

Տեղական և տարածքային ընտրված
ներկայացուցիչների քաղաքական
բարեկարգության վերաբերյալ
ՎԱՐՔԱԳԾԻ ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ
ԿԱՆՈՆԱԳԻՐՔ



Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածաշրջանային
իշխանությունների կոնգրես

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Տեղական և տարածքային
ընտրված ներկայացուցիչների
քաղաքական
բարեվարքության վերաբերյալ
վարքագծի եվրոպական
կանոնագիրք

Cover : © Photo credit Council of Europe
Layout : Council of Europe Congress of Local
and Regional Authorities
Printed at the Council of Europe
© Conseil de l'Europe, March 2016

Բովանդակություն

Ներածություն 5

Տեղական և տարածքային ընտրված
ներկայացուցիչների քաղաքական
բարեվարքության վերաբերյալ

վարքագծի եվրոպական կանոնագիրք 15

Նախաբան 16

I – Շրջանակ..... 19

II – Ընդհանուր սկզբունքներ 21

III – Հատուկ պարտականություններ 22

IV – Վերահսկողության միջոցներ..... 28

V – Հանրության հետ

փոխհարաբերությունները 30

VI – Տեղական ինքնակառավարման

մարմինների աշխատակազմի հետ

փոխհարաբերությունները 31

VII – Լրատվամիջոցների հետ

փոխհարաբերություններ..... 33

VIII – Տեղեկատվություն, տարածում և

իրազեկության մակարդակի բարձրացում 34

Բացատրական զեկույց..... 37

Բացատրական հուշագիր..... 67

Ներածական նշումներ..... 68

Քաղաքական բարեվարքություն 72

Համապատասխան աշխատանք միջազգային
կազմակերպությունների կողմից..... 90

Եզրակացություններ..... 106

Որոշում 79

տեղական և տարածքային ընտրված
ներկայացուցիչների քաղաքական
բարեվարքության մասին 113

Հանձնարարական 60

տեղական և տարածքային ընտրված
ներկայացուցիչների քաղաքական
բարեվարքության մասին 122

Ներածություն

Իշխանության ապակենտրոնացման հետ տեղական ինքնակառավարման որակը, այդ թվում նաև էթիկական հարթությունը, դարձել են որոշիչ: Ահա թե ինչու, բացի կոռուպցիայի դեմ քրեական իրավունքի դրույթներ ներդնելուց, կարևոր է նաև եվրոպական մակարդակում խթանել էթիկայի չափանիշները, որոնք ընդհանուր են բոլոր տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների համար: Դա ոչ միայն կոռուպցիայի ռիսկի նվազեցման, այլև տեղական և տարածքային քաղաքական գործիչների նկատմամբ հանրության վստահության ամրապնդման հարց է: Այս չափանիշների ապահովման ցանկացած ձախողում վտանգում է ոչ միայն տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների արժանահավատությունը, այլև ժողովրդավարությունն ընդհանրապես, ուստիև քայքայում է իրավունքի գերակայության բուն հիմքերը:

Կոնգրեսը ձեռնամուխ է եղել էթիկական կարգավորման խնդրին ավելի քան տասը տարի առաջ՝ 1999թ. որդեգրելով *Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության վերաբերյալ վարքագծի եվրոպական կանոնագիրքը*։

Այս կանոնագրքի նպատակն է ամրապնդել քաղաքացիների և տեղական ու տարածքային քաղաքական գործիչների միջև փոխհարաբերությունները՝ եվրոպական մակարդակում սահմանելով էթիկական սկզբունքներ, որոնք հաստատված են Եվրոպայի տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների պատվիրակների կողմից։ Կոնգրեսը անդամ պետությունների տեղական և տարածքային իշխանությունների ազգային կառավարություններին և ներպետական ասոցիացիաներին կոչ է անում իրենց ներպետական օրենսդրություններում և էթիկական կանոնագրքերում մանրամասնել սույն կանոնագրքով սահմանված չափանիշներն ու սկզբունքները։

Կանոնագիրքն իրականացնում է եռակի գործառույթ՝

- Տեղեկացնելով տարածքային և տեղական ավագանիներին (և թեկնածուներին) այն վարքագծի մասին, որն անհրաժեշտ է որդեգրել իրենց ամենօրյա պարտականությունների կատարման ժամանակ (ներառյալ ընտրարշավների):
- Տեղեկացնելով հանրությանը (տեղական համայնք, ընտրողներ, մամուլ) այն վարքագծի մասին, որ նրանք իրավունք ունեն ակնկալելու ընտրված ներկայացուցիչներից և ընտրություններին ներկայացված թեկնածուներից:
- Օգնելով ամրապնդել հանրության վստահությունը տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների նկատմամբ՝ դրանով իսկ ամրապնդելով հանրության ու տեղական և տարածքային քաղաքական

գործիչների

միջև

փոխհարաբերությունները:

Սույն Կանոնագիրքն ընդունելիս Կոնգրեսը վերահաստատել է, որ բոլոր տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչները, ովքեր հակված են կատարել ընտրախափի կողմից իրենց տրված մանդատի պայմանները, պարտավոր են հետևել այն էթիկական արժեքներին, որոնք նախատեսված են իրենց գործառույթների կատարման ժամանակ իրենց վարքագիծը կառավարելու նպատակով:

Կանոնագիրքը սահմանում է իրավունքի և հանրային շահի գերակայության ընդհանուր սկզբունքներն ընտրական մանդատի իրականացման ոլորտում, և ընտրված ներկայացուցիչների՝ իրենց գործառույթները ջանադրաբար ու բաց կատարելու և իրենց որոշումների համար պատասխանատվություն կրելու համաձայնությունը: Այլ կերպ ասած՝ ցանկացած մասնավոր շահի հետամուտ լինելը և իր գործողությունների պատճառները թաքցնելու ցանկությունը կարող են վնաս պատճառել մանդատի իրականացմանը:

Կանոնագիրքն այնուհետև առաջարկում է ընտրարշավները կարգավորող կանոններ, ներմուծում է կողմնակալության, հոգուտ սեփական շահի պաշտոնի չարաշահման, ակնհայտորեն ակտիվ կամ պասիվ կաշառակերության արգելքներ, ինչպես նաև շահերի բախման դեպքերից ձեռնպահ մնալու և համատեղությամբ երկու կամ ավելի քաղաքական պաշտոնների զբաղեցման սահմանափակման սկզբունքներ: Ընդգծված է նաև թափանցիկության և անաչառության անհրաժեշտությունը հայեցողական լիազորությունների իրականացման և բյուջետային ու ֆինանսական կարգապահության վերահսկման համար, ինչպես նաև արգելվում է պաշտոնավարման ժամանակ շահութաբեր պաշտոնների նշանակումներ կատարելը՝ դրանք մանդատի սպառվելուց հետո ստանձնելու նպատակով:

Կանոնագիրքը նաև առաջարկում է վերահսկման որոշակի միջոցներ, այդ թվում՝ ընտրական արշավի ծախսերի, անձնական հետաքրքրությունների կամ այլ գործառույթների հայտարարագիր՝ ըստ անհրաժեշտության, ինչպես նաև ներքին և արտաքին վերահսկման

միջոցներ և դրանք իրականացնող իրավասու
իշխանություններ, և վերահսկման
ընթացակարգերին հետագա լիարժեք
համապատասխանություն:

Կանոնագիրքը պահանջում է թափանցիկություն
հանրային պարտականությունները կատարելիս,
հրապարակային դարձնելով թե՛ որոշումները և
թե՛ դրանց հիմքերը և արձագանքելով
պարտականությունների կատարման
վերաբերյալ հանրության ցանկացած հարցման:
Այն նաև խթանում է բաց քննարկումներն
ամրապնդող միջոցներ: Եվ վերջապես,
Կանոնագիրքն առաջարկություններ է անում
տեղական ինքնակառավարման մարմինների
աշխատակազմի հետ փոխհարաբերությունների
վերաբերյալ, մասնավորապես՝ նրանց
նշանակման, աշխատանքի և կարիերայի
զարգացման հետ կապված:

Կոնգրեսը խրախուսում է ԵԽ անդամ
պետություններում տեղական և տարածքային
ընտրված ներկայացուցիչների ներպետական
ասոցիացիաներին մշակել նմանօրինակ
վարքագծի կանոնագրքեր իրենց ազգային
կառավարությունների հետ

խորհրդակցությունների միջոցով՝ օգտագործելով Վարքագծի սույն Կանոնագիրքը որպես մոդել, կամ ընդունել Վարքագծի Կանոնագիրքն այն տեսքով, որով առաջարկում է Կոնգրեսը: Նաև խրախուսվում է ստեղծել մարմիններ, որոնք պատասխանատու կլինեն երաշխավորելու կանոնագրքերի կիրառումը և կառավարումը, երբ նրանց ուղղվեն դիմումներ այն մասին, թե արդյոք առանձին ընտրված ներկայացուցչի վարքագիծը համապատասխանում է Կանոնագրքում սահմանված չափանիշներին:

Կոնգրեսը մասնավորապես առաջարկում է, որ տեղական և տարածքային օմբուդսմենները, որտեղ որ նրանք գոյություն ունեն, կարող են լիազորություն ստանալ հետաքննություն իրականացնելու և ներպետական ասոցիացիաների ստեղծած մարմիններին առաջարկություններ ներկայացնելու համար: Կոնգրեսի Ինստիտուցիոնալ կոմիտեն պատասխանատու է այն հարցերի համար, որոնք վերաբերում են տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքությանը:

Յուրաքանչյուր տեղական կամ տարածքային իշխանություն կամ նրա ներկայացուցիչները պետք է կարողանան ընդունել այս Կանոնագիրքը առանց փոփոխությունների կամ մշակել իրենց սեփական վարքագծի կանոնագիրքը սույն կանոնագրքի հիման վրա: Այլ կերպ ասած՝ Եվրոպական կանոնագիրքը սահմանում են նվազագույն չափանիշ:

Կանոնագրքի դրույթները բացասաբար չեն ազդում Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետությունների՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարող կամ ընտրված ներկայացուցիչների համար մի շարք կանոններ սահմանող իրավական դրույթների վրա:

Կանոնագրքի մշակումը տեղի է ունեցել կոռուպցիայի և կազմակերպված հանցավորության դեմ պայքարի ու էթիկական արժեքների խթանման բնագավառում Եվրոպայի խորհրդի, Եվրոպական միության, ՏՀԶԿ-ի և Միավորված ազգերի կազմակերպության մի շարք կարևոր նախաձեռնությունների համատեքստում: Այս ժամանակահատվածում էր, որ Եվրոպայի խորհուրդն ընդունեց Կոռուպցիայի դեմ գործողությունների իր ծրագիրը, մեկնարկեց

քրեական իրավունքի և քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիաների մշակումը, որոնք երկուսն էլ այժմ բաց են ստորագրման համար, և գումարեց կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված ծառայությունների եվրոպական համաժողովներ, մասնավորապես՝ նվիրված ազդեցության շահարկման և քաղաքական կուսակցությունների ապօրինի ֆինանսավորման խնդիրներին:

Միննույն ժամանակ ՏՀԶԿ խորհուրդն ընդունեց պետական ծառայության ոլորտում վարքագծի տասներկու էթիկական սկզբունքները, իսկ Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեն՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի քսան ուղենիշային սկզբունքները, մասնավորապես՝ խրախուսելով ընտրված ներկայացուցիչներին սահմանել վարքագծի կանոնագրքեր և քաղաքական կուսակցությունների ու ընտրարշավների ֆինանսավորման կանոններ:

Կոնգրեսն իր հերթին ստեղծեց տեղական և տարածքային ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության հարցերով աշխատանքային խումբ, որը մշակեց վարքագծի Կանոնագիրքը՝ որպես եվրոպական վկայակոչման գործիք:

Տեղական և տարածքային ընտրված
ներկայացուցիչների քաղաքական
բարեվարքության վերաբերյալ **վարքագծի**
Եվրոպական կանոնագիրք

Ընդունվել է Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և
տարածքային իշխանությունների Կոնգրեսի
կողմից 1999թ. հունիսի 17-ին:

Նախաբան

Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածքային իշխանությունների Կոնգրեսը՝

Շեշտելով, որ տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչներն իրականացնում են իրենց պարտականությունները իրավունքի շրջանակներում և համաձայն ընտրախաղի կողմից իրենց տրված մանդատի, ինչպես նաև, որ նրանք հաշվետու են տեղական և տարածքային ողջ բնակչությանը, այդ թվում նաև նրանց, ովքեր իրենց չեն ընտրել ,

Հաշվի առնելով, որ ընտրախաղի մանդատի նկատմամբ հարգանքն անբաժան է էթիկական չափանիշներից,

Խորապես մտահոգված լինելով դատական սկանդալների թվի աճով, որոնցում ներգրավված են պաշտոնավարման ընթացքում հանցագործություններ կատարած քաղաքական ներկայացուցիչներ, և նշելով, որ տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչները վեր չեն կանգնած նման հանցագործություններից,

Համոզված լինելով, որ տեղական և տարածքային
ընտրված ներկայացուցիչների վարքագծի
կանոնադրքերի խթանումը թույլ կտա
վստահություն ձեռք բերել տեղական և
տարածքային քաղաքական գործիչների և
քաղաքացիների միջև,

Համոզված լինելով, որ վստահության
փոխհարաբերություններն անփոխարինելի են
ընտրված ներկայացուցիչների համար և որպեսզի
նրանք կարողանան իրենց դերը կատարել
արդյունավետորեն,

Նշելով, որ օրենսդրությունն ավելի ու ավելի է
համալրվում տարբեր ոլորտներում վարքագծի
կանոնադրքերով, ինչպես օրինակ՝ առևտրային
փոխհարաբերություններ, բանկային
փոխհարաբերություններ ու վարչարարություն,

Համարելով, որ տեղական և տարածքային
ընտրված ներկայացուցիչների
պարտականությունն է ձեռնարկել նմանօրինակ
քայլեր իրենց պատասխանատվությունների
տարբեր ոլորտներում,

Համոզված լինելով, որ տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների էթիկական պարտականությունների ցանկացած սահմանումը վարքագծի կանոնագրքի ձևով կհստակեցնի նրանց դերն ու պարտականությունները և կվերահաստատի այդ պարտականությունների կարևորությունը,

Համոզված լինելով, որ նման կանոնագիրքը պետք է հնարավորինս լիարժեք ներառի ընտրված ներկայացուցիչների կատարած աշխատանքը,

Շեշտելով, որ վարքագծի կանոնները ենթադրում են, որ էթիկական հրամայականները պետք է հարգվեն.

Մատնանշելով, որ ողջ քաղաքացիական հասարակությունը պետք է ներգրավվի վստահության մթնոլորտի վերականգնման գործում և այս առումով շեշտելով հենց քաղաքացիների և լրատվամիջոցների դերը,

Վերահաստատելով, որ պարտականությունները չեն կարող հարկադրվել առանց երաշխիքներ տրամադրելու, որոնք տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչներին

հնարավորություն կտան իրականացնել իրենց պարտականությունները և այս առումով վկայակոչելով Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի և Տարածքային ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի նախագծի համապատասխան դրույթները,

Հաշվի առնելով անդամ պետություններում ներկայիս գործող օրենսդրությունն ու համապատասխան աշխատանքը միջազգային մակարդակում՝ առաջարկում է տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության՝ վերաբերյալ Վարքագծի հետևյալ կանոնագիրքը՝

I – Շրջանակ

Հոդված 1 – Ընտրված ներկայացուցչի սահմանումը

Սույն Կանոնագրքի նպատակների համար «ընտրված ներկայացուցիչ» տերմինը նշանակում է ցանկացած քաղաքական գործիչ, որն ունի տեղական կամ տարածքային իշխանության մանդատ, որը տրվել է հիմնական ընտրությամբ (ուղղակի քվեարկությամբ ընտրություն) կամ երկրորդական ընտրությամբ (գործադիր մարմնի

ընտրություն տեղական կամ տարածքային ավագանու կողմից):

Հոդված 2 – Գործառույթների սահմանում

Սույն Կանոնագրքի նպատակներից ելնելով՝ «գործառույթներ» տերմինը նշանակում է հիմնական կամ երկրորդական ընտրական մանդատ և այդ մանդատի համաձայն ընտրված ներկայացուցչի կողմից իրականացվող բոլոր գործառույթները:

Հոդված 3 – Կանոնագրքի նպատակը

Կանոնագրքի նպատակն է սահմանել վարքագծի այն չափանիշները, որոնք ակնկալվում են ընտրված ներկայացուցիչներից՝ վերջինների կողմից իրենց պարտականությունների կատարման ժամանակ, և տեղեկացնել քաղաքացիներին վարքագծի այն չափանիշների մասին, որոնք նրանք իրավունք ունեն ակնկալելու իրենց ընտրած ներկայացուցիչներից:

II – Ընդհանուր սկզբունքներ

Հոդված 4 – Իրավունքի գերակայություն և հանրային շահ

Ընտրված ներկայացուցիչները ստանձնում են պաշտոնը օրենքի համաձայն, և պետք է միշտ գործեն օրենքին համապատասխան: Իրենց գործառույթներն իրականացնելիս ընտրված ներկայացուցիչները պետք է ծառայեն հանրային շահին և ոչ բացառապես իրենց ուղղակի կամ անուղղակի անձնական շահին կամ անհատների կամ անհատների խմբերի մասնավոր շահերին՝ դրանից ուղղակի կամ անուղղակի անձնական շահ ստանալու նպատակով:

Հոդված 5 – Մանդատի իրականացման նպատակներ

Ընտրված ներկայացուցիչները պետք է հանձն առնեն իրականացնել իրենց գործառույթները ջանադրությամբ, բաց և իրենց որոշումների համար պատասխանատվություն ստանձնելու պատրաստակամությամբ:

Հոդված 6 – Մանդատի իրականացման խոչընդոտներ

Իրենց գործառույթներն իրականացնելիս ընտրված ներկայացուցիչները պետք է հարգեն բոլոր մյուս քաղաքական պաշտոնյաների և պետական ծառայողների լիազորություններն ու իրավունքները: Իրենց գործառույթները կատարելիս նրանք չպետք է խրախուսեն կամ աջակցեն որևէ պետական ծառայողի՝ խախտելով այստեղ սահմանված սկզբունքները:

III – Հատուկ պարտականություններ

1. Պաշտոնի ստանձնում

Հոդված 7 – Ընտրարշավները կարգավորող կանոններ

Թեկնածուների ընտրարշավները պետք է հետապնդեն իրենց քաղաքական ծրագրերի վերաբերյալ տեղեկություններ և բացատրություններ տրամադրելու նպատակ:

Թեկնածուները չպետք է փորձեն ձայներ ապահովել որևէ այլ, քան համոզիչ փաստարկման և բանավեճի միջոցով:

Մասնավորապես, նրանք չպետք է փորձեն ձայներ ձեռք բերել մյուս թեկնածուներին զրպարտելով, բռնի ուժ կամ սպառնալիքներ կիրառելով, ընտրացուցակները և/կամ

քվեարկությունը կեղծելով կամ արտոնություններ խոստանալով:

2. Պաշտոնի զբաղեցում

Հոդված 8 – Կողմնակալության արգելք

Ընտրված ներկայացուցիչները չպետք է կատարեն իրենց գործառույթները կամ օգտագործեն իրենց պաշտոնեական լիազորությունները՝ ի շահ անհատների կամ անհատների խմբերի՝ դրանից ուղղակի կամ անուղղակի անձնական շահ ստանալու նպատակով:

Հոդված 9 – Հօգուտ սեփական շահի իրավասությունների կիրառման արգելք

Ընտրված ներկայացուցիչները չպետք է կատարեն իրենց գործառույթները կամ օգտագործեն իրենց պաշտոնեական լիազորությունները՝ իրենց սեփական ուղղակի կամ անուղղակի շահերին հասնելու նպատակով:

Հոդված 10 – Շահերի բախում

Երբ ընտրված ներկայացուցիչներն ունեն ուղղակի կամ անուղղակի անձնական շահ՝ կապված տեղական կամ տարածքային

ավագանիների կամ գործադիր մարմինների կողմից քննվող հարցերի հետ, նրանք պարտավոր են տեղյակ պահել այդ շահի մասին նախքան խորհրդակցությունների ծավալումը կամ քվեարկությունը:

Ընտրված ներկայացուցիչները պարտավոր են ձեռնպահ մնալ ցանկացած քննարկումից, խորհրդակցությունից կամ քվեարկությունից այն հարցի առնչությամբ, որի նկատմամբ իրենք ունեն ուղղակի կամ անուղղակի անձնական շահ:

Հոդված 11 – Համաժամանակյա երկու կամ ավելի պաշտոն զբաղեցնելու սահմանափակում

Ընտրված ներկայացուցիչները պետք է հետևեն ուժի մեջ եղած բոլոր ընթացակարգերին, որոնց նպատակն է սահմանափակել համաժամանակյա երկու կամ ավելի քաղաքական պաշտոնների զբաղեցումը:

Ընտրված ներկայացուցիչները չպետք է զբաղեցնեն այլ քաղաքական պաշտոններ, երբ դա նրանց, որպես ընտրված ներկայացուցիչների, խանգարում է կատարել իրենց գործառույթները:

Նրանք նաև չեն կարող ունենալ կամ զբաղեցնել գործառույթներ, ընտրական մանդատներ, աշխատանք կամ պաշտոններ, որոնք ենթադրում են իրենց իսկ անձնական գործառույթների

վերահսկողություն՝ որպես ընտրված ներկայացուցիչ, կամ որոնք իրենք պետք է ենթադրաբար վերահսկեն իրենց լիազորությունների շրջանակում՝ որպես ընտրված ներկայացուցիչ:

Հոդված 12 – Հայեցողական լիազորությունների իրականացում

Իրենց հայեցողական լիազորություններն իրականացնելիս ընտրված ներկայացուցիչները չպետք է իրենց շնորհեն որևէ ուղղակի կամ անուղղակի արտոնություն կամ որևէ անձի կամ անձանց խմբի չպետք է շնորհեն որևէ արտոնություն՝ դրանից ուղղակի կամ անուղղակի անձնական շահ ստանալու նպատակով:

Մանրամասն հիմնավորումներ պետք է տրվեն ցանկացած որոշման համար, որում կնշվեն այն բոլոր գործոնները, որոնց հիման վրա կայացվել է տվյալ որոշումը, մասնավորապես՝ կիրառելի կանոններն ու կանոնակարգերը, և ցույց կտրվի, թե ինչպես է նշված որոշումը համապատասխանում այդ կանոններին և կանոնակարգերին:

Որևէ կանոնի և կանոնակարգի բացակայության դեպքում որոշման հիմքերը պետք է ներառեն

այնպիսի տարրեր, որոնք ցույց կտան որոշման համաչափությունը, արդարացիությունը և հանրային շահերին համապատասխանությունը:

Հոդված 13 – Կոռուպցիայի արգելք

Իրենց գործառույթներն իրականացնելիս ընտրված ներկայացուցիչները պետք է ձեռնպահ մնան ցանկացած վարքագծից, որը ներպետական կամ քրեական իրավունքի համաձայն որակվում է որպես կաշառակերություն կամ կաշառքի ստացում կամ շորթում:

Հոդված 14 – Բյուջետային և ֆինանսական կարգապահության պահպանում

Ընտրված ներկայացուցիչները պետք է հանձն առնեն հետևելու բյուջետային և ֆինանսական կարգապահությանը, ինչը երաշխավորում է հանրային դրամական միջոցների պատշաճ կառավարումը, ինչպես սահմանված է համապատասխան ներպետական օրենսդրությամբ:

Իրենց պարտականությունները կատարելիս ընտրված ներկայացուցիչները չպետք է ձեռնարկեն որևէ միջոց՝ յուրացնելու հանրային միջոցները և/կամ դրամաշնորհները: Նրանք չպետք է ձեռնարկեն որևէ բան, որը կարող է

հանգեցնել հանրային միջոցների կամ դրամաշնորհների օգտագործմանն ուղղակի կամ անուղղակի անձնական նպատակներով:

3. Պաշտոնից հրաժարում

Հոդված 15 – Որոշակի պաշտոններում նշանակումների ապահովման նկատմամբ արգելք

Իրենց գործառույթներն իրականացնելիս ընտրված ներկայացուցիչները չպետք է ձեռնարկեն որևէ միջոց իրենց ապագա մասնագիտական արտոնություն ապահովելու համար, երբ նրանք հրաժարվեն իրենց գործառույթների կատարումից՝

- պետական կամ մասնավոր մարմիններում, որոնց նկատմամբ իրենք վերահսկողություն են իրականացրել այդ գործառույթների իրականացման ընթացքում,

- պետական կամ մասնավոր մարմիններում, որոնց հետ իրենք հաստատել են պայմանագրային հարաբերություններ իրենց գործառույթները կատարելիս,

- պետական կամ մասնավոր մարմիններ, որոնք ստեղծվել են նրանց պաշտոնավարման

ընթացքում և իրենց վստահված
լիազորությունների հիման վրա:

IV – Վերահսկողության միջոցներ

1. Պաշտոնի ստանձնում

Հոդված 16 – Ընտրարշավների ծախսերի
սահմանափակում և հայտարարագրում

Թեկնածուները պետք է ապահովեն, որ
ընտրարշավների ընթացքում իրենց կատարած
ծախսերը լինեն համաչափ և ողջամիտ
սահմաններում:

Նրանք պետք է ջանադրաբար ձեռնարկեն բոլոր
միջոցները, որ սահմանված են գործող
կանոնակարգերով, որոնց համաձայն
պահանջվում է հրապարակել եկամտի
աղբյուրներն ու չափը, որ իրենք տրամադրում են
ընտրարշավի ֆինանսավորմանը, և իրենց
ծախսերի բնույթն ու գումարը:

Այս ոլորտում գործող կանոնակարգերի
բացակայության դեպքում նրանք պարտավոր են
այս տեղեկությունները տրամադրել պարզապես
ըստ պահանջի:

2. Պաշտոնի զբաղեցում

Հոդված 17 – Շահերի հայտարարագրում

Ընտրված ներկայացուցիչները պետք է ջանադրաբար ձեռնարկեն գործող կանոնակարգերով սահմանված ցանկացած միջոց, ըստ որոնց պահանջվում է, որպեսզի նրանց ուղղակի կամ անուղղակի անձնական շահերը, նրանց այլ մանդատները, գործառույթները կամ զբաղմունքը, կամ նրանց գույքի փոփոխությունները հրապարակվեն կամ վերահսկվեն:

Այս ոլորտում գործող կանոնակարգերի բացակայության դեպքում նրանք պարտավոր են այս տեղեկությունները տրամադրել պարզապես ըստ պահանջի:

Հոդված 18 – Ներքին և արտաքին վերահսկման մեխանիզմներին համապատասխանություն

Իրենց գործառույթներն իրականացնելիս ընտրված ներկայացուցիչները չպետք է խոչընդոտեն որևէ վերահսկող միջոցառում, որը պատշաճ հիմնավորմամբ և հրապարակայնությամբ, կարող են որոշել իրականացնել համապատասխան ներքին կամ արտաքին իշխանությունները:

Նրանք պարտավոր են ջանադրաբար կատարել այդ իշխանությունների բոլոր անմիջական կիրառելի կամ վերջնական որոշումները:

Վերահսկման ենթակա իրենց գործողությունների կամ որոշումների վերաբերյալ հիմնավորումներ տրամադրելիս նրանք պետք է հստակ նշեն վերահսկման միջոցների գոյությունը և նշեն, թե որ իշխանություններն են իրավասու դրանք իրականացնելու համար:

V – Հանրության հետ փոխհարաբերությունները

Հոդված 19 – Որոշումների հրապարակում և հիմնավորում

Ընտրված ներկայացուցիչները իրենց մանդատի իրականացման ընթացքում պետք է հաշվետու լինեն ողջ տեղական բնակչությանը:

Ընտրված ներկայացուցիչները պետք է մանրամասն հիմքեր տրամադրեն իրենց ընդունած ցանկացած որոշման համար՝ նշելով այն բոլոր գործոնները, որոնց վրա հիմնված է որոշումը, մասնավորապես՝ կիրառելի կանոնները և կանոնակարգերը, և ցույց տալով, թե ինչպես է այդ որոշումը համապատասխանում այդ կանոններին և կանոնակարգերին:

Երբ այս տեղեկությունները գաղտնի են, ապա պետք է բացատրվեն նման գաղտնիության պատճառները:

Ընտրված ներկայացուցիչները պետք է ջանադրաբար պատասխանեն հանրության կողմից ցանկացած հարցման, որը վերաբերում է իրենց գործառնությունների իրականացմանը, իրենց գործողության հիմքերին կամ այն ծառայությունների կամ գերատեսչությունների գործառնությանը, որոնք իրենց պատասխանատվության ներքո են:

Նրանք պետք է խրախուսեն և խթանեն ցանկացած միջոց, որը նպաստում է իրենց լիազորությունների, այդ լիազորությունների իրականացման և իրենց պատասխանատվության ներքո գտնվող ծառայությունների և գերատեսչությունների գործառնության հրապարակայնությանը:

VI – Տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակազմի հետ փոխհարաբերությունները

Հոդված 20 - Նշանակումներ

Ընտրված ներկայացուցիչները պետք է հանձն առնեն կանխել վարչական աշխատակազմի ցանկացած նշանակում, որը հիմնված է որևէ այլ

սկզբունքի վրա, քան արժանիքների և մասնագիտական կարողությունների ճանաչումն է և/կամ կատարված է բաժնի կարիքներից բացի այլ նպատակներով:

Աշխատակազմի նշանակման կամ առաջխաղացման վերաբերյալ հարցերում ընտրված ներկայացուցիչները պետք է կայացնեն օբյեկտիվ, հիմնավորված որոշում՝ դրսևորելով պատշաճ ջանասիրություն:

Հոդված 21 – Տեղական ինքնակառավարման աշխատակազմի դերի նկատմամբ հարգանք

Իրենց գործառույթներն իրականացնելիս ընտրված ներկայացուցիչները պետք է դրսևորեն հարգանք տեղական ինքնակառավարման մարմինների անձնակազմի դերի նկատմամբ, ովքեր հաշվետու են իրենց՝ առանց նրանց ստորակարգային լիազորությունների օրինական իրականացման նկատմամբ կանխակալության:

Նրանք չպետք է պետական ծառայողից խնդրեն կամ պահանջեն ձեռնարկել որևէ միջոց կամ ձեռնպահ մնալ որևէ միջոցի ձեռնարկումից՝ հոգուտ իրենց ուղղակի կամ անուղղակի անձնական շահի, կամ այլ անհատներին կամ անհատների խմբերին արտոնություններ

տրամադրելու համար՝ ուղղակի կամ անուղղակի անձնական շահ ստանալու նպատակով:

Հոդված 22 – Տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերի խթանում

Իրենց գործառույթներն իրականացնելիս ընտրված ներկայացուցիչները պարտավոր են երաշխավորել իրենց հաշվետու տեղական ինքնակառավարման աշխատակիցների դերի և առաջադրանքների լիակատար խթանում:

Նրանք պետք է խրախուսեն և խթանեն ցանկացած միջոց, որը նպաստում է իրենց պատասխանատվության ներքո գտնվող ծառայությունների կամ գերատեսչությունների աշխատանքի բարելավմանը և խնդրո առարկա անձնակազմի խրախուսմանը:

VII – Լրատվամիջոցների հետ փոխհարաբերություններ

Հոդված 23

Ընտրված ներկայացուցիչները պետք է ջանադրաբար, ազնվորեն և լիարժեք պատասխան տրամադրեն լրատվամիջոցների ցանկացած հարցման այն տեղեկությունների վերաբերյալ, որոնք առնչվում են իրենց

գործառույթների իրականացմանը, սակայն չպետք է տրամադրեն որևէ գաղտնի տեղեկատվություն կամ տեղեկություններ ընտրված անձանց կամ երրորդ կողմի անձնական կյանքի վերաբերյալ:

Նրանք պետք է խրախուսեն և խթանեն ցանկացած միջոց, որը նպաստում է իրենց լիազորությունների, իրենց լիազորությունների իրականացման և իրենց պատասխանատվության ներքո գտնվող ծառայությունների և գերատեսչությունների գործառնության լուսաբանմանը լրատվամիջոցներում:

VIII – Տեղեկատվություն, տարածում և իրազեկության մակարդակի բարձրացում

Հոդված 24 – Կանոնագրքի տարածումը ընտրված ներկայացուցիչների միջև

Ընտրված ներկայացուցիչները պետք է հանձն առնեն երաշխավորել, որ իրենք ընթերցել և հասկացել են այս կանոնագրքի բոլոր դրույթներն ու դրանում մեջբերված կանոնակարգերը, և պետք է հայտարարեն, որ իրենք պատրաստ են ուղղորդվել սույն կանոնագրքի դրույթներով:

Հոդված 25 – Կանոնագրքի տարածումը
հանրության, տեղական ինքնակառավարման
մարմինների աշխատակազմի և
լրատվամիջոցների լայն շրջանակներում

Ընտրված ներկայացուցիչները պետք է խրախուսեն և խթանեն ցանկացած միջոց, որը նպաստում է սույն կանոնագրքի տրամադրմանն իրենց հաշվետու աշխատակազմին, հանրությանը և լրատվամիջոցներին, և որը բարձրացնում է նրանց իրազեկության մակարդակը կանոնագրքում ներառված սկզբունքների շուրջ:

Բացատրական զեկույց

CG (6) 8 ՄԱՍ II – 1999թ.

Զեկույցող՝ Վիորել ԿՈՅՖԱՆ (Ռումինիա)

Սույն կանոնագրքի նպատակն է եվրոպական մակարդակում սահմանել մի շարք էթիկական սկզբունքներ, որոնք հաստատված են Եվրոպայի տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների պատվիրակների կողմից: Անդամ պետությունների ազգային կառավարություններին և/կամ տեղական և տարածքային իշխանությունների ներպետական ասոցիացիաներին կվերապահվի մանրամասնել սույն կանոնագրքով սահմանված չափանիշներն ու սկզբունքներն իրենց ներպետական օրենսդրությունում կամ այլ համապատասխան հրահանգներում կամ էթիկական տեքստերում:

Մոդելային կանոնագիրքը չի կարող հավակնել ներառելու տեղական և տարածքային իշխանությունների և ընտրված ներկայացուցիչների վրա ներգործող տարբեր իրավիճակների ողջ տիրույթը: Ընդգծելով այն էթիկական սկզբունքները, որոնք պետք է պահպանվեն Եվրոպայի բոլոր տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների կողմից, սույն կանոնագիրքը հետևաբար տեղական և տարածքային իշխանություններին տրամադրում է բավարար շրջանակ՝ այն

ընդլայնելու և կիրառելու համար: Հետագա զարգացման այս գործընթացը պետք է ի թիվս այլ կետերի նաև նախատեսի նոր խնդիրներ և իրավիճակներ, որոնք կարող են մի օր ի հայտ գալ: Ուստի և տեղական և տարածքային իշխանությունների գործն է նախաձեռնությունն ցուցաբերել կանոնագրքում սահմանված սկզբունքների ընդլայնման ուղղությամբ:

Յուրաքանչյուր տեղական կամ տարածքային իշխանություն կամ նրա ներկայացուցիչները պետք է կարողանան ընդունել այս կանոնագիրքն առանց որևէ փոփոխության և/կամ մշակել վարքագծի իրենց սեփական կանոնները՝ սույն կանոնագրքի հիման վրա: Այլ կերպ ասած՝ եվրոպական կանոնագիրքը սահմանում է նվազագույն չափանիշները: Կանոնագրքի դրույթները բացասաբար չեն ազդում Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետությունների՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի վերաբերյալ իրավական դրույթների կամ ընտրված ներկայացուցիչների վարքագիծը սահմանող մի շարք կանոնների վրա:

Կանոնագիրքը կատարում է եռակի գործառույթ՝

1. Տեղեկացնում է տարածքային և տեղական ավագանիներին (և թեկնածուներին) այն վարքագծի մասին, որն անհրաժեշտ է որդեգրել իրենց ամենօրյա պարտականությունների կատարման ժամանակ (ներառյալ նաև ընտրարշավների ընթացքում):

2. Տեղեկացնում է հանրությանը (տեղական համայնք, ընտրողներ, մամուլ) այն վարքագծի մասին, որ նրանք իրավունք ունեն ակնկալել ընտրված ներկայացուցիչներից և ընտրություններից ներկայացված թեկնածուներից:

3. Օգնում է ամրապնդել հանրության վստահությունը տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների նկատմամբ՝ դրանով իսկ ամրապնդելով հանրության ու տեղական և տարածքային քաղաքական գործիչների միջև փոխհարաբերությունները:

Կանոնագրքի նախագիծը փորձում է ներառել հնարավորինս ընդգրկուն ժամանակահատված, որը կներառի ընտրված ներկայացուցչի՝ քաղաքական կարիերայի տարբեր փուլերը՝ նախընտրական արշավ, մանդատի իրականացում, մանդատից հրաժարում:

Հոդված 1-ի I մասում նախատեսվում է, որ կանոնագիրքը պետք է կիրառվի բոլոր տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների նկատմամբ: Սույն կանոնագիրքն իր շրջանակներով հետևողական դարձնելու նպատակով՝ նշված է, որ այնտեղ ամրագրված սկզբունքները կիրառվում են անկախ նրանից, թե մանդատը շնորհվել է հիմնական ընտրությամբ (ուղղակի քվեարկությամբ ընտրություն) թե՞ երկրորդական ընտրությամբ (գործադիր մարմնի ընտրություն տեղական կամ տարածքային ավագանու կողմից):

Նույն նպատակով՝ Հոդված 2-ը նախատեսում է, որ ընտրված ներկայացուցիչները պետք է հարգեն սույն սկզբունքները թե՛ իրենց ընտրական մանդատը (հիմնական կամ երկրորդական) իրականացնելիս և թե՛ այնպիսի գործառույթներ իրականացնելիս, որոնք ուղղակիորեն բխում են

այդ մանդատից: Սա նպատակ ունի կիրառվելու մասնավորապես այն գործառույթների նկատմամբ, որ նրանք իրականացնում են տեղական կամ տարածքային ասոցիացիաներում կամ տեղական կամ տարածքային պետական մարմիններում, որտեղ նրանք պաշտոնավարում են իրենց լիազորությունների շրջանակներում՝ որպես տեղական կամ տարածքային ընտրված ներկայացուցիչներ:

Հոդված 3-ը սահմանում է սույն կանոնագրքի նպատակը՝ նշելով, որ ընտրված ներկայացուցիչները պարտավոր են լիովին ենթարկվել կանոնագրքով սահմանված սկզբունքներին: Ինչպես վերը նշվեց, կանոնագիրքը նպատակ կհետապնդի տեղեկացնել ընտրված ներկայացուցիչներին այն վարքագծի մասին, որը նրանք պետք է որդեգրեն իրենց գործառույթներն իրականացնելիս, և տեղեկացնել հանրությանն այն վարքագծի մասին, որ հանրությունն իրավունք ունի ակնկալել տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչներից:

Բաժին II-ի նպատակն է սահմանել այն ընդհանուր սկզբունքները, որոնցով պետք է

կարգավորվի ընտրված ներկայացուցիչների վարքագիծը, երբ վերջիններն իրականացնում են իրենց մանդատը: Դրանք կազմված են ընդհանրացված ձևով և ստեղծում են լավագույն ջանքերի գործադրման պարտավորություն, սակայն ոչ կոնկրետ արդյունք ստանալու համար: Դրանք պետք է միաժամանակ ընթերցվեն այն որոշակի պարտականությունների հետ միասին, որոնք սահմանված են Բաժին III-ում, որը հանդիսանում է այն միջոցների ոչ սահմանափակ ցանկը, որոնք պետք է համապատասխանեցվեն այս ընդհանուր սկզբունքներին:

Հոդված 4-ը նպատակ ունի սահմանել իրավական համակարգի առաջնայնությունը, որում ընտրված ներկայացուցիչները ստանձնում են պաշտոնը և իրականացնում են իրենց գործառույթները, և բացառել անձնական շահերի խթանումը, որոնք կարող են անտեսել հանրային շահը: Նման անձնական շահերն իրենց բնությամբ կարող են լինել նյութական, մասնագիտական կամ ընտրական: Դրանք ուղղակի կամ անուղղակի կերպով կախված են նրանից, թե արդյոք տվյալ շահը վերաբերում է ընտրված ներկայացուցչին անձամբ, թե նրա մերձավորներից որևէ մեկին (ընտանիք, ընկերներ, քաղաքական խումբ): Նման

շահերը կարող են բխել մասնավորապես այն փաստից, որ ընտրված ներկայացուցիչները կամ նրանց ընտանիքների անդամները պատկանում են ակումբների կամ ասոցիացիաների: Ընտրված ներկայացուցիչներին նաև արգելվում է բացառապես գործել հոգուտ ոչ մտերիմ անհատների՝ նրանցից անձնական շահ ստանալու վերջնական նպատակ հետապնդելով:

Հոդված 5-ը սահմանում է այն նպատակները, որոնց պետք է հետամուտ լինել ընտրական մանդատ իրականացնելիս: Մանդատի իրականացման հրապարակայնությունն ու արդյունավետությունը հնարավոր են դարձնում դրա արդյունավետ վերահսկումը¹:

Հոդված 6-ի նպատակն է խուսափել լիազորությունների փոխհատումից և շփոթությունից՝ կանխարգելելու սկզբունքների լայնորեն տարածված ամենօրյա խախտումները, որոնք սահմանված են Բաժին I-ում: Այն պետք է ընթերցվի Բաժինների III-ի և V-ի հետ միաժամանակ: Մանդատ ունեցողները պետք է հարգեն այլ մանդատ ունեցողների և պետական ծառայողների դերը և լիազորությունները՝ դրանով թույլ տալով, որպեսզի վերահսկող

համակարգը լիովին աշխատի: Նրանք նաև պետք է գերծ մնան այլ անձանց խրախուսելուց որդեգրել այնպիսի վարքագիծ, որը հակասում է Բաժին I-ին, և այլ անձանցից նման խրախուսանքներ ստանալուց: Նրանք պարտավոր են ընդդիմանալ նման վարքագծին, օրինակ՝ ապահովելով այս սկզբունքներին համապատասխանությունն այն գերատեսչություններում, որոնք իրենց վերահսկողության ներքո են:

Բաժին III-ը որոշակի կոնկրետ պարտականություններ է դնում ընտրված ներկայացուցիչների վրա: Այս պարտականությունները խթանում են Գլուխ 2-ում նկարագրված ընդհանուր նպատակները: Թե՛ ընդհանուր սկզբունքների և թե՛ որոշակի պարտականությունների սահմանումը հնարավորություն է տալիս խուսափել ձևակերպումների ծուղակներից, որոնք կամ խիստ ընդհանուր են և/կամ խիստ կոնկրետ: Ընտրված ներկայացուցիչները, բացի այդ կոնկրետ պարտականություններից և ի լրումն այդ պարտականությունների, իրենց ամբողջ գործունեության ընթացքում պետք է բնականաբար հետևեն այն ընդհանուր

սկզբունքներին, որոնք սահմանված են Բաժին II-ում:

Հոդված 7-ը սահմանում է այն սկզբունքները, որոնք կիրառելի են ընտրարշավների ժամանակ: Դրանց համար պահանջվող գումարների պատճառով՝ ընտրարշավները ներառում են կոռուպցիոն մեծ ռիսկեր: Կարող են նաև լինել ընտրարշավների այնպիսի դեպքեր, երբ դրսևորվեն ընտրողների բարեհաճությունը ձեռք բերելու գործելակերպեր: Սույն հոդվածի նպատակն է սահմանել ընտրարշավը դրական իմաստով (ուղերձի հաղորդում)՝ մատնանշելով, թե որ վարքագիծն է արգելվում թեկնածուներին (ընտրակաշառք արտոնությունների կամ դրանց տրամադրման խոստումների դիմաց՝ հոգուտ տվյալ ընտրողների ուղղակի կամ անուղղակի անձնական կամ մասնավոր շահի, զրպարտանք կամ հերյուրանք կամ ընտրացուցակների կամ ընտրության արդյունքների կեղծում):

Հոդված 8-ի նպատակն է օգնել ընտրված ներկայացուցիչներին գերծ մնալ հովանավորչությունից կամ ֆավորիտիզմի (կողմնակալության) կիրառումից՝ որպես ընտրագանգվածի որոշակի հատվածի խթանիչ:

Այս հասկացությունը սահմանելը դժվար է, և կանոնագիրքը դրան է անդրադառնում շահերին ծառայելու համատեքստում: Ընտրված ներկայացուցիչներին արգելվում է այնպիսի վարքագիծ դրսևորել, ինչպես օրինակ՝ որոշակի մարդկանց ընծաների, նպաստների, արտոնությունների կամ թույլտվությունների շնորհումն է, թե՛ իրենց գործառույթների և թե՛ իրենց լիազորությունների իրականացման ժամանակ (նշանակումներ, իրենց գործառույթներին առնչվող ապրանքների և ծառայությունների օգտագործում):

Հոդվածներ 9-ը և 10-ը հիմնականում վերաբերում են շահերի բախման հարցերին: Շահերի բախման կարգավորումը պետական գործերի առանցքում է: Հիմնական սկզբունքը, որին անհրաժեշտ է հետևել, հստակ է՝ պետական պաշտոնյաները չպետք է որևէ ձևով թույլ տան, որ իրենց ուղղակի կամ անուղղակի շահերը, որոնք նշված են Հոդված 4-ում, միջամտեն հանրային շահին, տվյալ դեպքում համապատասխան համայնքում կամ ռեգիոնում: Որևէ պետական որոշում չպետք է կայացվի մեկ կամ մի քանի որոշում կայացնողների անձնական շահի ճնշման ներքո: Որպես ընդհանուր սկզբունք՝ բոլոր շահերը պետք

է հայտարարվեն: Շահերի մասին հայտարարելն ընտրված ներկայացուցիչներին հնարավորություն է ընձեռում արտահայտելու իրենց կարծիքը տվյալ խնդրի մասին նախնական քննարկումների ժամանակ: Սակայն երբ տեղական կամ տարածքային ավագանիները կամ գործադիր մարմինները հետագայում շարունակում են խորհրդակցությունները և քվեարկությունը, շահագրգիռ ներկայացուցիչը պետք է ձեռնպահ մնա: Այստեղ հստակ տարբերակում պետք է կատարվի այն երեք փուլերի միջև, որոնցով ավագանիները որոշումներ են կայացնում՝ նախնական քննարկումներ, խորհրդակցություններ և քվեարկություն: Այս տարբերակումը հնարավոր է դարձնում հաշտեցնել որոշումների կայացման մեջ անկողմնակալության հիմնարար պահանջը և ավագանու բոլոր անդամների խոսելու իրավունքը: Հայտարարելով իրենց շահի մասին՝ ընտրված ներկայացուցիչներն իրավունք ունեն մասնակցել նախնական քննարկմանը, որի ժամանակ կարող են հիմնավորել իրենց տեսակետը, որը կարող է օգնել որոշման կայացման գործընթացին: Սակայն ավելի ուշ փուլում, ավագանին պետք է հնարավորություն ունենա որոշում կայացնել առանց

խոչընդոտների, առանց ճնշման ենթարկվելու, որը կարող է ի հայտ գալ շահի մասին հայտարարող անդամի ներկայությամբ: Այնուհանդերձ, գործող օրենսդրությունը որոշ երկրներում կարող է ուղղակիորեն արգելել ընտրված ներկայացուցիչներին, ովքեր հայտարարել են իրենց շահի մասին, մասնակցել խորհրդակցություններին կամ քվեարկությանը: Տվյալ դեպքում կանոնագրքի դրույթները չպետք է բացասական ազդեցություն ունենան այս իրավական դրույթների վրա:

Տեղական և տարածքային կառավարման մակարդակում շահերի հայտարարման գործելակերպը հատկապես բարդ է: Պետական գործառույթներ իրականացնող ցանկացած անձ կարող է անձնական շահ ունենալ տարբեր լիազորություններում: Տեղական կամ տարածքային ավագանու անդամները, ովքեր երբեմն իրականացնում են իրենց գործառույթները ոչ լրիվ դրույքով կամ զուտ կամավոր հիմունքներով, պարտավոր են ունենալ բավականին լուրջ անձնական շահեր և, հավանաբար, շատ ավելի լուրջ, քան համայնքի մյուս անդամները: Ենթադրաբար դժվար է բացառել բոլոր անձանց, ովքեր անձնական շահ

ունեն տվյալ աշխարհագրական տարածքում, որևէ խնդրի քննարկումից և այդ խնդրի շուրջ քվեարկությունից: Սա կարող է համագոր լինել իրազեկ մարդկանց պատժելուն և ի վերջո բացասաբար ազդել որոշման վրա:

Հոդված 9-ը նպատակ ունի բացառել ընտրված ներկայացուցիչների կողմից ցանկացած գործողություն, որը կարող է հանգեցնել իշխանության չարաշահման՝ ի շահ նրանց ուղղակի կամ անուղղակի անձնական օգուտի (պաշտոններ ընտանիքին կամ ընկերներին, ապրանքների և ծառայությունների օգտագործում անձնական նպատակներով, անհատական արտոնությունների տրամադրում, անհատական հարստացում):

Այս կապակցությամբ, ինչպես նշված է Հոդված 9-ում, անկախ նրանից, թե արդյոք ընտրված ներկայացուցիչների անձնական շահերը վտանգված են թե ոչ, նրանք պետք է ձեռնպահ մնան համապատասխան որոշման կայացմանը որևէ կերպ մասնակցելուց²:

Տեղական և տարածքային իշխանություններն իրականացնում են բազմաթիվ գործառույթներ և

ընդգրկված են տարբեր գործունեություններում սահմանափակ աշխարհագրական տարածքում: Նրանց ղեկավարում են մանդատ ունեցողները, ում խնդիրն է պաշտպանել տեղական համայնքի շահերը և իրականացնել տեղական համայնքի կողմից իրենց ներկայացված մանդատի պայմանները: Սակայն տեղական և տարածքային ավագանիների անդամներն իրենք էլ հանդիսանում են տեղական և տարածքային համայնքի մաս, և որպես այդպիսին, ընդգրկված են եղել կամ ընդգրկված կլինեն (ընտրություններից առաջ կամ հետո) առևտրային կամ այլ գործունեություններում իրենց համայնքում կամ տարածքում: Ահա թե ինչու է առկա շահերի բախման հստակ ռիսկ, և միշտ չէ, որ հեշտ է հավասարակշռություն ապահովել մանդատ ունեցողի շահերի և այն գործառույթների միջև, որոնց իրականացման համար նրան ընտրել են:

Ուստի շահերի բախումից խուսափելու համար մանդատ ունեցողներն ընտրովի պաշտոն ստանձնելիս պետք է հայտարարեն իրենց ուղղակի և անուղղակի անձնական շահերի մասին, որպեսզի հանրությունը կարողանա ողջամտորեն հաշվի առնել այն հավանական

ազդեցությունը, որ կարող են ունենալ նրանց գործողությունները, հայտարարությունները կամ քվեները տեղական կամ տարածքային ավագանում կամ գործադիր մարմիններում: Որոշ դեպքերում, հատկապես՝ տեղական մակարդակում, ավագանու կամ գործադիր մարմնի որոշումը կարող է ազդեցություն ունենալ մի կազմակերպության վրա (օրինակ՝ ասոցիացիա, որը հետամուտ է այնպիսի նպատակների, որոնք շահավետ են ամբողջ համայնքի համար), որում ընտրված ներկայացուցիչն ունի ուղղակի կամ անուղղակի անձնական շահ: Հնարավոր է, որ այդ որոշումը շահավետ ներգործություն ունենա կազմակերպության համար (ինչպիսին օրինակ՝ կացարանների տրամադրման համար դրամաշնորհի հատկացումն է):

Այսպիսի որոշումը բխում է հանրային և ոչ անձնական շահերից, ուստի ընտրված ներկայացուցչի մասնակցությունը նախնական քննարկումներին այս դեպքում կօգնի լուսավորել նրա գործընկերներին վերջինների կողմից որոշման կայացման գործընթացում: Հիմնական պահանջն այն է, որ համայնքը (ընտրված ներկայացուցիչները, բնակչությունը, մամուլը)

պետք է իմանա, որ ընտրված ներկայացուցիչը հայտարարել է այս շահի մասին ի սկզբանե կամ նախնական քննարկումների ժամանակ: Անհրաժեշտության դեպքում դա հանրությանը հնարավորություն կտա գնահատել մանդատ ունեցողի հայտնած դիրքորոշումը՝ նրա նախկին գործունեության հիման վրա:

Բացի այդ, շատ այլ հարցեր, որոնցով զբաղվում է տեղական կամ տարածքային իշխանությունը, կարող են ներգործել մանդատ ունեցողների վրա, ովքեր բնակվում են այն համայնքում, որտեղ պաշտոն են զբաղեցնում, և նաև ընդգրկվում այլ մասնավոր գործունեության տեսակներում: Օրինակներից են՝ քաղաքի պլանավորման, ճանապարհների և երթևեկության վերաբերյալ որոշումները: Սա հատկապես բնորոշ է փոքր համայնքներին: Հետևաբար իրական կամ հավանական շահերի բախումները թուլացնելու ողջամիտ մոտեցում կլինի առաջարկել, որ նորընտիր ներկայացուցիչներն ի սկզբանե հատուկ մատչանում հայտարարեն իրենց այն շահերը, որոնք կապված են այն տարածքի հետ, որտեղ նրանք իրականացնում են իրենց ընտրական գործառույթները: Սա կերաշխավորի

հրապարակայնությունը տեղական հարցերի կառավարման ոլորտում:

Հոդված 11-ը սահմանում է համաժամանակյա երկու կամ ավելի պաշտոն զբաղեցնելու սահմանափակման հետ կապված սկզբունքները: Թեև որոշ համաժամանակյա ընտրական մանդատներ ունենալը կարող է հիմնավորված լինել, դրա համար պատասխանատվություն է ենթադրվում այլ դեպքերում, որոնք վնասակար են տեղական կամ տարածքային ընտրված ներկայացուցչի քաղաքական մանդատի իրականացման համար, մասնավորապես, երբ խոսքը գործադիր պարտականությունների մասին է: Երկու իրավիճակներից էլ, երբ սա ներգործում է մանդատ ունեցողի հասանելիությանը (պարբերություն 2) և երբ այն հանգեցնում է շահերի բախման (պարբերություն 3), անհրաժեշտ է խուսափել: Գործառույթները, որոնք ներքաշում են մանդատ ունեցողներին շահերի բախման ոլորտ կամ խանգարում են նրանց կողմից իրենց ընտրական գործառույթների իրականացմանը, պետք է համարվեն «որպես ընտրված ներկայացուցիչ՝ նրանց գործառույթների իրականացման խոչընդոտ»: Ինքնավերահսկողությունը նույնպես

պետք է բացառվի (պարբերություն 4): Հոդված 11-ը վերաբերում է թե՛ մի շարք քաղաքական գործառնությունների և թե՛ քաղաքական գործառնությունների և մասնավոր զբաղմունքի համաժամանակյա տնօրինմանը: Այս կանոնները չեն վնասում որևէ ավելի խիստ ընդհանուր կանոնակարգերի, որոնք կարող են կիրառվել (պարբերություն 1)³:

Հոդված 12-ը կարգավորում է հայեցողական լիազորությունների իրականացումը, որոնց չարաշահումը կարող է հնարավորություններ ստեղծել կոռուպցիայի համար դրա լայն իմաստով: Նման լիազորությունները պետք է իրականացվեն ցանկացած որոշման համար հստակ բացատրություն տալու պարտականության հետ՝ դրանք վերանայելու հնարավորությամբ: Նման խնդիրների հետ կապված կանոնների և կանոնակարգերի չկատարման դեպքում⁴, Հոդված 12-ի համաձայն, պահանջվում է, որպեսզի մանրամասն հիմքեր ներկայացվեն ցանկացած ընտրված ներկայացուցչի կողմից հայեցողական լիազորությունների շրջանակներում ընդունված որոշման համար:

Հոդված 13-ն արգելում է ինքնին կոռումպացված վարքագիծը: Հաշվի առնելով կոռուպցիա հանցագործության բազում սահմանումները⁵՝ հղում է կատարվում ընտրված ներկայացուցիչների երկրում գործող քրեական իրավունքին և համապատասխան իրավական փաստաթղթերին:

Հոդված 14-ն ընտրված ներկայացուցիչներին հարկադրում է բյուջետային և ֆինանսական կարգապահություն: Նրանց առաջադրանքները կարող են ընդգրկել հանրային դրամական միջոցների էական ծավալների կառավարում (ինչպիսիք դրամաշնորհներն են): Հանրային դրամական միջոցների յուրացումն այլ նպատակներով կարող է վնաս հասցնել տեղական կամ տարածքային տնտեսությանը և դրանով վտանգել տեղական մակարդակի քաղաքական գործիչների նկատմամբ հանրության վստահությունը: Հետևաբար հանրային դրամական միջոցների խիստ և հրապարակային կառավարումն ըստ գործող օրենսդրության նվազեցնում է կոռուպցիայի հավանականությունն ու ամրապնդում ընտրախավի վստահությունը քաղաքական գործիչների նկատմամբ:

Կանոնագրքի խախտումների դեպքերը, որոնք կարող են ի հայտ գալ ընտրված ներկայացուցիչների՝ իրենց գործառույթներից հրաժարումից հետո, կարգավորվում են ըստ Գլուխ 3-ի: Ընտրված պաշտոնից հրաժարվելուց հետո շահավետ նշանակումներ ապահովելու գործելակերպն աճում է, հատկապես տնտեսական փոփոխությունների համատեքստում:

Հոդված 15-ը փորձում է արգելել այն գոլոր գործելակերպերը, որոնք ընտրված ներկայացուցիչներին հնարավորություն են տալիս օգտագործել իրենց ընտրական պաշտոնը՝ իրենց գործառույթներից հրաժարվելուց հետո իրենց համար որևէ պաշտոն ապահովելու նպատակով: Նպատակն է՝ կանխարգելել ընտրված ներկայացուցիչների կողմից իրենց գործառույթներով իրենց վերապահված լիազորությունների կիրառմամբ ապագա մասնագիտական շահերի խթանումը: Այսպիսով, Հոդված 15-ը վերաբերում է ցանկացած մասնագիտական առավելության (աշխատանք, պաշտոն, վարձատրություն, տիտղոսներ կամ պարտականություններ), որ տեղական ընտրված ներկայացուցիչները կարող են ապահովել իրենց

համար պետական կամ մասնավոր մարմիններում, որոնց հետ կապված իրենք լիազորություններ են ունեցել պաշտոնավարման ժամանակ (այս լիազորությունները կարող են իրականացված լինել՝ կապված վերահսկման, պայմանագրային հարաբերությունների կամ մարմնի ստեղծման հետ այն ժամանակ, երբ ներկայացուցիչը պաշտոն է զբաղեցրել, ինչպես նաև նրա գործառույթների ուժով):

Բաժին IV-ում թվարկվում են վերահսկման այն միջոցները, որոնք հարկադրվում են մանդատ ունեցողներին՝ նրանց կողմից Բաժին II-ով սահմանված ընդհանուր սկզբունքների և Բաժին III-ում նկարագրված հատուկ պարտականությունների ապահովումը ստուգելու նպատակով:

Հոդված 16-ը պահանջում է նրանցից ջանադրաբար համապատասխանություն ապահովել ընտրարշավների (ցանկացած մակարդակում) վերաբերյալ կանոնակարգերին: Նույնիսկ եթե չկան նման կանոնակարգեր⁶, թեկնածուներից պահանջվում է տրամադրել տեղեկություններ, որոնք հնարավորություն

կտան քաղաքացիներին ամեն դեպքում վերահսկելու իրավիճակը:

Հոդված 17-ը պահանջում է ընտրված ներկայացուցիչներից ջանադրաբար կատարել իրենց շահերի բացահայտման և վերահսկման, իրենց այլ նշանակումների և իրենց գույքի փոփոխությունների վերաբերյալ կանոնակարգերը: Շահերի բախման կարգավորումը բացահայտման և վերահսկման միջոցառումների միջոցով առանցքային կարևորություն ունի կոռուպցիայի դեմ պայքարելու առումով⁷: Նշված ոլորտներում օրենսդրության բացակայության դեպքում⁸ ցանկացած քաղաքացի կարող է պարզապես պահանջել տեղեկություններ, որոնք անհրաժեշտ են իրավիճակի վերահսկման համար:

Հոդված 18-ը կարգավորում է ընտրված ներկայացուցիչների և համապատասխան վերահսկող իշխանությունների (ներքին կամ արտաքին) միջև հարաբերությունները: Կոռուպցիոն երևույթների դիտարկումը լայն իմաստով ցույց է տալիս արդյունավետ վերահսկման միջոցների (ներքին կամ արտաքին) կարևորությունը: Ընտրված ներկայացուցիչները

չպետք է միջոցներ ձեռնարկեն խոչընդոտելու իշխանությունների կողմից վերահսկումը, և հետագայում պետք է ի վիճակի լինեն կատարել իշխանությունների որոշումը: Նման վերահսկողության արդյունավետությունը մեծացնելու նպատակով՝ այդ վերահսկողության մասին հենց ընտրված ներկայացուցիչների կողմից պետք է տեղեկանան նրանք, հոգուտ ում իրականացվում է վերահսկողությունը:

Բաժին V-ը կարգավորում է ընտրված ներկայացուցիչների և հանրության միջև փոխհարաբերությունները: Վստահության փոխհարաբերությունը հանրության և քաղաքական գործիչների միջև ընտրությունների միջոցով շնորհված մանդատի օրինականության առանցքներից մեկն է: Ընտրողներն ընտրված ներկայացուցիչներին տալիս են մանդատ, որի պայմանները նրանք պետք է ազնվորեն կատարեն: Ընտրված ներկայացուցիչը հաշվետու է տեղական ողջ համայնքի առջև, այսինքն՝ նույնիսկ այն ընտրողների, ովքեր իրեն չեն ընտրել: Որոշումների կայացման հրապարակայնությունը և պետական ծառայությունների և գերատեսչությունների աշխատանքի հանրային վերահսկողությունը

սահմանվել են որպես առավել արդյունավետ միջոցներից մեկն՝ իշխանության այն չարաշահումները կանխարգելելու և վերացնելու համար, որ կարող են կատարել մանդատ ունեցողներն իրենց գործառույթներն իրականացնելիս: Ընտրված ներկայացուցիչներին վերապահված են իրենց գործունեությունը հիմնավորելու և բացատրելու և տեղեկություններ տրամադրելու հստակ պարտականություններ:

Բաժին VI-ը կարգավորում է ընտրված ներկայացուցիչների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակազմի միջև փոխհարաբերությունները: Տեղական ինքնակառավարման աշխատակիցների և ընտրական մանդատներ ունեցողների համապատասխան դերերի շփոթումը լայն իմաստով կոռուպցիայի տարածման գործոն է: Նման շփոթումը ի հայտ է գալիս այն ժամանակ, երբ պետական ծառայողներին օգտագործում են կոռուպցիոն նպատակներով կամ երբ ընտրված ներկայացուցիչները տեղական ինքնակառավարման մարմինների գերատեսչությունները գտում են իրենց սեփական

աջակիցներով՝ կատարելով կողմնակալ նշանակումներ: Այն մթնոլորտը, որում տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակիցների դերն ու աշխատանքն արժեզրկվում և վտանգվում են, լայն իմաստով կոռուպցիայի թե՛ պատճառ և թե՛ հետևանք է:

Հոդվածներ 20-22-ը պարտականություններ են վերապահում ընտրված ներկայացուցիչներին տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակազմի հանդեպ իրենց վարքագծի առնչությամբ մի շարք ոլորտներում՝ նշանակումների և պաշտոնական առաջխաղացման ապաքաղաքականացում, ձեռնպահություն որոշակի մարդկանց՝ որպես խրախուսանք արտոնություններ տրամադրելուց և տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակազմի դերի խթանում: Այս հոդվածը նաև նպատակ ունի նվազեցնելու ընտրված ներկայացուցիչների և/կամ համապատասխան քաղաքական խմբավորումների ներկայացուցիչների ընկերների կամ բարեկամների ֆիկտիվ աշխատատեղերի ստեղծման վտանգը:

Մամուլը կարևոր դեր է խաղում կոռուպցիայի կանխարգելման և զսպման առումով: Բաժին VII-ը պարտականություններ է դնում ընտրված ներկայացուցիչների վրա, որոնք նախատեսված են մամուլին հնարավորություն տալու հետաքննող դեր խաղալ այս կապակցությամբ: Սակայն ընտրված ներկայացուցիչների համագործակցելու պարտականությունը սահմանափակվում է միայն նրանց գործառույթների վերաբերյալ տեղեկությունների տրամադրմամբ և բացառում այն տեղեկությունները, որոնք վերաբերում են նրանց մասնավոր կամ գաղտնի կյանքին:

Բաժին VIII-ը կարգավորում է կանոնագրքի տարածումն ակտիվ մասնակցություն ունեցող անձանց և հանրության շրջանում, և դրանում ամրագրված սկզբունքների վերաբերյալ նրանց իրազեկության խթանումը: Հոդված 24-ն ընտրված ներկայացուցիչներին կոչ է անում հայտարարել իրենց մտադրությունը սույն կանոնագրքի դրույթներին համապատասխանելու վերաբերյալ, ինչն ակտիվ միջոց է դրանով սահմանված էթիկական սկզբունքների հաստատման համար: Այս հանձնառությունը կարող է տեղի ունենալ

նորաստեղծ համայնքի կամ տարածքի ավագանու առաջին նիստի ժամանակ:

¹ Այս պահանջների հիմնարար նշանակությանը ծանոթանալու համար տես կանոնագրքի նախագծի բաժիններ V-ը և VI-ը:

² Անդամ երկրներում Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության հարցերով Կոնգրեսի աշխատանքային խմբի իրականացրած հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ պետական կանոնակարգերի մեծ մասը պահանջում են ընտրված ներկայացուցչից ձեռնպահ մնալ նման հանգամանքներում:

³ Կոնգրեսի աշխատանքային խումբը 15 երկրների ընտրանքի հիման վրա պարզել է, որ անդամ երկրների ներպետական իրավունքում կան մի քանի ընդհանուր սահմանափակումներ պաշտոնների համաժամանակյա զբաղեցման մասին (բացառությամբ՝ Բելգիայի, Ֆրանսիայի և Մալթայի): Նախապատվությունը տրվում է անհամատեղելի գործառույթների հստակ ցանկին:

⁴ Աշխատանքային խմբի հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ մասնավոր հատվածի հետ պայմանագրային հարաբերություններ ենթադրող շատ լիազորություններ (մասնավորեցում, հանրային մատակարարման պայմանագրեր) կամ ծառայությունների տրամադրում (քաղաքի պլանավորում, սոցիալական բնակարանային պայմաններով ապահովում) ենթակա չեն ընդհանուր կանոններին, ուստի և հայեցողական են:

⁵ Ակնհայտ է, որ բոլոր երկրներն ունեն քրեական իրավունքի փաստաթղթերի զինանոց կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար (չնայած, որպես ընդհանուր կանոն, տեղական կառավարման մակարդակում ոչ մի առանձին փաստաթուղթ գոյություն չունի):

⁶ Հինգ երկիր ներկայացրել են զեկույցներ ընտրարշավների ծախսերի և տեղական ինքնակառավարման մակարդակում եկամուտների վերաբերյալ առկա կանոնակարգերի մասին (Բելգիա, Բուլղարիա, Ֆրանսիա, Իսպանիա և Պորտուգալիա):

⁷ Նույնի զեկույցում առաջարկվում է սահմանել պահանջ, համաձայն որի տեղական մանդատներ կրողները կհայտարարեն իրենց նյութական շահերի մասին և այս տեղեկությունը բացահայտ կնշվի տեղական ավագանու հանրային գրանցամատյանում (Թիվ 8 Հանձնարարական):

⁸ Վեց երկիր (Ավստիրա, Բելգիա, Մալթա, Պորտուգալիա, Ռումինիա և Միացյալ Թագավորություն) ընդունել են կանոնակարգեր, որոնցով ընտրական պաշտոն զբաղեցնողներից պահանջվում է հայտարարագրել իրենց նյութական գույքը և/կամ շահերը: Այս հայտարարագրերը միշտ չէ, որ հրապարակվում են:

Բացատրական հուշագիր

CG (6) 8 ՄԱՍ II – 1999թ.

Զեկուցող՝ Վիորել ԿՈՅՖԱՆ (Ռումինիա)

Ներածական նշումներ

1. 1996թ. հուլիսի 2-ին, ցանկանալով վերահաստատել, որ «*բարձր աստիճանի տեղական ինքնուրույնության ձեռքբերումն անբաժանելի է հանրային շահից և անկաշառ քաղաքական բարեվարքությունից*», և ճանաչելով, որ «*այս սկզբունքները չհարգելը կարող է վնաս պատճառել ոչ միայն տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների արժանահավատությանը, այլև ընդհանրապես ժողովրդավարությանը*»¹ Եվրոպայի տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսն ընդունեց մի *բանաձև տեղական և տարածքային իշխանությունների բարեվարքության մասին*:

2. Բանաձևն առաջարկում էր ստեղծել աշխատանքային խումբ՝ «*տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների համար Էթիկայի եվրոպական կանոնագիրք (կամ իրավունքների և պարտականությունների մասին եվրոպական խարտիա) պատրաստելու նպատակով*»։ Աշխատանքի նկարագիրը, որը հանձնարարվել էր Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական

բարեվարքության հարցերով աշխատանքային խմբին՝ Էթիկայի եվրոպական կանոնագրքի (կամ իրավունքների և պարտականությունների եվրոպական խարտիա) մշակելն էր տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների համար, որը կլիներ Եվրոպայի խորհրդի իրավական փաստաթղթի նախագիծ: Կոնգրեսը նաև խմբին հանձնարարել էր ուշադրության կենտրոնում պահել Եվրոպայի խորհրդի այլ հատվածներում, մասնավորապես՝ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմառարկայական խմբի (GMC)-ի և Եվրոպական միության կողմից իրականացվող աշխատանքը:

3. 1998թ. և 1999թ. խումբը քննարկել է տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների վարքագծի կանոնագրքի նախագիծը: 1998թ. հունվարի 28-ի հանդիպումը ներառում էր Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմառարկայական խմբի (GMC), Տեղական և տարածքային ժողովրդավարության հարցերով ղեկավար կոմիտեի (CDLR), Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (OECD) և Եվրոպական խորհրդարանի քարտուղարությունների ներկայացուցիչների ելույթները, որպեսզի խումբը

կարողանար ծանոթանալ Եվրոպայի խորհրդի և միջազգային այլ կազմակերպությունների կողմից կոռուպցիայի դեմ պայքարի և էթիկայի ոլորտներում իրականացվող աշխատանքներին:

Խումբը հայտարարել է սերտ համագործակցությանը և համակարգված գործունեությանն իր աջակցությունը Եվրոպայի խորհրդի՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարում ընդգրկված բոլոր մարմինների անունից: Այն նաև ողջունել է Նախարարների տեղակալների որոշումը՝ թույլ տալ ԵՏՏԻԿ որևէ ներկայացուցչի մասնակցություն ունենալ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմառարկայական խմբի (GMC) և դրա աշխատանքային խմբերի աշխատանքներին այն ոլորտներում, որոնք առնչվում են Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների համար Վարքագծի եվրոպական կանոնագրքի մշակմանը:

4. Տեղեկություններ հավաքելու նպատակով՝ խումբը 1998թ. հունվարի 28-ի իր հանդիպման ժամանակ որոշել է անդամ պետություններին ուղարկել հարցաշար՝ տեղական և տարածքային մակարդակում քաղաքական բարեվարքության ապահովման և, մասնավորապես,

ընտրարշավների կանոնների, ընտրված ներկայացուցիչների գույքի, շահերի բախման, համաժամանակյա մեկից ավելի պաշտոն զբաղեցնելու, անձեռնմխելիության, ընտրված ներկայացուցիչների վարձատրության, քաղաքական գործելակերպերի, հայեցողական լիազորությունների և տեղական մակարդակում կոռուպցիայի կանխարգելման վերաբերյալ: Խմբի մտահոգությունն էր հստակ պարզել այն ոլորտները, որտեղ առկա էր էթիկական և հակակոռուպցիոն կանոններին հակասող վարքագծի բարձր ռիսկ:

5. Խմբի աշխատանքը խիստ համահունչ է քաղաքական ոլորտի արդիականացման նկատելի միտումին Եվրոպայի խորհրդի մի շարք անդամ պետություններում: Խումբը համարել է, որ այս միտումը պետք է տարածվի տեղական մակարդակում՝ հիմնելով սկզբունքներ, որոնք կիրառելի են բոլոր տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների համար:

Վարքագծի կանոնագրքի նախագծում սահմանված սկզբունքների նպատակն է մեծացնել վստահությունը տեղական քաղաքական գործիչների և քաղաքացիների միջև՝

սահմանելով չափորոշիչներ քաղաքական գործիչների համար, որոնք նրանք պետք է պահպանեն իրենց վարքագծում և քաղաքացիներին տրամադրելով այն տեղեկությունները, որ վերջիններն իրավունք ունեն ակնկալելու տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչներից: Կանոնագիրքը նաև նպատակ ունի որոշ չափով բարելավել պետական իշխանությունների և քաղաքացիների փոխհարաբերությունները:

Քաղաքական բարեվարքություն

6. Ազգային կամ տեղական պետական գործիչների հետապնդումները և հակակառավարական արշավները տարբեր երկրներում Եվրոպայի նորությունների առաջին էջում են: Որպես սկանդալների թվի մեծացման անխուսափելի հետևանք՝ մարդիկ գնալով ավելի քիչ են վստահում քաղաքական գործիչներին որպես դաս: Պետական առողջ ֆինանսական կառավարման սկզբունքները հաճախ արհամարհվում են՝ ի վնաս ընդհանուր շահի, անձնական կամ կլանային շահի համար: Կոռուպցիան դարձել է սոցիալական երևույթ, որը խանգարում է ժողովրդավարական

հաստատությունների
գործառնությունը:

պատշաճ

7. Քաղաքական բարեվարքությունը ծայրահեղ դժվար է սահմանել: Ընդհանրապես, ինչպես և այլ առնչվող հասկացությունների դեպքում, ինչպիսիք են քաղաքական «բարոյականացումը» կամ քաղաքական էթիկան, այն վերաբերում է մի շարք էթիկական արժեքներ ներառող (ինչպես՝ ազնվություն, արդարություն և օբյեկտիվություն) պաշտոնի վարքագծի չափանիշներին: Վարքագծի այս չափանիշները խթանելու որոշումն ընդհանուր միտումի մի մաս է, որը նկատվում է թե՛ ներպետական և թե՛ միջազգային մակարդակներում այն միջոցների նկատմամբ, որոնք նոր կամ ավելի խիստ սահմանափակումներ են հարկադրում քաղաքական գործիչներին՝ նրանց պարտականությունների կատարման ժամանակ՝ այնպիսի վարքագիծը դատապարտելու կամ պատժելու նպատակով, որը համարվում է անընդունելի: Կախված թիրախ վարքագծին վերագրվող լրջությունից՝ կանոնի տեսակը, որը ենթադրվում է խախտված, կփոփոխվի (էթիկական, մասնագիտական կամ քրեական),

ինչպես նաև կփոփոխվի տույժը (բարոյական, կարգապահական կամ քրեական):

8. Միջազգայնորեն, հանրային կյանքը կարգավորելու և արդիականացնելու լայն տարածում գտած միտումը սկիզբ է առել 1980-ականներին: Մի շարք երկրներ և միջազգային կազմակերպություններ զբաղվել են այս հարցով, և աշխատանքային խումբը հանգամանորեն քննել է նրանց գործունեության բոլոր տեսանկյունները: Որպես զեկուցող՝ ես այն կարծիքն ունեմ, որ Կոնգրեսը պետք է փոխանցի այս շարժման ուղերձը տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչներին՝ ավելի ընդգրկուն Եվրոպայում, այսինքն՝ տարածի այս աշխատանքի արդյունքները:

9. Աշխատանքային խումբը չի ցանկացել սահմանափակվել քաղաքական պաշտոն զբաղեցնողների այն վարքագծի մասին հարցումներով, որը դարձել է քրեական հանցագործություն, կամ, մասնավորապես, որպես այդպիսին, կոռուպցիայի կանխարգելման և պատժման խնդիրներով, որոնց վերաբերյալ հատուկ ուսումնասիրություններ են կատարվել⁹: Այն ավելի շուտ իր առջև նպատակ է դրել

մշակելու մի փաստաթուղթ, որը տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչներին կտրամադրեր էթիկական վարքագծի ուղենիշների մի ընդհանուր նվազագույն խումբ: Այն համարել է, որ վարքագծի «չհստակեցված սահմանները» (grey areas) վերացնելը, որը չի դասվում քրեական իրավունքի շրջանակներում, բայց որը պակաս դատապարտելի չէ, նույնքան կարևոր էր, որքան կոռուպցիայի բացահայտումն ու պատժումը դրա նեղ իմաստով: Խմբի մոտեցումը ենթադրում է ընտրված ներկայացուցիչներին առաջարկել մի փաստաթուղթ, որը նրանց կուղղորդեր որոշակի իրավիճակներում, նախքան անազնիվ գործողություն կատարելը կամ այն դեպքերում, երբ նրանք երկմտում են, թե ինչ վերաբերմունք կամ գործողություն է անհրաժեշտ ձեռնարկել:

10. Սույն կանոնագիրքը ներառում է ընդհանուր արգելքներ ընտրազանգվածի որոշակի հատվածներին շահագրգռելու, մասնավոր հատվածի շահութաբեր նշանակումներ ստանալու համար ընտրական պաշտոնից հրաժարվելու, հանրային դրամական միջոցների չարաշահման, արտոնությունների վաճառքի, ցանցերի ստեղծման և կոռուպցիայի (տերմինի

խիստ իմաստով) վերաբերյալ¹⁰: Սրանք չարիքներ են, որոնք ոտնահարում են ժողովրդավարության կանոնները:

11. Աշխատանքային խումբն իր վերլուծություններում ընդունել է ընդգրկուն մոտեցում՝ հաշվի առնելով այս տարբեր գործելակերպերը և հատկապես այն պարտականությունները կամ ճնշումները, որոնք դրվում են քաղաքական գործիչների վրա՝ երաշխավորելու, որ քաղաքական գործունեությունը նախևառաջ իրականացվում է ի շահ հանրության բարօրության և ոչ թե հանուն տվյալ քաղաքական գործչի բացառապես և ուղղակի անձնական շահը (մասնագիտական, ընտրական կամ ընտանեկան) կամ անհատների (կամ անհատների խմբերի) անձնական շահը հետապնդելով՝ ի պատասխան քաղաքական գործչի մասնագիտական, ընտրական, նյութական կամ ընտանեկան շահի փոխհատուցման (անուղղակի անձնական շահ):

Քաղաքական բարեկարքությունը տեղական և տարածքային իշխանության մակարդակում

12. Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչները երբեմն մեծ լիազորություններ ունեն տարբեր ոլորտներում՝ կապված հանրային դրամական միջոցների կառավարման կամ քաղաքացիների և տեղական կամ տարածքային քաղաքականության մշակման հետ: Ես այն կարծիքին եմ, որ էթիկական ուղենիշներն անհրաժեշտ հակակշիռներ են նման լիազորությունների կամայական կիրառման համար: Դրանք նաև կարևոր են ընտրված ներկայացուցիչների կողմից տեղական իշխանության կառավարման որակի համար: Տարբեր երկրների փորձը, տեղական և տարածքային իշխանությունների մակարդակների համար ընդհանուր օբյեկտիվ գործոնների հետ մեկտեղ, ցույց է տալիս քաղաքական էթիկայի ուսումնասիրության կարևորությունը իշխանության այս մակարդակներում:

13. Այս պահին տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչներին ավելի ու ավելի նոր պարտականություններ և գործառույթներ են տրվում, մասնավորապես՝ տնտեսական փոփոխությունների համատեքստում: Ապակենտրոնացումը և ավելի ընդլայնված

ինքնակառավարումը, մասնավոր հատվածում ներգրավվածության մեծացումը և որակյալ ծառայություններ տրամադրելու պարտականությունն ավելի սահմանափակ միջոցներով, քան նախկինում, այն գործոններն են, որոնք ստեղծում են պաշտոնում անազնվության կամ ոչ էթիկական վարքագծի դրսևորման ռիսկ: Խումբը նշել է, որ նման անազնվությունը կամ ոչ էթիկական վարքագիծը կարող է ի հայտ գալ այն պատճառով, որ ընտրված ներկայացուցիչները չարաշահում են իրենց լայն լիազորություններն այնպիսի ոլորտներում, ինչպես բնակարանների բաշխումն է, մասնավորեցումը կամ պետական պայմանագրերի շնորհումը: Միացյալ Թագավորությունում, օրինակ, բացահայտվել են դեպքեր, երբ ավագանին բնակարաններ է տրամադրել՝ բնակարանների բաշխման համար պատասխանատու քաղաքական խմբի հոգուտ քվեարկելու դիմաց¹¹ և դա սկիզբ է դրել այսպես կոչված՝ Նոլանի բարեփոխումներին: Այսօրինակ վարքագիծը կարող է շարունակվել տնտեսական փոփոխությունների համատեքստում՝ համալրված պատշաճ քրեական օրենսդրության բացակայության և քիչ վարձատրվող տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների գործոններով: Նույնը ճշմարիտ է

«գերատեսչությունների լիազորությունների դեպքում, երբ հակադարձ որոշման արժեքը շատ բարձր է»¹² (կոռուպցիայի բազմաթիվ դեպքեր տեղի են ունեցել պետական բնակֆոնդի և պլանավորման թույլտվությունների կամ սոցիալական նպաստների տրամադրման լիազորության համատեքստում):

14. Լիազորությունների բնույթից բացի, կան նաև առանձին գործոններ, որոնք բացատրում են, թե ինչու է տեղական մակարդակը հատկապես ենթակա կոռուպցիայի և անձնական կամ անձնական կամ ընտրական «ցանցերին», որոնք ներկայացնում են կոռուպցիան ավելի շուտ լայն և համակարգված իմաստով, քան որպես առանձին հազվադեպ երևույթներ: Ընտրարշավներն ու քաղաքական պաշտոնից շահութաբեր պաշտոնների նշանակվելը նույնպես կարող են ի հայտ բերել այնպիսի իրավիճակներ, որոնք վտանգում են ընդհանուր առմամբ վստահությունը քաղաքական գործիչների նկատմամբ:

15. Աշխատավայրում կան նաև գործոններ, որոնք հիմնականում կապված են կառավարական լիազորությունների տեղայնությանը և

աշխարհագրական փոքր տարածքում դրանց իրականացմանը:

16. Լիազորությունների (քաղաքական, տնտեսական և մտավոր) կուտակումը նպաստում է կոռուպցիային նրանով, որ հանգեցնում է շահերի բախման և նվազեցնում հակազդող ստուգումների հնարավորությունները: Տեղական մակարդակում հաճախ առկա է ընտրախավերի նկատելի փոխհատում:

17. Նույն ձեռքերում քաղաքական իշխանության հետագա կուտակումը մեծացնում է կոռուպցիայի հավանականությունը: Տեղական մակարդակում գործադիր պաշտոններ ունեցողները երբեմն ունեն հենց այսպիսի իշխանություն:

18. Զսպող և հավասարակշռող ուժերի մասշտաբը հաճախ առանցքային գործոն է կոռուպցիայի կանխարգելման կամ պատժման համար, լինի դա հատուկենտ թե՛ համակարգված: Անշուշտ, ընդգծված միտում կա տեղական մակարդակում, որ իրադարձությունները զարգանան «փոքր ծավալներով», երբ նշված բոլոր գործոնների հաշվին զսպող և հավասարակշռող ուժերի գործառնության շրջանակը կարող է աննշան

լինել: Հարկ է նշել, որ երբ չկա կենտրոնական իշխանություն կամ երբ այն այնպես է ապակազմակերպված, որ չունի վերահսկման հնարավորություն, տեղական իշխանության գործառնությունները կարող են դառնալ «ֆեոդալական»՝ նպաստելով կոռուպցիայի աճին:

19. Եվ վերջապես, կոռումպացված գործելակերպերի զարգացումը կարող է բացատրվել նաև տեղական ներկայացուցիչների կարգավիճակի հետ կապված երկու առանձին օբյեկտիվ գործոններով: Առաջինը, այն փաստը, որ ընտրողներն այն մարդիկ են, ովքեր շահ ունեն տեղական ծառայություններից, կամ տեղական ընտրված ներկայացուցչի կողմից հայեցողական լիազորությունների իրականացումը, կարող է մեծացնել հանուն կուսակցության քաղաքական շահի գործելու գայթակղությունը¹³: Երկրորդը, տեղական ընտրական արմատների կարևորությունը նույնպես մեծացնում է հավանականությունը, որ ընտրված ներկայացուցիչները կցանկանան ստեղծել ամուր ընտրախավային բազա, և դա կարող է արվել պոտենցիալ ընտրողներին շահագրգռող խթաններ առաջարկող ցանցեր ստեղծելու միջոցով:

20. Գոյություն ունեցող մի շարք գործելակերպեր և կանոնակարգեր անհրաժեշտ է լիովին վերանայել՝ կուսակցության ֆինանսավորում, ընտրարշավներ և երկու կամ ավելի պաշտոնի համաժամանակյա զբաղեցում: Որոշ երկրներ սկսել են աշխատել օրենսդրական բարեփոխումների շուրջ կամ փնտրել են ընտրությունների ծախսերն առավել թափանցիկ դարձնելու և ընտրված ներկայացուցիչների կողմից մեկից ավելի քաղաքական պաշտոնի զբաղեցումը կանխարգելելու ուղիներ, եթե դա խիստ էական չէ վերջինների գործառույթների համար: Թեև ընտրված ներկայացուցիչներին կարող են հաղորդվել խորը գիտելիքներ իրենց ոլորտում, եթե նրանք միաժամանակ զբաղեցնում են պաշտոններ տեղական, տարածքային, ներպետական կամ եվրոպական մակարդակներում, դա կարող է ազդել նրանց լիազորությունների իրականացման վրա, քանի որ ընտրական մանդատ ունենալը պահանջում է որոշակի ժամանակ: Ընտրված ներկայացուցիչները հաճախ կարող են դժվարանալ կատարել իրենց հիմնական պարտականությունները, եթե նույն ժամանակահատվածում ունենան նաև այլ պաշտոններ: Այս գործելակերպի

սահմանափակումը կամ կարգավորումը, որպեսզի ընտրված ներկայացուցիչները բավարար ժամանակ ունենան իրենց հիմնական լիազորությունների կատարման համար, նշված խնդիրը լուծելու հարմար միջոց է: Ինչ վերաբերում է կուսակցության ֆինանսավորման ոլորտում թափանցիկությանը, ապա տարիներ շարունակ պահանջվում են հրատապ փոփոխություններ, և թափանցիկության կոչն առավել պետք է խրախուսվի և սատարվի բոլոր ընտրված ներկայացուցիչների կողմից:

Վարքագծի կանոնագրքեր

21. 1998թ. հունվարի 28-ին կայացած հանդիպման ժամանակ աշխատանքային խմբի մեծամասնությունը նախընտրեց կողմ արտահայտվել տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների կողմից վարքագծի կանոնագրքի օգտագործմանը, քան իրավունքների և պարտականությունների խարտիայի մշակմանը: Իրավական այլ փաստաթղթերում սահմանված է տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների կարգավիճակների երաշխիքների մի շարք:

22. Եթե էթիկական սկզբունքները պետք է պահպանվեն, ապա դրանց չպետք է վերաբերվել որպես անջատ երևույթի, այլ որպես քաղաքական գործելակերպի և տեղական կառավարման համակարգի անբաժանելի մի մասի: Քաղաքական գործելակերպում և տեղական ու տարածքային կառավարման մեջ էթիկական հարթությունը ներառելու գործընթացում հիմնական դերը վերապահվում է քաղաքական գործիչներին, ովքեր իմ կարծիքով պետք է ավելի բարձր մակարդակի քաղաքական հանձնառություն դրսևորեն՝ շեշտելով էթիկական տեսանկյան կարևորությունը և էթիկական չափանիշները պահպանող վարքագծի օրինակ ծառայելով:

23. Այս տեսանկյունից վարքագծի կանոնագրքերը գործիքներ են, որոնք, ստանալով համընդհանուր արժեքների հռչակման ձև, որին հետևում են տեղական և տարածքային քաղաքական գործիչները, ուղղորդում են դեպի լավ գործելակերպ:

24. Վարքագծի կանոնագրքի մշակման նպատակը միշտ էլ վարքի մի խումբ վերացական կանոնների կամ չափանիշների սահմանում է որոշակի

թիրախային խմբի համար: Ակնկալվում է, որ այդ խմբի անդամները պետք է ապահովեն այս կանոններին և չափանիշներին համապատասխանությունը:

25. Վարքագծի կանոնագրքով սահմանված կանոններն ավելին են, քան քրեական իրավունքի կամ մասնագիտական վարքագծի կանոնների զուտ հիշեցումը, որոնք պարտադիր են անհատի համար: Կանոնագիրքը կարող է թիրախի տակ առնել վարքագծի այս կամ այն ուղղությունն ընդունելու վերաբերյալ «չհստակեցված սահմանները»¹⁴: Ընդհանուր առմամբ, կանոնները պարզապես ձևակերպվում են և սահմանափակվում վարքագծի որոշակի տեսակներով կամ սահմանվում են նպատակների, հիմնական սկզբունքների և «օբյեկտիվ էթիկական սկզբունքների» առումով: Վարքագծի կանոնագրքերը հաճախ են առաջարկվում որպես լայն իմաստով կոռուպցիայի դեմ պայքարի կանխարգելիչ միջոց: Հարկ է հիշեցնել, որ Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեն տեղական և ներպետական մակարդակներում ընտրված ներկայացուցիչների և կառավարությունների անդամների համար էթիկայի կանոնագրքի

նախապատրաստումը սահմանել է որպես առանցքային գերակայություն Կոռուպցիայի դեմ գործողությունների իր ծրագրում¹⁵: Վարքագծի կանոնագրքի մոդելի մշակումը, որը կտրամադրվի Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետությունների տեղական և տարածքային իշխանություններին, հնարավոր կդարձնի սահմանել ընտրված ներկայացուցիչների ազնիվ վարքագծի հստակ շրջանակները:

26. Ներկայումս գոյություն ունեն բազմաթիվ վարքագծի կանոնագրքեր, որոնք կարգավորում են քաղաքական, վարչական և գործարար ոլորտները: Որոշ երկրներ արդեն ունեն վարքագծի կանոնագրքեր տեղական մակարդակում¹⁶:

27. **Միացյալ Թագավորությունում** Նոլանի զեկույցն առաջարկում է, որ ավագանիները պետք է պարտավորված լինեն ընդունել վարքագծի տեղական կանոնագիրք, որը համահունչ է *Տեղական կառավարման վարքագծի կանոնագրքին* և զեկույցում տեղ գտած ընդհանուր սկզբունքներին: Ավագանիները կարող են ստեղծել հատուկ հանձնաժողովներ՝ այս կանոնագրքերի կատարումը վերահսկելու

նպատակով, և պետք է ստեղծվեն տեղական տրիբունալներ տարածքային մակարդակում, որոնք լիազորություններ կունենան պահանջելու, որպեսզի ձեռնարկվեն կանոնադրքի կիրառման համար անհրաժեշտ ցանկացած գործողություններ:

28. **Բուլղարիայում** ավագանիներն ընդունում են էթիկական կանոններ՝ համաձայն *Տեղական ավագանու գործունեության և համայնքային վարչակազմի կազմակերպման վերաբերյալ կանոնակարգերի*: Կանոնները տարբերվում են լայնորեն:

29. Նմանապես, **Իսլանդիայում** յուրաքանչյուր ավագանի մշակում է վարքագծի սեփական կանոնագիրքը, որը հանգեցնում է հսկայական բազմազանության:

30. **Մալթայում**, մշակվել և կիրառվում է էթիկայի կանոնագիրքը, որով կարգավորվում է տեղական ավագանիների վարքագիծը՝ իրենց գործառույթները կատարելիս:

31. Աշխատանքային խմբի հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ երկրների մեծ մասում չկան

վարքագծի կանոնագրքեր տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների համար: Ակնհայտ է, որ տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների համար Վարքագծի եվրոպական կանոնագիրքը պետք է հանդիսանա որպես մոդել կենտրոնական կառավարությունների և տեղական ու տարածքային իշխանությունների համար, որոնք մտահոգված են եթիկական արժեքների խթանմամբ: Հետևաբար պարզ է, որ այն չպետք է չափազանց մանրամասն լինի, որպեսզի անդամ պետություններում կանոնագրքեր մշակողները որոշակի հնարավորություն ունենան հաշվի առնելու տեղական և տարածքային իշխանությունների աշխարհագրական, մարդկային, մշակութային, ինստիտուցիոնալ և իրավական հատկանիշները: Իմ կարծիքով՝ այս բազմազանությունը խոչընդոտ կլինեք, եթե առաջարկվեր չափազանց մանրամասն վարքագծի կանոնագիրք, ինչը կնշանակեր, որ կանոնագիրքը կանտեսվի: Ի վերջո, վարքագծի կանոնագրքերի ազդակը պետք է բխի հենց տեղական և տարածքային իշխանություններից և իրենց մտերմությունը մարդկանց հետ պահպանելու և քաղաքական գործիչների

նկատմամբ հանրության վատահուշությունն ամրապնդելու նրանց հանձնառությունից:

32. Այսօրինակ կանոնագրքի մոդելը նվազագույն կանոններ է սահմանում, որոնց պետք է հետևեն ընտրված ներկայացուցիչները: Տեղական և տարածքային իշխանությունները պետք է սահմանեն նվազագույնը և այն համալրեն լրացուցիչ դրույթներով՝ ըստ առանձնահատուկ հանգամանքների:

33. Վարքագծի կանոնագրքի ճշգրիտ բնույթը և հատկապես այն պատժամիջոցները, որոնց կարող էին հանգեցնել կանոնագրքի խախտումները, հաճախ խնդիրներ են առաջացնում: Պատժամիջոցները նաև կարող են ազդել նրա վրա, թե որքան արդյունավետ կկիրառվի կանոնագիրքը: Իմ կարծիքով՝ պատժամիջոցները չպետք է քրեական լինեն: Եթե ներկայացուցիչը խախտում է օրենքը, ապա դատական վարույթներ է անհրաժեշտ անցկացնել: Եթե մյուս կողմից ներկայացուցիչն անտեսում է վարքագծի կանոնագիրքը, ապա էթիկայի խախտումը պահանջում է, որ այն քննեն նրա գործընկեր ներկայացուցիչները: Այդ պատճառով ես կոչ եմ անում տեղական և

տարածքային իշխանությունների ներպետական ասոցիացիաներին՝ ստեղծել մարմիններ այսօրինակ գործերը քննելու համար: Իրենց աշխատանքում նրանց կարող են օգնել տեղական կամ տարածքային օմբուդսմենները, որտեղ նրանք գոյություն ունեն:

Համապատասխան աշխատանք միջազգային կազմակերպությունների կողմից

34. Համապատասխան հակակոռուպցիոն աշխատանքը վերանայելն արտացոլում է ցանկություն տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների վարքագծի կանոնադիրքը առանձնահատուկ փաստաթուղթ դարձնելու : Այս պահին բազմաթիվ միջազգային մարմիններ աշխատում են միջազգային հակակոռուպցիոն երաշխիքների և չափանիշների մշակման ուղղությամբ: Աշխատանքի ծավալը, որն իրականացնում են եվրոպական և միջազգային կազմակերպությունները, վկայում է կոռուպցիայի չափերի մասին: Այս աշխատանքը հանձն է առնվել ոչ միայն այն պատճառով, որ ներպետական դրույթներն այլևս արդյունավետ չեն, և դրանք միջազգային չափանիշներին

համապատասխանեցնելու կարիք կա, այլն այն պատճառով, որ կոռուպցիան այլևս այնպիսի բան չէ, որի հետ կարելի է պայքարել զուտ ներպետական մակարդակում: Պետական սահմաններից անդին նրա տարածումը խորհրդակցությունների և համերաշխության անհրաժեշտություն է առաջացնում երկրների միջև:

Աշխատանք Եվրոպայի խորհրդի կողմից

35. Անկասկած, այն հակակոռուպցիոն աշխատանքը, որ կատարում է Եվրոպայի խորհուրդը, ամենամիջառարկայականն է՝ գործակալությունների տարբեր տեսակներին համախմբելու նպատակի առումով: Աշխատանքային խումբը որդեգրել է նմանօրինակ մոտեցում և պատրաստվում է լրացնել Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմառարկայական խմբի (GMC) կատարած աշխատանքը: Այդ գործունեության հակիրճ ուսումնասիրությունը թույլ կտա ավելի լավ պատկերացում կազմել, թե ինչ աշխատանք պետք է կատարի Կոնգրեսը:

Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիա

36. 1997թ. նոյեմբերի 6-ի իր 101-րդ նիստին Նախարարների կոմիտեն ընդունեց Թիվ (97) 24 որոշումը, որը սահմանում էր կոռուպցիայի դեմ պայքարի քսան ուղենիշային սկզբունքներ, և, մասնավորապես, խնդրեց, որ անդամ պետությունների պետական իշխանություններն այդ սկզբունքները կիրառեն իրենց ներպետական իրավունքում և գործելակերպում: Որոշումն ընդունվել էր՝ ի պատասխան Կոռուպցիայի դեմ գործողությունների ծրագրի կիրառմանը, որն ընդունվել էր Նախարարների կոմիտեի 578-րդ հանդիպման ժամանակ (18-21-ը նոյեմբերի, 1996թ.), և Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետությունների և կառավարությունների ղեկավարների 2-րդ գագաթաժողովին մշակված Գործողությունների ծրագրին:

37. Որպես առաջնահերթ խնդիր՝ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմառարկայական խումբը (GMC) մշակեց նաև Քրեական կոնվենցիան, որի հիմնական նպատակն է ներդաշնակեցնել ներպետական իրավունքը որոշակի կոռուպցիոն հանցագործությունների վերաբերյալ, թեև այն չի

տրամադրում կոռուպցիայի ընդհանուր սահմանումը: Այն նաև կօգնի բարելավել միջազգային համագործակցությունն այս ոլորտում: Կոնվենցիայի իրականացման վերահսկողությունը համարվել է առանցքային կոնվենցիայի հաջողության համար, և Կոնվենցիայի Հոդված 24-ն այդ պարտականությունը հանձնարարում է Կոռուպցիայի դեմ պայքարող պետությունների խմբին (ԳՐԵԿՈ): Ինչպես նշվել է ԳՐԵԿՈ-ի ստեղծման համաձայնագրի Հոդված 1-ում, Կոռուպցիայի դեմ պայքարող պետությունների խմբի նպատակն է փոխադարձ գնահատման և գործընկերային ճնշման միջոցով պայքարել կոռուպցիայի դեմ՝ վերահսկելով նրանց հանձնառությունների կատարումն այս ոլորտում:

38. Անհրաժեշտ է նշել, որ Եվրոպայի խորհրդի կոնվենցիան ունի ավելի ընդգրկուն նպատակ, քան այս ոլորտում գոյություն ունեցող այլ կոնվենցիաները, ինչպես օրինակ՝ ՏՀԶԿ կոնվենցիան: Դրա նպատակն է երաշխավորել մարդու իրավունքները, մասնավորապես՝ հավասարության, իրավունքի գերակայության, կայուն ժողովրդավարական հաստատություններ ունենալու և տնտեսական ու սոցիալական

զարգացման իրավունքները: Այն փորձում է կանխարգելել կոռուպցիայի առավել վտանգավոր տեսակները, երբ դրանք տեղի են ունենում, ուստի նաև պաշտպանել բարեվարքությունը, թափանցիկությունն ու ազնվությունը: Այն մշակված է՝ կիրառվելու տարբեր անձանց նկատմամբ, ովքեր կարող են որևէ ձևով չարաշահել իրենց պաշտոնական դիրքը (կոնվենցիան օգտագործում է «պետական պաշտոնյա» տերմինը: Հետևաբար այն ներառում է պետական պաշտոնյաների, ներպետական ընտրված ներկայացուցիչների, օտարերկրյա պետական պաշտոնյաների և օտարերկրյա ընտրված ներկայացուցիչների կոռուպցիան, մասնավոր հատվածի (ներպետական և միջազգային) կոռուպցիան և միջազգային կազմակերպությունների պաշտոնյաների և ներկայացուցիչների կողմից կոռուպցիան և ազդեցության շահարկումը:

39. Կոնվենցիայի բացատրական զեկույցի հեղինակները համարում են, որ այն վերաբերում է պետական պաշտոնյաների շատ լայն շերտի՝ ներառելով համայնքապետերին, ում մի շարք երկրներում վերաբերվում են որպես պետական պաշտոնյաների, իրենց պարտականությունների

իրականացման ընթացքում նրանց կատարած քրեական հանցագործություններով զբաղվելու նպատակով: Ես շատ կարևորում եմ Հոդված 1 (ա) կետում համայնքապետերին ուղղակի հղումը՝ որի նպատակն է թույլ չտալու որևէ բաց, որը կարող է առաջատար պետական պաշտոնյաներին դուրս թողնել կոնվենցիայի շրջանակներից:

40. Ինչ վերաբերում է կոնվենցիայի կիրառմանն ընտրված ներկայացուցիչների նկատմամբ, ես կցանկանայի նշել, որ համաձայն դրա հեղինակների՝ Հոդվածներ 2-ում և 3-ում նշված՝ ակտիվ և պասիվ կոռուպցիոն հանցագործությունների մասին դրույթները կիրառվում են պետական ժողովների անդամների նկատմամբ ոչ միայն ներպետական, այլև տեղական և տարածքային մակարդակներում՝ անկախ նրանից, թե նրանք ընտրված կամ նշանակված ներկայացուցիչներ են:

41. Եվրոպայի խորհրդի այս Կոնվենցիան, որը բացվել է անդամ պետությունների կողմից ստորագրման համար 1999թ. հունվարին, Խորհրդարանական վեհաժողովի նստաշրջանի ժամանակ, կոռուպցիայի դեմ պայքարի ոլորտում

կարևոր քայլ է դեպի առաջ՝ անկախ նրանից, թե իրավախախտողները ներպետական, տարածքային թե տեղական մակարդակում են: Այդ պատճառով ես կոչ եմ անում պետություններին արագ ստորագրել և վավերացնել այն:

42. Բացի այդ, ինչպես նշված էր աշխատանքի բնութագրում, Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմառարկայական խումբը (GMC) պատասխանատու է մշակելու մեկ այլ հակակոռուպցիոն փաստաթուղթ՝ Կոռուպցիոն գործողությունների հետևանքով վնասի փոխհատուցման քաղաքացիական հայցերի վերաբերյալ եվրոպական կոնվենցիան: Կոնվենցիայի նպատակն է օգտագործել քաղաքացիական իրավունքի ընթացակարգերը կոռուպցիայի բոլոր դրսևորումների դեմ պայքարելու համար:

Վարքագծի կանոնագրքի մոդել պետական պաշտոնյաների համար

43. Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմառարկայական խմբին (GMC) Նախարարների կոմիտեի կողմից տրամադրած

աշխատանքի բնութագրի համաձայն՝ ստեղծվել է Կոռուպցիայի վարչական իրավունքի ասպեկտների հարցերով աշխատանքային խումբ (GMCA)՝ պետական պաշտոնյաների վարքագծի եվրոպական կանոնագրքի նախագիծ նախապատրաստելու նպատակով: Այս կանոնագիրքը շուտով կընդունվի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմառարկայական խմբի (GMC) կողմից: Ազդեցության շահարկման և քաղաքական կուսակցությունների ապօրինի ֆինանսավորման վերաբերյալ կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված ծառայությունների մասին երրորդ եվրոպական համաժողովը (Մադրիդ, 28-30-ը հոկտեմբերի, 1998թ.) կոչ է արել արագ ընդունել կանոնագրքի մոդելը ընտրված ներկայացուցիչների համար:

Եվրոպական միություն

44. Եվրոպական միությունը որոշ ժամանակ շարունակ ամրապնդում էր իր հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը: Եվրոպական միության գործունեությունը խթանում էր Եվրոպական խորհրդարանը, որը կոռուպցիայի վերաբերյալ 1995թ. դեկտեմբերի 15-ին իր ընդունած որոշման մեջ (զեկուցող՝ տկն. Մալիշ) կոչ էր արել

Հանձնաժողովին և անդամ պետություններին գործողություններ ձեռնարկել բազմապիսի ոլորտներում: Այդ գեկույցը, որը չէր սահմանափակվում Եվրոպական հանձնաժողովի ֆինանսական շահերի վրա ազդեցություն ունեցող կոռուպցիայով, նշում էր կոռուպցիայի ներկայացրած սպառնալիքի մասին, կազմակերպված հանցավորության հետ դրա կապը և կոռուպցիայի դեմ պայքարի շուրջ Եվրոպական միության քաղաքականության անհրաժեշտությունը:

45. 1997թ. մայիսին Եվրոպական հանձնաժողովն ընդունել է Հաղորդակցություն՝ ուղղված Եվրոպական միության Նախարարների խորհրդին և Եվրոպական խորհրդարանին կոռուպցիայի դեմ պայքարի շուրջ Միության քաղաքականության վերաբերյալ: Այն մանրամասն նկարագրում է Համայնքի ներսում ԵՄ համապարփակ քաղաքականությունը կոռուպցիայի վերաբերյալ և հարաբերությունները անդամ չհանդիսացող պետությունների հետ: Այն ընդգրկում է գործողությունների լայն շրջանակ, այդ թվում նաև կոնվենցիաների վավերացում, համաձայն որոնց, ի թիվս այլ գործողությունների, ԵՄ-ի և նրա

անդամ պետությունների պաշտոնյաների կոռուպցիան դիտվում է որպես քրեական հանցագործություն, կաշառքների հարկային պահումները վերացվում են, իսկ պետական գնումների ընթացակարգերը և հաշվապահական հաշվառման ու աուդիտորական համակարգերը պետք է բարեփոխվեն:

46. Հակակոռուպցիոն քաղաքականության իրականացման կապակցությամբ քրեական իրավունքի մասին երկու կոնվենցիաներ են մշակվել: Դրանք են՝ Եվրոպական համայնքների ֆինանսական շահերի պաշտպանության կոնվենցիան, որն ընդունվել է Եվրոպայի խորհրդի կողմից 1996թ. սեպտեմբերի 27-ին և Եվրոպական համայնքների կամ Եվրոպական միության անդամ պետությունների պաշտոնյաների ներգրավմամբ կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործունեության մասին կոնվենցիան, որն ընդունվել է Եվրոպայի խորհրդի կողմից 1997թ. մայիսի 26-ին:

47. Այս կոնվենցիաներից երկրորդը մշակվել է Իտալիայի կողմից ներկայացված առաջարկով՝ Եվրոպական հաստատությունների կամ ԵՄ անդամ պետությունների պաշտոնյաների կամ

նրանց կողմից կոռուպցիան քրեական հանցագործություն որակելու նպատակով, անգամ եթե ԵՄ ֆինանսական շահերը ներգրավված չեն: Այս կոնվենցիայի բովանդակության շուրջ բավական արագ համաձայնություն է ձեռք բերվել:

48. Իր Հաղորդակցության մեջ Հանձնաժողովն առաջարկում է, որ անդամ պետությունները համաձայնեն արագ վավերացնել կոռուպցիայի դեմ պայքարի վերաբերյալ կոնվենցիան:

Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն

49. ՏՀԶԿ-ի փորձը պետական և մասնավոր հատվածներում էթիկական վարքագծի խթանման ոլորտում հատուկ հետաքրքրություն է ներկայացնում:

50. ՏՀԶԿ-ն դիտարկում էր կոռուպցիան միջազգային գործարքների համատեքստում դեռ 1980-ականների վերջից: Կիզակետը միջազգային գործարքներում առևտրային շահերի պաշտպանությունն է՝ անարդար մրցակցության գործելակերպերը կանխելու նպատակով: 1997թ.

ստորագրված՝ Միջազգային բիզնես գործարքներում օտարերկրյա պետական պաշտոնյաների կաշառքի դեմ պայքարի կոնվենցիան սահմանում է արդար մրցակցության երաշխիքային պայմաններ, որոնցում միջազգային առևտրական հարաբերությունները, մասնավորապես՝ պետական գնումների ոլորտը, հիմնված են ավելի շուտ առողջ սկզբունքների, քան ապօրինի վճարումների և այլ ոչ պատշաճ արտոնություններ վրա, որ առաջարկում են մասնավոր առևտուր իրականացնողները (օպերատորները): Միջազգային բիզնեսի իրականացման ոլորտում կոնվենցիան կարգավորում է կոռուպցիայի մի հատուկ տեսակ՝ կաշառում, որի նպատակն է ձեռք բերել կամ պահպանել շուկաներ կամ ձեռք բերել ոչ պատշաճ արտոնություն: Կոնվենցիան ուժի մեջ է մտել 1999թ. փետրվարի 15-ին:

51. Կարևոր է, որ ՏՀԶԿ-ն իրականացրել է բազմաթիվ միջոցառումներ Պետական կառավարման ծառայության (PUMA) ներքո՝ կապված պետական հատվածում էթիկական չափանիշների խթանման հետ: Այս աշխատանքը հանգեցրել է առաջարկությունների ընդունմանը 1998թ. ապրիլին:

52. Անդամ պետություններում իրականացված հետազոտությունների հիման վրա Պետական կառավարման ծառայությունը (PUMA) սահմանել է մի խումբ գործիքներ, որոնք անհրաժեշտ են պետական իշխանություններին՝ բարեվարքությունը խթանելու և կոռուպցիան կանխարգելելու նպատակով: Դրանք կոչվել են «Էթիկայի ենթակառուցվածք»: Հիմնական նպատակն է օգնել մարդկանց, ովքեր զբաղեցնում են պետական պատասխանատվություն ենթադրող պաշտոններ, համապատասխանել բարեվարքության և էթիկայի բարձրագույն չափանիշներին՝ առանց նվազեցնելու իրենց աշխատանքի արդյունավետությունն ու էֆեկտիվությունը:

53. Ենթակառուցվածքի նպատակն է ապահովել պետական ծառայությունների շրջանակ, որը խթանում է վարքագծի որոշակի չափանիշներ: Ենթակառուցվածքի յուրաքանչյուր մաս ինքնին կարևոր տարր է, բայց բոլոր տեսանկյունները միմյանց փոխլրացնում և փոխամրապնդում են: Դրանք պետք է ազդեն միմյանց վրա՝ հասնելու այն արդյունավետությանը, որն անհրաժեշտ է միասնական և ամբողջացված ենթակառուցվածք դառնալու համար: Այս ենթակառուցվածքի

տարբեր բաղադրիչները դասակարգված են՝ համաձայն այն հիմնական գործառույթների, որ իրենք իրականացնում են՝ ուղղորդում, կառավարում և վերահսկում, իսկ մի շարք բաղադրիչներ կարող են նաև կատարել մի քանի գործառույթ:

54. Ուղղորդումն իրականացվում է քաղաքական առաջնորդների ամուր հանձնառությամբ և արժեքների սահմանումով՝ վարքագծի կանոնագրքերի ձևով: Վարքագծի մոդելային կանոնագրքի ընդունումը տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների համար կարող էր ծառայել որպես հանձնառության նմանօրինակ մակարդակ ամբողջ Եվրոպայում տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների համար:

55. Կառավարումը կարող է իրականացվել հատուկ մարմնի կամ արդեն իսկ գործող կառավարման մարմնի համակարգմամբ, ինչպես նաև պետական ծառայողական պաշտոն զբաղեցնելու և կառավարման քաղաքականության ու գործելակերպի պայմանների միջոցով:

56. Վերահսկողությունը հիմնականում իրականացվում է իրավական շրջանակների միջոցով, որն ապահովում է անկախ հետաքննություններ և վարույթներ՝ վերահսկողության արդյունավետ մեխանիզմների և հանրային վերահսկման միջոցով:

57. 1998թ. ապրիլի 23-ին ՏՀԶԿ խորհուրդն ընդունել է 12 էթիկական սկզբունքների խումբ, և հանձնարարել, որպեսզի անդամ պետությունները գործողություններ ձեռնարկեն՝ երաշխավորելու պատշաճ գործառնող հաստատություններ և համակարգեր պետական ծառայության ոլորտում էթիկական վարքագծի համակարգի խթանման ուղղությամբ: Այս սկզբունքները բնորոշում են ուղղորդման, կառավարման և վերահսկման գործառույթները, որոնց հիման վրա կարելի է ստուգել պետություն-էթիկա կառավարման համակարգերը: Կարևոր է նշել, որ ՏՀԶԿ-ն առաջարկում է սկզբունքներ, որոնք պետք է կիրառվեն ինչպես ենթաազգային (այսինքն՝ տարածքային կամ տեղական), այնպես էլ ներպետական մակարդակներում: Քաղաքական առաջնորդները կարող են դրանք կիրառել էթիկայի կառավարման ռեժիմները վերանայելու նպատակով, ինչպես նաև

գնահատել, թե ինչ չափով են էթիկական չափանիշները գործի դրվում ամբողջ կառավարությունում:

58. Սկզբունքներն ամրագրում են, որ պետական ծառայության էթիկական չափանիշները պետք է հստակ լինեն և որ պետք է հնարավոր լինի ներկայացնել և տարածել դրանք հստակ կերպով՝ վարքագծի կանոնագրքերի ձևով, որոնք մշակված են ընդհանուր էթիկական արժեքների շուրջ համընդհանուր ընկալումը խթանելու նպատակով:

59. Քաղաքական առաջնորդներին կոչ է արվում իրենց պաշտոնական գործառույթների իրականացման ընթացքում պահպանել պատշաճության բարձր չափանիշներ: ՏՀԶԿ-ն խորհուրդ է տալիս, որ պետական հաստատությունների կողմից որոշումների կայացումը պետք է դառնա ավելի թափանցիկ և ժողովրդավարական, փոխհարաբերությունները պետական և մասնավոր հատվածների միջև պետք է հստակեցվեն և պետական իշխանության իրականացման հանրային վերահսկողության մեխանիզմները պետք է բարեփոխվեն:

Եզրակացություններ

60. Եզրափակելով՝ ես գտնում եմ, որ

- Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների համար վարքագծի կանոնագիրքը ոչ միայն համահունչ է ներպետական մակարդակում քաղաքական ներկայանակի արդիականացման և միջազգային հակակոռուպցիոն նախաձեռնությունների տեսանելի միտումներին, այլև հետապնդելու է տեղական քաղաքական գործիչների և քաղաքացիների միջև փոխհարաբերությունները բարելավելու նպատակ: Ընտրված ներկայացուցիչներին անհրաժեշտ է ձեռք բերել քաղաքացիների վստահությունը՝ իրենց պարտականություններն արդյունավետորեն իրականացնելու համար: Այս վստահությունը հիմնված է, ի թիվս այլոց, ներկայացուցիչների բարեվարքության վրա:

- Վարքագծի կանոնագրքերի ընդունումը կօգնի մեծացնել հանրային կյանքի թափանցիկությունն ու բարելավել տեղեկատվության մատչելիությունը հանրության համար:

- ԵՏՏԻԿ-ը պետք է Եվրոպայի խորհրդի հակակոռուպցիոն աշխատանքի արդյունքները տրամադրի տեղական և տարածքային իշխանություններին ընդգրկուն Եվրոպայում:

- Այն պետք է սատարի Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիան՝ որպես եվրոպական մակարդակում այս չարիքի դեմ պայքարի միջոցի:

- Տեղական և տարածքային իշխանությունների ասոցիացիաները Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետություններում իրենց ինստիտուցիոնալ դերի ուժով պետք է խթանեն բարեվարքությունն ու ազնվությունը՝ ընդունելով վարքագծի կանոնադրքեր համայնքային և տարածքային ավագանիների համար: Նման կանոնադրքերը, հիմնվելով եվրոպական մոդելի վրա, պետք է հետապնդեն ընտրված ներկայացուցիչներին ուղղորդելու նպատակ, երբ վերջիններն առերեսվում են բարդ ընտրության կամ սեփական շահերն ընդհանուր շահի հետ շփոթելու վտանգ պարունակող իրավիճակների հետ: :

- Բազմաթիվ սկանդալների պատճառով խաթարված հանրային վստահությանը կրկին

արժանանալու համար ընտրված ներկայացուցիչները պետք է հետևեն էթիկական սկզբունքներին, որպեսզի հստակ ազդարարեն էթիկական արժեքների նկատմամբ իրենց հանձնառությունը և հանրային շահի նկատմամբ իրենց հարգանքի մասին:

⁹ Մասնավորապես Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմառակայական խումբ: Տես ստորև՝

¹⁰ Իվ Մենին կոռուպցիան սահմանում է որպես «գաղտնի գործարք «շուկաների»՝ քաղաքական և/կամ վարչական շուկայի և տնտեսական ու սոցիալական շուկաների միջև: Այս գործարքը թաքնված է, որովհետև այն ուսնահարում է պետական, դատական և էթիկական չափանիշներն ու ընդհանուրի բարօրությունը գոհում է մասնավոր շահերին (անձնական, հատվածային, կուսակցական և այլն): Վերջապես, այս գործարքը, որը մասնավոր անհատներին հնարավորություն է տալիս մուտք ունենալ պետական միջոցներին (պայմանագրեր, ֆինանսավորում, որոշումներ և այլն) արտոնյալ և կողմնակալ ձևով (թափանցիկության կամ մրցակցության բացակայություն), ապահովում է

ներկա կամ ապագա նյութական օգուտներ հենց կոռումպացված պետական գործիչների կամ այն կազմակերպության համար, որին նրանք անդամակցում են»: Չնայած եվրոպական մեծ փորձին՝ Մենին սահմանում է հետևյալ բնորոշ գծերը՝ որպես վերը նշված կոռուպցիայի կայուն գործոններ՝ մասնավոր շահերը փոխարինում են հանրային բարօրությանը, գործելակերպերը վտանգում են իրավունքի գերակայությունը, նրանք ժխտում են հավասարության և թափանցիկության սկզբունքը՝ խթանելով որոշակի անհատների արտոնյալ և գաղտնի մուտքը պետական ռեսուրսներին (Ի. Մենի, *Introduction in Mény Y. and Della Porta D. (eds), Démocratie et corruption en Europe*, Paris, La Découverte, 1995թ., էջ 13 և 14): Եվրոպական քրեական հարցերով կոնվենցիայի Հոդվածներ 2-ը և 3-ը՝ կոռուպցիայի հետևյալ սահմանումն են տալիս՝ ներպետական պաշտոնյաների ակտիվ կաշառում՝ «... ցանկացած անձի կողմից ուղղակի կամ անուղղակի ցանկացած անհիմն արտոնություն խոստանալը, առաջարկելը կամ տալը որևէ (կուսակցության) պետական պաշտոնյայի, նրա կամ որևէ այլ մեկի համար, որպեսզի վերջինս իր գործառույթների շրջանակներում գործի կամ ձեռնպահ մնա

գործելուց»: Ներպետական պաշտոնյաների պասիվ կաշառակերությունը՝ «...որևէ պետական պաշտոնյայի՝ դիտավորությամբ, ուղղակի կամ անուղղակի, նրա կամ ուրիշ որևէ մեկի համար անհիմն որևէ արտոնություն պահանջելը կամ ստանալը կամ նման արտոնության առաջարկ կամ խոստում ընդունելը, որպեսզի այդ պաշտոնյան իր գործառույթների շրջանակներում գործի կամ ձեռնպահ մնա գործելուց»:

¹¹ Ս. Գեյմ, «Պետական ծառայության էթիկան և Բրիտանիայի տեղական կառավարությունը. արդյո՞ք Նոլանի հանձնաժողովը Իքսեսթմինստերից կդառնա Վեսթմինստեր», IASIA սեմինար «Պրոֆեսիոնալությունն ու էթիկական վարքագիծը պետական ծառայողի համար, 21-րդ դարի մարտահրավերները», Դուրբան, 30-ը հունիսի-5-ը հուլիսի, 1996թ., 4 (C. Game, "Public service ethics and British local government: will the Nolan Committee turn from Xestminster to Westminster", IASIA seminar "Professionalism and ethical conduct for the public servant: challenges for the 21st century", Durban, 30 June to 5 July 1996, 4):

¹² Մենի, մեջբերված աշխ., 17: Միացյալ Թագավորությունում, Գեյմը (մեջբերված աշխ., 38) նկատում է, որ տեղի ավագանիներն ավելի շատ հնարավորություններ ունեն կոռուպցիայի համար, քանի որ ի տարբերություն Խորհրդարանի անդամների՝ նրանք ունեն «գործադիր լիազորություններ»՝ կապված քաղաքաշինական թույլտվությունների, տեղական իշխանությունների կացարանների տրամադրման, զիջումների կամ տեղական կամավոր կազմակերպություններին տրամադրվող դրամաշնորհների և այլնի հետ:

¹³ Կարևոր է նշել, որ այս երկու կատեգորիաների սահմանումը պարտադիր չէ, որ համընկնի այլ մանդատների հետ: Ներպետական ընտրական մանդատի դեպքում, երբ ընտրողների թիվն ավելի մեծ է, ընտրված ներկայացուցիչների լիազորությունները կազդեն նաև այն քաղաքացիների վրա, ովքեր վերջինների անմիջական ընտրողները չեն:

¹⁴ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործողությունների ծրագիր՝ ընդունված Նախարարների կոմիտեի կողմից, մեջբերված աշխ., էջ 44:

¹⁵Նույն տեղում, էջ 46 և 47:

¹⁶Տես՝ աղյուսակ, CG (6) 8 Մաս II, Հավելված 1:

Որոշում 79

տեղական և տարածքային ընտրված
ներկայացուցիչների քաղաքական
բարեվարքության մասին

Քննարկվել է Կոնգրեսի կողմից և ընդունվել
1999թ. հունիսի 17-ին, 3-րդ նստաշրջանում (տես՝
փաստ. CG (6) 8, Որոշման նախագիծ, որը
ներկայացրել է Զեկուցող պրն. Վիորել
ԿՈՅՖԱՆԸ):

Կոնգրեսը,

Հաշվի առնելով այս նստաշրջանին պրն. Վիորել ԿՈՅՖԱՆԻ (Ռումինիա) ներկայացրած զեկույցը,

Անդրադառնալով Կոնգրեսի կողմից «Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության հարցերով» աշխատանքային խմբին տրված աշխատանքի նկարագրին,

Հաշվի առնելով Եվրոպայի խորհրդի 40 անդամ երկրների պետությունների և կառավարությունների երկրորդ գագաթաժողովին ընդունված «Կոռուպցիայի և կազմակերպված հանցավորության դեմ պայքարի մասին» Գործողությունների ծրագրի պարբերություն III, 2-ը, և հատկապես ենթապարբերություն 2-ը, որը կոչ է անում հրատապ ավարտել իրավական փաստաթղթերի մշակումը՝ հետամուտ լինելով Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ԵԽ ծրագրին,

Հաշվի առնելով, որ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի Եվրոպայի խորհրդի գործողությունների ծրագիրը, որն ընդունվել է Նախարարների

կոմիտեի կողմից 1996թ. նոյեմբերին, մեծապես գերակա է համարում ընտրված ներկայացուցիչների համար վարքագծի կանոնադրքերի մշակումը՝ որպես կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջոցի,

Մտապահելով Եվրոպայի խորհրդի այլ հատվածների, Եվրոպական միության, Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության և Միավորված ազգերի կազմակերպության համապատասխան աշխատանքը կոռուպցիայի դեմ պայքարում և վարքագծերի կանոնադրքերի միջոցով էթիկական արժեքների խթանման ուղղությամբ,

Հատկապես մտապահելով Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմառարկայական խմբի աշխատանքը Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիայի մշակման ուղղությամբ, որը բացվել էր ստորագրման համար 1999թ. հունվարին Եվրոպայի խորհրդի Խորհրդարանական վեհաժողովի նստաշրջանին,

Նաև մտապահելով Ազդեցության շահարկման և քաղաքական կուսակցությունների ապօրինի ֆինանսավորման վերաբերյալ կոռուպցիայի դեմ

պայքարի մասնագիտացված ծառայությունների մասին երրորդ եվրոպական համաժողովի (Մադրիդ, 28-30-ը հոկտեմբերի, 1998թ.) եզրահանգումները, որոնք պարբերություն 18-ում մատնանշում են եվրոպական մակարդակում ընտրված ներկայացուցիչների համար վարքագծի կանոնագրքերի խթանման անհրաժեշտությունը,

1. Ողջունում է կոռուպցիայի պատուհասից ազատվելու Եվրոպայի խորհրդի և միջազգային այլ կազմակերպությունների ձեռնարկած քայլերը:

2. Ափսոսանք է հայտնում մի շարք «անբարո» դեպքերի կապակցությամբ, որոնցում ներգրավված են եղել տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչներ:

3. Վստահորեն վերահաստատում է, որ բոլոր տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչները, ովքեր ցանկանում են կատարել ընտրագանգվածի կողմից իրենց տրված մանդատի պայմանները, պարտավոր են նույնականացվելու այն էթիկական արժեքների հետ, որոնք նախատեսված են նրանց վարքագիծը

կարգավորելու համար՝ իրենց գործառույթները կատարելիս:

4. Լիովին հաստատում է Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեի կողմից ընդունված՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի քսան ուղենիշային սկզբունքների մասին Թիվ (97) 24 որոշման մեջ սահմանված սկզբունքները, և ընդգծում է այս որոշման պարբերություն 15-ի արդիականությունը, որով խրախուսվում է ընտրված ներկայացուցիչների կողմից վարքագծի կանոնագրքերի և քաղաքական կուսակցությունների և ընտրարշավների ֆինանսավորման կանոնների ընդունումը:

5. Շեշտում է ՏՀԶԿ-ի աշխատանքի արդիականությունը պետական ծառայության բնագավառում էթիկական արժեքների խթանման և «էթիկայի ենթակառուցվածքի» ստեղծման ոլորտում: Այս կապակցությամբ համաձայնում է, որ բոլոր ընտրված ներկայացուցիչները պետք է դրսևորեն էթիկական արժեքների խթանման ամուր հանձնառություն՝ հաստատելով վարքագծի կանոնագրքերում ամրագրված սկզբունքները:

6. Նշում է տասներկու եթիկական սկզբունքների արդիականությունը, որոնք ընդունվել են ՏՀԶԿ խորհրդի կողմից 1998թ. ապրիլի 23-ին՝ պետական ծառայության ոլորտում եթիկական վարքագիծը խթանելու նպատակով:

7. Համոզված է մնում, որ կոռուպցիայի դեմ քրեական իրավունքի դրույթների ներմուծումից բացի, եվրոպական մակարդակում կարևոր է խթանել նվազագույն եթիկական չափանիշները, որոնք ընդհանուր են բոլոր տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների համար ընդգրկուն Եվրոպայում թե՛ կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման և թե՛ տեղական ու տարածքային քաղաքական գործիչների նկատմամբ հանրային վստահության ամրապնդման առումով:

8. Նշում է, որ Եվրոպայի խորհրդի որոշ անդամ երկրներ սկսել են աշխատել տեղական կառավարման մակարդակում եթիկական արժեքների խթանման ուղղությամբ և դա դարձրել են հանրային կյանքի բարելավման իրենց գերակայություններից մեկը:

9. Մյուս կողմից նկատում է, որ որոշ երկրներ չեն ներառել օրենսդրական կամ էթիկական որևէ դրույթ՝ տեղեկացնելու տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչներին իրենց առօրյա գործառույթների կատարման ժամանակ նրանցից պահանջվող վարքագծի մասին:

10. Հետևաբար, կոչ է անում այս երկրներին քայլեր ձեռնարկել տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների վարքագծի՝ կանոնադրքերի խթանման ուղղությամբ՝ հիմնվելով Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության համար վարքագծի՝ եվրոպական կանոնադրքի (այսուհետ՝ Վարքագծի կանոնագիրք) նախագծում սահմանված սկզբունքներին, ինչպես նշված է CG (6) 8 Հանձնարարականի Հավելվածում:

11. Հաստատում է Վարքագծի կանոնադրքի նախագիծը և դրան կից բացատրական զեկույցը, ինչպես նախատեսված է CG (6) 8 Զեկույցի Հավելվածներ I-ով և II-ով:

12. Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների ներպետական ասոցիացիաներին խրախուսում է մշակել նմանօրինակ վարքագծի կանոնագրքեր՝ իրենց ազգային կառավարությունների հետ խորհրդակցությամբ՝ Վարքագծի կանոնագիրքն օգտագործելով որպես մոդել, կամ ընդունել Վարքագծի կանոնագիրքն այն տեսքով, որ առաջարկում է Կոնգրեսը:

13. Համապատասխանաբար խրախուսում է անդամ պետություններում տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների ներպետական ասոցիացիաներին ստեղծել մարմիններ, որոնք պատասխանատու կլինեն այս կանոնագրքերի համար և կքննեն նրանց ուղղված համապատասխան դիմումները այն բանի վերաբերյալ, թե արդյոք առանձին ընտրված ներկայացուցիչների վարքագիծը համապատասխանում է կանոնագրքով սահմանված վարքագծի չափանիշներին: Տեղական և տարածքային օմբուդսմենները, որտեղ նրանք գոյություն ունեն, կարող են ստանալ հետաքննություն իրականացնելու և ներպետական ասոցիացիաների կողմից ստեղծված այդ մարմիններին

առաջարկություններ
լիազորություններ:

ներկայացնելու

14. Եվրոպական մակարդակում էթիկական արժեքների խթանումը վերահսկելու նպատակով առաջարկվում է, որպեսզի Կոնգրեսի ինստիտուցիոնալ հարցերով ապագա հանձնաժողովը զբաղվի տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքությանն առնչվող հարցերով՝ հաշվի առնելով ԵՏՏԻԿ-ի Խարտիայի վերանայումը: :

Հանձնարարական 60

տեղական և տարածքային ընտրված
ներկայացուցիչների քաղաքական
բարեվարքության մասին

Քննարկվել է Կոնգրեսի կողմից և ընդունվել
1999թ. հունիսի 17-ին, 3-րդ նստաշրջանում (տես՝
փաստ. CG (6) 8, Հանձնարարականի նախագիծ,
որը ներկայացրել է Զեկուցող պրն. Վիորել
ԿՈՅՖԱՆԸ):

Կոնգրեսը,

1. Հաշվի առնելով Կոնգրեսի 3-րդ նստաշրջանի օրակարգում ներկայացված տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության մասին որոշման առաջարկը,
2. Լսելով այս նստաշրջանին պրն. Վիորել ԿՈՅՖԱՆԻ (Ռումինիա) ներկայացրած զեկույցը,
3. Հաշվի առնելով սուբսիդիարության (լրացուցչության) սկզբունքը, ինչպես այն սահմանվել է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի տեքստում՝ «Պետական լիազորությունների իրականացումը, որպես կանոն, պետք է առավելապես դրվի քաղաքացիներին ամենից մոտ կանգնած իշխանության մարմինների վրա»,
4. Համոզված լինելով, որ տեղական և տարածքային ներկայացուցիչները, ովքեր

ընտրվել են քաղաքական պաշտոնում,
պետք է այս պարտականությունները
ստանձնեն տեղական կամ տարածքային
ողջ բնակչության անունից՝
օրենսդրության համաձայն և ընդհանուր
շահերից ելնելով,

5. Հաշվի առնելով, որ ընդգրկուն Եվրոպայի
տեղական և տարածքային ընտրված
ներկայացուցիչները պետք է
իրականացնեն այս
պարտականությունները՝ էթիկական
սկզբունքներին համաձայն և
անառարկելի բարեվարքությամբ,

6. Ճանաչելով, որ այս սկզբունքներին
հավատարիմ մնալու ցանկացած
ձախողում վտանգում է ոչ միայն
տեղական և տարածքային ընտրված
ներկայացուցիչների
արժանահավատությունը, այլև
ժողովրդավարությունն ընդհանրապես,
ուստի քայքայում է իրավունքի
գերակայության բուն հիմքերը,

7. Ափսոսանք հայտնելով, որ կոռուպցիոն «սկանդալները», որոնցում ներգրավված են տեղական կամ տարածքային ներկայացուցիչներ, ընդհանուր առմամբ վնասում են տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների արժանահավատությանը,
8. Նշելով, որ կոռուպցիայի խնդիրը կարող է լուրջ լինել տնտեսական փոփոխությունների համատեքստում,
9. Համոզված լինելով, որ Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների վարքագծի կանոնագիրքը, ինչպես նախատեսված է սույն հանձնարարականի հավելվածում, նպատակ կունենա նրանց տրամադրել ուղենիշներ իրենց ամենօրյա պարտականություններն իրականացնելու վերաբերյալ՝ համաձայն էթիկական սկզբունքների, ինչպես նաև ձեռնարկել կանխարգելիչ միջոցներ՝ կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու նպատակով,

10. Հաշվի առնելով, որ Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների վարքագծի կանոնադրքի ընդունման և խթանման հիմնական նպատակն ընտրված ներկայացուցիչների և քաղաքացիների միջև վստահության ամրապնդումն է,
11. Հաշվի առնելով, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարելու նպատակով համապատասխան աշխատանք է իրականացվում Եվրոպայի խորհրդի այլ հատվածներում, Եվրոպական միությունում, Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությունում և Միավորված ազգերի կազմակերպությունում,
12. Ուշադրություն հրավիրելով Եվրոպայի խորհրդի 40 անդամ երկրների պետությունների և կառավարությունների երկրորդ գագաթաժողովին ընդունված «Կոռուպցիայի և կազմակերպված հանցավորության դեմ պայքարի մասին» Գործողությունների ծրագրի

պարբերություն III, 2-ին, և հատկապես ենթապարբերություն 2-ին, որը կոչ է անում հրատապ ավարտել իրավական փաստաթղթերի մշակումը՝ հետամուտ լինելով Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ԵԽ ծրագրին,

13. Հիշեցնելով, որ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի՝ Եվրոպայի խորհրդի գործողությունների ծրագիրը, որն ընդունվել է Նախարարների կոմիտեի կողմից 1996թ. նոյեմբերին, մեծ գերակայություն է վերապահում ընտրված ներկայացուցիչների համար վարքագծի կանոնադրքերի մշակմանը՝ որպես կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջոցի,

14. Վերհիշելով Թիվ (97) 24 որոշումը՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի քսան ուղենիշային սկզբունքների մասին, որն ընդունվել է Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կողմից, և, մասնավորապես, պարբերություն 15-ը, որը խրախուսում է ընտրված

ներկայացուցիչների կողմից վարքագծի կանոնադրքերի և քաղաքական կուսակցությունների և ընտրարշավների ֆինանսավորման կանոնների ընդունումը,

15. Հատուկ ուշադրություն դարձնելով այն աշխատանքին, որը կատարվել է Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմառարկայական խմբի (GMC) կողմից Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիայի մշակման ուղղությամբ, որը բացվել էր ստորագրման համար 1999թ. հունվարին Եվրոպայի խորհրդի Խորհրդարանական վեհաժողովի նստաշրջանին,
16. Նաև հաշվի առնելով Ազդեցության շահարկման և քաղաքական կուսակցությունների ապօրինի ֆինանսավորման վերաբերյալ կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված ծառայությունների մասին երրորդ եվրոպական համաժողովի (Մադրիդ, 28-30-ը հոկտեմբերի, 1998թ.) եզրահանգումները,

որոնք ամրագրում են եվրոպական
մակարդակում ընտրված
ներկայացուցիչների վարքագծի
կանոնադրքերի խթանման
անհրաժեշտությունը,

17. Մտապահելով ՏՀԶԿ-ի կատարած
աշխատանքը պետական ծառայության
բնագավառում էթիկական արժեքների
խթանման և «էթիկայի
ենթակառուցվածքի» ստեղծման
ուղղությամբ,

18. Հիշեցնելով տասներկու էթիկական
սկզբունքները, որոնք ընդունվել են ՏՀԶԿ
խորհրդի կողմից 1998թ. ապրիլի 23-ին՝
պետական ծառայության ոլորտում
էթիկական պատշաճ վարքագիծը
խթանելու նպատակով,

19. Նշելով, որ Եվրոպայի խորհրդի որոշ
անդամ երկրներ սկսել են աշխատանքներ
տանել տեղական կառավարման
ոլորտում էթիկական արժեքների
խթանման ուղղությամբ և դա դարձրել են

հանրային կյանքի բարելավման իրենց գերակայություններից մեկը՝

20. Կոչ է անում Եվրոպայի խորհրդի Խորհրդարանական վեհաժողովին՝

- Աջակցել Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության վերաբերյալ վարքագծի եվրոպական կանոնագրքին,

21. Կոչ է անում Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեին՝

- Հաշվի առնել վարքագծի կանոնագրքի տեքստը Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմաոարկայական խմբի (GMC) աշխատանքում,
- Կոնգրեսին սերտորեն ներառել Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմաոարկայական խմբի (GMC) աշխատանքում՝ թույլ տալով, որպեսզի ԵՏՏԻԿ-ի ներկայացուցիչները մասնակցեն տեղական և տարածքային

իշխանություններին վերաբերող հարցերի շուրջ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմառարկայական խմբի (GMC) քննարկումներին:

- Փոխանցել Թիվ 60 (1999) հանձնարարականը, որին հավելված է Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության վերաբերյալ վարքագծի կանոնագիրքը, անդամ պետությունների ազգային կառավարություններին, որպեսզի նրանք կարողանան այն հաշվի առնել օրենսդրության մեջ կամ ներպետական մակարդակում էթիկական արժեքների խթանմանն ուղղված քարոզարշավներում:

Հիշանության ապակենտրոնացմանը զուգահեռ տեղական ինքնակառավարման որակը որոշիչ դարձավ: Բացի կոռուպցիայի դեմ քրեական իրավունքի դրույթներ ներմուծելուց, կարևոր է եվրոպական մակարդակում խթանել էթիկայի չափանիշներ, որոնք ընդհանուր են բոլոր տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների համար: Մա թե կոռուպցիայի ռիսկի նվազեցման և թե տեղական ու տարածքային քաղաքական գործիչների նկատմամբ հանրության վստահության ամրապնդման խնդիր է: Այս չափանիշների ապահովման ցանկացած ձախողում վտանգում է ոչ միայն տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների արժանահավատությունը, այլև ժողովրդավարությունն ընդհանրապես, ուստի և քայքայում է իրավունքի գերակայության բուն հիմքերը: Կոնգրեսը ձեռնամուխ է եղել էթիկայի կանոններին համապատասխան կառավարման խնդրին ավելի քան տասը տարի առաջ 1999թ. ընդունելով *Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեկարգության վերաբերյալ վարքագծի եվրոպական կանոնագիրքը*: Սույն կանոնագրքի նպատակն է ամրապնդել քաղաքացիների և տեղական ու տարածքային քաղաքական գործիչների միջև փոխհարաբերությունները՝ եվրոպական մակարդակում սահմանելով էթիկական սկզբունքներ, որոնք հաստատված են Եվրոպայի տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների պատվիրակների կողմից: Կոնգրեսն անդամ պետությունների տեղական և տարածքային իշխանությունների ազգային կառավարություններին և ներպետական ասոցիացիաներին կոչ է անում իրենց ներպետական օրենսդրությունում և էթիկայի կանոնագրքերում մանրամասնել սույն կանոնագրքով սահմանված չափանիշներն ու սկզբունքները:

www.coe.int

Եվրոպայի խորհուրդը մայրցամաքի առաջատար իրավապաշտպան կազմակերպությունն է: Այն ներառում է 47 անդամ պետություններ, որոնցից 28-ը Եվրոպական միության անդամներ են: Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը Եվրոպայի խորհրդի կառույցներից է, որը պատասխանատու է իր 47 անդամ պետություններում տեղական և տարածքային ժողովրդավարության ամրապնդման համար: Այն կազմված է երկու պալատից՝ Տեղական իշխանությունների պալատ և Տարածաշրջանների պալատ, և երեք հանձնաժողովներից: Կոնգրեսը կազմված է 648 ընտրված պաշտոնյաներից, որոնք ներկայացնում են ավելի քան 200,000 տեղական և տարածքային իշխանություններ: