



**ԵԱՀԿ** Եվրոպայում անվտանգության և  
համագործակցության կազմակերպություն  
Երևանյան գրասենյակ



Հայաստանի  
ՔՀԿ-ների  
Հակակոռուպցիոն  
կոալիցիա



Ծրագիրը  
ֆինանսավորվում է  
Եվրոպական միության  
կողմից

Ծրագիրը համաֆինանսավորվում  
է  
ԵԱՀԿ Երևանյան գրասենյակի  
կողմից

Իրականացնող՝  
Իրավաբանների հայկական  
ասոցիացիա

Իրականացնող՝  
Հայաստանի ՔՀԿ-  
ների  
հակակոռուպցիոն  
կոալիցիա

Գործընկեր՝  
Ինֆորմացիայի  
ազատության  
կենտրոն

**ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ԴԵՄ ՊԱՅՔԱՐԻ ԻՆՍՏԻՏՈՒՑԻՈՆԱԼ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ  
ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ ՈՒՍՈՒՄՆԱՍԻՐՈՒԹՅԱՆ ԱՄՓՈՓԱԹԵՐԹ**

**Հայաստանի ՔՀԿ-ների հակակոռուպցիոն կոալիցիա՝ ի դեմս  
«Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական  
կազմակերպության**

ՀՀ արդարադատության նախարարի հունվարի 22-ի թիվ 19-Ա հրամանով  
ստեղծված Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ինստիտուցիոնալ համակարգի  
վերաբերյալ ուսումնասիրություն իրականացնելու նպատակով ստեղծված  
աշխատանքային խումբ

Երևան,  
հունիս 2016թ.

## ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ԱՄՓՈՓԱԹԵՐԹ .....	3
«Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ինստիտուցիոնալ համակարգի վերաբերյալ ուսումնասիրության» .....	3
I. Ներածություն .....	3
II. Առաջարկներ .....	3
III. ՀՀ սահմադրության համապատասխանության հարց.....	10

# ԱՄՓՈՓԱԹԵՐԹ

## *«Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ինստիտուցիոնալ համակարգի վերաբերյալ ուսումնասիրության»*

### I. Ներածություն

ՀՀ արդարադատության նախարարի հունվարի 22-ի թիվ 19-ա հրամանով «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ինստիտուցիոնալ համակարգի վերաբերյալ ուսումնասիրություն» իրականացնելու նպատակով ստեղծված աշխատանքային խումբն իրականացրել է ծավալուն վերլուծություն, որի շրջանակներում ուսումնասիրվել է ԱՊՀ, Եվրոպայի, Հյուսիսային և Հարավային Ամերիկայի, Ասիայի, Օվկիանիայի և Աֆրիկայի 35 պետության, ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ համակարգը: Վերլուծության արդյունքում նշված աշխատանքային խումբը եկել է եզրահանգման, որ Հայաստանում առավել նպատակահարմար է ստեղծել հակակոռուպցիոն ներքոգրյալ համակարգը:

### II. Առաջարկներ

Միջազգային փորձի, մասնավորապես՝ Ուկրաինա, Մոլդովա, Լատվիա, Լիտվա, Բոսնիա-Հերցեգովինա, Լեհաստան, Սլովակիա, Կոսովո, Բրազիլիա, Սինգապուր, Հոնգ Կոնգ, Մալազիա, Թայլանդ, Բուրնայ, Ավստրալիա, Բոտսվանա, ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ հետևյալ մոդելը լավագույն տարբերակն է Հայաստանի համար.

1. **Ձևավորել Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված անկախ ունիվերսալ մարմին՝** Կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի բյուրո՝ օժտված ոչ միայն կրթական և կանխարգելիչ, այլ նաև իրավապահ մարմինների գործառույթներով՝ համապատասխան օրենքի հիման վրա, որը

1.1 **կլինի անկախ, չի գտնվի իշխանության որևէ թևի ենթակայության տակ և ապահովված կլինի ֆինանսական անկախությամբ:** Հայաստանում վերջինիս ապահովման համար անհրաժեշտ է «Պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենքով առանձին

տողով ֆինանսավորում հատկացնել հակակոռուպցիոն մարմնին (նման փորձ առկա է Ուկրաինայում):

**1.2 Կգործի ՀՀ ազգային ժողովի կողմից ընդունված հատուկ օրենքի հիման վրա, որով կկանոնակարգվեն այդ մարմնի ստեղծման նպատակը, գործառույթները, ձևավորման և գործունեության կարգը և այլն:** Միջազգային փորձի, մասնավորապես՝ Ուկրաինա, Մոլդովա, Լատվիա, Լիտվա, Բոսնիա-Հերցեգովինա, Ալբանիա, Խորվաթիա, Լեհաստան, Ռումինիա, Սերբիա, Մոնտենեգրո, Սլովենիա, Մակեդոնիա, Կոսովո, Պերու և Կանադա, Սինգապուր, ՀոնգԿոնգ, Հարավային Կորեա, Ինդոնեզիա, Մալզիա, Թայլանդ, Բութան, Ավստրալիա, Բոտսվանա, ուսումնասիրությունից պարզ է դառնում, որ այս պահանջը նույնքան անհրաժեշտ է մարմնի բնականոն գործունեության ապահովման համար, որքան՝ անկախությունը:

**1.3 Կունենա հետևյալ կազմակերպչափրավական տեսքը. տնօրեն՝ անկախ հանձնակատար և աշխատակազմ:** Վերոնշյալ առաջարկությունը ևս հիմնավորվում է միջազգային փորձով, մասնավորապես՝ Ռումինիա, Բոսնիա-Հերցեգովինա, Լեհաստան, Սլովենիա, Չեխիա, Խորվաթիա, Հունգարիա, Բրազիլիա, Կանադա, Սինգապուր, ՀոնգԿոնգ, Հարավային Կորեա, Ինդոնեզիա, Մալզիա, Թայլանդ, Ավստրալիա, Նոր Զելանդիա:

Բացի այդ, ՀՀ-ում արդեն նման կազմակերպչափրավական ձևով գործող համակարգերից կարելի է զուգահեռներ անցկացնել Մարդու իրավունքների պաշտպանի ինստիտուտի հետ:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի և կանխարգելման բյուրոն կազմված կլինի տնօրենից, նրա 3 տեղակալներից, աշխատակազմից և հասարակական խորհրդից:

**1.4 Կունենա տնօրեն, որը կնշանակվի օրենսդիր մարմնի կողմից՝ ապահովելով վերջինիս անկողմնակալությունն ու անկախությունը:** Նման կարգավորումներ են նախատեսված Մոլդովայում, Բոսնիա-Հերցեգովինայում, Լեհաստանում, Ալբանիայում, Ավստրալիայում և այլն: Փորձի ուսումնասիրությունը ցույց տվեց, որ հակակոռուպցիոն մարմնի ձևավորման լավագույն ընթացակարգը դա բաց և թափանցիկ մրցույթի կազմակերպումն է, որի հաղթողը պետք է նշանակվի համապատասխան պաշտոնում:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի և կանխարգելման բյուրոի տնօրենին բաց հավաքագրման եղանակով կընտրի ՀՀ ազգային ժողովը՝ պատգամավորների

ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով՝ վեց տարի ժամկետով: Բյուրոյի տնօրենը կարող է ևս մեկ անգամ վերընտրվել 6 տարի ժամկետով:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի և կանխարգելման տնօրենի լիազորությունները վաղաժամկետ դադարում են հետևյալ դեպքերում.

1) նրա նկատմամբ դատարանի մեղադրական դատավճիռն օրինական ուժի մեջ է մտել.

2) նա հրաժարվել է Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիությունից կամ ձեռք է բերել այլ երկրի քաղաքացիություն.

3) նա Ազգային ժողովին հրաժարական ներկայացնելուց ոչ ուշ, քան 10 օր հետո կրկնում է իր հրաժարականը.

4) դատարանի՝ օրինական ուժի մեջ մտած վճռի հիման վրա ճանաչվել է անգործունակ, անհայտ բացակայող կամ մահացած.

5) նա մահացել է:

**1.5 Կոռուպցիայի դեմ պայքարի և կանխարգելման բյուրոյի տնօրենը կունենա երեք տեղակալներ, որոնց նշանակում է Բյուրոյի տնօրենը՝ 6 տարի ժամկետով:**

Բյուրոյի տնօրենի տեղակալները կարող են ևս մեկ անգամ վերանշանակվել 6 տարի ժամկետով: Բյուրոյի տնօրենի տեղակալները կհամակարգեն Բյուրոյի 3 հիմնական՝ Կոռուպցիոն գործերի քննության, Կանխարգելիչ հակակոռուպցիոն քաղաքականության և պրակտիկայի (կոռուպցիոն սխեմաների վերլուծության/բարեփոխումների), և Հակակոռուպցիոն կրթության ստորաբաժանումների, ինչպես նաև այլ ստորաբաժանումների աշխատանքները:

Բյուրոյի գործունեությունը կարգավորող օրենքի հիման վրա տնօրենը կհաստատի Բյուրոյի աշխատակիցների վարվեցողության կանոններ և Բյուրոյի կազմում կգործի էթիկայի հանձնաժողով:

**1.6 Կունենա աշխատակազմ, որի անդամները կընտրվեն բաց և հրապարակային մրցույթի արդյունքում: Օրենքով անհրաժեշտ է հստակ սահմանել, որ**

- թե՛ մարմնի տնօրենը և նրա տեղակալները, թե՛ աշխատակազմի մնացած անդամները պետք է ունենան աշխատանքային փորձառություն հակակոռուպցիոն ոլորտում: Հաշվի առնելով վերջիններիս առաքելության կարևորությունը, նպատակահարմար է նախատեսել ղեկավարի համար 7

տարվա, նրա տեղակալների համար 5 տարվա, իսկ մնացած անդամների համար՝ 2 տարվա փորձառություն հակակոռուպցիոն ոլորտում:

- թե՛ տնօրենը և նրա տեղակալները, թե՛ աշխատակազմի մնացած անդամները պետք է լինեն բարձր բարոյական հատկանիշներով, իդեալական հեղինակությամբ օժտված և հակակոռուպցիոն արժեքներ կրող անձինք: Օրինակ նման պահանջներ են սահմանված Ուկրաինայի, Մոլդովայի (անկաշառելիության թեսթավորման կարգ, մարմնի աշխատակիցների վարվելակերպի մոնիթորինգ), Լատվիայի, Լիտվայի, Կանադայի և այլ երկրների օրենսդրություններով:

1.7 Տնօրենը և նրա տեղակալները, աշխատակազմի անդամները պետք է լինեն անկախ, իրավունք չեն ունենա զբաղվել ձեռնարկատիրական գործունեությամբ, զբաղեցնել պաշտոն պետական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմիններում կամ առևտրային կազմակերպություններում, կատարել վճարովի այլ աշխատանք, բացի գիտական, մանկավարժական և ստեղծագործական աշխատանքից, չեն հանդիսանա որևէ կուսակցության անդամ: Աշխատակազմի հիմնական գործառույթները պետք է լինեն հակակոռուպցիոն մարմնի մասին օրենքի կենսագործումը: Նման կարգավորումն օրինակ նախատեսված է Կանադայի օրենսդրությամբ, որի համաձայն նույնիսկ բոլոր այլ հանրային ծառայողների նշանակումները պետք է զերծ լինեն որևէ քաղաքական միջամտությունից, և ապահովվի մասնագիտական և անկուսակցական հանրային ծառայություն:

1.8 Գործունեություն կծավալի մշտական հիմունքներով՝ ամենօրյա աշխատանքային ռեժիմով:

1.9 Կոռուպցիայի դեմ պայքարի և կանխարգելման բյուրոյին պետք է օժտել հետևյալ գործառույթներով.

- կոռուպցիոն հանցագործությունների քննում, որոնք կներառեն ՀՀ օրենքով նախատեսված բոլոր քննչական գործառույթները,
- կոռուպցիոն սխեմաների ուսումնասիրություն և հակակոռուպցիոն բարեփոխումների մշակում,
- հակակոռուպցիոն և բարեխղճությանը նվիրված կրթական ծրագրերի կազմում, հաստատում և իրականացում (դպրոցներում, համալսարաններում, հիվանդանոցներում, կրոնական կազմակերպություններում, տնտեսական

ընկերություններում, հանրային ծառայության մարմիններում, նաև առցանց ուսուցումների, սեմինարների, հասարակության իրավազիտակցության և հակակոռուպցիոն ընկալման բարձրացմանն ուղղված հանրային իրազեկման միջոցառումների, ծրագրերի իրականացում, հակակոռուպցիոն բնույթի թատերական ներկայացումների, ֆիլմերի, համակարգչային խաղերի, հաղորդումների, մուլտֆիլմերի պատրաստում, դասամոդուլների ժողովածուների հրատարակում, որոնք կներառեն բազմաթիվ առաջարկություններ, թե ինչպես է հարկավոր դասավանդել հակակոռուպցիոն առարկաներ ),

- դպրոցներում, ԲՈՒՀ-երում և այլ հաստատություններում հակակոռուպցիոն ակումբների ստեղծմանը նպաստում և վերջիններիս գործունեության համակարգում,
- կոռուպցիայի դեմ պայքարի ազգային ռազմավարության մշակում, հաստատում, նրա իրականացմանն աջակցում և նրա իրականացման նկատմամբ մոնիթորինգ,
- կոռուպցիայի ոլորտում վիճակագրական տվյալների հավաքագրում ու վերլուծություն,
- կոռուպցիոն թեմաներով հետազոտությունների իրականացում կամ դրանց պատվիրակում,
- օրենսդրության հակակոռուպցիոն վերլուծություն և համապատասխան առաջարկությունների մշակում,
- իրավական ակտերի նախագծերի հակակոռուպցիոն փորձաքննություն,
- կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի հարցերում այլ պետական մարմինների հետ համագործակցություն,
- կոռուպցիայի կանխարգելմանը վերաբերող իրավական նորմերի կատարման նկատմամբ հսկողություն,
- համագործակցություն միջազգային կազմակերպությունների և ՀԿ-ների հետ,
- միջազգային հակակոռուպցիոն նորմերից բխող պարտավորությունների իրականացման վերաբերյալ խորհրդատվության տրամադրում պետական մարմիններին,

- կոռուպցիայի դրա դեմ պայքարի և կանխարգելման ոլորտներում համագործակցություն ՁԼՄ-ների, գիտական, մասնագիտական և այլ ոչ պետական կառույցների հետ,
- խորհրդատվության տրամադրում պետական և մասնավոր ոլորտներում էթիկայի կանոնների մշակման և կիրառման վերաբերյալ, բիզնես էթիկայի օրինակելի կանոնների առաջարկում,
- բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գույքի և եկամուտների հայտարարագրերի վերլուծություն, շահերի բախման, ծախսերի, նվերների ընդունման և համանման այլ ասպեկտների վերաբերյալ փորձագիտական եզրակացությունների կազմում,
- բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գույքի և եկամուտների հայտարարագրերը ուշ լրացնելու, թերի լրացնելու, չլրացնելու կամ կեղծ տեղեկություններ պարունակող հայտարարագրեր ներկայացնելու համար բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց վարչական պատասխանատվության ենթարկելու իրավասություն,
- պետական և մասնավոր ոլորտներում հակակոռուպցիոն միջոցառումների իրականացում կամ աջակցություն դրանց իրականացմանը,
- հակակոռուպցիոն թեմաներով նյութերի հրապարակում,
- կառավարության կողմից դրամական միջոցներ ստացող կազմակերպությունների գործունեության ուսումնասիրություն և կոռուպցիոն դրսևորումներ նկատելու դեպքում արդյունավետ քննության իրականացում,
- հանրային ծառայողների և հանրային ծառայություններ մատուցող կազմակերպությունների բարեխղճության մակարդակի գնահատում,
- քաղաքացիական խմբերին տեղական հակակոռուպցիոն կենտրոններ գործարկելու, մասնավորապես՝ մոնիթորինգներ, ուսուցումներ և բարեխղճության խթանման արշավներ իրականացնելու համար աջակցություն,
- կոռուպցիոն հանցագործությունների մասին հաղորդումներ տված անձանց և նրանց ընտանիքի անդամների պաշտպանության համար օրենքով երաշխիքների ամրագրում,
- այլ գործառույթներ:



Նման գործառույթներ իրականացնում են Սլովենիայի, Ուկրաինայի, Մոլդովայի, Լատվիայի, Լիտվայի, Ավստրալիայի, Նոր Զելանդիայի, Հոնկոնգի, Հարավային Կորեայի, Բոտսվանայի, Արգենտինայի և մի շարք այլ երկրների հակակոռուպցիոն մարմինները:

**2. Ստեղծել հակակոռուպցիոն և մարդու իրավունքների պաշտպանության ոլորտում մասնագիտական փորձառություն ունեցող հասարակական կազմակերպություններից բաղկացած խորհուրդ, որը վերահսկողություն կիրականացնի հակակոռուպցիոն մարմնի գործունեության նկատմամբ: Ուկրաինա, Մոլդովա, Լատվիա (Քաղաքացիական վերահսկողության խորհուրդներ՝ կազմված է մոտ 15 անդամ հասարակական կազմակերպություններից), Հոնգ Կոնգ (Հանձնաժողովի գործունեությունը դիտարկող խորհրդատվական գործառույթներ ունեցող անկախ կոմիտեներ), Պերու (Հակակոռուպցիոն մարմնում հասարակական սեկտորի ներկայացուցիչների լայնածավալ մասնակցություն):**

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի և կանխարգելման բյուրոյին կից կգործի հասարակական խորհուրդ՝ բաղկացած 7 անդամներից: Հասարակական խորհրդի կազմում պետք է ընդգրկվեն կոռուպցիայի դեմ պայքարում նշանակալի ավանդ ունեցող քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների, ՁԼՄ-ների, միջազգային կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ: Խորհրդի անդամները նշանակվում են Կոռուպցիայի դեմ պայքարի և կանխարգելման բյուրոյի տնօրենի կողմից վեց տարի ժամկետով՝ օրենքով սահմանված ընտրության չափանիշների հիման վրա:

**3.Ստեղծել Թեժ գիծ, որին կկարողանա զանգահարել յուրաքանչյուր անձ և հայտնել իր նկատմամբ կիրառված կոռուպցիոն դրսևորումների վերաբերյալ մտահոգությունները՝ ՀՀ-ում Ուկրաինայի և Մոլդովայի երկրների օրինակով:**

4. Կոռուպցիայի դեմ պայքարի և կանխարգելման բյուրոյի տնօրենը, նրա տեղակալները և աշխատակիցները իրենց լիազորությունների իրականացման շրջանակներում ձեռնարկված գործողությունների համար պետք է անձեռնմխելի լինեն քրեական և քաղաքացիական վարույթներից և պետք է պաշտպանված լինեն կեղծ քաղաքացիական, վարչական և քրեական գործերից:

Բյուրոն իր գործունեության իրականացման վերաբերյալ տարեկան մեկ անգամ հաշվետվություն կներկայացնի Ազգային ժողովին և հանրությանը: Բյուրոյի տնօրենը կարող է հանդես գալ նաև արտահերթ հաշվետվություններով:

### III. ՀՀ սահմանադրության համապատասխանության հարց

2015թ. դեկտեմբերի 15-ի ՀՀ Սահմանադրական փոփոխությունների 202-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ *Սահմանադրությունը և Սահմանադրության 1-3-րդ, 7-րդ, 10-րդ և 15-րդ գլուխներում, ինչպես նաև Սահմանադրության 88-րդ հոդվածում, 89-րդ հոդվածի 3-րդ մասի 1-ին նախադասությունում, 90-րդ հոդվածի 1-ին մասում, 103-րդ հոդվածի 2-րդ մասում, 108-րդ, 115-րդ, 119-120-րդ, 123-125-րդ, 146-րդ, 149-րդ և 155-րդ հոդվածներում, 200-րդ հոդվածի 4-րդ մասում փոփոխություններն ընդունվում են միայն հանրաքվեի միջոցով: Սահմանադրությունը ընդունելու կամ փոփոխելու նախաձեռնության իրավունք ունեն պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ երրորդը, Կառավարությունը կամ ընտրական իրավունք ունեցող երկու հարյուր հազար քաղաքացի:*

Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ հակակոռուպցիոն անկախ մարմինը արդյունավետ է աշխատում, երբ ունի տնօրեն՝ անկախ հանձնակատար և աշխատակազմ, որը ներկայացված է առավել մանրամասն 1.4 առաջարկությունում, գտնում ենք, որ հակակոռուպցիոն մարմնի սահմանադրաիրավական հիմքերը պետք է գետեղել Սահմանադրության 178-րդ հոդվածի ներքո: Պետք է հստակ ամրագրել, որ հակակոռուպցիոն անկախ ունիվերսալ մարմինը ևս հանդիսանում է քննչական գործառույթներ իրականացնող մարմին, որն օժտված կլինի նաև կանխարգելիչ և կրթական գործառույթներով:

Քանի որ, համաձայն Սահմանադրության 202-րդ հոդվածի առաջին մասի, 178-րդ հոդվածը սահմանված չէ այն հոդվածների շրջանակում, որոնք պարտադիր պետք է փոփոխվեն հանրաքվեի արդյունքում, ուստի վերոնշյալ հոդվածի փոփոխության հնարավորությունը բխում է օրենսդիր կամահայտնությունից և հնարավոր է գործող իրավական նորմերի պարագայում:

Վերոհիշյալ տարբերակի իրականացման անհնարինության դեպքում միայն առաջարկվում է երկրորդ տարբերակը՝ ստեղծել անկախ հակակոռուպցիոն մարմին, որը կզբաղվի կրթական և կանխարգելիչ գործառույթների իրականացմամբ, որի հիմքում հնարավոր է դիտարկել նաև Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի

հանձնաժողովի կարողությունների բազան, օրինակ՝ հայտարարագրերի վերլուծությունները, իսկ ՀՀ հատուկ քննչական ծառայությունը վերակազմավորել որպես կոռուպցիոն բնույթի հանցագործությունների քննություն իրականացնող մասնագիտացված կառույցի: Մակայն կրթական և կանխարգելիչ գործառույթների իրականացմամբ զբաղվող անկախ հակակոռուպցիոն մարմնի վերոհիշյալ տարբերակը, հաշվի առնելով միջազգային առաջավոր և արդյունավետ փորձը, որով հիմնավորվում է, որ նման մարմնի կազմակերպչական կառուցվածքը պետք է լինի ոչ թե կոլեգիալ, այլ միանձնյա ղեկավարման տեսքով, հնարավոր չէ իրականացնել ներկայիս սահմանադրաիրավական կարգավորումների շրջանակներում: