



ԸՆՏՐԱԿԱՆ ԳՈՐԾՆԹԱՅՆԵՐՈՒՄ ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՌԵՍՈՒՐՍԻ
ՉԱՐԱՇԱՀՈՒՄԸ ԿԱՆԽԱՐԳԵԼԵԼՈՒ ԲՆԱԳԱՎԱՌՈՒՄ ՆԵՐՊԵՏԱԿԱՆ
ՕՐԵՆՍԴՐՈՒԹՅԱՆ ԲԱՑԵՐԻ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ՝ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ
ՉԱՓՈՐՈՇԻՉՆԵՐԻ ԵՎ ԼԱՎԱԳՈՒՅՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԻ ԼՈՒՑՄԻ ՆԵՐՔՈ

Երևան, 2025

Սույն վերլուծությունն իրականացրել է «Իրավունքի զարգացման և պաշտպանության հիմնադրամը» Միացյալ Թագավորության (ՄԹ) կառավարության՝ ՄԹ Միջազգային զարգացման աջակցության շրջանակներում ֆինանսավորվող և ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ի կողմից իրականացվող «Աջակցություն ժողովրդավարության կայացմանը Հայաստանում» (ԱԺԿՀ) ծրագրի միջոցով:

Բովանդակության համար պատասխանատու է հեղինակը, և պարտադիր չէ, որ այն արտահայտի դրամաշնորհատուների տեսակետները:

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Համառոտագիր.....	4
1. Ներածություն. վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանն ուղղված միջազգային չափորոշիչների աղբյուրները, հիմնարար սկզբունքները	6
2. Համառոտ անդրադարձ Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսդրության բարեփոխման ընթացքին վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանն ուղղված կարգավորումների մասով և ընտրական հարցերով մասնագիտացած կառույցների հանձնարարականներին.....	13
3. Վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանն ուղղված ներպետական օրենսդրությունը միջազգային չափորոշիչների և լավագույն փորձի լույսի ներքո..	18
Վարչական ռեսուրսի սահմանում.....	19
Ընտրական գործընթացի ժամանակահատված	25
Վարչական ռեսուրսի իրավաչափ օգտագործում և չարաշահում.....	27
Պաշտոնական հայտարարություններ	35
Հանրային ծառայողների մասնակցությունն ընտրական գործընթացներին.....	39
4. Վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանն ուղղված իրավական պատասխանատվության մեխանիզմներ	46
5. Գրականության ցանկ	55

Համառոտագիր

Հետազոտության շրջանակներում իրականացվել է ներպետական օրենսդրության վերլուծություն ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսի չարաշահմանն առնչվող կարգավորումների բնագավառում՝ համադրելով դրանք լավագույն միջազգային փորձի և միջազգային չափորոշիչների հետ: Առանձնակի ուշադրություն է դարձվել նաև ԵԽ Վենետիկի հանձնաժողովի կողմից ՀՀ ընտրական օրենսդրության վերաբերյալ տարբեր ժամանակահատվածներում հրապարակված կարծիքներին, ինչպես նաև վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանն ուղղված ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի հանձնարարականներին: Վերլուծության շրջանակներում գնահատվել են նաև ՀՀ ընտրական օրենսգրքում կատարված և 2025 թվականի ապրիլի 1-ից ուժի մեջ մտնող փոփոխությունները և լրացումները՝ վարչական ռեսուրսի չարաշահումը կանխարգելելու բնագավառում:

Հետազոտության շրջանակներում ուսումնասիրվել են նաև Հայաստանում անցկացված ընտրությունների ընթացքում արձանագրված վարչական ռեսուրսի չարաշահման դրսևորումները միջազգային և տեղական դիտորդական կազմակերպությունների զեկույցների հիման վրա, ինչպես նաև ձևավորված իրավակիրառ պրակտիկան: Խորհրդակցություններ են անցկացվել նաև վարչական ռեսուրսի չարաշահման խնդրին իրենց լիազորությունների բերումով առնչվող պետական մարմինների հետ, ինչպես նաև մասնագիտացված հասարակական կազմակերպությունների և քաղաքական կուսակցությունների հետ (հարցումների հիման վրա): Սույն հետազոտությամբ ներկայացված առաջարկությունների մշակման շրջանակներում հաշվի են առնվել նաև ՀՀ Քրեական օրենսգրքում առաջարկող փոփոխությունների և լրացումների վերաբերյալ ՀՀ արդարադատության նախարարության դիտարկումները:

Վերլուծության ամփոփման արդյունքում վեր են հանվել մի շարք խնդիրներ, որոնց հասցեագրման նպատակով ներկայացվել են օրենսդրական առաջարկներ:

Մասնավորապես, ի թիվս այլոց, առաջարկվում է.

- Վերանայել Ընտրական օրենսգրքում ամրագրված վարչական ռեսուրսի սահմանումը՝ ներառելով պաշտոնատար անձանց հեղինակությունը օգտագործելուն վերաբերող դրույթներ և նախատեսելով դրանք վարչական ռեսուրսի օգտագործման արգելքի շրջանակներում:
- Վերանայել «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում հանրային ծառայողի կողմից պաշտոնի հեղինակությունը հոգուտ որևէ կուսակցության կամ թեկնածուի օգտագործելու վերաբերյալ սահմանափակումները՝ դրանք կիրառելի դարձնելով նաև հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց նկատմամբ:

- Վերանայել 2025 թվականի ապրիլի 1-ից ուժի մեջ մտնող փոփոխությունների արդյունքում վարչական ռեսուրսի օգտագործման արգելքի սահմանումը՝ բացառելով միայն վարչական ռեսուրս օգտագործողի կողմից ընտրությունների ժամանակ առավելություն ստանալու նպատակի հետ վարչական ռեսուրսի օգտագործման փոխկապակցումը:
- Վերանայել 2025 թվականի ապրիլի 1-ից ուժի մեջ մտնող փոփոխությունների արդյունքում վարչական ռեսուրսի օգտագործման արգելքի սահմանափակում նախատեսող կարգավորումը՝ պետական հաստատությունների, առողջապահական կազմակերպությունների, ուսումնական, նախադպրոցական ուսումնական հաստատությունների աշխատակիցների կողմից վարչական ռեսուրսի օգտագործման արգելքի վերականգնման նպատակով:
- Ընդլայնել վարչական ռեսուրսի չարաշահման ընդհանուր արգելքի գործողությունը ժամանակի մեջ՝ տարածելով սահմանափակումների գործողությունը նաև մինչև նախընտրական քարոզչության մեկնարկն ընկնող ժամանակահատվածի վրա, առնվազն ընտրությունների օրվանից երեք ամիս առաջ:
- Արգելել համապատասխան ժամանակահատվածում նոր սոցիալական աջակցության ծրագրերի հաստատումը (բացառությամբ արտակարգ իրադարձություններով պայմանավորված հրատապություն պահանջող դեպքերի), հարկային արտոնությունների տրամադրմանը (հայտարարմանը) ուղղված գործողությունները, պետական կամ համայնքային բյուջեների շրջանակներում նախապես չպլանավորված ժամանցային, մարզական և այլ միջոցառումների կազմակերպումը:
- Վերանայել ՀՀ քրեական օրենսգրքի 211-րդ հոդվածը՝ ապահովելով, որ այն պատասխանատվություն նախատեսի նաև նախընտրական հավաքներին, երթերին կամ նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածով պայմանավորված ժամանցային միջոցառումներին մասնակցելուն պարտադրելու համար (անկախ արարքը՝ անձի կամ նրա մերձավոր ազգականի կամ մերձավորի նկատմամբ բռնություն գործադրելու, գույքը ոչնչացնելու, վնասելու կամ վերցնելու սպառնալիքով կամ շանտաժի միջոցով կատարված լինելու փաստից):
- ՀՀ քրեական օրենսգրքով քրեական պատասխանատվություն նախատեսել նաև աշխատանքային ժամերի հաշվին անձանց հավաքներին և նախընտրական քարոզչությանը մասնակցելուն ներգրավելու համար (անկախ պարտադրանքի առկայության հանգամանքից):

1. Ներածություն. վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանն ուղղված միջազգային չափորոշիչների արդյունքները, հիմնարար սկզբունքները

Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսի չարաշահումը կամ ոչ իրավաչափ օգտագործումը, ի թիվս ընտրողների քվեների գնման (ընտրակաշառքի) և ընտրակեղծիքների, ընտրական ամբողջականությունը խաթարող հիմնական գործոններից մեկն է՝ ստեղծելով անհավասար մրցակցային պայմաններ թեկնածուների համար, խարխիլելով ազատ և արդար ընտրությունների անցկացումը, միաժամանակ ազդելով ընտրությունների արդյունքների նկատմամբ հանրային վստահության վրա և լուրջ սպառնալիք հանդիսանալով պետության ժողովրդավարական գործընթացների համար:

«Ընտրական գործընթացների ընթացքում վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու և դրան արձագանքելու վերաբերյալ» Եվրոպայի խորհրդի՝ «Ժողովրդավարություն՝ իրավունքի միջոցով» եվրոպական հանձնաժողովի (Վենետիկի հանձնաժողով) և Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպության Ժողովրդավարական հաստատությունների և մարդու իրավունքների գրասենյակի (ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ)՝ 2016 թվականին ընդունված համատեղ ուղեցույցում (այսուհետ նաև՝ Ուղեցույց)² արձանագրվել է, որ՝ «Այսօր Եվրոպայում և նրա սահմաններից դուրս նկատվող ամենակարևոր և կրկնվող մարտահրավերներից մեկը վարչական ռեսուրսի չարաշահումն է, որն ընտրական գործընթացների ժամանակ կոչվում է նաև հանրային ռեսուրս»³: Ընդ որում, ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսի չարաշահման արատավոր պրակտիկան տարածված է նույնիսկ ժողովրդավարական վաղեմի ավանդույթներ ունեցող երկրներում: Այն կարծես թե դարձել է ձևավորված քաղաքական մշակույթի մաս և առնչվում է ոչ միայն անօրինական պրակտիկային, այլև պայմանավորված է ընտրական գործընթացներում էթիկայի չափանիշների բացակայությամբ⁴:

Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրական դատարանը, քննելով Հայաստանի Հանրապետության կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի 2021 թվականի հունիսի 27-ի՝ «Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի 2021 թվականի հունիսի 20-ի արտահերթ ընտրությունների արդյունքներն ամփոփելու մասին» թիվ 184-Ա որոշման հետ կապված վեճի վերաբերյալ՝ գործը՝ արձանագրել է, որ՝ «ընտրությունների ժողովրդավարական բնույթը երաշխավորելու համար նախևառաջ անհրաժեշտ է ապահովել դրանց անցկացումը համընդհանուր, հավասար, ազատ ընտրական իրավունքի, գաղտնի և ուղղակի քվեարկության,

¹ <https://academic.oup.com/book/27200>: Birch, S. (2011). Electoral Malpractice. Oxford University Press.

² Ուղեցույցը բխում է Ժողովրդավարական ընտրությունների խորհրդի և Վենետիկի հանձնաժողովի՝ 2013 թվականին ընդունված «Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսի չարաշահման մասին» զեկույցից ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e)) և 2014 թվականին Հելսինկիում կայացած՝ Ընտրական կառավարման մարմինների 11-րդ եվրոպական խորհրդաժողովի եզրակացություններից:

³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)004-e), պարբերություն 4

⁴ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e), պարբերություն 1

օրենսդրությամբ սահմանված պարբերականության գաղափարասկզբունքային հենքի խստիվ պահպանմամբ: Միաժամանակ, կարևոր է նաև ընտրություններում «արդար մրցակցային» դաշտն ապահովելը: Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսի չարաշահումը, խաթարելով ընտրություններում «առողջ մրցակցության» գաղափարը, անառարկելիորեն խարխլում է նաև Սահմանադրությամբ երաշխավորված ընտրական ընդհանուր սկզբունքների կենսագործումը»: Նույն գործով Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրական դատարանն արձանագրել է նաև, որ վարչական ռեսուրսի չարաշահումներն ընտրական գործընթացներում խաթարում են ժողովրդավարական ընտրությունների անցկացման հիմքերը, քանզի չեն երաշխավորում բոլոր թեկնածուների համար հավասար պայմաններ, հավասար վերաբերմունք տարբեր թեկնածուների հանդեպ, ընտրողների կարծիք ձևավորելու ազատությունը, ինչպես նաև ընտրական գործընթացում անաչառության սկզբունքի պահպանումը⁵:

Թեև իշխանության ղեկին կանգնած կուսակցություններն ու թեկնածուներն ունեն որոշակի մեկնարկային առավելություններ ընտրական գործընթացներում, սակայն ներպետական օրենսդրության մակարդակում պետք է ամրագրվեն այնպիսի կարգավորումներ ու կառուցակարգեր, որոնք, հստակ սահմանելով կուսակցությունների և թեկնածուների համար թույլատրելի վարքագծի կանոնները և հավասար ու մրցակցային հնարավորությունները, կբացառեն այդ առավելությունների օգտագործումը կամ ընդլայնումը: Ընդ որում, այդ կարգավորումներն ու կառուցակարգերը պետք է հավասարապես վերաբերեն և՛ իշխող քաղաքական ուժերին ու թեկնածուներին, և՛ ընդդիմադիր քաղաքական ուժերին՝ երաշխավորելով պետական համակարգի հավասար վերաբերմունքը, անաչառությունն ու արդարությունը: Հնարավորությունների հավասարության սկզբունքն արդյունավետ միջոց է իշխող կուսակցությունների և հանրային ծառայողների կողմից վարչական ռեսուրսի չարաշահման դեմ ոչ միայն ընտրական գործընթացներում, այլև այն ժամանակահատվածում, երբ նրանք կանգնած են իշխանության ղեկին և հատկապես ընտրական գործընթացից անմիջապես առաջ ընկած ժամանակահատվածում⁶:

Հարկ է նկատել, որ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելուն կամ հանրային ծառայության քաղաքականացումն սահմանափակելուն ուղղված կառուցակարգերը նորություն չեն: Օրինակ՝ Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներում դեռևս 1939 թվականին ընդունվել է «Հեթչի ակտ»-ը⁷, որն ուղղված է սահմանափակելու դաշնային իշխանության գործադիր ճյուղում աշխատող անձանց կուսակցական քաղաքական գործունեությունն ի պաշտոնե գործելիս կամ ծառայողական պարտականությունները կատարելիս:

⁵ <https://www.arlis.am/documentView.aspx?docID=154581>

⁶ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e), պարբերություն 15

⁷ <https://osc.gov/Services/pages/hatchact.aspx>

Վարչական ռեսուրսի չարաշահումը կանխարգելելու բնագավառում առկա հիմնարար միջազգային չափորոշիչները բխում են միջազգային և տարածաշրջանային մի շարք փաստաթղթերից: Ընդհանուր առմամբ, վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանն ուղղված միջազգային չափորոշիչները բավականին ընդհանուր են և պետություններին տալիս են հայեցողության բավականին մեծ աստիճան: Այդուհանդերձ, ազգային օրենսդրության մակարդակում համապատասխանությունը վարչական ռեսուրսի չարաշահման դեմ պայքարի չափորոշիչներ պարունակող միջազգային փաստաթղթերին լրացուցիչ երաշխիք է վարչական ռեսուրսների հնարավոր չարաշահումից: Միջազգային և տարածաշրջանային փաստաթղթերը կազմում են «կոշտ իրավունք»-ը՝ սահմանելով կողմերի համար կիրառման տեսանկյունից պարտադիր սկզբունքներ և կանոններ: Ի լրումն միջազգային պարտադիր սկզբունքների և չափորոշիչների, ազգային մակարդակում վերջիններիս իրացումն ապահովելու տեսանկյունից կարևոր դեր են կատարում նաև միջազգային լավագույն փորձը և հատկապես «փափուկ իրավունք»-ը: Վերջինս վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանն ուղղված՝ միջազգային մի շարք կազմակերպությունների կողմից ընդունված փաստաթղթերում տեղ գտած ուղենիշային հանդիսացող դրույթներն են, որոնք թեպետ իրավական առումով ոչ պարտադիր են, սակայն ուղղված են լավ գործելաոճի և չափանիշների ձևավորման միջոցով ընտրությունների ընթացքում վարչական ռեսուրսի ոչ իրավաչափ օգտագործման կանխմանը և առավելապես դիտարկվում են որպես պետության քաղաքական հանձնառությունը հետևելու լավագույն միջազգային փորձին:

Վարչական ռեսուրսի չարաշահումը կանխարգելելու համատեքստում՝ որպես միջազգային հիմնարար և ելակետային դրույթներ, կարելի է առանձնացնել Միավորված ազգերի կազմակերպության (ՄԱԿ) Գլխավոր ասամբլեայի կողմից 1966 թվականին ընդունված Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային դաշնագրի 25-րդ հոդվածը, որն ամրագրում է յուրաքանչյուր քաղաքացու իրավունքն ու հնարավորությունը մասնակցելու պետական կառավարմանը, քվեարկելու և ընտրվելու, ինչպես նաև իր երկրում հավասարության ընդհանուր պայմաններով պետական ծառայությանը անցնելու⁸:

Եվրոպայի խորհրդի՝ Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության կոնվենցիայի (Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիա) 6-րդ, 10-րդ և 11-րդ հոդվածները համապատասխանաբար ամրագրում են յուրաքանչյուրի՝ օրենքի հիման վրա ստեղծված անկախ ու անաչառ դատարանի կողմից ողջամիտ ժամկետում արդարացի և հրապարակային դատաքննության իրավունքը, ազատորեն արտահայտվելու իրավունքը և խաղաղ հավաքների ազատության և այլոց հետ միավորվելու ազատության իրավունքը: Նույն Կոնվենցիայի 1-ին Արձանագրության 3-րդ հոդվածն ամրագրում է ազատ ընտրությունների իրավունքը, համաձայն որի՝ «Բարձր պայմանավորվող կողմերը

⁸ <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docID=1850>

պարտավորվում են անցկացնել ազատ ընտրություններ՝ ողջամիտ պարբերականությամբ, գաղտնի քվեարկությամբ, այնպիսի պայմաններում, որոնք կապահովեն ժողովրդի կամքի ազատ արտահայտումն օրենսդիր իշխանություն ընտրելիս»⁹:

ՄԱԿ-ի՝ Կոռուպցիայի դեմ 2003 թվականի կոնվենցիայի 19-րդ հոդվածն ամրագրում է, որ՝ «Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն պետք է քննարկի այնպիսի օրենսդրական և այլ միջոցներ ձեռնարկելու հնարավորությունը, որոնք կարող են անհրաժեշտ լինել, որ որպես քրեական իրավախախտում ճանաչվի ծառայողական լիազորությունները կամ պաշտոնական դիրքը չարաշահելու արարքը, երբ դա կատարվել է դիտավորությամբ, այսինքն՝ պաշտոնատար անձի կողմից իր գործառույթները կատարելիս, ի խախտումն օրենսդրության, որն է գործողություն կամ որն է գործողություն չկատարելը՝ անձամբ իր համար կամ այլ ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձի համար որն է ոչ իրավաչափ առավելություն ստանալու նպատակով»¹⁰:

Ուղենիշային դրույթներ ամրագրված են նաև Եվրոպայի խորհրդի՝ Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի¹¹, Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիաներում¹²:

Տեղական և տարածաշրջանային մակարդակի տեսանկյունից լրացուցիչ չափորոշիչներ ներառված են նաև Եվրոպայի խորհրդի՝ Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի՝ Տեղական ինքնակառավարման մարմիններում մասնակցության իրավունքի վերաբերյալ լրացուցիչ արձանագրությունում¹³:

Իր հերթին Անկախ Պետությունների Համագործակցության մասնակից պետություններում ժողովրդավարական ընտրությունների, ընտրական իրավունքների և ազատությունների չափանիշների՝ մասին 2002 թվականի կոնվենցիայի 3-րդ հոդվածի 6-րդ մասն սահմանում է, որ՝ «Թեկնածուներն իրավունք չունեն ընտրվելու նպատակով օգտագործել իրենց ծառայողական կամ պաշտոնական դիրքի առավելությունները: Հավասար ընտրական իրավունքի սկզբունքների խախտումների ցանկը և այդպիսի խախտումների համար պատասխանատվության չափը սահմանվում է օրենքով»¹⁴:

Եվրոպայում եվրոպական ընտրական ժառանգության և չափանիշների ձևավորման հարցում առանցքային դերակատարում ունեն Եվրոպայի խորհրդի՝ «Ժողովրդավարություն՝ իրավունքի միջոցով» եվրոպական հանձնաժողովը

⁹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=005>

¹⁰ <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docID=48021>

¹¹ <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docID=29959>

¹² <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=24512>

¹³ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=85991>

¹⁴ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=24616>

(Վենետիկի հանձնաժողով) և Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպության Ժողովրդավարական հաստատությունների և մարդու իրավունքների գրասենյակը (ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ): Մասնավորապես, վարչական ռեսուրսի չարաշահման կամ ոչ իրավաչափ օգտագործման ինստիտուտի իրավական բովանդակության բացահայտման շրջանակներում հիմնարար կարևորություն ունեն վերջիններիս դիրքորոշումները, որոնք՝ որպես «փափուկ իրավունք»-ի աղբյուրներ, հիմք են հանդիսանալու սույն վերլուծության¹⁵ շրջանակներում արվող դիտարկումների համար:

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման բացառման շուրջ ձևավորված եվրոպական սկզբունքները բխում են Եվրոպայում անվտանգության և համագործակցության խորհրդատուների (այժմ՝ ԵԱՀԿ) 1990 թվականի Կոպենհագենի հանդիպման փաստաթղթից¹⁶, որի 5.4-րդ կետն ընդգծում է պետության և քաղաքական կուսակցությունների հստակ տարանջատումը, փաստաթղթի 7.6-րդ կետով սահմանվում է, որ քաղաքական կուսակցությունները և կազմակերպությունները պետք է ապահովվեն անհրաժեշտ իրավական երաշխիքներով, որոնք թույլ կտան նրանց մրցել միմյանց հետ՝ օրենքի առջև և իշխանությունների կողմից հավասար վերաբերմունքի պայմաններում: Իսկ նույն փաստաթղթի 7.7-րդ կետը սահմանում է, որ մասնակից պետությունները պետք է թույլ տան, որ քաղաքական քարոզարշավն իրականացվի արդար և ազատ մթնոլորտում, որտեղ վարչական գործողությունները, բռնությունը կամ ահաբեկումները չեն արգելում կուսակցություններին և թեկնածուներին ազատորեն ներկայացնել իրենց տեսակետները:

Վենետիկի հանձնաժողովի՝ Ընտրական հարցերում բարենպաստ գործունեության կանոնագիրքն¹⁷ սահմանում է, որ կուսակցությունների և թեկնածուների համար պետք է երաշխավորվի հնարավորությունների հավասարություն, ինչը ենթադրում է պետական իշխանությունների կողմից չեզոք մոտեցում, այդ թվում՝ նախընտրական քարոզարշավի ժամանակ: Նման չարաշահման հարցը կանոնագիրքը դիտարկում է հնարավորությունների հավասարության և ընտրողների կարծիք ձևավորելու ազատության համատեքստում:

Վարչական ռեսուրսի չարաշահման դեմ պայքարի արդյունավետությունը մեծապես կախված է հետևյալ երեք հիմնական տարրի առկայությունից և միաժամանակյա ու համալիր կիրառումից. դրանք են հստակ ու համապարփակ օրենսդրական կարգավորումների առկայությունը, անկախ ու արդյունավետ

¹⁵ Սույն վերլուծությունն իրականացվել է Ընտրական համակարգերի միջազգային հաստատության (ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ (IFES)) հայաստանյան գրասենյակի հետ համատեղ իրականացվող Միացյալ Թագավորության (ՄԹ) կառավարության ՄԹ Միջազգային զարգացման գրասենյակի ֆինանսական աջակցությամբ «Աջակցություն ժողովրդավարության կայացմանը Հայաստանում» (ԱԺԿՀ) ծրագրի հանրային ռեսուրսի չարաշահման վերահսկողությանն առնչվող բաղադրիչի շրջանակներում «Իրավունքի զարգացման և պաշտպանության» հիմնադրամին տրամադրված ենթադրամաշնորհի շրջանակներում:

¹⁶ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=18537>

¹⁷ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-arm](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-arm), պարբերություն 2.3

վերահսկողության կառուցակարգերի գոյությունը և խախտման դեպքում պատասխանատվության համարժեք միջոցների անխուսափելիությունն ու կիրառումը: Ուստի և վարչական ռեսուրսների չարաշահման շրջանակներում պետության համար նախ և առաջ էական է ընդունել այնպիսի օրենսդրություն, որը հստակ սահմանում է վարչական ռեսուրսների թույլատրելի օգտագործումը, ինչպես նաև՝ թե ինչն է հանդիսանում վարչական ռեսուրսի չարաշահում:

Վարչական ռեսուրսի իրավաչափ օգտագործման և չարաշահման հիմնարար սկզբունքներն ամրագրված են նաև Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ՝ 2016 թվականին ընդունված համատեղ Ուղեցույցում: Ուղեցույցի նպատակն է աջակցել տեղական օրենսդիր և այլ իշխանություններին օրենքների ընդունման և հստակ քայլերի ձեռնարկման գործում՝ ուղղված ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխմանը: Ուղեցույցի առանձին տարրեր կարող են պահանջել ֆորմալ սահմանադրական կամ օրենսդրական հիմքերի առկայություն ազգային իրավական կարգավորումներում, մինչդեռ մյուս տարրերի կենսագործմանը կարելի է հասնել էթիկայի կամ հանրային/քաղաքացիական ծառայության կանոնների կամ պրակտիկայի և իրավասու դատարանների կողմից ազգային օրենսդրության մեկնաբանման միջոցով: Բոլոր դեպքերում կարևոր է, որ օրենքները, այլ իրավական ակտերը և դատական որոշումները լինեն համահունչ՝ խուսափելով բացերից, երկիմաստություններից և հակասական դրույթներից¹⁸:

Ուղեցույցն ամրագրում է, որ վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելման նպատակին հասնելու համար օրենսդրությունն ու կառուցակարգերը պետք է պայմաններ ապահովեն՝

- խթանելու չեզոքությունը և անաչառությունն ընտրական գործընթացներում,
- խթանելու վարչական ռեսուրսների առնչությամբ տարբեր թեկնածուների և կուսակցությունների նկատմամբ վերաբերմունքի հավասարությունը,
- ստեղծելու հավասար պայմաններ բոլոր շահագրգիռ կողմերի՝ ներառյալ գործող թեկնածուների համար,
- պաշտպանելու կուսակցական նպատակներով վարչական ռեսուրսների հնարավոր չարաշահումից¹⁹:

Վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելման համար գործում են հետևյալ սկզբունքները, որոնց բովանդակությունը մանրամասն ներկայացված է Ուղեցույցում. դրանք են իրավունքի գերակայությունը, քաղաքական ազատությունները, անկողմնակալությունը, չեզոքությունը, թափանցիկությունը և հնարավորությունների հավասարությունը²⁰:

¹⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)004-e), պարբերություն 14

¹⁹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)004-e), պարբերություն 3

²⁰ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)004-e), part II, A

Որպես վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխմանն ուղղված քայլեր՝ Ուղեցույցն առանձնացնում է ինչպես լրացուցիչ միջոցների, այդ թվում՝ օրենսդրության և իրավական կարգավարումների, աուդիտի, քաղաքական կամքի և տեղեկատվության ու իրազեկման մասով, այնպես էլ իրավական պաշտպանության և պատասխանատվության միջոցների առկայության անհրաժեշտությունն ու կարևորությունը:

2. Համառոտ անդրադարձ Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսդրության բարեփոխման ընթացքին վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանն ուղղված կարգավորումների մասով և ընտրական հարցերով մասնագիտացած կառույցների հանձնարարականներին

2016 թվականին Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգրքի (այսուհետ՝ Ընտրական օրենսգրք) ընդունման անհրաժեշտությունն ուղղակիորեն բխում էր 2015 թվականի սահմանադրական բարեփոխումների արդյունքում հանրաքվեի միջոցով ընդունված ըստ էության նոր Սահմանադրությունից: Ընտրական համակարգի բարեփոխումները, պայմանավորված լինելով նախ և առաջ նոր Սահմանադրության ընդունման հանգամանքով, նպատակ ունեին նոր մոտեցումների որդեգրմամբ երաշխավորել իշխանության ընտրովիության, հաշվետվողականության, փոփոխելիության սկզբունքները, ժողովրդավարական գործընթացների անխափանդությունը և առավել վստահելի ընտրական համակարգի ներդնումը: Ընտրական օրենսդրության բարեփոխումները նպատակ ունեին նաև հաշվի առնելու և կյանքի կոչելու տարբեր տարիների համապետական ընտրությունների վերաբերյալ դիտորդական առաքելություն իրականացրած ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ վերջնական զեկույցներում ներկայացված առաջարկություններն ու հանձնարարականները, միջազգային և տեղական հասարակական կազմակերպությունների ներկայացրած առաջարկությունները, ինչպես նաև համապետական ընտրությունների արդյունքներով Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրական դատարանի որոշումներով արտահայտված իրավական դիրքորոշումները:

Ընտրական օրենսդրության բարեփոխման գործընթացը շարունակվեց Հայաստանի կյանքում շրջադարձային հանդիսացող 2018 թվականից հետո ևս: Ընտրական օրենսդրության բարեփոխման անհրաժեշտությունն ամրագրվեց Կառավարության՝ 2019 թվականի հոկտեմբերի 10-ի՝ «Հայաստանի Հանրապետության դատական և իրավական բարեփոխումների 2019-2023 թվականների ռազմավարությունը և դրանից բխող միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» որոշմամբ: Բարեփոխումների արդյունքում 2021 թվականին Ընտրական օրենսգրքում կատարված փոփոխություններով անցում կատարվեց մաքուր համամասնական ընտրակարգի, Հայաստանի Հանրապետության քրեական օրենսգրքում և Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքում նախատեսվեցին ընտրական օրենսդրության խախտման համար պատասխանատվություն նախատեսող մի շարք նորմեր:

Ընտրական օրենսդրությունը բարեփոխելու անհրաժեշտությունը վերահաստատվեց նաև Հայաստանի Հանրապետության դատական և իրավական բարեփոխումների՝ 2022-2026 թվականների ռազմավարությամբ: Մասնավորապես, վերջինս նախատեսում էր մշակել ընտրական օրենսդրության փոփոխություններ նախատեսող իրավական ակտերի նախագծերի փաթեթ՝ հիմք ընդունելով 2018-2021 թվականներին կատարված ընտրական բարեփոխումների վերաբերյալ միջազգային

կառույցների դիրքորոշումները, 2021 թվականին կայացած Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի արտահերթ ընտրությունների և 2021-2022 թվականներին համամասնական ընտրակարգով անցկացված տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների ընթացքում արձանագրված բազմաթիվ խնդիրները, որոնք արձանագրվել էին ինչպես իրավակիրառ մարմինների, այնպես էլ դիտորդական առաքելություն իրականացրած տեղական և միջազգային կազմակերպությունների և ընտրություններին մասնակցած քաղաքական ուժերի կողմից: Արդյունքում՝ 2024 թվականի դեկտեմբերին ընտրական օրենսդրությունը կրկին ենթարկվեց մի շարք փոփոխությունների, որոնց ճնշող մեծամասնությունն ուժի մեջ է մտնելու 2025 թվականի ապրիլի 1-ից:

2016 թվականին ընդունված Ընտրական օրենսգրքով ամրագրված էին քաղաքական, հայեցողական, քաղաքացիական պաշտոններ զբաղեցնող, պետական կամ համայնքային ծառայող հանդիսացող թեկնածուների նախընտրական քարոզչության սահմանափակումները (Ընտրական օրենսգրքի 23-րդ հոդված): Նույն թվականին Ընտրական օրենսգրքում կատարվեց փոփոխություն, որով «քաղաքական, հայեցողական, քաղաքացիական պաշտոններ զբաղեցնող, պետական կամ համայնքային ծառայող» բառերը փոխարինվեցին «հանրային ծառայող» եզրույթով:

Ընտրական օրենսգրքի 23-րդ հոդվածը ենթարկվեց էական փոփոխությունների 2018 թվականին: Մասնավորապես, հստակեցվեց նախընտրական քարոզչության սահմանափակումների բովանդակությունը կազմող գործողությունների ցանկը, ընդարձակվեց այն սուբյեկտների շրջանակը, որոնց վրա տարածվում են սահմանափակումները, ամրագրվեցին նաև որոշ վերապահումներ: Հետագայում՝ 2021 թվականին, Ընտրական օրենսգրքով ուղղակիորեն ամրագրվեց վարչական ռեսուրսի հասկացությունը: Իսկ 2024 թվականի դեկտեմբերին կատարված փոփոխություններով (ուժի մեջ են մտնելու 2025 թվականի ապրիլի 1-ից) Ընտրական օրենսգրքում վարչական ռեսուրսի օգտագործմանն առնչվող կարգավորումները ենթարկվեցին որոշակի փոփոխությունների:

Ընտրական օրենսգրքում փոփոխություններ նախատեսող նախագծերը պարբերաբար ներկայացվել են Վենետիկի հանձնաժողով և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ՝ կարծիքի:

Դեռևս 2016 թվականի CDL-AD(2016)019 համատեղ կարծիքում²¹ Վենետիկի հանձնաժողովը և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը, անդրադառնալով վարչական ռեսուրսի չարաշահման խնդրին, արձանագրել էին, որ «Այնուամենայնիվ, իրավական դաշտը կշահի ընտրական գործընթացների ընթացքում վարչական ռեսուրսի չարաշահման ընդհանուր արգելքից, ինչպես նաև արդյունավետ, համաչափ և զսպող պատժամիջոցներից՝ խախտումներ հայտնաբերելու դեպքում» առաջարկելով նախատեսել վարչական ռեսուրսների չարաշահման ընդհանուր արգելք:

²¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)019-e), պարբերություն 81, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)031-e), պարբերություն 74

2021 թվականի CDL-AD(2021)025 համատեղ կարծիքում²² Վենետիկի հանձնաժողովը և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը ողջունել էին Հայաստանի իշխանությունների կողմից կարծիքի ներկայացված Ընտրական օրենսգրքում և հարակից օրենքներում փոփոխություններ նախատեսող նախագծերի փաթեթը, այդ թվում՝ վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանն ուղղված կարգավորումները: Հարկ է նկատել, որ Վենետիկի հանձնաժողով ներկայացվել էր նախագծի մի տարբերակ, սակայն հետագայում Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի կողմից ընդունվեց նախագծի այլ տարբերակ, որում տեղ չգտան Վենետիկի հանձնաժողովի կարծիքին ներկայացված նախագծի տարբերակում առկա մի շարք, մասնավորապես՝ վարչական ռեսուրսի չարաշահման հետ կապված կարգավորումներ:

Համատեղ կարծիքով, մասնավորապես, ողջունելի են համարվել Նախագծով առաջարկվող փոփոխությունները, որոնք ուղղված էին վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանը, դրանք ներառել են նախընտրական քարոզչության ընթացքում հրապարակման ոչ ենթակա տեղեկատվության օգտագործման արգելքը, պետական բյուջեով սոցիալական ապահովության նոր ծրագրերի հայտարարման արգելքը, եթե դրանք արդեն իսկ նախատեսված չեն եղել պետական բյուջեով, այն կարգավորումը, որի համաձայն՝ նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածում հանրային ծառայողի՝ որպես պաշտոնատար անձի մասնակցությունը քաղաքական բնույթի քննարկումներին պետք է կրի բացառապես տեղեկատվական բնույթ և արտահայտի պաշտոնական դիրքորոշումը: Ողջունելի էին գնահատվել նաև «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում առաջարկվող լրացումները՝ հանրային ծառայողների չեզոքության ապահովման բնագավառում նոր պարտականությունների սահմանման մասով, այդ թվում՝ պաշտոնի հեղինակությունը քարոզչության ընթացքում օգտագործելու արգելքի վերաբերյալ (սա չի վերաբերում թեկնածու հանդիսացող հանրային ծառայողներին): Արձանագրենք, որ «Հանրային ծառայության մասին» օրենքում առաջարկված վերոգրյալ լրացումները ընդունվեցին 2021թ. մայիսին և այժմ զետեղված են Օրենքի գործող կարգավորումներում:

2023 թվականի CDL-AD(2023)030 համատեղ կարծիքում²³ Վենետիկի հանձնաժողովը և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը ևս անդրադարձել են վարչական ռեսուրսի չարաշահման խնդրին՝ այս անգամ արձանագրելով, որ Ընտրական օրենսգրքի 23-րդ հոդվածն ընդհանուր առմամբ ներառում է միջազգային չափանիշներով ամրագրված՝ վարչական ռեսուրսների չարաշահման էությունը: Մինչդեռ ժամանակ արձանագրվել էր, որ, այնուամենայնիվ, լավ գործելաճի համաձայն՝ իրավական դաշտը պետք է ապահովի արդյունավետ հավասարակշռություն քաղաքական և հասարակական կյանքում մասնակցության անհատական իրավունքների իրականացման և հանրային ռեսուրսների ամբողջականության, հաշվետու և էթիկական ընտրության,

²² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)025-e)

²³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)030-e), պարբերություն 57

հնարավորությունների հավասարության հարցում հավաքական շահերի միջև: Բացի այդ արձանագրվել էր, որ բարձրաստիճան պաշտոնյաներին նախընտրական քարոզարշավի ընթացքում անվտանգության նկատառումներով ռեսուրսներ օգտագործելու թույլտվությունը դեռևս կարող է խաթարել հավասարության սկզբունքները, հատկապես, երբ օգտագործումը գերազանցում է անվտանգության նման ռեսուրսների անհրաժեշտությունը: Ուստի և կարծիքում առաջարկվել է սահմանել վարչական ռեսուրսի օգտագործման ավելի խիստ կանոններ, այդ թվում՝ պետական պաշտպանություն պահանջող պաշտոնատար անձանց համար:

Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների չարաշահման խնդրին անդրադարձ է կատարվել նաև 2021 թվականի՝ Հայաստանի Հանրապետության արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների վերաբերյալ ԺՀՄԻԳ Ընտրությունների դիտորդական առաքելության վերջնական զեկույցում²⁴: Առաջնահերթ հանձնարարականների թվում մասնավորապես արձանագրվում է, որ վարչական ռեսուրսի չարաշահման մասին օրենքներն ու կանոնակարգերը պետք է առավել մանրամասն մշակվեն, արժանահավատ հաղորդումները պետք է պատշաճ կերպով հետաքննվեն և պետք է սահմանվեն պատշաճ, համարժեք և զսպող պատժամիջոցներ: Բացի այդ, ընտրական օրենսգրքին համապատասխան, և քարոզարշավի ընթացքում հավասար մրցակցային պայմաններ ապահովելու նպատակով, Հայաստանի Հանրապետության կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովը պետք է քարոզարշավի ընթացքում տեղ գտած վարչական ռեսուրսի առերևույթ չարաշահման դեպքերը դիտարկի որպես իր իրավասությունների մաս և, կարիք եղած դեպքում, կիրառի ընտրական և վարչական պատժամիջոցներ, ինչպես օրինակ՝ նախազգուշացումներ և տուգանքներ:

2021 թվականի՝ Հայաստանի Հանրապետության արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների²⁵ և Երևանի ավագանու 2023 թվականի սեպտեմբերի 17-ին կայացած ընտրությունների²⁶ վերաբերյալ «Ականատես» դիտորդական նախաձեռնության իրականացրած երկարաժամկետ և կարճաժամկետ դիտորդության արդյունքներում ևս ներկայացվել են մի շարք առաջարկություններ: Այդ թվում՝ առաջարկվել է խստացնել վարչական ռեսուրսի օգտագործումն արգելող և սահմանափակող օրենսդրական կարգավորումները, խստացնել նախընտրական քարոզչության իրականացմանն առնչվող սահմանափակումները պաշտոնատար անձանց համար, հանրային ծառայողների վերապատրաստման ծրագրերում ներառել վարչական ռեսուրսի և դրա չարաշահման ռիսկերի վերաբերյալ իրազեկության բարձրացմանն ուղղված բաղադրիչ և նյութեր, ինչպես նաև դրանց վերաբերող դրույթներ ներառել հանրային ծառայողների վարքականոններում, սահմանել պաշտոնատար անձանց կողմից նախընտրական քարոզչությունը պաշտոնական գործուղումների հետ համատեղելու, ինչպես նաև գործուղման ավարտից հետո տվյալ

²⁴ <https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/502386.pdf>

²⁵ <https://transparency.am/assets/documents/news-1633517549-0-591065.pdf>

²⁶ <https://transparency.am/hy/publication/pdf/354/10888>

մարզի կամ համայնքի տարածքում քարոզչություն անելու հստակ արգելք, սահմանափակել զարգացման/տարեկան ծրագրերից չբխող՝ պետական բյուջեից լրացուցիչ ֆինանսավորումն ընտրություններից առնվազն վեց ամիս առաջ, բացառությամբ արտակարգ իրավիճակների, սահմանել պետական կամ համայնքային բյուջեներով նախապես չպլանավորած միջոցների, այդ թվում՝ պետական կենսաթոշակների, նպաստների, դրամական օգնությունների նախատեսման կամ դրանց չափի ավելացման կամ պարտքերի մարման արգելք՝ առնվազն ընտրություններ նշանակելու մասին որոշումն ընդունելու պահից սկսած՝ բացառությամբ չնախատեսված և հրատապ լուծում պահանջող միջոցառումների՝ ստանալով վերահսկող ներկայացուցչական մարմնի (Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի, համայնքի ավագանու) որոշումը, արգելել համատիրությունների ղեկավարների կողմից քարոզչության իրականացումը աշխատանքային պարտականությունները կատարելիս կամ ի պաշտոնե հանդես գալիս, նախատեսել Հայաստանի Հանրապետության կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի գործառույթ՝ գնահատելու, թե արդյո՞ք նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածում պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից իրականացվող առանձին գործողություններն ու ծախսերը ենթակա են որակման որպես նախընտրական քարոզչություն:

3. Վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանն ուղղված ներպետական օրենսդրությունը միջազգային չափորոշիչների և լավագույն փորձի լույսի ներքո

Իրավակիրառ պրակտիկայում հաճախ դժվար է միանշանակ պատասխանել այն հարցին, թե ե՞րբ է վարչական ռեսուրսների օգտագործումը հանգեցնում չարաշահման: Վարչական ռեսուրսի օգտագործման և չարաշահման միջև տարբերակումը հաճախ կախված է վարչական ռեսուրսի օգտագործման համատեքստից և ընտրությունների վրա ունեցած ազդեցությունից: Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրական դատարանն արձանագրել է, որ «Վարչական ռեսուրսի կիրառման դրսևորումները ընտրական գործընթացներում կարող են լինել ինչպես զանգվածային, այնպես էլ սահմանափակ: Այս առումով Սահմանադրական դատարանի գնահատմամբ էական չէ կիրառված ռեսուրսների *քանակական բնութագիրը, քանզի մի դեպքում վարչական ռեսուրսի մեկանգամյա կիրառումն անգամ՝ կախված դրա բնույթից, կարող է հանգեցնել համակարգային խնդրի, մեկ այլ դեպքում՝ առանձին դրվագներով վարչական ռեսուրսի կիրառումը, այնուամենայնիվ, կարող է և չհանգեցնել ընտրությունների ելքի վրա որևէ էական ազդեցության (այլ է խնդիրը, որ հանրային իշխանության մարմինները պետք է համարժեք իրավական գնահատականի արժանացնեն յուրաքանչյուր դեպք և կիրառեն պատասխանատվության համաչափ միջոցներ):* Խնդրո առարկա հարցի շրջանակներում առավելապես գնահատման ենթակա են վարչական ռեսուրսների օգտագործման *որակական բնութագրիչները, քանզի յուրաքանչյուր դեպքում անհրաժեշտ է գնահատել դրանց ազդեցությունն ընտրությունների ընդհանուր արդյունքների վրա*»²⁷: Ընդ որում, այն դեպքերում, երբ պետության միջամտությունը ընտրություններին այնքան մեծ է, որ սպառնում է տարբեր քաղաքական մրցակիցների միջև արդարությանը և քաղաքացիների ազատությանը, առավելագույն պատժամիջոցը պետք է լինի ընտրությունների չեղարկումը, քանի դեռ սեփական իրավական ավանդույթները և ընտրական օրենսդրության առանձնահատկությունները նախատեսում են այդպիսի վերջնական հնարավորություն²⁸:

Հարկ է նկատել, որ համապատասխան լիազորություններով օժտված մարմինների որոշումները կամ գնահատականները, հատկապես բարդ կամ ոչ միանշանակ գործերով, հեշտությամբ կարող են որակվել որպես քաղաքական կողմնակալության դրսևորում՝ անկախ դրանց բովանդակությունից: Այդ իսկ պատճառով օրենսդրական մակարդակում անհրաժեշտ է հստակ տարանջատել, թե ինչն է թույլատրվում և ինչն է արգելվում: Մինևույն ժամանակ, միջազգային լավագույն փորձն ու «փափուկ իրավունք»-ն ապահովում են ավելի լավ ձևաչափ՝

²⁷ <https://www.arlis.am/documentView.aspx?docID=154581>

²⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e), պարբերություն 126

որոշելու, թե արդյո՞ք տեղի է ունեցել չարաշահում՝ ելնելով պետական ծախսերի պատշաճության և ընտրական հավասար պայմանների սկզբունքներից²⁹:

Վարչական ռեսուրսի սահմանում

Ընտրական համակարգերի միջազգային հիմնադրամի (IFES) մոդելի համաձայն առանձնացվում է պետական ռեսուրսների 4 հիմնական տեսակ՝ ֆինանսական (դրամական ակտիվներ, այդ թվում՝ պետական և համայնքային բյուջեների միջոցները), ինստիտուցիոնալ (պետությանը հասանելի ենթակառուցվածքները, տրանսպորտային միջոցները և անձնակազմը), կանոնակարգող (քաղաքական դաշտը կանոնակարգող օրենքներ և համապարտադիր վարքագծի կանոններ ընդունելու իրավասությունը) և կիրարկումն ապահովող (իրավասու մարմինների լիազորությունների օգտագործումը՝ ելնելով պետության՝ օրինական հարկադրանքի միջոցներ կիրառելու բացառիկ լիազորությունից) ռեսուրսներ³⁰:

Վենետիկի հանձնաժողովը «Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսի չարաշահման մասին» 2013 թվականի զեկույցում տալիս է վարչական ռեսուրսի հետևյալ սահմանումը, այն է՝ «Վարչական ռեսուրսները մարդկային, ֆինանսական, նյութական, բնեղեն³¹ կամ ոչ նյութական այլ միջոցներն են, որոնց ընտրությունների ժամանակ տիրապետում են պաշտոն զբաղեցնող թեկնածուները և հանրային ծառայողները, որը պայմանավորված է հանրային ոլորտում անձնակազմի, ֆինանսների և հատկացումների նկատմամբ նրանց վերահսկողությամբ, հանրային ենթակառուցվածքների հասանելիությամբ, ինչպես նաև այն ռեսուրսները, որոնք հանդես են գալիս հեղինակության կամ հանրային ներկայության ձևով և բխում են նրանց՝ որպես ընտրված կամ նշանակված հանրային ծառայողների դիրքից, և որոնք կարող են վերածվել քաղաքական կամ այլ ձևաչափի աջակցության³²: Թեպետ տարբեր պետությունների օրենսդրություններում բացակայում է վարչական ռեսուրսի սահմանման հարցում միասնական մոտեցում կամ վարչական ռեսուրսի սահմանման ամրագրում, սակայն որպես վարչական ռեսուրսի սպառիչ ուղենիշային սահմանում այսօր ընդունված է դիտարկել Վենետիկի հանձնաժողովի կողմից տրված ձևակերպումը:

Ընտրական օրենսգրքի 23-րդ հոդվածի համաձայն՝ «Վարչական ռեսուրսները մարդկային, ֆինանսական և նյութական այն միջոցներն են, որոնց ընտրությունների ժամանակ տիրապետում են հանրային պաշտոններ և հանրային ծառայության պաշտոններ զբաղեցնող անձինք, որը պայմանավորված է հանրային ոլորտում անձնակազմի, ֆինանսների և հատկացումների նկատմամբ նրանց վերահսկողությամբ»:

²⁹ <https://edoc.coe.int/en/elections/10269-countering-misuse-of-administrative-resources-during-electoral-processes.html>,

The importance of national guidelines and codes of conduct, էջ 11

³⁰ Magnus Ohman, The Abuse of State Resources, Washington, D.C., IFES, 2011

³¹ Ինչպես օրինակ սոցիալական ծրագրերից ստացված որոշ օգուտներ, ներառյալ ապրանքները և բնամթերքը:

³² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e), պարբերություն 12

Վարչական ռեսուրսի՝ Վենետիկի հանձնաժողովի կողմից ամրագրված եզրույթի և Ընտրական օրենսգրքում տեղ գտած սահմանման համեմատությունից ակնհայտ է, որ ներպետական օրենսդրությամբ վարչական ռեսուրսի սահմանումից դուրս է մնացել պաշտոնատար անձանց հեղինակության և հանրային ներկայությանն առնչվող բաղադրիչները: Վարչական ռեսուրսների հայեցակարգը չի սահմանափակվում միայն նյութական և ֆինանսական ռեսուրսներով, այն ընդգրկում է նաև այն ռեսուրսները, որոնք բխում են պետական պաշտոնից կամ նախատեսված են հանրային շահի համար: Պետական պաշտոնից բխող հեղինակությունը կարող է դիտարկվել վարչական ռեսուրսների հայեցակարգի մեջ, հետևաբար նախընտրական միջոցառումների ժամանակ գործող պաշտոնատար անձանց ներկայությունը քաղաքական հակառակորդների կողմից հաճախ դիտվում է որպես չարաշահում³³: Ընդ որում, ընտրական գործընթացների ժամանակահատվածում պաշտոնի հեղինակությունն օգտագործելու համար, այդ թվում՝ պետական միջոցների հաշվին կազմակերպվող միջոցառումներին, երդմնակալության արարողություններին մասնակցելու, պետական, անգամ միջազգային այցերի համար, ժամանակին քննադատության են ենթարկվել Ֆրանսիայի, Գերմանիայի, Իտալիայի, Լեհաստանի, Ռումինիայի բարձրաստիճան պաշտոնատար անձինք:

Չքննարկելով ստորև բերվող օրինակի վարչական ռեսուրսի չարաշահում լինելու հանգամանքը՝ որպես հեղինակության հետ կապված վարչական ռեսուրսի օգտագործման օրինակ կարող են հանդես գալ Երևանի ավագանու 2023 թվականի ընտրությունների քարազարշավի ընթացքում Հանրային հեռուստաընկերության հաղորդաշարի շրջանակներում կազմակերպված երկու հանդիպումները բարձրաստիճան քաղաքական գործիչների՝ Ազգային ժողովի փոխնախագահի և վարչապետի հետ: Այս հարցազրույցների բովանդակության զգալի մասը պարունակել է քարոզչություն իշխող կուսակցության օգտին և հակաքարոզչություն մրցակից կուսակցության, մասնավորապես՝ դրա առաջին համարի թեկնածուի դեմ³⁴: Այս օրինակը բավականին վառ կերպով ցույց է տալիս այն դեպքերը, երբ որպես վարչական ռեսուրս հանդես է գալիս գործող բարձրաստիճան պաշտոնյայի հեղինակությունը: Պետական պաշտոնի հեղինակությունը միայն խորհրդանշական չէ, այն ազդում է հանրային ընկալման վրա, փոխում գործընթացների դինամիկան, ձևավորում անհավասար մրցակցային միջավայր, ազդում հանրային կարծիքի վրա և հանգեցնում քաղաքական աջակցության, արդյունքում խախտվում է պետության և քաղաքական կուսակցությունների հստակ բաժանման սկզբունքը, իսկ կառավարող կուսակցությունն ու առաջադրված թեկնածուն ձեռք են բերում ակնհայտ առավելություն մյուսների նկատմամբ:

Ընտրական օրենսգրքով ամրագրված «վարչական ռեսուրս» հասկացությունը համապարփակ չէ, ինչը կարող է հանգեցնել այս հասկացության ոչ լիարժեք

³³<https://edoc.coe.int/en/elections/10269-countering-misuse-of-administrative-resources-during-electoral-processes.html>,

Concept of administrative resources, էջ 7

³⁴ <https://transparency.am/hy/publication/354>

ընկալման, արդյունքում կարող են խաթարվել վարչական ռեսուրսի չարաշահմանն առնչվող արգելքները: Ընտրությունների ընթացքում մրցակցող քաղաքական ուժերը պետք է ունենան հնարավորինս հավասար մեկնարկային հնարավորություններ և ռեսուրսներ, իսկ պետական ու համայնքային պաշտոնյաներն ու ծառայողները չպետք է լռեյայն դիտարկվեն որպես իշխող ուժի քարոզիչ՝ ուռճացնելով իշխող ուժի կողմից քարոզարշավում ներգրավված քարոզչական թիմը³⁵:

Հարկ է նկատել, որ 2021 թվականին Վենետիկի հանձնաժողով ներկայացված՝ Ընտրական օրենսգրքում փոփոխություններ նախատեսող նախագիծը³⁶ պարունակում էր դրույթներ ընտրովի կամ նշանակովի հանրային պաշտոնների հեղինակության վերաբերյալ: Թեև Ընտրական օրենսգրքում առաջարկված լրացումը այդպես էլ տեղ չգտավ, սակայն պաշտոնի հեղինակության օգտագործմանն առնչվող որոշ դրույթներ արտացոլվեցին «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի շրջանակներում: Մասնավորապես, օրենքը լրացվեց նոր՝ 27.1-րդ հոդվածով.

«1. Հանրային ծառայողները պարտավոր են ցանկացած հանգամանքում դրսևորել քաղաքական զսպվածություն:

2. Հանրային ծառայողների քաղաքական գործունեությունը չպետք է կասկածի տակ դնի հանրային ծառայության անկողմնակալությունը:

3. Հանրային ծառայողներն իրավունք ունեն «Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգիրք» սահմանադրական օրենքով սահմանված կարգով մասնակցելու նախընտրական քարոզչությանը՝ պահպանելով քաղաքական զսպվածությունը:

4. Հանրային ծառայողները քաղաքական կամ հանրային քննարկումներին, միջոցառումներին, այդ թվում՝ նախընտրական քարոզչությանը մասնակցելիս իրավունք չունեն հանդես գալու ի պաշտոնե կամ նշելու իրենց պաշտոնեական դիրքի, կոչման մասին կամ որևէ կերպ օգտագործելու պաշտոնի հեղինակությունը որևէ կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի) կամ թեկնածուի օգտին:

5. Սույն հոդվածի 4-րդ մասով սահմանված դրույթը չի կիրառվում ընտրություններին որպես թեկնածու հանդես եկող հանրային ծառայողների նկատմամբ:

6. Նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածում հանրային ծառայողի՝ որպես պաշտոնատար անձի մասնակցությունը քաղաքական բնույթի քննարկումներին պետք է կրի բացառապես տեղեկատվական բնույթ և արտահայտի պաշտոնական դիրքորոշումը:»:

Թեև բոլոր վերոգրյալ կարգավորումները ամրագրում են պաշտոնի հեղինակությունը որևէ կուսակցության կամ թեկնածուի օգտին օգտագործելու էական

³⁵ <https://transparency.am/hy/publication/pdf/224/1331>

³⁶ http://www.parliament.am/draft_docs7/KH-894.pdf

սահմանափակումներ, պետք է հաշվի առնել, որ դրանք վերաբերում են բացառապես հանրային ծառայողներին: Նշված շրջանակից դուրս են մնացել հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձինք, որոնց նկատմամբ վերոնշյալ սահմանափակումները կիրառելի չեն, մինչդեռ հենց այս պաշտոնատար անձինք են գործնականում առավելապես օգտագործում պաշտոնի հեղինակությունը ընտրությունների ժամանակ հոգուտ որևէ կուսակցության կամ թեկնածուի առավելություն ձեռք բերելու նպատակով, ինչը վերահաստատվել է նաև Հայաստանում անցկացած ընտրությունների ընթացքում արձանագրված փորձով:

Արձանագրենք նաև, որ 2025 թվականի ապրիլի 1-ից ուժի մեջ մտնող փոփոխությունների արդյունքում վարչական ռեսուրսի սահմանման պարբերությունից հետո լրացվելու է հետևյալ բովանդակությամբ նոր պարբերությունը.

«Արգելվում են նախընտրական քարոզչության կազմակերպման և իրականացման ընթացքում վարչական ռեսուրսի օգտագործումը, այդ թվում՝ ծառայողական պարտականությունների իրականացման համար տրամադրված ֆինանսական, տեղեկատվական միջոցների, տարածքների, տրանսպորտային ու կապի միջոցների, նյութական և մարդկային ռեսուրսների օգտագործումը ընտրությունների ժամանակ առավելություն ստանալու նպատակով:»:

Նշված լրացման արդյունքում հստակեցվում են վարչական ռեսուրսի օգտագործման արգելքի շրջանակները, որոնք էականորեն նեղացվում են վարչական ռեսուրսի օգտագործման սուբյեկտների առումով՝ գործող իրավակարգավորման համեմատությամբ: Մասնավորապես, վարչական ռեսուրսի օգտագործման արգելքը հստակորեն փոխկապակցվում է ընտրությունների ժամանակ առավելություն ստանալու նպատակի հետ, հետևաբար, սուբյեկտների շրջանակը սահմանափակվում է միայն ընտրություններին մասնակցող թեկնածու հանդիսացող պաշտոնատար անձանց և հանրային ծառայողների շրջանակով: Այսպիսով, վարչական ռեսուրսի ոչ իրավաչափ օգտագործման որակում տալու համար ամհրաժեշտ կլինի գնահատել թե արդյոք վարչական ռեսուրս օգտագործող պաշտոնատար անձը հետապնդում է ընտրությունների ժամանակ առավելություն ստանալու նպատակ թե ոչ, և եթե վերջինս որևէ կարգավիճակով ընտրությունների ժամանակ չի մասնակցում, ապա նրա կողմից, օրինակ, իշխող քաղաքական ուժի նախընտրական քարոզչության օգտին վարչական ռեսուրսի օգտագործումը, չի կարող որակվել որպես վարչական ռեսուրսի ոչ իրավաչափ օգտագործում:

ԵՄ Վենետիկի հանձնաժողովի կողմից հաստատված՝ Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսի չարաշահման վերաբերյալ զեկույցի³⁷

³⁷ CDL-AD(2013)033, REPORT ON THE MISUSE OF ADMINISTRATIVE RESOURCES DURING ELECTORAL PROCESSES, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e)

համաձայն՝ «Ուսումնասիրությունը սահմանափակելու նպատակով զեկույցը դիտարկում է պետական հաստատություններին որպես վարչական ռեսուրսի չարաշահման հիմնական դերակատարներ, ինչը, սակայն, այս շրջանակից չի բացառում պետական մասնակցությամբ մարմիններին, ինչպիսիք են, օրինակ, պետական ձեռնարկությունները, պետական մասնակցությամբ հաստատությունները, պետական գործակալությունները և նրանց աշխատակիցները, որոնք կարող են քաղաքական ճնշման ենթարկվել և չարաշահվել նախընտրական քարոզչության նպատակներով:

Այս չափորոշիչների համատեքստում հարկ ենք համարում արձանագրել, որ գործող ՀՀ ընտրական օրենսգրքով³⁸ արգելվում է նախընտրական քարոզչություն կազմակերպելը կամ կատարելը, ցանկացած բնույթի քարոզչական նյութ տարածելը, նախընտրական քարոզչության նպատակով ծառայողական պարտականությունների իրականացման համար տրամադրված ֆինանսական, տեղեկատվական միջոցները, տարածքները, տրանսպորտային և կապի միջոցները, նյութական ու մարդկային ռեսուրսները (...) օգտագործելը, ի թիվս այլոց, հանրային ծառայության մեջ գտնվողներին, առողջապահական կամ բժշկական կազմակերպությունների, ուսումնական հաստատությունների, նախադպրոցական ուսումնական հաստատությունների աշխատողներին իրենց լիազորություններն իրականացնելիս կամ ի պաշտոնե հանդես գալիս, պետական հիմնարկների կամ կազմակերպությունների, համայնքային հիմնարկների կամ կազմակերպությունների, կանոնադրական կապիտալում պետական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների 20 և ավելի տոկոս մասնակցությամբ կազմակերպությունների աշխատակիցներին իրենց աշխատանքային պարտականությունները կատարելիս կամ ի պաշտոնե հանդես գալիս: Մինչդեռ, 2025 թվականի ապրիլի 1-ից ուժի մեջ մտնող փոփոխությունների արդյունքում, այս արգելքի շրջանակները նեղացվելու են, նշված սուբյեկտներին արգելվելու է միայն նախընտրական քարոզչության կազմակերպումն ու իրականացումը, սակայն վարչական ռեսուրսի օգտագործման արգելքը այլևս Ընտրական օրենսգրքում չի պահպանվելու: Այս կարգավորումը, փաստորեն, հետընթաց է գործող օրենսդրության համեմատությամբ, և ենթադրում է բացառապես ակտիվ քարոզչություն իրականացնելու արգելք պետական հաստատությունների, առողջապահական կամ բժշկական կազմակերպությունների, ուսումնական հաստատությունների, նախադպրոցական ուսումնական հաստատությունների աշխատակիցների համար՝ իրենց լիազորություններն իրականացնելիս կամ ի պաշտոնե հանդես գալիս:

Իսկ հանրային ծառայության մեջ գտնվողների համար, փաստորեն, գործելու է վարչական ռեսուրսի չարաշահման արգելքը միայն անձամբ ընտրությունների ժամանակ առավելություն ստանալու նպատակի առկայության պայմաններում, այսինքն, եթե տվյալ անձը չի մասնակցում ընտրություններին ուստի, անձամբ ընտրությունների ժամանակ առավելություն չի ստանալու հանրային ռեսուրսներն

³⁸ ԸՕ, հոդված 23

օգտագործելու արդյունքում, ապա այն չի կարող որակվել որպես վարչական ռեսուրսի օգտագործում և հետևաբար, գործելու է միայն ակտիվ նախընտրական քարոզչություն իրականացնելու արգելքը՝ իր լիազորություններն իրականացնելիս կամ ի պաշտոնե հանդես գալիս:

Ելնելով վերոգրյալից՝ առաջարկում ենք.

- *Վերանայել Ընտրական օրենսգրքում ամրագրված վարչական ռեսուրսի սահմանումը՝ ներառելով պաշտոնատար անձանց հեղինակությունը, հատկապես լայն լսարան ունեցող միջոցառումներին պաշտոնատար անձանց ներկայությունը օգտագործելուն վերաբերող դրույթներ՝ նախատեսելով դրանք որպես վարչական ռեսուրսի սահմանման մաս և նախատեսելով այն վարչական ռեսուրսի օգտագործման արգելքի շրջանակներում:*
- *Վերանայել «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում հանրային ծառայողի կողմից պաշտոնի հեղինակությունը հոգուտ որևէ կուսակցության կամ թեկնածուի օգտագործելու վերաբերյալ սահմանափակումները՝ դրանք կիրառելի դարձնելով նաև հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց նկատմամբ:*
- *Վերանայել 2025 թվականի ապրիլի 1-ից ուժի մեջ մտնող փոփոխությունների արդյունքում վարչական ռեսուրսի օգտագործման արգելքի սահմանումը՝ բացառելով միայն վարչական ռեսուրս օգտագործողի կողմից ընտրությունների ժամանակ առավելություն ստանալու նպատակի հետ վարչական ռեսուրսի օգտագործման փոխկապակցումը: Փոխարենը, վարչական ռեսուրսի օգտագործումը պետք է արգելվի ոչ միայն ընտրությունների ժամանակ անձամբ առավելություն ստանալու նպատակի համատեքստում, այլև որևէ կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի) կամ թեկնածուի օգտին առավելություն ձեռք բերելու նպատակով պայմանավորված (այսինքն՝ երբ համապատասխան պաշտոնատար անձը անմիջականորեն ընտրություններին չի մասնակցում, սակայն օգտագործում է վարչական ռեսուրսը՝ որևէ քաղաքական ուժին աջակցելու նպատակով):*
- *Վերանայել 2025 թվականի ապրիլի 1-ից ուժի մեջ մտնող փոփոխությունների արդյունքում վարչական ռեսուրսի օգտագործման արգելքի սահմանափակում նախատեսող կարգավորումը՝ պետական հաստատությունների, առողջապահական կամ բժշկական կազմակերպությունների, ուսումնական հաստատությունների, նախադպրոցական ուսումնական հաստատությունների և Ընտրական օրենսգրքի 23-րդ հոդվածով նախատեսված այլ մարմինների*

աշխատակիցների համար վարչական ռեսուրսի օգտագործման արգելքի վերականգնման նպատակով:

Ընտրական գործընթացի ժամանակահատված

Վարչական ռեսուրսի չարաշահման մասին խոսելիս կարևոր է նաև արձանագրել, որ ընտրական գործընթացի ժամանակահատվածը չի սահմանափակվում միայն նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածով: Ակնհայտ է, որ նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածը ողջ ընտրական գործընթացի միայն մեկ փուլն է: Այս մտտեցումը որդեգրված է մասնավորապես Վենետիկի հանձնաժողովի՝ «Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսի չարաշահման մասին» 2013 թվականի զեկույցում³⁹: Ընտրական գործընթացի ժամանակահատվածն ընդգրկում է վերջինիս տարբեր փուլերը, այդ թվում՝ ընտրական տեղամասերի ձևավորումը, ընտրական հանձնաժողովների կազմավորումը, թեկնածուների գրանցումը: Հետևաբար, վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանն ուղղված սկզբունքները գործում են ընտրական գործընթացի ողջ ժամանակահատվածում:

Համաձայն Ընտրական օրենսգրքի 19-րդ հոդվածի՝ նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածը օրենսգրքով սահմանված այն ժամանակահատվածն է, որի ընթացքում ընտրություններին մասնակցող կուսակցություններին, թեկնածուներին հավասար հնարավորություններ ապահովելու նպատակով գործում են հանրային ռեսուրսներից օգտվելու, քարոզչություն իրականացնելու և ֆինանսական թափանցիկությունն ապահովելու՝ օրենսգրքով սահմանված կանոնները: Ընդ որում, նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածի սահմանված լինելը չի սահմանափակում օրենսգրքով չարգելված այլ ժամանակահատվածում քարոզչության իրականացումը: Նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածն սկսվում է ընտրություններին մասնակցող կուսակցությունների ընտրական ցուցակների, թեկնածուների գրանցման համար օրենսգրքով սահմանված ժամկետի վերջին օրվան հաջորդող 5-րդ օրը և ավարտվում քվեարկության օրվանից մեկ օր առաջ: Այդ ժամանակահատվածում քարոզչությունն անվանվում է նախընտրական քարոզչություն: Նախընտրական քարոզչություն է համարվում ցանկացած գործողություն, որը նպատակ ունի համոզելու ընտրողներին քվեարկելու կամ չքվեարկելու որոշակի թեկնածուի կամ կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի) օգտին:

Ընտրական օրենսգրքի 23-րդ հոդվածը ներառված է «Նախընտրական քարոզչություն» գլխում, և ինչպես բխում է հոդվածի ձևակերպումներից սահմանափակումները տարածվում են միայն նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածի վրա՝ չսահմանափակելով վարչական ռեսուրսի չարաշահման հնարավորությունը մինչև նախընտրական քարոզչության պաշտոնական մեկնարկը:

³⁹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e), պարբերություն 9

Քարոզարշավին նախորդող ժամանակահատվածում վարչական ռեսուրսի օգտագործման սահմանափակված չլինելը կարող է ստեղծել անհավասար մեկնարկային պայմաններ, հիմնականում, ի օգուտ իշխանական լիազորություններ ունեցող քաղաքական ուժերի և ազդել ընտրողների կամարտահայտման վրա⁴⁰: Հարկ է նկատել, որ Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի ընտրական բարեփոխումների աշխատանքային խմբի հասարակական կազմակերպությունների խորհրդակցական խմբի հայեցակարգային առաջարկությունների թվում էր նաև «նախընտրական քարոզչություն» եզրույթի փոխարեն օգտագործել «նախընտրական քարոզարշավ» հավաքական եզրույթը, որն առավել ընդգրկուն կերպով կարտացոլեր ընտրապայքարում ներդրվող հնարավոր միջոցներն ու միջոցառումները, ներառյալ ինչպես բուն քարոզչության, այնպես էլ դրա նախապատրաստական գործողությունները: Ընդ որում, վերոնշյալ առաջարկությունն արտացոլված էր 2021 թվականին Վենետիկի հանձնաժողով ներկայացված՝ Ընտրական օրենսգրքում փոփոխություններ նախատեսող նախագծում՝ արգելելով վարչական ռեսուրսի օգտագործումը նախընտրական քարոզչության կազմակերպման և իրականացման ընթացքում, ներառյալ՝ մինչև դրա մեկնարկը, ընտրությունների նշանակումից ի վեր:

Սույն վերլուծության «Վարչական ռեսուրսի իրավաչափ օգտագործում և չարաշահում» բաժնում ներկայացված են մի շարք պետություններում սահմանված կարգավորումներ, որոնց համապատասխան ընդլայնվել է վարչական ռեսուրսի օգտագործման արգելքի գործողության ժամանակահատվածը՝ նախորդելով նախընտրական քարոզչության պաշտոնական մեկնարկին:

Կուսակցությունների և ոլորտային հասարակական կազմակերպությունների հետ անցկացված խորհրդակցությունների⁴¹ արդյունքում ներկայացվել են վարչական ռեսուրսի օգտագործման արգելքի ժամանակահատվածի ընդլայնման առնչվող մի շարք առաջարկներ՝ սահմանափակումը ընտրությունների նշանակման օրվանից, ընտրություններին նախորդող երեք ամսվա ժամանակահատվածից սկսած կիրառելու վերաբերյալ:

- *Հաշվի առնելով վարչական ռեսուրսի արգելքի գործողության ժամանակահատվածի վերաբերյալ առկա միջազգային չափանիշները, համեմատական փորձը և Հայաստանում անցկացված ընտրությունների ընթացքում արձանագրված խնդիրները՝ առաջարկում ենք օրենսդրորեն ընդլայնել վարչական ռեսուրսի չարաշահման ընդհանուր արգելքի գործողությունը ժամանակի մեջ՝ տարածելով սահմանափակումների գործողությունը նաև մինչև նախընտրական քարոզչության մեկնարկն ընկնող ժամանակահատվածի վրա, առնվազն ընտրությունների օրվանից երեք ամիս առաջ:*

⁴⁰ <https://transparency.am/hy/publication/pdf/224/1331>

⁴¹ Այդ թվում՝ գրավոր հարցման եղանակով

Վարչական ռեսուրսի իրավաչափ օգտագործում և չարաշահում

Ինչ վերաբերում է վարչական ռեսուրսի չարաշահման ձևակերպմանը, ապա նախ պետք է հստակ տարանջատել այն վարչական ռեսուրսի օրինական կամ իրավաչափ օգտագործումից: Վարչական ռեսուրսների օգտագործումը պետք է թույլատրվի օրենքով. դա ենթադրում է ինստիտուտների պատշաճ գործունեության նպատակով ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների օգտագործման օրինական հնարավորություն՝ պայմանով, որ այդ օգտագործումն ուղղված չէ քարոզչական նպատակներին: Քարոզարշավի ընթացքում հանրային միջոցների հատկացումը կուսակցություններին և թեկնածուներին դիտարկվում է որպես հատուկ հանրային ֆինանսական աջակցություն՝ սահմանափակելով նախընտրական քարոզարշավի նպատակով ֆինանսական ռեսուրսների անհավասարակշիռ օգտագործման ռիսկերը: Միննույն ժամանակ, վարչական ռեսուրսի չարաշահումը պետք է պատժվի օրենքով, քանի որ հանդիսանում է գործող պաշտոնյաների և քաղաքացիական ծառայողների կողմից քարոզչական նպատակներով հանրային ռեսուրսների ոչ իրավաչափ օգտագործում⁴²:

ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի՝ Քարոզարշավի ֆինանսավորման դիտարկման ձեռնարկում վարչական ռեսուրսի չարաշահումը սահմանվում է որպես «ընտրությունների արդյունքների վրա ազդեցություն ունենալու նպատակով որոշ կուսակցությունների կամ թեկնածուների կողմից իրենց պաշտոնեական դիրքը կամ պետական ինստիտուտների հետ կապերն օգտագործելու միջոցով ձեռք բերված անտեղի առավելություն»⁴³: Վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կարող է ներառել նաև այնպիսի իրավախախտումներ, ինչպիսիք են պետական իշխանությունների կողմից քաղաքացիական ծառայողների վրա գործադրվող ճնշումները կամ սպառնալիքները⁴⁴:

Մագնուս Օհմանը վարչական ռեսուրսի չարաշահումը բնորոշում է որպես «պետական ռեսուրսների ցանկացած օգտագործում՝ աջակցելու կամ քայքայելու ցանկացած քաղաքական դերակատարի (օրինակ՝ կուսակցության, դաշինքի կամ պետական պաշտոնի թեկնածուի)»⁴⁵: Հակակոռուպցիոն հետազոտությունների կենտրոնն առաջարկում է վարչական ռեսուրսի չարաշահման իր ձևակերպումը սահմանելով այն որպես «քաղաքական կոռուպցիայի ձև, երբ անհատները, կուսակցությունները կամ պետական և հանրային հատվածի ռեսուրսները վերահսկող այլ խմբերը («գործող քաղաքական ուժեր») օգտագործում են այդ

⁴² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e), պարբերություններ 10, 11

⁴³ Organization for Security and Co-operation in Europe's Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Handbook for the Observation of Campaign Finance, 2015, G. Abuse of State Resources

⁴⁴ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)004-e), պարբերություն 10

⁴⁵ Magnus Ohman, The Abuse of State Resources, Washington, D.C., IFES, 2011

ռեսուրսներն իրենց նախընտրած թեկնածուների կամ խմբերի ընտրության կամ վերընտրման հնարավորություններին նպաստելու նպատակով»⁴⁶:

Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների իրավաչափ օգտագործման և չարաշահման միջև հստակ տարբերակման հիմնական չափանիշ է դիտարկվում վարչական ռեսուրսներն օգտագործելու ժամկետները: Օրինակ՝ Մեքսիկայի Գերագույն ընտրական դատարանը համարել է, որ ոչ աշխատանքային օրերին քաղաքացիական ծառայողների ներգրավումը քաղաքական քարոզարշավին ի պաշտպանություն որոշակի կուսակցության կամ թեկնածուի ինքնին չի ենթադրում պետական միջոցների չարաշահում⁴⁷:

Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսի օրինական օգտագործում կհամարվի, եթե, օրինակ, հանրային նշանակության շենքերի, ենթակառուցվածքների պաշտոնական բացումը, համայնքային ասֆալտապատման աշխատանքները, աշխատավարձերի, կենսաթոշակների բարձրացումը բխում են նախօրոք հաստատված երկարաժամկետ ծրագրերից, այդ թվում՝ օրենսդիր մարմնի մանդատի կամ բյուջետային տարվա սկզբից հաստատված երկարաժամկետ ծրագրերից: Ընդ որում, նման ծրագրերի իրականացման արդյունքը պետք է տեսանելի չլինի ընտրական գործընթացների ժամանակահատվածում: Այս առումով, կարևոր է ապահովել հավասարակշռությունը, այսինքն՝ նման ծրագրերի իրականացման հաճախականությունը չպետք է տարբերվի ոչ ընտրական ժամանակահատվածից: Ընտրական ժամանակահատվածը պետական և համայնքի բյուջեի միջոցների ներգրավմամբ դեռևս քարոզչությունից առաջ չնախատեսված նոր ծրագրեր ու գործողություններ նախաձեռնելու համար լավագույն ժամանակահատվածը չէ: Ուստի և նման ծրագրերի նախաձեռնումը կամ սոցիալական աջակցության տրամադրումը կարող են որակվել որպես վարչական ռեսուրսի չարաշահում⁴⁸: Կառավարության իրավաչափ գործողությունները պետք է տարբերակվեն իշխող կուսակցության գործունեությունից հատկապես ընտրական գործընթացների ժամանակահատվածում: Վենետիկի հանձնաժողովն ընդգծում է, որ Կառավարության իրավաչափ գործողություններն անհրաժեշտ է տարբերակել իշխող կուսակցության գործունեությունից և անգամ արձանագրում է, որ ընտրական գործընթացներում հավասարակշռությունը գնահատելու համար կառավարության իրավաչափ գործունեությունը պետք է համեմատել ժողովրդավարական խորհրդարանում ընդդիմության դերի հետ⁴⁹: Կառավարության գործունեության իրավաչափությունը կարող է քննդատվել, իսկ վարչական ռեսուրսների օգտագործումը կարող է որակվել չարաշահում, երբ վերջինիս կողմից կազմակերպվում են ընտրական գործընթացներով անմիջականորեն պայմանավորված հատուկ սահմանափակ

⁴⁶ Center for Anti-Corruption Research, Final Report on Monitoring the Misuse of State Resources during election campaign for the December 2003 Russian Federal State Duma Elections, Moscow, 2004, պարբերություն 13

⁴⁷ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e), պարբերություն 101

⁴⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e), պարբերություն 102

⁴⁹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e), պարբերություն 105

սոցիալական աջակցության ծրագրեր, օրինակ՝ ֆինանսական աջակցության տրամադրում ընտրողների որոշակի խմբերին⁵⁰: Այս առումով, Վենետիկի հանձնաժողովն արձանագրում է, որ անհրաժեշտ են լավ մշակված, մանրամասն և թափանցիկ իրավական կարգավորումներ պետական բյուջեի, դրա բաշխման ու պատշաճ օգտագործման վերաբերյալ⁵¹:

Խոշոր ենթակառուցվածքային նախագծերի, սոցիալական աջակցության տրամադրման ծրագրերի մեկնարկն ընտրական ժամանակաշրջանի ընթացքում կամ անմիջապես դրանից առաջ կարող է էական ազդեցություն ունենալ ընտրությունների վրա: Իսկ նախընտրական քարոզչության ընթացքում պետական միջոցների անսպասելի բաշխումը դիտարկվում է որպես վարչական ռեսուրսների չարաշահման ավելի բարդ եղանակ: Միջազգային պրակտիկայում բավականին շատ են այն դեպքերը, երբ իշխանության ղեկին կանգնած քաղաքական ուժերն ակնհայտ ընտրական նպատակներով նախաձեռնել են որոշակի ծրագրեր՝ օգտագործելով պետական կամ համայնքային բյուջեների միջոցները: Օրինակ՝ իշխող կուսակցությունը Հունգարիայի 2018 թվականի խորհրդարանական ընտրությունների ժամանակ բոլոր թոշակատուներին տրամադրեց պարտատոմսեր, Ռուսաստանի կառավարությունը 2018 թվականի նախագահական ընտրություններից առաջ քարոզարշավի ընթացքում բարձրացրեց աշխատավարձերը, Չեռնոգորիայում 2020 թվականին նախընտրական քարոզարշավի ժամանակ տրամադրվեցին սոցիալական ապահովության վճարներ, չեղարկվեցին սպառված էլեկտրաէներգիայի դիմաց պարտքերը, հատկացվեցին արտահերթ սոցիալական նպաստեր «խոցելի» խմբերին, լրացուցիչ արտոնություններ տրամադրվեցին թոշակատուներին⁵²:

Հայաստանի Հանրապետության 2021 թվականի արտահերթ խորհրդարանական և Երևանի ավագանու 2023 թվականին կայացած ընտրությունների ժամանակ վարչական ռեսուրսների չարաշահմանն անդրադարձել են դիտորդական առաքելություն իրականացրած միջազգային և տեղական կազմակերպությունները: ԵԽԽՎ⁵³ և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ⁵⁴ Հայաստանի Հանրապետության 2021 թվականի արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների դիտարկման զեկույցներում արձանագրվել է, որ ամբողջ քարոզարշավի ընթացքում պարբերաբար հնչել են նաև վարչական ռեսուրսի չարաշահման մասին պնդումներ, սակայն դրանք բավարար ու միատեսակ կերպով չեն քննվել և չեն լուծվել:

Առանձնակի հետաքրքրություն է ներկայացնում վարչական ռեսուրսի չարաշահման դրսևորումների առնչությամբ ձևավորված դատական պրակտիկան: Դատական տեղեկատվական համակարգի ուսումնասիրությամբ արձանագրվել է մեկ

⁵⁰ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e), պարբերություն 107

⁵¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e), պարբերություն 119

⁵² <https://edoc.coe.int/en/elections/10269-countering-misuse-of-administrative-resources-during-electoral-processes.html>,

2.2. Regulation of the indirect buying of votes

⁵³ <https://pace.coe.int/en/files/29385/html>

⁵⁴ <https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/502386.pdf>

դատական գործ՝ թիվ ՎԴ/6999/05/21 վարչական գործը, որի շրջանակներում քննարկվել է վարչական ռեսուրսի չարաշահման խնդիրը և Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի 19.06.2021 թվականի թիվ 161-Ա որոշման 1-ին կետը մասնակի՝ «Քաղաքացիական պայմանագիր» կուսակցության նախընտրական քարոզարշավին ՀՀ մարզպետարաններից մեկի աշխատակցի և երկու ուսումնական հաստատության աշխատակիցների մասնակցելը որպես «Ընտրական օրենսգրք» սահմանադրական օրենքի 23-րդ հոդվածի 1-ին մասի 1-ին կետի խախտում չարձանագրելու մասով, ճանաչվել է անվավեր:

Վարչական ռեսուրսի չարաշահման որակման հիմքում ընկած էին հետևյալ փաստական հանգամանքները.

Ազգային ժողովի 2021 թվականի արտահերթ ընտրությունների նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածում ԶԼՄ-ներով հրապարակված տեսանյութի ուսումնասիրությամբ պարզվել է հետևյալը. ՀՀ մարզպետարաններից մեկի աշխատակիցը նախընտրական քարոզարշավի շրջանակներում ընտրություններին մասնակցող քաղաքական կուսակցության կողմից կազմակերպված միջոցառմանը մասնակցելիս լրագրողին հարցազրույց է տալիս և ներկայանում որպես «կրթության ոլորտը համակարգող»: Վերջինս ընդունում է, որ աշխատանքային ժամին գտնվում է հավաքի վայրում, ավելին՝ բացահայտ խրախուսում է նաև մանկավարժների ներկայությունը այդ միջոցառմանը: Տեսանյութի հաջորդ դրվագներում հարցազրույց են տալիս համապատասխան մանկավարժները, ովքեր ընդունում են, որ աշխատանքային ժամին գտնվում են համապատասխան քաղաքական կուսակցության կազմակերպած միջոցառմանը: Ընդ որում, նրանցից մեկը մանկապարտեզի աշխատակից է, ով փորձում է իր ներկայությունը արդարացնել երեխաների «ապահով» լինելով, իսկ մյուսը՝ դպրոցի աշխատակից է, ով փորձում է իր ներկայությունը արդարացնել միջոցառմանը մասնակցելու նպատակով դասապրոցեսը շուտ ավարտելու հանգամանքով:

Վերոգրյալ դրվագները Վարչական դատարանի կողմից որակվել են որպես վարչական ռեսուրսի չարաշահում՝ ՀՀ ընտրական օրենսգրքի 23-րդ հոդվածի 1-ին մասին համապատասխան:

Մասնավորապես, Վարչական դատարանն արձանագրել է, որ աշխատանքային ժամին համապատասխան կուսակցության նախընտրական քարոզչությունը մասնակցելու և մանկավարժների մասնակցությունը խրախուսելու վարքագիծը կարող է հանրության կողմից ողջամտորեն ընկալվել որպես քաղաքական տվյալ ուժի համար ի պաշտոնե քարոզչություն իրականացնել: Իսկ դա ուղղակիորեն արգելված է ԸՕ օրենքի 23-րդ հոդվածի 1-ին մասի 1-ին կետով: Մինևույն ժամանակ, աշխատանքային ժամերին մանկավարժների ներկայությունը նախընտրական քարոզարշավին ողջամտորեն կարող է ընկալվել որպես իրենց դիրքի և հեղինակության օգտագործում ի շահ քաղաքական ուժի: «Ի պաշտոնե գործելիս մանկավարժների մասնակցությունը նախընտրական քարոզարշավին նույնպես

արգելված է ԸՕ օրենքի 23-րդ հոդվածի 1-ին մասի 1-ին կետով և հանդիսանում է վարչական ռեսուրսի չարաշահում»:

Նշված դատական ակտին և վարչական ռեսուրսի չարաշահման հետևանքներին անդրադարձ է կատարել նաև ՀՀ սահմանադրական դատարանը իր 17.07.2021 թիվ ՍԴՈ-1606 որոշմամբ⁵⁵:

Հայաստանի Հանրապետության 2021 թվականի արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների⁵⁶ և Երևանի ավագանու 2023 թվականին կայացած ընտրությունների⁵⁷ վերաբերյալ «Ականատես» դիտորդական նախաձեռնության իրականացրած երկարաժամկետ և կարճաժամկետ դիտորդության արդյունքներում արձանագրվել է, որ ընտրությունների նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածում դիտարկվել են վարչական ռեսուրսի չարաշահման, հավաքներին մասնակցելուն կամ մասնակցելուց հրաժարվելուն հարկադրելու, վարչական լծակների միջոցով ընտրողի ազատ կամքի իրականացումը խոչընդոտելու բազմաթիվ դրսևորումներ տարբեր քաղաքական ուժերի կողմից: Վարչական ռեսուրսների չարաշահման դեպքերը ներառել են աննախադեպ ծավալով իրականացվող շինարարական աշխատանքները, ենթակառուցվածքների բարեկարգումները, պետական բյուջեից կատարված հատկացումները, այդ թվում՝ բազմաբնակարան շենքերի վերելակների արդիականացման, ճանապարհների նորոգման, հանգստի գոտիների ու այգիների կառուցման, նորոգման և բարեկարգման նպատակով: Երևան քաղաքին պետական բյուջեից հատկացվող գումարի կտրուկ ավելացումն ուշագրավ է նաև Հայաստանի մնացած՝ 70-ից ավելի համայնքներին տրվող պետական հատկացումների ծավալների համեմատ, ինչն ապացուցում է քաղաքական նպատակահարմարությամբ պայմանավորված իրավիճակային ու հայեցողական մոտեցումը⁵⁸: Վարչական ռեսուրսի առավել ակնհայտ և համակարգային դրսևորումը Երևանի գրեթե բոլոր վարչական շրջանների կառավարման մարմինների աշխատակիցների ակտիվ ներգրավումն էր քարոզչական գործընթացներում: Արագացված կարգով լուծումներ են տրվել նաև անհատ բնակիչների կամ բնակիչների խմբի կողմից ներկայացված խնդիրներին, մասնավորապես, իշխող կուսակցության շտաբների ներկայացուցիչների հետ հենց շտաբներում կայացած հանդիպումներից հետո: Մի քանի վարչական շրջաններում իրականացվել են «վարչական շրջանի տոն» կոչվող տոնակատարություններ, որոնք նախկինում երբևէ հայտնի չեն եղել կամ չեն իրականացվել: Երևանի ավագանու ընտրությունների նախաշեմին իշխող կուսակցության թեկնածուն հայտարարեց. «Անհուսալի պարտավորություններ ունեցող բազմաթիվ երևանցիներ (որոնց թիվը մոտ 150,000 է) դիմել են իրենց՝ խնդրով: Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարի հետ քննարկման արդյունքում որոշակի համաներման

⁵⁵ <https://www.arlis.am/documentView.aspx?docID=154581>

⁵⁶ <https://transparency.am/assets/documents/news-1633517549-0-591065.pdf>

⁵⁷ <https://transparency.am/hy/publication/pdf/354/10888>

⁵⁸ <https://transparency.am/hy/publication/pdf/354/10888>, էջ 16

տրամաբանությամբ նախագիծ ենք ցանկանում մշակել, որպեսզի քաղաքացիները կարողանան թոթափել այդ բեռը, քանի որ ֆինանսական խնդիրների են բախվում»⁵⁹:

Վերը քննարկված միջազգային չափանիշների և պրակտիկայում հանդիպող չարաշահումների լույսի ներքո առավել հետաքրքրություն են ներկայացնում ստորև բերված պետությունների որդեգրած մոտեցումները և օրենսդրորեն ամրագրված սահմանափակումները:

Օրինակ՝ Միացյալ Թագավորության կառավարության 2019 թվականի՝ Քաղաքացիական ծառայողների համար նախատեսված ընտրությունների ընդհանուր ուղեցույցը⁶⁰, անդրադառնալով ընտրությունների ժամանակահատվածում կառավարության բնականոն գործունեությանը, ամրագրում է, որ նախարարները պահպանում են «խոհեմությունը շարունակական կամ երկարաժամկետ բնույթի ցանկացած գործողություն նախաձեռնելիս», և որոշումները, որոնց վերաբերյալ նոր կառավարությունը կարող է այլ տեսակետ ունենալ, պետք է հետաձգվեն, եթե դա չի վնասում ազգային շահերին կամ չի հանգեցնում պետական փողերի վատնման:

Իսպանիայի՝ ընդհանուր ընտրական ռեժիմի օրգանական օրենքն⁶¹ սահմանում է, որ ընտրությունների նշանակման օրվանից մինչև քվեարկության ավարտն արգելվում է ձեռնարկել հանրային աշխատանքների կամ ծառայությունների որևէ բացման արարողություն՝ անկախ դրանց անվանումից, թեև այդ աշխատանքները կամ հանրային ծառայությունները կարող են սկսել գործել վերոհիշյալ ժամանակահատվածում:

Վրաստանի ընտրական օրենսգրքի համաձայն՝ քվեարկության օրվանից 60 օր առաջ ընկած ժամանակահատվածում՝ ներառյալ քվեարկության օրը, արգելվում է բարձրացնել սոցիալական վճարների չափը, այդ թվում՝ կենսաթոշակների, սոցիալական օգնության նպաստների, բացառությամբ այն վճարների, որոնց ավելացումը Վրաստանի օրենսդրությամբ նախատեսված է եղել առնվազն ընտրությունների օրվանից 60 օր առաջ: Արգելվում է նաև ֆինանսավորել սոցիալական վճարները, որոնք նախատեսված չեն եղել Վրաստանի օրենսդրությամբ ընտրությունների օրվանից առնվազն 60 օր առաջ: Եթե նախատեսված ընթացակարգերը չկատարվեն, իրավասու անձը կարող է դիմել դատարան՝ ծախսերը կասեցնելու նպատակով⁶²:

Ալբանիանի ընտրական օրենսգրքի համաձայն՝ քվեարկության օրվանից չորս ամիս առաջ՝ մինչև ընտրություններից հետո նոր կառավարության ձևավորումը, արգելվում է առաջարկել, հաստատել կամ հրապարակել իրավական կամ երկրորդական օրենսդրական ակտեր, որոնք նախատեսում են բնակչության որոշակի

⁵⁹ <https://transparency.am/hy/publication/pdf/354/10888>, էջ 51

⁶⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/election-guidance-for-civil-servants/general-election-guidance-2019-guidance-for-civil-servants>,
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/664f56b74f29e1d07fadcd3/GENERAL_ELECTION_GUIDANCE_2024.pdf

⁶¹ <https://legislationline.org/taxonomy/term/22960>, 50-րդ հոդվածի 3-րդ մաս

⁶² <https://matsne.gov.ge/en/document/view/1557168?publication=90>, 49-րդ հոդվածի 4-րդ մաս

խմբերին արտոնությունների տրամադրում, այդ թվում՝ աշխատավարձերի, կենսաթոշակների, տնտեսական և սոցիալական օգնության բարձրացում, հարկերի նվազեցում կամ չեղարկում, հարկային համաներում, սեփականաշնորհում, ակտիվների տրամադրում նախատեսող ակտերը և այլն, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ նման նախաձեռնությունը պայմանավորված է տարերային աղետով⁶³:

Զարգացման կամ տարեկան ծրագրերից չբխող պետական բյուջեից լրացուցիչ ֆինանսավորում պահանջող ծրագրերի և միջոցառումների, ինչպես նաև պետական և համայնքների բյուջեներով նախապես չպլանավորված միջոցների նախատեսման կամ դրանց չափի ավելացման կամ պարտքերի մարման մասով օրենսդրորեն սահմանափակումներ և արգելքներ նախատեսելու առաջարկությունները նորություն չեն, դրանք ներկայացվել են մասնավորապես Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի ընտրական բարեփոխումների աշխատանքային խմբի հասարակական կազմակերպությունների խորհրդակցական խմբի, «Ականատես» դիտորդական նախաձեռնության կողմից: Ընդ որում, այդ առաջարկություններն արտացոլվել են նաև 2021 թվականին Վենետիկի հանձնաժողովի կարծիքին ներկայացված Ընտրական օրենսգրքի բարեփոխումների նախագծում⁶⁴: Մասնավորապես, առաջարկվում էր արգելել Ազգային ժողովի ընտրություններ նշանակելու մասին որոշումն ուժի մեջ մտնելու օրվանից հետո մինչև ընտրությունների արդյունքների ամփոփումը (Ազգային ժողով ընտրվելու մասին որոշումը) պետական բյուջեով սոցիալական ապահովության նոր միջոցների, այդ թվում՝ պետական կենսաթոշակների, նպաստների նախատեսումը կամ դրանց չափի ավելացումը, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ սոցիալական ապահովության միջոցների նախատեսումը կամ դրանց չափի ավելացումը պետական բյուջեով նախատեսված է եղել Ազգային ժողովի ընտրությունները նշանակելու մասին որոշումն ուժի մեջ մտնելու օրվանից առաջ: Բացի այդ, առաջարկվում էր արգելել պետական կամ համայնքային բյուջեի միջոցները պլանավորել կամ փոփոխության ենթարկել այնպես, որ նախընտրական քարոզարշավի ժամանակահատվածում մրցակցային առավելություն տրվի ընտրություններին մասնակցող կուսակցություններին (կուսակցությունների դաշինքներին) կամ թեկնածուներին:

Արձանագրենք նաև, որ Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի ներկայացուցչի հետ անցկացված խորհրդակցության արդյունքում բացահայտվել են նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածում վարչական ռեսուրսի օգտագործման տարբեր դրսևորումների, այդ թվում՝ նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածում ինտենսիվ բարեկարգման աշխատանքների, տոնական և այլ միջոցառումների կազմակերպման, ինչպես նաև այլ գործողությունների՝ որպես վարչական ռեսուրսի ոչ իրավաչափ օգտագործում որակելու հետ կապված խնդիրներ: Ի թիվս այլ հանգամանքների, մեր գնահատմամբ, այս խնդիրները պայմանավորված

⁶³ https://www.te.gob.mx/vota_elections/media/files/2a065caea27c798.pdf, 91-րդ հոդվածի 4-րդ մաս

⁶⁴ http://www.parliament.am/draft_docs7/KH-894.pdf

են Ընտրական օրենսդրությամբ որոշակիացված կարգավորումների և արգելքների բացակայությամբ և դրանից բխող՝ Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի գնահատողական լայն հայեցողության առկայությամբ, ինչը հանգեցնում է վարչական ռեսուրսի գնահատման հնարավոր քաղաքական հետևանքների վերաբերյալ կաշկանդվածությանը և գնահատականներից զերծ մնալու հակվածության:

➤ *Հաշվի առնելով ոլորտային միջազգային չափորոշիչները, լավագույն համեմատական փորձը և Հայաստանում անցկացված ընտրությունների ընթացքում դիտորդական առաքելությունների կողմից արձանագրված խնդիրները՝ առաջարկում ենք հստակ կանոնակարգումներ սահմանել Ընտրական օրենսդրությամբ, որոնցով կարգելվի ընտրական գործընթացի ժամանակահատվածում՝*

- *Սոցիալական նպաստների և կենսաթոշակների բարձրացմանը, դրամական օգնությունների տրամադրմանը, նոր սոցիալական աջակցության ծրագրերի հաստատմանը (բացառությամբ արտակարգ իրադարձություններով պայմանավորված հրատապություն պահանջող դեպքերի), աշխատավարձերի բարձրացմանը, հարկային արտոնությունների տրամադրմանը (հայտարարմանը), հարկային և այլ պարտադիր վճարների չեղարկմանն ուղղված գործողությունները.*
- *Հանրային նշանակության հաստատությունների և ծրագրերի պաշտոնական բացման արարողությունները.*
- *Պետական կամ համայնքային բյուջեների շրջանակներում նախապես չպլանավորված ժամանցային, մարզական և այլ միջոցառումների ու տոնակատարությունների կազմակերպումը.*
- *Ջարգացման ծրագրերից չբխող՝ շենքերի և բակային տարածքների բարեկարգման, փողոցների և խաղահրապարակների հիմնանորոգման, քաղաքային և համայնքային ենթակառուցվածքների ստեղծման և հիմնանորոգման աշխատանքները (բացառությամբ արտակարգ իրադարձություններով պայմանավորված հրատապություն պահանջող դեպքերի).*
- *Միևնույն ժամանակ, առաջարկվում է օրենսդրությամբ, որպես ընդհանուր սկզբունք, ամրագրել զարգացման ծրագրերի և բյուջեների համաչափ պլանավորման սկզբունքը, որին համապատասխան, ծրագրերը, պետական կամ համայնքային բյուջեի միջոցները չեն կարող պլանավորվել կամ փոփոխության ենթարկել այնպես, որ ընտրական գործընթացի, այդ թվում՝*

նախընտրական քարոզարշավի ժամանակահատվածում մրցակցային առավելություն տրվի ընտրություններին մասնակցող կուսակցություններին (կուսակցությունների դաշինքներին) կամ թեկնածուներին: Ընտրական գործընթացի ժամանակահատվածում համապատասխան ծրագրերի/աշխատանքների իրականացման պարբերականությունը չպետք է էականորեն տարբերվի ոչ ընտրական ժամանակահատվածից:

Պաշտոնական հայտարարություններ

Ուղեցույցն ընդգծում է գործող իշխանությունը կուսակցություններից տարանջատելու կարևորությունը: Թեպետ կառավարության ամենօրյա աշխատանքը շարունակվում է ընտրական գործընթացների ժամակահատվածում, սակայն ընտրական պայքարում մրցակիցների միջև հավասար հնարավորությունների իրավունքը խախտելու նպատակով վարչական ռեսուրսի չարաշահումը կանխելու համար օրենսդրությամբ պետք է ամրագրվի, որ քարոզարշավի ընթացքում չպետք է տարածվեն որևէ կարևոր հայտարարություններ, որոնք կապված են կամ ուղղված տվյալ կուսակցության կամ թեկնածուի նկատմամբ բարենպաստ ընկալման ձևավորմանը: Սա սակայն չի բացառում այն հայտարարությունները, որոնք անհրաժեշտ են չնախատեսված հանգամանքների պատճառով, ինչպիսիք են երկրի կամ տարածաշրջանի տնտեսական և/կամ քաղաքական զարգացումները, օրինակ՝ անհապաղ և անհետաձգելի գործողություններ պահանջող բնական աղետներին կամ արտակարգ իրավիճակներին հաջորդող հայտարարությունները: Ուստի և պետք է սահմանվեն նախընտրական քարոզարշավը տեղեկատվական գործունեությունից տարբերակելու հստակ չափորոշիչներ⁶⁵:

Անհրաժեշտ է գտնել հավասարակշռություն կառավարության՝ ընտրողների վրա հնարավոր ազդեցություն ունեցող ցանկացած գործունեության սահմանափակումների և ամենօրյա գործունեությունն ապահովելու անհրաժեշտության միջև⁶⁶:

Ընտրական օրենսգրքի 19-րդ հոդվածի 1.4-րդ մասի համաձայն՝ նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածում ընտրություններին մասնակցող թեկնածուների լիազորությունների իրականացման վերաբերյալ պաշտոնական հաղորդագրությունները չեն համարվում նախընտրական քարոզչություն: Այդպիսի հաղորդագրությունները չպետք է պարունակեն քարոզչական բնույթի մեկնաբանություններ կամ ներկայացնեն տվյալ պաշտոնատար անձի՝ որպես թեկնածուի գործունեությունը լուսաբանող տեսաձայնային հղովակներ, ֆիլմեր կամ

⁶⁵ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)004-e), B. Prevention of the misuse of administrative resources, 1.3, 4.1

⁶⁶ <https://edoc.coe.int/en/elections/10269-countering-misuse-of-administrative-resources-during-electoral-processes.html>, էջ 24

նկարներ, որոնք կարող են ասոցացվել նախընտրական քարոզչության հետ: Ընտրական օրենսգրքի 91-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ հանրային ծառայության մեջ գտնվող պատգամավորի թեկնածուներն իրավունք չունեն օգտագործելու իրենց պաշտոնական կամ ծառայողական դիրքի առավելությունները:

Հայաստանի Հանրապետության 2021 թվականի արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների ժամանակ դիտորդական առաքելություն իրականացրած կազմակերպությունների կողմից որպես վարչական ռեսուրսի չարաշահում են գնահատվել հանրային կառույցների ֆեյսբուքյան պաշտոնական էջերում քարոզչական բնույթի հրապարակումները⁶⁷: Վարչապետը նախաքարոզչական շրջանում մարզեր կատարած իր աշխատանքային այցերն օգտագործեց տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետ հանդիպումներում իր նախընտրական ուղերձներն առաջ մղելու, ինչպես նաև տեղերում իր կուսակցության նախընտրական շտաբներ այցելելու համար: Թեև դրանք չէին որակվում որպես քարոզչական միջոցառումներ, հանդիպումների ընթացքում հնչում էին նախընտրական ուղերձեր և ցուցադրվում էին քարոզչական նյութեր: Քարոզչության շրջանում պետական պաշտոնատար անձի կողմից աշխատանքային այցի ընթացքում կուսակցության շտաբ կամ պետական գրասենյակ այցելելը խախտում է իշխող կուսակցության և պետության միջև սահմանագծերը, ինչը հակասում է ԵԱՀԿ առջև ստանձնած պարտավորություններին⁶⁸: 2023 թվականին Երևանի ավագանու ընտրությունների ժամանակ իշխող կուսակցության՝ քաղաքապետի թեկնածուն իր ֆեյսբուքյան էջում հրապարակել էր բակերի հիմնանորոգման և կառուցման համար Երևանի բյուջեով նախատեսված ֆինանսների դինամիկան (ենթադրաբար՝ պետական բյուջեից կատարված հատկացման հաշվին)՝ ընդգծելով 2022 թվականի համեմատ գումարի հնգապատիկ աճը և նախատեսվող վերանորոգման աշխատանքները «աննախադեպ թվով՝ 210 բակային տարածքներում»⁶⁹: Նախընտրական քարոզչության պաշտոնական ժամանակահատվածից առաջ արդեն իսկ նկատվել էին մի շարք համայնքային պաշտոն զբաղեցնող անձանց և հանրային ծառայողների կողմից իշխող կուսակցության օգտին ակտիվ քարոզչության դրվագներ⁷⁰: Արձանագրվել է, որ Երևանի քաղաքապետարանի և վարչական շրջանների ֆեյսբուքյան էջերում ուշադրություն են գրավում ակտիվ հրապարակումները և սեփական գործունեության լուսաբանումն ընտրությունների օրվան ընդառաջ և հաճախ կտրուկ անկումը ընտրություններից հետո: Սա հարցականի տակ է դնում այդ հրապարակումների միջոցով հետապնդվող նպատակի իրավաչափությունը և փաստացի վկայում, որ էջերը ծառայեցվել են ընտրությունների ժամանակ քարոզչության և քաղաքացիների քվեն շահելու նպատակով⁷¹:

⁶⁷ <https://transparency.am/assets/documents/news-1633517549-0-591065.pdf>, էջ 41

⁶⁸ <https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/502386.pdf>, էջ 22

⁶⁹ <https://transparency.am/hy/publication/pdf/354/10888>, էջ 16

⁷⁰ <https://transparency.am/hy/publication/pdf/354/10888>, էջ 17

⁷¹ <https://transparency.am/hy/publication/pdf/354/10888>, էջ 46

Այս համատեքստում հետաքրքիր է անդրադառնալ Վրաստանի օրենսդրական կարգավորումներին: Մասնավորապես, Վրաստանի ընտրական օրենսգրքի 49-րդ հոդվածի 3.1-ին մասի հանաձայն՝ պետական կառավարման կամ մունիցիպալ մարմնին արգելվում է քվեարկության օրվանից 60 օր առաջ ընկած ժամանակահատվածում՝ ներառյալ ընտրությունների օրը, հեռարձակել որևէ գովազդային տեսահոլովակ, որը պարունակում է տեղեկատվություն համապատասխան մարմնի կատարած կամ ծրագրած աշխատանքի մասին:

Քվեարկության վրա ազդելու նպատակով նախընտրական քարոզարշավի ընթացքում կառավարության հրապարակային հայտարարությունների պրակտիկան կանխելու միջոցներից մեկը կարող է լինել նաև Գերմանիայի մոտեցումն այս առումով: Դեռևս 1977 թվականին Սահմանադրական դատարանն ըստ էության արձանագրեց, որ կառավարությունը կարող է հաղորդակցվել՝ միայն ներկայացնելով և բացատրելով ներկա ու ապագա քաղաքականությունը, ինչպես նաև ընդհանուր տեղեկատվություն տրամադրել ոչ հանրաձանաչ միջոցառումների և օրենսդրական նախաձեռնությունների վերաբերյալ: Այս մոտեցումը հաստատվեց նաև 1983 և 2002 թվականներին: 2002 թվականին գործադիր իշխանության հաղորդակցական քաղաքականության շրջանակն ընդգրկեց նաև ճգնաժամային իրավիճակները: Տարբերակում դրվեց նաև Գերմանիայի դաշնային կառավարության անդամի, երկրամասի կառավարության անդամի կամ քաղաքապետի հրապարակային հայտարարությունների և որպես մասնավոր անձ հանդես գալու դեպքում նրանց հայտարարությունների միջև. վերջիններս թույլատրված են դատական պրակտիկայի կողմից⁷²:

Իտալիայում 2000 թվականի փետրվարի 22-ի 28-րդ օրենքի 9-րդ հոդվածի համաձայն՝ նախընտրական քարոզարշավի սկզբից պետական կառավարման մարմինները չեն կարող իրականացնել հաղորդակցման նախաձեռնություններ, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ դրանք ապաստանավորված են և խիստ անհրաժեշտ իրենց գործառնությունների իրականացման համար⁷³:

Իսպանիայի՝ ընդհանուր ընտրական ռեժիմի օրգանական օրենքն⁷⁴ սահմանում է, որ ընտրությունների նշանակման օրվանից մինչև քվեարկության ավարտն արգելվում է անցկացնել պետական մարմինների կողմից ուղղակի կամ անուղղակի կազմակերպվող կամ ֆինանսավորվող որևէ միջոցառում, որը հղումներ է պարունակում ձեռքբերումներին և նվաճումներին կամ օգտագործում է պատկերներ կամ արտահայտություններ, որոնք նման են կամ համընկնում են ընտրություններին մասնակցող որևէ քաղաքական ուժի կողմից իրենց քարոզարշավում օգտագործվող պատկերների հետ:

⁷² <https://edoc.coe.int/en/elections/10269-countering-misuse-of-administrative-resources-during-electoral-processes.html>, էջ 25

⁷³ http://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Italy/english/Italy_Law%20No%2028_2000_amended2012_EN.pdf

⁷⁴ <https://legislationline.org/taxonomy/term/22960>, 50-րդ հոդվածի 2-րդ մաս

Միացյալ Թագավորության՝ Նախարարների վարքագծի չափանիշներում ամրագրված է, որ նախարարները պետք է օգտագործեն միայն պաշտոնական հաղորդակցության միջոցները՝ ներառյալ սոցիալական ցանցերը, կառավարության գործունեությանը վերաբերող ելույթների տեքստեր տարածելու համար: Կուսակցական քաղաքական համատեքստում հնչած ելույթները չպետք է տարածվեն պաշտոնական հաղորդակցության միջոցներով⁷⁵: Ընդ որում, նման սահմանափակումները ոչ միայն նպատակ ունեն սահմանափակել ընտրողների ձայների վրա ազդելու նպատակով առավելություններն օգտագործելու հնարավորությունը, այլև կապված են նախընտրական քարոզչության ընթացքում կատարվող ծախսերի հետ: Միացյալ Թագավորության նույն չափանիշների համաձայն՝ երբ այցն իրենից ներկայացնում է քաղաքական և պաշտոնական գործունեության համակցություն, ապա ակնկալվում է, որ թե՛ նախարարությունը և թե՛ կուսակցությունը կկրեն փաստացի ծախսերի իրենց բաժինը⁷⁶:

Ֆրանսիայի՝ Քարոզարշավի հաշիվների և քաղաքական ֆինանսավորման կոմիտեն արձանագրել էր, որ 2018 թվականի Եվրոպական խորհրդարանի նախընտրական քարոզարշավի ընթացքում սոցիալական ցանցերում կառավարության կողմից հեռարձակված հաղորդագրությունը պետք է դիտարկվի ոչ միայն որպես քվեարկության հրավեր, այլև՝ ընտրական բնույթ կրող, և, հետևաբար, պետք է գրանցվի որպես ընտրական ծախս⁷⁷:

Լիտվայի՝ Սեյմի ընտրությունների մասին ակտի համաձայն՝ եթե անձը Սեյմի անդամի թեկնածու է, նա կարող է օգտվել պետական լրատվամիջոցներից միայն օրենքով սահմանված ընդհանուր կարգով: Եթե իր պարտականությունների կատարման համար անհրաժեշտ է կարևոր լուրեր հայտնել լրատվամիջոցներին, թեկնածուն դա կարող է անել միայն ասուլիսի ժամանակ: Ընդ որում, պետական լրատվամիջոցներով կամ պետական ու քաղաքապետարանի միջոցներով ֆինանսավորվող լրատվամիջոցների հաղորդումներում թույլատրվում է հեռարձակել ասուլիսի միայն այն ձայնագրությունը կամ դրա մի մասը, որը չի պարունակում նախընտրական քարոզչության տարրեր⁷⁸:

➤ *Հաշվի առնելով վերոգրյալը՝ առաջարկում ենք վերոնշյալ օրինակների լույսի ներքո, հիմք ընդունելով վերջին տարիների ընտրությունների ժամանակ Հայաստանում արձանագրված վարչական ռեսուրսի չարաշահման դրսևորումները՝ քննարկման առարկա դարձնել նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածում ընտրություններին մասնակցող հանրային պաշտոն*

⁷⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code/ministerial-code>, 8.4

⁷⁶ <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code/ministerial-code>, 10.15

⁷⁷ <https://edoc.coe.int/en/elections/10269-countering-misuse-of-administrative-resources-during-electoral-processes.html>, էջ 24

⁷⁸ [https://e-](https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=n3s633mfn&documentId=ca5057f2601a11e99684a7f33a9827ac&category=TAD)

[seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=n3s633mfn&documentId=ca5057f2601a11e99684a7f33a9827ac&category=TAD](https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=n3s633mfn&documentId=ca5057f2601a11e99684a7f33a9827ac&category=TAD),

54-րդ հոդվածի 2-րդ մաս

զբաղեցնող անձանց և թեկնածուների կողմից իրենց լիազորությունների իրականացման հետ կապված հաղորդագրություններ տարածելու վերաբերյալ կարգավորումները խստացնելու, լիազորությունների իրականացման վերաբերյալ պաշտոնական հաղորդագրությունների և քաղաքական բնույթ կրող հաղորդագրությունների միջև հստակ տարբերակում դնելու, նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածում պաշտոնական հաղորդագրությունների շրջանակները առավել հստակեցնելու անհրաժեշտությունը:

- *Վերանայել «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում պաշտոնի հեղինակությունը հոգուտ որևէ կուսակցության կամ թեկնածուի օգտագործելու, քաղաքական բնույթի քննարկումներին մասնակցության վերաբերյալ սահմանափակումները դրանք կիրառելի դարձնելով նաև հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց նկատմամբ:*

Հանրային ծառայողների մասնակցությունն ընտրական գործընթացներին

Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների չարաշահումը վերաբերում է նաև հանրային ծառայող հանդիսացող անձանց ուղղակի կամ անուղղակի ներգրավվմանը ընտրական գործընթացներին: Ընդ որում, անկախ զբաղեցրած պաշտոնից, նշանակված կամ ընտրված լինելու հանգամանքից, հանրային ծառայության պաշտոններ զբաղեցնող անձինք, օգտագործելով իրենց գիտելիքները և առողջ դատողությունը, պետք է արդյունավետ, արդար և գրագետ կերպով նպաստեն իրենց ոլորտի քաղաքականության իրականացմանը: 2013 թվականի զեկույցում Վենետիկի հանձնաժողովն ընդգծել է, որ նախ անհրաժեշտ է տարբերակել, արդո՞ք հանրային ծառայության պաշտոն զբաղեցնողի նշանակումը եղել է քաղաքական, թե՛ ոչ: Այնուհետև անհրաժեշտ է գնահատել՝ արդո՞ք այդ պաշտոնյաները կատարել են իրենց պարտականություններն օրենքին համապատասխան և անաչառ, այսինքն՝ ի շահ հանրային շահի, թե՛, թեև իրենց պարտականությունները կատարել են օրենքին համապատասխան, բայց և հավատարիմ լինելով իրենց՝ պաշտոնի նշանակված քաղաքական իշխանությանը: Պաշտոնյաները չպետք է կատարեն իրենց պարտականությունները՝ ելնելով իշխանության մեջ գտնվող կուսակցության գուտ քաղաքական շահերից: Ավելին, պետական պաշտոնյաները մասնագիտական համատեքստում չպետք է ենթարկվեն ճնշման և ազդեցության: Այս առումով միայն օրենսդրական կարգավորումների առկայությունը բավարար չէ, և քաղաքացիական ծառայողներն իրենց մասնագիտական աշխատանքում պետք է ձգտեն զարգացնել և պահպանել էթիկայի բարձր չափանիշները: Հետևաբար, խոսքը վերաբերում է ոչ միայն ձևավորված քաղաքական մշակույթին, այլև քաղաքացիական ծառայողների վարքագծի մասնագիտական չափանիշներին կամ հանրային կառավարման մասնագիտական մշակույթին: Վարքագծի կանոնադրքերը և էթիկայի չափանիշները՝ հատկապես

ընտրական կառավարման և ընտրական վեճերի հետ կապված, պետք է սահմանվեն և ներառվեն հանրային ծառայողների համար մատչելի աղբյուրներում⁷⁹:

Ուղեցույցում ընդգծվում է, որ՝ «իրավական կարգավորումները պետք է հստակ պահանջներ նախատեսեն քաղաքացիական ծառայողների համար, այն է՝ ընտրական գործընթացների ամբողջ ընթացքում իրենց պաշտոնական պարտականություններն իրականացնելիս գործել անաչառ: Ավելին, իրավական կարգավորումները պետք է երաշխավորեն քաղաքացիական ծառայության չեզոքությունը՝ արգելելով քաղաքացիական ծառայողներին քարոզչական գործունեություն իրականացնել իրենց պաշտոնական պարտականությունները կատարելիս, ինչպես այն դեպքում, երբ իրենք թեկնածու են հանդիսանում, այնպես էլ այն դեպքում, երբ աջակցում են թեկնածուներին: Իրավական կարգավորումները պետք է հստակ նորմեր նախատեսեն այն մասին, թե ինչպես և երբ կարող է քարոզչություն իրականացվել, ինչպես նաև նախատեսեն ընտրություններին մասնակցող որոշակի պաշտոնատար անձանց լիազորությունների կասեցման կամ հրաժարականի ներկայացման հնարավորություն»⁸⁰: Ուղեցույցը չի բացառում պաշտոնատար անձ թեկնածուների կողմից ընտրություններին մասնակցելու և քարոզչություն իրականացնելու հնարավորությունն աշխատանքային ժամերից դուրս և առանց վարչական ռեսուրսների չարաշահման:

Վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կարող է դրսևորվել նաև հանրային ծառայողների նկատմամբ կիրառվող շահարկումներով կամ նույնիսկ սպառնալիքներով: Քիչ չեն դեպքերը, երբ գործադիր իշխանությունը պահանջում է հանրային ծառայության մեջ գտնվող աշխատողներից մասնակցել, օրինակ, իշխող կուսակցության նախընտրական հավաքներին կամ նախընտրական քարոզչության բնույթ կրող միջոցառումներին: Նման գործելակերպը պետք է հստակ և համընդհանուր արգելվի օրենքով⁸¹: Որպես վարչական ռեսուրսի չարաշահում է դիտարկվում նաև հանրային ծառայողներից իշխող կուսակցությանը վճարումներ կատարելը, որը նույնպես պետք է խստիվ արգելվի օրենքով⁸²: Չարաշահումների կանխարգելման կանոնները ներառում են պահանջներ, որ հանրային ծառայողները կարող են քարոզչություն իրականացնել աշխատանքային ժամերից դուրս կամ քարոզչությանը մասնակցելու նպատակով ազատում են իրենց կողմից զբաղեցրած պաշտոնը: Վարչական ռեսուրսների ցանկացած թույլատրելի օգտագործում պետք է դիտարկվի որպես ներդրում քարոզարշավի ֆինանսավորմանը և համապատասխանաբար զեկուցվի⁸³:

⁷⁹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e), պարբերություն 103

⁸⁰ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)004-e)

⁸¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e), պարբերություն 209

⁸² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e), պարբերություն 210

⁸³ <https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/135516.pdf>, OSCE/ODIHR Handbook for the Observation of Campaign Finance, G. Abuse of State Resources

Ընտրական օրենսգրքի 91-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 2-րդ պարբերության համաձայն՝ հանրային ծառայության մեջ գտնվող պատգամավորի թեկնածուները (բացառությամբ Հանրապետության նախագահի, Ազգային ժողովի պատգամավորների և կառավարության անդամների) Ընտրական օրենսգրքով սահմանված նախընտրական քարոզչության պաշտոնական մեկնարկի օրվանից մինչև քվեարկության օրն օրենքի ուժով ազատվում են իրենց ծառայողական պարտականությունների կատարումից: Այդ ժամանակահատվածում նշված թեկնածուների բացակայությունն աշխատանքից համարվում է հարգելի՝ առանց վարձատրության պահպանման:

«Հանրային ծառայության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքն⁸⁴ ամրագրում է հանրային ծառայողների վարքագծի սկզբունքները և դրանցից բխող վարքագծի կանոնները, այդ թվում՝ ամրագրելով, որ հանրային ծառայողները պարտավոր են ցանկացած հանգամանքում դրսևորել քաղաքական զսպվածություն, իսկ հանրային ծառայողների քաղաքական գործունեությունը չպետք է կասկածի տակ դնի հանրային ծառայության անկողմնակալությունը: Միաժամանակ, հանրային ծառայողներն իրավունք ունեն մասնակցելու նախընտրական քարոզչությանը՝ պահպանելով քաղաքական զսպվածությունը: Հանրային ծառայողները քաղաքական կամ հանրային քննարկումներին, միջոցառումներին, այդ թվում՝ նախընտրական քարոզչությանը մասնակցելիս իրավունք չունեն հանդես գալու ի պաշտոնե կամ նշելու իրենց պաշտոնեական դիրքի, կոչման մասին կամ որևէ կերպ օգտագործելու պաշտոնի հեղինակությունը որևէ կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի) կամ թեկնածուի օգտին: Ընդ որում, վերջին դրույթը չի կիրառվում ընտրություններին որպես թեկնածու հանդես եկող հանրային ծառայողների նկատմամբ: Նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածում հանրային ծառայողի՝ որպես պաշտոնատար անձի մասնակցությունը քաղաքական բնույթի քննարկումներին պետք է կրի բացառապես տեղեկատվական բնույթ և արտահայտի պաշտոնական դիրքորոշումը:

Երևանի ավագանու 2023 թվականին կայացած ընտրությունների ժամանակաշրջանում դիտորդական կազմակերպությունների կողմից արձանագրվեց, որ Երևանի ավագանու ընտրությունների նշանակմանը նախորդող զարգացումների և իշխող կուսակցության թեկնածուի՝ Երևանի փոխքաղաքապետի պաշտոնի ստանձնման միջոցով իրականացվեց աշխատանքի վերաբաշխում և նրան փոխանցվեցին Երևանի քաղաքապետի գործառույթների զգալի, այդ թվում՝ հրապարակային մասը, ինչն արհեստականորեն մեծացրեց նրա հանրային տեսանելիությունը, ինչպես նաև ապահովեց առավել զգալի հասանելիություն իշխանության լծակներին, արդյունքում նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածում լայնորեն կիրառվել է վարչական ռեսուրսը⁸⁵:

⁸⁴ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=199625>

⁸⁵ <https://transparency.am/hy/publication/pdf/354/10888>, էջեր 14, 45

Միացյալ Թագավորության կառավարության 2019 թվականի՝ Քաղաքացիական ծառայողների համար նախատեսված ընտրությունների ընդհանուր ուղեցույցն սահմանում է, որ քաղաքացիական ծառայողների համար հիմնարար սկզբունք է չձեռնարկել որևէ գործունեություն, որը կարող է կասկածի տակ դնել նրանց քաղաքական անաչառությունը կամ քննադատության տեղիք տալ, որ հանրային ռեսուրսներն օգտագործվում են կուսակցական քաղաքական նպատակների համար: Միաժամանակ, պաշտոնյաները պետք է մերժեն այն միջոցառումների հրավերները, որտեղ նրանց կարող է առաջարկվել պատասխանել ապագա կառավարության քաղաքականության կամ հանրային վիճելի հարցերի վերաբերյալ⁸⁶:

Լիտվայի՝ Սեյմի ընտրությունների մասին ակտի համաձայն՝ պետական կամ համայնքային պաշտոնյաներին, քաղաքացիական ծառայողներին արգելվում է օգտվել իրենց պաշտոնեական դիրքից՝ իրենց կամ կուսակցության համար նախընտրական քարոզչության բացառիկ պայմաններ ապահովելու համար⁸⁷:

Ալբանիայի ընտրական օրենսգրքի 93-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն՝ նախընտրական քարոզարշավի ընթացքում պետական հիմնարկներում աշխատանքի ընդունելը, աշխատանքից ազատելը, տեղափոխություններն արգելվում են բացառությամբ հիմնավորված դեպքերի, երբ աշխատանքից ազատելը թույլ տրված խախտման հետևանք է՝ գործող օրենսդրությանը համապատասխան, կամ երբ աշխատանքի ընդունելն իրականացվում է տվյալ հաստատության՝ մինչև նախընտրական քարոզարշավը գործող կառուցվածքին և հաստիքացուցակին համապատասխան իր առաքելության իրականացման նպատակով: Սույն կանոնից բացառություն են կազմում անկանխատեսելի իրադարձությունների հետևանքով առաջացած արտակարգ դեպքերը, որոնցից բխում է աշխատանքի ընդունելու անհրաժեշտությունը⁸⁸:

Չեռնոգորիայի՝ «Քաղաքական սուբյեկտների ֆինանսավորման և նախընտրական քարոզչության մասին» օրենքի համաձայն՝ ընտրությունների նշանակման օրվանից մինչև ընտրությունների անցկացման օրն ընկած ժամանակահատվածում բացառիկ դեպքերում, այն է՝ պետական մարմինների, պետական կառավարման մարմինների, տեղական ինքնակառավարման մարմինների, պետական կազմակերպությունների, պետական հիմնարկների և պետական հիմնադրամների անխափան և բնականոն գործունեությունն ապահովելու նպատակով, և այդ սուբյեկտների իրավասու մարմնի որոշմամբ անձինք կարող են աշխատանքի ընդունվել ինչպես ժամկետային, այնպես էլ ծառայությունների

⁸⁶ <https://www.gov.uk/government/publications/election-guidance-for-civil-servants/general-election-guidance-2019-guidance-for-civil-servants>,
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/664f56b74f29e1d07fadcd3/GENERAL_ELECTION_GUIDANCE_2024.pdf

⁸⁷ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=n3s633mfn&documentId=ca5057f2601a11e99684a7f33a9827ac&category=TAD>,
54-րդ հոդվածի 1-ին մաս

⁸⁸ https://www.te.gob.mx/vota_elections/media/files/2a065caea27c798.pdf

Ժամանակավոր մատուցման պայմանագրով միայն այն պարագայում, եթե դա նախատեսված է համակարգվածության և աշխատանքի նկարագրությունների ակտով: Ընդ որում, վերոնշյալ մարմինները պարտավոր են Կոռուպցիայի կանխարգելման գործակալություն (քաղաքական սուբյեկտների ֆինանսավորման և նախընտրական քարոզչության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող մարմին) ներկայացնել աշխատանքի ընդունելու վերաբերյալ որոշումներն ու հիմնավորող փաստաթղթերը դրանք ընդունելու օրվանից եռօրյա ժամկետում: Գործակալությունը նշված փաստաթղթերը հրապարակում է իր ինտերնետային կայքում՝ ներկայացնելու օրվանից յոթ օրվա ընթացքում: Հանրային պաշտոնատար անձանց՝ բացառությամբ պատգամավորների և ավագանիների, և պետական մարմինների, պետական կառավարման մարմինների, տեղական ինքնակառավարման մարմինների, պետական կազմակերպությունների, պետական հիմնարկների և պետական հիմնադրամների աշխատողներին արգելվում է աշխատանքային ժամերին ներգրավվել նախընտրական քարոզարշավի գործողություններին: Վերոնշյալ կանոնները խախտելն առաջացնում է տուգանքի նշանակում ինչպես իրավաբանական անձի, այնպես էլ պատասխանատու ֆիզիկական անձի նկատմամբ⁸⁹:

Նույն օրենքի համաձայն՝ հանրային պաշտոնյաներին արգելվում է նախընտրական քարոզարշավի ընթացքում օգտվել ծառայողական ավտոմեքենաներից՝ բացառությամբ ծառայողական պարտականությունների կատարման համար: Նշված արգելքը չի տարածվում պաշտպանվող անձի կարգավիճակ ունեցող անձանց վրա: Բոլոր պետական մարմինները, պետական կառավարման մարմինները, տեղական ինքնակառավարման մարմինները, պետական ձեռնարկությունները, պետական հիմնարկները և պետական հիմնադրամները, պետության կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից հիմնադրված կամ դրանց պատկանող կազմակերպություններն ընտրությունների նշանակման օրվանից մինչև ընտրությունների անցկացման օրը յուրաքանչյուր շաբաթ իրենց պաշտոնական կայքերում հրապարակում են ծառայողական ավտոմեքենաների գործողման հրամանները: Ծառայողական ավտոմեքենաների գործողման հրամանները շաբաթական կտրվածքով ներկայացվում են Կոռուպցիայի կանխարգելման գործակալություն, իսկ գործակալությունը դրանք ստանալուց անմիջապես հետո ներկայացնում է Կոմիտե՝ Խորհրդարանի հակակոռուպցիոն աշխատանքային մարմին: Ինչպես և աշխատանքի ընդունելու դեպքում՝ վերը նշված պարտականությունները չկատարելն առաջացնում է պատասխանատվություն⁹⁰:

⁸⁹ https://legislationline.org/sites/default/files/2024-11/Law_on_Financing_of_Political_Entities_and_Election_Campaigns.pdf, 44-րդ, 64-րդ հոդվածներ

⁹⁰ https://legislationline.org/sites/default/files/2024-11/Law_on_Financing_of_Political_Entities_and_Election_Campaigns.pdf, 43-րդ, 64-րդ հոդվածներ

Վրաստանի ընտրական օրենսգրքի համաձայն՝ պետական կամ քաղաքային մարմնի կողմից ֆինանսավորվող պաշտոնական գործուղումների ժամանակ արգելվում է իրականացնել ստորագրահավաք և նախընտրական քարոզչություն, նախընտրական քարոզչություն իրականացնել աշխատանքային ժամերին և (կամ) պաշտոնական գործառույթները կատարելիս⁹¹:

Ֆրանսիայում 2012 թվականի նախագահական ընտրությունների ժամանակ նախագահի նախընտրական քարոզարշավի ֆինանսավորման կանոնների կատարման մշտադիտարկում իրականացնող Սահմանադրական խորհուրդն արձանագրել էր, որ օրենսդրության նպատակը ո՛չ Հանրապետության նախագահի ճամփորդությունները, ո՛չ էլ հանրային համաժողովներին վերջինիս մասնակցությունն սահմանափակելն է, քանի որ դրանք կազմում են Հանրապետության նախագահի գործառույթների մասը: Վարչական ռեսուրսի չարաշահման համատեքստում, դրանց հետ կապված ծախսերը կարող են ներառվել նախընտրական հաշվում, եթե դրանք ունենային հստակ ընտրական բնույթ: Արդյունքում՝ Սահմանադրական խորհուրդը արձանագրել է, որ որևէ վայրում հանրային համաժողովի ընտրական բնույթի պատճառով բավարար հիմքեր կան խնդրո առարկա հանդիպման հետ կապված ծախսերը ներառելու իր նախընտրական հաշվում՝ բացառությամբ Հանրապետության նախագահի պաշտպանության և ճանապարհելու ծախսերի⁹²:

Գերմանիայում գործող քաղաքապետի կողմից նոր ժամկետի համար առաջադրվելու և նախընտրական քարոզարշավի ժամանակ Սոցիալ-դեմոկրատական կուսակցության կազմակերպած՝ նոր շինարարական համալիրի շնորհանդեսին մասնակցելու գործով Վարչական դատարանն արձանագրել էր, որ քանի որ գործող թեկնածուն պատասխանել էր այս նախագծի վերաբերյալ հարցերին, այդ միջոցառումը նրա նախընտրական քարոզարշավի մի մասն էր: Դատարանը հիմնավորեց այն փաստը, որ թեկնածուն կկատարեր իր ծառայողական պարտականությունները, եթե ստորագրեր պաշտոնական փաստաթղթեր կամ միաժամանակ նույն տեղում գտնվեր քաղաքացիական ծառայողների հետ⁹³:

Ներպետական օրենսդրությամբ՝ պաշտոնատար անձանց կողմից նախընտրական քարոզչությունը պաշտոնական գործուղումների հետ համատեղելու, ինչպես նաև գործուղման ավարտից հետո տվյալ մարզի կամ համայնքի տարածքում քարոզչություն անելու հստակ արգելք սահմանելու առաջարկն նույնպես ժամանակին ներկայացվել է: Թեև սահմանված է, որ քարոզչություն իրականացնելու իրավունք ունեցող անձինք չեն կարող իրականացնել քարոզչություն ծառայողական պարտականությունները կատարելիս, ենթադրաբար՝ նաև աշխատանքային ժամերին,

⁹¹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1557168?publication=92>, 49-րդ հոդվածի 1-ին մասի 2-րդ, 3-րդ կետեր

⁹² <https://edoc.coe.int/en/elections/10269-countering-misuse-of-administrative-resources-during-electoral-processes.html>, էջ 24

⁹³ <https://edoc.coe.int/en/elections/10269-countering-misuse-of-administrative-resources-during-electoral-processes.html>, էջ 28

տվյալ սահմանափակումը հաճախ չի գործում և վերահսկելի չէ: Դրա առավել տարածված դրսևորումներից է քարոզչության համատեղումը նախընտրական ժամանակահատվածում կազմակերպվող գործուղումների հետ, երբ առնվազն օգտագործվում են աշխատակազմի մարդկային ռեսուրսները և պաշտոնյային կցված տրանսպորտային միջոցները: Բացի այդ, առաջարկվում էր սահմանել պահանջ, որ առնվազն քաղաքական (բացառությամբ Ազգային ժողովի պատգամավորների և անմիջականորեն ընտրողների կողմից ընտրված համայնքների ղեկավարների և ավագանու անդամների) և հայեցողական պաշտոններ զբաղեցնող անձինք քարոզչության մեջ ներգրավվեն բացառապես չվճարվող արձակուրդ վերցնելու պայմաններում կամ առնվազն սահմանափակվի նրանց՝ գործուղումների համատեղումը քարոզչության հետ⁹⁴: 2021 թվականին Վենետիկի հանձնաժողով կարծիքի ներկայացված՝ Ընտրական օրենսգրքի փոփոխությունների փաթեթը, հիմք ընդունելով այդ առաջարկությունները, ներառում էր մանրամասն կարգավորումներ, այդ թվում՝ հանրային ծառայության մեջ գտնվողների մասով՝ ամրագրելով կարգավորում, համաձայն որի՝ վերջիններս կարող են ներգրավվել նախընտրական քարոզարշավի աշխատանքներին և իրականացնել նախընտրական քարոզչություն միայն հանգստյան և ոչ աշխատանքային օրերին, իսկ աշխատանքային օրերին՝ միայն ոչ աշխատանքային ժամերին՝ վարչական ռեսուրսի չարաշահման արգելքի պահպանմամբ: Նշված անձինք, բացառությամբ Ազգային ժողովի կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններում որպես թեկնածու առաջադրված անձանց, նախընտրական քարոզարշավի աշխատանքներին ներգրավվելու և նախընտրական քարոզչություն իրականացնելու նպատակով գործատուի համաձայնությամբ կարող են վերցնել չվճարվող արձակուրդ՝ մինչև 30 օր տևողությամբ: Ազգային ժողովի կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններում որպես թեկնածու առաջադրված անձինք նախընտրական քարոզարշավին մասնակցելու և նախընտրական քարոզչություն իրականացնելու նպատակով իրավունք ունեն վերցնելու չվճարվող արձակուրդ՝ մինչև նախընտրական քարոզարշավի տևողությամբ, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ հանրային ծառայության մեջ գտնվող պատգամավորի և համամասնական ընտրակարգով ընտրվող համայնքի ավագանու թեկնածուները նախընտրական քարոզարշավի պաշտոնական մեկնարկի օրվանից մինչև քվեարկության օրն օրենքի ուժով ազատվում են իրենց ծառայողական պարտականությունների կատարումից:

➤ *Ելնելով վերոգրյալից՝ առաջարկում ենք քննարկման առարկա դարձնել թեկնածու չհանդիսացող և թեկնածու հանդիսացող հանրային ծառայողների կողմից նախընտրական քարոզարշավի աշխատանքներին ներգրավվելու և նախընտրական քարոզչություն իրականացնելու հստակ և մանրամասն կարգավորումներ նախատեսելու, նախընտրական քարոզչությունը պաշտոնական գործուղումների հետ համատեղելու արգելք սահմանելու, ինչպես նաև ընտրական գործընթացի ժամանակահատվածում գործուղումների,*

⁹⁴ <https://transparency.am/hy/publication/pdf/224/1331>, էջեր 4,6

ծառայողական մեքենաների և այլ միջոցների օգտագործման վերաբերյալ թափանցիկ և հաշվետու մեխանիզմների նախատեսման հարցը:

4. Վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելմանն ուղղված իրավական պատասխանատվության մեխանիզմներ

- **Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 40.8-րդ հոդվածը** պատասխանատվություն է նախատեսում նախընտրական կամ հանրաքվեի քարոզչության նպատակով վարչական ռեսուրսը օգտագործելու համար:

Մասնավորապես, նախընտրական կամ հանրաքվեի քարոզչության նպատակով վարչական ռեսուրսի օգտագործումը, այդ թվում՝ ծառայողական պարտականությունների իրականացման համար տրամադրված ֆինանսական, տեղեկատվական միջոցների, տարածքների, տրանսպորտային ու կապի միջոցների և մարդկային ռեսուրսների օգտագործումը, բացառությամբ «Հատուկ պետական պաշտպանության ենթակա անձանց անվտանգության ապահովման մասին» օրենքով պետական պահպանության ենթակա բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց նկատմամբ կիրառվող անվտանգության միջոցառումների համար, ինչպես նաև պաշտոնեական դիրքի օգտագործումն ընտրությունների ժամանակ առավելություն ստանալու համար՝ առաջացնում է տուգանքի նշանակում քաղաքացիների նկատմամբ՝ նվազագույն աշխատավարձի երկուհարյուրապատիկից մինչև չորսհարյուրապատիկի չափով, պաշտոնատար անձանց նկատմամբ՝ չորսհարյուրապատիկից մինչև ութհարյուրապատիկի չափով:

Համապատասխան զանցակազմի վերաբերյալ գործի քննությունը վերապահված է Վարչական դատարանի իրավասությանը, իսկ վարչական իրավախախտում կատարելու մասին արձանագրությունը կազմելու իրավասությունը վերապահված է իրավասու ընտրական հանձնաժողովին:

Դրա հետ միասին, Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 223-րդ հոդվածի համաձայն՝ Վարչական դատարանները քննում են Օրենսգրքի 40.1-40.4 և 40.6-40.16 հոդվածներով նախատեսված դեպքերում վարչական իրավախախտման վերաբերյալ արձանագրություն կազմելու իրավասություն ունեցող պետական մարմինների (պաշտոնատար անձանց) կամ համապատասխան ընտրություններին մասնակցող կուսակցությունների, կուսակցությունների դաշինքների, համայնքի ղեկավարի կամ ավագանու անդամի թեկնածուների կամ այդ ընտրությունների ժամանակ դիտորդական առաքելություն իրականացնող հասարակական կազմակերպությունների, ինչպես նաև հանրաքվեի ժամանակ քարոզչության կողմերի հայցադիմումով:

Օրենսգրքի 254-րդ հոդվածը, որը նախատեսում է վարչական իրավախախտում կատարելու մասին արձանագրություն կազմելու իրավասություն ունեցող սուբյեկտներին, սահմանում է, որ այդ թվում՝ Օրենսգրքի 40.8-րդ հոդվածով

նախատեսված դեպքում համապատասխան ընտրություններին մասնակցող կուսակցությունները, կուսակցությունների դաշինքները, թեկնածուները կամ այդ ընտրությունների ժամանակ դիտորդական առաքելություն իրականացնող հասարակական կազմակերպությունները, ինչպես նաև հանրաքվեի ժամանակ քարոզչության կողմերը հայցադիմում են ներկայացնում անկախ իրավասու ընտրական հանձնաժողովի կողմից համապատասխան արձանագրություն կազմած լինելու կամ չլինելու հանգամանքից:

Վերոգրյալ իրավակարգավորումները Օրենսգրքում սահմանվել են 07.09.2018թ. ընդունված ՀՕ-376-Ն օրենքով: Նշված նախագծի հիմնավորումներով այս փոփոխությունները պատճառաբանվել են համապատասխան իրավախախտումները արձանագրող սուբյեկտների տարբերությամբ և վերջիններիս դատարան անմիջականորեն դիմելու իրավունքի սահմանման արդյունավետությամբ: Մասնավորապես, արձանագրվել է, որ ՎԻՎՕ 401 -404, 40.6 - 40.14 (ընտրությունների հետ անմիջականորեն կապված զանցանքների) հոդվածներով վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ նախատեսված է իրավասու ընտրական հանձնաժողովում արձանագրության կազմում, որի հիման վրա՝ վարչական դատարան հայցի ներկայացում: Այնինչ՝ նշված իրավախախտումները հաճախ արձանագրում են երկարաժամկետ (քարոզարշավի ժամանակ) եւ կարճաժամկետ (քվերկության օրը) դիտորդական առաքելություն իրականացնող հասարակական կազմակերպությունները, կուսակցությունները (կուսակցությունների դաշինքները), ինչպես նաև հանրաքվեի ժամանակ քարոզչության կողմերը: Գործող իրավակարգավորումներով նշված բոլոր սուբյեկտները պետք է դիմեն իրավասու ընտրական հանձնաժողով՝ արձանագրություն կազմելու եւ դատարան դիմելու պահանջով: Ավելին՝ իրավասու ընտրական հանձնաժողովից մերժվելու դեպքում նշված սուբյեկտները դիմում են դատարան՝ խնդրելով դատարանին պարտավորեցնել ընտրական հանձնաժողովին արձանագրել իրավախախտումը եւ դիմել դատարան: Այդպիսի դատական քննության ժամանակ, ըստ էության, քննության առարկա է դառնում վարչական իրավախախտման լինել/չլինելու փաստը: Եվ նման փաստը հաստատելու դեպքում դատարանը պարտավորեցնում է ընտրական հանձնաժողովին դիմել դատարան՝ զանցանքը գործած անձանց վարչական պատասխանատվության կանչելու պահանջով: Այս ընթացակարգը հակասում է հանրային ռեսուրսները խնայելու, դրանք առավել արդյունավետ ծախսելու, ընտրությունների ժամանակաշրջանում ընթացակարգերը նվազ ժամանակատար սահմանելու տրամաբանությանը⁹⁵: Կարևոր է նաև արձանագրել, որ նշված իրավակարգավորման հիման վրա այնուհետև փոփոխվել է «Պետական տուրքի մասին» ՀՀ օրենքը և նշված հայցերով սահմանվել է պետական տուրքի վճարումից ազատելու արտոնություն⁹⁶:

⁹⁵ <http://www.parliament.am/drafts.php?sel=showdraft&DraftID=9981&Reading=0>

⁹⁶ Պետական տուրքի վճարումից ազատվում են ընտրությունների ժամանակ դիտորդական առաքելություն իրականացնող հասարակական կազմակերպությունները՝ Հայաստանի Հանրապետության վարչական դատավարության օրենսգրքի 29-րդ գլխով նախատեսված գործերով:

Հարկ է արձանագրել նաև, որ 2018թ. դիտորդական կազմակերպությունների համար անմիջականորեն վարչական պատասխանատվության ենթարկելու պահանջով դատարան դիմելու իրավունքի սահմանումը Օրենսգրքով համապատասխանել է նաև Հայաստանի Հանրապետության կողմից ստանձնած միջազգային պարտավորություններին: Այսպես, 2002 թվականի «Ժողովրդավարություն՝ իրավունքի միջոցով» Եվրոպական հանձնաժողովի (Վենետիկի հանձնաժողովի) Ընտրական հարցերում բարենպաստ գործունեության կանոնագրքի Բացատրական զեկույցում նշվում է, որ «... ընտրական բողոք բերելու իրավունքը պետք է սահմանվի որքան հնարավոր է լայն շրջանակով: Ընտրատարածքի յուրաքանչյուր ընտրողի համար պետք է հնարավոր լինի ... բողոք ներկայացնել» (99-րդ պարբերություն): Նույն կանոնագրքի II.3.3.գ մասում շեշտվում է, որ «Ընտրատարածքում գրանցված բոլոր թեկնածուներն ու ընտրողները պետք է ունենան բողոքարկման իրավունք: Ընտրողների կողմից ընտրությունների արդյունքների բողոքարկման նկատմամբ կարող է սահմանվել ողջամիտ քվորում»⁹⁷:

ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կողմից՝ Հայաստանի Հանրապետության Նախագահի 2013 թվականի փետրվարի 18-ի ընտրությունների վերաբերյալ հրապարակված Ընտրությունների դիտորդական առաքելության վերջնական զեկույցի առաջարկությունների Բաժնում ներկայացվել է առաջարկ ՀՀ ընտրական օրենսգիրքը փոփոխելու վերաբերյալ՝ իրավունք վերապահելով քաղաքացիներին, տեղական դիտորդներին և քաղաքացիական հասարակության խմբերին՝ դիմումներ ներկայացնելու ընտրական հանձնաժողովների որոշումների և գործողությունների, անօրինական քարոզչության իրականացման, ինչպես նաև ընտրությունների արդյունքների դեմ:

ՀՀ ընտրական օրենսգրքի վերաբերյալ Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ 13.06.2016թ. հաստատված համատեղ կարծիքով⁹⁸ շեշտվել է, որ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կողմից նախկինում արդեն իսկ առաջարկվել էր փոփոխել ՀՀ ընտրական օրենսգիրքը՝ քաղաքացիներին, հավատարմագրված դիտորդներին և քաղաքացիական հասարակության խմբերին իրավունք ընձեռնելով բողոքարկել ընտրական հանձնաժողովների որոշումները և գործողությունները, նախընտրական քարոզչության ընթացքում ոչ իրավաչափ գործունեությունը և ընտրությունների արդյունքները, ինչպես նաև հեշտացնելու ընտրություններին առնչվող դիմումների ներկայացման և բողոքարկման ընթացակարգը և սահմանելու ավելի երկար ժամկետ՝ քվեարկության օրը տեղի ունեցած խախտումների և ընտրությունների արդյունքների բողոքարկման համար:

⁹⁷Մանրամասն տես՝ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

⁹⁸[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)019-e)

ՀՀ ընտրական օրենսգրքի վերաբերյալ Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ 17.10.2016թ. հաստատված համատեղ կարծիքով (CDL-AD(2016)031) նշվել է, որ 13.06.2016թ.-ի համատեղ կարծիքով ներկայացված առանձին առաջարկություններ այդպես էլ չեն կատարվել և հատկապես շեշտադրվել է բողոքարկման իրավունք ունեցող սուբյեկտների շրջանակի ընդլայնման վերաբերյալ տրված հանձնարարականը:

Ընտրական իրավախախտումներով վարչական պատասխանատվության ենթարկելու պահանջով դիտորդական կազմակերպությունների կողմից անմիջականորեն դատարան դիմելու իրավունքի սահմանումը հանդիսանում է ընտրական հանձնաժողովների գործողությունների, անօրինական քարոզչության դեմ վերջիններիս կողմից բողոք ներկայացնելու իրավունքի ապահովման միջոցներից մեկը՝ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ հանձնարարականներին համապատասխան:

Մինչդեռ, Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի նոր նախագծով դիտորդական կազմակերպությունների կողմից անմիջականորեն Վարչական դատարան դիմելու իրավունքը վերացվում է (հոդված 81, մաս 4)⁹⁹, ինչը հակասում է նաև Մարդու իրավունքների ազգային ծրագրով նախատեսված թիվ 3.7. ծրագրային գործողության նպատակներին, որով նախատեսվում է հասարակական կազմակերպությունների համար դատարան դիմելու իրավունքի սահմանում հանրային նշանակության, կարևորության հարցերով, այդ թվում՝ ինչպես վարչական, այնպես էլ քրեական վարույթներով՝ հաշվի առնելով actio popularis սկզբունքը: Գործողությունների ծրագրով մատնանշվում է նաև action popularis սկզբունքը ներպետական իրավական համակարգում կատարելագործելու անհրաժեշտությունը:

➤ *Ելնելով վերոգրյալից՝ առաջարկում ենք բացառել Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի նախագծով սահմանված իրավակարգավորումները, որոնց ուժով վերացվելու է վարչական ռեսուրսի չարաշահման զանցակազմի հիմքով անմիջականորեն վարչական դատարան դիմելու դիտորդական կազմակերպությունների իրավունքը:*

▪ Վարչական ռեսուրսի չարաշահման հետ կապված արարքների առավել հանրորեն վտանգավոր դրսևորումները տրամաբանորեն իրենց տեղը գտել են ՀՀ քրեական օրենսգրքում: Այսպես, օրինակ,

⁹⁹ «4. Սույն օրենսգրքի 41-րդ գլխով (բացառությամբ՝ տեսալսողական մեդիայի ոլորտի մասով 442-րդ հոդվածի, 436-437-րդ հոդվածների) սահմանված վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ վարույթ է հարուցում և իրականացնում Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովը:

1. ՀՀ քրեական օրենսգրքի 210-րդ հոդվածի 3-րդ մասի 2-րդ կետը պատասխանատվություն է նախատեսում (ի թիվս արարքի այլ դրսևորումների) իշխանական կամ ծառայողական լիազորությունները կամ դրանցով պայմանավորված ազդեցությունն օգտագործելով հանրաքվեին կամ ընտրությանը որևէ ձևով քվեարկելուն կամ հանրաքվեին կամ ընտրությանը մասնակցելուն կամ հանրաքվեին կամ ընտրությանը մասնակցելուց հրաժարվելուն կամ մեկից ավելի անգամ կամ այլ անձի փոխարեն քվեարկելուն հարկադրելու համար:
2. ՀՀ քրեական օրենսգրքի 211-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 3-րդ կետը քրեական պատասխանատվություն է նախատեսում իշխանական կամ ծառայողական լիազորությունները կամ դրանցով պայմանավորված ազդեցությունն օգտագործելով քարոզչություն կատարելուն կամ քարոզչություն կատարելուց հրաժարվելուն հարկադրելու համար (հոդված 211, 2-րդ մաս, 3-րդ կետ):
3. ՀՀ քրեական օրենսգրքի 236-րդ հոդվածի 3-րդ մասով պատասխանատվություն է նախատեսում անձին իշխանական կամ ծառայողական լիազորությունները կամ դրանցով պայմանավորված ազդեցությունն օգտագործելով հավաքին մասնակցելուն հարկադրելու համար:

Այնուամենայնիվ, նշված իրավակարգավորումները թերի են մի շարք ասպեկտներով, ինչը վարչական ռեսուրսի չարաշահման մի շարք տարածված և ոչ պակաս հանրորեն վտանգավոր դրսևորումների դեպքում կարող է հնարավորություն տալ խուսափել քրեական պատասխանատվությունից: Այսպես.

Խնդիր 1.

2003թ. ուժի մեջ մտած Քրեական օրենսգրքը պատասխանատվություն էր նախատեսում ընտրողին թեկնածուներից, կուսակցություններից (կուսակցությունների դաշինքներից) որևէ մեկի օգտին կողմ կամ դեմ քվեարկելուն, ընտրություններին մասնակցելուն կամ ընտրություններին մասնակցելուց հրաժարվելուն կամ մեկից ավելի անգամ քվեարկելուն կամ այլ անձի փոխարեն քվեարկելուն հարկադրելու համար, որը կատարվել է գույքին վնաս պատճառելով կամ գույքին վնաս պատճառելու սպառնալիքով, **ծառայողական կամ այլ կախվածությունն օգտագործելով**, բռնությամբ կամ բռնություն գործադրելու սպառնալիքով (հոդված 154.2, մաս 3): Ըստ էության տվյալ հոդվածով պատասխանատվություն էր նախատեսվում այդ թվում վարչական ռեսուրսի չարաշահման միջոցով անձին որևէ կերպ քվեարկելուն կամ դրանից ձեռնպահ մնալուն հարկադրելու համար:

Գործող Քրեական օրենսգրքով խնդրո առարկա իրավահարաբերությունը կարգավորվում է 210-րդ հոդվածի 3-րդ մասով, որը պատասխանատվություն է նախատեսում հանրաքվեին կամ ընտրությանը որևէ ձևով քվեարկելուն կամ

հանրաքվեին կամ ընտրությանը մասնակցելուն կամ հանրաքվեին կամ ընտրությանը մասնակցելուց հրաժարվելուն կամ մեկից ավելի անգամ կամ այլ անձի փոխարեն քվեարկելուն հարկադրելու համար, որը կատարվել է հետևյալ եղանակներով.

1) անձի կամ նրա մերձավոր ազգականի կամ մերձավորի նկատմամբ բռնություն գործադրելու կամ գույք ոչնչացնելու կամ վնասելու սպառնալիքով,

2) իշխանական կամ ծառայողական լիազորությունները կամ դրանցով պայմանավորված ազդեցությունն օգտագործելով կամ

3) նյութական կամ այլ կախվածությունն օգտագործելով:

Վերոգրյալի հետ մեկտեղ գործող Քրեական օրենսգրքի 3-րդ հոդվածի 1-ին մասի 10-րդ կետի համաձայն՝ իշխանական կամ ծառայողական լիազորությունները կամ դրանցով պայմանավորված ազդեցությունն օգտագործելը՝ ծառայողական ենթակայության տակ **չգտնվող** անձանց նկատմամբ սահմանված կարգով կարգադրիչ լիազորությունները կամ ծառայողական լիազորությունները կամ ծառայողական դիրքից բխող հեղինակությունն օգտագործելն է: Ստացվում է, եթե տառացի մեկնաբանենք նշված հասկացությունը, ապա, դիցուք, պաշտոնատար անձի կողմից իր լիազորությունների կամ հեղինակության օգտագործմամբ իր ծառայողական ենթակայության տակ **գտնվող** անձանց նկատմամբ քրեական օրենսգրքի 210-րդ հոդվածի 3-րդ մասով նախատեսված արարքը գործելը չի հանգեցնի քրեական պատասխանատվության, ինչը տրամաբանական չէ, նկատի ունենալով այն, որ ենթադրում է առնվազն նույնչափ հանրային վտանգավորություն:

Նշված խնդրի կապակցությամբ ՀՀ արդարադատության նախարարություն կատարված՝ կարծիք տրամադրելու վերաբերյալ հարցմանն ի պատասխան նախարարությունից հայտնել են, որ. «Վերոնշյալ հանցակազմում կատարվող փոփոխությունների արդյունքում օրենսդիրը, ի թիվս այլնի, ավելացրել է հանցակազմի ծանրացնող հանգամանքներով տեսակ նույն հանցանքի կատարումը՝ իշխանական կամ ծառայողական լիազորությունները կամ դրանցով պայմանավորված ազդեցությունն օգտագործելով, ինչպես նաև նույն հանցանքի կատարումը՝ նյութական կամ այլ կախվածությունն օգտագործելով, որն ըստ էության իր մեջ ներառում է նաև պաշտոնատար անձի ծառայողական ենթակայության տակ **գտնվող անձանց**»: Նշվածից հասկանում ենք, որ Արդարադատության նախարարության գնահատմամբ, հանրաքվեին կամ ընտրությանը որևէ ձևով քվեարկելուն կամ հանրաքվեին կամ ընտրությանը մասնակցելուն կամ հանրաքվեին կամ ընտրությանը մասնակցելուց հրաժարվելուն կամ մեկից ավելի անգամ կամ այլ անձի փոխարեն քվեարկելուն հարկադրելը **ծառայողական ենթակայության տակ գտնվող անձանց** պետք է հանգեցնի պատասխանատվության 210-րդ հոդվածի 3-րդ մասի 3-րդ կետի համատեքստում (նյութական կամ այլ կախվածության օգտագործման):

Այնուամենայնիվ, հաշվի առնելով նշված հոդվածի կիրառության իրավակիրառ, հատկապես դատական պրակտիկայի բացակայությունը, գործնականում «այլ կախվածություն» եզրի մասով տարրը բացման և դրա ոչ միասնական մեկնաբանման վտանգն իսկզբանե կանխելու առումով, գտնում ենք, ողջամիտ է քննարկվող արարքը

ծառայողական ենթակայության տակ գտնվող անձանց նկատմամբ կատարելը նույնպես հատուկ սահմանել (համապատասխան կետի բովանդակության մեջ ներառել) որպես հանցագործության կատարման եղանակ, ինչպիսին որ այն հստակ սահմանվել է 2003թ. քրեական օրենսգրքով (**ծառայողական** կամ այլ կախվածություն օգտագործելով): Նշվածի անհրաժեշտությունը հիմնավորվում է նաև ծառայողական ենթակայության տակ գտնվող անձանց նկատմամբ քննարկվող արարքը կատարելու առանձնահատուկ վտանգավորությամբ, պայմանավորված արարքի լատենտայնությամբ, ինչպես նաև ներգործության սուբյեկտի՝ իրեն առաջադրված պահանջը մերժելու առավել սահմանափակ հնարավորությամբ (ակնհայտ է, որ պաշտոնատար անձից ծառայողական ենթակայության տակ գտնվող տուժողը ավելի սահմանափակված է իրեն առաջադրված պահանջը մերժելու առումով քան ծառայողական ենթակայության տակ չգտնվողը):

Խնդիր 2.

Գործող քրեական օրենսգրքը քրեական պատասխանատվություն է նախատեսում իշխանական կամ ծառայողական լիազորությունները կամ դրանցով պայմանավորված ազդեցությունն օգտագործելով քարոզչություն կատարելուն կամ քարոզչություն կատարելուց հրաժարվելուն հարկադրելու համար (հոդված 211, 2-րդ մաս, 3-րդ կետ):

Բացի նախորդիվ նշված խնդրից՝ կապված «իշխանական կամ ծառայողական լիազորությունները կամ դրանցով պայմանավորված ազդեցությունն օգտագործելու» հասկացության հետ, 211-րդ հոդվածը չի կարգավորում **նախընտրական հավաքներին, երթերին կամ նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածով պայմանավորված ժամանցային միջոցառումներին մասնակցելուն պարտադրելու** հետ կապված իրավահարաբերությունները, քանի որ դրանց մասնակցելն ինքնին չի կարող գնահատվել մասնակցություն նախընտրական քարոզչությանը: Նախընտրական քարոզչությունը, մասնավորապես, ենթադրում է նաև ակտիվ գործողության բաղադրիչ (քարոզում, քարոզչական նյութերի բաժանում և այլն), իսկ ինքնին հավաքին կամ երթին մասնակցելը կարող է պայմանավորված լինել բացառապես տեղեկություն ստանալու նպատակով և չուղեկցվի քարոզչական բնույթի գործողություններով:

Վերոգրյալից հետ մեկտեղ խնդրո առարկա իրավահարաբերությունը չի կարգավորվում նաև Քրեական օրենսգրքի 236-րդ հոդվածով, որը թեև որպես որակյալ հանցակազմ նախատեսում է հավաքին մասնակցելուն հարկադրելը իշխանական կամ ծառայողական լիազորությունները կամ դրանցով պայմանավորված ազդեցությունն օգտագործելով, այնուամենայնիվ հանցակազմի ամբողջացման համար սահմանում է պայման՝ արարքը պետք է կատարված լինի անձի կամ նրա մերձավոր ազգականի կամ մերձավորի նկատմամբ բռնություն գործադրելու, գույքը ոչնչացնելու, վնասելու կամ վերցնելու սպառնալիքով կամ շանտաժի միջոցով: Կարծում ենք ակնհայտ է, որ օբյեկտիվ կողմի նշված հատկանիշները միշտ չէ որ

առկա կարող են լինել հատկապես այն դեպքում, երբ ինքնին անձի նկատմամբ ծառայողական վերադասության կամ ծառայողական հեղինակություն ունենալու հանգամանքը բավարար կարող է լինել նրան հավաքին մասնակցելուն հարկադրելու համար (առանց շանտաժի կամ նույնիսկ սպառնալիքի կիրառման):

Խնդիր 3.

Քրեական օրենսգրքի 211-րդ և 236-րդ հոդվածներն ըստ էության քրեական պատասխանատվություն են նախատեսում պետական կամ համայնքային աշխատողներին հավաքներին կամ նախընտրական քարոզչությանը ներգրավելու համար բացառապես հարկադրանքի էլեմենտի առկայության պարագայում, այնինչ վարչական ռեսուրսի կիրառմամբ անձանց նշված միջոցառումներին ներգրավելու հանրային վտանգավորությունը պայմանավորված է ոչ միայն հարկադրանքի բաղադրիչով, այլ նաև հանրային, այդ թվում ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսները, վատնելու հանգամանքով, **եթե խոսքը վերաբերում է աշխատանքային ժամերի հաշվին նրանց միջոցառումներին ներգրավելու դեպքերին:**

Կարծում ենք, նպատակահարմար է աշխատանքային ժամերի հաշվին անձանց հավաքներին և նախընտրական քարոզչությանը մասնակցելուն ներգրավելու համար ևս սահմանել քրեական պատասխանատվություն՝ այդ մասով համապատասխանաբար լրացումներ կատարելով Քրեական օրենսգրքի 211-րդ և 236-րդ հոդվածներում:

Ելնելով վերոգրյալից՝ առաջարկում ենք.

- *Վերանայել ՀՀ քրեական օրենսգրքի 210-րդ հոդվածի 3-րդ մասի 3-րդ կետը և շարադրել այն հետևյալ խմբագրությամբ.
«3) նյութական կամ այլ կախվածությունն օգտագործելով կամ ծառայողական ենթակայության տակ գտնվող անձի նկատմամբ:»*
- *կամ արարքը ծառայողական ենթակայության տակ գտնվող անձի նկատմամբ կատարելը առանձնացնել որպես որակյալ հանցակազմ՝ այն սահմանելով առանձին կետով:*
- *Վերանայել ՀՀ քրեական օրենսգրքի 211 (ըստ անհրաժեշտության 236) հոդվածը՝ ապահովելով, որ այն պատասխանատվություն նախատեսի նաև նախընտրական հավաքներին, երթերին կամ նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածով պայմանավորված ժամանցային միջոցառումներին մասնակցելուն պարտադրելու համար (անկախ արարքը՝ անձի կամ նրա մերձավոր ազգականի կամ մերձավորի նկատմամբ բռնություն գործադրելու, գույքը ոչնչացնելու, վնասելու կամ վերցնելու սպառնալիքով կամ շանտաժի միջոցով կատարված լինելու փաստից):*

- *ՀՀ քրեական օրենսգրքով քրեական պատասխանատվություն նախատեսել նաև աշխատանքային ժամերի հաշվին անձանց հավաքներին և նախընտրական քարոզչությանը մասնակցելուն ներգրավելու համար (անկախ պարտադրանքի առկայության հանգամանքից):*

5. Գրականության ցանկ

1. ՀՀ Սահմանադրություն
2. ՀՀ ընտրական օրենսգիրք
3. Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգիրք
4. ՀՀ քրեական օրենսգիրք
5. «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք
6. ՀՀ Սահմանադրական դատարանի 17.07.2021թ. -ի որոշում թիվ ՍԴՈ-1606
7. ՀՀ Կառավարության 10 հոկտեմբերի 2019 թվականի N 1441-Լ որոշում Հայաստանի Հանրապետության դատական և իրավական բարեփոխումների 2019-2023 թվականների ռազմավարությունը և դրանից բխող միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին
8. ՀՀ կառավարության 21 հուլիսի 2022 թվականի N 1133-Լ որոշում Հայաստանի Հանրապետության դատական և իրավական բարեփոխումների 2022-2026 թվականների ռազմավարությունը և դրանից բխող միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին
9. ՄԱԿ-ի Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային դաշնագիր
10. Եվրոպայի խորհրդի Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության կոնվենցիա
11. ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիա
12. Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիա
13. Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիա
14. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա
15. Անկախ Պետությունների Համագործակցության մասնակից պետություններում ժողովրդավարական ընտրությունների, ընտրական իրավունքների և ազատությունների չափանիշների մասին կոնվենցիա
16. Եվրոպայում անվտանգության և համագործակցության խորհրդաժողովի 1990 թվականի Կոպենհագենի հանդիպման փաստաթուղթ
17. “Ականատես” դիտորդական նախաձեռնություն, Հայաստանի Հանրապետության Ազգային Ժողովի 2021 թ. հունիսի 20-ի արտահերթ ընտրությունների դիտորդական առաքելության ամփոփիչ զեկույց
18. “Ականատես” դիտորդական նախաձեռնություն, Երևանի ավագանու 2023 թվականի սեպտեմբերի 17-ի հերթական ընտրությունների դիտորդական առաքելության ամփոփիչ զեկույց
19. Հայեցակարգային առաջարկություններ նախընտրական քարոզչության և ընտրությունների ֆինանսավորման վերաբերյալ, ԱԺ ընտրական բարեփոխումների աշխատանքային խմբի հասարակական կազմակերպությունների խորհրդակցական խումբ, <https://transparency.am/hy/publication/pdf/224/1331>

20. CDL-AD(2013)033, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Report on the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes
21. CDL-AD(2016)004, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) OSCE Office For Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes
22. Countering misuse of administrative resources during electoral processes (2021), Council of Europe Venice Commission, <https://edoc.coe.int/en/elections/10269-countering-misuse-of-administrative-resources-during-electoral-processes.html>
23. CDL-AD(2010)024, Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission
24. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report
25. OSCE/ODIHR Handbook for the Observation of Campaign Finance
26. The Hatch Act, 1939
27. Birch, S. (2011). Electoral Malpractice. Oxford University Press, <https://academic.oup.com/book/27200>
28. Magnus Ohman, The Abuse of State Resources, Washington, D.C., IFES, 2011
29. Center for Anti-Corruption Research, Final Report on Monitoring the Misuse of State Resources during election campaign for the December 2003 Russian Federal State Duma Elections, Moscow, 2004
30. General election guidance 2019: guidance for civil servants, <https://www.gov.uk/government/publications/election-guidance-for-civil-servants/general-election-guidance-2019-guidance-for-civil-servants>
31. Organic Law of General Electoral Regime in Spain, <https://legislationline.org/taxonomy/term/22960>
32. Election Code of Georgia, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/1557168?publication=90>
33. The Electoral code of the Republic of Albania, https://www.te.gob.mx/vota_elections/media/files/2a065caea27c798.pdf
34. Italy_Law No 28_2000, Provisions for equal 'access to the media during election campaigns and referendums and for communication policy
35. UK Ministerial Code, <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code/ministerial-code>
36. Republic of Lithuania Law on Elections to the Seimas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=n3s633mfn&documentId=ca5057f2601a11e99684a7f33a9827ac&category=TAD>
37. CDL-AD(2016)019, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) OSCE Office For Democratic Institutions And Human Rights (Osce/Odihr) Joint Opinion On The Draft Electoral Code, Armenia as of 18 April 2016

38. CDL-AD(2016)031, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) OSCE Office For Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) Second Joint Opinion on the Electoral Code, Armenia (As amended on 30 June 2016)
39. CDL-AD(2021)025, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) OSCE Office For Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) Joint Urgent Opinion on Amendments to the Electoral Code and Related Legislation, Armenia
40. CDL-AD(2023)030 ODIHR-481/2023) European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) OSCE Office For Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) Joint Opinion on Draft Amendments to the Electoral Code and Related Legislation, Armenia
41. ODIHR Election Observation Mission Final Report, early parliamentary elections, 20 June 2021
42. Observation of the early parliamentary elections in Armenia (20 June 2021), PACE, <https://pace.coe.int/en/files/29385/html>