11
ՀՈՒԼԻՍԻ
2019

Luys Լույս®

ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ԿԱՆԽԱՐԳԵԼՄԱՆ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎԻ ՄԱՍԻՆ ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԼՐԱՑՈՒՄՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔԻ ՆԱԽԱԳԾԻ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

«ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ԿԱՆԽԱՐԳԵԼՄԱՆ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎԻ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԼՐԱՑՈՒՄՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔԻ ՆԱԽԱԳԾԻ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Ներածություն 2

Օրենքով և նախագծով նախատեսվող կարգավորումների համեմատական վերլուծություն .. 2

Հակակոռուպցիոն մարմինների ձևավորման և գործունեության միջազգային սկզբունքները 4

Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիա 4

ԵՄ Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիա 5

Ջակարտայի սկզբունքներ 5

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի 20 ղեկավար սկզբունքներ 5

Հանձնաժողովի ձևավորումը 6

Հանձնաժողովի նախագահի նշանակումը 9

Հանձնաժողովի անդամներին ներկայացվող պահանջները 9

Հակակոռուպցիոն մարմիններին անդամության դադարեցման մեխանիզմները 10

Հանձնաժողովին վերապահվող նոր գործառույթները 11

Նախագծի այլ թերություններ 13

Եզրակացություն 14

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Ազգային ժողովը 2019 թ. հունիսի 25-ին առաջին ընթերցմամբ ընդունել է ԱԺ նախագահ Ա. Միրզոյանի կողմից օրենսդրական նախաձեռնության կարգով ներկայացված «Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի մասին» օրենքում[1] (այսուհետ՝ Օրենք) փոփոխություններ և լրացումներ նախատեսող օրենքի նախագիծը[2] (այսուհետ՝ Նախագիծ): Նախագծով նախատեսվում է կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի (այսուհետ՝ Հանձնաժողով) ձևավորման նոր կարգ, ինչպես նաև վերապահվում են նոր լիազորություններ:

Ստորև, ՀՀ օրենսդրության և միջազգային փորձի ուսումնասիրության հիման վրա, վերլուծվում են Նախագծով առաջարկվող կարգավորումները և վեր հանվում խնդրահարույց դրույթները:

ՕՐԵՆՔՈՎ ԵՎ ՆԱԽԱԳԾՈՎ ՆԱԽԱՏԵՍՎՈՂ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԻ ՀԱՄԵՄԱՏԱԿԱՆ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ

ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ԿԱՆԽԱՐԳԵԼՄԱՆ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎԻ ԿԱԶՄԱՎՈՐՄԱՆ ԿԱՐԳԸ	
Գործող կարգավորումներ	**Նախագծի կարգավորումներ**
Հանձնաժողովի անդամի առաջադրում	
Հանձնաժողովի անդամի թեկնածուներն առաջադրվում են մրցութային խորհրդի[3] կողմից՝ բաց մրցույթի արդյունքներով:	***Մրցութային խորհուրդը վերացվում է և անդամները առաջադրվում են հետևյալ կարգով.*** • Կառավարությունը՝ 1 անդամ (հանձնաժողովի նախագահին), • ԱԺ կառավարող խմբակցությունը՝ 2 անդամ, • ԱԺ ընդդիմադիր խմբակցությունը՝ կոնսենսուսով՝ 1 անդամ (կոնսենսուսի բացակայության դեպքում տվյալ պաշտոնում թեկնածու է առաջադրում կրկին ԱԺ իշխող խմբակցությունը), • Բարձրագույն դատական խորհուրդը՝ 1 անդամ:

[1] Ընդունվել է Ազգային ժողովի կողմից 09.06.2017 թ., ՀՀՊՏ 2017.06.30/42(1317), հոդված 660, ՀՕ-96-Ն:

[2] Նախագիծը Ազգային ժողովի կողմից առաջին ընթերցմամբ ընդունվել է 25.06.2019 թ.:

[3] Մրցութային խորհուրդը կազմավորվում է՝ Սահմանադրական դատարանի նախագահի, Մարդու իրավունքների պաշտպանի, Ազգային ժողովի ընդդիմադիր խմբակցությունների, Հանրային խորհրդի և Փաստաբանների պալատի կողմից նշանակված մեկական անդամներից:

Հանձնաժողովի անդամին ներկայացվող պահանջներ	
• 25 տարին լրացած, • վերջին 4 տարում միայն ՀՀ քաղաքացի, • վերջին 4 տարում մշտապես ՀՀ-ում բնակվող, • բարձրագույն կրթություն ունեցող, • 10 տարվա մասնագիտական աշխատանքային ստաժ և ճանաչում ունեցող, • հայերենին տիրապետող, • ընտրական իրավունք ունեցող:	• միայն ՀՀ քաղաքացի, • բարձրագույն կրթություն ունեցող, • առնվազն 5 տարվա աշխատանքային ստաժ ունեցող (որից առնվազն 3 տարին՝ ղեկավար պաշտոններում), • հայերենին տիրապետող, • առնվազն մեկ անդամ պետք է ունենա բարձրագույն իրավաբանական, մեկն էլ՝ բարձրագույն տնտեսագիտական կրթություն:
Հանձնաժողովի նախագահի առաջադրում	
Հանձնաժողովի անդամների կողմից՝ ընդհանուր ձայների մեծամասնությամբ	ՀՀ կառավարության կողմից
Հանձնաժողովի անդամի լիազորությունների դադարեցում	
• Բացառիկ հիմքերի առկայության դեպքում՝ վաղաժամկետ դադարեցնում է Հանձնաժողովը:	Դադարեցվում է Ազգային ժողովի որոշմամբ: Որոշումը ընդունվում է գաղտնի քվեարկությամբ, պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ[4]:
Հանձնաժողովին վերապահվող նոր գործառույթներ և լիազորություններ[5]	
• Պետական պաշտոններում նշանակման ենթակա անձանց բարեվարքության, կոռուպցիոն գործարքներում ներգրավվածության վերաբերյալ իրականացնում է ուսումնասիրություններ, որոնց արդյունքներով ներկայացնում է խորհրդատվական բնույթի եզրակացություններ, • դատավորների և դատավորների թեկնածուների բարեվարքության, կոռուպցիոն գործարքներում ներգրավվածության վերաբերյալ ներկայացնում է խորհրդատվական բնույթի եզրակացություններ:	

[4] «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենք, հոդված 153.1:

[5] Ըստ Օրենքի 23-րդ հոդվածի՝ Հանձնաժողովի գործառույթներն են՝

1) բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց անհամատեղելիության պահանջների և այլ սահմանափակումների, ինչպես նաև բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց, բացառությամբ պատգամավորների, դատավորների և դատախազների, էթիկայի կանոնների, իրավիճակային շահերի բախման կարգավորումների պահպանմանը հետևելը.

2) հայտարարագրման գործընթացը կանոնակարգելը, հայտարարագրերը ստուգելն ու վերլուծելը.

3) օրենքով սահմանված անհամատեղելիության պահանջների և այլ սահմանափակումների կիրառման միասնականությունն ապահովելը.

4) կոռուպցիայի դեմ պայքարին առնչվող քաղաքականության մշակմանը մասնակցելը:

ՀԱԿԱԿՈՌՈՒՊՑԻՈՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՁԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ԵՎ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՍԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐԸ

Մասնագիտացված հակակոռուպցիոն մարմինների ձևավորման և գործունեության ոլորտում միջազգային ստանդարտները չեն առաջարկում մեկ լավագույն կամ ունիվերսալ լուծում: Այս տեսանկյունից՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի և կանխարգելման ստանդարտները պակաս որոշակի են, քան, օրինակ՝ նույն կոռուպցիոն հանցագործությունների տեսակների մասին կարգավորումները: Այնուամենայնիվ, միջազգային փաստաթղթերը նախատեսում են որոշ ուղենշային դրույթներ, որոնք վերաբերելի են նաև առաջարկվող օրենսդրական փոփոխություններով նախատեսվող կարգավորումներին և ներկայացվում են ստորև:

Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիա

Հոդված 6. Կանխարգելիչ հակակոռուպցիոն մարմին կամ մարմիններ[6]

1. Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն, *իր իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան,* պետք է ապահովի մարմնի կամ, անհրաժեշտության դեպքում, մարմինների առկայությունը, որոնք իրականացնում են կոռուպցիայի կանխարգելում այնպիսի միջոցների օգնությամբ, ինչպիսիք են՝

ա) սույն Կոնվենցիայի 5-րդ հոդվածում նշված քաղաքականության իրականացումը և, համապատասխան դեպքերում, այդպիսի քաղաքականության իրականացման հսկողությունը և համակարգումը.

բ) կոռուպցիայի կանխարգելման հարցերով գիտելիքներն ընդլայնելը և տարածելը:

2. Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն, իր իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան, սույն հոդվածի 1-ին կետում նշված մարմնին կամ մարմիններին պետք է ***ապահովի անհրաժեշտ ինքնուրույնությամբ***, որպեսզի մարմինը կամ մարմինները կարողանան իրականացնել իրենց գործառույթներն արդյունավետ և ***անհարկի ազդեցությունից ազատված***: Կտրամադրվեն անհրաժեշտ նյութական պաշարներ և մասնագիտացված անձնակազմ, ինչպես նաև անձնակազմի այնպիսի դասընթացներ, որոնք կարող են պահանջվել նրանց գործառույթների իրականացման համար:

Հոդված 36. Մասնագիտացած մարմինները

Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն, իր իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան, պետք է ապահովի այնպիսի մարմնի կամ մարմինների կամ անձանց առկայությունը, որոնք մասնագիտացած են կոռուպցիայի դեմ պայքարում՝ իրավապահ միջոցների օգնությամբ: Մասնակից պետության իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան՝ այդպիսի մարմնին կամ մարմիններին կամ անձանց պետք է ***անհրաժեշտ***

[6] http://www.un.am/res/UN%20Treaties/XI_9.pdf

անկախություն ապահովվի, որպեսզի նրանք կարողանան կատարել իրենց գործառույթները՝ ***առանց որևէ անհարկի ազդեցության:*** Այդպիսի անձինք կամ այդպիսի մարմնի կամ մարմինների աշխատակիցները իրենց խնդիրների կատարման համար պետք է օժտված լինեն պատշաճ որակավորմամբ և պաշարներով:

ԵՄ Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիա

Հոդված 20. Մասնագիտացած մարմիններ

Յուրաքանչյուր Կողմ պետք է ընդունի այնպիսի օրենսդրական և այլ միջոցներ, որոնք անհրաժեշտ են՝ ապահովելու համար, որ անձինք կամ կազմակերպությունները մասնագիտանան կաշառակերության դեմ պայքարում: **Նրանք պետք է ունենան անհրաժեշտ անկախություն,** այդ Կողմի իրավական համակարգի հիմնական սկզբունքներին համապատասխան, որպեսզի հնարավորություն ունենան իրենց գործունեությունն իրականացնել **արդյունավետորեն և առանց որևէ անհիմն ճնշման:** Կողմը պետք է ապահովի, որ նման կազմակերպությունների աշխատակազմերը իրենց գործունեության համար ունենան բավարար պատրաստվածություն և ֆինանսական միջոցներ:

Ջակարտայի սկզբունքներ

2012 թվականին հակակոռուպցիոն մարմինների վերաբերյալ ընդունված **Ջակարտայի սկզբունքների** համաձայն՝ արդյունավետ և անկախ հակակոռուպցիոն մարմինների գործունեության հիմքում ընկած սկզբունքներից է ***նշանակելիությունը***, որի համաձայն մարմնի ղեկավարը պետք է ***նշանակվի այնպիսի ընթացակարգով, որը ապաքաղաքականացված է, չեզոք և անկողմնակալ***: Անհրաժեշտ է նաև հանրային մասնակցության ապահովում. պարբերաբար մարմնի աշխատանքներին պետք է ներգրավվեն հասարակության ներկայացուցիչները՝ հանրային վստահություն և արդյունավետ աշխատառճ ապահովելու նպատակով:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի 20 ղեկավար սկզբունքներ

ԵՄ Նախարարների կոմիտեի 1997 թ. նոյեմբերի 6-ի ԵՄ Հանձնարարական 97(24)-ով սահմանվել են Կոռուպցիայի դեմ պայքարի 20 ղեկավար սկզբունքները: Դրանցից են՝ անկախությունը, ինքնավարությունը, անպատշաճ ազդեցությունից զերծ լինելը[7]:

[7] *Principle 3*. Ensure that those in charge of the prevention, investigation, prosecution and adjudication of corruption offences ***enjoy the independence and autonomy appropriate to their functions***, ***are free from improper influence*** and have effective means for gathering evidence, protecting the persons who help the authorities in combating corruption and preserving the confidentiality of investigations:

ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎԻ ՁԵՎԱՎՈՐՈՒՄԸ

Նախագծով նախատեսվող կարևորագույն փոփոխությունը վերաբերում է Հանձնաժողովի անդամների առաջադրման կառուցակարգին. մասնավորապես՝ վերացվում է Օրենքով նախատեսված մրցութային խորհուրդը և փոխարենը սահմանվում է, որ Հանձնաժողովի անդամի թեկնածուներից 5-ից 3-ին առաջադրում է իշխող քաղաքական ուժը:

Վերոհիշյալ բոլոր միջազգային փաստաթղթերում ընդգծվում է այնպիսի մեխանիզմների ներդրման անհրաժեշտությունը, որոնք կերաշխավորեն կոռուպցիայի դեմ պայքարի համար ստեղծվող մարմինների կառուցվածքային, գործառութային և ֆինանսական ինքնավարությունը, քաղաքական և այլ ազդեցություններից զերծ լինելը: Միջազգային փաստաթղթերը կարևորում են «***անկախության բավարար մակարդակի»*** ապահովումը, քանի որ առանց նման անկախության այս մարմինների գործունեությունը չի կարող արդյունավետ լինել: Դա պայմանավորված է հենց կոռուպցիայի ֆենոմենով, որը թիրախավորում է բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց: Հակակոռուպցիոն մարմինների անկախության մակարդակը կախված է մի շարք գործոններից (մասնավորապես՝ թե որ մակարդակի կոռուպցիայի դեմ պայքարին է այն ուղղված՝ փողոցայի՞ն, թե՞ բարձրաստիճան), կոռուպցիայի մակարդակից, լավ կառավարման փորձի առկայությունից, իրավունքի գերակայությունից, երկրում նման մարմինների առկայությունից և այլն[8]: Անկախության մակարդակները կարող են անգամ տարբեր լինել՝ կախված մարմնին վերապահված գործառույթներից՝ կանխարգելի՞չ, թե՞ նաև հետաքննչական: ՀՀ-ում ձևավորված համապատասխան հանձնաժողովը կանխարգելիչ և կրթական գործառույթներ ունի կոռուպցիայի դեմ պայքարի ոլորտում և իր լիազորություններին համահունչ ինքնավարության և անկախության մակարդակի երաշխավորումը անհրաժեշտ նախապայման է այս մարմնի գործունեության համար:

Անհրաժեշտ է փաստել, որ գործող օրենսդրությամբ նախատեսված ընթացակարգը հնարավորություն էր տալիս Հանձնաժողովը ձևավորել բազմակարծության սկզբունքներից ելնելով՝ ապահովելով դրա կազմի ձևավորման հարցում առավել մեծ թվով ներկայացուցչականություն: Մրցութային խորհրդում, որին վերապահված է Ազգային ժողովի Հանձնաժողովի անդամների թեկնածությունների առաջադրումը, ներկայացված են Սահմանադրական դատարանի նախագահի, Մարդու իրավունքների պաշտպանի, Ազգային ժողովի ընդդիմադիր խմբակցությունների, Հանրային խորհրդի և Փաստաբանների պալատի կողմից նշանակված մեկական անդամներ: Խորհրդի նման կազմը, ինչպես նաև Օրենքի 12-15-րդ հոդվածներով նախատեսված մրցույթի

[8] OECD, Specialaized anti-corrpution insititutions. Review of models. Anti-corrpution network for Eastern-europe and Central Asia, 2008, էջ 25:

կազմակերպման և անցկացման բավական բարդացված (գուցե նույնիսկ անհարկի) ընթացակարգը պարունակում է առաջադրման գործընթացի թափանցիկության և արժանահավատության կարևոր նախադրյալներ:

Հակառակ գործող կարգավորումների՝ Նախագծով, ըստ էության, տեղի է ունենում Հանձնաժողովի ձևավորման կենտրոնացում հիմնականում մեկ քաղաքական ուժի ձեռքում, որն առաջադրում, այնուհետև նշանակում է 5 հոգուց բաղկացած Հանձնաժողովի անդամներից առնվազն 3-ին: Դա բացատրվում է նրանով, որ խորհրդարանական կառավարման ձև ունեցող այնպիսի երկրում, ինչպիսին Հայաստանն է, կառավարությունը կազմող քաղաքական ուժն ու խորհրդարանական մեծամասնությունները նույնանում են, իսկ ներկայիս գումարման Ազգային ժողովում քաղաքական մեծամասնությունն ունի ծայրահեղ մեծ ներկայացվածություն: Հանձնաժողովում քաղաքական մեծամասնության ազդեցությունն ավելի է մեծանում այն պարագայում, երբ խորհրդարանում փոքրամասնություն ունեցող մյուս խմբակցությունները, մեկամսյա ժամկետում կոնսենսուսի չգալու դեպքում, կորցնում են թեկնածու առաջադրելու հնարավորությունը, և համաձայն Նախագծի կարգավորումների՝ թեկնածուին առաջադրում է խորհրդարանական մեծամասնությունը:

Այս համատեքստում ուշագրավ է նաև այն հանգամանքը, որ Սահմանադրության 122-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ ինքնավար մարմինների անդամները նշանակվում են պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ (տե՛ս նաև «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» օրենքի 146-րդ հոդվածը): Նման պարագայում իրավիճակը չի փրկվում նրանով, որ կառավարությունը կամ Ազգային ժողովի կառավարող կուսակցությունները միայն առաջադրման գործառույթ են իրականացնում, իսկ վերջնական ընտրությունը վերապահված է Ազգային ժողովին: Համեմատության համար, օրինակ՝ նույն Սահմանադրական դատարանի, Վճռաբեկ դատարանի դատավորների պարագայում դատավորների ընտրության համար նախատեսված է շատ ավելի բարձր շեմ՝ պատգամավորների առնվազն 3/5-րդ ձայների քանակ:

Նման պայմաններում ակնհայտ կասկածներ են առաջանում Հանձնաժողովի անդամների քաղաքական կախվածության առումով: Հատկապես, հաշվի առնելով, որ կոռուպցիոն հանցագործությունների թիրախում առավել խոցելին գործադիր իշխանությունն է, Հանձնաժողովի ձևավորման ընթացակարգի նման փոփոխությունը մեծ կասկածների տեղիք է տալիս Նախագծով առաջարկվող կարգավորումների իրական նպատակների վերաբերյալ: Այս պայմաններում Հանձնաժողովի անդամների ընտրությունը չի կարող հանրության կողմից ընկալվել որպես առանց միջամտությունների և անաչառ իրականացված ընտրություն: Հանձնաժողովը հայտնվում է իշխանության երկու ճյուղերի ճնշման թիրախում՝ այն դեպքում, երբ երկուսի հանդեպ էլ ունի կոռուպցիայի կանխարգելման գործառույթներ:

Ինչպես բխում է ՄԱԿ-ի Զարգացման ծրագրի հաշվետվությունից, միջազգային փորձի տեսանկյունից նման կարգավորումը անցանկալի է, քանի որ մարմնի անկախության գրավական է համարվում դրա անդամներին տարբեր ինստիտուտների կողմից ընտրելու պրակտիկան:[9] Այս համատեքստում անհրաժեշտ է նշել նաև, որ Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (այսուհետ՝ ՏՀԶԿ) Ստամբուլի հակակոռուպցիոն գործողությունների շրջանակներում Հայաստանի վերաբերյալ 4-րդ փուլի զեկույցի (այսուհետ՝ Զեկույց)՝ կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովին վերաբերող հատվածում նշվել է, որ անհրաժեշտ է սահմանել հստակ չափանիշներ Մրցութային խորհրդում ընդգրկվելու համար և ապահովել ընտրության թափանցիկ ընթացակարգ[10]: Այսինքն՝ անդամների ընտրության նման կարգը ինքնին միջազգային չափանիշների տեսանկյունից խնդիրներ չի առաջացնում. **կարևոր է ապահովել ընթացակարգերի թափանցիկությունը**:

Այսպիսով, կոռուպցիայի դեմ պայքարի համար պատասխանատու մարմինների արդյունավետ գործունեության համար անհրաժեշտ գրավականն են՝ մի կողմից՝ ինստիտուցիոնալ պատշաճ կառուցակարգերը, մյուս կողմից՝ կոռուպցիայի պայքարի հարցում քաղաքական կամքի առկայությունը: Ընդ որում, նշված գործոնները արդյունավետ են միայն համակցված կիրառման դեպքում և անհիմն է այն պնդումը, որ քաղաքական բավարար կամքի առկայության պայմաններում ցանկացած մեխանիզմ կարող է արդյունավետ լինել: Նույն կերպ համոզիչ չի լինի նաև այն պնդումը, որ կառավարությունը, լինելով պետության ներքին քաղաքականության մշակման հարցում հիմնական պատասխանատուն, որի հռչակած քաղաքականության կարևորագույն ուղղություններից է հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը, մի կողմից՝ ցանկանում է մեծացնել իր ազդեցությունը Հանձնաժողովում՝ նպատակ ունենալով տվյալ բնագավառում իրականացնել իր որդեգրած քաղաքականությունը, իսկ մյուս կողմից՝ դրանով իսկ միաժամանակ մեծացնում է նաև իր պատասխանատվության աստիճանը տվյալ ոլորտում իրականացվող քաղաքականության արդյունքների համար: Անկախ նրանից, թե ինչ տեսակի մարմին է և ինչպիսի ինստիտուցիոնալ պատկանելիություն ունի, հակակոռուպցիոն յուրաքանչյուր մարմին պետք է ինտեգրված լինի զսպիչների և հակակշիռների համակարգում՝ ժողովրդավարական կառավարում ապահովելու համար[11]:

---

[9] UNDP Institutional Arrangements to Combat Corruption, A Comparative Study, 2005, էջ 5:

[10] ՏՀԶԿ, Պայքար կոռուպցիայի դեմ Արևելյան Եվրոպայում և Կենտրոնական Ասիայում. Հակակոռուպցիոն բարեփոխումներ Հայաստանում. Ստամբուլի գործողությունների պլանի մշտադիտարկման 4-րդ փուլ, 2018, էջ 36-37:

[11] Տե՛ս Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ինստիտուցիոնալ համակարգի վերաբերյալ ուսումնասիրություն, ՀՀ արդարադատության նախարարի հունվարի 22-ի թիվ 19-Ա հրամանով ստեղծված Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ինստիտուցիոնալ համակարգի վերաբերյալ ուսումնասիրություն իրականացնելու նպատակով ստեղծված աշխատանքային խումբ, 2016, էջ 9-10:

ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎԻ ՆԱԽԱԳԱՀԻ ՆՇԱՆԱԿՈՒՄԸ

Գործող կարգավորմամբ նախատեսված է, որ Հանձնաժողովն իր կազմից ընտրում է Հանձնաժողովի նախագահ՝ անդամների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ[12], մինչդեռ փոփոխություններով նախատեսվում է, որ Հանձնաժողովի նախագահին առաջադրում է կառավարությունը: Միջազգային փորձը հուշում է ձեռնպահ մնալ մեկ քաղաքական մարմնի կողմից հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարին ընտրելուց[13]՝ ապահովելով անաչառ ընտրության գործընթաց իշխանության տարբեր ճյուղերի միջև բարձր մակարդակի կոնսեսուսի հիման վրա (որպես օրինակ՝ նշվում է Նախագահ և խորհրդարան, կառավարության կամ Նախագահի առաջարկի հիման վրա՝ մրցութային հանձնաժողովի կողմից): Ըստ էության նույն դիրքորոշումն է ամրագրված նաև Ջակարտայի սկզբունքներում, որտեղ նշվում է, որ հակակոռուպցիոն մարմինների ղեկավարները պետք է ընտրվեն այնպիսի ընթացակարգերով, որոնք կապահովեն նրանց ապաքաղաքական դիրքորոշումը, անկողմնակալությունը, ազնվությունը, պրոֆեսիոնալությունը:14 Այս դիրքորոշումը նույնպես խոսում է գործող կարգավորումների պահպանման օգտին: Մինչդեռ, ինչպես արդեն նշվել է, հաշվի առնելով Ազգային ժողովում իշխող քաղաքական ուժի ներկայացվածությունը, նման կոնսենսուսի մասին դժվար է խոսելը, քանի որ տվյալ պարագայում և՛ առաջադրող, և՛ ընտրության հարցում վճռորոշ դերակատարում ունեցողը նույն քաղաքական ուժն է:

ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎԻ ԱՆԴԱՄՆԵՐԻՆ ՆԵՐԿԱՅԱՑՎՈՂ ՊԱՀԱՆՋՆԵՐԸ

Անդրադառնալով Հանձնաժողովի անդամներին ներկայացվող պահանջների փոփոխման հարցին՝ պետք է նշել, որ միջազգային փորձում բացակայում են նման կառույցների անդամներին ներկայացվող հստակ չափանիշներ15:

Սակայն, կոռուպցիայի դեմ պայքարի նման հանձնաժողովների գործնական անկախությունը մեծապես կախված է նաև դրա անդամների հեղինակությունից և անցած մասնագիտական ուղուց[16]: Այս առումով անհասկանալի են մի շարք

---

[12] «Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի մասին» ՀՀ օրենք, 10-րդ հոդված, 2-րդ մաս:

[13] OECD, Specialaized anti-corrpution insititutions., նույն տեղում, էջ 26-27:

[14] Ջակարտայի սկզբունքների արձանագրություն հակակոռուպցիոն մարմինների համար, Ջակարտա, 26-27 նոյեմբերի 2012 թ., էջ 2:

15 Միակ բացառությունն է Նիգերիայում առկա պահանջը՝ առ այն, որ հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարը պետք է լինի բարձրագույն դատական ատյանի դատավոր, իսկ մնացած 12 անդամներից 2-ը՝ կենսաթոշակի անցած ոստիկաններ (առնվազն ոստիկանության կոմիսարի կոչում ունեցող), 2-ը՝ նախկին իրավաբաններ (մինչև պաշտոնի անցնելը՝ առնվազն 10 տարվա աշխատանքային փորձով), 2-ը՝ հանրային ծառայողներ (ղեկավարից (տնօրենից) ոչ ցածր պաշտոն զբաղեցրած), 2 իգական սեռի ներկայացուցիչ և 2 երիտասարդ տարիքի անձ (21 տարեկանից ոչ ցածր և 30-ից ոչ բարձր) (Ինստիտուցիոնալ կարգավորումներ ընդդեմ կոռուպցիայի. համեմատական ուսումնասիրություն, ՄԱԿ ԶԾ, 2005 թ., էջ 66):

[16] UNDP Institutional Arrangements to Combat Corruption, A Comparative Study, էջ 5

փոփոխություններ, որոնք տեղի են ունեցել Հանձնաժողովի անդամին ներկայացվող պահանջների հարցում: Այսպես.

- անհասկանալի է Հանձնաժողովի անդամի տարիքային շեմի իջեցումը 25-ից 18-ի: Օրենքը, ըստ էության, հավասարեցրել է Հանձնաժողովի անդամին ներկայացվող պահանջները պատգամավորի համար Սահմանադրությամբ սահմանված պահանջներին:
- Հաշվի առնելով Հանձնաժողովի կարևոր առաքելությունը՝ Օրենքով որպես գնահատողական չափանիշ է սահմանվում Հանձնաժողովի անդամի թեկնածուի համար ճանաչում ունենալու պահանջը, որը ևս հանվում է Նախագծով:

Հանձնաժողովի անդամներին ներկայացվող պահանջները մի դեպքում առավել մեղմացվել են՝ իջեցվելով նման մարմնում ներկայացված անձանց մասնագիտական և անձնական որակներին ներկայացվող խիստ պահանջները, մյուս դեպքում սահմանվել են այնպիսի պահանջներ, որոնք հիմնավորված և հասկանալի չեն: Այսպես, նախատեսվել է ղեկավար պաշտոններում առնվազն 3 տարի ներգրավված լինելու պահանջ, որը հիմնավորված չէ և չի բխում հանձնաժողովի գործառույթներից՝ հաշվի առնելով, որ Հանձնաժողովը հիմնականում իրականացնելու է մշտադիտարկման գործառույթներ, որոնք չեն պահանջում օպերատիվ կառավարման հմտություններ: Նույն կերպ հասկանալի չէ Հանձնաժողովի անդամներից առնվազն մեկին տնտեսագետի մասնագիտություն ունենալու պահանջի առաջադրումը: Գուցե աուդիտորական աշխատանքի փորձառությո՞ւնը առավել անհրաժեշտ լիներ, քան տնտեսագետի:

ՀԱԿԱԿՈՌՈՒՊՑԻՈՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻՆ ԱՆԴԱՄՈՒԹՅԱՆ ԴԱԴԱՐԵՑՄԱՆ ՄԵԽԱՆԻԶՄՆԵՐԸ

Կոռուպցիայի համար պատասխանատու մարմնի անկախությունը ոչ միայն կախված է նրա նշանակման ընթացակարգից, այլև այն հարցից, թե, ի վերջո, ում ձեռքում է գտնվում Հանձնաժողովի անդամի լիազորությունների դադարեցումը: Նախագծով, այստեղ նույնպես, փորձ է արվում «հեղափոխական» լուծումներ նախատեսել, որոնք վտանգում են Հանձնաժողովի անդամի անկախությունը: Մասնավորապես, գործող օրենքով նախատեսված ընթացակարգի համաձայն՝ Ազգային ժողովի մասնակցությունը սահմանափակվում է միայն Հանձնաժողովի ձևավորմամբ, իսկ իր գործունեության ընթացքում Հանձնաժողովի անդամը անկախ է և կարող է պաշտոնանկ արվել միայն բացառիկ հիմքերի դեպքում («Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի մասին» ՀՀ օրենքի 18-րդ հոդվածի 4-րդ մասով նախատեսված դեպքերում)՝ իր իսկ գործընկերների կողմից: Նախագծով սահմանվում է, որ անդամի լիազորությունները վաղաժամկետ դադարեցնելու իրավասությունը անցնում է Ազգային ժողովին, որը պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ կարող է վաղաժամկետ դադարեցնել

Հանձնաժողովի անդամի լիազորությունները: Այսինքն՝ Նախագծով առաջարկվող փոփոխությամբ փաստացի վերացվել է հակակշիռների կառուցակարգը, որով Հանձնաժողովի անդամին ընտրող մարմինը Ազգային ժողովն էր, իսկ նրա լիազորությունների վաղաժամկետ դադարեցնող մարմինը՝ Հանձնաժողովը, որի արդյունքում Հանձնաժողովի ինքնավարության և անկախության երաշխիքները էականորեն նվազեցվել են:

ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎԻՆ ՎԵՐԱՊԱՀՎՈՂ ՆՈՐ ԳՈՐԾԱՌՈՒՅԹՆԵՐԸ

Նախագծով Հանձնաժողովին վերապահվում են երկու նոր գործառույթներ.

- պետական պաշտոններում նշանակման ենթակա անձանց բարեվարքության, կոռուպցիոն գործարքներում ներգրավվածության վերաբերյալ իրականացնում է ուսումնասիրություններ, որոնց արդյունքներով ներկայացնում է խորհրդատվական բնույթի եզրակացություններ,
- դատավորների և դատավորների թեկնածուների բարեվարքության, կոռուպցիոն գործարքներում ներգրավվածության վերաբերյալ ներկայացնում է խորհրդատվական բնույթի եզրակացություններ: Մի դեպքում հստակ սահմանված չէ նշված գործառույթի իրականացման գործիքակազմը, իսկ մյուս դեպքում առկա է մեկ այլ մարմնի գործառույթների դաշտ ներխուժելու վտանգ:

Առաջին հայացքից հետաքրքրական թվացող այս գործառույթների տակ թաքնված են մի շարք խութեր: Նախ, ի՞նչ է բարեվարքությունը: Համաձայն «Հանրային ծառայության մասին» օրենքի բարեվարքության համակարգը ներառում է «հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց և հանրային ծառայողների վարքագծի սկզբունքները և դրանցից բխող վարքագծի կանոնները (այդ թվում՝ պաշտոնեական (ծառայողական) պարտականությունների իրականացման հետ կապված նվերներ ընդունելու արգելքի վերաբերյալ), անհամատեղելիության պահանջները, այլ սահմանափակումներ և շահերի բախումը» (հոդված 21): «Հանրային ծառայության մասին» օրենքը, բարեվարքության նկատմամբ վերահսկողության հարցերում Հանձնաժողովի իրավասությունները սահմանելիս վերապահումներ է կատարել պատգամավորի, դատավորի, Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամի, դատախազի համար, որոնց մասով համապատասխան գործառույթների իրականացումը իրավացիորեն վերապահվել է համապատասխան մարմինների ներսում գործող կամ հատուկ ստեղծված այլ մարմինների (պատգամավորական էթիկային առնչվող հարցերի քննարկման համար ժամանակավոր հանձնաժողով, Դատավորների ընդհանուր ժողովի կողմից ձևավորվող Կարգապահական հարցերի հանձնաժողով, Բարձրագույն դատական խորհուրդ, Դատախազության էթիկայի հանձնաժողով): Նման մոտեցումը, օրինակ՝ պատգամավորի պարագայում կամ դատավորների

պարագայում, բխում է իշխանությունների բաժանման սկզբունքի և այդ մարմինների անկախության ապահովման երաշխիքների անհրաժեշտությունից: Նախագծով Հանձնաժողովին նույն ոլորտում համապատասխան գործառույթների վերապահումը՝ առանց համապատասխան օրենքներում արդեն իսկ այլ մարմիններին վերապահված նույնական գործառույթների հետ դրանց համադրման, ստեղծում է գործառույթների կրկնօրինակման, մեկ այլ մարմնի գործառույթների դաշտ ներխուժելու վտանգ:

Միաժամանակ սահմանված չէ նաև այդ գործառույթի իրականացման գործիքակազմը: Ի՞նչ է նշանակում «ուսումնասիրությունների իրականացում» գործառույթը, ինչպե՞ս, ի՞նչ ծավալով են իրականացվելու այդ ուսումնասիրությունները և դրանց շրջանակում ի՞նչ բնույթի տեղեկատվություն իրավունքի ունի այլ մարմիններից պահանջելու և ստանալու Հանձնաժողովը: Պետք է նաև ընդգծել, որ չնայած պետական պաշտոն զբաղեցնող անձիք, իրենց պաշտոնի բնույթով պայմանավորված, ենթարկվում են հանրային վերահսկողության և թափանցիկության առավել խիստ ստանդարտների և դրա արդյունքում առավել նվազ են պաշտպանված մասնավոր կյանքի անձեռնմխելիության հիմնական իրավունքի շրջանակներում, այդուհանդերձ տարբեր մարմինների՝ անձի մասնավոր ոլորտ ներխուժելու հարցերում լայն և չկարգավորված գործառույթների վերապահումը կարող է ընդհանարապես խարխլել հանրային ծառայության համակարգը՝ չափազանց խոցելի դարձնելով դրանում ներգրավված անձանց սահմանադրական հիմնական իրավունքների պաշտպանությունը: Հանձնաժողովի բոլոր գործառույթները մանրակրկիտ կարգավորման են ենթարկված գործող օրենքում՝ բացառելու համար կամայականությունները: Մինչդեռ այս կասկածելի գործիքակազմը, որը խիստ թերի է կարգավորված Նախագծով, ստեղծում է դրա չարաշահման մեծ վտանգներ:

Նախագծով նախատեսվող դատավորների կամ թեկնածուների բարեվարքության վերաբերյալ խորհրդատվական եզրակացությունների ներկայացման գործառույթը առաջացնում է սահմանադրական կարգավորումների հետ կապված խնդիրներ: Դատական իշխանության անկախության միջազգային չափանիշներին համահունչ՝ ՀՀ Սահմանադրությունը նախատեսել է հատուկ մարմին՝ Բարձրագույն դատական խորհուրդ, որին վերապահվել են դատական իշխանության կազմակերպման և գործունեության հարցերում կարևորագույն լիազորություններ, այդ թվում՝ դատավորներին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու լիազորությունը՝ բարեվարքության կանոնների խախտման համար: Նման մարմնի նախատեսումը սահմանադրական մակարդակով պայմանավորված է դատական իշխանության անկախության ապահովման գործառույթներով, որոնց արդյունավետ իրականացման համար ԲԴԽ-ն ունի կազմավորման հատուկ կարգ և անկախության երաշխիքներ:

Նման պարագայում, իր լիազորությունների բնույթով և գործառույթներով լինելով գործադիր իշխանության մարմին, Հանձնաժողովին դատավորների բարեվարքության վերաբերյալ խորհրդատվական լիազորություններ ներկայացնելու իրավասության վերապահումը լուրջ հարցադրումներ և մտահոգություններ է առաջացնում սահմանադրականության, իշխանությունների բաժանման, դատական իշխանության անկախության տեսանկյունից:

Ուշագրավ և մտահոգիչ է նաև այն հանգամանքը, որ Նախագծով պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց, դատավորների և դատավորների թեկնածուների վերաբերյալ ներկայացվող բարեվարքության եզրակացությունները «ենթակա չեն հրապարակման»: Մեր օրենսդրությունը վաղուց հրաժարվել է նման կոնֆիդենցիալ զեկույցների պրակտիկայից և դրանց օգտագործումից, քանի որ դրանք անձին զրկում են դրանցից պաշտպանվելու հնարավորություններից[17], կարող են հանգեցնել հանրային ծառայության անցնելու սահմանադրական իրավունքի սահմանափակման (հոդված 49):

ՆԱԽԱԳԾԻ ԱՅԼ ԹԵՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

- Նախագիծը ընդունվել է «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի մի շարք դրույթների խախտմամբ, մասնավորապես՝ չի դրվել հանրային քննարկման, բացակայում են փաստաթղթի ընդունման պարտադիր պայման հանդիսացող կից հիմնավորումները[18]:
- Գործող օրենքով Հանձնաժողովի առաջին կազմի ձևավորման համար նախատեսվել էր հատուկ կարգ: Ազգային ժողովը Հանձնաժողովի առաջին կազմի երեք անդամների նշանակում է վեց, իսկ երկու անդամների՝ չորս տարի ժամկետով՝ հիմք ընդունելով յուրաքանչյուր թեկնածուի համար Խորհրդի ներկայացրած պաշտոնավարման ժամկետները: Մինչդեռ Նախագծով ԱԺ ընդդիմադիր խմբակցության և Բարձրագույն դատական խորհրդի առաջարկությամբ ընտրված անդամները պաշտոնավարում են համապատասխանաբար չորս և երեք տարի ժամկետներով՝ ի տարբերություն կառավարող քաղաքական իշխող ուժի առաջարկությամբ ընտրված Հանձնաժողովի նախագահի և երկուական անդամի, ովքեր պաշտոնավարում են վեց տարի ժամկետով:

[17] Այս մասով տե՛ս նաև ՄԻԵԴ Turek v. Slovakia, application No 57986/00, Strasbourg 14.02.2006 գործը, կետ 115-116:
[18] «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 6, մաս 5:

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆ

1. Անհրաժեշտ է պատշաճ կերպով կազմակերպել հանրային քննարկումներ, ինչպես նաև հստակ հիմնավորել առաջարկվող փոփոխությունների շարժառիթները, նպատակը, անհրաժեշտությունը:
2. Պետք է բացառել գործադիրի և իշխող քաղաքական ուժի գերակշիռ և չհակակշռվող դերակատարումը Հանձնաժողովի ձևավորման գործընթացում: Պետք է բացառել Հանձնաժողովի անդամների նշանակման և նրանց լիազորությունների դադարեցման գործառույթների կենտրոնացումը նույն սուբյեկտի ձեռքում, որը ստեղծում է ազդեցության և կախվածության մեծ ռիսկեր:
3. Խնդրահարույց են Հանձնաժողովին վերապահված նոր գործառույթները, քանի որ մի կողմից՝ հստակ սահմանված չէ դրանց իրականացման գործիքակազմը, մյուս կողմից՝ առկա է մեկ այլ մարմնի գործառույթների դաշտ ներխուժելու վտանգ:
4. Հանձնաժողովի անդամներին ներկայացվող պահանջները մի դեպքում առավել մեղմացվել են՝ իջեցվելով նման մարմնում ներկայացված անձանց մասնագիտական և անձնական որակներին ներկայացվող խիստ պահանջները, մյուս դեպքում սահմանվել են այնպիսի պահանջներ, որոնք հիմնավորված և հասկանալի չեն (ղեկավար պաշտոններում ներգրավվածություն, տնտեսագետի մասնագիտություն): Անհրաժեշտ է Հանձնաժողովի անդամին ներկայացվող պահանջների ցանկից հանել 3 տարվա ղեկավար պաշտոններում ներգրավվածության պահանջը: Փոխարենը՝ կարևոր է պահպանել հանրության շրջանում ճանաչված լինելու, մասնագիտական աշխատանքային ստաժի առկայության և պատգամավորին ներկայացվող պահանջներին համապատասխանելու պայմանները:

«ԼՈՒՅՍ հիմնադրամ» գրառմամբ հրապարակված նյութը պաշտպանված է ՀՀ օրենսդրությամբ և միջազգային համաձայնագրերով: Հրապարակված նյութի բոլոր իրավունքների բացառիկ իրավատերը «ԼՈՒՅՍ» հիմնադրամն է:

Նյութի ամբողջական կամ դրանից քաղվածքների վերարտադրումը թույլատրվում է իրականացնել միայն «ԼՈՒՅՍ հիմնադրամ» գրառման և համապատասխան ակտիվ հղման տեղադրման պայմանով՝ պահպանելով «ԼՈՒՅՍ» հիմնադրամին պատկանող նյութերի օգտագործման կարգը: