

ԿԱՐԾԻՔ

Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգրքի նախագծի դրույթների՝ միջազգային ստանդարտներին համապատասխանության վերաբերյալ

2015 թվականի դեկտեմբերի 6-ին ընդունված ՀՀ սահմանադրության փոփոխությունների համաձայն՝ նախատեսվում է մինչև 2016 թվականի հունիսի 1-ն ընդունել նոր ընտրական օրենսգրքի¹: ՀՀ նախագահի 2016թ. փետրվարի 10-ի հրամանագրով ՀՀ ընտրական օրենսգրքի մշակմանը և ներկայացմանը մասնակցող պատասխանատու մարմիններ են հանդիսանում ՀՀ արդարադատության նախարարությունը և Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովը, իսկ նախագիծը Ազգային ժողովի քննարկմանը ներկայացնելու վերջնաժամկետ է սահմանված 2016 թվականի մարտի 1-ը²:

ՀՀ ընտրական օրենսգրքի նախագիծը (այսուհետ՝ նախագիծ) սահմանված ժամկետում չի ներկայացվել Ազգային ժողով և չի հրապարակվել, իսկ պատասխանատու պետական մարմինները երկար ժամանակ հանրությունից գաղտնի են պահել դրա պատրաստ լինելու փաստը, թեև, ինչպես պարզվել է հետագայում, դեռևս փետրվարի 22-ին նախագծի անգլերեն տարբերակն արդեն տեղադրվել էր Եվրոպայի խորհրդի «Ժողովրդավարություն՝ իրավունքի միջոցով» եվրոպական հանձնաժողովի (Վենետիկի հանձնաժողով) պաշտոնական կայքում: Նախագիծը հանրությանը հասանելի է դարձել միայն 2016թ. մարտի 2-ին՝ ՀՀ կառավարության 2016թ. մարտի 3-ի նիստի օրակարգում ընդգրկվելու արդյունքում³: Ընդ որում, այդ պահի դրությամբ նախագիծը տեղադրված չի եղել ո՛չ ՀՀ արդարադատության նախարարության, և ո՛չ էլ ԿԸՀ պաշտոնական կայքերում:

Նախագիծը մշակվել և ՀՀ կառավարության նիստի օրակարգ է ընդգրկվել իրավական ակտերի մշակման և շրջանառության մեջ դնելու վերաբերյալ ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված ընթացակարգերի կոպիտ խախտմամբ: Մասնավորապես, չեն պահպանվել «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքով ամրագրված կարգավորման ազդեցության գնահատմանը⁴, ՀՀ կառավարության որոշմամբ սահմանված հանրային քննարկումների կազմակերպմանն ու անցկացմանը⁵ և ՀՀ նախագահի հրամանագրով նախատեսված կառավարության նիստին հարցեր ներկայացնելուն վերաբերող պահանջները⁶: Մինչև ՀՀ կառավարության կողմից նախագիծը հավանության արժանացնելը, փաստաթղթի հեղինակները խուսափել են մասնակցել հասարակական կազմակերպությունների կողմից նախաձեռնվող քննարկումներին:

Արձագանքելով իշխանությունների հետ բանակցելու ընդդիմադիր քաղաքական ուժերի առաջարկությանը՝ նախագծի հիմնական հարցերի շուրջ կոնսենսուս ձևավորելու նպատակով

¹ ՀՀ սահմանադրություն, հոդված 201, մաս 1

² 2016 թվականի փետրվարի 10-ի «Սահմանադրական բարեփոխումների իրավական ապահովման գործընթացի կազմակերպման մասին» ՆՀ-170-Ա հրամանագիր

³ ՀՀ կառավարության 2016թ. մարտի 3-ի նիստի օրակարգ <https://www.e-gov.am/sessions/archive/2016/03/03/>

⁴ «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 27.1, մաս 2

⁵ ՀՀ կառավարության 2010 թ. մարտի 25-ի «Հանրային քննարկումների կազմակերպման և իրականացման կարգը հաստատելու մասին» թիվ 296-Ն որոշում և ՀՀ կառավարության 2012 թ. ապրիլի 5-ի «Իրավական ակտերի նախագծերի

մշակման մեթոդական ցուցումներին հավանություն տալու և Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2010 թվականի հոկտեմբերի 28-ի թիվ 42 արձանագրային որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» թիվ 13 արձանագրային որոշում

⁶ ՀՀ նախագահի 2007թ. հուլիսի 18-ի «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության և նրան ենթակա պետական կառավարման այլ մարմինների գործունեության կազմակերպման կարգը սահմանելու մասին» ՆՀ-174-Ն հրամանագիր

ընտրությունների ոլորտում փորձառություն ունեցող և ավելի քան 200 քաղաքացիական հասարակության կառույցների կողմից պատվիրակված ներկայացուցիչները մասնակցել են 4+4+4 (իշխանական կոալիցիա, ոչ իշխանական կուսակցություններ և հասարակական կազմակերպություններ) ձևաչափով քննարկումներին: Ակնկալվում էր ՀՀ ընտրական օրենսգրքի նախագիծը ենթարկել լուրջ փոփոխությունների և ստեղծել Հայաստանի ընտրական համակարգի բարեփոխման համար նախադրյալներ՝ նախագծում ամրագրելով հանրային վստահությունն ապահովող գործուն մեխանիզմներ: Քննարկումների ընթացքում հիմնականում ներկայացվել են մի խումբ հասարակական կազմակերպությունների և ոչ իշխանական կուսակցությունների կողմից համաձայնեցված 5 առաջնահերթ առաջարկները: Սակայն ՀՀ պետական մարմինների ներկայացուցիչների անզիջում դիրքորոշման պատճառով քննարկումները որևէ եական արդյունք չտվեցին: Չնայած ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ հանրաքվեի փորձագիտական խմբի վերջնական զեկույցի, ինչպես նաև ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի նախորդ համապատասխան հանձնարարականների պահանջների, ընտրական օրենսդրության փոփոխությունները չիրականացվեցին ներառական կերպով, և հնարավորություն չընձեռնվեց շահագրգիռ բոլոր կողմերին ներդնել առավելագույն ջանքերը՝ ընտրական բարեփոխումների վերաբերյալ փոխհամաձայնության գալու նպատակով: Այդպիսով, կարելի է պնդել, որ իշխանությունը որևէ իրական քայլ չկատարեց ընտրական օրենսգրքի մշակման գործընթացում կոնսենսուսի և հանրային վստահության ձևավորման ուղղությամբ:

Ի լրումն վերը նշված խնդրահարույց գործընթացների, նախագծով որևէ առաջընթաց չի գրանցել Վենետիկի հանձնաժողովի «Ընտրական գործընթացների լավ պրակտիկայի վերաբերյալ կանոնագրքով» (անգլ.՝ Code of Good Practice in Electoral Matters, այսուհետ՝ կանոնագիրք)⁷ նախատեսված նորմերի պահանջներն ապահովելու առումով: Ստորև բերված են նախագծում առկա խնդիրները.

Համընդհանուր ընտրական իրավունքի խնդիրներ⁸

Նախագծով չի ապահովվում համընդհանուր ընտրական իրավունքի իրացման հնարավորությունը, քանի որ այն քվեարկելու հնարավորություն է տալիս Հայաստանի Հանրապետությունից դուրս գտնվող սահմանափակ թվով սուբյեկտների: Դրանք են՝ արտերկրում դիվանագիտական և հյուպատոսական ներկայացուցչություններում դիվանագիտական ծառայություն անցնող ընտրողները և նրանց հետ արտերկրում բնակվող ընտանիքի անդամները, արտերկրում երկարատև ծառայողական գործուղման կամ ուսման մեջ գտնվող զինծառայողները, ինչպես նաև ՀՀ-ում գրանցված իրավաբանական անձանց՝ արտասահմանում տեղակայված ներկայացուցչությունների աշխատակիցներն ու նրանց հետ արտերկրում բնակվող ընտանիքի անդամները⁹: Մինչդեռ, քվեարկությանը մասնակցելու իրավունքը փաստացի չի ապահովվում այն հարյուր հազարավոր ՀՀ քաղաքացիների համար, ովքեր արտերկրում են գտնվում ուսման, ժամանակավոր աշխատանքի կամ այլ նպատակներով: Այդպիսով, պետությունը վերջիններիս նկատմամբ դրսևորում է խտրական վերաբերմունք և խախտում ընտրական իրավունքի հավասարության սկզբունքը: Մյուս կողմից, նման խտրական մոտեցման հաշվին ՀՀ կառավարությունն ապահովում է ընտրակեղծարարության հիմնական հենքը՝ ստեղծելով հնարավորություն օգտագործելու երկրից բացակա անձանց անունները և կեղծելու ընտրությունների արդյունքները:

Ընտրողների ռեգիստրի արժանահավատության խնդիրներ¹⁰

⁷ Վենետիկի հանձնաժողով, «Ընտրական գործընթացների վերաբերյալ լավ պրակտիկայի կանոնագիրք», Վենետիկ, 2002 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)

⁸ Կանոնագիրք, գլուխ 1, մաս 1, կետ, 1.1 Կանոն և բացառություններ

⁹ ՀՀ ընտրական օրենսգրքի նախագիծ, հոդված 62

¹⁰ Կանոնագիրք, գլուխ 1, մաս 1, կետ, 1.2. Ընտրողների ռեգիստրներ

Նախագծում տեղ են գտել ընտրողների ռեգիստրի թարմացման հետ կապված նույն խնդրահարույց կարգավորումները, որոնք առկա են նաև գործող օրենսգրքում: Լիարժեք ապահովված չէ ընտրողների ռեգիստրի մշտապես վարումը, պարբերական թարմացումն ու հրապարակումը: Նախագծի համաձայն՝ լիազոր մարմինը տարին 2 անգամ ՀՀ ընտրողների ռեգիստրն էլեկտրոնային տարբերակով ներկայացնում է կենտրոնական ընտրական հանձնաժողով (ԿԸՀ)՝ վերջինիս կայքում որոնման հնարավորությամբ տեղադրելու համար¹¹: Սա բավարար չէ, քանի դեռ դրան զուգահեռ առկա չէ ՀՀ ոստիկանության կողմից թարմացվող ռեգիստրը՝ վեցամսյա պարբերականությամբ իր կայքում հրապարակելու օրենսդրական պահանջ: Այսինքն, ընտրողների թարմացվող ամբողջական ռեգիստրը ներբեռնման հնարավորությամբ հրապարակվում է ՀՀ ոստիկանության կայքում միայն համապետական ընտրություններից առաջ, մինչդեռ դրանում որպես կանոն առկա են լինում բազմաթիվ սխալներ ու անճշտություններ: Օրինակ՝ 2015թ. սահմանադրական հանրաքվեի ընտրողների ցուցակներում բացակայել են ավելի քան 49,000 անձանց ծննդյան տարեթվերը, 6000-ից ավել անձինք չեն ունեցել հաշվառման հասցե, ավելի քան 10,700 հասցեներում գրանցված էր 10-ից ավելի բնակիչ¹²: Ընտրողների հաշվառման հետ կապված մի քանի հազարի հասնող այս փաստերը փոխանցվում են ընտրությունից ընտրություն և, փաստորեն, պատասխանատու մարմինները չեն ձեռնարկում պատշաճ քայլեր՝ ապահովելու ընտրողների ռեգիստրի ճշգրտությունն ու արժանահավատությունը: Մինչդեռ, ցուցակների պարբերական հրապարակումները կարող էին նպաստել ողջամիտ ժամկետներում վերհանելու և ուղղելու անճշտությունները:

Ընտրողների ռեգիստրի հիմնական խնդիր է շարունակում մնալ արտերկրում գտնվող՝ մի քանի հարյուր հազարի հասնող քաղաքացիների անունների ներառումը ընտրողների ռեգիստրում և դրանց հավանական օգտագործումը ընտրություններում ցանկալի արդյունք գրանցելու համար, ինչի վերաբերյալ դիտորդական հասարակական կազմակերպությունների ջանքերով ձևավորվել է բավականին լուրջ փաստական բազա¹³:

Հավասար ընտրական իրավունքների խնդիրներ¹⁴

Տարիների ընթացքում Հայաստանում ձևավորվել և կատարելագործվել է «շրջիկ» ընտրողների միջոցով բազմակի քվեարկության մեխանիզմը, որը կիրառվում է ինչպես միևնույն տեղամասում, այնպես էլ տեղամասից տեղամաս, համայնքից համայնք: Հաշվի առնելով, որ Հայաստանում քվեարկություն կարելի է կատարել անձը հաստատող տարբեր փաստաթղթերով (անձնագիր, կենսաչափական անձնագիր, նույնականացման քարտ)¹⁵, ուստի առավել խորանում են բազմակի քվեարկություն կազմակերպելու հնարավորության վերաբերյալ կասկածները:

Չնայած նախագիծն առաջարկում է էլեկտրոնային գրանցման համակարգի ներդրում՝ կանխելու բազմակի քվեարկությունները, համընդհանուր անվստահության և քրոնիկական ու անպատժելի ընտրակեղծարարության ֆոնին այդ համակարգի կիրառությունը արժանահավատ չի կարող լինել: Էլեկտրոնային գրանցման համակարգը ենթադրում է ավելի սահմանափակ հանրային վերահսկողություն և քվեարկության գործընթացի առանձին բաղադրիչների ավելի նվազ տեսանելիություն, մինչդեռ անձը

¹¹ Նախագիծ, հոդված 9, մաս 4

¹² Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն, «2015 թվականի սահմանադրական հանրաքվեի ընտրական թվերի էլեկտրոնային մոնիտորինգի զեկույց», Երևան 2016 <http://transparency.am/files/publications/1455615704-0-991789.pdf> և ընտրական տվյալների ինտերակտիվ շտեմարան <http://elections.transparency.am/2015>

¹³ Քաղաքացի դիտորդ նախաձեռնություն, «2015թ. դեկտեմբերի 6-ին Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրության փոփոխությունների հանրաքվեի դիտորդական առաքելության ամփոփիչ զեկույց», Երևան 2016, <http://transparency.am/files/publications/1454928096-0-529110.pdf>

¹⁴ Կանոնագիրք, գլուխ 1, մաս 2, Համընդհանուր ընտրական իրավունք, 2.1 Հավասար ընտրական իրավունքներ

¹⁵ Նախագիծ, հոդված 66, մաս 1

հաստատող տարբեր փաստաթղթերի ներկայացման պարագայում լիովին հավանական են նույն կամ տարբեր տեղամասերում բազմակի քվեարկության, տարբեր մատների մատնահետքերի օգտագործման և մատնահետքերի անընթացման լիության հանգամանքի չարաշահման դեպքեր: Ի լրումն դրա, նույնիսկ նախագծով առաջարկվող՝ տեղամասային արդյունքների խաչաձև համադրման և, այդպիսով, կրկնաքվեարկության դեպքերի բացահայտման պարագայում առկա կասկածները չեն փարատվում, քանի որ մի կողմից նախագծով ապահովված չի պատշաճ վերահսկողություն համապատասխան էլեկտրոնային ծրագրի և ստուգման գործընթացի նկատմամբ, մյուս կողմից Հայաստանում ընտրակեղծարարության անպատժելիության ավանդույթը ծնում է կասկածներ, որ բացահայտված անօրինականությունները կարող են քողարկվել, ինչպես և կոծկվել են տարիներ շարունակ տեղի ունեցող ընտրակեղծիքները:

Ինչպես նշվել է վերևում, հավասար ընտրական իրավունքի ապահովումը ձախողվում է առանձին ընտրողների և/կամ նրանց խմբերի կողմից բազմակի քվեարկության պատճառով, ինչի համար հիմք են ծառայում Հայաստանից բացակայող հարյուր հազարավոր քաղաքացիների անունները: Ի պատասխան ոչ իշխանական կուսակցությունների և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների՝ քվեարկությունից հետո ընտրողների կողմից ստորագրված ցուցակները հրապարակելու պահանջի, նախագծով նախատեսվել է առհասարակ վերացնել ընտրողների կողմից ընտրացուցակներում ստորագրելու պահանջը: Դրան զուգահեռ, նախագիծը շարունակում է հետևողաբար և համառորեն հանրային վերահսկողությունից պաշտպանել ընտրողների ստորագրված ցուցակները՝ դրանք չհրապարակելու և դրանցից բաղկացված անելն ու լուսանկարահանելն արգելելու միջոցով: Այսպիսով, Հայաստանից բացակա ընտրողների հաշվին ընտրակեղծարարության պրակտիկան դառնում է շարունակելի:

Հավասար հնարավորությունների խնդիրներ¹⁶

Նախագիծը լիարժեք չի բացառում վարչական ռեսուրսի օգտագործման հնարավորությունը: Մասնավորապես, այն չի արգելում կուսակցությունների ընտրական շտաբները տեղակայել այն տարածքներում, որոնք թեև չեն պատկանում, սակայն զբաղեցված են պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կամ պատկանում են այն կազմակերպություններին, որտեղ պետությունը կամ համայնքը ունի զգալի մասնակցություն¹⁷: Բացի այդ, նախագիծը չի արգելում կուսակցությանը կամ թեկնածուին քարոզչության նպատակով օգտագործելու այն հանրային գույքը, որն անմիջականորեն չի գտնվում իր տիրապետության տակ՝ ծառայողական պարտականությունների իրականացման նպատակով¹⁸: Ըստ նախագծի, նախընտրական հիմնադրամից դուրս են մնացել քարոզչության հետ կապված անուղղակի այնպիսի ծախսեր, ինչպիսիք են փոխադրամիջոցների, նախընտրական շտաբների աշխատակիցների վարձատրության և մշակութային միջոցառումների հետ կապված ծախսերը: Հարկ է նշել, որ նախընտրական քարոզչության կանոնների խախտմամբ քարոզչության և վարչական ռեսուրսի չարաշահման դեպքում, ըստ նախագծին կից ներկայացվող փաթեթի, նախատեսված չէ որևէ իրավական պատասխանատվություն:

Նախագծի լրջագույն խնդիրներից է համամասնական տարածքային ցուցակների ներմուծումը, որը պաշտոնապես հիմնավորվելով ապակենտրոնացման և կուսակցության անդամների աշխարհագրական ներկայացուցչականության ապահովման անհրաժեշտությամբ, փաստացի ամրապնդում է մարզային քրեական հեղինակությունների կողմից ընտրական գործընթացների վրա ներգործելու և այդ եղանակով ներկայացուցչական մարմիններում հայտնվելու իրավական երաշխիքները, ինչն արդեն իսկ գործող

¹⁶ Կանոնագիրք, գլուխ 1, մաս 2, Հավասար ընտրական իրավունք, 2.3 Հնարավորության հավասարություն

¹⁷ Նախագիծ, հոդված 19, մաս 4

¹⁸ Նախագիծ, հոդված 23, մաս 1, կետ 2

պրակտիկա է Հայաստանում: Չնայած ոչ իշխանական բոլոր կուսակցությունների պահանջին՝ կիրառելու 100 տոկոսանոց համամասնական ընտրակարգ կամ առնվազն հետաձգելու տարածքային ցուցակների կիրառումը մինչև հաջորդ 2022թթ. համապետական ընտրություններ, այն կտրականապես մերժվել է կառավարության կողմից: Վերջին տարիների ընտրական գործընթացներում ակնհայտ է դարձել տարածքային հեղինակությունների դերակատարումը և ազդեցությունը քվեարկության արդյունքների վրա: Իսկ տարածքային ցուցակների շնորհիվ, նրանք, փաստորեն, ձեռք են բերում լրացուցիչ և կոնկրետ շահագրգռվածություն՝ ներդնելու իրենց ֆինանսական և վարչական ռեսուրսները ներկայացուցչական մարմիններում անձամբ հայտնվելու նպատակով՝ զուգահեռաբար ընտրություններում ապահովելով իշխող կուսակցության համար ցանկալի արդյունք:

Ի լրումն վերոնշյալի, հարկ է ընդգծել, որ նախագծով առաջարկվող ընտրական գրավի շեմերը համադրելի չեն Հայաստանում գործող կուսակցությունների ֆինանսական կարողություններին՝ ելնելով ՀՀ-ում սահմանված նվազագույն աշխատավարձի, երկրի սոցիալ-տնտեսական վիճակի և մարզերի ու համայնքների անհամաչափ զարգացման մակարդակից: Առավել ևս, որևէ կերպ արդարացված չէ ընտրական գրավի շեմերի նախատեսվող բարձրացումը:

Ընտրողների՝ կարծիք ձևավորելու ազատության խնդիրներ¹⁹

Նախագիծը չի երաշխավորում կարծիք ձևավորելու ազատությունը՝ հատկապես ընտրողների առանձին խմբերի դեպքում, ինչպիսիք են զինծառայող և քրեակատարողական հիմնարկներում ու ձերբակալվածների պահման վայրերում գտնվող ընտրողները: Թեև ֆորմալ առումով նրանց տրվում է ընտրելու իրավունք, փաստացի՝ նրանք զրկված են անկախ կարծիք ձևավորելու հնարավորությունից, քանի որ նրանց համար բավարար հասանելի չէ ընտրություններին մասնակցող կուսակցությունների նախընտրական քարոզչական տեղեկատվությունը: Ինչպես առկա օրենսդրությունը, այնպես էլ՝ նախագիծը չեն կարգավորում զինծառայողների և ազատագրվածների շրջանում քարոզչությունը, ուստի չի ձևավորվել համապատասխան իրավակիրառ պրակտիկա: Մինչդեռ, ինչպես ցույց է տալիս ՀՀ սահմանադրական հանրաքվեի ժամանակ ՀԿ-ների փորձը, տվյալ օրենսդրական բացը չարաշահվում է՝ պարզապես անհնարին դարձնելով այդ անձանց իրազեկումը: Այսպիսի խոչընդոտը հետագայում լրացուցիչ բարդացնում է իրավիճակը կարծիքի արտահայտման սահմանափակման ռիսկով, որը պայմանավորված է ոչ միայն վերոնշյալ խմբերում գործող օբյեկտիվորեն բացատրվող՝ առավել կախյալ հարաբերություններով, բայց նաև այն հանգամանքներով, որոնցում փաստացի տեղի է այս ընտրողների կամարտահայտությունը:

Այսպես, զինծառայողները հիմնականում քվեարկում են իրենց զորամասերի մոտակա տեղամասերում, այլ ոչ իրենց բնակության մշտական վայրերում²⁰: Չինծառայողների թիվն ու անունները գաղտնի են պահվում²¹, ինչն ընդլայնում է նրանց հաշվին ընտրությունների արդյունքների կեղծման հնարավորությունը, կամ առնվազն՝ առաջացնում է այդպիսի կասկածներ: Նախագծով ներմուծվել է մեկ այլ՝ նոր սահմանափակում, որի համաձայն գաղտնի են պահվելու նաև տեղամասերի համարներն ու գտնվելու վայրերը²², ինչն էապես կնվազեցնի զինծառայողների ընտրության նկատմամբ հանրային վերահսկողության հնարավորությունը:

¹⁹ Կանոնագիրք, գլուխ 1. մաս 3, Հավասար ընտրական իրավունք, 3.1 Ընտրողների՝ կարծիք ձևավորելու ազատություն

²⁰ Նախագիծ, հոդված 10, մաս 8, մաս 9

²¹ Նախագիծ, հոդված 8, մաս 12

²² Նույն տեղում

Քրեակատարողական հիմնարկներում և ձերբակալվածների պահման վայրերում գտնվող անձանց թիվն ու անունները ևս չեն հրապարակվում²³: Ավելին, նրանք քվեարկում են իրենց համապատասխան հաստատություններում կազմավորվող ընտրատեղամասերում²⁴ լինելով ամբողջովին անհասանելի դիտարկման համար:

Ընտրողների՝ ազատ կամարտահայտման և ընտրակեղծիքի դեմ պայքարի խնդիրներ²⁵

Ընտրակեղծարարությունը Հայաստանում դրսևորվում է ընտրախախտումների ծավալուն ու բազմազան գիևանոցով, որը ներառում է վարչական ռեսուրսի չարաշահումը, ընտրակաշառքը, ընտրատեղամասում կուտակումներն ու ուղղորդումները, քվեարկության գործընթացի ղեկավարումը չիազդրված կամ իշխանության մաս հանդիսացող կուսակցությունների վստահված անձանց կողմից, բաց կամ կոլեկտիվ քվեարկությունները, այլոց փոխարեն քվեարկությունները, ընտրական կարուսելը, քվեատուփերի լցումները, «աջակցությունը» օգնության կարիք ունեցող ընտրողներին և այլն²⁶: Հիշյալ խախտումները բացահայտվել են ինչպես տեղական, այնպես էլ միջազգային դիտորդական առաքելությունների դիտարկման արդյունքում, իսկ մի մասն էլ վեր են հանվել հաշվառման ենթակա ընտրական փաստաթղթերի (քվեաթերթիկ, ելունդ, ծրար, ստորագրություններ) և ելակետային ու ընթացիկ տվյալների համադրման միջոցով²⁷: Ո՛չ նախագծով և ո՛չ էլ կից փաթեթով ամրագրված չեն վերոնշյալ խախտումները կանխարգելող գործուն մեխանիզմներ, հաշվառման ենթակա փաստաթղթերի/տվյալների թիվը սահմանափակվելու է միայն մասնակիցների քանակի մասին էլեկտրոնային սարքով գեներացվող հաշվետվությամբ և ինքնաստանձվող դրոշմանիշով, իսկ կրկնաքվեարկությունները բացառելու հիմնավորմամբ առաջարկվող էլեկտրոնային գրանցման մեխանիզմն ընդամենը անտեսանելի է դարձնում կեղծարարության որոշ գործընթացները:

Ինչպես վկայում են դիտարկումները, 2012 ու 2013թթ. համապետական, 2013-2015թթ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների և 2015թ. դեկտեմբերի 6-ի սահմանադրական փոփոխությունների հանրաքվեի ընթացքում տեղի ունեցած համատարած ընտրախախտումների գործերով պատշաճ վարչական վարույթներ և քրեական հետապնդում չեն իրականացվել, ուստի կարելի է ասել, որ ընտրակեղծարարության դեմ ներկայացվող պայքարը կրել է զուտ իմիտացիոն բնույթ:

Քաղաքացիական հասարակությունը շարունակում է պնդել, որ ներկայիս իրավիճակում ընտրակեղծարարությունը կանխարգելելու և Հայաստանի քաղաքացիների վստահությունը շահելու լավագույն ու թերևս այլընտրանք չունեցող միջոցն ընտրողների ստորագրված ցուցակների հրապարակումն է, որպեսզի յուրաքանչյուր ոք հնարավորություն ունենա ստուգելու երկրից բացակայող կամ քվեարկությանը չմասնակցած իր ծանոթ-բարեկամ անձանց փոխարեն քվեարկությունը: Հարկ է նշել, որ այս պնդումը բխում է ինչպես Հայաստանում ձևավորված արատավոր պրակտիկայով և համատարած հանրային անվստահությամբ պայմանավորված իրավիճակի առանձնահատկություններից, այնպես էլ ԵԱՀԿ/ԺՄԻՀԳ կողմից 2015թ. սահմանադրական հանրաքվեից հետո հրապարակած զեկույցի

²³ Նախագիծ, հոդված 12, մաս 5, մաս 6

²⁴ Նախագիծ, հոդված 63

²⁵ Կանոնագիրք, գլուխ 1. մաս 3, Հավասար ընտրական իրավունք, 3.2 Ընտրողների՝ ազատ կամարտահայտման և կեղծիքի դեմ պայքարի ազատություն

²⁶ 2012 թ. ՀՀ ազգային ժողովի և 2013 թ. ՀՀ նախագահի ընտրությունների խախտումներ՝ <http://www.iditor.org>-ում և Երևանի ավագանու ու ՏԻՄ ընտրությունների խախտումներ՝ <http://armdex.com/elections2013/map/-ու/>, սահմանադրական հանրաքվեի խախտումներ՝ <http://transparency.am/elections/2015-12-06/map/>

²⁷ 2012 թ. ՀՀ ազգային ժողովի ընտրությունների թվեր՝ http://electionscount.info/2012/index.php?en_vote-result.21, 2013 թ. ՀՀ նախագահի ընտրությունների ընտրությունների թվեր՝ http://elections.transparency.am/2013/index.php?en_vote-error.34 և 2013 թ. Երևանի ավագանու ընտրությունների թվեր՝ http://elections.transparency.am/erevan/index.php?en_vote-error.34

դրույթներից, որոնց համաձայն՝ «Թեև Վենետիկի հանձնաժողովը սա չի համարում որպես լավ գործառույթ, քանի որ քվեարկությունից ձեռնպահ մնալը կարող է լինել քաղաքական ընտրության ցուցանիշ, միաժամանակ պետք է նաև նշվի, որ նշումներ արված ընտրացուցակների ստուգումը մատչելի դարձնելը արգելված չէ միջազգային իրավունքով»²⁸:

Քվեարկության գաղտնիության խնդիրներ²⁹

Էլեկտրոնային գրանցման համակարգի ներմուծմամբ նախագիծն առաջարկում է ընտրողների գրանցման և ապա քվեարկության այնպիսի մի բարդ մեխանիզմ, որն ակնհայտորեն չի բխում Կանոնագրքի քվեարկության ընթացակարգերի պարզության սկզբունքից և, ամենայն հավանականությամբ, ստեղծելու է այնպիսի իրավիճակ, որ մի կողմից հանձնաժողովների անդամները դժվարանալու են իրականացնել իրենց գործառույթները պատշաճ կերպով, մյուս կողմից՝ ավելի շատ ընտրողներ են ունենալու օգնության կարիք: Ինչպես ցույց է տալիս հայաստանյան ընտրությունների պրակտիկան, օգնողների ինստիտուտը մեծամասամբ չարաշահվում է և, որպես կանոն, խախտում քվեարկության գաղտնիությունը:

Հաշվի առնելով, որ նախագծով յուրաքանչյուր կուսակցության համար սահմանված են առանձին քվեաթերթիկներ³⁰, իսկ չօգտագործված քվեաթերթիկների հաշվարկ նախատեսված չէ, առկա են ռիսկեր, որ չհաշվառվող քվեաթերթիկների տրցակները կարող են ծառայել «կարուսելային» քվեարկության համար կամ ընտրատեղամասից դուրս հանվել՝ վերահսկողությունն ապահովելու նկատառումներով:

Առանձնահատուկ ուշադրության է արժանի արտերկրում դիվանագիտական և հյուպատոսական ծառայությունները իրականացնող անձանց կամ նրանց ընտանիքի անդամների, ծառայողական գործուղման կամ ուսման մեջ գտնվող զինծառայողների, ՀՀ գրանցված իրավաբանական անձանց արտերկրում տեղակայված ներկայացուցչությունների աշխատակիցների և նրանց հետ արտերկրում բնակվող ընտանիքի անդամների ընտրական իրավունքի իրացումը Էլեկտրոնային քվեարկության միջոցով: Էլեկտրոնային քվեարկության վերաբերյալ ԿԸՀ-ի սահմանած կարգը պարունակում է որոշակի ռիսկեր. ՀՀ-ում գրանցված արտասահմանում ներկայացուցչություն ունեցող իրավաբանական անձի ղեկավարը կարող է ներկայացնել արտասահմանում գտնվող իր աշխատակիցների ցուցակը և առանց վերջիններիս իմացության ստանալ Էլեկտրոնային քվեարկության հնարավորությունը ընձեռող գաղտնաբառերը և նրանց փոխարեն քվեարկել³¹: Էլեկտրոնային քվեարկության վերաբերյալ ուսումնասիրությունը ցույց է տվել, որ Էլեկտրոնային քվեարկությանը մասնակցած անձանց միայն մոտ քառորդ մասն է «հիմնականում անվտանգ» համարել ինտերնետը և դրանով փոխանցվող տվյալների գաղտնիությունը:³² Քանի որ չվերահսկվող միջավայրում քվեարկելու դեպքում որևէ կերպ հնարավոր չէ երաշխավորել քվեի գաղտնիությունը, ինչպես նաև պարզել այն դեպքերը, երբ քվեարկողն իր ընտրությունը կատարում է որևէ մեկի ներկայությամբ կամ անմիջական ուղղորդմամբ, դեռևս 2011 թ. հոկտեմբերին հրապարակված Վենետիկի Հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՄԻԳ-ի միացյալ կարծիքում առաջարկվել էր ՀՀ իշխանություններին վերանայել տվյալ դրույթը³³, ինչը, փաստորեն, չի արվել:

²⁸ 28 ԵԱՀԿ ԺՄԻԳ, «2015թ. դեկտեմբերի 5-ի Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական հանրաքվեի փորձագիտական խմբի վերջնական զեկույց», Վարչակա, 2016, <http://www.osce.org/hy/odihr/elections/220951?download=true>

²⁹ Կանոնագիրք, գլուխ 1. մաս 4, Ընտրական իրավունքի գաղտնիություն

³⁰ Նախագիծ, հոդված 59, մաս 1

³¹ ՀՀ ԿԸՀ 2015թ. հուլիսի 20-ի թիվ 48-Ն որոշում «Համապետական ընտրություններին Հայաստանի Հանրապետության դիվանագիտական կամ հյուպատոսական ծառայություն անցող ընտրողների և նրանց հետ արտերկրում բնակվող ընտանիքի՝ ընտրելու իրավունք ունեցող անդամների՝ Էլեկտրոնային տեղանկով քվեարկության կարգ», կետ 5

³² Համագասա Դանիելյան, «Ինտերնետային քվեարկությունը Հայաստանում. աննկատ նորամուծության վերլուծություն», Երևան, 2015, http://www.osf.am/wp-content/uploads/2015/10/Hamazasp_Danielyan_PP.pdf

³³ Վենետիկի հանձնաժողով և ԵԱՀԿ/ԺՄԻԳ, «Համատեղ վերջնական կարծիք Հայաստանի Հանրապետության 2011թ. մայիսի 26-ին ընդունված ընտրական օրենսգրքի մասին», <http://www.osce.org/odihr/elections/84269>

Ընտրությունների ընթացքում արդյունավետ դիտարկման խնդիրներ³⁴

Նախագծով էապես սահմանափակվել են դիտորդների իրավունքները: Մասնավորապես, սահմանվել է փորձառության շեմ. այսպես, դիտորդական առաքելություն կարող են իրականացնել այն ՀԿ-ները, որոնց կանոնադրական խնդիրները ընտրություններ նշանակելու օրվան նախորդող նվազագույնը 3 տարի ներառում են ժողովրդավարության և մարդու իրավունքների պաշտպանության հարցեր³⁵: Անտեսելով ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի՝ դիտորդների ստուգարքների վերացման առաջարկություններին՝ նախագծում կրկին տեղ են գտել տեղական դիտորդների հավատարմագրման վերաբերյալ պահանջները, ինչը լուրջ խոչընդոտներ է հարուցում դիտորդական առաքելություն իրականացնող ՀԿ-ների համար՝ մի կողմից՝ էապես ավելացնելով նրանց վարչարարական, կազմակերպական և ֆինանսական բեռը, խախտելով դիտորդների իրավունքների և պարտականությունների հավասարակշռումը:³⁶

Նախագծի համաձայն՝ դիտորդն ունենալու է խիստ սահմանափակ իրավունքներ. նա կարող է միայն հարցեր տալ ընտրությունների համար պատասխանատու պաշտոնյաներին ու նրանց ուշադրությունը հրավիրել խախտումների վրա, սակայն իրավունք չունի ներկայացնելու խախտումը վերացնելու պահանջ կամ առաջարկ³⁷: Սա էական հետընթաց է գործող օրենսդրությունից, որտեղ դիտորդը կարող էր հանձնաժողովի նախագահին ներկայացնել իր դիտարկումներն ու առաջարկությունները:

Բացի դիտորդներից, նախագիծն էապես սահմանափակում է նաև ՉԼՍ-ների ազատությունը, ստեղծում ընտրական գործընթացի լուսաբանման հետ կապված խոչընդոտներ, ինչպես նաև ներառում է հեռարձակվող լրատվամիջոցների նկատմամբ վերահսկողության չարդարացված մեխանիզմներ: Նախագծով առաջարկվում է հավատարմագրել միայն այն ՉԼՍ ներկայացուցիչներին, որոնք ընտրություններից առաջ առնվազն մեկ տարվա ընթացքում տվյալ ՉԼՍ անունից տարածել են լրատվություն: Բացի այդ, յուրաքանչյուր լրատվական կազմակերպություն կարող է հավատարմագրել ոչ ավելի, քան 50 ներկայացուցիչ³⁸:

Նախագծով առաջարկվում է միայն այն ՉԼՍ-ների ներկայացուցիչների հավատարմագրումը ընտրությունների լուսաբանման համար, որոնք առնվազն մեկ տարվա ընթացքում են իրենց անունից տարածում լրատվություն: Բացի այդ, յուրաքանչյուր լրատվական կազմակերպություն կարող է հավատարմագրել ոչ ավելի, քան 50 ներկայացուցիչ³⁹:

Նախագծով սահմանափակված է 15-ից ավելի դիտորդների և ՉԼՍ ներկայացուցիչների միաժամանակյա ներկայությունը տեղամասում⁴⁰: Այս սահմանափակումն, ամենայն հավանականությամբ, կարող է կիրառվել սկզբունքային և անկողմնակալ դիտորդական կազմակերպություններին և ՉԼՍ ներկայացուցիչներին տեղամասի մոտ «հերթի մեջ» պահելու և տեղամաս մուտք գործելու հնարավորությունից զրկելու համար: Մյուս կողմից, նման կարգավորումը նաև անտրամաբանական է այն առումով, որ կազմակերպությունները դիտորդական առաքելություն իրականացնելու նպատակով անցնում են որոշակի գործընթաց և հավատարմագրվում են ԿԸՀ-ի կողմից, սակայն, ինչպես պարզվում է, վերջինիս կողմից տրված վկայականը երաշխիք չէ, որ դիտորդի կարգավիճակ ունեցող հասարակական

³⁴ Կանոնագիրք, գլուխ 2. Սույն սկզբունքներն իրականացնելու պայմաններ, 3.2 Ընտրությունների դիտորդություն

³⁵ Նախագիծ, հոդված 30, մաս 1

³⁶ 2015թ. դեկտեմբերի 6-ի սահմանադրական հանրաքվեի ժամանակ Քաղաքացի դիտորդ նախաձեռնությունը ստիպված էր տարբեր մարզերում վարձակալել դահլիճներ և մի վայրից մյուսը տեղափոխել ստուգարք հանձնող անձանց

³⁷ Նախագիծ, հոդված 32, մաս 2

³⁸ Նախագիծ, հոդված 31, մաս 8

³⁹ Նախագիծ, հոդված 31, մաս 8

⁴⁰ Նախագիծ, հոդված 65, մաս 8

կազմակերպությունը կամ ՉԼՄ-ն կարող է քվեակուլյան օրը մուտք գործել ընտրատեղամաս և իրականացնել իր առաքելությունը:

Նախագծով խիստ թուլացել են դիտորդների իրավական պաշտպանվածության երաշխիքները: Եթե գործող իրավակարգավորմամբ դիտորդին տեղամասից կարելի էր դուրս հանել միայն ձեռքակալման կամ կալանավորման դեպքում, ըստ նախագծի, ընտրական հանձնաժողովի նախագահը կարող է դիտորդին հեռացնել հանձնաժողովի նիստից կամ քվեարկության սենյակից այն դեպքում, եթե ընտրական հանձնաժողովը ներկա անդամների ձայների 2/3-ով գտնի, որ դիտորդն աջակցում է որևէ թեկնածուի կամ ընտրություններին մասնակցող կուսակցության կամ խախտում է ընտրական օրենսգրքի պահանջները⁴¹: Սա ընտրական հանձնաժողովներին տրված անվերահսկելի լայն լիազորություն է, որը կարող է չարաշահվել, և հանձնաժողովների կամայական որոշումներով տեղամասերից դուրս հանելով անցանկալի դիտորդներին՝ քվեարկության ընթացքը հնարավորինս հեռու պահել հանրային վերահսկողությունից:

Իրավական պաշտպանվածության հիմքերն էապես թուլացել են նաև ՉԼՄ-ների և վստահված անձանց դեպքում⁴²:

Բողոքարկման արդյունավետ համակարգի խնդիրներ⁴³

Ինչպես նշվել է ԵԱՀԿ/ԺՄԻՅԳ 2013թ. նախագահական ընտրություններին հաջորդող զեկույցում⁴⁴, ընտրական վեճերով բողոքարկման համակարգը Հայաստանում արդյունավետ չէ և նախագիծը որևէ կերպ չի բարելավում առկա իրավիճակը: Շարունակում է սեղմ մնալ բողոքարկման սուբյեկտների շրջանակը և սուղ են բողոք բերելու ժամկետները, որպիսի պարագայում պատշաճ ծավալով ապացույցներ հավաքելը և փաստարկված ու հիմնավորված դիմում ներկայացնելն անիրատեսական է⁴⁵: Ինչպես և գործող օրենսգրքում, նեղ է նաև բողոքարկման առարկայի շրջանակը, օրինակ՝ դիտորդը չի կարող բողոքարկել ընտրական հանձնաժողովի այն գործողությունը կամ անգործությունը, որն անմիջականորեն չի առնչվում իր՝ դիտորդի իրավունքներին, բայց որը կարող է լինել ընթացակարգային կոպիտ խախտում: Բացի այդ, դիտորդն իրավունք չունի նաև վիճարկել իր դիտարկած տեղամասում ընտրական հանձնաժողովի անօրինական գործողությունները կամ անգործությունը և ընտրությունների կեղծված արդյունքները, որն առաջարկվել էր ԵԱՀԿ/ԺՄԻՅԳ կողմից⁴⁶:

Ներկայումս տեղական հասարակական կազմակերպությունների բողոքներն՝ ուղղված ընտրատարածքային ընտրական հանձնաժողովներ և կենտրոնական ընտրական հանձնաժողով քննության չեն առնվում կամ ձևական սխալների պատճառաբանությամբ կամ բողոքարկման սուբյեկտ չլինելու: 2013թ.-ից ի վեր համապետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների, ինչպես նաև՝ 2015թ. սահմանադրական փոփոխությունների հանրաքվեի ընթացքում դիտորդների կամ այլոց իրավունքների խախտման և քվեարկության ընթացակարգը խախտելու փաստերով մի քանի հարյուրի հասնող դիմում-բողոքներից ոչ մեկն առ այսօր պատշաճ ուշադրության չի արժանացել վարչական մարմինների ու դատական ատյանների կողմից: Փաստորեն, դիտորդների համար արդարադատության մատչելիության ապահովումը հետևողականորեն խախտվում է հիմնականում այն

⁴¹ Նախագիծ, հոդված 31, մաս 5

⁴² Նախագիծ, հոդված 31 մաս 8 և հոդված 34 մաս 4

⁴³ Կանոնագիրք, գլուխ 2. Սույն սկզբունքներն իրականացնելու պայմաններ, 3.3 Բողոքարկման արդյունավետ համակարգ

⁴⁴ ԵԱՀԿ/ԺՄԻՅԳ, «2013թ. փետրվարի 18-ի Հայաստանի Հանրապետության նախագահի ընտրությունների դիտորդական առաքելության վերջնական զեկույց», Վարշավա, 2013, <http://www.osce.org/hy/odihr/elections/101982?download=true>

⁴⁵ Նախագիծ, հոդված 48

⁴⁶ ԵԱՀԿ/ԺՄԻՅԳ, 2013, <http://www.osce.org/hy/odihr/elections/101982?download=true>

հիմնավորմամբ, որ հասարակական կազմակերպությունները պատշաճ հայցվոր չեն և չեն կարող իրենց դիտորդների անունից դիմում ներկայացնել, հետևաբար նաև պաշտպանել նրանց իրավունքները: Նախագիծը որևէ լուծում չի տալիս այս խնդիրներին:

Ընդհանուր իրավիճակ

Մարդու իրավունքների նկատմամբ ընդհանուր հարգանքի բացակայություն⁴⁷

Հայաստանում օրեցօր առավել խնդրահարույց է դառնում մարդու քաղաքական իրավունքների իրացումը: Հավաքների ազատությունը շարունակաբար խախտվում է քաղաքական խոցելի խնդիրներ շոշափելիս: Հանրահավաքների ակտիվ մասնակիցները հաճախակի ենթարկվում են ծեծի, հետապնդվում ոստիկանության կողմից և ձերբակալվում համալրելով քաղաքական բանտարկյալների շարքերը: Բազմաթիվ դեպքերում նրանց դեմ գործերը քննվում են վարչական դատարանում և երկարատև դատավարության վերջում քաղաքացիները պատասխանատվության են ենթարկվում «ոստիկանության օրինական պահանջին» չենթարկվելու համար տույժ վճարելով:

Մինչ օրս չի բացահայտվել 2008թ. փետրվարին տեղի ունեցած նախագահական ընտրություններին հաջորդող խաղաղ ցույցի ժամանակ զինուժի ապօրինի կիրառմամբ բռնությունների զոհ դարձած 10 քաղաքացիների սպանությունը: Ընդ որում, զինված ուժերի օգտագործումը ներքին քաղաքական հարաբերություններում, փաստորեն, օրինականացվել է 2012թ. մարտի 21-ին ընդունված «Արտակարգ դրության իրավական ռեժիմի մասին» ՀՀ նոր օրենքով: Երկրում տիրող համատարած անպատժելիությունն առաջացնում է անվստահություն և կասկած, որ նույն սցենարը կարող է կրկնվել ցանկացած ժամանակ և, հատկապես, ընտրությունների ընթացքում:

Ամփոփելով վերոնշյալը, կարծում ենք, որ ՀՀ կառավարության կողմից առաջարկվող նախագծով որևէ քայլ արված չէ համապատասխանեցնելու ՀՀ ընտրական նոր օրենսգիրքը Վենետիկի հանձնաժողովի «Ընտրական գործընթացների լավ պրակտիկայի վերաբերյալ կանոնադրքով» սահմանված նորմերին: Նախագիծը բացարձակապես չի լուծում ընտրական համակարգի նկատմամբ հանրության՝ տարիների ընթացքում արմատացած անվստահության հաղթահարման խնդիրը: Իսկ ընտրախախտումների ռիսկերը փոքրացնելու հանրային պահանջի դիմաց առաջարկվող էլեկտրոնային տեխնոլոգիաները պարզապես հավակնում են շարունակել ընտրակեղծարարության ավանդույթն՝ արդեն նոր «փաթեթավորմամբ»:

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշլ հակակոռուպցիոն կենտրոն» ՀԿ
«Բաց հասարակության հիմնադրամներ – Հայաստան» հիմնադրամ
«Հելսինկյան քաղաքացիական ասամբլեայի Վանաձորի գրասենյակ» ՀԿ
«Ժուռնալիստների «Ասպարեզ» ակումբ» ՀԿ
«Երևանի մամուլի ակումբ» ՀԿ
«Իրավունքի Եվրոպա միավորում» ՀԿ
«Ընդդեմ իրավական կամայականությունների» ՀԿ
«Իրազեկ քաղաքացիների միավորում» ՀԿ
«Լոզոս» իրավապաշտպան ՀԿ

⁴⁷ Կանոնագիրք, գլուխ 2. Սույն սկզբունքներն իրականացնելու պայմաններ, մաս 1, Մարդու իրավունքների նկատմամբ հարգանք

«Խորանկրդ» ինտելեկտուալ ՅԿ