



Ծրագիրը ֆինանսավորվել է
Եվրոպական հանձնաժողովի կողմից



Իրականացնող Հայաստանի
Երիտասարդ իրավաբանների
ասոցիացիա



Գործընկեր
Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոն

**«ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ԴԵՄ ՊԱՅՔԱՐԻ ԲԱԶՄԱԿՈՂՄԱՆԻ ԽԹԱՆՈՒՄ» ԾՐԱԳՐԻ
ՇՐՋԱՆԱԿՆԵՐՈՒՄ ԿԱՏԱՐՎԱԾ ՀԱԿԱԿՈՌՈՒՊՑԻՈՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ
ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԻ ԲՈՎԱՆԴԱԿԱՅԻՆ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ
ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ ՆՄԱՆԱՏԻՊ ՄԱՐՄՆԻ ՍՏԵՂԾՄԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ
ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ**

Աշխատանքային խումբ՝

- Կարեն Զադոյան - Աշխատանքային խմբի ղեկավար, ծրագրի ղեկավար*
- Մարատ Ատովյան - Ծրագրի տեղական փորձագետ*
- Քարյ Ուլբրիխտ - Ծրագրի միջազգային փորձագետ*
- Մյուզաննա Սողոմոնյան - Ծրագրի իրավախորհրդատու/բարեփոխումների հարցերով համակարգող*

Ք. ԵՐԵՎԱՆ -19.08.2014թ.

Բովանդակություն

1. Ներածություն
2. Հակակոռուպցիոն մարմինների գործունեության միջազգային փորձի բովանդակային վերլուծություն
3. Ամփոփում և առաջարկություններ

1. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Վերջին մի քանի տասնամյակում մի շարք պետություններ կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում առավել մեծ տեղ են տալիս կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված մարմինների (հանձնաժողով, կոմիտե, գործակալություն, բյուրո և այլն) ստեղծմանը, քանի որ առաջավոր երկրների փորձը ցույց է տալիս հակակոռուպցիոն նման մարմինների արդյունավետությունը կոռուպցիայի դեմ տարվող պայքարի դժվարին և կարևոր գործում:

Մինչև պետության կողմից կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված մարմնի (այսուհետ՝ Մարմին) ստեղծումը, անհրաժեշտ է, որպեսզի պետությունը ճիշտ գնահատի և վերանայի կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում իր քաղաքականությունը, գնահատի իր ներքին ռեսուրսները, կարողությունները և արդյունավետության չափանիշները:

Այդպիսի մարմինը չպետք է կրի ձևական բնույթ: Խոսքն այստեղ պետության մեջ նոր ինստիտուցիոնալ մարմնի ստեղծման մասին է, որը պետք է կատարի միանգամայն նոր գործառույթ:

Հիմնականում կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված մարմինները ստեղծվել են այն պետություններում, որտեղ կոռուպցիան եղել է մեծ հիմնախնդիր: Այդ իսկ պատճառով բոլոր նմանատիպ մարմինները գործում են մեծապես ասիական երկրներում, որտեղ առավելապես են գիտակցում կոռուպցիայի վտանգավորության աստիճանը:

Հակակոռուպցիոն անկախ մարմնի ստեղծման համար կարևոր է նաև սահմանադրական և օրենսդրական հիմքերի ստեղծումը: Շատ երկրներում մարմնի ստեղծման համար կատարվել են սահմանադրական փոփոխություններ, ինչին հաջորդել է օրենքի ընդունում և նոր միայն, օրենքի հիման վրա, ստեղծվել է հակակոռուպցիոն մարմին:

Այդպիսի մարմնի ստեղծման անհրաժեշտության մասին խոսվում է նաև համապատասխան միջազգային իրավական փաստաթղթերում, որոնք վավերացրել է նաև Հայաստանի Հանրապետությունը: Այսպես, ՄԱԿ-ի «Կոռուպցիայի դեմ» կոնվենցիայի 6-րդ հոդվածի համաձայն. «1. Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն, իր իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան, պետք է ապահովի մարմնի կամ, անհրաժեշտության դեպքում, մարմինների առկայությունը, որոնք իրականացնում են կոռուպցիայի կանխարգելում այնպիսի միջոցների օգնությամբ, ինչպիսիք են.

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

բ) կոռուպցիայի կանխարգելման հարցերով գիտելիքներն ընդլայնելը և տարածելը:

2. Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն, իր իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան, սույն հոդվածի 1-ին կետում նշված մարմնին կամ մարմիններին պետք է ապահովի անհրաժեշտ ինքնուրույնությամբ, որպեսզի մարմինը կամ մարմինները կարողանան իրականացնել իրենց գործառույթներն արդյունավետ և անհարկի ազդեցությունից ազատված:

Կտրամադրվեն անհրաժեշտ նյութական պաշարներ և մասնագիտացված անձնակազմ, ինչպես նաև անձնակազմի այնպիսի դասընթացներ, որոնք կարող են պահանջվել նրանց գործառույթների իրականացման համար:

3. Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն պետք է Միավորված ազգերի կազմակերպության Գլխավոր քարտուղարին հայտնի այն մարմնի կամ մարմինների անվանումները և հասցեները, որոնք կարող են աջակցել մյուս Մասնակից պետություններին կոռուպցիայի կանխարգելման ուղղությամբ որոշակի միջոցների մշակման և իրականացման գործում»:

Նշված կոնվենցիայի 36-րդ հոդվածի համաձայն. «Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն, իր իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան, պետք է ապահովի այնպիսի մարմնի կամ մարմինների կամ անձանց առկայությունը, որոնք **մասնագիտացած են կոռուպցիայի դեմ պայքարում`** իրավապահ միջոցների օգնությամբ: Մասնակից պետության իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան` այդպիսի մարմնին կամ մարմիններին կամ անձանց պետք է **անհրաժեշտ անկախություն ապահովվի**, որպեսզի նրանք կարողանան կատարել իրենց գործառույթները **առանց որևէ անհարկի ազդեցության**: Այդպիսի անձինք կամ այդպիսի մարմնի կամ մարմինների աշխատակիցները իրենց խնդիրների կատարման համար պետք է օժտված լինեն պատշաճ որակավորմամբ և պաշարներով»:

Եվրոպայի խորհրդի «Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի» կոնվենցիայի 20-րդ հոդվածի համաձայն. «Յուրաքանչյուր Կողմ պետք է ընդունի այնպիսի օրենսդրական և այլ միջոցներ, որոնք անհրաժեշտ են` ապահովելու համար, որ անձինք կամ կազմակերպությունները մասնագիտանան կաշառակերության դեմ պայքարում: Նրանք պետք է ունենան **անհրաժեշտ անկախություն**, այդ Կողմի իրավական համակարգի հիմնական սկզբունքներին համապատասխան, որպեսզի հնարավորություն ունենան իրենց գործունեությունն իրականացնել **արդյունավետորեն և առանց որևէ անհիմն ճնշման**: Կողմը պետք է ապահովի, որ նման կազմակերպությունների աշխատակազմերը իրենց գործունեության համար ունենան **բավարար պատրաստվածություն և ֆինանսական միջոցներ**»:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի հակակոռուպցիոն անկախ մարմնի ստեղծման անհրաժեշտության մասին խոսվում է նաև Կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջամերիկյան կոնվենցիայում և Աֆրիկյան տարածաշրջանային մակարդակում գործող համապատասխան միջազգային փաստաթղթերում:

Անհրաժեշտ է նշել, որ ՄԱԿ-ի և Եվրոպայի խորհրդի նշված կոնվենցիաները իրականացման համար պարտադիր փաստաթղթեր են: Այդ իսկ պատճառով անհրաժեշտ է ստեղծել`

- Կոռուպցիայի կանխարգելման մասնագիտացված մարմիններ, և
- Մասնագիտացված մարմիններ կամ անձինք, որոնց վրա դրված են իրավապահ մարմինների գործառույթների միջոցով` կոռուպցիայի դեմ պայքարի պարտականություն:

Միջազգային չափանիշները միևնույն ժամանակ սահմանում են մասնագիտացված հակակոռուպցիոն մարմինների որոշակի չափանիշներ: Այդ չափանիշները ներառում են **անկախությունը և ինքնավարությունը, հատուկ վերապատրաստված և որակավորված անձնակազմի առկայությունը, անհրաժեշտ գործառույթների և ռեսուրսների ապահովումը**:

Շատ կարևոր է հասկանալ, թե **ո՞ւմ ենթակայության ներքո պետք է գործի Մարմինը**: Ուստի անհրաժեշտ է առաջին հերթին լուծել մարմնի կարգավիճակի հարցը. արդյո՞ք այն պետք է գործի վարչական մարմիններից անկախ, թե այն պետք է կցված լինի պետական որևէ մարմնի: (Օրինակ, Հոնգ Կոնգի մոդելում՝ հանձնաժողովը ենթարկվում է միայն Հոնգ Կոնգի կառավարչին):

Մարմնի ստեղծման և գործունեության իրականացման համար պետք է լինի օրենսդրական հիմք՝ օրենք հակակոռուպցիոն մարմնի մասին, այլ ոչ թե Նախագահի հրամանագիր կամ Կառավարության որոշում:

Պետք է բացառվի Մարմնի օգտագործումը քաղաքական նպատակներով: Պետք է բացառվի Մարմնի կցումը որևէ նախարարությանը կամ երկրի բարձրագույն ղեկավարին, քանի որ նման կախվածությունը կկաշկանդի մարմնի կողմից գործերի անաչառ և անկողմնակալ քննությանը: Մարմնի արդյունավետությունը բացառապես կախված է նաև մարմնի ղեկավարի և անդամների նշանակման և ազատման կառուցակարգերից: Տարբեր երկրներում նշանակման գործընթացները տարբեր են, սակայն յուրաքանչյուր երկիր պետք է մտահոգված լինի այն հարցի լուծմամբ, թե բավականաչափ պաշտպանվա՞ծ է նշանակման գործընթացի կառուցակարգը: Նման կառուցակարգը պետք է ապահովի հակակոռուպցիոն ոլորտում փորձառություն ունեցող, անկախ, ազնիվ և բարոյական բարձր արժեքներ կրող պրոֆեսիոնալի նշանակում և նշանակվող անձն իր պարտականությունները կատարելիս պետք է ունենա համարժեք պաշտպանվածություն: Մարմնի ղեկավարի պաշտոնից ազատումը պետք է հնարավոր լինի միայն համապատասխան օրենքով սահմանված դեպքերում: Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ Մարմնի ղեկավար անձինք պետք է նշանակվեն ոչ թե պետական մի մարմնի կողմից, այլ առնվազն՝ երկու: Օրինակ, Մարմնի ղեկավար կարող է նշանակել Օրենսդիր մարմինը՝ երկրի Նախագահի առաջարկմամբ: Այստեղ նախապատվությունը տրվում է ՀՀ-ում գործող Օմբուդսմենի մոդելին, որի պարագայում վերջինս հաշվետու է օրենսդիր մարմնին: Փորձը ցույց է տալիս, որ եթե մարմինը գտնվում է միայն Նախագահի ենթակայության ներքո և ենթարկվում է վերջինիս, ապա Մարմինը բարձրագույն պետական մարմինների մակարդակում կոռուպցիայի դեմ պայքարում լուրջ հաջողություններ չի գրանցում:

Որպեսզի Մարմինը հաջողությամբ աշխատի, այն պետք է նվազագույնը ունենա հետևյալ լիազորությունները.

ա) Տեղեկատվությունն ազատ ստանալու երաշխավորված հնարավորություն – Տեղեկատվության մատչելիությունը, ինչպես նաև ցանկացած պետական մարմին ազատ մուտք գործելու իրավունքը պետք է դիտվի Մարմնի կարևորագույն լիազորություն:

բ) Ակտիվները և բանկային հաշիվները սառեցնելու իրավունք - Մարմինը պետք է իրավունք ունենա սառեցնելու այն բանկային հաշիվները, որոնք պատկանում են քննության տակ գտնվող անձանց, եթե կան բավարար հիմքեր և հիմնավորումներ, որ ակտիվների և հաշիվների սառեցումը պետք է կատարվի անհապաղ, մինչև դատարանի կողմից հաշիվների վրա արգելանք դնելու որոշման կայացումը:

գ) Երկրից բացակայելու համար անհրաժեշտ փաստաթղթերի (անձնագիր, ճամփորդական փաստաթուղթ) առգրավում – Սովորաբար այս լիազորությունը երաշխիք է հանդիսանում կասկածյալի փախուստը երկրից կանխարգելելու համար:

դ) Կոռուպցիայի վերաբերյալ տեղեկատվություն տրամադրող անձանց պաշտպանելու լիազորություններ – Մարմինը սովորաբար իրավունք ունի

պաշտպանելու կոռուպցիայի վերաբերյալ տեղեկատվություն տրամադրող անձանց, ովքեր կարող են լինել պետական պաշտոնյաներից մինչև շարքային քաղաքացիներ: Նման անձինք պետք է ունենան ինչպես օրենսդրական, իրավական, այնպես էլ ֆիզիկական պաշտպանվածություն՝ քաղաքական և անձնական հետապնդումներից ու հաշվեհարդարներից զերծ մնալու համար: Լավագույն օրինակը Բոսսովանային է, ուր արվում են բոլոր հնարավորին միջոցները անձի գաղտնիությունը ապահովելու ուղղությամբ՝ դատական փաստաթղթերում, մատյաններում, ապացույցներում անունը և անձնական տվյալները քողարկելու կամ հանելու, կամ այլ գործողությունների միջոցով:

ե) Պետական պայմանագրերի կնքման համար մրցույթներից (մասնակցությունից)՝ իրենց գործունեության մեջ կոռուպցիոն ռսիկեր պարունակող արտասահմանյան և տեղական ընկերություններին հեռացնելու իրավունք:

զ) Կասկածելի և չպարզված աղբյուրներից կարողությունների կուտակման հիմքով (ապօրինի հարստացում)՝ անձանց նկատմամբ քրեական հետապնդում իրականացնելու հնարավորություն - Որոշ երկրներում քրեորեն պատժելի արարք է համարվում ապօրինի հարստացումը՝ պաշտոնատար անձի ակտիվների նշանակալից ավելացումը, որը գերազանցում է նրա օրինական եկամուտները, և որը նա չի կարող խելամտորեն հիմնավորել:

է) Հակակոռուպցիոն բնույթի կրթական ծրագրերի կազմում, հաստատում և իրականացում:

Անհրաժեշտ է, որպեսզի Մարմինը գործի բարեխղճության բոլոր սկզբունքներին (թափանցիկություն, հաշվետվողականություն, էթիկայի կանոնների պահպանում, արհեստավարժություն, կոռուպցիայի կանխարգելում) համապատասխան: Ինչպես ցույց է տալիս պրակտիկան, Մարմինը գործում է շատ ավելի արդյունավետ, երբ օժտված է հետաքննություն անցկացնելու, պատասխանատվության ենթարկելու անհրաժեշտ լիազորություններով և ամենակարևորը՝ հանցագործության կանխարգելիչ լիազորությամբ: Շատ կարևոր է օրենսդրորեն ամրագրել այն գործերի շրջանակը և ժամանակագրությունը, որոնց կարող է ընթացք տալ հանձնաժողովը: Մեծ կարևորություն պետք է տրվի հակակոռուպցիոն մարմին-հասարակություն փոխհարաբերությանը:

Հայաստանում կոռուպցիայի դեմ պայքարում են մի շարք իրավապահ մարմիններ, որոնք քննում են կոռուպցիոն գործեր: Սակայն մեզանում չկա որևէ պետական մարմին, որը, ինչպես դա պահանջում է ՄԱԿ-ի Կոնվենցիայի 6-րդ հոդվածը, զբաղվի կոռուպցիայի կանխարգելմամբ, հակակոռուպցիոն ուսուցմամբ և, ըստ ոլորտների, կոռուպցիայի պատճառների վերլուծությամբ:

ՀՀ կառավարության կողմից հաստատված Հանրային կառավարման համակարգում կոռուպցիայի դեմ պայքարի հայեցակարգի համաձայն Հայաստանում հակակոռուպցիոն բարեփոխումների համակարգումն ու դրանց կատարման նկատմամբ հսկողությունը վերապահվում է Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդին, որը ղեկավարելու է ՀՀ վարչապետը և որին անդամակցելու են մի շարք նախարարներ, ՀՀ գլխավոր դատախազը, բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի նախագահը, խորհրդարանական ընդդիմադիր խմբակցությունների ներկայացուցիչներ, Հանրային խորհրդի նախագահը, համայնքների միության մեկ և քաղաքացիական հասարակության երկու ներկայացուցիչներ:

Սակայն, մեր կարծիքով, նման եղանակով ձևավորվող Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդը չի կարող անկախ համարվել, ինչպես դա պահանջում են համապատասխան միջազգային նորմերը՝ ելնելով հետևյալ հանգամանքներից.

1. Նրա կազմի մի մասը բարձրաստիճան պետական պաշտոնյաներ են, որոնք, իրենց կարգավիճակից ելնելով, կոժվարանան անկախ գործել:

2. Ընդդիմադիր խորհրդարանական ուժերի ներկայացուցիչները կարող են փորձել քաղաքականացնել խորհրդի աշխատանքները և վերածել այն քաղաքական հայտարարությունների և քննարկումների ամբիոնի:

3. Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը, որի գործունեության կարգը սահմանվում է «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով կազմավորում է ՀՀ նախագահը՝ Ազգային ժողովի նախագահի, Վարչապետի, Սահմանադրական դատարանի նախագահի, Վճռաբեկ դատարանի նախագահի, Գլխավոր դատախազի ներկայացմամբ: ՀՀ նախագահը կարող է վաղաժամկետ դադարեցնել Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի անդամի լիազորությունները, օրինակ՝ եթե նա թերացել է իր պաշտոնական պարտականությունները կատարելիս: Այդ հանձնաժողովի գործունեության նյութատեխնիկական և կազմակերպական աջակցությունն իրականացնում է ՀՀ նախագահի աշխատակազմը: Բացի այդ, դիտարկվող հանձնաժողովի կազմում ընդգրկված չեն կամ նրա աշխատանքներում որևէ կերպով չեն ընդգրկվում քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներ: Այսպիսով, Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովին, ելնելով նրա ձևավորման կառուցակարգից, դժվար է անկախ մարմին համարել:

4. Հանրային խորհրդի նախագահը նշանակվում է ՀՀ նախագահի կողմից: Հանրային խորհրդի բնականոն գործունեությունն ապահովում է ՀՀ նախագահի աշխատակազմը: Այդ պատճառով Հանրային խորհրդի ներկայացուցիչը նույնպես ելնելով իր կարգավիճակից, կոժվարանա անկախ գործել:

5. Քաղաքացիական հասարակության երկու ներկայացուցչի մասնակցությունը Խորհրդի աշխատանքներին բավարար չէ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի կողմից որոշումների կայացման գործընթացի վրա ներազդելու համար: Առավել ևս, որ պարզ չէ, թե ինչպես են ընտրվելու այդ կազմակերպությունները: Սահմանված չեն այդ հասարակական կազմակերպությունների ընտրման չափորոշիչները, ինչը չի բացառում այսպես կոչված «իշխանությունների հետ փոխկապակցված», կազմակերպությունների ընդգրկումը Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի կազմում:

Անդրադառնալով ստեղծվելիք մասնագիտական հանձնախումբին, պետք է նշել, որ մասնագիտական հանձնախումբն էլ հայեցակարգով նախատեսված ձևաչափով չի կարող արդյունավետ իրականացնել իր գործառնությունները, քանի որ մի քանի փորձագետներից բաղկացած հանձնախումբը ֆիզիկապես չի կարող հավասարաչափ կերպով արդյունավետ իրականացնել հայեցակարգով նախատեսված 7 բազմաձևավալ գործառնությունները: Միջազգային փորձը վկայում է, որ նման կարգի գործառնություններ իրականացնելու համար տարբեր պետություններ ձևավորել են մի քանի ստորաբաժանումներից բաղկացած, մի քանի տասնյակ աշխատողներ ունեցող անկախ հակակոռուպցիոն մարմիններ:

2. ՀԱԿԱԿՈՌՈՒՊՑԻՈՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԻ ԲՈՎԱՆԴԱԿԱՅԻՆ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի Մինգապուրի և Հոնգ Կոնգի մասնագիտացված մարմինների մոդելներն են համարվում ամենաարդյունավետը՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմատեսակ ինստիտուտների հետ համեմատած:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված մարմինների ձևերը տարբեր են լինում: Չկա միջազգայնորեն սահմանված մեկ միասնական կամ լավագույն մոդելի օրինակ: Թեև միջազգային կառույցները պահանջում են կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված մարմնի առկայություն, այդուհանդերձ որևէ խիստ պահանջներ դրա կառուցվածքի հետ կապված չեն ներկայացնում: Ավելին, նրանք խստորեն չեն պահանջում նաև իրավապահ մարմիններում կոռուպցիայի դեմ պայքարի առանձին բաժին ստեղծել: Ավելի կոնկրետ ասած, միջազգային պահանջները կհամարվեն կատարված, եթե իրավապահ մարմինների համակարգում լինեն համապատասխան բաժիններ կամ մի շարք աշխատակիցներ մասնագիտացված լինեն կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում: Ձևի ընտրությունը թողնվում է պետության հայեցողությանը, քանի որ այն կապված է մի շարք հանգամանքներից՝ ազգային առանձնահատկություններ, երկրում կոռուպցիայի աստիճան, համակարգային առանձնահատկություններ և իրավական համակարգեր:

Հաշվի առնելով այդ մարմինների բազմաբովանդակ լինելը և գործառույթների առանձնահատկությունները, դժվար է առանձնացնել այդ բոլոր մարմինների մոդելները: Բայց, այդուհանդերձ, կարելի է առանձնացնել դրանցից մի քանիսը՝ կախված գործառույթներից և կազմակերպակառուցվածքային բովանդակությունից:

Որպես այդպիսին կարելի է առանձնացնել երեք խումբ մոդելներ.

1. Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված անկախ ունիվերսալ մարմին՝ օժտված իրավապահ մարմինների գործառույթներով (ՄՈՂԵԼ 1).

2. Կոռուպցիայի դեմ պայքարի առանձնացված ստորաբաժանում՝ իրավապահ մարմինների համակարգում (ՄՈՂԵԼ 2).

3. Կոռուպցիայի կանխարգելման, քաղաքականության մշակման և համակարգման հաստատություն (ՄՈՂԵԼ 3):

Առաջին մոդելը առավել ունիվերսալ մոտեցում է կոռուպցիայի խնդրի լուծման համար՝ մեկ ինստիտուտում կանխարգելիչ և պատժիչ գործառույթները համադրելու միջոցով: Այս տիպի ինստիտուտներն իրականացնում են հետևյալ գործառույթները. հետաքննչական գործունեության իրականացում, կոռուպցիայի դեմ պայքարի քաղաքականության մշակում, վերլուծական գործունեություն, կոռուպցիոն հանցագործությունների կանխարգելում, հակակոռուպցիոն կրթական ծրագրերի մշակում, հաստատում և իրականացում, քաղաքացիական հասարակության հետ համագործակցություն, տեղեկատվության հավաքագրում և վերլուծություն, մոնիթորինգ: Պետք է նշել, որ նման մարմիններին իրավապահ մարմինների գործառույթով օժտելը կապված է համակարգում զսպումների և հակակշիռների սկզբունքի հետ (այստեղ, իհարկե, անհրաժեշտ է մարմնին օժտել անհրաժեշտ գործառույթներով և անկախությամբ):

Նմանատիպ մոդել գործում է Հոնգ Կոնգում (Կոռուպցիայի դեմ պայքարի անկախ հանձնաժողով) և Մինգապուրում (Կոռուպցիոն գործունեության քննության

բյուրո): Այդ երկու երկրների հաջողված փորձը ոգեշնչել է մի շարք պետությունների իշխանություններին: Նմանատիպ մոդել գործում է Լիտվայում (Հատուկ քննչական ծառայություն), Լատվիայում (Կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի բյուրո), Ավստրալիայի Նոր Հարավային Ուելսում (Կոռուպցիայի դեմ պայքարի անկախ հանձնաժողով), Բոստավանում (Կոռուպցիոն գործերով և տնտեսական հանցագործությունների վարչություն), Ուգանդայում: Որոշ երկրներում՝ Կորեայում, Թայլանդում, Արգենտինայում և Էկվադորում կարելի գտնել Հոնկոնգյան և Մինգապուրյան մոդելների տարրեր:

Երկրորդ մոդելը որդեգրած երկրներում կոռուպցիայի դեմ պայքարի առաձևացված ստորաբաժանումներ են գործում դատախազական, ոստիկանական համակարգերում: Այդ ստորաբաժանումները կարող են իրականացնել տարբեր գործառույթներ. օպերատիվ-հետախուզական գործունեության իրականացում, քրեական հետախուզության մարմինների կողմից կոռուպցիոն հանցագործությունների քննություն, կոռուպցիոն հանցագործությունների քննության ժամանակ օպերատիվ-հետախուզական և քննչական գործառույթների իրականացում: Սրանք այն իրավապահ մարմիններն են, որոնք որոշ դեպքերում իրականացնում են կանխարգելիչ, համակարգող և քննչական գործառույթներ: Մա հակակոռուպցիոն մարմնի, թերևս, ամենատարածված մոդելն է հատկապես Արևմտյան Եվրոպայում:

Այս մոդելն են որդեգրել Նորվեգիան (Տնտեսական և շրջակա միջավայրի դեմ ուղղված հանցագործությունների հետաքննության և քրեական հետապնդման նորվեգական ազգային վարչություն), Բելգիան (Կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնական մարմին), Իսպանիան (Կոռուպցիայի հետ կապված տնտեսական հանցագործությունների քննության հատուկ, դատախազական ծառայություն), Խորվաթիան (Կոռուպցիայի կանխարգելման և կազմակերպված հանցավորության վարչություն), Ռումինիան (Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ազգային վարչություն) և Հունգարիան (Հետաքննությունների ազգային բյուրո): Այս կատեգորիային են դասվում նաև Գերմանիան (Ներքին գործերի դեպարտամենտ) և Մեծ Բրիտանիան (Ոստիկանության կոռուպցիայի դեմ պայքարի ջոկատ), որտեղ կոռուպցիոն բնույթի գործերի քննությամբ օժտված են իրավապահ մարմինների աշխատակիցները:

Երրորդ մոդելը ներառում է այն հաստատությունները, որոնք կատարում են մեկ կամ մի քանի կանխարգելման գործառույթներ. կոռուպցիայի ուսումնասիրում՝ որպես սոցիալական երևույթի. կոռուպցիային նպաստող գործոնների բացահայտում, մոնիթորինգ և կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջոցառումների իրականացում և համակարգում, իրավական ակտերի մշակում, պետական ծառայողների հայտարարագրերի հավաքագրում, մշակում և էթիկայի կանոնագրքերի մշակում, ուսումնական ծրագրերի իրականացում, պետական ծառայողների էթիկայի հարցերով խորհրդատվության տրամադրում և այլն:

Նման մոդելի հաստատություններ գործում են Ֆրանսիայում (Կոռուպցիայի կանխարգելման կենտրոնական ծառայություն), նախկին Հարավսլավական Հանրապետություն Մակեդոնիայում (Կոռուպցիայի կանխարգելման պետական հանձնաժողով), Ալբանիայում (Հակակոռուպցիոն մոնիթորինգային խումբ), Մալթայում (Կոռուպցիայի դեմ մշտական մարմին), Սերբիայում և Մոնտենեգրոյում (Հակակոռուպցիոն վարչության միասնական ծառայություն), Հնդկաստանում (Զգոնության կենտրոնական ծառայություն), ԱՄՆ (Կառավարական էթիկայի

վարչություն), Ֆիլիպիններում (Օմբուդսմենի հաստատություն) և Բուլղարիայում (Կոռուպցիայի դեմ պայքարում ուժերի համակարգման հանձնաժողով):

Դիտարկենք, թե ի՞նչ հակակոռուպցիոն մարմիններ են գործում որոշ երկրներում և ի՞նչ լիազորություններ ունեն:

Հոնգ Կոնգի կոռուպցիայի դեմ պայքարի անկախ հանձնաժողով

Այսպես, Հոնգ Կոնգում կոռուպցիայի դեմ պայքարի անկախ հանձնաժողովը ստեղծվել է 1974թ. որպես անկախ բազմապրոֆիլ հաստատություն: Նրա լիազորությունների մեջ են մտնում.

1. կոռուպցիոն գործերով քրեական հետապնդման իրականացում՝ օպերատիվ-հետախուզական և քննչական միջոցառումների իրականացման միջոցով,

2. կոռուպցիային նպաստող պատճառների վերացում՝ կոռուպցիային հակազդելու պրակտիկայի ներդրման միջոցով,

3. ազգաբնակչության շրջանում կրթական և լուսավորչական աշխատանքի իրականացում կոռուպցիայի վնասակար ազդեցությունը պարզաբանելու և հասարակության աջակցությունը ստանալու նպատակով:

Հանձնաժողովը գործում է «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի անկախ հանձնաժողովի մասին» օրենքի հիման վրա: Այդ փաստաթղթի համաձայն, հանձնաժողովը կոռուպցիայի դեմ պայքարով զբաղվող մասնագիտացված հաստատություն է, որը անկախ է պետական, իրավապահ մարմիններից: Հանձնաժողովի անկախությունը երաշխավորված է Հոնգ Կոնգի Հիմնական օրենքով, ըստ որի հանձնաժողովն ուղղակիորեն հաշվետու է գործադիր իշխանության ղեկավարին: Բացի այդ, հանձնաժողովն ունի «Կաշառակերության կանխարգելման մասին» և «Ընտրությունների մասին» (կոռուպցիոն և հակաօրինական գործունեության մասին) օրենքներով նախատեսված հատուկ գործառույթներ:

Հանձնաժողովի կառուցվածքն է. գրասենյակ, հանձնաժողովի նախագահ, օպերատիվ աշխատանքի ղեկարտամենտ (քննում է կոռուպցիոն գործեր), կոռուպցիայի կանխարգելման ղեկարտամենտ (ուսումնասիրում է պետական մարմինների ընթացակարգերն ու պրակտիկան կոռուպցիան կանխարգելելու և մասնավոր կազմակերպությունների հարցումների հիման վրա կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնարարականներ նախապատրաստելու նպատակով), հանրային կապերի ղեկարտամենտ (զբաղվում է հակակոռուպցիոն պրոպագանդայով), վկաների պաշտպանության բաժին, արտաքին կապերի բաժին, ֆինանսական գործունեության քննության բաժին և համակարգչային փորձաքննության և հետազոտությունների բաժին:

Կոռուպցիայի կանխարգելման ղեկարտամենտը բաղկացած է 65 աշխատակիցներից (իրավաբաններից, համակարգերի վերլուծաբաններից, ճարտարագետներից, տնտեսագետներից, ֆինանսիստներից և կառավարման համակարգերի փորձագետներից):

Հանրային կապերի ղեկարտամենտը միակ ղեկարտամենտն է, որն ունի տարածքային մասնաճյուղեր: Վերջիններիս միջոցով կատարվում է կոռուպցիայի վերաբերյալ հասարակական ընկալման վերաբերյալ տեղեկատվության հավաքագրումը, ինչպես նաև կազմակերպվում են քարոզարշավներ՝ հասարակության շրջանում կոռուպցիայի պրոբլեմի մասին՝ հասարակության հետաքրքրությունը բարձրացնելու համար: Քանի որ այս ղեկարտամենտում

աշխատանքն ավելի ստեղծագործ է, ապա այստեղ պահանջվում և իրականացվում են կրեատիվ գաղափարներ ու լուծումներ:

Դեպարտամենտը հակակոռուպցիոն բնույթի ներկայացումներ, ֆիլմեր է պատվիրում և հաղորդումներ պատրաստում, հակակոռուպցիոն ուսուցումներ է կազմակերպում դպրոցներում, հիվանդանոցներում, կրոնական կազմակերպություններում, տնտեսական ընկերություններում և մասնակիցներին միաժամանակ ներկայացնում՝ նաև հանձնաժողովի գործունեությունը:

Հանձնաժողովի տարեկան բյուջեն կազմում է 85 միլիոն ԱՄՆ դոլար:

Հանձնաժողովի աշխատանքը դիտարկում են խորհրդատվական գործառույթներ ունեցող 4 անկախ կոմիտեներ, որոնց կազմի մեջ մտնում են տեղական համայնքի առաջնորդներ և հանրաճանաչ քաղաքացիներ, ովքեր նշանակվում են Հոնգ Կոնգի վարչապետի կողմից:

Այդ կոմիտեներն են.

- *Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդատվական կոմիտե,*
- *Օպերատիվ գործունեության վերահսկման կոմիտե,*
- *Կոռուպցիայի կանխարգելման խորհրդատվական կոմիտե,*
- *Հանրության հետ կապերի քաղաքացիական կոմիտե:*

Բացի այդ, հանձնաժողովը պետական նշանակության ծրագրերի իրականացման ողջ ընթացքում կիրառում է կոռուպցիայի կանխարգելմանը միտված քաղաքականություն: Օրինակ, Հանձնաժողովը մասնակցել է Հոնգ Կոնգում նոր օդանավակայանի կառուցմանը: Օդանավակայանի կառուցման ծրագիրը ներառում էր նաև կամուրջների և երկաթգծերի, թունելի, արագընթաց ճանապարհների, բնակելի թաղամասի և այլ ենթակառուցվածքների կառուցում: Այդ հսկայական ծրագրի իրականացման ընթացքում հանձնաժողովը կիրառում էր կոռուպցիայի կանխարգելմանը միտված քաղաքականություն: Հանձնաժողովը այդ աշխատանքը սկսել է դեռևս օրենսդրության մշակման փուլում, որպեսզի օրենքում կարողանար ամրագրել հակակոռուպցիոն կառուցակարգեր Հանձնաժողովի աշխատակիցները սերտ գործնական կապեր էին հաստատել շինարարությանը մասնակցող բոլոր կազմակերպությունների ղեկավարների հետ, որպեսզի հնարավորություն ունենային իրենց կարծիքն արտահայտել և հանձնարարականները տալ ծրագրի մշակման ու իրականացման բոլոր փուլերում:

Իր գործունեության իրականացման սկզբնական տարիներին հանձնաժողովը հատուկ ուշադրություն էր դարձնում հասարակության շրջանում վստահության ամրապնդման, հեղինակության և աշխատանքի արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված միջոցառումներին: Պատահական չէ, որ հանձնաժողովի առաջին գործերից էր կոռումպացված բարձրաստիճան նստիկանի ձեռքակալությունը, ով մեղադրվելով կաշառվածության մեջ դիմել էր փախուստի: Հասարակությունը չէր հավատում, որ այդ անձը կարող է դատապարտվել, սակայն, հանձնաժողովի ջանքերի շնորհիվ, այդ ոստիկանը, մեկ տարվա ընթացքում, վերադարձվեց Հոնգ Կոնգ, նրա հանդեպ հարուցվեց քրեական գործ և դատական գործընթացի արդյունքում նա դատապարտվեց ազատազրկման: Իր գործունեության հաջորդ տարում հանձնաժողովը բացահայտեց ոստիկանության աշխատողների կողմից ձևավորված կոռուպցիոն սինդիկատ: Այս առաջին հաջողությունները զգալիորեն բարձրացրեցին հանձնաժողովի և ոստիկանության հեղինակությունը: Հանձնաժողովի

գործունեության երրորդ տարում կոռուպցիայի վերաբերյալ ոչ անանուն հաղորդումները զգալիորեն գերազանցեցին անանունները¹:

Մինգապուրի Կոռուպցիոն գործունեության քննության բյուրո

Մինգապուրում Կոռուպցիոն գործունեության քննության բյուրոն հիմնադրվել է 1952թ. որպես կոռուպցիան կանխարգելող և դրա դեմ պայքարող անկախ մարմին: Այն ստեղծվել է Մինգապուրի ոստիկանության հակակոռուպցիոն բաժնի հիմքի վրա:

Բյուրոն գործում է «Կոռուպցիայի կանխարգելման մասին» օրենքի 241-րդ գլխի հիման վրա: Նրա գործառույթների մեջ մտնում է քննության իրականացումը և կոռուպցիայի կանխարգելումը պետական և մասնավոր ոլորտներում:

Բյուրոն իրավասու է քննել այն գործերը, որոնց վրա տարածվում է «Կոռուպցիայի կանխարգելման մասին» օրենքը: Այսպես, կաշառակերության հետ կապված գործերը քննում է բյուրոն, իսկ, օրինակ, պետական գույքի յուրացման հետ կապված գործերը՝ Մինգապուրի ոստիկանության տնտեսական գործերով դեպարտամենտը: Սակայն բյուրոն իրավասու է քննել նաև այլ ծանր հանցագործություններ, որոնք ի հայտ են եկել կոռուպցիոն գործի քննության ժամանակ:

Կոռուպցիայի կանխարգելման շրջանակներում բյուրոն ուսումնասիրում է պետական մարմինների աշխատանքի մեթոդները, որպեսզի ի հայտ բերի վարչական համակարգի այն թույլ տեղերը, որոնք կարող են նպաստել կոռուպցիայի և ոչ բարեխիղճ գործելառճի առաջացմանը և այդ մարմինների ղեկավարներին տալիս է հանձարարականներ թերությունները վերացնելու ուղղությամբ:

Բացի այդ, բյուրոյի աշխատակիցները կոռուպցիայի թաքնված ասպեկտների և նրանց հաղթահարման մեթոդների վերաբերյալ մշտապես անցկացնում են դասախոսություններ և սեմինարներ հանրային ծառայողների համար, հատկապես նրանց համար, որոնք փոխգործակցում են քաղաքացիների հետ: Բյուրոն նաև ստուգում է հանրային ծառայողների ոչ բարեխիղճ աշխատանքի հետ կապված դեպքերը և դրանց մասին տեղեկացնում է համապատասխան պետական մարմինների ղեկավարներին՝ կարգապահական ներգործության միջոցներ կիրառելու համար: Բյուրոն պատասխանատու է հանրային ծառայության ոլորտում անաչառության սկզբունքների իրականացման ապահովման և մասնավոր ոլորտում գործարքների բարեխիղճ իրականացման խթանման համար:

Նշված օրենքի համաձայն բյուրոն իրավասու է իրականացնել ձեռքարկություն, անձի խուզարկություն և իր մոտ հայտնաբերած իրերի առգրավում, քննչական և օպերատիվ-հետախուզական միջոցառումներ, բանկային, այլ տեսակի հաշիվների, բանկային փաստաթղթերի և խցիկների ստուգումներ, ցանկացած տարածքի խուզարկություն, ցանկացած իրի կամ փաստաթղթի առգրավում:

Բյուրոն նաև մասնակցում է հանրային ծառայության բարեփոխումներում: Բյուրոյի նպատակն է հանցագործությունների քննության նկատմամբ հսկողության մեխանիզմների կատարելագործումը, առաջին հերթին գործունեության

¹ Հանձնաժողովի մասին առավել մանրամասն տես՝ <http://www.icac.org.hk>, <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf>

ինդիկատորների ներդրման հաշվին: Նպատակն է վերանայել ամբողջ քննչական գործընթացը ISO 9000 միջազգային ստանդարտների պահանջներին համապատասխան:

Բյուրոն անմիջականորեն ենթարկվում է վարչապետի աշխատակազմին: Այն ղեկավարում է տնօրենը, որը ուղղակիորեն ենթարկվում է վարչապետին: Մինգապուրի նախագահը ուղղակիորեն նշանակում է բյուրոյի տնօրենին, փոխտնօրենին, տնօրենի օգնականներին և հատուկ քննիչներին: Բյուրոյի աշխատակիցները նշանակվում են տնօրենի կողմից: Բյուրոն կազմված է 71 աշխատակիցներից՝ այդ թվում 49 հետաքննիչներից և 22 վարչական աշխատակիցներից:

Բյուրոյի ուղիղ ենթարկվելը միայն վարչապետին և իր աշխատակազմին հանդիսանում է նրա անկախության երաշխիք և հնարավորություն է ընձեռում ապահովել օրենքի և դատարանի առջև բոլորի հավասարության սկզբունքը: Բյուրոյի անկախությունը հնարավորություն է ընձեռել նրա աշխատակիցներին գործեր քննել նախարարների և այլ բարձրաստիճան պաշտոնյաների դեմ:

Բյուրոյի գնահատականներով այնպիսի չափորոշիչների զուգակցումը, ինչպիսիք են՝ օրինականությունը, պատասխանատվության անխուսափելիությունը, անհրաժեշտ և բավարար պայման են կոռուպցիայի դեմ արդյունավետ պայքարելու համար, եթե դրա հիմքում ընկած է ամուր քաղաքական կամքը²:

Լատվիայի Կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի բյուրո

Լատվիայի Կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի բյուրոն ձևավորվել է 2002թ. որպես կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմաֆունկցիոնալ մարմին: Նրա գործառույթների մեջ մտնում են կոռուպցիոն հանցագործությունների քննությունը, պաշտոնյաների գործունեության և քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորման նկատմամբ վերահսկողությունը, ինչպես նաև կանխարգելիչ և լուսավորչական աշխատանքը ազգաբնակչության և պաշտոնյաների հետ: Բյուրոն նաև իրականացնում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի ազգային քաղաքականության համակարգումը: Կոնֆլիկտային իրավիճակների առաջացման դեպքում բյուրոն ստուգում է պետական գնումների շրջանակներում կազմակերպված մրցույթների արդյունքները: Բյուրոն անկախ իրավապահ մարմին է: *Նրա տարեկան բյուջեն կազմում է մոտ 5 միլիոն եվրո:*

Բյուրոյի իրավական կարգավիճակն ամրագրված է «Կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի բյուրոյի մասին» օրենքում: Նրա գործունեության մասին նորմերը սահմանված են նաև քրեական օրենսգրքում, քրեական դատավարության օրենսգրքում, վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ օրենսգրքում, «Հանրային ծառայությունում շահերի բախման կանխարգելման մասին» օրենքով, «Քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորման մասին» օրենքում:

2004թ. ընդունվել են բյուրոյի էթիկայի կանոնները, որոնց իրականացման նկատմամբ վերահսկողությունն իրականացնում է էթիկայի հանձնաժողովը: Բյուրոն

² Բյուրոյի մասին առավել մանրամասն տես՝ http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=21, <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf>

ունի մոտ 130 աշխատակից: Նրա ղեկավարին հինգ տարի ժամկետով նշանակում է խորհրդարանը՝ կառավարության առաջարկով: Բյուրոյի աշխատակիցները պարբերաբար անցնում են վերապատրաստում: Բյուրոն ուղղակիորեն ենթարկվում է վարչապետին, որն իրավունք ունի չեղյալ համարել բյուրոյի ոչ իրավաչափ որոշումները, սակայն իրավունք չունի հանձնարարություններ տալ բյուրոյի աշխատակիցներին կամ որևէ կերպ միջամտել դրա գործունեությանը: Խորհրդարանի կոռուպցիայի կանխարգելման, մաքսանենգության և կազմակերպված հանցավորության դեմ պայքարի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող կոմիտեն դիտարկում է բյուրոյի գործունեությունը: Այն իրազեկում է պատգամավորներին բյուրոյի գործունեության մասին, սակայն չի կարող բողոքարկել բյուրոյի որոշումները: Յուրաքանչյուր 6 ամիսը մեկ բյուրոն պարտավոր է կառավարությանը և խորհրդարանին տրամադրել ֆինանսական հաշվետվություն և հաշվետվություն կատարված գործունեության մասին:

Բյուրոյի կառուցվածքն է. տնօրեն, փոխտնօրեն քննության գծով, փոխտնօրեն կոռուպցիայի կանխարգելման գծով, տեղեկատվական կենտրոն, իրավաբանական վարչություն, օպերատիվ տեղեկատվության ստորաբաժանում, ֆինանսական վարչություն, պաշտոնյաների գործունեությունը վերահսկող ստորաբաժանում, կադրերի վարչություն, նախաքննությունը իրականացնող ստորաբաժանում, քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորումը վերահսկող վարչություն, ներքին անվտանգության ծառայություն, օպերատիվ ստորաբաժանում, գաղտնիության ռեժիմի պահպանության ապահովման օժանդակ բաժին, վերլուծական ստորաբաժանում, տեղեկատվության բաժին, հանրային կապերի և միջազգային համագործակցության բաժին, ներքին աուդիտի ծառայություն:

Բյուրոյի գործունեության նկատմամբ հասարակական վերահսկողությունն իրականացնում է հասարակական խորհրդատվական խորհուրդը: Խորհրդի կազմի մեջ են մտնում թվով 15 ՀԿ-երի ներկայացուցիչներ:

Բացի այդ, ստեղծվել է նաև միջազգային խորհրդատվական խումբ, որին անդամակցում են միջազգային կազմակերպությունների և դիվանագիտական ներկայացուցչությունների ներկայացուցիչներ: Նրանք քննարկում են բյուրոյի գործունեությունը և նրան աջակցելու հետ կապված հարցերը: Խմբի նիստերը անցկացվում են տարին երկու անգամ:

Բյուրոյի գործունեության արդյունքում կոռուպցիոն հանցագործություններ կատարելու համար մեղադրանք է առաջադրվել նախկին առողջապահության նախարարին, պետական բժշկական հաստատություններից մեկի ղեկավարին, մի շարք դատախազների, ոստիկանների, պետական ապահովագրական գործակալության աշխատակիցների, զինծառայողների, քաղաքապետերի և նրանց տեղակալների, դպրոցների տնօրենների, մաքսային ծառայողների և այլն: Քննվել են նաև բյուրոյի աշխատակիցներին կաշառելու փորձի մասին գործեր³:

Սլովենիայի Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողով

³ Բյուրոյի մասին առավել մանրամասն տես՝ <http://www.knab.gov.lv/en/>, <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf>

Մլովենիայի Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովը ստեղծվել է 2004թ. որպես պետական և մասնավոր ոլորտներում կոռուպցիան կանխարգելող անկախ մարմին: Հանձնաժողովն իրականացնում է համակարգող, վերլուծական և կանխարգելիչ գործառույթներ: Հանձնաժողովը չի իրականացնում քննչական գործառույթներ, սակայն կարող է կիրառել վարչական պատասխանատվություն գույքի հայտարարագրման, նվերների ընդունման և շահերի բախման օրենսդրությունը խախտելու համար: Հանձնաժողովը հանդիսանում է կոռուպցիայի կանխարգելման ոլորտում միջազգային և ոչ պետական կազմակերպությունների հետ համագործակցության կենտրոնական մարմինը:

Հանձնաժողովի գործունեության իրավական հենքն են կազմում 2004թ. ընդունված «Կոռուպցիայի կանխարգելման մասին» օրենքը, 2004թ. հանձնաժողովի կանոնակարգը, 2004թ. կոռուպցիայի դեմ պայքարի ազգային ռազմավարությունը:

Հանձնաժողովը անկախ սահմանադրական մարմին է, որը ենթարկվում է միայն խորհրդարանին: Հանձնաժողովն իրականացնում է իր գործառույթները ցանկացած մակարդակի պետական մարմնի նկատմամբ, այդ թվում նաև կառավարության, դատախազության, դատարանների և խորհրդարանի:

Հանձնաժողովի գործառույթներն ամրագրված են «Կոռուպցիայի կանխարգելման մասին» օրենքով: Դրանք են.

- կոռուպցիայի դեմ պայքարի ազգային ռազմավարության մոնիթորինգը և իրականացմանն աջակցելը,
- կոռուպցիայի ոլորտում վիճակագրական տվյալների հավաքագրումն ու վերլուծությունը,
- կոռուպցիոն թեմաներով հետազոտությունների իրականացումը կամ դրանց պատվիրումը,
- օրենսդրության վերլուծությունը և համապատասխան առաջարկությունների մշակումը,
- կոռուպցիայի կանխարգելման հարցում այլ պետական մարմինների հետ համագործակցությունը,
- կոռուպցիայի կանխարգելմանը վերաբերող իրավական նորմերի կատարման նկատմամբ հսկողությունը,
- համագործակցությունը միջազգային կազմակերպությունների և ՀԿ-րի հետ,
- միջազգային հակակոռուպցիոն նորմերից բխող պարտավորությունների իրականացման վերաբերյալ խորհրդատվության տրամադրում պետական մարմիններին,
- կոռուպցիայի կանխարգելման ոլորտում համագործակցություն ՋԼՄ-րի, գիտական, մասնագիտական և այլ ոչ պետական կառույցների հետ,
- Խորհրդատվության տրամադրում պետական և մասնավոր ոլորտներում էթիկայի կանոնների մշակման և կիրառման վերաբերյալ,
- շահերի բախման, նվերների ընդունման և համանման այլ ասպեկտների վերաբերյալ փորձագիտական եզրակացությունների կազմում,
- պետական և մասնավոր ոլորտներում հակակոռուպցիոն միջոցառումների իրականացում կամ աջակցություն դրանց իրականացմանը,
- հակակոռուպցիոն թեմաներով նյութերի հրատարակում:

Հանձնաժողովը որպես կենտրոնական մարմին հավաքագրում է տեղեկություններ և մոնիթորինգի է ենթարկում օրենքով նախատեսված

պաշտոնատար անձանց գույքային դրության մասին, այդ թվում նաև կառավարության աշխատակիցների, դատավորների, դատախազների և պատգամավորների: Պաշտոնյայի կողմից գույքի չհայտարարագրումը կարող է հանգեցնել աշխատավարձի ժամանակավոր նվազեցման կամ անգամ, հանձնաժողովի առաջարկով, պաշտոնից ազատման: Հանձնաժողովը վարում է ընկերությունների «Սև ցուցակ», որոնք իրավունք չունեն մասնակցել պետական գնումների, քանի որ պաշտոնյային կամ իր ընտանիքի անդամին, ուղղակի կամ անուղղակի, պատկանում են արժեթղթեր և այլ իրավունքներ, որոնք իրավունք են տալիս մասնակցել առևտրային կազմակերպության կառավարմանը: Այս պարտականությունների իրականացման համար օրենքն օժտել է հանձնաժողովին հատուկ լիազորություններով հարցմամբ դիմել ցանկացած պետական մարմին և ստուգման համար պահանջել տրամադրել ցանկացած պաշտոնական փաստաթուղթ, ինչպես նաև այն իրավունք ունի հրավիրել պաշտոնատար անձանց բացատրություն տալու համար:

Հանձնաժողովի ղեկավարն ու իր երկու տեղակալները նշանակվում են հանրապետության նախագահի կողմից՝ բաց հավաքագրման եղանակով, և հանդես են գալիս որպես կոլեգիալ մարմին, որում որոշումներն ընդունվում են ձայների մեծամասնությամբ: Թեկնածուներին ներկայացնում է հատուկ ընտրական խորհուրդը, որը բաղկացած է կառավարության, խորհրդարանի, հասարակական կազմակերպությունների, անկախ դատական խորհրդի և պաշտոնյաների անկախ խորհրդի ներկայացուցիչներից: Հանձնաժողովի նախագահի լիազորությունների ժամկետը կազմում է վեց տարի, իսկ իր տեղակալներինը՝ հինգ: Նրանք կարող են ևս մեկ անգամ վերանշանակվել: Նրանք կարող են պաշտոնանկ արվել նախագահի կողմից կամ որոշ դեպքերում խորհրդարանի կողմից, եթե խախտել են Սահմանադրությունը կամ օրենքը:

Հանձնաժողովը բաղկացած է քարտուղարությունից, հետաքննության և վերահսկման բյուրոյից, կանխարգելման և հանրային ծառայության բարեխղճության կենտրոնից: Աշխատակազմը աշխատողները հանդիսանում են ֆինանսների, սոցիոլոգիայի, իրավագիտության և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների ոլորտների մասնագետներ: Նրանք ուղղակիորեն աշխատանքի են ընդունվում հանձնաժողովի կողմից՝ բաց մրցույթի հիման վրա: Նրանք հանրային ծառայողներ են: Հանձնաժողովի գործունեությունը ֆինանսավորվում է պետական բյուջեի միջոցների հաշվին⁴:

Արգենտինայի հակակոռուպցիոն մարմին

Արգենտինայի հակակոռուպցիոն մարմինը ստեղծվել է 1999թ. արդարադատության նախարարության կազմում կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասին միջամերիկյան կոնվենցիայի հիման վրա՝ կոռուպցիա սահմանված արարքները կանխարգելելու և քննելու համար: Այն ղեկավարում է վարչական վերահսկողության դատախազը, ում արդարադատության նախարարի առաջարկով նշանակում է նախագահը պետական քարտուղարի կարգավիճակով:

Գույքի հայտարարագրման բաժնի գործառույթներն են.

- ներկայացված տեղեկատվության կառավարում,

⁴ Հանձնաժողովի մասին առավել մանրամասն տես՝ <https://www.kpk-rs.si/en/>, <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf>

- ապօրինի հարստացման չափորոշիչներին համապատասխան ներկայացված հայտարարագրերի ստուգում,
- հնարավոր շահերի բախման հայտարարագրերի ստուգում և հայտատուներին շահերի բախումից խուսափելու վերաբերյալ խորհրդատվության տրամադրում,
- հայտարարագրերի վերաբերյալ տեղեկատվության ազատության ապահովում:
Այդ գործառնություններն իրականացվում են տարբեր բաժինների (գույքի հայտարարագրման բաժին, մոնիթորինգի բաժին, գույքի և եկամուտների հայտարարագրման վերահսկողության բաժին) կողմից:
Մարմինն ունի նաև քննչական և կոռուպցիայի կանխարգելման գործառնություն⁵:
Ինչպես տեսնում ենք, որոշ երկրներում (Հոնգ Կոնգ, Սինգապուր, Լատվիա, Սլովենիա) հակակոռուպցիոն մարմինները գործուն են որպես վարչապետ անկախ հաստատություններ, որոշ երկրներում էլ (Արգենտինա) պետական մարմնի կազմում, սակայն բոլոր դեպքերում նրանք անկախ հակակոռուպցիոն մարմիններ են: Բացի այդ, օրինակ, Հոնգ Կոնգում, Սինգապուրում, Լատվիայում անկախ հակակոռուպցիոն մարմիններն ունեն նաև քրեական հետապնդում իրականացնելու լիազորություն, իսկ, օրինակ Սլովենիայում այն իրականացնում է համակարգող, վերլուծական, կանխարգելիչ գործառնություն, ինչպես նաև կարող է կիրառել վարչական պատասխանատվություն գույքի հայտարարագրման, նվերների ընդունման և շահերի բախման օրենսդրությունը խախտելու համար:

⁵ Մարմնի մասին առավել մանրամասն տես՝ http://www.iaaca.org/AntiCorruptionAuthorities/ByCountriesandRegions/A/ArgentinaAu/201202/t20120208_800842.shtml, <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf>

3. ԱՄՓՈՓՈՒՄ ԵՎ ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆ

Ամփոփելով սույն վերլուծությունը, առաջարկում ենք Հայաստանում ձևավորել Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված անկախ ունիվերսալ մարմին՝ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բյուրո՝ օժտված իրավապահ մարմինների գործառույթներով (ՄՈԴԵԼ 1)՝ համապատասխան օրենքի հիման վրա: Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բյուրոն կազմված կլինի տնօրենից, նրա 3 տեղակալներից, աշխատակազմից և հասարակական խորհրդից: Տնօրենին բաց հավաքագրման եղանակով կընտրի ՀՀ Ազգային ժողովը՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով՝ վեց տարի ժամկետով՝ ՀՀ նախագահի կողմից սահմանված չափանիշների հիման վրա ձևավորված հատուկ ընտրական հանձնաժողովի կողմից առաջադրված թեկնածուներից: Հատուկ ընտրական հանձնաժողովը բաղկացած կլինի կառավարության՝ 1, խորհրդարանի՝ 1, դատական համակարգի՝ 1 և հակակոռուպցիոն ոլորտում գործունեություն ծավալող 4 հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներից: Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բյուրոյի տնօրենը կարող է ևս մեկ անգամ վերընտրվել 6 տարի ժամկետով:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բյուրոյի տնօրենը լիազորությունները վաղաժամկետ դադարում են միայն, եթե՝

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:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բյուրոյի տնօրենի երեք տեղակալներին նշանակում է հանրապետության նախագահը՝ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի հանձնաժողովի բյուրոյի տնօրենի առաջարկությամբ՝ 6 տարի ժամկետով: Կոռուպցիայի դեմ պայքարի 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 աշխատանքը:

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

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բյուրոյին պետք է օժտել հետևյալ գործառույթներով.

- կոռուպցիոն հանցագործությունների քննում,

- կոռուպցիոն սխեմաների ուսումնասիրություն և հակակոռուպցիոն բարեփոխումների մշակում,
- հակակոռուպցիոն կրթական ծրագրերի կազմում, հաստատում և իրականացում,
- կոռուպցիայի դեմ պայքարի ազգային ռազմավարության մոնիթորինգ և նրա իրականացմանն աջակցում,
- կոռուպցիայի ոլորտում վիճակագրական տվյալների հավաքագրում ու վերլուծություն,
- կոռուպցիոն թեմաներով հետազոտությունների իրականացում կամ դրանց պատվիրակում,
- օրենսդրության վերլուծություն և համապատասխան առաջարկությունների մշակում,
- կոռուպցիայի կանխարգելման հարցում այլ պետական մարմինների հետ համագործակցություն,
- կոռուպցիայի կանխարգելմանը վերաբերող իրավական նորմերի կատարման նկատմամբ հսկողություն,
- համագործակցությունը միջազգային կազմակերպությունների և ՀԿ-ների հետ,
- միջազգային հակակոռուպցիոն նորմերից բխող պարտավորությունների իրականացման վերաբերյալ խորհրդատվության տրամադրում պետական մարմիններին,
- կոռուպցիայի կանխարգելման ոլորտում համագործակցություն ՁԼՄ-ների, գիտական, մասնագիտական և այլ ոչ պետական կառույցների հետ,
- խորհրդատվության տրամադրում պետական և մասնավոր ոլորտներում էթիկայի կանոնների մշակման և կիրառման վերաբերյալ,
- շահերի բախման, նվերների ընդունման և համանման այլ ասպեկտների վերաբերյալ փորձագիտական եզրակացությունների կազմում,
- պետական և մասնավոր ոլորտներում հակակոռուպցիոն միջոցառումների իրականացում կամ աջակցություն դրանց իրականացմանը,
- հակակոռուպցիոն թեմաներով նյութերի հրատարակում:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բյուրոյի ֆինանսավորումը պետք է իրականացվի ՀՀ պետական բյուջեի միջոցների հաշվին: Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բյուրոյի բյուջեն պետական բյուջեի մաս է:

Մինչև վերը նշված առաջարկության հիման վրա ՀՀ-ում Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բյուրոյի վերջնական կառուցվածքի ձևավորումը և գործառնությունների սահմանումը, որպես միջանկյալ լուծում առաջարկում ենք.

- *Ներկայումս ՀՀ արդարդատության նախարարության կողմից շրջանառության մեջ դրված «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդ և հանձնախումբ ստեղծելու, խորհրդի կազմը և գործունեության կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության որոշման նախագծի համաձայն ստեղծվելիք Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի կազմում ավելացնել հակակոռուպցիոն ոլորտում գործունեություն իրականացնող քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների թիվը, ներկայումս առաջարկվող 2-ի փոխարեն այն հասցնելով 5-ի, ինչպես նաև Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի կազմում*

քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների ընտրությունը կատարել մրցութային եղանակով՝ ՀՀ վարչապետի որոշմամբ ստեղծված Հատուկ ընտրական հանձնաժողովի կողմից, որը իր աշխատանքները կկազմակերպի ՀՀ վարչապետի կողմից հաստատված աշխատակարգի հիման վրա: Հատուկ ընտրական հանձնաժողովի կազմը բաղկացած կլինի 5 անդամներից, այդ թվում կառավարության աշխատակազմի 1, ՀՀ արդարադատության նախարարության 1 և հակակոռուպցիոն ոլորտում գործունեություն ծավալող 3 հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներից: Հատուկ ընտրական հանձնաժողովը իր աշխատակարգի համաձայն պետք է առաջնորդվի, սակայն չսահմանափակի ընտրության հետևյալ չափանիշներով.

- ՀՀ ամբողջ տարածքում հակակոռուպցիոն ծրագրեր և գործունեություն իրականացնելու առնվազն հինգ տարվա փորձառություն,
 - ՀՀ պետական, այդ թվում իրավապահ մարմինների և ՏԻՄ-երի հետ հակակոռուպցիոն ոլորտում համագործակցության փորձառություն և կազմակերպական կարողություններ (օրինակ՝ համագործակցության հուշագրեր, համաձայնագրեր և այլն),
 - միջազգային և արտասահմանյան կազմակերպությունների հետ հակակոռուպցիոն ոլորտում համագործակցության և խոշորածավալ ծրագրեր իրականացնելու փորձառություն,
 - հակակոռուպցիոն միջազգային կազմակերպություններին և ցանցերին մասնակցություն ու անդամակցություն, ինչպես նաև ՀՀ մարզերում առանձնացված ստորաբաժանումների առկայություն, որոնք կդիտվեն առավելություն:
- Ներկայումս ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից շրջանառության մեջ դրված «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդ և հանձնախումբ ստեղծելու, խորհրդի կազմը և գործունեության կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության որոշման նախագծի համաձայն ստեղծվելիք մասնագիտական հանձնախմբի կազմում ըստ հակակոռուպցիոն ծրագրերի առաջնահերթ իրականացման յուրաքանչյուր ոլորտի համար բաց մրցութային հիմունքներով ընտրել նվազագույնը երեք փորձագետներ՝ սահմանելով փորձագետների ընտրության հստակ չափանիշները:
 - Ներկայումս ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից շրջանառության մեջ դրված 2014-2018թթ. հակակոռուպցիոն ռազմավարության կառուցվածքի նախագծի «Արդյունավետ պայքար կոռուպցիայի դեմ» Գլուխ 2-ի 2.2. Օրենսդրության կատարելագործում և օրենսդրական բարեփոխումների բաժնում նախատեսել դրույթ, համաձայն որի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդը պարտավորություն է ստանձնում հակակոռուպցիոն ոլորտում գործունեություն ծավալող քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների, այդ թվում Եվրոպական Միության օժանդակությամբ գործարկվող «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմակողմանի խթանում» ծրագիրը իրականացնող կազմակերպությունների՝ «Հայաստանի երիտասարդ իրավաբանների ասոցիացիա» ՀԿ-ի և գործընկեր՝ «Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոն» ՀԿ-ի հետ շարունակել համատեղ աշխատանքները սույն վերլուծության «Ամփոփում և առաջարկություններ»

բաժնում առաջարկված Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված անկախ ունիվերսալ մարմնի՝ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բյուրոյի ստեղծման ուղղությամբ՝ մինչև 2016թ.-ի հուլիս ամիսը մշակելով Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բյուրոյի վերջնական կառուցվածքի և գործառույթների իրավական հիմքերը: