 **Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների չարաշահման կանխարգելմանը միտված սկզբունքների և չափանիշների մասին**

«Ականատես» դիտորդական նախաձեռնությունը,

* **արձանագրելով** ՀՀ ընտրական պատմության ընթացքում վարչական ռեսուրսների չարաշահման պրակտիկան,
* **կարևորելով** ԱԺ արտահերթ ընտրություններում բարեվարքության բարձր չափորոշիչների պահպանման անհրաժեշտությունը,
* **ընդգծելով** միջազգային լավագույն չափանիշների և ՀՀ օրենսդրության համապատասխան ընտրությունների անցկացման հարցում գործող իշխանության պատասխանատվությունը,

հրավիրում է ընտրություններին մասնակցող կուսակցությունների և կուսակցությունների դաշիքների, պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, պետական և համայնքային այլ կառույցների ու կազմակերպությունների ուշադրությունը՝ հետևելու վարչական ռեսուսների չարաշահման կանխարգելմանը միտված միջազգային և ներպետական օրենսդրության պահանջներին։

 **Սահմանումներ**

Կան մի շարք միջազգային փաստաթղթեր, որոնք սահմանում են վարչական ռեսուրսը և առաջարկում սահմանափակել դրա օգտագործումն ընտրական գործընթացներում:

Վարչական ռեսուրսների չարաշահման բացառման շուրջ ձևավորված միջազգային սկզբունքները բխում են Եվրոպայում անվտանգության և համագործակցության խորհրդաժողովի (այժմ ԵԱՀԿ)՝ 1990 թ․ Կոպենհագենի հանդիպման փաստաթղթից, որի 5․4 կետն ընդգծում է «պետության և քաղաքական կուսակցությունների հստակ տարանջատումը: Մասնավորապես՝ կուսակցությունները չպետք է սերտաճեն պետության հետ»։ Նույն փաստաթղթի 7․6 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։[1]

Եվրոպայի Խորհրդի «Ժողովրդավարություն՝ իրավունքի միջոցով» (Վենետիկի) հանձնաժողովի «Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսի չարաշահման մասին» զեկույցը (2013թ.) տալիս է մի քանի էական սահմանումներ․

*«Վարչական ռեսուրսները մարդկային, ֆինանսական, նյութական և այլ ոչ նյութական ռեսուրսներն են, որոնց տիրապետում են իշխող կուսակցությունները, թեկնածուները և քաղաքացիական ծառայողները ընտրությունների ընթացքում՝ հանրային հատվածի աշխատողների, ֆինանսների և այլ բաշխումների հանդեպ իրենց վերահսկողության և հանրային ենթակառուցվածքների հասանելիության բերումով։ Վարչական ռեսուրս է հանդիսանում նաև ընտրված կամ նշանակված պաշտոնյայի՝ իր դիրքից բխող հանրային հեղինակությունը, որը կարող է փաստացիորեն վերածվել քաղաքական և կամ այլ տիպի աջակցության»։[2]*

*«Վարչական ռեսուրսների չարաշահումը քաղաքացիական ծառայողների, ինչպես նաև իշխող կուսակցությունների և թեկնածուների անօրինական գործողությունն է՝ օգտագործելու իրենց պաշտոնեական դիրքը և կապերը պետական ինստիտուտների հետ՝ ընտրությունների արդյունքի վրա ազդելու նպատակով։ Վարչական ռեսուրսների չարաշահումը անարդար առավելություն է տալիս իշխող կուսակցություններին և թեկնածուներին իրենց մրցակիցների հանդեպ՝ այդպիսով խաթարելով ընտրական գործընթացներում հավասարության սկզբունքը, ինչպես նաև ընտրողի՝ կարծիք ձևավորելու ազատությունը»։[3]*

**Ընտրական գործընթացի ժամանակահատվածը**

Միջազգային փաստաթղթերում ընտրական գործընթաց է համարվում գործողությունների ավելի լայն շրջանակ, քան ենթադրում են օրենքով սահմանված պաշտոնական նախընտրական քարոզչության ժամկետները, և այն ներառում է, օրինակ՝ ընտրական տեղամասերի կազմակերպումը, ընտրական հանձնաժողովների կազմավորումը, թեկնածուների գրանցումը։[4] Վարչական ռեսուրսներ չչարաշահելու սկզբունքը, հետևաբար, տարածվում է ընտրական գործընթացի ավելի լայն ժամանակահատվածի վրա, քան օրենքով սահմանված պաշտոնական քարոզարշավի ժամկետներն են։ Իշխող կուսակցությունները և թեկնածուները, միջազգային լավ գործելակերպերի ոգուն համապատասխան, պետք է չչարաշահեն վարչական ռեսուրսները ընտրական գործընթացի ողջ ընթացքում։

**Հիմնարար սկզբունքներ**

Վարչական ռեսուրսի չարաշահման կանխարգելման համար գործում են մի շարք հիմնարար սկզբունքներ․

* Թափանցիկության և տեղեկատվության ազատության սկզբունքները, մասնավորապես, էական նախապայման են վարչական ռեսուրսների չարաշահման կանխարգելման համար։
* Հավասար հնարավորությունների սկզբունքը ևս էական է արդար ընտրական գործընթացի ապահովման համար։ Այն, մասնավորապես, ներառում է կուսակցությունների գրանցման, լրատվամիջոցներով լուսաբանման, կուսակցությունների ֆինանսավորման գործընթացները, ինչպես նաև վարչական ռեսուրսների հավասար հասանելիությունը։
* Վերջապես, չեզոքության սկզբունքը, որը պետք է կիրառվի հանրային ծառայողների, ինչպես նաև հանրային կառույցների հանդեպ՝ իրենց գործառույթները իրականացնելիս։[5]

**Վարչական ռեսուրսների չարաշահման օրինակներ**

Վարչական ռեսուրսների չարաշահումն ընդգրկում է նախարարությունների, տարածքային և տեղական հանրային կառույցների տեխնիկական ռեսուրսների օգտագործումը (օր՝ տրանսպորտային միջոցներ, դահլիճներ, հեռախոսներ) և մարդկային ռեսուրսների (հանրային ծառայողներ, պաշտոնյաներ) ներգրավումը իշխող ուժերի  քարոզչական գործողություններում։ Նման չարաշահումները հանգեցնում են  կուսակցությունների/թեկնածուների միջև անհավասարությանը՝ մասնավորապես իշխող և այլ կուսակցություների/թեկնածուների միջև։ Հատկապես տուժում են խորհրդարանում ներկայացվածություն չունեցող ուժերը։[6]

Ըստ «Ընտրական գործընթացներում վարչական ռեսուրսների չարաշահման կանխարգելման և արձագանքման» վերաբերյալ Վենետիկի կանձնաժողովի և ԵԱՀԿ Ժողովրդավարական հաստատությունների և մարդու իրավունքների գրասենյակի (ԺՀՄԻԳ) համատեղ ուղեցույցի (2016)՝ իշխանությունների կողմից հանրային ծառայողների հանդեպ բանեցված որևէ ճնշում կամ սպառնալիք ևս հանդիսանում է վարչական ռեսուրսի չարաշահում։[7]

ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կողմից տարբեր երկրներում ընտրական գործընթացների դիտարկման արդյունքում բացահայտվել են վարչական ռեսուրսների չարաշահման այնպիսի դեպքեր, ինչպիսիք են, օրինակ, ենթակառուցվածքային ծրագրերի իրագործումը նախընտրական շրջանում ընտրողների ձայներ գրավելու համար (Վրաստան), հանրային տրանսպորտի օգտագործումը նախընտրական գովազդի համար (Հայաստան), ուսուցիչների և աշակերտների ներգրավումը քարոզարշավում դասաժամերի ընթացքում (Հայաստան), պետական աշխատողների կողմից քարոզչությունն աշխատանքային ժամերին (Ուկրաինա, Մակեդոնիա, Ադրբեջան, Վրաստան), հանրային ծառայողների վրա ճնշումները քարոզչական միջոցառումներին մասնակցելու կամ այս կամ այն թեկնածուի օգտին քվեարկելու նպատակով (Մակեդոնիա, Վրաստան), քաղաքական հակառակորդների հանդեպ հետապնդումները (Թուրքիա), իշխող ուժի գործունեության անհամաչափ շատ լուսաբանումը պետական հեռուստաընկերությամբ (Ադրբեջան, Բելառուս, Մոնտենեգրո) և այլն։[8]

**Վարչական ռեսուրսների օրինական կիրառում**

Կառավարությունը պետք է կարողանա շարունակել իր բնականոն աշխատանքը ընտրական գործընթացների ժամանակահատվածում ևս։ Ընտրությունների շրջանում վարչական ռեսուրսների չարաշահման ռիսկերի առկայությունն ամենևին չի նշանակում, որ վարչական ռեսուրսներ չեն կարող օրինաչափ կերպով օգտագործվել պետական ինստիտուտների բնականոն գործունեության համար։ Ընտրական գործընթացների շրջանում վարչական ռեսուրսների օրինական կիրառումը դրանց չարաշահումից տարբերելու համար միջազգային պրակտիկայում որպես հիմք է ընդունվում ժամանակացույցը։

Այսպես` ընտրված կամ նշանակված պաշտոնյայի կողմից վարչական ռեսուրսի կիրառումը համարվում է օրինաչափ, եթե գործողությունը (օր.՝ հանրային շինությունների բացման արարողություն, նոր հանրային շինարարական աշխատանքերի մեկնարկ, հանրային ոլորտի աշխատողների աշխատավարձի և նպաստների բարձրացում) բխում է երկարաժամկետ ծրագրից, ինչպես օրինակ՝ նախանշված է եղել ֆինանսական տարվա սկզբին կամ օրենսդիրի նստաշրջանի սկզբին, պաշտոնը ստանձնելու սկզբին։ Նման գործողությունների արդյունքները չպետք է տեսանելի լինեն ընտրական գործընթացի ժամանակահատվածում, իսկ, օրինակ, հանրային նոր շինություների բացման հաճախականությունը նախընտրական շրջանում չպետք է տարբերվի ոչ ընտրական ժամանակահատվածից, և հակառակը, ընտրական գործընթացի ժամանակահատվածում դեռևս քարոզչությունից առաջ չնախատեսված նոր ծրագրերի և գործողությունների նախաձեռնումը պետական բյուջեի միջոցների ներգրավմամբ և/կամ սոցիալական աջակցության տրամադրումն ընտրողների որևէ խմբի կարող է որակվել որպես վարչական ռեսուրսի չարաշահում։[9]

**Քաղաքական կամքի և բարի կամքի դրսևորման սկզբունքը**

Ընտրական գործընթացների բնագավառում աշխատող միջազգային կառույցները կոչ են անում իրենց անդամ-պետություններին վարչական ռեսուրսների չարաշահումը կանխելու նպատակով ազգային օրենսդրության մեջ ներառել այնպիսի կարգավորումներ, որոնք հստակ տարանջատում կդնեն մի կողմից պետական հաստատությունների և հանրային ծառայողների բնականոն աշխատանքի, մյուս կողմից` նախընտրական քարոզչական գործողությունների միջև, կպաշտպանեն հանրային ծառայողներին հնարավոր ճնշումներից, վերահսկողություն կսահմանեն հանրային ֆինանսների և կուսակցությունների նախընտրական քարոզչության ֆինանսավորման նկատմամբ, կնախատեսեն պատժի մեխանիզմներ։

Սակայն փորձը ցույց է տալիս, որ շատ պետությունների օրենսդրական կարգավորումներ վարչական ռեսուրսների կիրառման վերաբերյալ հիմնականում թերի են և/կամ չափազանց ընդհանուր, որպեսզի արդյունավետ լուծում տան վարչական ռեսուրսների չարաշահման կոնկրետ դեպքերին։ Երբեմն էլ, օրենսդրական կարգավորումները բարդանում են, քանի որ սահմանափակումները կարող են հակասել այլ իրավունքներին։

Միջազգային չափանիշները ենթադրում են, որ օրենսդրական կարգավորման բացակայության պայմաններում իշխանությունները պետք է առաջնորդվեն էթիկայի սկզբունքներով՝ երաշխավորելով խաղի հավասար պայմաններ բոլոր քաղաքական մրցակիցների միջև։  Պետությունը պարտավորություն ունի պաշտպանելու այդ սկզբունքները, քանի որ վարչական ռեսուրսների չարաշահումը ընտրական գործընթացի շրջանում կարող է խաթարել ժողովրդավարական և սահմանադրական պետության հիմնարար պահանջները։ Ուստի իշխանությունների քաղաքական կամքը, ապահովելու ազատ, արդար և թափանցիկ ընտրություններ՝ էական է։ Ժողովրդավարական և օրենքի գերակայության պետությունը ենթադրում է համընդհանուր արժեքներ, հավասար կանոնների քաղաքական և իրավական մշակույթ, որտեղ հանրային ծառայողները և քաղաքական գործիչերը (հատկապես իշխող) ոչ միայն առաջնորդվում են օրենքով, այլև ձգտում են պահպանել էթիկայի բարձր չափանիշներ։[10] Նման պրակտիկա կա, մասնավորապես, սկանդինավյան երկրներում, որտեղ նախընտրությունը տրվում է ոլորտի ինքնակարգավորմանը՝ քաղաքական ուժերի միջև ջենթլմենական համաձայնության և հավասարության սկզբունքները կամավոր կերպով պահպանելու միջոցով։

**Ներպետական օրենսդրություն**

ՀՀ գործող Ընտրական օրենսգրքի 23-րդ հոդվածը նախատեսում է նախընտրական քարոզչության սահմանափակումները՝ ներառյալ վարչական ռեսուրսի օգտագործման մասով:

Մասնավորապես, արգելվում է նախընտրական քարոզչություն 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, բացառությամբ «Հատուկ պետական պաշտպանության ենթակա անձանց անվտանգության ապահովման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով պետական պահպանության ենթակա բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց նկատմամբ կիրառվող անվտանգության միջոցառումների, օգտագործելը՝ նույն հոդվածում թվարկված անձանց և հանրային ծառայության մեջ գտնվողներին:

Ազգային ժողովի պատգամավորին և անմիջականորեն ընտրողների կողմից ընտրված համայնքների ղեկավարներին և ավագանու անդամներին չի արգելվում քարոզչություն կատարելը կամ քարոզչական նյութ տարածելը` բացառելով 23-րդ հոդվածի 1-ին մասում նշված վարչական ռեսուրսների օգտագործումը:

Ընտրական օրենսգրքի նույն հոդվածով սահմանվում են նաև հանրային ծառայության մեջ գտնվող՝ ընտրություններին մասնակցող կուսակցության ընտրական ցուցակում ընդգրկված թեկնածուների նախընտրական քարոզչության իրականացման առանձնահատկությունները:

Դրան զուգահեռ, ՀՀ Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ (ՎԻՎ) և ՀՀ Քրեական օրենսգրքի մի շարք հոդվածներ նախատեսում են վարչական և քրեական պատասխանատվություն վարչական ռեսուրսի չարաշահման մի շարք դրսևորումների համար: Մասնավորապես՝

* ՎԻՎ օրենսգրքի 40.8-րդ հոդվածով վարչական պատասխանատվություն է սահմանված քարոզչություն իրականացնելու իրավունք չունեցող անձի կողմից նախընտրական քարոզչություն իրականացնելու կամ նախընտրական քարոզչության նպատակով վարչական ռեսուրսը օգտագործելու համար:
* Քրեական օրենսգրքի 149-րդ հոդվածի 2-րդ մասը պատասխանատվություն է նախատեսում պաշտոնեական դիրքն օգտագործելով ընտրական սուբյեկտների լիազորությունները խոչընդոտելու համար,
* Քրեական օրենսգրքի 149.1 հոդվածի 2-րդ մասը՝ պաշտոնեական դիրքն օգտագործելով նախընտրական քարոզչությանը մասնակցելուն կամ նախընտրական քարոզչությանը մասնակցելուց հրաժարվելուն հարկադրելու կամ նախընտրական քարոզչությանը մասնակցելուն խոչընդոտելու համար,
* Քրեական օրենսգրքի 163-րդ հոդվածը՝ հավաք անցկացնելուն կամ դրան մասնակցելուն խոչընդոտելու, հավաքին մասնակցելուն հարկադրելու կամ հավաքին մասնակցելու կամ հավաքին մասնակցելուց հրաժարվելու նպատակով նյութապես շահագրգռելու համար՝ ինչը կատարվել է հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձի կամ հանրային ծառայողի կողմից իր ծառայողական ենթակայության կամ վերահսկողության ներքո գտնվող հանրային ծառայողի կամ պայմանագրային հիմունքներով աշխատող այլ անձի նկատմամբ:
* Քրեական օրենսգրքի 308-րդ և 309-րդ հոդվածներով պատասխանատվություն է նախատեսվում պաշտոնեական լիազորությունները չարաշահելու և պաշտոնեական լիազորություններն անցնելու համար և վարչական ռեսուրսի չարշահման որոշ դեպքեր կարող են ստանալ նման որակում այն պարագայում, երբ պաշտոնատար անձի գործողությունների արդյունքում էական վնաս է պատճառվել անձանց, կազմակերպությունների իրավունքներին ու օրինական շահերին, հասարակության կամ պետության օրինական շահերին (գույքային վնասի դեպքում՝ հանցագործության պահին սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 300-պատիկի (պաշտոնեական լիազորությունների չարաշահման պարագայում) կամ 500-պատիկի (պաշտոնեական լիազորությունների անցման պարագայում) չափով):

**Դիտորդական առաքելության մասին**

«Ականատես» դիտորդական առաքելությունը հիմնադրվել է 2018թ.՝ «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն», «Ժուռնալիստների «Ասպարեզ» ակումբ» ՀԿ-ների, «Ռեստարտ» գիտակրթական հիմնադրամի և «Իրավունքի զարգացման և պաշտպանության» հիմնադրամի կողմից:

ՀՀ-ում տեղի ունեցող Ազգային ժողովի արտահերթ ընտրություններում «Ականատես» դիտորդական նախաձեռնությունը իրականացնում է նախընտրական, քվեարկության օրվա և հետընտրական գործընթացների դիտորդություն։

Առաքելության նպատակն է նպաստել ազատ և արդար ընտրությունների անցկացմանը, ընտրական գործընթացների օրինավորությանը, դրանց նկատմամբ հանրային վերահսկողությանը և բարձրացնել ընտրական գործընթացների հանդեպ հանրային վստահության մակարդակը։

«Ականատեսը» գործում է անկախ՝ պահպանելով անկողմնակալության սկզբունքը և զերծ մնալով այնպիսի գործողություններից, որոնք կարող են մեկնաբանվել որպես աջակցություն, քարոզչություն կամ հակաքարոզչություն ընտրություններին մասնակցող որևէ կուսակցության/կուսակցությունների դաշինքի օգտին կամ դեմ:

[1]https://www.osce.org/odihr/elections/14304, պարբերություն 5․4 և 7․6
[2]CDL-AD(2013)033, պարբերություն 12
[3]CDL-AD(2013)033, պարբերություն 8 և 17
[4]CDL-AD(2013)033, պարբերություն 9
[5]CDL-AD(2013)033, գլուխ VI ևCDL-AD(2016)004, գլուխ II, կետ A
[6]CDL-AD(2013)033, պարբերություն 13
[7]CDL-AD(2016)004, պարբերություն 10
[8]CG31(2016)07final, պարբերություն 10-14
[9]CDL-AD(2013)033, պարբերություն 102 և107
[10]CDL-AD(2013)033, պարբերություն 26, 28 և29