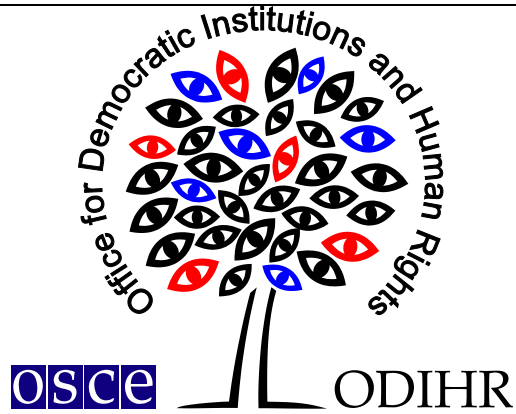


Վարչապա, 11 հոկտեմբեր 2019

Կարծիք թիվ՝ POLIT-ARM/356/2019 [JG]

www.legislationline.org



ԿԱՐԾԻՔ

«ԿՈՒՍԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄԱՍԻՆ» ՀՀ ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ՕՐԵՆՔԻ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

Օրենքի անգլերեն ոչ պաշտոնական թարգմանության հիման վրա

*Սույն Կարծիքը կազմվել է հետևյալ անձանց կողմից ներկայացված կարծիքներից՝
Ֆերնանդո Կազալ Բերտոա (ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ կուսակցությունների հարցերով
փորձագետների հիմնական խումբ),
Լոլիտա Ցիզանե (ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ կուսակցությունների հարցերով փորձագետների
հիմնական խումբ) և
Ռիչարդ Կաց (ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ կուսակցությունների հարցերով փորձագետների
հիմնական խումբ)*

ԵԱՀԿ ժողովրդավարական հաստատությունների և մարդու իրավունքների
գրասենյակ

Ulica Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw

հեռ.՝ +48 22 520 06 00 ֆաքս՝ +48 22 520 0605

*Սույն Կարծիքը հասանելի է նաև հայերենով:
Այնուհանդերձ, միակ պաշտոնական տարբերակ է հանդիսանում փաստաթղթի անգլերեն
տարբերակը:*

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

I. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ	3
II. ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՇՐՋԱՆԱԿ	3
III. ԳՈՐԾԱԴԻՐ ԱՍՓՈՓՈՒՄ	4
IV. ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆՆԵՐ.....	6
1. Կուսակցությունների կանոնակարգերի միջազգային ստանդարտներ	6
2. Ընդհանուր դիտարկումներ.....	8
3. Կուսակցությունների գրանցում.....	8
4. Ներկուսակցական ժողովրդավարություն	9
5. Կուսակցությունների ֆինանսավորում	11
6. Վերահսկողություն	14
4. Պատժամիջոցներ	16
4.1. Կոպիտ խախտում.....	17
4.2. Պատժամիջոցների համաչափություն.....	17
5. Եզրափակիչ դիտարկումներ	19

Հավելված՝ «Կուսակցությունների մասին» Հայաստանի Հանրապետության
սահմանադրական օրենք

«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Կարծիք

I. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

1. 2019թ. սեպտեմբերի 12-ի գրությամբ ՀՀ Ազգային ժողովի պետական-իրավական հարցերի մշտական հանձնաժողովի նախագահը դիմեց ԵԱՀԿ ժողովրդավարական հաստատությունների և մարդու իրավունքների գրասենյակին (այսուհետ՝ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ) խնդրելով կարծիք տրամադրել «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ (այսուհետ՝ Օրենք):
2. 2019թ. սեպտեմբերի 13-ին ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը պատասխանեց այդ դիմումին՝ հաստատելով գրասենյակի պատրաստականությունը տրամադրելու ԵԱՀԿ առջև ստանձնած պարտավորությունների և մարդու իրավունքների միջազգային ստանդարտներին Օրենքի համապատասխանության վերաբերյալ իրավական կարծիք:
3. 2016թ.-ին ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը ժողովրդավարություն օրենքի միջոցով եվրոպական հանձնաժողովի հետ համատեղ արդեն իրականացրել էր Օրենքի ավելի վաղ կազմված նախագծի գնահատում և տրամադրել Համատեղ կարծիք «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի նախագծի (այսուհետ 2016թ.-ի Համատեղ կարծիք) վերաբերյալ:¹
4. Սույն կարծիքը կազմվել է ի պատասխան վերը նշված դիմումի: ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը սույն գնահատումն իրականացրել է իր մանդատի շրջանակներում:

II. ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՇՐՋԱՆԱԿ

5. Սույն Կարծիքի շրջանակը ներառում է միայն Օրենքը, որը ներկայացվել է գնահատման: Լինելով սահմանափակված դրանով՝ Կարծիքը չի հանդիսանում կուսակցություններին վերաբերվող Հայաստանում առկա կանոնակարգումների ողջ իրավական և ինստիտուցիոնալ դաշտի լիարժեք ու համակողմանի գնահատում:
6. Կարծիքը վերհանում է հիմնական խնդիրները և ներկայացնում մտահոգության առարկա հատվածները: Հակիրճ լինելու նպատակով Կարծիքն առավել կենտրոնանում է այն դրույթների վրա, որոնք բարելավման կարիք ունեն, քան Օրենքի դրական ասպեկտների վրա: Կարծիքը կկենտրոնանա այն խնդիրների վրա, որոնք մատնանշվել են 2016թ.-ի Համատեղ կարծիքում և չեն շտկվել ընդունված գնահատման ներկայացված օրենսդրության մեջ: Ներկայացված հանձնարարականները հիմնված են կուսակցությունների մասին կանոնակարգումների միջազգային ստանդարտների և գործելակերպի վրա: Կարծիքն անհրաժեշտության

¹ «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ Համատեղ կարծիք, 12 դեկտեմբեր 2016, հասանելի է հետևյալ հղումով՝ <http://www.legislationline.org/documents/id/20087>:

«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Կարծիք

դեպքում կփորձի նաև ընդգծել տվյալ ոլորտում ԵԱՀԿ այլ մասնակից պետությունների լավ գործելակերպի օրինակներ:

7. Ի հավելումն դրա, համաձայն ՄԱԿ-ի Կանանց նկատմամբ խտրականության բոլոր ձևերի վերացման մասին կոնվենցիայի² (այսուհետ՝ «CEDAW») և ԵԱՀԿ «Գենդերային հավասարության խթանման և ԵԱՀԿ գործունեության մեջ գենդերային հեռանկարների ներառման» 2004թ.-ի գործողությունների ծրագրի՝ Կարծիքը վերլուծում է Օրենքի հնարավոր տարբեր ազդեցությունը կանանց և տղամարդկանց վրա:³
8. Սույն Կարծիքը հիմնվում է Օրենքի անգլերեն ոչ պաշտոնական թարգմանության վրա, որը կցվում է փաստաթղթին որպես Հավելված: Թարգմանությունից կարող են բխել սխալներ: Սույն Կարծիքը առկա է նաև հայերենով: Սակայն փաստաթղթի միակ պաշտոնական տարբերակը մնում է անգլերեն տարբերակը:
9. Հաշվի առնելով վերոգրյալը՝ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը ցանկանում է նշել, որ սույն Կարծիքը չի խանգարում ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ին կազմել լրացուցիչ գրավոր կամ բանավոր հանձնարարականներ կամ մեկնաբանություններ համապատասխան իրավական ակտերի կամ դրան առնչվող ՀՀ օրենսդրության վերաբերյալ, որոնք ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը կարող է ցանկանալ ներկայացնել հետագայում:

III. ԳՈՐԾԱԴԻՐ ԱՄՓՈՓՈՒՄ

10. Նախ և առաջ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը ողջունում է այն, որ ներկայումս Հայաստանում գործող իրավական դաշտը հաշվի է առել 2016թ.-ի Համատեղ կարծիքում նշված մի շարք հանձնարարականներ: Ադեկվատ կիրառման պարագայում Օրենքի բազմաթիվ ասպեկտներ կարող են նպաստել քաղաքական կուսակցությունների առավել մեծ ինքնավարությանը և նրանց միջև խաղաղաշտի հավասարեցմանը: Այնուհանդերձ, ակնհայտ են զգալի թերություններ, մասնավորապես կուսակցությունների ֆինանսների մշտադիտարկման և վերահսկողության ոլորտում, ինչը քաղաքական կուսակցությունների վերաբերյալ ցանկացած գործող օրենսդրական կարգավորման կենսականորեն կարևոր մաս է: Բացի այդ, հարկավոր է

² ՄԱԿ-ի Կանանց նկատմամբ խտրականության բոլոր ձևերի վերացման մասին կոնվենցիա (այսուհետ՝ «CEDAW»), ընդունված Ընդհանուր վեհաժողովի 34/180 բանաձևով՝ 1979թ. դեկտեմբերի 18-ին: Հայաստանի Հանրապետությունն այդ Կոնվենցիային միացել է 1993թ.-ի սեպտեմբերի 13-ին:

³ Տե՛ս՝ թիվ 14/04, MC.DEC/14/04 (2004) որոշմամբ ընդունված Գենդերային հավասարության խթանման ԵԱՀԿ Գործողությունների ծրագրի 32-րդ կետը, հասանելի հետևյալ հղումով՝ <http://www.osce.org/mc/23295?download=true>:

«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Կարծիք

ապահովել, որ Օրենքի խախտումների դեպքում կիրառելի լինի համաչափ պատժամիջոցների ցանկ:

11. Մասնավորապես, և ի հավելումս վերը նշվածի, ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը ներկայացնում է հետևյալ հանձնարարականները Օրենքի հետագա կատարելագործման նպատակով՝
 - A. Փոփոխել Օրենքը՝ ամրագրելով, որ հիմնադիր համագումարին մասնակցող կուսակցության հիմնադիրների ձայների մեծամասնությունը կամ որակյալ մեծամասնությունը բավարար է կուսակցության հիմնադրման համար, և վերացնել կուսակցությունների հիմնադրման և գրանցման մյուս չափազանց ծանր պահանջները, [18-20 կետեր]
 - B. Վերացնել կուսակցության ղեկավար մարմինների և որոշումների կայացման գործընթացի չափազանց մանրամասն կարգավորումը, [21-22 կետեր]
 - C. Ներառել կանանց, հաշմանդամություն ունեցող անձանց և երիտասարդների քաղաքական մասնակցության խթանմանն ուղղված միջոցներ, [28-29 կետեր]
 - D. Էապես ամրապնդել ֆինանսական վերահսկողության համակարգը՝ վերահսկողություն իրականացնող մարմնին օժտելով հստակորեն սահմանված հետաքննական լիազորություններով և մանրամասն նկարագրելով բողոքների ստացման և քննման ընթացակարգը, [30-32 կետեր]
 - E. Պետական ֆինանսավորման հատկացումը պայմանավորել հաշվետվությունների ներկայացման պահանջի պատշաճ կատարումով, ինչպես նաև նախքան պետական միջոցներ ստանալը համապատասխան հաշվապահական հաշվառման և աուդիտի հետ կապված պահանջների պահպանմամբ, [33-34 կետեր]
 - F. Ամրագրել, որ Վերահսկիչ - վերստուգիչ ծառայությունը (ՎՎԾ) պետք է առնվազն ունենա աուդիտ նախաձեռնելու լիազորություն, եթե այն ստանում է արժանահավատ տեղեկություններ կեղծված հաշվետվությունների կամ ֆինանսական այլ լուրջ խախտումների մասին, [կետ 35]
 - G. Փոփոխել Օրենքը այնպես, որ «օրենքի խախտման կոպիտ բնույթ» եզրույթը արտացոլի խախտման ծանրությունը, [կետ 38]
 - H. Ապահովել, որ կիրառելի լինի Օրենքի խախտումներին համաչափ, զսպող և արդյունավետ պատժամիջոցների ցանկ, մասնավորապես հաշվետվությունների ներկայացման և տեղեկատվության հրապարակման պարտավորությունների խախտումների պարագայում [39-42 կետեր] և
 - I. Վերացնել «գործունակության» պահանջը որպես կուսակցության անդամ լինելու նախապայման [կետ 43]:

Սույն Կարծիքում ներառված են նաև լրացուցիչ հանձնարարականներ, մզեցված տեքստով:

IV. ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆՆԵՐ

1. Կուսակցությունների կանոնակարգերի միջազգային ստանդարտներ

12. Սույն Կարծիքը վերլուծում է Կուսակցությունների մասին օրենքը քաղաքականության մեջ կոռուպցիայի կանխարգելման, կուսակցությունների և քարոզարշավների ֆինանսավորման միջազգային ստանդարտների և մասնավորապես Եվրոպայի Խորհրդի, ինչպես նաև ԵԱՀԿ առջև ստանձնած հիմնական պարտավորությունների հետ վերջինիս համապատասխանության տեսանկյունից: Այդ առումով հաշվի է առնվել նաև ԵԱՀԿ մասնակից պետությունների և Եվրոպայի խորհրդի անդամ երկրների լավ պրակտիկան:
13. Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների միջազգային դաշնագրի 22-րդ հոդվածը⁴ և Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին եվրոպական կոնվենցիայի 11-րդ հոդվածը (ՄԻԵԿ)⁵ սահմանում են միավորման ազատության ստանդարտներ, որոնք պաշտպանում են կուսակցությունների՝ որպես միավորման ուրույն տեսակի և դրանց անդամների իրավունքները: ՄԱԿ-ի կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիայի⁶ 7-րդ հոդվածի 3-րդ պարբերության համաձայն՝ «պետություններից յուրաքանչյուրը պարտավորվում է նաև ձեռնարկել պատշաճ օրենսդրական և վարչական միջոցներ՝ սույն կոնվենցիայի նպատակներին համահունչ և ներպետական օրենքների հիմնական սկզբունքներին համապատասխան, ուղղված ընտրովի պետական պաշտոնների թեկնածուների ֆինանսավորման և, հարկ եղած դեպքում, քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորման թափանցիկության բարձրացմանը»: Հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների մասին ՄԱԿ-ի կոնվենցիան (CRPD) սահմանում է հաշմանդամություն ունեցող անձանց քաղաքական մասնակցության վերաբերյալ պարտավորություններ պետությունների համար:⁷ Սույն

⁴ Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների միջազգային դաշնագիր, ընդունված ՄԱԿ-ի Ընդհանուր վեհաժողովի կողմից 2200A (XXI) բանաձևով, 1966թ.-ի դեկտեմբերի 16-ին: Հայաստանը դաշնագրին միացել է 1993թ. հունիսի 23-ին:

⁵ Եվրոպայի խորհրդի Կոնվենցիա Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին. ուժի մեջ է մտել 1953թ.-ի սեպտեմբերի 3-ին: Կոնվենցիան Հայաստանի կողմից վավերացվել է 2004թ. ապրիլի 26-ին:

⁶ ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիա, ընդունված 2003թ.-ի հոկտեմբերի 31-ին՝ վավերացված ՀՀ կողմից 2007թ. մարտի 8-ին, հասանելի է հետևյալ հղումով՝ http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

⁷ ՄԱԿ-ի Կոնվենցիան հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների մասին, 2006թ. դեկտեմբերի 13, ուժի մեջ է մտել 2008թ. մայիսի 3-ին, հասանելի է հետևյալ հղումով՝ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx#12>; Հայաստանն այն վավերացրել է 2010թ. սեպտեմբերի 20-ին (այսուհետ՝ «CRPD»):

**«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ
ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Կարծիք**

Կարծիքը հաշվի է առնում նաև ԵԱՀԿ առջև ստանձնած պարտավորությունները, մասնավորապես միավորման ազատության պաշտպանության հարցում (Կոպենհագենյան փաստաթուղթ, կետ 9.3):⁸ ԵԱՀԿ համատեքստում ուշադրության է արժանանում նաև Նախարարների խորհրդի թիվ 7/09 որոշումը քաղաքական և հանրային կյանքում կանանց մասնակցության վերաբերյալ:⁹

14. Ի հավելումն վերը նշվածի՝ քաղաքական կուսակցությունների օրենսդրական կարգավորումների ոլորտում փափուկ իրավունքի ստանդարտներ կարող են գտնվել նաև ՄԱԿ-ի, Եվրոպայի խորհրդի և ԵԱՀԿ տարբեր մարմինների ու հաստատությունների հանձնարարականներում: ՄԱԿ-ի համատեքստում դրանք ներառում են Մարդու իրավունքների հանձնաժողովի թիվ 25 Ընդհանուր մեկնաբանությունը Պետական գործերը վարելու, Ընտրական և պետական ծառայության մտնելու հավասար իրավունքի մասին:¹⁰ Եվրոպայի Խորհրդի և ԵԱՀԿ համատեքստում կիրառելի են ԵԽ նախարարների կոմիտեի թիվ 2003(4) հանձնարարականը կուսակցությունների և ընտրական քարոզչության ֆինանսավորման ոլորտում կոռուպցիայի կանխարգելման ընդհանուր կանոնների մասին,¹¹ թիվ 2003(3) հանձնարարականը Քաղաքական և հանրային որոշումների կայացման գործընթացում կանանց և տղամարդկանց հավասարակշիռ մասնակցության մասին,¹² ինչպես նաև ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ և Վենետիկի հանձնաժողովի համատեղ Ուղենիշերը քաղաքական կուսակցությունների կանոնակարգերի վերաբերյալ:¹³ Սույն Կարծիքում հղումներ են արվելու նաև ԵԱՀԿ-ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի

⁸ 1990թ. ԵԱՀԿ Կոպենհագենյան փաստաթուղթ (29 հունիսի 1990) 29 ILM 1305, հասանելի է հետևյալ հղումով՝ <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>:

⁹ ԵԱՀԿ նախարարների խորհրդի որոշում թիվ 7/09, 2009թ. դեկտեմբերի 29, Կանանց մասնակցությունը քաղաքական և հանրային կյանքում, հասանելի է հետևյալ հղումով՝ <https://www.osce.org/mc/40710?download=true> (այսուհետ՝ «Նախարարների Խորհրդի Որոշում 7/09»):

¹⁰ ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների հանձնաժողովի թիվ 25 Ընդհանուր մեկնաբանություն, Պետական գործերը վարելու, Ընտրական և պետական ծառայության մտնելու հավասար իրավունք, ՄԱԿ, փաստաթուղթ թիվ CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, հասանելի է հետևյալ հղումով՝ <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>:

¹¹ Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի թիվ 2003(4) հանձնարարականը Քաղաքական կուսակցությունների և ընտրական քարոզչության ֆինանսավորման ոլորտում կոռուպցիայի կանխարգելման կանոնների մասին, հասանելի է հետևյալ հղումով՝ [https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf) (այսուհետ՝ «թիվ 2003(4) հանձնարարական»):

¹² Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի թիվ 2003(3) հանձնարարականը քաղաքական և հանրային որոշումների կայացման գործընթացում կանանց և տղամարդկանց հավասարակշիռ մասնակցության մասին, հասանելի է հետևյալ հղումով՝ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e0848 (այսուհետ՝ «թիվ 2003(3) հանձնարարական»):

¹³ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ և Վենետիկի հանձնաժողովի Քաղաքական կուսակցությունների կանոնակարգերի ուղենիշերը (2010) հասանելի է այս հղումով՝ <http://www.osce.org/odihr/77812> (այսուհետ՝ «Քաղաքական կուսակցությունների կանոնակարգերի ուղենիշեր»):

«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Կարծիք

հանձնաժողովի նախկին կարծիքներին: Բացի այդ, հղում է արվում նաև ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ Ընտրությունների դիտորդական առաքելությունների նախկին զեկույցներին:¹⁴

2. Ընդհանուր դիտարկումներ

15. Օրենքի 2-րդ հոդվածը քաղաքական կուսակցությունը սահմանում է որպես քաղաքացիների միավորում: Ինչպես նշված է 2016թ.-ի Համատեղ կարծիքում,¹⁵ արտասահմանյան քաղաքացիություն ունեցող և քաղաքացիություն չունեցող անձանց քաղաքական կուսակցություններին անդամակցելն ընդհանրապես բացառելն արդարացված չէ, քանի որ նրանց որոշ չափով պետք է թույլատրվի մասնակցել իրենց բնակության երկրի քաղաքական կյանքին, գոնե այնքանով, որքանով նրանք կարող են մասնակցել ընտրություններին:¹⁶ Խորհուրդ է տրվում Օրենքում կատարել համապատասխան փոփոխություն:
16. Նույնկերպ, ինչպես նշված է 2016թ.-ի Համատեղ կարծիքում, խորհուրդ է տրվում քաղաքական կուսակցությունների ազատության սկզբունքը կրկին ներառել 4-րդ հոդվածում, և դրույթում հստակ հիշատակում անել զենդերային հավասարության և ներառականության խթանման մասին, ինչը պետք է նաև վերաբերվի հաշմանդամություն ունեցող անձանց, երիտասարդների և ազգային փոքրամասնությունների քաղաքական մասնակցությանը:

3. Կուսակցությունների գրանցում

17. Համեմատած նախկին օրենսդրության և 2016թ.-ին գնահատված նախագծի հետ՝ գրանցման պահանջներն ազատականացվել են, օրինակ անդամների անհրաժեշտ նախնական թիվը նվազեցվել է 1000-ից 800-ի (Օրենքի հոդված 9, կետ 2) և գրանցման ժամկետները երկարացվել են նոր կուսակցության հիմնադիր համագումարին հաջորդող 3 ամսից մեկ տարի (Օրենքի հոդված 9, կետ 5):
18. Միևնույն ժամանակ Օրենքում դեռ առկա են մի շարք դրույթներ, որոնք չափազանց ծանրացնում են նոր կուսակցությունների հիմնադրման և գրանցման գործընթացը: Օրինակ՝ Օրենքը դեռ սահմանում է պահանջ, որ կանոնադրության և ծրագրի կազմման ու հաստատման, ինչպես նաև

¹⁴ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ ընտրությունների դիտորդական առաքելությունների բոլոր զեկույցները հասանելի են հետևյալ հղումով՝ <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia>:

¹⁵ Թիվ 1 ծանոթագրության մեջ հիշատակված փաստաթուղթ, կետ 18 (2016թ. Համատեղ կարծիք):

¹⁶ Տե՛ս՝ Վենետիկի հանձնաժողով, «Քաղաքական կուսակցությունների մասին օրենսդրության ուղենիշեր և բացատրական զեկույց, որոշ հատուկ խնդիրներ» (15 ապրիլ 2004) CDL-AD (2004)007rev, Ուղենիշեր, կետ «H»:

«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Կարծիք

ղեկավար և վերահսկող մարմինների կազմավորման մասին որոշումներն ընդունվում են հիմնադիր համագումարին մասնակցող 100 հիմնադիրների կողմից միաձայն: (Օրենքի 8-րդ հոդված, կետ 2): Բոլոր հիմնադիրների միաձայնությունը պահանջելու պատճառ չկա, ինչին այդ բոլոր հարցերում հասնելը կարող է դժվար լինել: Խորհուրդ է տրվում, ինչպես նշված է 2016թ.-ի Համատեղ կարծիքում, Օրենքում կատարել փոփոխություն այնպես, որ հիմնադիրների մեծամասնության ձայները բավարար լինեն, կամ որ պահանջվի առնվազն որակյալ մեծամասնության ձայների առկայություն:

19. Նմանապես, խորհուրդ է տրվում վերանայել կուսակցության գրանցման պահին 800 անդամ ունենալու պահանջը: 100 անդամով կուսակցություն հիմնադրելու և մինչև աշխարհագրական ներկայացուցչությամբ 800 անդամի չհասնելը գրանցվելու հնարավորություն չունենալու միջև ժամանակային տարբերությունը կարող է կուսակցությունների համար ստեղծել անհարկի իրավական ծանրություն:
20. Օրենքի 8-րդ հոդվածի 4-րդ կետի համաձայն «Հիմնադիր համագումարի կազմակերպիչները հիմնադիր համագումարի անցկացման օրվանից առնվազն մեկ ամիս առաջ Հայաստանի Հանրապետության հրապարակային ծանուցումների պաշտոնական ինտերնետային կայքում հրապարակում են կուսակցության հիմնադիր համագումարի անցկացման ժամանակի և վայրի մասին ծանուցում, ինչպես նաև կուսակցության կանոնադրության և ծրագրի նախագծերի հիմնական դրույթները»: Այս դրույթը կարծես անհամաչափ միջամտություն է կուսակցությունների ներքին կանոններին: Մինչ կուսակցությունների գործունեության, գործընթացների և նպատակների թափանցիկությունը կարևոր է, այս դրույթը ներմուծում է անհամաչափ սահմանափակում, որը կարող է խոչընդոտել կուսակցության արագ գրանցմանը և պետք է վերացվի: Բացի այդ, հիմնադիր համագումարն ինքնին կարող է օգտագործվել մասնակցային գործընթացի միջոցով ծրագրի և այլ կուսակցական փաստաթղթերի մշակման համար, ինչը համագումարի անցկացումից առաջ այդ փաստաթղթերի հրապարակման պահանջը որոշ դեպքերում կարող է դարձնել անտրամաբանական: Ի վերջո, 8-րդ հոդվածի 4-րդ կետով և 9-րդ հոդվածի 7-րդ կետով սահմանված՝ կուսակցության փաստաթղթերը համապատասխանաբար երկրի հրապարակային ծանուցումների և Արդարադատության նախարարության պաշտոնական ինտերնետային կայքերում հրապարակելու պահանջները չափազանցված են և կուսակցության փաստաթղթերը տվյալ կուսակցության սեփական կայքէջում հրապարակելը պետք է ընդհանուր առմամբ դիտվի որպես բավարար:

4. Ներկուսակցական ժողովրդավարություն

21. Մինչ, պայմանավորված ժողովրդավարական երկրում կուսակցությունների կարևոր դերով, վերջիններիս ներքին գործունեության որոշ

«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Կարծիք

կանոնակարգումներ կարող են անհրաժեշտ համարվել ժողովրդավարական հասարակությունում կուսակցությունների պատշաճ գործունեության երաշխավորման տեսանկյունից, «գրանցման էական պահանջները և գրանցման ընթացակարգային քայլերը պետք է լինեն ողջամիտ: Այնտեղ, որտեղ առկա են գրանցման այդպիսի պահանջներ, դրանք պետք է սահմանվեն խնամքով, ժողովրդավարական հասարակության մեջ անհրաժեշտ օրինական նպատակների հասնելու համար¹⁷ և չպետք է անհարկի միջամտեն կուսակցությունների, որպես ազատ միավորումների՝ իրենց ներքին գործերը կառավարելու իրավունքին:¹⁸ Որոշ ԵԱՀԿ մասնակից պետություններ պահանջում են կուսակցությունների սահմանադրությունների կամ կանոնադրությունների հրապարակում՝ ապահովելու, որ անդամները տեղյակ լինեն իրենց իրավունքներին ու պարտականություններին: Սակայն սահմանադրությունների կամ կանոնադրությունների մշակման գործընթացները չպետք է կարգավորվեն չափազանց խիստ և մանրակրկիտ կերպով: Ցանկալի է, որ սահմանադրությունները կամ կանոնադրությունները շտկման ներքին ուղիների հնարավորություն ընձեռեն այն անդամներին, ովքեր կկարծեն, որ կուսակցության սահմանադրությունը խախտվել է: Երբ օրենքը թույլ է տալիս դիմել քաղաքացիական դատարաններ, բողոքարկման այդ հնարավորությունը պետք է ընձեռվի միայն շտկման ներքին միջոցների սպառումից հետո,¹⁹ և միայն բացառիկ հանգամանքներում, ինչպես օրինակ ուղղակի խտրականության կամ իրավունքի գերակայության հիմնարար սկզբունքների խախտումների դեպքերում՝ միննույն ժամանակ ապահովելով միավորումների և արտահայտման ազատության հիմնարար իրավունքների արդյունավետ պաշտպանություն:²⁰

22. Մինչ դրական է գնահատվում այն, որ նախագծի մշակողները փորձել են ինչ-որ կերպ թեթևացնել կուսակցությունների բեռը՝ օրինակ երկու տարին մեկ կուսակցության համագումար անցկացնելու պահանջը փոխելով յուրաքանչյուր չորս տարին մեկ այն անցկացնելուն, կամ վերացնելով այն պահանջը, ըստ որի կուսակցության ծրագիրը պետք է սահմանի, թե ինչպես իրականացնել կուսակցության նպատակներն ու խնդիրները, **Օրենքի 17-րդ և 18-րդ հոդվածները կուսակցության համագումարի ընթացքում ղեկավար մարմինների և որոշումների կայացման գործընթացի վերաբերյալ մնում են չափազանց մանրամասն և գերկարգավորում են որոշ ներքին գործընթացներ, որոնք պետք է թողնվեին կուսակցությունների ներքին ղեկավար կազմի և**

¹⁷ Թիվ 13 ծանոթագրության մեջ հիշատակված փաստաթուղթ, կետ 66 (Քաղաքական կուսակցությունների կանոնակարգերի ուղեկիշեր):

¹⁸ Նույն տեղում, կետ 97:

¹⁹ Նույն տեղում, կետ 112:

²⁰ Նույն տեղում, կետ 229:

անդամների հայեցողությանը:²¹ Կարիք չկա Պետության կողմից որոշ այսպիսի գործընթացներ մանրամասն կարգավորել: Մասնավորապես մշտապես գործող ղեկավար մարմնի ղեկավարի ընտրությունը (Օրենքի 17-րդ հոդվածի կետ 3 (3)) կարող է կատարվել շատ տարբեր եղանակներով (ինչպես օրինակ խորհրդարանական խմբակցություն, անդամներ, խառը մեթոդներ և այլն) և պետք է թողնվի կուսակցության հայեցողությանը:

5. Կուսակցությունների ֆինանսավորում

23. Օրենքը մեղմացրել է նախկին օրենքի նախագծի որոշ թերություններ՝ օրինակ 24-րդ հոդվածի 1-ին կետում որպես նվիրատվության տեսակներ ներառելով փոխառությունները, վարկերը և պարտավորությունները, կամ 23-րդ հոդվածի 3-րդ կետում ներմուծելով անդամավճարի առավելագույն չափ, որպեսզի չառաջանան այնպիսի բացեր, որով կարելի լինի շրջանցել նվիրատվությունների սահմանները:
24. Համաձայն ԵԽ նախարարների կոմիտեի (2003)4 հանձնարարականի 2-րդ հոդվածի, քաղաքական կուսակցությանը արվող նվիրատվությունը «կուսակցությանը առավելություն տալուն միտված տնտեսական կամ այլ բնույթի ցանկացած կանխամտածված գործողություն է», որի մեջ մտնում են բնօրինակ նվիրատվությունները՝ ներառյալ անշարժ գույքի տեսքով:²² 24-րդ հոդվածի 2-րդ կետը կարգավորում է դրամային նվիրատվությունների առավելագույն չափը, իսկ 3-րդ կետը վերաբերում է գույքին: Երկու հոդվածներն էլ սահմանում են դրամական և անշարժ գույքի տեսքով նվիրատվությունների առավելագույն չափ, որոնք ողջամիտ են թվում և համահունչ են միջազգային գործելակերպին: **Սակայն, օրենքը բավականաչափ հստակ չէ այն հարցում, թե արդյոք նվիրատուների համար առկա է նվազագույն տարիք, թե՞ անչափահասներին ևս թույլատրվում է նվիրատվություն կատարել քաղաքական կուսակցություններին, ինչը կարող է օրենքի բաց ստեղծել անհատական նվիրատվությունների սահմանաչափերը շրջանցելու համար:**
25. Օրենքում չկան դրույթներ ուղղված կանանց, հաշմանդամություն ունեցող անձանց և երիտասարդների քաղաքական մասնակցության խթանմանը:
26. Կուսակցության ներսում երիտասարդական կազմակերպությունների ստեղծումը թույլատրելը համահունչ է միջազգային գործելակերպին: Այդ համատեքստում կարևոր է ապահովել, որ 18 տարին չլրացած անձինք կարողանան մասնակցություն ունենալ՝ չնայած կուսակցություններին անդամակցելու իրավական տարիքային սահմանի, որը սահմանված է Օրենքի 12-րդ հոդվածի 2-րդ կետում: Ուստի օրենսդիրը կարող է դիտարկել

²¹ Թիվ 1 ծանոթագրության մեջ հիշատակված փաստաթուղթ, կետ 34 (2016թ. Համատեղ կարծիք):

²² Թիվ 11 ծանոթագրության մեջ հիշատակված փաստաթուղթ (Թիվ 2003(4) հանձնարարական):

կուսակցությունների ներքին երիտասարդական կազմակերպությունների մասին Օրենքում հիշատակում անելու հնարավորությունը:

27. Նույն կերպ՝ կանանց համար քաղաքական ֆինանսավորումը մնում է վերջիններիս քաղաքականություն մտնելու մեծագույն արգելապատնեշներից մեկը: Այդ պատճառով օրենսդիրը կարող է դիտարկել կուսակցությունների ներսում հատուկ կանանց թևեր նախատեսելու հնարավորություն:²³ Բացի այդ, պետք է դիտարկել ժամանակավոր հատուկ միջոցառումների սահմանման հնարավորությունը, որոնք կկապեն որոշակի պետական միջոցների տրամադրումը կանանց ներկայացվածության հետ:²⁴ Որոշակի պետական միջոցներ կարող են նաև հատկացվել գենդերային հավասարության նախաձեռնություններին, ինչպես օրինակ կին քաղաքական գործիչների վերապատրաստումներին, կանանց կարողությունների հզորացման ծրագրերին և ուղղվել կանանց թևի գործունեության աջակցմանը: Այդ նախաձեռնությունները համահունչ են զարգացող գործելակերպի և միջազգային ստանդարտների հետ, ինչպիսիք են օրինակ CEDAW-ն²⁵, Պեկինի հռչակագիրն ու Գործողությունների ծրագիրը²⁶, ԵԽ նախարարների կոմիտեի Rec(2003)3 հանձնարարականը²⁷, ինչպես նաև նախարարների խորհրդի թիվ 7/09 որոշումը:²⁸
28. Բացի այդ, համաձայն մեկ այլ զարգացող միջազգային թրենդի՝ պետական միջոցները կարող են օգտագործվել նաև հաշմանդամություն ունեցող անձանց մասնակցությունը քաղաքական կյանքին խթանելու համար՝ CRPD-ին համահունչ:²⁹ Համաձայն այդ կոնվենցիայի 29-րդ հոդվածի՝ պետությունները պարտավորվում են «ապահովել, որ հաշմանդամություն ունեցող անձինք կարողանան լիարժեք և արդյունավետ կերպով մասնակցել քաղաքական և հանրային կյանքին մյուսների հետ հավասար հիմունքներով՝ ուղղակիորեն, կամ ազատորեն ընտրված ներկայացուցիչների միջոցով, ներառյալ հաշմանդամություն ունեցող անձանց ընտրելու և ընտրվելու իրավունքն ու հնարավորությունը»: Մատչելիությունն ու ներկայացվածությունն ապահովող տարբեր միջոցառումների միջոցով պետությունները նաև պարտավորվում են ապահովել հաշմանդամություն ունեցող անձանց մասնակցությունը «քաղաքական կուսակցությունների գործունեությանն ու կառավարմանը» (CRPD-ի 29-րդ հոդված, կետ (b) (i)) Համապատասխանաբար՝ օրենսդրությունը պետք է ապահովի, որ հաշմանդամություն ունեցող անձինք կարողանան մասնակցել քաղաքական

²³ Թիվ 1 ծանոթագրության մեջ հիշատակված փաստաթուղթ, կետ 37 (2016թ. Համատեղ կարծիք).

²⁴ Նույն տեղում:

²⁵ Թիվ 2 ծանոթագրության մեջ հիշատակված փաստաթուղթ (CEDAW):

²⁶ Կանանց հարցերով համաշխարհային չորրորդ խորհրդածողով «Պեկինի հռչակագիրն ու գործողությունների ծրագիրը» (17 հոկտեմբեր 1995) UN Doc A/CONF.177/20, 4:

²⁷ *Տե՛ս՝ ծանոթագրություն 12* (Թիվ 2002(3) հանձնարարական):

²⁸ *Տե՛ս՝ ծանոթագրություն 9* (Նախարարների խորհրդի թիվ 7/09 որոշում):

²⁹ *Տե՛ս՝ ծանոթագրություն 7* (CRPD):

«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Կարծիք

կյանքին՝ այդ թվում քաղաքական կուսակցություններում ներգրավվելու միջոցով: Պետական միջոցներ կարող են նաև հատկացվել հաշմանդամություն ունեցող անձանց քաղաքական կյանքին մասնակցությունը խթանելուն ուղղված նախաձեռնություններին: Դա կարող է ներառել քարոզչական նյութերը մատչելի ձևաչափով հասանելի դարձնելու կամ հաշմանդամություն ունեցող թեկնածուներին ֆինանսական օժանդակություն տրամադրելու նպատակով հատկացվող պետական ֆինանսավորումը:³⁰

29. Ողջունելի է, որի Օրենքի 27-րդ հոդվածի 2-րդ կետով նախատեսվում է կուսակցությունների կողմից ֆինանսական միջոցների աղբյուրների և ծախսերի մասին հաշվետվությունների հրապարակում: Սակայն, նախընտրելի կլիներ հստակեցնել, թե կոնկրետ որտեղ պետք է հրապարակվեն հաշվետվությունները, քանզի Օրենքը ներկայումս նշում է, որ դրանք պետք է հրապարակվեն զանգվածային լրատվության միջոցներով (ի հավելումն «Հայաստանի Հանրապետության հրապարակային ծանուցումների պաշտոնական ինտերնետային կայքում սահմանված կարգով հրապարակելու» պահանջի): Լայն ծածկույթ ստանալու և քաղաքական կուսակցությունների համար հրապարակման պահանջի հարցում հստակություն մտցնելու նպատակով, **խորհուրդ է տրվում լրացնել Օրենքը՝ ներառելով մանրանմաններ ՁԼՄ տեսակի մասին (առցանց, թե անցանց), որտեղ պետք է հրապարակվեն հաշվետվությունները, և հստակեցնել, որ հրապարակումը պետք է մնա հասանելի որոշակի ժամանակահատվածում և պետք է լինի հեշտ որոնելի և մատչելի ձևաչափով:**³¹

³⁰ Տե՛ս նաև՝ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Հաշմանդամություն ունեցող անձանց քաղաքական մասնակցության խթանման ուղենիշեր (15 մարտ 2019թ.) օր.՝ էջ 51-52, 79, 97, հասանելի է հետևյալ հղումով՝ <https://www.osce.org/odihr/414344?download=true>.

³¹ Տե՛ս նաև՝ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Կարծիքը Իսպանիայում քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորումը կարգավորող օրենքների վերաբերյալ (30 հոկտեմբեր 2017թ.), կետ 55, հղում՝ https://www.legislationline.org/download/action/download/id/7479/file/310_POLIT_ESP_30October2017, ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Կարծիքը Ուկրաինայի՝ կուսակցությունների և ընտրական քարոզարշավների ֆինանսավորման թափանցիկությանը վերաբերվող որոշ օրենսդրական ակտերի փոփոխությունների նախագծի վերաբերյալ (14 սեպտեմբեր 2014թ.), կետ 25, հղում՝ https://www.legislationline.org/download/id/5600/file/258_POLIT_UKR_11Sep%202014_en.pdf, ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի Համատեղ կարծիքը Մալթայում կուսակցությունների կազմավորումը, ներքին կառուցվածքը, գործունեությունն ու ֆինանսավորումը, ինչպես նաև ընտրություններում նրանց մասնակցությունը կարգավորող ակտի նախագծի վերաբերյալ (14 հոկտեմբեր 2014թ.), կետ 38, հղում՝ <http://www.legislationline.org/documents/id/19359>, և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի Համատեղ կարծիքը Ուկրաինայի՝ քաղաքական կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարին վերաբերվող որոշ իրավական ակտերի նախագծերի մասին (26 հոկտեմբեր 2015թ.), կետ 60, հղում՝ <http://www.legislationline.org/documents/id/19868>:

6. Վերահսկողություն

30. Ինչպես նշված է թիվ 2003(4) հանձնարարականի 14-րդ հոդվածում, «պետությունները պարտավորվում են ապահովել քաղաքական կուսակցությունների և քարոզարշավների ֆինանսավորման անկախ մշտադիտարկում: Անկախ մշտադիտարկումը պետք է ներառի կուսակցությունների հաշիվների և ընտրական քարոզարշավներում ներգրավված միջոցների ծախսերի վերահսկողություն, ինչպես նաև դրանց ներկայացում և հրապարակում»:³²
31. Օրենքի 8-րդ Գլուխը, որ վերաբերում է կուսակցությունների վերահսկողությանը, բաղկացած է միայն մեկ՝ 30-րդ հոդվածից, մինչ կուսակցությունների հաշվետվության պարտավորությունները և այդ հաշվետվությունների աուդիտի առանձնահատկությունները նկարագրված են Օրենքի 6-րդ Գլխում՝ 27-28-րդ հոդվածներում: Մինչ ՎՎԾ կազմի և մանդատի որոշ մանրամասներ կարգավորված են Ընտրական օրենսգրքի 29-րդ հոդվածով, և ԿԸՀ որոշումների բողոքարկման գործընթացը ներկայացված է Ընտրական օրենսգրքում, պակասում են բազմաթիվ մանրամասներ, որոնք պետք է կարգավորված լինեն, երբ խոսքը վերաբերվում է կուսակցությունների գործունեության վերահսկողությանը: Օրենսդրությունը պետք է սահմանի այդ մարմնի անդամների նշանակման կարգը, հստակ սահմանագծի վերջիններիս լիազորություններն ու գործունեությունը, ինչպես նաև նշի խախտումների տեսակներն ու չափը, որոնց դեպքում պահանջվում է պատժամիջոցի կիրառում (տե՛ս ստորև՝ 37-42 կետեր),³³
32. Օրենսդրությունը պետք է ներառի ուղենիշեր այն մասին, թե ինչպես է իրավական խախտումը հայտնի դառնում վերահսկողական մարմիններին, ինչպիսի հետաքննական լիազորություններով են օժտված այդպիսի մարմինները և սահմանի կիրառելի պատժամիջոցների ցանկը: Ընդհանուր առմամբ օրենսդրությունը վերահսկող մարմիններին պետք է օժտի հնարավոր խախտումները հետաքննելու և հետապնդելու կարողությամբ: Մինչ Ընտրական օրենսգրքի 29-րդ հոդվածի 6-րդ մասը սահմանում է ՎՎԾ-ի լիազորությունները ու նաև նշում է, որ ՎՎԾ-ն իրավասություն ունի իր մշտադիտարկման գործառույթների համար «ստանալ» տեղեկանքներ և տեղեկություններ բանկերից, կուսակցություններից և ապրանքներ մատակարարող, ծառայություններ մատուցող կամ աշխատանքներ կատարող այլ կազմակերպություններից, անհասկանալի է, թե մինչև ուր են հասնում ՎՎԾ-ի հետաքննական լիազորությունները: Առանց այդ հետաքննական լիազորությունների, հավանական չէ, որ նման մարմիններն ունակ կլինեն արդյունավետ կերպով իրարկանացնել իրենց մանդատը:³⁴

³² Փաստաթուղթը հիշատակված է 11-րդ ծանոթագրությունում (թիվ 2003(4) Հանձնարարական):

³³ Փաստաթուղթը հիշատակված է 13-րդ ծանոթագրությունում, կետ 213 (Քաղաքական կուսակցությունների կանոնակարգերի ուղենիշեր):

³⁴ Նույն տեղում՝ կետ 220:

Բացի այդ, 29-րդ հոդվածի 6-րդ մասը ՎՎԾ-ին չի լիազորում տեղեկություններ ստանալ այլ հանրային կազմակերպություններից ու հաստատություններից, որոնք կարող են ունենալ ՎՎԾ-ի աուդիտի համար օգտակար տեղեկություններ: Այդ խնդիրները պետք է ուղղվեն՝ Օրենքում հստակ նշելով, որ ՎՎԾ-ն ունի հետաքննական լիազորություններ և հստակ սահմանելով դրանք, ներառյալ նշելով ժամկետներ, որոնց շրջանակներում կազմակերպությունները պետք է արձագանքեն ՎՎԾ դիմումներին: Ի հավելումս դրա՝ հստակ պետք է սահմանվի ՎՎԾ-ի կողմից բողոքների ստանալու և դրանք հետաքննելու ընթացակարգը:

33. Ընդհանուր առմամբ պետական ֆինանսավորման շրջանակը բավարար կերպով կապված չէ թափանցիկության և հաշվետվությունների ներկայացման պահանջների հետ, ինչը հանգեցնում է մի կողմից 5-րդ Գլխի, իսկ մյուս կողմից 6-րդ, 8-րդ և 9-րդ Գլուխների միջև անհամապատասխանությունների: Համաձայն Օրենքի 27-րդ հոդվածի՝ կուսակցություններն իրենց մուտքերի ու ծախսերի վերաբերյալ հրապարակում են տարեկան հաշվետվություններ և պարտավոր են իրազեկել Կենտրոնական Ընտրական հանձնաժողովին դրանց հրապարակման մասին: Բացի այդ, համաձայն 28-րդ հոդվածի՝ այն կուսակցությունները, որոնց ակտիվների արժեքը գերազանցում է օրենքով սահմանված նվազագույն աշխատավարձի տասնհազարապատիկը պետք է ենթարկվեն աուդիտի նախքան իրենց հաշվետվությունների հրապարակումը, և, ըստ 28-րդ հոդվածի 3-րդ կետի՝ «Սույն օրենքով սահմանված կարգով պետական բյուջեից ֆինանսավորում ստացած կուսակցությունները պարտավոր են հաշվետվությունները հրապարակել միայն աուդիտի ենթարկվելուց հետո՝ աուդիտորական եզրակացության հետ, եթե պետական բյուջեից ֆինանսավորումը հաշվետու տարում գերազանցել է նվազագույն աշխատավարձի երեքհազարապատիկը»: Այնուհանդերձ, այդ հաշվետվության պարտավորությունները անմիջականորեն կապված չեն պետական միջոցների տրամադրման հետ, և պայմանավորված չեն կուսակցության հաշվետվություն ներկայացնելու պարտավորության պատշաճ և սահմանված ժամկետներում կատարումով, և ոչ պատշաճ ներկայացված կամ չներկայացված հաշվետվությունների դեպքում առկա չէ պետական ֆինանսավորման կասեցման հնարավորություն:

34. Քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորումը՝ մասնավորապես պետական միջոցների տրամադրումը, պետք է ուղեկցվի պետական հատուկ մարմինների կողմից կուսակցությունների հաշիվների ստուգմամբ, և պետական միջոցները կարող են հատկացվել միայն երբ կուսակցությունը լիովին կատարել է իր հաշվետվության, տեղեկատվության հրապարակման և աուդիտի պարտավորությունները:³⁵ Մուտքերի և ծախսերի՝ ներառյալ մասնավոր աղբյուրներից արվողների մշտադիտարկումն անհրաժեշտ է

³⁵ Նույն տեղում, կետ 189:

քաղաքական կուսակցությունների բարեվարքությունը, հարուստ անհատներից վերջիններիս անկախությունը և քաղաքական կոռուպցիայի զերծ լինելն ապահովելու համար: Քաղաքական կուսակցությունների մշտադիտարկումն էական նշանակություն ունի նաև կուսակցությունների ոլորտը կարգավորող օրենքների և կանոնների խախտումների դեպքում կիրառվող պատժամիջոցների համաչափության, զսպող բնույթի և արդյունավետության տեսանկյունից:³⁶ Խորհուրդ է տրվում պետական միջոցների հատկացումը պայմանավորել հաշվետվությունների ներկայացման պարտավորությունների պատշաճ կատարմամբ, ինչպես նաև, նախքան պետական միջոցների ստանալը համապատասխան հաշվապահական հաշվառման և աուդիտի պահանջների բավարարմամբ:³⁷ Ի հավելումն դրա՝ Օրենքի 28-րդ հոդվածի 3-րդ կետով սահմանված հաշվետվության պահանջը պետք է տարածվի պետական ֆինանսավորում ստացող բոլոր քաղաքական կուսակցությունների վրա:

35. Բացի այդ, ու թեպետ նկարագրված են այն նպատակները և ոչ խտրական ընթացակարգային ստանդարտները, որոնք սահմանում են, թե ինչպես և ինչ հիմքերով են ընտրվում աուդիտի ենթարկվելիք կուսակցությունները, ինչը կարևոր է, Օրենքը պետք է նաև հստակեցնի, որ ՎՎԾ-ն պետք է առնվազն ունենա աուդիտ նախաձեռնելու լիազորություն, եթե այն ստանում է արժանահավատ տեղեկություններ կեղծված հաշվետվությունների կամ այլ լուրջ ֆինանսական խախտումների վերաբերյալ:
36. Բացի այդ՝ կարգավորող մարմնի պատշաճ գործունեության ապահովմանն ուղղված համարժեք ֆինանսավորումը նույնպես անհրաժեշտ է: Ինչպես նշված է 2018թ. ԺՀՄԻԳ-ի ընտրությունների դիտորդական առաքելության վերջնական զեկույցում՝ «Օրենսդիրն ու ԿԸՀ-ն պետք է հստակ սահմանեն ՎՎԾ-ի ֆինանսական վերահսկողության մանդատը և վերջինիս տրամադրեն անհրաժեշտ միջոցներ և մարդկային ռեսուրսներ ապահովելու, որ ՎՎԾ-ն իրականացնի քարոզարշավի ֆինանսավորման պատշաճ վերահսկողություն»³⁸

4. Պատժամիջոցներ

37. 9-րդ Գլուխը վերաբերում է այն պատժամիջոցներին, որոնց ենթարկվում են քաղաքական կուսակցությունները Օրենքի «կուպիտ խախտումների» (Հոդված 32, կետ 1 (1)) կամ երկու անգամ անընդմեջ ընտրություններին չմասնակցելու համար (հոդված 32, կետ 1 (2)): Այնուհանդերձ, Օրենքում հստակորեն նշված

³⁶ Տե՛ս՝ ծանոթագրություն 11, հավելված, հոդված 16 (Հանձնարարական 2003(4)):

³⁷ Տե՛ս՝ ծանոթագրություն 13, կետ 192 (Քաղաքական կուսակցությունների կանոնակարգերի ուղենիշեր):

³⁸ ԺՀՄԻԳ-ի ընտրությունների դիտորդական առաքելության վերջնական զեկույց, ՀՀ ԱԺ 2018թ. դեկտեմբերի 9-ի արտահերթ ընտրություններ, Հանձնարարական թիվ 14, հասանելի է հետևյալ հղումով՝ <https://www.osce.org/odihr/elections/armenia/413555?download=true>:

«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Կարծիք

պատժամիջոցներն են միայն կուսակցության գործունեության կասեցումը և արգելումը:

4.1. Կոպիտ խախտում

38. Օրենքը 32-րդ հոդվածի 2-րդ կետում «կոպիտ խախտումը» սահմանում է, որպես « (1) կուսակցության կողմից նվիրատվությունների տնօրինման կամ կուսակցության տարեկան հաշվետվությունների հրապարակման կամ օրենքով սահմանված փաստաթղթերը տրամադրելու՝ օրենքով սահմանված կարգը խախտելը և Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքով նախատեսված կարգով պատասխանատվության ենթարկվելուց հետո՝ երեսնօրյա ժամկետում, խախտումը չվերացնելը կամ կուսակցության հիմնադրման կամ պետական գրանցման ժամանակ օրենքի այնպիսի խախտում թույլ տալը, որը, եթե հայտնի լիներ պետական գրանցման պահին, կուսակցությունը չէր գրանցվի»: Ինչպես նշված է 2016թ. Համատեղ կարծիքում, այս սահմանումը հստակ չէ և վերաբերում է բազմաթիվ գործողությունների՝ առանց տարբերակում մտցնելու թեթև և ավելի մեծ ծանրության գործողությունների միջև:³⁹ Ինչպես արդեն նշվել է «քաղաքական կուսակցության գործունեության կասեցումը առանձնահատուկ ինվազիվ և ծայրահեղ միջոց է և պետք է կիրառվի միայն ամենաձանր դեպքերում, որտեղ առկա են նվիրատվությունների կամ հաշվետվությունների ներկայացման կանոնների առանձնապես ծանր խախտումներ, եթե այլ պակաս ինվազիվ մեթոդներն արդյունավետ չեն եղել»:⁴⁰ Ուստի ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը առաջարկում է, որ **32-րդ հոդվածում «օրենքի խախտման կոպիտ բնույթ» եզրույթը պետք է արտացոլի խախտման ծանրությունը՝ միևնույն ժամանակ պատշաճ կերպով հաշվի առնելով համաչափության սկզբունքը**, ինչպես նշված է ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի՝ Ընտրական օրենսգրքի վերաբերյալ երկրորդ համատեղ կարծիքում:⁴¹»:

4.2. Պատժամիջոցների համաչափություն

39. Օրենքի պահանջները կարող են արդյունավետ լինել միայն եթե ուղեկցվում են այդ պահանջների չկատարման դեպքում սահմանվող արդյունավետ պատժամիջոցներով: Թիվ (2003)4 հանձնարարականի 16-րդ հոդվածն ընդգծում է «արդյունավետ, համաչափ և զսպող» պատժամիջոցների անհրաժեշտությունը կուսակցությունների և քարոզարշավների ֆինանսավորման կանոնների խախտումների համար: Պատժամիջոցները

³⁹ Տե՛ս՝ ծանոթագրություն 1, կետ 51 (2016թ. Համատեղ կարծիք):

⁴⁰ Նույն տեղում:

⁴¹ Նույն տեղում, տե՛ս նաև՝ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի երկրորդ Համատեղ կարծիքը ընտրական օրենսգրքի վերաբերյալ (13 հոկտեմբեր 2016) 54-56 կետեր, հասանելի հետևյալ հղումով՝ <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia/275511?download=true>:

միշտ պետք է համապատասխան լինեն համաչափության սկզբունքին: Նախքան ցանկացած պատժամիջոցի սահմանումը, կարգավորող մարմինը պետք է ուշադրությամբ դիտարկի պատժամիջոցի նպատակը՝ հավասարակշռելով այն քաղաքական բազմակարծության և պաշտպանված իրավունքների իրացման վրա ունեցած ցանկացած հնարավոր վնասող ազդեցությամբ: Պատժամիջոցներ կիրառելիս հանրությունը պետք է իրազեկված լինի իրավախախտման հետ առնչվող փաստերի և կուսակցության նկատմամբ կիրառվող կոնկրետ պատժամիջոցի մասին:⁴²

40. Մասնավորապես ինչ վերաբերվում է հաշվետվությունների ներկայացման պահանջներին, Օրենքը չի նախատեսում համաչափ և աստիճանաբար խստացող պատժամիջոցներ՝ տույժերից մինչև որոշակի սահմանված ժամկետով պետական ֆինանսավորման կասեցում կամ դադարեցում և մինչև քրեական պատժի հնարավորություն: Մինչ Հայաստանի համատեքստում համապատասխան պատժամիջոցները կարող են նկարագրված լինել օրենսդրական այլ ակտերում և ոչ անպայմանորեն հիշատակված լինել Օրենքում, նախընտրելի է, որ արտաքին օրենսդրությանը հղում արվի՝ ապահովելու, որ Օրենքում թվարկված բոլոր խախտումների համար իրոք առկա են համաչափ, արդյունավետ և զսպող պատժամիջոցներ: Այս ամենին զուգահեռ կարևոր է նաև մտապահել, որ կուսակցությունների կողմից միջոցների ոչ պատշաճ ձեռք բերման կամ օգտագործման դեպքերում ընդհանուր առմամբ նախընտրելի պատասխան են հանդիսանում վարչական պատժամիջոցները կամ տույժերը, կամ այլ պատժամիջոցները, ինչպիսիք են օրինակ պետական ֆինանսավորման կամ այլ տեսակի աջակցության ժամանակավոր կասեցումը: Քրեական պատիժներ պետք է կիրառվեն միայն ֆինանսական կարգավորումների լուրջ խախտումների դեպքերում, որոնք խաթարում են հանրային հաշվետվողականությունը: Պատժամիջոցները պետք է լինեն համաչափ և ունենան որոշակի ճկունություն՝ կախված հանցանքի ծանրության չափից:
41. Պատժամիջոցները պետք է սահմանվեն կոնկրետ խախտման տեսակին համարժեք կերպով, և օրենքը պետք է առանձնապես հստակ լինի այն հարցում, թե ինչպիսի պատժամիջոցների է հանգեցնում հաշվետվությունների ներկայացման և տեղեկատվության հրապարակման պարտավորությունների վերաբերյալ ֆինանսական դրույթների խախտումը: Համաձայն ԺՀՄԻԳ-ի և Վենետիկի հանձնաժողովի Քաղաքական կուսակցությունների վերաբերյալ ուղենիշերի՝ խստացող կարգով կազմված հնարավոր պատժամիջոցների ցանկը, ներպետական համատեքստում կիրառելիության չափով, պետք է ներառի.

⁴² Թիվ 13 ծանոթագրության մեջ նշված փաստաթուղթ, կետ 227 (Քաղաքական կուսակցությունների կանոնակարգերի ուղենիշեր):

«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Կարծիք

- վարչական տույժեր, որոնց չափը պետք է սահմանվի խախտման տեսակին համապատասխան՝ ներառյալ խախտման կրկնվող բնույթ ունենալու հանգամանքը,
- Պետական ֆինանսավորման և այլ տեսակի աջակության մասնակի կամ ամբողջական դադարեցում որոշակի սահմանված ժամկետով,
- Պետական ֆինանսավորում ստանալու անթույլատրելիություն որոշակի սահմանված ժամկետով,
- Քարոզարշավի ծախսերի փոխհատուցման մասնակի կամ ամբողջական դադարեցում,
- Կուսակցության կողմից նախկինում ստացված, կամ վերջինիս փոխանցված ֆինանսական աջակցության հետգանձում պետական բյուջե,
- Ընտրություններին թեկնածուներ առաջադրելու արգելք որոշակի սահմանված ժամկետով,
- Զգալի խախտումների դեպքերում, քրեական պատասխանատվության կիրառում կուսակցության՝ խախտման (խախտումների) համար պատասխանատու անդամների նկատմամբ,
- Թեկնածուի որևէ պաշտոնում ընտրության չեղարկում, բայց միայն դատարանի որոշումով՝ համապատասխան պատշաճ իրավական գործընթացի արդյունքում ու միայն եթե իրավախախտումը կարող է ազդած լինել ընտրությունների արդյունքների վրա, և
- Կուսակցության գրանցման անվավեր ճանաչում, պետական ֆինանսավորման և այլ տեսակի աջակցության մասնակի կամ ամբողջական դադարեցում որոշակի սահմանված ժամկետով:⁴³

42. Օրենսդիրը պետք է ապահովի կիրառելի զսպող և արդյունավետ պատժամիջոցների ցանկի առկայություն, որոնք համաչափ են Օրենքի խախտումներին, մասնավորապես հաշվետվությունների ներկայացման և տեղեկությունների հրապարակման պարտավորությունների խախտումների դեպքերում: Եթե Օրենքի խախտումների համար նախատեսվող պատժամիջոցները նշված են օրենսդրական այլ ակտերում, ցանկալի է, որ Օրենքում հղում արվի դրանց:

5. Եզրափակիչ դիտարկումներ

43. Օրենքի 12-րդ հոդվածի 2-րդ կետը չի համապատասխանում ՄԱԿ-ի հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների մասին 2006թ.-ի կոնվենցիային (CRPD): CRPD-ի 12-րդ հոդվածի 2-րդ կետը նշում է. «անդամ պետություններն ընդունում են, որ հաշմանդամություն ունեցող անձինք մյուսների հետ հավասար հիմունքներով օժտված են գործունակությամբ կյանքի բոլոր ասպեկտներում» իսկ համաձայն 29-րդ հոդվածի (b) (i) կետի «անդամ պետությունները պարտավորվում են ակտիվորեն նպաստել

⁴³ Նույն տեղում, կետ 225.

այնպիսի միջավայրի ստեղծմանը, որտեղ հաշմանդամություն ունեցող անձինք կարող են մասնակցություն ունենալ երկրի հանրային և քաղաքական ոլորտում գործող հասարակական կազմակերպություններում և ասոցիացիաներում, ինչպես նաև քաղաքական կուսակցությունների գործունեության և կառավարման մեջ»:⁴⁴ **Որպես CRPD անդամ պետություն, նախագծի հեղինակները պետք է վերացնեն «գործունակության» պահանջը որպես քաղաքական կուսակցության անդամակցության նախապայման:**

44. Համաձայն Օրենքի 5-րդ հոդվածի 3-րդ կետի՝ «Արգելվում է Հայաստանի Հանրապետության տարածքում օտարերկրյա կուսակցությունների կամ դրանց ստորաբաժանումների, ինչպես նաև հիմնարկների ստեղծումը կամ գործունեությունը»: Խորհուրդ է տրվում հստակեցնել այնպես, որ սա չսահմանափակի միջպետական մակարդակում բաց հաղորդակցությունն ու համագործակցությունը՝ օրինակ արտասահմանյան քույր կուսակցությունների կողմից աջակցության տեսքով: ԵԱՀԿ Կոպենհագենյան փաստաթուղթը հստակ նշում է, որ բոլոր միավորումները, ներառյալ կուսակցությունները, իրավունք ունեն ազատ հաղորդակցվելու և համագործակցելու համանման միավորումների հետ միջազգային մակարդակում:⁴⁵ Վենետիկի հանձնաժողովի՝ Քաղաքական կուսակցությունների ոլորտում լավ գործելակերպի ուղեցույցը նույնպես նշում է, որ կուսակցությունների միջև միջազգային համագործակցությունը որպես կանոն պետք է ողջունվի:⁴⁶

⁴⁴ *Տե՛ս ծանոթագրություն 7 (CRPD)*, տե՛ս նաև ԺՀՄԻԳ-ի՝ ՀՀ ԱԺ 2018թ. դեկտեմբերի 9-ի արտահերթ ընտրությունների դիտորդական առաքելության վերջնական զեկույց, հանձնարարական թիվ 9, հղում՝ <https://www.osce.org/odihr/elections/armenia/413555?download=true>

⁴⁵ Կոպենհագենյան փաստաթղթի 10.4 կետը՝ հիշատակված ծանոթագրություն 8-ում, նշում է, որ մասնակից պետությունները պարտավորվում են «նման խմբերի և կազմակերպությունների անդամներին թույլատրել անարգել շփում և հաղորդակցություն ունենալ իրենց երկրում և դրա սահմաններից դուրս գործող համանման մարմինների և միջազգային կազմակերպությունների հետ, ներգրավվել այդպիսի խմբերի և կազմակերպությունների հետ շփումներում և համագործակցության մեջ, և օրենքով սահմանված կարգով ազգային և միջազգային աղբյուրներից մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության և խթանման նպատակով խնդրել, ստանալ և օգտագործել կամավոր ֆինանսական նվիրատվություններ»:

⁴⁶ Համաձայն Վենետիկի հանձնաժողովի՝ Քաղաքական կուսակցությունների ոլորտում լավ գործելակերպի ուղեցույցի՝ ընդունված Վենետիկի Հանձնաժողովի կողմից իր 77-րդ և 78-րդ լիազումար նիստերի ընթացքում (12–13 դեկտեմբեր 2008թ. և 13–14 մարտ 2009թ.) CDL-AD(2009)02, «Նույն գաղափարախոսությունը կիսող քաղաքական կուսակցությունների միջև միջազգային համագործակցության պրակտիկան լայնորեն տարածված է: Որոշ կուսակցություններ իրենց միջազգային գործունեության շրջանակներում աջակցություն են ցուցաբերել երրորդ երկրներում քույր կուսակցությունների: Անցյալում այդպիսի գործելակերպը նպաստել է, օրինակ, եվրոպական մի շարք երկրներում ժողովրդավարական կոնսոլիդացիային: Այն բոլոր դեպքերում, երբ նման աջակցությունը համապատասխանում է ներպետական օրենսդրությանը և համահունչ է ՄԻԵԿ սկզբունքների և եվրոպական ստանդարտների հետ, այն պետք է ողջունվի որպես լավ գործելակերպ, քանզի նպաստում է ամուր ժողովրդավարական կուսակցական համակարգերի ստեղծմանը»:

*«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ
ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի Կարծիք*

[ՏԵՔՍՏԻ ԱՎԱՐՏ]