաշահման երևույթի բարդությունը՝ սույն զեկույցում ներկայացվում է ստուգաթերթիկ, որի նպատակներն են՝

Ա. ընդհանուր առմամբ հստակեցնել ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների հնարավոր չարաշահման ռիսկային ոլորտները և հատուկ ուշադրություն դարձնել օրենսդրական դաշտին,

Բ. գնահատել օրենսդրության, իրավական պաշտպանության միջոցների, պատժամիջոցների կիրառումը, թափանցիկությունն ու իրավակիրառումը,

Գ. նույնականացնել և որակել չարաշահման կոնկրետ դեպքեր, այդ թվում՝ տեղական և տարածքային մակարդակում,

Դ. կենտրոնանալ ամենացածր մակարդակում կանխարգելիչ կոնկրետ գործողությունների վրա՝ կամավոր հռչակագրերի, վարքականոնների ընդունման և իրազեկվածության բարձրացման գործողությունների միջոցով:

Ստուգաթերթիկը նախատեսված է լայն կիրառման համար և պետք է ընդհանուր օգտագործման փաստաթուղթ լինի տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների,

ընտրությունների դիտորդների, փորձագետների, քաղաքացիական հասարակության և լայն հասարակության համար: Այդ միջոցով ստուգաթերթիկը նպատակ ունի բարձրացնել այս թիրախային խմբերի իրազեկվածությունը պետական ռեսուրսների չարաշահման վերաբերյալ: Հետևաբար, ստուգաթերթիկը սահմանում է ընտրությունների դիտորդների համար առանձնահատուկ կարևորություն ունեցող հարցեր:[4] Երկարաժամկետ հեռանկարում հնարավոր է հրապարակվեն ստուգաթերթիկի զանազան տարբերակներ, որոնց թիրախում կլինեն այլ հատուկ խմբեր:

Ստուգաթերթիկում կիրառվում է վերոնշյալ տեքստերում ընդունված չարաշահման սահմանումը.

«Վարչական ռեսուրսները» ներառում են «մարդկային, ֆինանսական, նյութական, բնամթերային և այլ ոչ նյութական ռեսուրսները, որոնցից ընտրական գործընթացների ժամանակ օգտվում են թե՛ ընտրված ներկայացուցիչները (գործող պաշտոնատար անձինք/թեկնածուները), թե՛ պետական հատվածի ներկայացուցիչները, և որոնք բխում են պետական հատ-

4 Ընտրության դիտորդների համար առանձնակի կարևորություն ունեցող հարցերը կարելի է գտնել փաստաթղթի հավելվածում:

վածի աշխատակազմի, ֆինանսների, հատկացումների հանդեպ նրանց ունեցած հսկողությունից և հանրային շենքերի նրանց հասանելի լինելուց: Այն նաև ընդգրկում է ռեսուրսներ, որոնք ստանում են հեղինակության կամ հանրային ներկայության ձև, որոնք բխում են նրանց ընտրված ներկայացուցիչներ կամ պետական պաշտոնատար անձինք լինելու հանգամանքից և որոնք կարող են վերածվել քաղաքական աջակցության կամ օժանդակության այլ ձևերի»:[5]

Ընդհանուր առմամբ, ցանկալի է ստուգաթերթիկը լայնորեն կիրառել ընտրական ամբողջ ցիկլի ընթացքում: Վարչական ռեսուրսների չարաշահիման արգելքն ուղղակիորեն առնչվում է ընտրական գործընթացներում չեզոքությանը և անկողմնակալությանը, վարչական ռեսուրսների հարցում տարբեր թեկնածուների և կուսակցությունների հանդեպ հավասար վերաբերմունքին, բոլոր շահագրգիռ կողմերի, այդ թվում՝ գործող պաշտոնատար անձանց-թեկնածուների համար խաղի հավասար կանոններին:

5 Տես Վենետիկի հանձնաժողովի «Ընտրական գործընթացների ընթացքում վարչական ռեսուրսների չարաշահման մասին զեկույցը» (16-ը դեկտեմբերի 2013թ.), CDL-AD(2013)033, պարբ. 12: Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի «Ընտրական գործընթացների ժամանակ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու և դրան արձագանքելու համատեղ ուղեցույցը» (14-ը մարտի 2016թ.), CDL-AD(2016)004, պարբ. 9:

Հետևաբար ամենահավանական ժամանակահատվածը, երբ չարաշահումը կարող է ի հայտ գալ, ընտրարշավն է (մասնավորապես՝ պետության և կուսակցության միջև բաժանարար գծերի ոչ հստակ լինելու դեպքում)՝ ընտրարշավի նպատակներով գործող պաշտոնատար անձանց կողմից մարդկային ռեսուրսների (քաղաքացիական ծառայողներ, պետական աշխատողներ) կամ իր ֆինանսական և նյութական ռեսուրսների օգտագործման (ծառայողական մեքենաներ, հանրային տարածքներ, հեռահաղորդակցություն) և ընտրարշավի ու պաշտոնեական պարտականությունները խառնելու, (պետական հատվածի) աշխատողների և քաղաքացիական ծառայողների վրա ճնշում գործադրելու, ընդդիմադիր կուսակցությունների ընտրարշավը խոչընդոտելու, գործող պաշտոնատար անձին ոչ համաչափ ուշադրություն հատկացնելու (մասնավորապես՝ պետական լրատվամիջոցների և հանրային հեռարձակման ծառայությունների կողմից) միջոցով: Ավելին, խնդիրներ կարող են առաջանալ նաև ընտրության օրը, երբ ընտրողների վրա կարող է գործադրվել անհարկի ճնշում: Վարչական ռեսուրսների չարաշահման ավելի ընդհանուր բնույթի խնդիր է բողոքարկման արդյունավետ մեխանիզմների բացակայությունը, ոչ համարժեք կամ ոչ համաչափ պատժամիջոցները, օրենքի ոչ պատշաճ կիրառումը:

Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեի կողմից Կոնգրեսին տրված տեղական և տարածքային ընտրություններում դիտորդական առաքելության մանդատի համաձայն՝ (Կանոնադրական բանաձև CM/Res(2011)2) հատուկ ուշադրություն է տրվում ամենացածր տեղական մակարդակին: Այս առումով պետական ռեսուրսների չարաշահման դեպքերը տեղական և տարածքային մակարդակում ունեն իրենց առանձնահատուկ բնութագրիչները, և հաշվի առնելով տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների՝ իրենց համայնքի հետ ունեցած հատուկ կապը՝ չարաշահման դեպքերն ավելի մեծ հավանականություն ունեն դրսևորվելու:

Մի կողմից, տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչներն ունեն մի շարք գործառույթներ, որոնք հնարավոր են դարձնում չարաշահումների որոշակի տեսակներ, ինչպես օրինակ՝ գոտիավորման, հողօգտագործման կամ գնումների պայմանագրերի մասին որոշումները: Նրանք ունեն հատուկ պարտականություններ իրենց հաշվետու տեղական ինքնակառավարման մարմնի աշխատակազմի առջև: Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչները սովորաբար համայնքում ունեն նաև անձնական կապեր:

Մյուս կողմից, ընտրարշավի ժամանակ և դրանից հետո տեղական ընտրված ներկայացուցիչները և(կամ) քաղաքացիական/համայնքային ծառայողները հաճախ ունեն ընտրություններին առնչվող գործառույթներ (որպես ընտրական հանձնաժողովի անդամ կամ ավելի ընդհանուր՝ ընտրությունների կազմակերպում), ինչը կարող է նրանց դարձնել չարաշահումներին ավելի հակված: Ավելին, տեղական և տարածքային ընտրությունները սովորաբար ավելի քիչ են լուսաբանվում, քան համապետական ընտրությունները և հետևաբար ավելի քիչ են ենթարկվում հանրության հսկողությանը (միջազգային դիտորդների, լրատվամիջոցների և այլոց կողմից) ու հնարավոր է ավելի խոցելի լինեն վարչական ռեսուրսների չարաշահման առումով, ինչը պահանջում է հատուկ ուշադրություն տեղական և տարածքային ընտրություններին և կենտրոնացում դրանց վրա:

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեմ պայքարում տեղին է չարաշահման ավելի ընդհանուր և վերացական հավանականությունը կամ հնարավորությունը տարանջատել չարաշահման կոնկրետ դեպքերից: Մյուս կողմից, չարաշահման կոնկրետ դեպքերի հետ առնչվելիս հարկ է նույնականացնել այդ կոնկրետ դեպքերը և գնահատել նման չարաշահման լրջությունը: Ստուգաթերթիկի տարբեր բաժին-

ներում անդրադարձ կա այս երկու բնագավառներին: Ավելի կոնկրետ՝ ստուգաթերթիկի նպատակն է նախ նույնականացնել օրենսդրական դաշտի և դրա կիրառման հետ կապված ռիսկերի ընդհանուր ոլորտները (լայն իմաստով) (բաժիններ Ա և Բ): Ապա, ներկայացվում է չարաշահման առանձին դեպքերը նույնականացնելու և դրանց լրջությունը որակելու չափորոշիչների ցանկ (բաժին Գ): Վերջում առաջարկվում են վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխարգելելու գործողություններ և միջոցառումներ, որոնք հատուկ կենտրոնանում են տեղական մակարդակում կանխարգելիչ գործունեության վրա (բաժին Դ):

Ա. Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների չարաշահմանն առնչվող ընդհանուր ռիսկերի ոլորտները՝ հատուկ ուշադրություն դարձնելով օրենսդրական դաշտին:

1. Հավատարիմ մնալ իրավունքի գերակայության և մարդու հիմնարար իրավունքների ու ազատությունների սկզբունքներին, ինչպես նաև իրական ժողովրդավարական ընտրությունների այլ նախապայմաններին:

Ընդհանուր պահանջները, այդ թվում՝ իրավունքի գերակայության և մարդու հիմնարար իրավունքների ու ազատությունների սկզբունքներին հավատարիմ մնալը, անհրաժեշտ են վարչական ռեսուրսների չարաշահումների խնդիրը կարգավորելու համար: Դրանք երաշխիքներն ապահովում են զսպումներ և հակակշիռներ, ինչպես նաև հսկողություն պետական իշխանությունների հանդեպ: Այդպիսով, դրանք ռեսուրսների չարաշահումից պաշտպանող մեխանիզմ են: Լրացուցիչ պահանջներ են քաղաքացիական ծառայողների, պետական աշխատողների և (կիսա-)պետական կազմակերպությունների պարտադիր անկողմնակալությունը և չեզոքությունը, ինչպես նաև հավասարության և խտրականության բացառ-

ման սկզբունքների պահպանումը: Պաշտպանական այս մեխանիզմները հավասարապես կարևոր են թե՛ համապետական, թե՛ տեղական և տարածքային մակարդակներում: Պետության հավատարմությունը նշված սկզբունքներին և երաշխիքներին ինքնին հանդիսանում է ընտրությունների ընթացքում վարչական ռեսուրսների չարաշահման ի հայտ գալու հավանականության ցուցիչ:

ԻՐԱՎԻՃԱԿԸ ԳՆԱՀԱՏԵԼՈՒ ՈՒՂԵՆԻՇՆԵՐ

Իրավունքի գերակայություն:[6]

- Արդյո՞ք գոյություն ունեն պետական իշխանությունների կամայականությունից և իշխանության չարաշահումից պաշտպանող իրավական երաշխիքներ:

6 Սույն զեկույցը դիտարկում է այն ոլորտները, որոնք առանձնակի կարևորություն ունեն վարչական ռեսուրսների չարաշահման առումով, օրինակ՝ իշխանության չարաշահման կանխարգելման վրա: Այլ ոլորտների շարքում են, օրինականությունը, իրավական որոշակիությունը, հավասարությունը, խտրականության բացառումը և արդարադատության մատչելիությունը: Տես Եվրոպայի խորհուրդ, Վենետիկի հանձնաժողով, Իրավունքի գերակայության ստուգաթերթիկ, 2016թ.

- Ո՞րն է այդ երաշխիքների աղբյուրը (Սահմանադրություն, ընդհանուր/հատուկ օրենսդրություն, օրենք, նախադեպային իրավունք):

- Արդյո՞ք օրենքը նախատեսում է հայեցողական լիազորությունների հստակ օրենսդրական սահմանափակումներ կամ արգելքներ, մասնավորապես, երբ դրանք գործադիր իշխանության վարչարարությունն է (ընտրական գործընթացներում հնարավոր արգելքներն ընդգրկում են ընտրությունների կազմակերպման մարմինների անդամների նշանակման ընթացքում շահերի բախումը կանխարգելող երաշխիքներ, ընտրարշավի միջոցառումների համար թույլատրված տարածքների հատկացման և հանրահավաքների թույլատրման հստակ ընթացակարգեր, ընտրարշավի համար վարչական ռեսուրսների հատկացման և բոլոր թեկնածուների համար լրատվամիջոցների հավասար հասանելիության մանրամասն չափորոշիչներ):

- Արդյո՞ք գործում են օրենսդրական դրույթները կիրառելու հստակ և հասկանալի ընթացակարգեր:

- Երբ պետական իշխանություններին տրված են հայեցողական լիազորություններ, գոյություն ունի՞ այդ լիազորությունների կիրառումը դատական կարգով բողոքարկելու հնարավորություն:

- Արդյո՞ք պետական իշխանություններից պահանջվում է ներկայացնել իրենց որոշումների պատշաճ հիմնավորումներ, մասնավորապես, երբ դրանք ազդում են անհատների իրավունքների վրա:

Քաղաքական ազատություններ

- Արդյո՞ք երաշխավորված են մարդու հիմնական իրավունքները, օրինակ՝ ազատ արտահայտվելու, հավաքների և միավորումների ազատության իրավունքները:

- Ո՞րն է այս երաշխիքների աղբյուրը (Սահմանադրություն, ընդհանուր/հատուկ օրենսդրություն):

- Ի՞նչ հանգամանքներում կարող են սահմանափակվել այդ ազատությունները:

- Գոյություն ունե՞ն քաղաքացիական ծառայողների և(կամ) պետական աշխատողների այդ իրավունքների սահմանափակումներ:

- Ինչպե՞ս կարող է անհատը բողոքարկել իր իրավունքների սահմանափաման դեպքերը:

Պետական և կիսապետական հատվածների անկողմնակալություն և չեզոքություն

- Արդյո՞ք օրենսդրական դաշտը հստակ չափորոշիչներ և ընթացակարգեր է սահմանում ընտրական տարածքների սահմանները որոշելու համար: Օրենքի դրույթները երաշխավորո՞ւմ են, որ սահմանների որոշման գործընթացը լինի բաց, թափանցիկ և փոխհամաձայնության վրա հիմնված:

- Արդյո՞ք օրենսդրական դաշտն անկողմնակալ գործելու պահանջներ է սահմանում քաղաքացիական ծառայողների և պետական աշխատողների համար (ընդհանրապես և, մասնավորապես, ընտրական գործընթացների ժամանակ):

- Գոյություն ունե՞ն քաղաքացիական ծառայողների և պետական աշխատողների կողմից քաղաքական կուսակցություններին կամ թեկնածուներին աջակցելու արգելքներ:

- Գոյություն ունեն ընտրությունների ընթացքում քաղաքացիական ծառայողների և պետական աշխատողների դերակատարման արգելքներ (ընտրական հանձնաժողովներ):

- Արդյոք օրենսդրական դաշտն ապահովում է պետական և կիսապետական կազմակերպությունների (օրինակ՝ պետական լրատվամիջոցների) հավասար մոտեցումը բոլոր քաղաքական կուսակցություններին կամ թեկնածուներին:

- Օրենսդրական դաշտը սահմանում է պետական լրատվամիջոցների և հանրային հեռարձակման ծառայությունների կողմից ընտրարշավների հավասարակշռված լուսաբանման պահանջ:

- Արդյոք օրենսդրական դաշտն ապահովում է ընտրությունների կազմակերպման ու անցկացման համար պատասխանատու անձանց, դատավորների, դատախազների, ոստիկանության և զինված ուժերի չմասնակցելը ընտրական քարոզարշավին:

2. Բոլոր տեսակի, այդ թվում՝ տեղական և տարածքային ընտրությունների համար կարևոր միջազգային չափանիշներ և գործիքներ

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեմ պայքարելու հարցում միջազգային գործիքներին հետևելը հնարավոր չարաշահումից պաշտպանվելու ևս մեկ երաշխիք է: Միջազգային պայմանագրերը վավերացնելու միջոցով պետությունն ընդունում է միջազգային իրավապարտադիր չափանիշները: Անհամապատասխանության դեպքում պետությունը պատասխանատվություն է կրում:

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեմ պայքարին վերաբերող չափանիշներ կան համաշխարհային և տարածքային պայմանագրերում (այսպես կոչված «կոշտ իրավունք»): Կարևոր է իմանալ՝ պետությունը վավերացրե՞լ է Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային կոնվենցիան (անգլ.՝ ICCPR) կամ Մարդու իրավունքների մասին եվրոպական կոնվենցիան (ՄԻԵԿ, անգլ.՝ ECHR) և վերջինիս թիվ 1 Արձանագրությունը, որը սահմանում է արդար ընտրությունների և քաղաքական մասնակցության իրավունքի համապատասխան չափանիշներ: Պետությունների համար ավելի կոնկրետ պարտավորու-

թյունները սահմանվում են օրինակ՝ Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիայով (ՄԱԿԴԿ, անգլ.՝ UNCAC), Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիայով (ETS No 173) և Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիայով (ETS No 174): Տեղական և տարածքային մակարդակի համար լրացուցիչ չափանիշներ է սահմանում Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի լրացուցիչ արձանագրությունը:

Լրացուցիչ կարևոր փաստաթղթերից են կազմված «փափուկ իրավունքի» գործիքները, որոնց թվում են միջազգային կազմակերպությունների շրջանակներում պետությունների ստանձնած քաղաքական հանձնառությունները (օրինակ՝ ԵԱՀԿ Կոպենհագենյան փաստաթուղթը կամ Եվրոպայի խորհրդի «Քաղաքական կուսակցությունների և ընտրական քարոզարշավների կամ լրատվամիջոցների լուսաբանման ֆինանսավորման հարցերում կոռուպցիայի դեմ պայքարի ընդհանուր կանոնների մասին» հանձնարարականները): Նույնքան կարևոր են Վենետիկի հանձնաժողովի «Ընտրական գործընթացներում բարեխիղճ գործելակերպի վերաբերյալ կանոնագիրքը», Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի «Ընտրական գործընթացների ժամանակ վարչա-

կան ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու և դրան արձագանքելու համատեղ ուղեցույցը», Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի «Քաղաքական կուսակցությունների գործունեությունը կարգավորելու ուղեցույցերը», ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի «Քարոզարշավի ֆինանսավորման վերահսկման ձեռնարկը»:

Թեպետ այս փաստաթղթերն իրավապարտադիր գործիքներ չեն, դրանք «փափուկ իրավունքի» համոզիչ չափանիշներ են: Եվ չնայած, որ այս չափանիշներին չհետևելու դեպքում պետությունը պատասխանատվության չի ենթարկվում, «փափուկ իրավունքի» չափանիշները պարունակում են քաղաքական հանձնառություններ և լավագույն գործելակերպի օրինակներ, որոնք ուղղություն են տալիս համապատասխան ոլորտներում:[7]

Այսպիսով, պետության կողմից այդ չափանիշները և լավագույն գործելակերպի օրինակներն ընդունելու աստիճանը վարչական ռեսուրսնե-

7 Նշենք, որ, մասամբ, փաստարկ է ներկայացվել, որ համապատասխան փաստաթղթերը կամրագրեն գոյություն ունեցող սովորութային իրավունքը (տես F. Evers, 'OSCE Election Observation. Commitments, Methodology, Criticism', 15 OSCE Yearbook 2009, 235, 236; C. Binder, Anything New Since the End of the Cold War? or International Law Goes Domestic: International Electoral Standards and Their Legitimacy, 27 Anuario Espanol de Derecho internacional 2011, 437, 457):

րի չարաշահման դեմ պայքարելու իր հանձնառության ցուցիչ է:

ԻՐԱՎԻՃԱԿԸ ԳՆԱՀԱՏԵԼՈՒ ՈՒՂԵՆԻՇՆԵՐ

Պետության լոյալությունը միջազգային իրավապարտադիր իրավական գործիքներին, այդ թվում՝ վարչական ռեսուրսների չարաշահման խնդիրը կարգավորելու չափանիշները

Արդյոք պետությունները վավերացրել են հետևյալ միջազգային պայմանագրերը և այդպիսով պարտավորվել հետևել ամրագրված չափանիշներին:[8]

---

8 Pacta sunt servanda (համաձայնությունները պետք է պահպանվեն, «Միջազգային պայմանագրերի իրավունքի մասին Վիեննայի կոնվենցիա» [VCLT], հոդված 26) սկզբունքը ենթադրում է, որ պետությունը չի կարող վկայակոչել ներպետական օրենսդրությունը որպես միջազգային պայմանագիրը չկատարելու(VCLT, հոդ. 27) կամ միջազգային սովորութային իրավունքը չհարգելու հիմնավորում: Թեպետ չկան կոնկրետ պարտավորություններ ինչպես միջազգային իրավունքը պետք է կիրառվի ներպետական իրավակարգում, սակայն միջազգային պարտավորություններն իրավապարտադիր են այն իմաստով, որ դրանք չկատարելը պետության համար առաջացնում է պատասխանատվություն: Իր (ոչ իրավապարտադիր) պարտականությունները չկատարելն առաջացնում է պետության քաղաքական պատասխանատվության հարցը (տես ԵԱՀԿ Կոպենհագենի փաստաթուղթը):

Միջազգային պայմանագրեր/«Կոշտ իրավունքի» չափանիշներ

- Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային կոնվենցիան (հոդված 25, քաղաքական կյանքին մասնակցելու իրավունք),
- ՄԻԵԿ (հոդված 6/արդար դատաքննություն), ՄԻԵԿ-ի 1-ին արձանագրության 3-րդ հոդված (ազատ ընտրությունների իրավունք),
- Միավորված ազգերի կազմակերպության Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիա (հոդված 7,17 և 19 (գործառույթների չարաշահում)),
- Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիա (ETS No 173),
- Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիա (ETS No 174),
- Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի լրացուցիչ արձանագրությունը տեղական իշխանության գործերին մասնակցելու իրավունքի մասին (CETS No. 207)

Պետության հավատարմությունը «փափուկ իրավունքի» չափանիշներին

Պետությունները ստանձնել են հետևյալ գործիքները կիրառելու քաղաքական պարտավորություն:

- 1990թ. ԵԱՀԿ Կոպենհագենյան փաստաթուղթ,
- Եվրոպայի խորհրդի «Քաղաքական կուսակցությունների և ընտրական քարոզարշավների կամ լրատվամիջոցների լուսաբանման ֆինանսավորման հարցերում կոռուպցիայի դեմ պայքարի ընդհանուր կանոնների մասին» հանձնարարականներ,
- «Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության եվրոպական վարքականոն» (թիվ 60(1999) հանձնարարական),
- Կոնգրեսի «Տեղական և տարածքային ընտրություններում առաջադրվելու մասին» հանձնարարական թիվ 375(2015) և «Ընտրված ներկայացուցիչների պաշտոնավարման պայմանների մասին» հանձնարարական թիվ 383 (2015),

- Կոնգրեսի «Տեղական և տարածքային մակարդակներում կոռուպցիան կանխելու և հանրային էթիկան խրախուսելու գործողությունների ճանապարհային քարտեզ»,

- Կոնգրեսի «Ընտրական գործընթացների ժամանակ վարչական ռեսուրսների չարաշահման մասին բանաձև. Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների և պետական պաշտոնատար անձանց դերը» RES402(2016),

- Վենետիկի հանձնաժողովի «Ընտրական գործընթացներում բարեխիղճ գործելակերպի վերաբերյալ կանոնագիրք»,

- Վենետիկի հանձնաժողովի «Քաղաքական կուսակցությունների ոլորտում բարեխիղճ գործելակերպի վերաբերյալ կանոնագիրք»,

- Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի «Ընտրական գործընթացների ժամանակ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու և դրան արձագանքելու համատեղ ուղեցույց»,

- Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի «Քաղաքական կուսակցությունների գործունեությունը կարգավորելու ուղեցույցներ»,
- ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի «Ընտրարշավի ֆինանսավորման վերահսկման ձեռնարկ»

3. **Ինչպիսի՞ն է միջազգային իրավունքի և ներպետական օրենսդրության միջև փոխհարաբերությունը:**

Բացի համապատասխան միջազգային չափանիշներից և լավագույն գործելակերպից, կոնկրետ պետությունում վարչական ռեսուրսների չարաշահմանն առնչվող ռիսկային ընդհանուր ոլորտները բացահայտելու և գնահատելու համար առանձնակի կարևորություն ունի միջազգային իրավունքի և տեղական օրենսդրության միջև փոխհարաբերությունը:

Համապատասխանաբար, պետք է հաշվի առնել վարչական ռեսուրսների չարաշահման վերաբերյալ միջազգային չափանիշների և լավագույն գործելակերպի համապատասխանությունը ազգային մակարդակում: Արդյո՞ք ներպետական օրենսդրությունն ապահովում է միջազգային գործիքների արդյունավետ կիրառումը ազգային մակարդակում:

ԻՐԱՎԻՃԱԿԸ ԳՆԱՀԱՏԵԼՈՒ ՈՒՂԵՆԻՇՆԵՐ

- Արդյոք ներպետական իրավական համակարգն ապահովում է համապատասխանություն վերաբերելի իրավապարտադիր միջազգային գործիքների/«կոշտ իրավունքի» չափանիշների պահանջներին, որոնք կարևոր են վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեպքերի համատեքստում (օրինակ՝ ՄԱԿԴԿ):

- Արդյոք ներպետական օրենքներն ապահովում են վերաբերելի միջազգային երաշիքների կիրառումը (օրինակ՝ ՄԱԿԴԿ-ի 19-րդ հոդվածի պահանջի համաձայն քրեականացվել է պաշտոնատար անձի կողմից անհարկի առավելություն ստանալու նպատակով գործառույթները դիտավորությամբ չարաշահելը):

- Արդյոք պարտադիր իրավական ուժ չունեցող միջազգային գործիքները/«փափուկ իրավունքի» գործիքները (օրինակ՝ 1990թ. Կոպենհագենյան փաստաթուղթը) դերակատարում ունեն ներպետական քաղաքական դիսկուրսում (դրանց հղում կատարվում է, օրինակ, խորհրդարանական բանավեճերում):

- Ի՞նչ կարևորություն ունեն «փափուկ իրավունքի» փաստաթղթերը (օրինակ՝ Վենետիկի հանձնաժողովի «Ընտրական գործընթացներում բարեխիղճ գործելակերպի վերաբերյալ կանոնագիրքը»), որոնք ուղղորդում են և ապահովում լավագույն գործելակերպի օրինակներ ներպետական մակարդակում վարչական ռեսուրսների չարաշահման վերաբերյալ (օրինակ՝ նախարարական մակարդակում դրանց հողում կատարվո՞ւմ է որպես վերաբերելի չափանիշների):

4. **Ինչպե՞ս է ներպետական օրենսդրական դաշտը կարգավորում վարչական ռեսուրսների չարաշահման խնդիրը:**

Ներպետական օրենսդրական դաշտում վարչական ռեսուրսների չարաշահման կարգավորումը կարող է լինել ուղղակի կամ անուղղակի:[9] Մի կողմից, օրենքները կարող են ուղղակի նախատեսել վարչական ռեսուրսների չարաշահման ընդհանուր արգելք: Այս դեպքում դա արվում է հատուկ ուշադրության արժա-

9 Տես Վենետիկի հանձնաժողով, «Տարբեր պետությունների ներպետական օրենքներում վարչական ռեսուրսների չարաշահման խնդրի կարգավորման վերաբերյալ զեկույց» (2013թ): Այս զեկույցում Վենետիկի հանձնաժողովը տարբերակում է ուղղակի և անուղղակի կարգավորման միջև, որը նաև կիրառվում է այս փաստաթղթում:

նացնելով ընտրարշավը: Նույն կերպ հնարավոր է հասցեագրել հնարավոր չարաշահման առանձին դեպքեր, օրինակ՝ ընտրակաշառքի արգելքը կամ շահերի բախումից խուսափելու նպատակով քարոզարշավին անձանց որոշակի խմբերի (օրինակ՝ քաղաքացիական ծառայողներին, պետական աշխատողներին) մասնակցության սահմանափակումները:

Բացի այդ, ներպետական օրենսդրության մեջ կարելի է ներառել անուղղակի դրույթներ, որոնք ուղղված են վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեպքերին հակազդելուն, օրինակ՝ երաշխիքներ ապահովելու միջոցով (օր.՝ սահմանելով բոլոր թեկնածուների համար հավասար պայմաններ ապահովելու պահանջ կամ, ընդհանրապես, պատժամիջոցներ նախատեսելով ընտրական հանձնաժողովների կողմից ծառայողական պարտականությունների խախտման դեպքերի համար), որոնք կարևոր են ցանկացած չարաշահումից պաշտպանելու համար: Բնականաբար, ուղղակի և անուղղակի կարգավորումները կարող են համադրվել:

Վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելուն ուղղված օրենսդրական համապատասխան դրույթները (ուղղակի և անուղղակի) վերաբերում են ընտրական ցիկլի/գործընթացի բոլոր փուլերին, ընտրություններին առաջադր-

վելու կանոններին, ընտրական քարոզարշավին, ընտրության օրվան և հետընտրական փուլին: Այդ դրույթներն անդրադառնում են առանձին խմբերի՝ ընտրողներին, քաղաքացիական ծառայողներին, քաղաքական գործիչներին, զինված ուժերին կամ ոստիկանությանը, և հատուկ կարգավորումներ պարունակում լրատվամիջոցների կամ քարոզարշավի և կուսակցությունների ֆինանսավորման համար:

Որպես այլընտրանք, վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կարելի է նաև հասցեագրել կամավոր վարքականոնների և ինքնակարգավորման միջոցով: Կարևորագույն հարցը հետևյալն է՝ արդյո՞ք կան համարժեք պարտավորություններ և արդյո՞ք համապատասխան շահագրգիռ կողմերը կատարում են այդ պարտավորությունները:[10]

10 Համապատասխանաբար տես Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի համատեղ ուղեցույցի պարբ. 1.7

ԻՐԱՎԻՃԱԿԸ ԳՆԱՀԱՏԵԼՈՒ ՈՒՂԵՆԻՇՆԵՐ

Ներպետական օրենսդրության ընդհանուր դրույթները

- Գոյություն ունի՞ (ունե՞ն) կոնկրետ վարչական ռեսուրսի չարաշահման մասին գրված օրենք(ներ) կամ դրույթներ:

- Արդյո՞ք երաշխավորված է օրենքի(-ների) կայունությունը (վարչական ռեսուրսների չարաշահման մասին օրենքները կայո՞ւն են այն իմաստով, որ դրանցում փոփոխություն է կատարվում միայն «ազնիվ նախազգուշացման» պարագայում):[11]

- Արդյո՞ք երաշխավորված է օրենքի(-ների) հասանելիությունը շահագրգիռ անձանց համար (օրենսդրական ակտերը հրապարակվո՞ւմ են մինչև դրանց ուժի մեջ մտնելը, դրանք հեշտ հասանելի՞ են, այսինքն՝ անվճար են համանացանցում/պաշտոնական տեղեկագրի միջոցով):

---

11 Համապատասխանաբար տես Վենետիկի հանձնաժողովի «Ընտրական գործընթացներում բարեխիղճ գործելակերպի վերաբերյալ կանոնագիրքը» II.2.բ., «Վենետիկի հանձնաժողովի «Ընտրական գործընթացներում բարեխիղճ գործելակերպի վերաբերյալ կանոնագրքի մեկնաբանական հուշագիրը ընտրական իրավունքի կայունության մասին» (CDL-AD(2005)043):

- Իրավական դաշտը հստակ և կանխատեսելի կերպով կարգավորում է՝ ինչն է թույլատրված և ինչն է արգելված ընտրական գործընթացների տարբեր փուլերում (երաշխավորվում է օրենքի միատեսակ կիրառումը չարաշիման տարբեր դեպքերում):

Ուղիղ կարգավորումներ համապատասխան ներպետական օրենքներում[12]

- Գոյություն ունի՞ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու ընդհանուր իրավական կարգավորում (արդյո՞ք նման արգելքը կիրառելի է ընտրական ամբողջ ցիկլի, թե՞ միայն ընտրական քարոզարշավի ժամանակ):

- Գոյություն ունե՞ն դրույթներ, որոնք ապահովում են քաղաքացիական ծառայողների, պետական աշխատողների, պաշտոնատար անձանց և նման խմբերի (դատավորների, զինվորականների և այլն) չեզոքությունն ընտրական գործընթացների ժամանակ (նրանք պատշաճ կերպով պաշտպանվա՞ծ են ճնշումներից): Ընտրական օրենսգրքում կա՞ն դրույթներ, որոնք կանխում են պետա-

12 Այսուհետ նշված զանազան տարբերակները կարող են կիրառվել համադրությամբ:

կան գույքի և տարածքների ապօրինի օգտագործումը:

- Ինչ վերաբերում է քաղաքացիական ծառայության չեզոքությանը՝ կմն շահերի բախման մասին կանոններ, որոնք երաշխավորում են հանրային շահերի գերակայությունը մասնավոր շահերի հանդեպ:

- Օրենքը սահմանում է ընտրություններում թեկնածուների առաջադրվելու պայմաններ, որոնք բացառում են անձանց որոշակի խմբերի (քաղաքացիական ծառայողներ, պետական աշխատողներ) դեպքում շահերի բախումը (օր.՝արդյոք պաշտոնական գործառույթների իրականացումը թույլ չի տալիս կանխել շահերի բախումը, նախատեսված են համապատասխան միջոցներ, օրինակ՝ հրաժարականը, սեփական հաշվին արձակուրդը կամ պաշտոնից ժամանակավոր ազատումը):

- Ընտրարշավի դեպքում կամ թեկնածուների համար հավասար պայմաններ ապահովելու նպատակով քաղաքացիական ծառայողների և պետական պաշտոնատար անձանց քարոզարշավի միջոցառումներին

մասնակցելու կամ գործող պաշտոնատար անձանց/թեկնածուներին աջակցելու արգելք:

- Ապահովված է հստակ բաժանում պետության և քաղաքական կուսակցությունների միջև: Ավելի հստակ՝ կամն բազմակուսակցական համակարգ, քաղաքական կուսակցությունների հանդեպ հավասար վերաբերմունք և պետական ու կուսակցական բյուջեների տարանջատում ապահովող դրույթներ:

- Կամն ընտրողներին պաշտպանող դրույթներ (կանխելու նրանց վրա գործադրվող ճնշումը, ընտրական քարոզարշավի ընթացքում և ընտրության օրը նվերների տեսքով կաշառքները և այլն):

Անուղղակի կարգավորումներ համապատասխան ներպետական օրենքներում[13]

- Օրենքները, ընդհանուր առմամբ, ապահովում են ընտրական գործընթացի բարեվարքությունը և երաշխավորում են թեկնածուների և կուսակցությունների համար հավասար հնարավորություններ (ընտրական հակառակորդներն օգտվում են հավասար պայմաններից):

- Գոյություն ունի՞ կաշառքը և կոռուպցիան արգելող ընդհանուր դրույթ (օրինակ՝ ընտրողներին ապօրինի արտոնություններ կամ պետական հատվածում զբաղվածության խոստումներ տալու արգելքը):

- Օրենսդրության մեջ կա՞ ազդարարներին ահաբեկումից ու հետապնդումից պաշտպանող դրույթ:

- Գոյություն ունի՞ ազատ և անկախ մթնոլորտում քարոզարշավի իրականացումը կարգավորող համարժեք իրավական դաշտ:

---

13 Ներկայացված հարցերն ընտրվել են որպես օրինակ: Բնականաբար դրանք կարող են կիրառվել համադրությամբ: Բացի այդ, կարող են գոյություն ունենալ այստեղ չնշված վերաբերելի այլ արգելքներ:

- Գոյություն ունե՞ն կուսակցության և ընտրարշավի ֆինանսավորման կանոններ (համապատասխան երաշխիքները կարող են ընդգրկել թափանցիկության պահանջներ, անկախ մարմինների կողմից աուդիտներ և այլն):

- Օրենքներն ապահովո՞ւմ են պետական լրատվամիջոցների և հանրային հեռարձակման ընկերությունների չեզոքությունն ընտրական քարոզարշավի ժամանակ:

- Օրենքները ապահովո՞ւմ են բոլոր քաղաքական կուսակցությունների և թեկնածուների համար պետական լրատվամիջոցների անարգել և խտրականությունից զերծ հասանելիությունը (լրատվամիջոցների հասանելիությունը կարելի է ապահովել խիստ և համաչափ հավասարության հիմքերով):

- Ընտրական հանձնաժողովների անդամների կողմից պաշտոնական դիրքի չարաշահումները ենթակա՞մ են պատժամիջոցների:

- Գոյություն ունի՞ հատուկ կարգավորում, որի նպատակն է կանխել վարչական ռեսուրսների չարաշահումը տեղական

և տարածքային մակարդակում (օր.՝ օրենքները պահանջում են համայնքներում քաղաքացիական ծառայողների և համայնքային աշխատողների չեզոքություն):

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման խնդրի կարգավորումը վարքականոններով և ինքնակարգավորման մեխանիզմներով[14]

- Գոյություն ունի՞ վարքականոն, որը կարգավորում է վարչական ռեսուրսների չարաշահման խնդիրը:
- Որքա՞ն մանրամասն են նշված վարքականոնները:
- Գոյություն ունե՞ն (ոչ ֆորմալ) պատժամիջոցներ, որոնք գործադրվում են խախտման դեպքերում (հանրային նախազգուշացում, կարգապահական նորմեր): Վարքականոնի կիրառումը ինչ-որ կերպ մշտադիտարկվո՞ւմ է:

14 Բացի համապատասխան ներպետական օրենսդրական դրույթից, վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեմ պայքարելու արդյունավետ միջոցներ կարող են լինել (ոչ իրավապարտադիր) վարքականոնները և կամավոր ինքնակարգավորումը:

- Կառավարման ոլոր մակարդակում են կիրառվում նման վարքականոնները և ինքնակարգավորման միջոցները (համապետական, տարածքային, տեղական և այլն):

Բ. Իրավական դաշտի կիրառումը, իրավական պաշտպանության ընդհանուր միջոցները և պատժամիջոցները

Բավարար չէ, որ պետությունը վավերացրել է վերաբերելի միջազգային պայմանագրերը և քաղաքական պարտավորություններ ստանձնել, իսկ ներպետական օրենքներով սահմանվել են վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեմ կանոններ (ուղղակի կամ անուղղակի կերպով): Կարևոր խնդիր է, բնականաբար, ընտրական գործընթացի բոլոր փուլերում համապատասխանությունը վերաբերելի երաշխիքներին: Հետևաբար, պետք է պատշաճ կիրառել և հարկադրել ներպետական օրենքները:

Վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխող ներպետական օրենքների իրավակիրառումը և համապատասխանությունը դրանց դրույթներին պահանջում են վերաբերելի օրենքների անկողմնակալ և ոչ խտրական կի-

ռառում՝ վերաբերելի բոլոր ոլորտներում (ընտրողների գրանցում, թեկնածուների գրանցում, ընտրական քարոզարշավ, կուսակցություններ-ի և քարոզարշավի ֆինանսավորում, լրատվամիջոցներ, ընտրության օր) տարբերություն չդնելով գործող պաշտոնատար անձանց և այլ թեկնածուների, իշխող և ընդդիմադիր կուսակցությունների միջև: Պատշաճ վարքն ուղղորդելու համար ենթադրվում են նաև հստակ կանոններ և չափորոշիչներ (բաց և թափանցիկ ընթացակարգեր), ինչպես նաև թափանցիկության ավելի ընդհանուր պահանջներ: Կարևորություն ունեն նաև անկախ մշտադիտարկման և աուդիտի ինստիտուտները, որոնց նպատակն է բացահայտել պաշտոնեական դիրքի չարաշահման դեպքերը, հատկապես՝ քարոզարշավի ու քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորման և լրատվամիջոցների մատչելիության ոլորտներում:

Վերջապես հարկ է դիտարկել վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեպքերի բողոքարկման արդյունավետ մեխանիզմների և խախտումների խնդրով զբաղվող անկախ ու անկողմնակալ մարմինների հասանելիության հարցը: Կարևոր է նաև համարժեք, համաչափ և կանխատեսելի պատժամիջոցների առկայու-

թյունը:[15] Այս բոլոր կանոնները պետք է պատշաճ կերպով կիրառվեն: Այս նկատառումներից ելնելով՝ Բ բաժնում անդրադարձ է կատարվում վերաբերելի ներպետական երաշխիքներն իրականացնելու և դրանց հետ համապատասխանությունն ապահովելու հարցերը:

ԻՐԱՎԻՃԱԿԸ ԳՆԱՀԱՏԵԼՈՒ ՈՒՂԵՆԻՇՆԵՐ

Իրավական դաշտի գործառնությունը

- Արդյո՞ք առկա են հավասար հնարավորություններ և օրենքի առջև հավասարություն (կուսակցությունների/թեկնածուների):
- Արդյունավետ միջոցներ ձեռնարկվա՞ծ են պետական ռեսուրսների չարաշահման դեմ:
- Գոյություն ունե՞ն հայեցողական լիազորությունների չարաշահումը կանխելու, սխալն ուղղելու և պատժելու մեխանիզմներ:

15 Վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու և խնդիրը կարգավորելու համար նույնքան կարևոր են վարույթային երաշխիքները և թափանցիկության պահանջները:

- Արդյոք թեկնածուների գրանցումը կատարվում է ոչ խտրական եղանակով (թեկնածուների համար կամ հավասար պայմաններ):

- Պահպանվո՞ւմ են արդյոք վարչական ռեսուրսների չարաշահման վերաբերյալ քարոզարշավի կանոնները (քարոզարշավի կանոնները հասկացվում են լայն իմաստով և կարող են վերաբերել ընտրարշավի ֆինանսավորման և քարոզարշավի համար տարածքների հատկացման կանոններին, սակայն կարող են նաև պահանջել պետության և քաղաքական կուսակցությունների միջև ընդհանուր բաժանում):

- Գոյություն ունե՞ն ընտրական քարոզարշավին վարչական ռեսուրսներ հատկացնելու հստակ ընթացակարգեր:

- Գոյություն ունե՞ն ընտրարշավի ֆինանսավորման կանոնները կյանքի կոչելու հստակ ուղեցույցներ, որոնք ապահովում են հավասար հնարավորություններ և բացառում խտրականությունը:

- Գոյություն ունե՞ն պետական գնումների հստակ կարգեր (հատկապես ընտրական քարոզարշավների ժամանակ՝ նպատակ

ունենալով կանխել պետական պայմանագրերի հատկացումը անձնական կամ քաղաքական կուսակցության շահերից ելնելով):[16]

- Պահպանվում են արդյոք լրատվամիջոցներին վերաբերող կարգերը (պետական լրատվամիջոցները և հանրային հեռուստատեսությունը/ռադիոն հավասար վերաբերմունք ունեն բոլոր կուսակցությունների և թեկնածուների նկատմամբ: Ընդհանուր առմամբ, երաշխավորված է լրատվամիջոցների համարժեք մատչելիությունը):[17]

- Գոյություն ունե՞ն կուսակցության ներկայացուցիչներին և թեկնածուներին լրատվամիջոցներով ներկայացնելու հստակ և ոչ խտրական ընթացակարգեր:

---

16 Օրինակ, պետք է ապահովել պետական գնումների լիարժեք թափանցիկություն:

17 Նշենք, որ ընտրարշավների հավասար լուսաբանումը լրատվամիջոցների կողմից, ինչպես նաև այս բաժնում մեդիային վերաբերող այլ հարցերը, հնարավոր է գնահատել միայն լրատվամիջոցների մշտադիտարկման արժանահավատ գործընթացների հիման վրա, ինչը ենթադրում է, որ պետությունն ունի համապատասխան ինստիտուտներ, որոնք ունակ են մշտադիտարկել լրատվամիջոցների մատչելիությունը և հավասարությունը:

- Քաղաքական մրցակիցների մասին տրամադրվում է օբյեկտիվ տեղեկատվություն:
- Պատշաճ կերպով կիրառվում են արդյոք ընտրողների վրա ընտրության օրը ճնշում գործադրելու/նրանց կաշառելու փորձերը կանխարգելող օրենքները և նորմերը, կատարվում են դրանց պահանջները:

Թափանցիկ գործելակերպ

- Գոյություն ունեն հաշվետվողականության պարտավորություններ կուսակցությունների և ընտրական քարոզարշավների ֆինանսավորման, ինչպես նաև լրատվամիջոցների մատչելիության առումով:
- Անկախ մարմիններն իրականացնում են վերաբերելի պարտավորությունների համապատասխանության աուդիտ:

Իրավական պաշտպանության միջոցներ, բողոքներ և գանգատներ

- Գոյություն ունի բողոքներն ու գանգատներն արդյունավետ և ժամանակին ուսումնասիրելու համակարգ:

- Մատչելի են արդյոք բողոքարկման անկախ և անկողմնակալ մարմիններ (օր.՝ ընտրական հանձնաժողովներ)՝ չարաշահման դեպքերը դատական կարգով վերջնական բողոքարկելու հնարավորությամբ:

- Արդյոք իրավական պաշտպանության միջոցները տրամադրվում են ժամանակին և պատշաճ կերպով:

Աուդիտներ, վերահսկողություն և մշտադիտարկում

- Գոյություն ունեն վերահսկիչ այլ մարմիններ (օր.՝ օմբուդսնմեն), ում կարելի է ներկայացնել բողոքներ:

- Կուսակցությունների և ընտրական քարոզարշավների ֆինանսավորման[18], ինչպես նաև լրատվամիջոցների մատչելիության ոլորտում գոյություն ունեն անկախ աուդիտի և վերահսկիչ մարմիններ, որոնք մշտա-

18 Փոխկապակցված լրացուցիչ հարց. գոյություն ունեն քաղաքական կուսակցությունների և թեկնածուների կողմից ֆինանսական գործարքների ծագման և նպատակի մասին հաշվետվություններ ներկայացնելու պահանջներ՝ հնարավոր չարաշահման դեպքերի բացահայտմանն օժանդակելու համար:

դիտարկում են ի պաշտոնե[19] վարչական ռեսուրսների չարաշահմանը վերաբերող նորմերի պահպանումը:

- Համապատասխան մարմիններն ունեն բավարար լիազորություններ, ռեսուրսներ և աշխատակազմ՝ աուդիտների և մշտադիտարկման՝ ժամանակին, արդյունավետ և համակողմանի իրականացումն ապահովելու համար:

- Որոշումների թափանցիկ ընդունումը կազմակերպելու և մշտադիտարկումն ավելի արդյունավետ դարձնելու նպատակով ապահովված է աուդիտի, ընտրությունների անցկացման համար պատասխանատու և այլ պատկան մարմինների միջև հաղորդակցությունը և տեղեկատվության փոխանակումը, մասնավորապես՝ տեղական մակարդակում:

- Արդյո՞ք չարաշահման դեպքերը իշխանությունների ուշադրությանը ներկայացնող անձինք (ազդարարները) պատշաճ կերպով պաշտպանված են ահաբեկումից, հե-

19 Համապատասխան ոլորտների շարքում են լրատվամիջոցների հավասար պայմաններով մատչելիությունը, համապատասխանությունը քարոզարշավը և քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորումը կարգավորող նորմերին և այլն:

տապնդումից, աշխատանքից ազատելու վտանգից կամ բռնությունից:

Պատժամիջոցներ և հարկադրում

- Նախատեսված են արդյոք վարչական ռեսուրսների չարաշահումն արգելող նորմերը խախտելու համար համարժեք և կանխատեսելի պատժամիջոցներ (որքանո՞վ են պատժամիջոցները համաչափ կատարված խախտումներին):

- Վարչական ռեսուրսների չարաշահումը համարվո՞ւմ է ընտրական խախտում:

- Չարաշահման մասնակից քաղաքացիական ծառայողները և պետական աշխատողները ենթակա՞ են կարգապահական, վարչական և(կամ) քրեական պատժի:[20]

- Քայլեր ձեռնարկվո՞ւմ են ընտրարշավի նպատակներով վարչական ռեսուրսների չարաշահման և ընտրողներին ճնշելու կամ ահաբեկելու դեպքերը կանխելու, բացահայտելու, քննելու և պատժելու համար:

---

20 Պատժամիջոցները կարող են լինել պաշտոնական նախազգուշացումից մինչև դրամական տուգանք, պետական ֆինանսավորման կրճատումից մինչև քրեական հետապնդում:

- Քրեականացվածծ են արդյոք ընտրարշավի նպատակներով վարչական ռեսուրսների չարաշահման լուրջ դեպքերը:
- Գոյություն ունի՞ օրենքի պահանջ, որով նախատեսվում է պետական/տարածքային/համայնքային բյուջե վերադարձնել ապօրինի առավելություն ապահովելու համար չարաշահված ֆինանսական միջոցները:
- Կարո՞ղ է պետական ռեսուրսների չարաշահումն ընտրությունների արդյունքները չեղարկելու հիմք հանդիսանալ:
- Արդյո՞ք վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեպքերում պատժամիջոցների կիրառումը քաղաքական իշխանություններից անկախ է կատարվում:

Տեղական և տարածքային մակարդակներում ընդունված չափանիշներին համապատասխանությունը [21]

- Արդյո՞ք տեղական իշխանություններն ընտրական գործընթացում որոշակի դեր (օր.՝ որպես ընտրատեղամասի ընտրա-

21 Արդեն նշվել է, որ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը տեղական և տարածքային մակարդակներում ունի առանձնահատկություններ: Տեղական և տարածքային իշխանություններն ունեն մի շարք պարտականություններ, որոնք հատուկ ուշադրություն են պահանջում չարաշահման կոնկրետ դրսևորումների տեսանկյունից: Դրանք ընդգրկում են ընդհանուր գործառույթներ (օրինակ՝ գոտիավորման և հողօգտագործման մասին որոշումների ընդունում): Բացի այդ, ընտրական քարոզարշավին առնչվող գործառույթները, օրինակ՝ քարոզարշավի իրականացման կամ քարոզարշավին առնչվող միջոցառումների մասին տեղեկատվության համար տարածքների հատկացումը, ինչը երբեմն պատվիրակվում է տեղական իշխանություններին, որոշ հնարավորություն է տալիս նրանց ազդելու ընտրական գործընթացի վրա: Ընտրության օրը տեղական և տարածքային իշխանությունները կարող են հանդես գալ որպես ընտրատեղամասի/ընտրատարածքի հանձնաժողովի անդամ կամ ներգրավվել ընտրական քարոզչության արգելքի իրավակիրառկմանը: Առանձին նշանակություն ունեն տեղական և տարածքային իշխանությունների հատուկ կապն իրենց համայնքների հետ, ինչպես նաև տեղական և տարածքային իշխանությունների, քաղաքացիական ծառայողների և համայնքային աշխատողների միջև սերտ կապերը: Հարկ է հաշվի առնել այս առանձահատկությունները, մասնավորապես, երբ գնահատվում է համապատասխանությունը ներպետական իրավական դաշտին:

կան հանձնաժողովի անդամ, ընտրարշավին կամ ընտրության օրվան առնչվող նորմերը կիրառող) ունենալու դեպքում անկողմնակալ են գործում:

- Արդյո՞ք տեղական իշխանությունների կողմից ընտրական քարոզարշավի ընթացքում խտրական վերաբերմունք է դրսևորվել ընդդիմության թեկնածուների հանդեպ (օր.՝ քարոզարշավի անցկացման համար տարածք կամ քարոզարշավի նյութերի համար գովազդային մակերես հատկացնելու մասով):

- Տեղական և տարածքային իշխանությունները տվե՞լ են արդյոք հատուկ խոստումներ իրենց լիազորության տակ գտնվող տարածքներում, ինչը կարելի է որակել որպես չարաշահում (օրինակ՝ գոտիավորման, հողօգտագործման կամ պետական գնումների վերաբերյալ՝ ընտրություններին որպես գործող պաշտոնատար անձ մասնակցելիս կամ ի աջակցություն որոշակի կուսակցության կամ թեկնածուի):

- Տեղական իշխանությունները ճնշում գործադրե՞լ են քաղաքացիական ծառայողների և համայնքային աշխատողների վրա (օր.՝

աշխատանքից ազատելու կամ զբաղվածության հեռանկարների միջոցով):

- Տեղական իշխանությունների կողմից եղեմ են ընտրողներին ահաբեկելու կամ նրանց կաշառելու դեպքեր:

Գ. Ընտրական գործընթացի ժամանակ, այդ թվում՝ տեղական և տարածքային մակարդակում, վարչական ռեսուրսների չարաշահման առանձին դեպքերի որակումը

Բացի վարչական ռեսուրսների չարաշահման ընդհանուր ռիսկային ոլորտների նույնականացումը,[22] կարևոր է նաև բացահայտել և որակել չարաշահման կոնկրետ դեպքերը: Այս խնդիրն արտացոլված է ստուգաթերթիկի Գ մասում: Սա հիմնավորված է մի շարք պատճառներով:

Նախ, անհրաժեշտ են վարչական ռեսուրսների չարաշահման կոնկրետ դեպքերը որոշելու չափորոշիչներ, քանի որ վարչական ռեսուրսների օգտագործման «թույլատրելի» և «անթույլատրելի» ձևերի միջև հստակ բաժանարար գիծը պայմանավորված է իրավիճակով և կախ-

22 Տես վերը՝ Ա և Բ մասերը:

ված՝ է յուրաքանչյուր դեպքի հանգամանքներից: Գոյություն չունի մեկ միասնական կանոն: Վարչական ռեսուրսների հնարավոր չարաշահման յուրաքանչյուր դեպք պետք է գնահատվի առանձին: Խնդիրն ավելի է բարդանում վարչական ռեսուրսների ապօրինի/անհարկի չարաշահման, որն անազնիվ առավելություն է տալիս գործող պաշտոնատար անձին կամ իշխող կուսակցությանը, և պետական գործառույթների օրինական/անհրաժեշտ իրականացման միջև տարանջատում կատարելու դժվարության հետևանքով: Իրականում, վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու միջոցները կարող են ենթադրել պետական ինստիտուտների գործառույթների իրականացման սահմանափակումներ, մասնավորապես՝ նախընտրական փուլում: Այս սահմանափակումները կարող են խանգարել այդ ինստիտուտների գործունեությանը:

Երկրորդ, վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու միջոցները կարող են ենթադրել անձանց որոշակի խմբերի (օր.՝ քաղաքացիական ծառայողների՝ քարոզարշավին մասնակցելու կամ թեկնածու առաջադրվելու իրավունքը) հիմնարար ազատությունների (խոսքի, հավաքների և այլն) սահմանափակումներ: Այս խմբերի մարդու իրավունքների հնարավոր խախտումները կարող են համաչափ միջոցներ

պահանջել չարաշահումների դեմ պայքարի ոլորտում:

Չարաշահման դեմ պայքարի միջոցների ազդեցությունը և հետևանքները պետք է հաշվի առնել, երբ որակում է տրվում վարչական ռեսուրսների չարաշահմանը և կոչ է արվում գործողություն ձեռնարկել դրա դեմ: Հաջորդող հարցերը պետք է նպաստեն կոնկրետ իրավիճակներում չարաշահման դեպքերի բացահայտմանը: Դրանք պետք է օգնեն նաև գնահատել առանձին դեպքերի լրջությունը և նպաստեն դրանց դեմ պայքարի «իդեալական» միջոցների նույնականացմանը: Մասնավորապես, պետական ռեսուրսների չարաշահման դեմ պայքարի ներպետական միջոցները պետք է գնահատվեն պետական ինստիտուտների գործունեության և հիմնարար իրավունքների վրա դրանց ազդեցության առումով: Հիրավի, նման միջոցները տարբեր աստիճանի ազդեցություն կունենան պետական գործառույթների լեգիտիմ իրականացման և քաղաքացիական ծառայողների ու պետական աշխատողների հիմնարար ազատությունների վրա:

ԻՐԱՎԻՃԱԿԸ ԳՆԱՀԱՏԵԼՈՒ ՈՒՂԵՆԻՇՆԵՐ

Վարչական ռեսուրսների օգտագործման սահմանափակումների հետևանքները՝ հիմնարար/անհատական/մարդու իրավունքների խախտման և պետական ինստիտուտների գործունեության վրա ազդեցության աստիճանի համեմատ:

- Արդյոք դիտարկվող պետությունում վարչական ռեսուրսների չարաշահումից խուսափելու նպատակով կիրառվում է մարդու հիմնարար իրավունքերը սահմանափակելու մեթոդ, թե՞ հավասար պայմաններով ապահովվում է վարչական ռեսուրսների լայն հասանելիություն բոլոր թեկնածուներին:

- Ինչ չափով են վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեմ ուղղված միջոցներն ազդում հիմնարար իրավունքների վրա: Ավելի կոնկրետ, ինչ աստիճանի են հասնում սահմանափակումները մրցակիցների հանդեպ հավասար վերաբերմունք ապահովելու և պետության ու դրա վարչական ապարատի չեզոքությունը երաշխավորելու համար:

- Որքանո՞վ են աստիճանական այն միջոցները, որոնք առնչվում են թեկնածու առաջադրվելու հետ պետական որոշակի գործառույթների անհամատեղելիությանը (օր.՝ պաշտոն զբաղեցնելու ընթացքում քարոզարշավին մասնակցելու արգելք, թեկնածու առաջադրվելու դեպքում ծառայողական պարտականությունների ժամանակավոր կասեցում կամ նույնիսկ հրաժարականի ներկայացում):

(Ինքնա) կառավարման գործառույթներ և վարչական ռեսուրսների ապօրինի օգտագործում[23]

- Ընտրության օրվան որքա՞ն մոտ ժամկետում է տեղի ունեցել ենթադրյալ չարաշահումը:

---

23 Վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու նորմերը պետք է գնահատվեն (ինքնա)կառավարման աշխատանքի անհրաժեշտ անընդհատության և արդյունավետության վրա դրանց ազդեցության տեսանկյունից: Համապատասխանաբար, երկարա-ժամկետ ծրագրերը կամ հրատապ միջոցառումները պետք է տարանջատվեն գործողություններից, որոնք հիմնականում առնչվում են ընտրարշավին: Եթե երկարաժամկետ ծրագրերը կամ հրատապ միջոցառումները, ընդհանուր առմամբ, ընդունելի և նույնիսկ պարտադիր են, ապա ընտրարշավին առնչվող միջոցառումները հարկ է կանխել:

- Որքանով անմիջականորեն է այն կապված գործող պաշտոնատար անձի կամ որոշակի թեկնածուի կամ կուսակցության ընտրարշավին:

- Որքանով է ենթադրյալ չարաշահումն անհրաժեշտ (ինքնա)կառավարման աշխատանքի անընդհատության և արդյունավետության համար (որքանով է այն կապակցված (ինքնա)կառավարման գործառույթների իրականացման հետ, արդյոք այն անփոխարինելի/անհրաժեշտ/անկարևոր է (ինքնա)կառավարման աշխատանքի համար և հնարավոր է հետաձգել այն մինչև ընտրությունների ավարտը՝ չխաթարելով համայնքի/պետության գործունեությունը):

- Մյուս կողմից, ինչ չափով են վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու միջոցները ենթադրում պետական ինստիտուտների կողմից որոշակի գործառույթների իրականացման սահմանափակումներ, հատկապես նախընտրական փուլում:

- Արդյոք ենթադրյալ չարաշահումը վերաբերում է երկարաժամկետ միջոցների, որոնք նախատեսվել են էական ժամանակահատվածի համար (այդ միջոցները եղել են (ինքնա)կառավարման ծրագրի մաս, թե

ներառվել են պատահական՝ քարոզարշավի համատեքստում):

- Եթե ընտրական քարոզարշավի ընթացքում կատարվում են ծանրակշիռ հայտարարություններ՝ արդյոք դրանք պայմանավորված են չնախատեսված հանգամանքներով, օրինակ՝ բնական աղետներով կամ ար-տակարգ իրավիճակներով:

- Եթե ընտրարշավի ժամանակ պետական մարմիններում կատարվում են նշանակումներ, արդյոք դրանք կարևոր են:

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման լրջությունը

- Որքանո՞վ է ընտրական գործընթացների ժամանակ վարչական ռեսուրսների ենթադրաբար չարաշահված գումարը:

- Որքա՞ն հաճախակի է դա տեղի ունենում:

- Ինչպե՞ս է դրսևորում ընտրողների ընդհանուր վստահությունն ընտրական գործընթացների հանդեպ:

- Չարաշահումները միայն առանձին դեպքեր են, թե՞ ունեն շարունակական պրակտիկայի բնույթ:

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման հիմնախնդիրների և դեպքերի մասին իրազեկ լինելու մակարդակը

- Որքանո՞վ են իրազեկված քաղաքական ոլորտը և պետական վարչակազմը հանրային ռեսուրսների չարաշահման դեպքերի մասին:
- Կա՞մ արդյոք խնդրի առկայությունը ընդունելու և հնարավոր չարաշահումների սովորույթները փոխելու կամք և կարողություն:
- Որքա՞ն է քաղաքացիական հասարակության իրազեկվածության մակարդակը:
- Արդյո՞ք լրատվամիջոցներն իրականացնում են «պահապան շան» իրենց գործառույթը (օր.՝ կա՞մ անկախ լրագրողական լուսաբանում չարաշահումների առանձին դեպքերի մասին):
- Այս երևույթի դեմ պայքարելու նպատակով իրազեկումը բարձրացնելու ընդհանուր ջանքեր գործադրվո՞ւմ են:

Բողոքների և գանգատների ներկայացման հնարավորություններ, մշտադիտարկում և պատժամիջոցներ

- Ենթադրյալ չարաշահման դեպքերում գոյություն ունեն իրավական պաշտպանության արդյունավետ միջոցներ (օր.՝ գոյություն ունի՞ անկողմնակալ դատարաններին առջև գանգատներ բերելու արդյունավետ համակարգ, կատարվո՞ւմ է չարաշահման դեպքերի արդյունավետ, ժամանակին և օբյեկտիվ քննություն):

- Գոյություն ունեն մշտադիտարկում իրականացնող անկախ հաստատություններ, որոնք ի պաշտոնե կգնահատեն համապատասխանությունը վերաբերելի նորմերին (ընտրական արշավի ֆինանսավորում, մեդիա և այլն), և արդյո՞ք արդյունավետ լինելու համար դրանք ունեն բավարար ֆինանսավորում:

- Գոյություն ունեն արդյունավետ և անկախ ՀԿ-ներ, որոնք արող են գնահատել համապատասխանությունը վերաբերելի նորմերին (ընտրական արշավի ֆինանսավորում, մեդիա և այլն):

- Գոյություն ունեն համաչափ, համարժեք և կանխատեսելի պատժամիջոցներ:
- Պատժամիջոցների ինչ աստիճանակարգ է գործում չարաշահման դեպքում:
- Պատժամիջոցները պատշաճ կերպով են կիրառվում, թե դրանց կիրառումը խնդրահարույց է:
- Կարող է վարչական ռեսուրսների չարաշահումը հանգեցնել ընտրությունների արդյունքի չեղարկմանը:

Տեղական/տարածքային մակարդակ

- Հաշվի առնելով տեղական իշխանության առանձնահատուկ փոխհարաբերությունները համայնքի հետ՝ արդյոք տեղական/տարածքային մակարդակում գործում են պետական միջոցների չարաշահումը կանխարգելող լրացուցիչ երաշխիքներ (օրինակ՝ մշտադիտարկման/վերահսկողության մարմիններ, որոնց հատուկ թիրախը տեղական և տարածքային մակարդակներն են):
- Արդյոք տեղական մակարդակում վարչական ռեսուրսների չարաշահումը առաջացնում է հատուկ (ծանր) հետևանքներ՝

հաշվի առնելով տեղական և տարածքային իշխանությունների առանձնահատուկ փոխհարաբերությունները համայնքի հետ, որտեղ տեղի են ունենում ընտրությունները:

Դ. Վարչական ռեսուրսների չարաշահման կանխարգելիչ գործողություն, որի ուշադրության կենտրոնում տեղական մակարդակն է

Ինչպես նկարագրված է Գ բաժնում, չարաշահման դեպքերը հայտնաբերելը, նույնականացնելը և դասակարգելը կանխարգելիչ գործողությունների առաջին կարևոր քայլն է: Համապատասխան գործողությունը պահանջում է հետևյալ պարամետրերը. պատշաճ իրավական դաշտ և իրականացման համարժեք կանոնակարգեր, անհրաժեշտ քաղաքական կամք և իրազեկումը բարձրացնելու արդյունավետ միջոցառումներ: Ավելին, քաղաքացիական հասարակության գոյությունը և մեդիայի ճնշումը հանգեցնում են նման չարաշահումները կանխարգելելու համար պատասխանատու և նման հակաօրինական գործողություններ կատարող անձանց նկատմամբ խիստ հսկողության և նրանց հաշվետվողականության: Սուբսիդիարության սկզբունքին համահունչ՝ տեղական և տարածքային մակարդակնե-

ռում կարող է պահանջվել վարչական ռեսուրսների չարաշահման առանձնահատուկ դեպքերի կանխարգելմանն ուղղված կոնկրետ գործողություն:

ԻՐԱՎԻՃԱԿԸ ԳՆԱՀԱՏԵԼՈՒ ՈՒՂԵՆԻՇՆԵՐ

Ընդհանուր դրույթներ

- Սահմանում է արդյոք իրավական դաշտը՝ ինչն է թույլատրված և ինչն է արգելված ընտրական գործընթացների ժամանակ (օրինակ՝ ոչ հրատապ նշանակումներ ընտրարշավի ժամանակահատվածում, պետական պաշտոն զբաղեցնելը և միաժամանակ ընտրությունների, առաջադրվելը և այլն):
- Արդյոք իրավական դաշտը բավականաչափ հստակ է:
- Արդյոք լիազոր մարմինների ընդունած ենթաօրենսդրական ակտերը համարժեք մանրամասնում և կոնկրետացնում են իրավական դաշտը՝ վարչական ռեսուրսների չարաշահման խնդիրը կարգավորելու համար:

- Սուբսիդիարության սկզբունքին համահունչ՝ գոյություն ունեն հստակ սահմանված հանգամանքներ, որոնց առկայության դեպքում ավելի նախընտրելի է, որ լիա-զոր մարմինները քայլեր ձեռնարկեն ոչ թե համապետական, այլ տեղական և տարածքային մակարդակներում՝ վարչական ռեսուրսների չարաշահման հարցը ընդհանուր իրավական դաշտին համապատասխան և արդյունավետ կարգավորելու համար:

Քաղաքական կամք և զսպումների ու հակակշիռների հզորացում

- Արդյոք վարչական ռեսուրսների չարաշահման արգելքները բարեխղճորեն կիրառվում են: Օրինակ՝ քաղաքացիական ծառայողները և պետական աշխատողները պաշտպանված են թաքնված պատժամիջոցներից և ահաբեկումից: Համապատասխան շահագրգիռ կողմերի (քաղաքական կուսակցությունների, պետական հաստատությունների, պետական ծառայողների, ընտրությունները կազմակերպող մարմինների) հետ հարաբերություններում խրախուսվում է չեզոքության սկզբունքը՝ քաղաքացիական ծառայողների և պետական

աշխատողների մասնագիտական պարտականությունները կատարելու մասով:

- Վարքականոնները և էթիկայի կանոնակարգերը փոխլրացնում են վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխարգելող իրավական դաշտը:

- Միջոցներ ձեռնարկվում են հանրային էթիկայի մշակույթի հետագա զարգացման համար (օր.՝ կոռուպցիան և հանրային միջոցների չարաշահումը մատնանշելու հանրային քարոզարշավներ):

- Արդյոք հանրության կողմից ճանաչված է քաղաքացիական հասարակության դերը որպես հանրային «պահապան շուն», որը կոչված է ազդարարել վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեպքերի մասին:

- Միջոցներ ձեռնարկվում են անկախ և բազմակարծ լրատվամիջոցների հետագա զարգացման ուղղությամբ, որը կարող է գործել որպես հանրային «պահապան շուն» (օր.՝ ավելի փոքր լրատվամիջոցներին տրամադրվող սուբվենցիաների/ֆինանսական աջակցության միջոցով):

Տեղեկատվություն, իրազեկման բարձրացում և վերապատրաստում

- Համապատասխան շահագրգիռ կողմերին (ընտրությունները կազմակերպող մարմիններին, քաղաքական կուսակցություններին, թեկնածուներին, պետական ընտրությունների դիտորդներին) տրամադրվում է վերապատրաստում վերաբերելի չափանիշների վերաբերյալ:

- Արդյոք քաղաքացիական ծառայության համակարգում կան ներքին ցուցումներ և վերապատրաստում գործադիր իշխանության պարտադիր ապակուսակցական վարքագծի մասին:

- Գոյություն ունե՞ն քաղաքացիական հասարակության շահագրգիռ բոլոր կողմերի իրազեկման մակարդակը բարձրացնելու միջոցառումներ:

- Առանձնահատուկ միջոցներ տեղական և տարածքային մակարդակներում:

- Միջոցներ ձեռնարկվե՞լ են վարչական ռեսուրսների չարաշահման խնդիրը կարգավորող օրենսդրության իրավակիրառումը սուբսիդիարության սկզբունքին համահունչ բարելավելու ուղղությամբ (օր.՝ տեղական

և տարածքային մակարդակներում մշտադիտարկման և աուդիտի հաստատություններ):

- Արդյոք վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեմ պայքարելու նպատակով ընդունվել են տեղական/տարածքային իշխանությունների և համայնքային ծառայողների էթիկական վարքականոններ:

- Արդյոք երկրում միասնական եղանակով կիրառվում են այդ վարքականոնները (որտեղ դրանք կառավարման տարբեր մակարդակներում գոյություն ունեն):

- Տեղական և տարածքային իշխանությունների մակարդակում իրականացվո՞ւմ են տեղեկատվական և իրազեկման բարձրացման միջոցառումներ, որոնք, մասնավորապես, ուղղված են ընտրությունների համատեքստում չարաշահման դեպքերի կանխարգելմանը:

- Գոյություն ունե՞ն միջոցներ, որոնք ամրապնդում են էթիկական վարքագիծը տեղական և տարածքային մակարդակում (վերապատրաստման դասընթացներ համայնքների նորընտիր ղեկավարների, ավագանու անդամների, մարզպետների համար,

տեղական և տարածքային մարմինների նոր մասնագետների համար տեղեկատվական փաթեթներ):

- Տեղական/տարածքային մակարդակում ապահովված է համարժեք թափանցիկություն և հսկողություն (օրինակ՝ կրկնակի ստորագրություն պահանջելու, կայացված որոշումների համապատասխան տվյալների շտեմարաններ/պահոցներ ստեղծելու, պետական գնումների բաց մրցույթների և այլ միջոցներով):

- Գոյություն ունեն քաղաքացիական ծառայողներին, համայնքային ծառայողներին, այդ թվում՝ ուսուցիչներին և մանկավարժներին ճնշումներից և ահաբեկումից պաշտպանելու միջոցներ:

Վերջին տարիներին բազմաթիվ միջազգային դիտորդներ մատնանշել են ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեպքեր: Չնայած այն փաստին, որ սա համատարած երևույթ է, այս տեսակի անօրինական պրակտիկան, կարծես, դարձել է ձևավորված եվրոպական քաղաքական մշակույթի մասը: Այն կարելի է տեսնել ինչպես նոր ձևավորվող ժողովրդավարություններում, այնպես էլ երկարատև ժողովրդավարական ավանդույթ ունեցող երկրներում:

Ելնելով տեղական և տարածքային մակարդակում գործող պաշտոնատար անձանց, թեկնածուների, պետական աշխատողների և ընտրողների միջև առանձնահատուկ և սերտ կապից, որն այս ոլորտում գոյություն ունի ՝ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը հատուկ մտահոգություն է առաջացնում: Այն թույլ չի տալիս ձևավորել հավասար պայմաններ ընտրությունների դաշտում և խարխլում է հավասար հիմունքներով ընտրություններում առաջադրվելու բոլոր թեկնածուների իրավունքը: Միաժամանակ, խնդրո առարկա է առանց անհարկի ազդեցության սեփական ընտրությունը կատարելու ընտրողների իրավունքը: Ավելի լայն իմաստով՝

քաղաքացիները և ընտրողներն իրավունք ունեն ընտրություններին առաջադրվող թեկնածուներից ակնկալել բարեվարքություն, թափանցիկ գործելակերպ և հանձնառություն:

Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների և քաղաքացիների միջև վստահությունն ամրապնդելու նպատակով Կոնգրեսը ձեռնամուխ է եղել «Տեղական և տարածքային մակարդակներում կոռուպցիան կանխելու և հանրային էթիկան խրախուսելու գործողությունների ճանապարհային քարտեզի» իրականացմանը: Ինչ վերաբերում է բուն ընտրությունների համատեքստին՝ ընդունվել է «Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների չարաշահման և տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների և պետական պաշտոնատար անձանց դերի մասին» թիվ 402(2016) բանաձևը: Միջազգային չափանիշներին և լավագույն պրակտիկային համապատասխանության սույն ստուգաթերթիկը այս աշխատության և Վենետիկի հանձնաժողովից, ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ից և ԸՀՄՀ-ից ավելի վաղ նախագծերի վերաբերյալ ստացված կարծիքի տրամաբանական շարունակությունն է, որի նպատակն է աջակցել միջազգային չափանիշների և լավագույն պրակտիկայի իրականացմանը տեղական մակարդակում:

ՀԱՎԵԼՎԱԾ. ԸՆՏՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԴԻՏՈՐԴՆԵՐԻ ՀԱՄԱՐ ՀԱՏՈՒԿ ԿԱՐԵՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆ ՈՒՆԵՑՈՂ ՀԱՐՑԵՐ

Ընտրությունների դիտորդներն առանձնակի կարևորություն ունեցող խումբ է, որը նկատում/հայտնաբերում է պետական ռեսուրսների չարաշահման դեպքերը: Պետական ռեսուրսների չարաշահման դեպքերը տեղերում բացահայտելու գործում դիտորդներին ուղղորդելու նպատակով վերոնշյալ ստուգաթերթիկից դուրս են բերվել հետևյալ հարցերը, որոնք պետք է հասկանալ ստուգաթերթիկում ներկայացված համապատասխան բացատրությունների համաձայն:

Իրավական դաշտ և իրականացում/իրավակիրառում

- Գոյություն ունի՞ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխարգելող օրենսդրական ուղղակի կամ անուղղակի կարգավորում (օր.՝ պետական և կիսապետական կազմակերպությունների, այդ թվում՝ պետական լրատվամիջոցների կողմից բոլոր կուսակցությունների և թեկնածուների հանդեպ հավասար վերաբերմունք դրսևորելու պահանջ):

- Գոյություն ունեն դրույթներ, որոնք ապահովում են քաղաքացիական ծառայողների և նման խմբերի չեզոքությունն ընտրարշավի ժամանակ: Ընտրական օրենսգրքում կան դրույթներ, որոնք կանխում են պետական գույքի և տարածքների ապօրինի օգտագործումը:

- Արդյո՞ք այս կանոնները համարժեք կերպով կիրառվում և հարկադրվում են:

- Գոյություն ունեն մշտադիտարկման անկախ հաստատություններ, որոնք գնահատում են վերաբերելի (լրատվամիջոցներ, քարոզարշավի ֆինանսավորում) կարգերի պահպանումը: Ընթացակարգերը թափանցիկ են:

- Գոյությո՞ւն ունի բողոքներն ու գանգատներն արդյունավետ և ժամանակին ուսումնասիրելու համակարգ: Գոյություն ունեն համաչափ, համարժեք և կանխատեսելի պատժամիջոցներ:

- Գոյություն ունի՞ վարքականոն, որն անդրադառնում է վարչական ռեսուրսների չարաշահման խնդրին: Վարքականոնի կիրառումն ինչ-որ կերպ մշտադիտարկվո՞ւմ է:

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեպքերի ծանրության աստիճանը

- Որքա՞ն է, ըստ մեղադրանքների, վարչական ռեսուրսների չարաշահումը:
- Որքա՞ն հաճախակի է այն տեղի ունենում:

ԲԱՆԱՁԵՎ 402 (2016)

Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների չարաշահումը. տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների և պետական պաշտոնատար անձանց դերը

Կոնգրեսը քննարկել և ընդունել է
2016 թվականի հոկտեմբերի 19-ին

1. Այսօր միջազգային դիտորդների մատնանշած ամենակարևոր և կրկնվող խնդիրներից մեկը ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների չարաշահումն է: Այս երևույթն ի հայտ է գալիս թե՛ նոր ձևավորվող ժողովրդավարություններում, թե՛ ժողովրդավարական ընտրությունների երկարատև ավանդույթ ունեցող երկրներում: Տպավորություն է ստեղծվում, որ այս երևույթն իր տեղն է գտել կայացած եվրոպական քաղաքական մշակույթի մեջ և դրա սահմաններից դուրս, ինչը ստիպում է մտածել, որ նման ապօրինի պրակտիկան բնական է: Ընդհանուր առմամբ, չարաշահումը կանխարգելելուն ուղղված միջազգային չափանիշերը և կանոններն ընդհանրական են, ինչը լայն հայեցողություն է տալիս պետություններին: Հետևաբար, լավագույն պրակտիկան և ոչ իրավապարտադիր իրավական գործիքներն անհրաժեշտ են տեղական մակարդակում իրականացումն ուղղորդելու համար:

2. Ընդհանուր առմամբ, վարչական ռեսուրսների չարաշահման տեսանկյունից տեղական և տարածքային ընտրությունների և համապետական ընտրությունների միջև կան բազմաթիվ նմանություններ: Սակայն, այս խնդրի կարգավորումը տեղական և տա-

ռածքային տեսանկյունից պայմանավորված է ընտրական գործընթացների ժամանակ տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների և պետական պաշտոնատար անձանց կատարելիք առանձնահատուկ դերով, ինչպես նաև ներքին կապով, որը տեղական մակարդակում կա, մի կողմից, գործող պաշտոնյաների, թեկնածուների և պետական պաշտոնատար անձանց և, մյուս կողմից, ընրողների միջև:

3. Կոնգրեսի 2013-2016թթ. քաղաքական գերակայություններն ընդգրկում են էթիկական վարքագիծ դրսևորելու և տեղական մակարդակում կոռուպցիայի դեմ պայքարելու տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների հանձնառությունը: Այս տեսանկյունից, Կոնգրեսը պատրաստել է Տեղական և տարածքային մակարդակում կոռուպցիան կանխարգելելու և հանրային էթիկան խրախուսելու համապարփակ ռազմավարություն:

4. Կոնգրեսի թիվ 382(2015) բանաձևը խրախուսում է Վենետիկի հանձնաժողովի հետ համատեղ մշակել տեղական և տարածքային ընտրություններին մասնակցելու չափորոշիչներ՝ հաշվի առնելով քաղաքական կյանքում ավելի թափանցիկ ընտրարշավ-

ներ կազմակերպելու կանոնները և լավագույն պրակտիկան: Դրանում առաջարկվում են նաև տեղական և տարածքային մակարդակում շահերի բախման խնդրին և ընտրարշավի ռեսուրսներին առնչվող հետագա քայլեր:

5. Կոնգրեսն ընտրությունների դիտորդության ոլորտում ռազմավարական գործընկերների հետ համագործակցության համատեքստում մասնակցել է Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի «Ընտրական գործընթացների ժամանակ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու և դրան արձագանքելու համատեղ ուղեցույցի» մշակման աշխատանքներում (2016թ.):[24]

6. Ելնելով այս հանգամանքներից՝ Կոնգրեսը քննության է առել վարչական ռեսուրսների չարաշահման երևույթը, հատկապես՝ տեղական և տարածքային ընտրական գործընթացների տեսանկյունից: Որպես հետևանք, Կոնգրեսը՝

ա. դիմում է իր Ղեկավար կոմիտեին՝ տեղական և տարածքային մակարդակում ընտ-

24 Վենետիկի հանձնաժողով/ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ, «Ընտրական գործընթացների ժամանակ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու և դրան արձագանքելու համատեղ ուղեցույցը» (14-ը մարտի 2016թ.), CDL-AD(2016)004:

րական գործընթացների ժամանակ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխարգելող միջազգային չափանիշներին և լավագույն պրակտիկային համապատասխանելու ստուգաթերթիկ մշակելու խնդրանքով,

բ. խնդրում է Կոնգրեսի համապատասխան ատյաններին մշակել Կոնգրեսի անդամների, տեղական և տարածքային իշխանությունների և համապատասխան ազգային միությունների միջավայրում ստուգաթերթիկի ճանաչելիությունը բարձրացնելու ռազմավարություն,

գ. խրախուսում է Կոնգրեսի համապատասխան ատյաններին վերապատրաստման սեմինարների և իրազեկման միջոցառումների շրջանակներում առաջնահերթ նկատել ընտրական գործընթացների ժամանակ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխարգելող չափանիշների, կանոնների և պրակտիկայի վերաբերյալ տեղեկատվությունը,

դ. կոչ է անում Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետությունների տեղական և տարածքային իշխանությունների միություններին մասնակցել իրազեկման միջացառումնե-

ին՝ տեղական մակարդակում հանրային բարեվարքության մշակույթ ձևավորելու համար, մասնավորապես՝ ընտրական գործընթացներում տեղական և տարածքային ներկայացուցիչների դերի և պատասխանատվության առնչությամբ,

ե. կոչ է անում տեղական և տարածքային քաղաքական համատեքստում կարծիք ձևավորող առաջնորդներին համապատասխան հռչակագրերի, օրինակով առաջնորդելու և թափանցիկ գործելակերպ ապահովելու միջոցով պայքարել ընտությունների ընթացքում վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեմ,

զ. հրավիրում է տեղական և տարածքային իշխանություններին խրախուսել տեղական մակարդակի քաղաքացիական ծառայողներին և պետական պաշտոնատար անձանց ստորագրել չեզոքության կամավոր հայտարարագրեր, որոնց հատուկ թիրախը նրանց դերն է ընտրական գործընթացներում:

Եվրոպայի խորհրդի նորմատիվային փաստաթղթեր

Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրես

«Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների չարաշահման և տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների և պետական պաշտոնատար անձանց դերի մասին» թիվ 402(2016) բանաձև

http://bit.ly/resolution402

«Տեղական և տարածքային մակարդակում վարչական ռեսուրսների չարաշահումն ընտրական գործընթացների ընթացքում կանխարգելող միջազգային չափանիշներին և լավագույն պրակտիկային համապատասխանության ստուգաթերթիկ» (CG32(2017)12)

http://bit.ly/Checklist-for-compliance

Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի համատեղ կարծիքը Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսի «Տեղական և տարածքային մակարդակում վարչական ռեսուրսների չարաշահումն ընտրական գործընթացների ընթացքում կան-

խարգելող միջազգային չափանիշներին և լավագույն պրակտիկային համապատասխանության ստուգաթերթիկի» նախագծի մասին

http://bit.ly/VeniceCommission-joint-opinion

Վենետիկի հանձնաժողով

«Ընտրական գործընթացներում բարեխիղճ գործելակերպի վերաբերյալ կանոնագիրք» (CDL-AD(2002)023rev)

http://bit.ly/CGP-ElectoralMatters

«Քաղաքական կուսակցությունների գործունեության ոլորտում բարեխիղճ գործելակերպի կանոնագիրք» (CDL-AD(2009)021)

http://bit.ly/CGP-PoliticalParties

«Ընտրական գործընթացների ժամանակ վարչական ռեսուրսների չարաշահման մասին» զեկույց (CDL-AD(2013)033)

http://bit.ly/misuse-administrative-resources

Վենետիկի հանձնաժողով և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ, «Ընտրական գործընթացների ժամանակ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու և դրան արձագանքելու վերաբերյալ համատեղ ուղեցույց» (CDL-AD(2016)004)

http://bit.ly/venicecommission-joint-guidelines

Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողով

«Ընտրություններում ավելի մեծ ժողովրդավարություն երաշխավորելու մասին» թիվ 1897 (2012) բանաձև

http://bit.ly/resolution1897

«Քաղաքական կոռուպցիայի դեմ պայքարելու նպատակով կառավարման բարեվարքությունը խթանելու մասին» թիվ 2105 (2017) հանձնարարական

http://bit.ly/recommendation2105

«Քաղաքական կոռուպցիայի դեմ պայքարելու նպատակով կառավարման բարեվարքությունը խթանելու մասին» թիվ 2170 (2017) բանաձև

http://bit.ly/resolution2170

Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտե

Նախարարների կոմիտեի «Քաղաքական կուսակցությունների և նախընտրական քարոզարշավի ֆինանսավորման հարցում կոռուպցիայի դեմ պայքարի ընդհանուր կանոնների մասին» թիվ (2003)4

http://bit.ly/recommendation2003

Նախարարների կոմիտեի «Լրատվամիջոցների կողմից նախընտրական քարոզարշավների լուսաբանման միջոցառումների մասին» թիվ (2007)15 հանձնարարական

http://bit.ly/recommendation2007

Նախարարների կոմիտեի «Ազդարարների պաշտպանության մասին» թիվ (2014)7 հանձնարարական

http://bit.ly/recommendation2014

Եվրոպայի խորհուրդ, Կոռուպցիայի դեմ պայքարող պետությունների խումբ (ԳՐԵԿՈ)

Հորիզոնական ուսումնասիրություն, «Պայքար կոռուպցիայի դեմ՝ քաղաքական ֆինանսավորում», հեղինակ՝ Իվ-Մաղի Դուբլե, Ֆրանսիայի Ազգային Ժողովի փոխտնօրեն, ԳՐԵԿՈ-ի գնահատման երրորդ փուլի թեմատիկ ուսումնասիրություն

http://bit.ly/horizontal-review

ՆՇՈՒՄՆԵՐ

Եվրոպայի խորհուրդը Եվրոպայում մարդու իրավունքների պաշտպանության ոլորտում առաջատար կազմակերպությունն է: Եվրոպայի խորհրդին անդամակցում են 47 պետություն, այդ թվում՝ Եվրոպական Միության բոլոր անդամ երկրները: Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը Եվրոպայի խորհրդի այն մարմինն է, որը պատասխանատու է 47 անդամ պետություններում տեղական և տարածքային ժողովրդավարության զարգացման համար: Կոնգրեսի երկու պալատները՝ Տեղական իշխանությունների պալատը և Ռեգիոնների պալատը, ինչպես նաև երեք մշտական հանձնաժողովները միավորում են ավելի քան 200,000 տեղական և տարածքային իշխանություններ ներկայացնող 648 ընտրված ներկայացուցիչների:

www.coe.int

HYE

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

Սույն գրքույկը տպագրվել է Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության ֆինանսական աջակցությամբ: