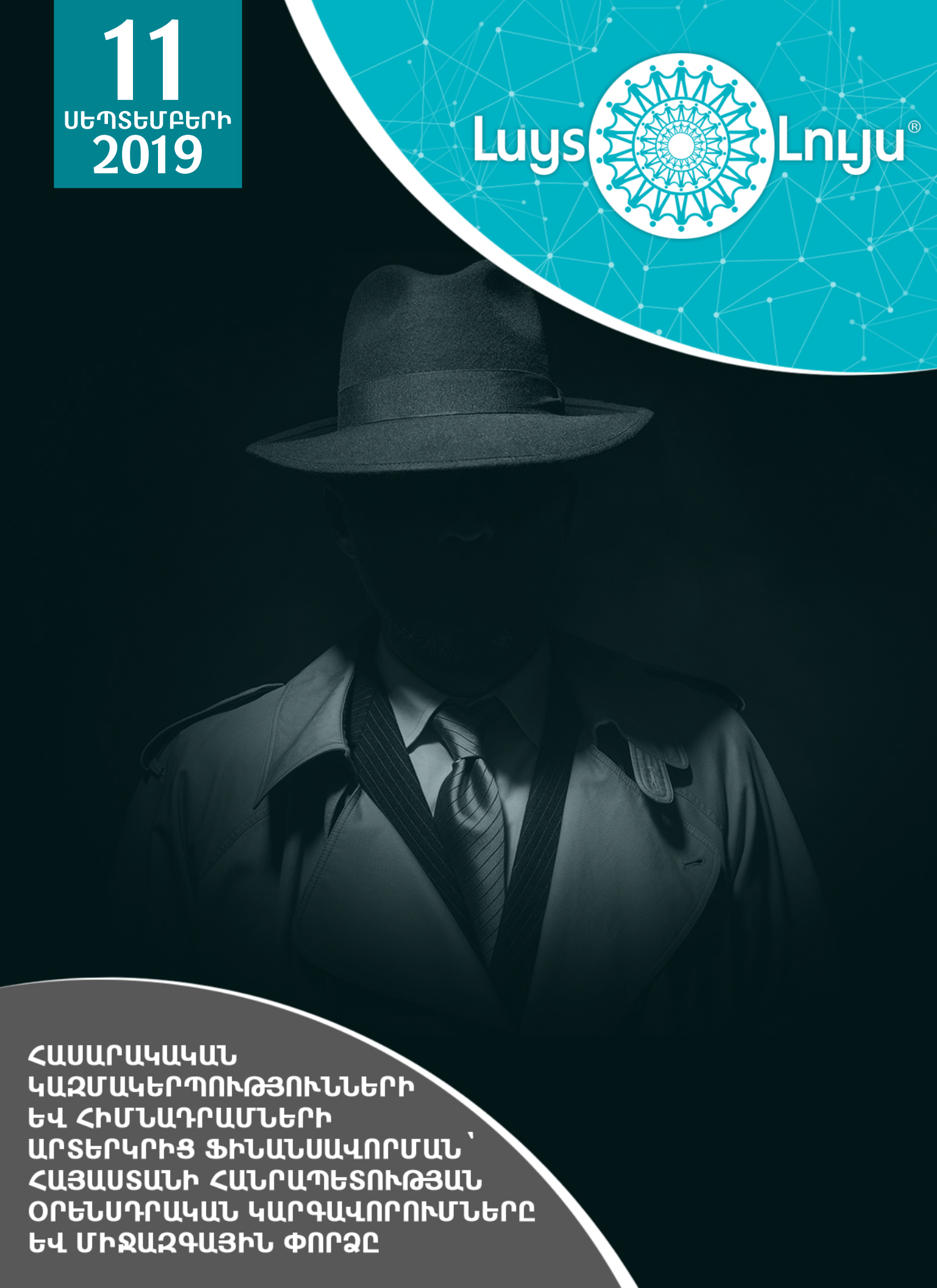
11
ՍԵՊՏԵՄԲԵՐԻ
2019

Luys Լույս®



ՀԱՍԱՐԱԿԱԿԱՆ ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԵՎ ՀԻՄՆԱԴՐԱՄՆԵՐԻ ԱՐՏԵՐԿՐԻՑ ՖԻՆԱՆՍԱՎՈՐՄԱՆ՝ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԸ ԵՎ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԸ

ՀԱՍԱՐԱԿԱԿԱՆ ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԵՎ ՀԻՄՆԱԴՐԱՄՆԵՐԻ ԱՐՏԵՐԿՐԻՑ ՖԻՆԱՆՍԱՎՈՐՄԱՆ՝ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԸ ԵՎ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԸ

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ 1

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԸ 1

ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԻ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ 2

- Միջազգային իրավական կարգավորումները 2
- Հունգարիա 3
- Ռուսաստանի Դաշնություն 6
- ԱՄՆ 9
- Ավստրալիա 10
- Իսրայել 11

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆ 12

ՕԳՏԱԿԱՐ ՀՂՈՒՄՆԵՐ 14

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Միավորվելու ազատության իրավունքը ենթադրում է ոչ միայն մարդկանց միավորվելու և կազմակերպություններ ստեղծելու, այլև ներքին և արտաքին աղբյուրներից մարդկային և գույքային ռեսուրսներ ներգրավելու իրավունք[1].

Միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ արտերկրից հասարակական կազմակերպությունների ֆինանսավորումը պետությունների կողմից հաճախ դիտարկվում է խնդրահարույց, որի արդյունքում նման հասարակական կազմակերպությունների նկատմամբ սահմանվում են թափանցիկության և հաշվետվողականության առավել խիստ պահանջներ:

Եվրոպայի խորհրդի Գլխավոր քարտուղարի խնդրանքով 2016թ. Վենետիկի հանձնաժողովի կողմից իրականացվել է ուսումնասիրություն՝ պարզելու ԵԽ անդամ երկրների հասարակական կազմակերպությունների՝ արտերկրից ֆինանսավորում ստանալու դեպքում առկա իրավական կարգավորումները: 38 երկրում իրականացված նախնական և ոչ ամբողջական ուսումնասիրությունների արդյունքում պարզվել է, որ երկրների մեծամասնության օրենսդրությամբ նախատեսված չեն հատուկ դրույթներ, որոնք կարգավորում կամ սահմանափակում են կազմակերպությունների՝ արտերկրից ֆինանսավորում ստանալը, ինչպես նաև չկան հատուկ դրույթներ, որոնք նման ֆինանսավորման դեպքում կպահանջեն հաշվետվություններ կամ կսահմանեն թափանցիկության այլ պահանջներ[2]:

Սույն վերլուծության մեջ ներկայացվում է հասարակական կազմակերպությունների և հիմնադրամների՝ արտերկրից ֆինանսավորումը կարգավորող միջազգային փորձը և դրանց Հայաստանի Հանրապետությունում ներդնելու հնարավորությունը:

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԸ

Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության 45-րդ հոդվածի համաձայն՝ յուրաքանչյուր ոք ունի այլոց հետ ազատորեն միավորվելու, ներառյալ աշխատանքային շահերի պաշտպանության նպատակով արհեստակցական միություններ ստեղծելու և դրանց անդամագրվելու իրավունք: Ոչ ոքի չի կարելի հարկադրել անդամագրվելու որևէ

[1] Տե՛ս Maina Kiayi, Second report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, adopted on 23rd session of Human Rights Council, A/HRC/23/39, կետ 8:

[2] Տե՛ս Hungary-Preliminary opinion on the draft law on the transparency of organizations receiving support from abroad, CDL-PI(2017)002, կետ 13-14: Վենետիկի հանձնաժողովը նաև իրականացրել է մի շարք երկրների հասարակական կազմակերպությունների գործունեությունը կարգավորող օրենսդրության վերլուծություն (Տե՛ս CDL(2013)018, Venice Commission, Selection of legislative provisions on freedom of association, 28 March 2013):

մասնավոր միավորման: Մարդկանց ազատորեն միավորվելու իրավունքը կենսագործվում է նաև հասարակական կազմակերպությունների և հիմնադրամների միջոցով:

Սահմանադրության 45-րդ հոդվածի 3-րդ մասով սահմանված են նաև միավորումների ազատությունը օրենքով սահմանափակելու հիմքեր, այն է՝ պետական անվտանգության, հասարակական կարգի, առողջության և բարոյականության կամ այլոց հիմնական իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության նպատակով:

Հայաստանի Հանրապետությունում հասարակական կազմակերպությունների գործունեության մանրամասները սահմանված են «Հասարակական կազմակերպությունների մասին»[3] և «Հիմնադրամների մասին»[4] Հայաստանի Հանրապետության օրենքներով:

«Հասարակական կազմակերպությունների» մասին օրենքի 7-րդ հոդվածի համաձայն, ի թիվս այլ միջոցների, հասարակական կազմակերպությունների գույքը ձևավորվում է նվիրաբերություններից, այդ թվում՝ դրամաշնորհներից, հանգանակություններից և օրենքով չարգելված այլ միջոցներից: «Հիմնադրամների մասին» օրենքի 8-րդ հոդվածի համաձայն՝ հիմնադրամների գույքի ձևավորման աղբյուր կարող են լինել ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց նվիրատվությունները և նվիրաբերությունները, այդ թվում՝ օտարերկրյա քաղաքացիների, իրավաբանական անձանց, միջազգային կազմակերպությունների նվիրատվություններից և նվիրաբերություններից՝ դրամաշնորհներից և տվյալ հոդվածում նշված այլ միջոցներից:

Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ արտերկրից ֆինանսավորում ստացող հասարակական կազմակերպությունների համար հաշվետվողականության և թափանցիկության հատուկ պահանջներ նախատեսված չեն:

ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԻ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ

ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԸ

Հասարակական կազմակերպությունների և հիմնադրամների գործունեությունը երաշխավորված է մի շարք միջազգային փաստաթղթերով: Միավորվելու ազատության իրավունքը ամրագրված է Մարդու իրավունքների ընդհանուր հռչակագրի[5] 20-րդ հոդվածում և մարդու իրավունքներին վերաբերող բազմաթիվ միջազգային պայմանագրերում, որոնք վավերացվել են նաև Հայաստանի Հանրապետության կողմից՝ 1966թ. դեկտեմբերի 16-ին ընդունված՝ Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային դաշնագրի 22-րդ հոդվածում, 1950թ. նոյեմբերի 4-ին ընդունված՝ Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների

[3] Ընդունվել է 16.12.2016 թ., ՀՀՊՏ 2017.01.25/5(1280) Հոդ. 58, ՀՕ-22-Ն:
[4] Ընդունվել է 26.12.2002 թ., ՀՀՊՏ 2003.02.12/9(244) Հոդ. 155, ՀՕ-516-Ն:
[5] Ընդունվել է ՄԱԿ-ի Գլխավոր վեհաժողովի 1948թ. դեկտեմբերի 10-ի 217 Ա (III) բանաձևի համաձայն:

պաշտպանության մասին կոնվենցիայի (ՄԻԵԿ) 11-րդ հոդվածում, Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների միջազգային դաշնագրի 8-րդ հոդվածում:

Ուսումնասիրելով վերոհիշյալ միջազգային փաստաթղթերը՝ պարզ է դառնում, որ այս իրավունքը բացարձակ իրավունք չէ և կարող է սահմանափակվել[6]: Սահմանափակումների համար սահմանված են կոնկրետ չափանիշներ, որոնց առկայության դեպքում միայն սահմանափակումները կհամարվեն իրավաչափ:

Մարդու իրավունքների հանձնաժողովի տեսանկյունից հասարակական կազմակերպությունների իրավունքները կարող են սահմանափակվել միայն հետևյալ պայմանների առկայության դեպքում[7] ՝

- սահմանափակումները պետք է սահմանվեն օրենքով,
- նախատեսվող սահմանափակումները ժողովրդավարական երկրում պետք է միտված լինեն պետական անվտանգության, առողջության և բարոյականության կամ այլոց հիմնական իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության նպատակի,
- ժողովրդավարական երկրում սահմանափակումները պետք է անհրաժեշտ լինեն միայն վերոհիշյալ նպատակներին հասնելու համար:

ՀՈՒՆԳԱՐԻԱ

Հունգարիայի խորհրդարանի կողմից 2017թ. ընդունվել է «Արտերկրից ֆինանսավորում ստացող կազմակերպությունների մասին» օրենքը: Եվրոպայի Խորհրդի (այսուհետ՝ ԵԽ) իրավական հարցերի և մարդու իրավունքների հանձնաժողովը իր 2018թ. հրապարակած զեկույցում[8] նշում է, որ չնայած մի շարք եվրոպական կառույցների (Վենետիկի հանձնաժողով, Մարդու իրավունքների հանձնակատար) կողմից հնչեցված քննադատություններին՝ օրենքը 2017թ. հունիսի 27-ին ուժի մեջ է մտել: Եվրոպական հանձնաժողովը 2017թ. հուլիսի 13-ին վարույթ սկսեց Հունգարիայի դեմ՝ նկատի ունենալով, որ տվյալ օրենքը հակասության մեջ է Եվրոպական միության օրենսդրության հետ, և 2017թ. դեկտեմբերին գործը փոխանցեց Եվրոպական դատարան: Ավելին, 2018թ. 14 հասարակական կազմակերպություններ դիմեցին ՄԻԵԴ՝ պնդելով, որ խախտվել է իրենց անձնական և ընտանեկան կյանքը

[6] Տե՛ս ՄԻԵԿ 11-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 2-րդ նախադասություն, Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների միջազգային դաշնագրի 8-րդ հոդվածի 2-րդ մաս, Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային դաշնագրի 22-րդ հոդվածի 2-րդ մաս, Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին կոնվենցիայի (ՄԻԵԿ) 11-րդ հոդվածի 2-րդ մաս:

[7] Տե՛ս Venice Commission opinion on the compatibility with universal human rights standards on the article 193-1 of the criminal code on the rights of non-registered associations of the Republic of Belarus, CDL-AD(2011)036, կետ 57:

[8] Տե՛ս Committee on Legal Affairs and Human Rights, New restrictions on NGO activities in Council of Europe member States, AS/Jur (2018) 24, կետ 22:

հարգելու իրավունքը, ինչպես նաև ազատ արտահայտվելու, ազատորեն միավորվելու և խտրականության արգելքի իրավունքները[9]:

«Արտերկրից ֆինանսավորում ստացող կազմակերպությունների մասին» Հունգարիայի օրենքի կարգավորումները, մասնավորապես, նախատեսում են հետևյալը.

- Արտերկրից տարեկան 24 000 եվրո և ավելի աջակցություն ստացող հասարակական կազմակերպությունները պարտավորվում են լրացնել համապատասխան ձևաթուղթ և ներկայացնել տարածքային դատարան, որից հետո տվյալ դատարանը նրանց գրանցում է որպես արտերկրից ֆինանսավորվող կազմակերպություն: Դատարանները պարտավորվում են մինչև յուրաքանչյուր ամսվա 15-ը նախորդ ամսվա ընթացքում գրանցված կազմակերպությունների մասին տեղեկատվությունը (անվանում, գրանցման տվյալներ, ՀՎՀՀ) ուղարկել համապատասխան նախարարություն, որը այդ տեղեկատվությունը անմիջապես հրապարակում է հասարակությանը հասանելի կայքում:
- Իր դիրքորոշման մեջ Վենետիկի հանձնաժողովը նշել է, որ «արտերկրից ֆինանսավորում ստացող» կազմակերպությունների նկատմամբ հաշվետվողականության և թափանցիկության նման տարբերակված մոտեցումը թույլատրելի է միայն այնքանով, որքանով միտված է իրավաչափ նպատակների իրականացմանը (փողերի լվացման և ահաբեկչության դեմ պայքար և այլն) և միաժամանակ համաչափ է այդ նպատակներին[10]:
- Օրենքը տարածվում է բոլոր հասարակական կազմակերպությունների և հիմնադրամների վրա՝ բացառությամբ սպորտային, կրոնական և հասարակական կազմակերպություններ չդիտարկվողների (կուսակցություններ, կուսակցությունների հիմնադրամներ և արհմիություններ) (օրենքի 1-ին հոդվածի 4-րդ կետ): Վենետիկի հանձնաժողովը գտել է, որ օրենքով ներդրված ֆինանսավորման թափանցիկության պահանջը պետք է գործի բոլոր հասարակական կազմակերպությունների նկատմամբ՝ առանց խտրականության, քանի դեռ չեն ներկայացվել հակառակը հիմնավորող ծանրակշիռ փաստարկներ[11]:
- Հայտարարագրման ձևաթղթում, որը կազմակերպությունները պարտավոր են ներկայացնել իրավասու մարմին, պետք է նշվեն նախորդ տարվա ընթացքում նրանց ստացած ամբողջ ֆինանսական աջակցության չափը և այն անձանց կամ կազմակերպությունների տվյալները, որոնք տրամադրել են ֆինանսական աջակցությունը: Եթե արտերկրից ֆինանսական աջակցության չափը գերազանցում է

---

[9] Այս մասին առավել մանրամասն տե՛ս նաև Liberties՝ 14 Hungarian NGOs Bring ECHR Case Against New Anti-Civil Society Bill (մատչելի է հետևյալ հղումով https://www.liberties.eu/en/news/fourteen-hungarian-ngos-have-brought-an-action-before-the-ecthr/14186, այցելվել է 12.08.2019 թ.):

[10] Տե՛ս Preliminary opinion on the draft law on the transparency of organisations receiving support from abroad of Hungary, CDL-PI(2017)002, կետ 32-34, (մատչելի է հետևյալ հղումով՝ https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2017)002-e, այցելվել է՝ 12.08.2019թ.):

[11] Տե՛ս նույն տեղում, կետ 41 և 63:

24 000 եվրոն, տվյալ կազմակերպությունը պետք է հրապարակի իրեն աջակցություն տրամադրած բոլոր անձանց և կազմակերպությունների տվյալները՝ անկախ նրանց տրամադրած աջակցության չափից: Բոլոր նվիրատուների տվյալների բացահայտման պարտականությունը Վենետիկի հանձնաժողովի գնահատմամբ շատ խիստ է և ոչ անհրաժեշտ, ինչպես նաև խնդրահարույց է ՄԻԵԿ 8-րդ հոդվածի (անձնական և ընտանեկան կյանքը հարգելու իրավունք) տեսանկյունից[12]:

- Վերոհիշյալ կազմակերպությունների կողմից իրենց պարտականությունների չկատարման փաստը դատախազին հայտնի դառնալու դեպքում վերջինս նրանց ուղարկում է ծանուցում՝ իրենց պարտականությունների կատարման համար, որը ենթակա է կատարման ծանուցումը ստանալուց հետո՝ 30 օրվա ընթացքում: 30-օրյա ժամկետում պարտականությունները չկատարվելու դեպքում դատախազի կողմից ուղարկվում է ևս մեկ ծանուցագիր՝ այս անգամ պարտականությունների կատարման վերջնաժամկետ սահմանելով ծանուցագրի ստացման պահից 15 օրը: 15-օրյա ժամկետում ևս օրենքով սահմանված պարտականությունների չկատարման դեպքում դատախազը դիմում է գրանցում իրականացրած դատարան՝ կազմակերպությանը տուգանելու պահանջով: Տուգանքի նշանակումից հետո ևս պարտականությունների չկատարման դեպքում դատախազը դիմում է դատարան՝ կազմակերպության լուծարման պահանջով: Հանձնաժողովը ողջունել է պատժի կիրառման նման աստիճանական ընթացակարգը:
- Վենետիկի հանձնաժողովը դրական է գնահատել այն, որ օտարերկրյա ֆինանսավորում ստացող կազմակերպությունների հաշվառման համար չի ստեղծվելու առանձին ցուցակ, այլ դրանք ներառվելու են քաղաքացիական հասարակությունը ներկայացնող կազմակերպությունների հաշվառման ցուցակում: Հանձնաժողովը իր դիրքորոշումը հիմնավորում է նրանով, որ առանձին ցուցակի ստեղծումը կնպաստի հասարակական կազմակերպությունների պիտակավորմանը:[13] Այդունահանդերձ, Վենետիկի հանձնաժողովը նշել է, որ չնայած արտերկրից ֆինանսավորվելու դեպքում թափանցիկություն պահանջող օրենքի դրույթները կարող են թվալ համահունչ միջազգային ստանդարտներին, օրենքի ենթատեքստը և հատկապես պետական պաշտոնյաների կողմից արտերկրից ֆինանսավորվող հասարակական կազմակերպությունների դեմ իրականացվող արշավը, նրանց ներկայացնելով որպես հանրության շահերի դեմ գործողների, կարող է խնդրահարույց դարձնել օրենքի դրույթները՝ առաջացնելով մտահոգություն թե արդյո՞ք դրանով չի խախտվում ՄԻԵԿ 14-րդ հոդվածով երաշխավորված խտրականության արգելքը:[14]
- Չնայած նրան, որ «կազմակերպություն, որը օգնություն ստանում է արտասահմանից» պիտակը օբյեկտիվորեն ընկալվում է բնույթով չեզոք և նկարագրական՝ ի տարբերություն «օտարերկրյա գործակալ» եզրույթի, պետք է շեշտել,

[12] Տե՛ս նույն տեղում, կետ 51:
[13] Տե՛ս նույն տեղում, կետ 45:
[14] Տե՛ս նույն տեղում կետ 61:

որ հաշվի առնելով Հունգարիայում տիրող մթնոլորտը, որը առանձնանում է արտասահմանից օգնություն ստացող կազմակերպությունների դեմ կատարված արմատական հայտարարություններով, այս պիտակը կարող է բացասաբար անդրադառնալ այդ կազմակերպությունների օրինական գործունեության վրա:[15]

- Անդրադառնալով խախտում թույլ տված կազմակերպությունների նկատմամբ կիրառվող սանկցիաներին՝ Վենետիկի հանձնաժողովը նշել է, որ պարտականությունների չկատարման համար կազմակերպության լուծարում նախատեսող սանկցիան Վենետիկի հանձնաժողովի կարծիքով պետք է հանվի օրենքից[16]:
- Հանձնաժողովի քննադատությանն են արժանացել նաև օրենքի նախագծում տեղ գտած անորոշ ձևակերպումները[17]: Հանձնաժողովը կարևորել է այն հանգամանքը, որ միավորվելու ազատության ցանկացած սահմանափակում պետք է լինի հստակ, դյուրընկալելի, և պետք է ապահովվի սահմանափակման միատեսակ կիրառումը: Նշված պահանջը պայմանավորված է նրանով, որ անձինք պետք է կարողանան կանխատեսել կատարված իրավախախտման հետևանքները: Կարևորվել է նաև այն, որ սահմանվող կարգավորումները չպետք է լինեն ոչ շատ մանրամասն և ոչ էլ չափազանց անորոշ[18]:
- Օրենքի նախագծի 2(5)-րդ հոդվածով սահմանված պարտականությունը, որով արտերկրից օգնություն ստացող կազմակերպությունը պարտավոր է իր կողմից տարածվող հրապարակումների և նյութերի վրա զետեղել ծանուցում իր կարգավիճակի վերաբերյալ, հանձնաժողովը գնահատել է որպես անհամաչափ[19]:

ՌՈՒՍԱՍՏԱՆԻ ԴԱՇՆՈՒԹՅՈՒՆ

Ռուսաստանի Դաշնությունում հասարակական կազմակերպությունների գործունեությունը կարգավորվում է 1995թ. դեկտեմբերի 8-ին ընդունված «Ոչ առևտրային կազմակերպությունների մասին»[20] օրենքով: Օրենքում 2012թ. Վերջին կատարված փոփոխությամբ[21] շրջանառության մեջ դրվեց ***«արտասահմանյան գործակալ»*** եզրույթը՝ արտերկրից ֆինանսավորվող և քաղաքական գործընթացներին մասնակցող կազմակերպությունների նկատմամբ:

---

[15] Տե՛ս նույն տեղում, կետ 62:
[16] Տե՛ս նույն տեղում, կետ 63:
[17] Խոսքը մասնավորապես վերաբերում է «Արտերկրից ֆինանսավորում ստացող կազմակերպությունների մասին» օրենքի 1-ին հոդվածի 2-րդ մասին, որտեղ սահմանվում է «ֆինանսական օգնություն» հասկացությունը և թե ում վրա է տարածվում օրենքի դրույթները:
[18] Տե՛ս նույն տեղում, կետ 43:
[19] Տե՛ս նույն տեղում կետ 63:
[20] Федеральный закон о некоммерческих организациях, N 7-ФЗ, принят Государственной Думой 8 декабря 1995 года.
[21] Федеральный закон Российской Федерации о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, №121-ФЗ, принят Государственной думой 13 июля 2012 года.

Օրենքով սահմանվեցին «արտասահմանյան գործակալ» կարգավիճակը ստանալու ընթացակարգը և պայմանները, որը կատարվում էր համապատասխան գրանցման արդյունքում: Սահմանվեցին նաև չգրանցվելու համար կազմակերպությունների նկատմամբ կիրառվելիք իրավական պատասխանատվության միջոցները:

Վերոհիշյալ փոփոխությունները դարձան լուրջ քննադատության առարկա ինչպես Ռուսաստանի Դաշնությունում[22], այնպես էլ միջազգային հարթակներում[23]:

Վենետիկի հանձնաժողովը ՌԴ օրենքի վերաբերյալ իր կարծիքում[24] նշում է, որ համանման օրենսդրական նախաձեռնություն էր իրականացվել նաև Ղրղզստանում, որը դարձել էր հանձնաժողովի քննարկման առարկան և հանձնաժողովը դրա վերաբերյալ տվել էր իր եզրակացությունը[25]: Ի վերջո, օրենքի նախագիծը չէր ընդունվել:

Օրենքի դրույթները տարածվում են բոլոր տեսակի հասարակական կազմակերպությունների վրա, բացառությամբ՝ կրոնական, պետական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ստեղծված կազմակերպությունների, գործատուների և առևտրային միությունների նկատմամբ: Համաձայն օրենքի՝ այն հասարակական կազմակերպությունը, որը նաև զբաղվում է քաղաքական գործունեությամբ, կհամարվի արտասահմանյան գործակալ և ենթակա կլինի բոլոր այն սահմանափակումներին, լրացուցիչ պահանջներին, որոնք օրենքով սահմանվում են այդպիսի կազմակերպությունների համար, եթե իր հաշվեհամարին թեկուզ մեկ դոլար փոխանցվի արտերկրից: Վենետիկի հանձնաժողովը նման կարգավորումը համարել է խնդրահարույց և առաջարկել է սահմանել առնվազն չափանիշներ (գումարային չափ, ժամանակահատված և ֆինանսավորման աղբյուր), որոնց առկայության դեպքում նոր օրենքը կարող է տարածվել վերջիններիս վրա[26]:

Օրենքի համաձայն՝ «արտասահմանյան գործակալ» կարգավիճակը տալու համար կազմակերպությունը պետք է միաժամանակ բավարարի հետևյալ 3 պայմաններին՝

1) պետք է ՌԴ-ում գրանցված լինի որպես հասարակական կազմակերպություն,

2) պետք է ստանա դրամական միջոցներ կամ այլ աջակցություն արտասահմանյան պետություններից, նրանց պետական մարմիններից, միջազգային կազմակերպություններից, օտարերկրյա կամ քաղաքացիություն չունեցող անձանցից

---

[22] Заключение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на проект Федерального закона N109968-6, 4 октября 2012 года.

[23] Տե՛ս CommDH (2013)15, Заключение комиссара Совета Европы по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях в свете стандартов Совета Европы, 15 июля 2013; UN Doc. CAT/C/RUS/CO/5, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Российской Федерации, принятому Комитетом на сорок девятой сессии, կետ 12:

[24] Տե՛ս Venice Commission opinion on federal law n. 121-fz On non-commercial organisations ("law on foreign agents"), On federal laws n. 18-fz and n. 147-fz and On federal law n. 190-fz on making amendments to the criminal code ("law on treason") of the Russian Federation adopted by the Venice commission at its 99th plenary session, CDL-AD(2014)025, կետ 37:

[25] Տե՛ս Venice Commission and OSCE/ODIHR Joint interim opinion on the draft law amending the law On non-commercial organisations and other legislative acts of the Kyrgyz Republic, Adopted by the Venice Commission at its 96th plenary session, CDL-AD(2013)030:

[26] Տե՛ս CDL-AD(2014)025, կետ 70:

կամ այն ռուսական իրավաբանական անձանցից, որոնք ստացել են դրամական կամ այլ տիպի աջակցություն նշված մարմիններից,

3) ՌԴ տարածքում իրականացնի քաղաքական գործունեություն:

Արտասահմանյան գործակալի վերոհիշյալ գործառույթներն իրականացնող կազմակերպությունները գրանցվում են վերջիններիս համար վարվող հատուկ գրանցամատյանում (ռեեստր): Այս պահանջը ինքնակամ չիրականացնելու դեպքում դա կարող է արվել իրավասու պետական մարմնի կողմից: Գրանցման պահանջի չկատարման շարունակական լինելու դեպքում կազմակերպությունը կարող է լուծարվել իշխանության կողմից, իսկ չարամտորեն խուսափելը կարող է հանգեցնել քրեական պատասխանատվության:

«Արտասահմանյան գործակալ» կարգավիճակն ունեցող կազմակերպությունների համար նաև սահմանվում են հաշվետվողականության և թափանցիկության լրացուցիչ պահանջներ: Վերջիններս պարտավոր են տարեկան մեկ անգամ իրականացնել պարտադիր աուդիտ, ինչպես նաև տվյալ կազմակերպություններում պետական մարմինների կողմից կարող են իրականացվել ստուգումներ, բայց ոչ ավելի, քան տարեկան մեկ անգամ: Համապատասխան հիմքերի առկայության դեպքում ստուգումները կարող են իրականացվել ավելի հաճախ[27]: Այս կազմակերպությունների կողմից հրատարակվող կամ տարածվող նյութերի վրա պետք է լինի նշում, որ դրանք իրականացվել են «արտասահմանյան գործակալի» կողմից:

Վենետիկի հանձնաժողովը մատնանշում է մի շարք թերություններ՝ կապված այդպիսի կազմակերպությունների գրանցման ընթացակարգի հետ, այնուհետև՝ այդ կարգավիճակին այլևս չհամապատասխանելու դեպքում համապատասխան գրանցումից դուրս գալու հետ կապված կարգավորումներին: Վերոգրյալի կապակցությամբ Վենետիկի հանձնաժողովը ընդգծել է, որ օրենքը ընթացակարգային մակարդակում չի ապահովում բավարար իրավական որոշակիություն և չի համապատասխանում միջազգային ստանդարտներին[28]:

Վենետիկի հանձնաժողովն իր քննադատությունն է ներկայացրել նաև **«արտասահմանյան գործակալ»** եզրույթի հետ կապված, նշելով, որ ՌԴ իշխանությունները պետք է շուտափույթ տվյալ եզրույթը փոխեն՝ սահմանելով ավելի չեզոք եզրույթ:

[27] Տե՛ս նույն տեղում, կետ 47:
[28] Տե՛ս նույն տեղում, կետ 50, 52 և 53:

ԱՄԵՐԻԿԱՅԻ ՄԻԱՑՅԱԼ ՆԱՀԱՆԳՆԵՐ

Միացյալ Նահանգների «Օտարերկրյա գործակալների գրանցման մասին» օրենքը[29] (այսուհետ՝ Օրենք) ընդունվել է 1938թ., որի նպատակն էր ԱՄՆ կառավարությանը և հանրությանը տեղեկատվություն տրամադրել այն անձանց ինքնության մասին, ովքեր փորձում են ազդել ԱՄՆ-ում հանրային կարծիքի, քաղաքականության և օրինաստեղծ գործունեության ձևավորման գործընթացի վրա: Օրենքի ընդունման անհրաժեշտությունը պայմանավորված էր մինչպատերազմական շրջանում գերմանական քարոզչական ցանցի դեմ պայքարի անհրաժեշտությամբ[30]:

Օրենքի 611-րդ հոդվածի «b» մասով սահմանվում է *«օտարերկրյա պրինցիպալ»* հասկացությունը, որի բովանդակության մեջ ներառվում են օտարերկրյա կառավարությունները և կուսակցությունները, ԱՄՆ-ի տարածքից դուրս գտնվող ֆիզիկական և իրավաբանական անձինք:

Օրենքի 611-րդ հոդվածը սահմանում է *«օտարերկրյա գործակալ»* հասկացությունը, որը ցանկացած կազմակերպություն կամ անձ է, ով ուղղակի կամ անուղղակի կերպով ուղղորդվում է օտարերկրյա կազմակերպության կամ անձի կողմից, ամբողջովին կամ մասնակի ֆինանսավորվում է նրա կողմից և գործում է ի շահ օտարերկրյա կազմակերպության կամ անձի: «Օտարերկրյա գործակալը» պարտավոր է գրանցվել գլխավոր դատախազությունում և լրացնել գրանցման ձևաթղթում նշված տեղեկատվությունը, որը ի թիվս այլ տեղեկությունների՝ ներառում է «օտարերկրյա պրինցիպալից» ստացված միջոցների ծավալը և բնույթը, ինչպես նաև նրանց միջև առկա համաձայնությունների բովանդակությունը:

Օրենքի 614-րդ հոդվածի «a» կետի համաձայն, եթե օտարերկրյա գործակալ ճանաչված անձը՝ ի շահ օտարերկրյա պրինցիպալի տարածում է տեղեկատվական նյութեր երկու կամ ավելի անձանց միջև կամ նպաստում է նման տեղեկատվության տարածմանը, ապա նա պարտավոր է տարածումը սկսելուց հետո 48 ժամվա ընթացքում գլխավոր դատախազին տրամադրել տվյալ տեղեկատվությունը՝ երկու օրինակից: Հոդվածի «b» կետի համաձայն՝ տեղեկատվությունը պետք է պարունակի նշում, որ այն տարածվում է «օտարերկրյա գործակալի» կողմից՝ ի շահ «օտարերկրյա պրինցիպալի»:

Օրենքի առավել շատ քննարկված թերություններից են կիրառվող եզրույթների անորոշությունը, մասնավորապես՝ «օտարերկրյա գործակալ», «օտարերկրյա պրինցիպալ» հասկացությունները տեսականորեն կարող են ներառել սուբյեկտների շատ լայն շրջանակ[31]:

---

[29] Foreign agents registration act (FARA)

[30] Մատչելի է հետևյալ հղումով՝ https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2009-title22/pdf/USCODE-2009-title22-chap11-subchapII.pdf (այցելվել է 08. 08. 2019 թ.):

[31] Տե՛ս N. Robinson, "Foreign agents" in interconnected world: FARA and weaponization of transparency, ICNL working paper, February 2019, էջ 20 և 68:

ԱՎՍՏՐԱԼԻԱ

Ավստրալիայի խորհրդարանի կողմից 2018թ. ընդունվեց արտաքին ազդեցության թափանցիկության վերաբերյալ օրենք[32] (անգլ.՝ Foreign Influence Transparency Scheme Act): Օրինագծի մշակման ընթացքում Ավստրալիայի իշխանությունները սերտորեն համագործակցում էին ԱՄՆ-ի հետ և արդյունքում Ավստրալիայի վարչապետը օրինագիծը մեկնաբանեց որպես FARA-ի արդիականացված տարբերակ:

Ավստրալիայի խորհրդարանի անվտանգության և հետախուզության մշտական հանձնաժողովի կողմից 2018թ. պատրաստված զեկույցում[33], որտեղ համեմատվում են Ավստրալիայի և ԱՄՆ-ի վերոհիշյալ օրենքները, նշվում է, որ ինչպես ԱՄՆ-ի օրենքը, այնպես էլ Ավստրալիայի արտաքին ազդեցության թափանցիկության վերաբերյալ օրենքը ունեն տարածման շատ լայն դաշտ: Ավստրալիայում նման օրենքի ընդունումը քննադատվեց բազմաթիվ կրթական հաստատությունների, հասարակական կազմակերպությունների և հանրության կողմից[34]: Արդյունքում 2019թ. օրենքը ենթարկվեց մի շարք փոփոխությունների: Մասնավորապես, հստակեցվեց այն կազմակերպությունները և անձանց շրջանակը, որոնց վրա տարածվում են օրենքի դրույթները: Ըստ օրենքի՝ վերջնական տարբերակի բոլոր այն անձինք և կազմակերպությունները, որոնք օտարերկրյա պրինցիպալի անունից իրականացնում են քաղաքական կամ կառավարական գործունեություն, պարտավոր են գրանցվել: Ըստ օրենքի՝ **օտարերկրյա պրինցիպալ** են համարվում՝

- օտարերկրյա կառավարությունները,
- օտարերկրյա քաղաքական կազմակերպությունները,
- օտարերկրյա կառավարության հետ կապված կառույցները,
- օտարերկրյա կառավարության հետ կապված անհատները:

Օրենքի 56-րդ հոդվածի համաձայն՝ գրանցման պարտականությունը չկատարելը առաջացնում է քրեական պատասխանատվություն: Նույն հոդվածի համաձայն՝ քրեական պատասխանատվություն է առաջանում նաև սխալ կամ մոլորություն առաջացնող տեղեկատվություն ներկայացնելու կամ այդ տեղեկատվությունը ոչնչացնելու համար:

---

[32] Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018 (Մատչելի է հետևյալ հղումով՝ https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00133, այցելվել է 08. 08. 2019թ.):

[33] Foreign Influence Transparency Scheme Bill 2017 and Foreign Influence Transparency Scheme (Charges Imposition) Bill 2017 (մատչելի է հետևյալ հղումով՝ https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd1718a/18bd087#_ftn15, այցելվել է 08.08.2019թ.):

[34] Այդ մասին առավել մանրամասն տե՛ս The Guardian, Fear 'rushed' foreign influence bill will harm freedom of speech (մատչելի է հետևյալ հղումով՝ https://www.theguardian.com/australia-news/2018/jan/23/fear-rushed-foreign-influence-bill-will-harm-freedom-of-speech, այցելվել է՝ 08.08.2019թ.):

ԻՍՐԱՅԵԼ

Իսրայելում օտարերկրյա պետական մարմիններից ֆինանսական միջոցներ ստացող կազմակերպությունները ունեն դրա վերաբերյալ տեղեկացման և բացահայտման լրացուցիչ պարտականություններ: Արտերկրից ֆինանսավորում ստացող կազմակերպություններն իրենց տարեկան ֆինանսական հաշվետվության մեջ պետք է արտացոլեն հետևյալ տեղեկությունները՝

1) ֆինանսավորողի ինքնությունը,
2) ֆինանսավորման չափը,
3) ֆինանսավորման նպատակը,
4) ֆինանսավորման տրամադրման պայմանները, ներառյալ՝ այն բանավոր կամ գրավոր, ուղղակի կամ անուղղակի հանձնառությունները, որոնք կազմակերպությունը ստանձնել է ֆինանսավորման դիմաց, եթե այդպիսիք առկա են:

Վերոհիշյալ տեղեկատվությունը պետք է հրապարակվի տվյալ կազմակերպության կայքում: Այդպիսին չունենալու դեպքում տեղեկատվությունը հրապարակում է համապատասխան պետական մարմինը՝ արդարադատության նախարարության կայքում:

2016թ. հուլիսի 11-ին Իսրայելի խորհրդարանը օրենքում փոփոխություններ[35] կատարեց, որն առաջացրեց միջազգային հանրության լուրջ քննադատությունը[36]: Փոփոխություններով սահմանվեցին բացահայտման և տեղեկացման առավել բարձր ստանդարտներ այն կազմակերպությունների համար, որոնց ֆինանսական մուտքերի հիմնական մասը տրամադրվում է արտերկրյա պետական մարմինների կողմից: Արտերկրից ֆինանսավորում ստացող կազմակերպությունը պարտավոր է տարեկան զեկույց ուղարկել համապատասխան պետական մարմին՝ տեղեկացնելով, որ իր ֆինանսավորման հիմնական մասը տրամադրվում է արտերկրյա պետական մարմնից: Նշված տեղեկատվությունը պետք է արտացոլվի նաև կազմակերպության այն հրապարակումներում, որոնք ուղղված են կազմակերպության նպատակների իրականացմանը՝ դրանք հանրությանը մատչելի և հասանելի դարձնելու միջոցով, և որոնք հրապարակվում են հանրության համար հասանելի վայրերում կամ համացանցային աղբյուրներում: Տեղեկացման և բացահայտման պարտականությունը չի տարածվում արտերկրից տրամադրված մասնավոր օգնության վրա (ֆիզիկական անձինք, իրավաբանական անձինք):

---

[35] Transparency Requirements for Parties Supported by Foreign State Entities Bill:

[36] Այդ մասին առավել մանրամասն տե՛ս Israel passes controversial law requiring NGOs to reveal foreign funding (մատչելի է հետևյալ հղումով՝ https://www.france24.com/en/20160712-israel-controversial-ngo-law-leftist-rights-groups, այցելվել է՝ 08.08.2019թ.):

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆ

• Միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ արտերկրից ֆինանսավորում ստացող հասարակական կազմակերպությունների նկատմամբ թափանցիկության և հաշվետվողականության ավելի խիստ պահանջների առաջադրումը սկզբունքորեն թույլատրելի է: Այնուամենայնիվ, միավորվելու ազատության սահմանափակման հիմքերը չպետք է օգտագործվեն որպես գործիք հասարակական կազմակերպությունների գործունեությունը ղեկավարելու կամ անհամաչափ սահմանափակելու համար:

• Հաշվի առնելով փողերի լվացման և ահաբեկչության հնարավոր դեպքերի կանխարգելումը, ինչպես նաև պետության և հասարակության անվտանգության ապահովման անհրաժեշտությունը՝ պետության կողմից հասարակական կազմակերպությունների նկատմամբ կարող է դրսևորվել տարբերակված մոտեցում: Սակայն, դա չի արդարացնում հասարակական կազմակերպությունների՝ արտերկրից ֆինանսավորման ընդհանուր արգելք կամ դրա ստացման համար կառավարության նախնական թույլտվություն սահմանելու մեխանիզմի ներդրումը[37]:

• Վենետիկի հանձնաժողովը բազմաթիվ դեպքերում բացասական գնահատական է տվել «արտասահմանյան գործակալ» (անգլ.՝ "foreign agent") եզրույթի կիրառման կապակցությամբ, որը օգտագործվում է պետությունների, մասնավորապես՝ Ռուսաստանի Դաշնության կողմից արտերկրից աջակցություն ստացող կազմակերպություններին «պիտակավորելու» համար[38]:

• Վենետիկի հանձնաժողովը Ռուսաստանի Դաշնության համապատասխան օրենքի նախագծի վերաբերյալ հայտնած իր դիրքորոշման մեջ[39] մատնանշում է այն կոնկրետ գույքի կամ դրամական միջոցների չափը օրենքով սահմանելու կարևորությունը, որոնք ստանալու դեպքում կազմակերպության նկատմամբ կարող են կիրառվել լրացուցիչ պահանջներ:

• Ելնելով Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության և օրենքի պահանջներից և ուսումնասիրելով միջազգային փորձը՝ կարելի եզրակացնել.

1. Հայաստանի Հանրապետությունում գործող հասարակական կազմակերպությունների և հիմնադրամների նկատմամբ հաշվետվողականության և թափանցիկության ավելի խիստ պահանջներ կարող են սահմանվել միայն օրենքով:

2. Հասարակական կազմակերպությունների և հիմնադրամների գործունեության սահմանափակումը պետք է բացառապես ունենա Սահմանադրության 45-րդ հոդվածի

[37] Տե՛ս Venice Commission Interim Opinion on the Draft Law on Civic Work Organizations of Egypt, CDL-AD(2013)023, կետ 40:

[38] Տե՛ս CDL-AD(2014)025, կետ 54-55. Տե՛ս նաև UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly, A/HRC/23/39, section V. Conclusion and Recommendations, կետ 20 և 82 (d).

[39] Տե՛ս CDL-AD(2014)025, կետ 70:

3-րդ մասով ամրագրված՝ պետական անվտանգության, հասարակական կարգի, առողջության և բարոյականության կամ այլոց հիմնական իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության նպատակ:

3. Վերոհիշյալ նպատակներին հասնելու համար պետք է ընտրվեն այնպիսի միջոցներ, որոնք կլինեն համաչափ՝ Սահմանադրության 78-րդ հոդվածի իմաստով:

4. Սահմանափակումները չպետք է հանգեցնեն խտրականության արտերկրից աջակցություն ստացող և ներքին ֆինանսավորմամբ գործող կազմակերպությունների միջև (օրինակ՝ արտերկրից ֆինանսավորվող կազմակերպությունների համար չպետք է վարվի առանձին գրանցամատյան, կամ նրանց կողմից հրատարակվող նյութերը չպետք է ունենան «արտասահմանյան գործակալի» կամ նման այլ կարգավիճակ):

ՕԳՏԱԿԱՐ ՀՂՈՒՄՆԵՐ

• CDL-PI(2014)004 Compilation of Venice Commission opinions concerning freedom of association

https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2014)004-e

• CDL-AD(2014)046, Joint Guidelines on Freedom of Association, Study no. 706/2012 OSCE/ODIHR, 17 December 2014

https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)046-e

• CDL-AD(2016)020-rus Заключение по федеральному закону №129-фз «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Федеральный закон о нежелательной деятельности иностранных и международных неправительственных организаций)

https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)020-rus

• CDL-AD(2014)025 Заключение по федеральному закону №121-фз о некоммерческих организациях («закон об иностранных агентах») и федеральному закону №190 -фз о внесении изменений в уголовный кодекс («закон о государственной измене»)

https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)025-rus

• CDL-PI(2017)002 Hungary-Preliminary opinion on the draft law on the transparency of organisations receiving support from abroad

https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2017)002-e

• CDL-AD(2018)013, Hungary joint opinion on the provisions of the so-called “STOP SOROS” draft legislative package which directly affect NGOs,

https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)013-e

• CDL-AD(2018)006 Ukraine joint opinion on draft law no. 6674 on introducing changes to some legislative acts to ensure public transparency of information on finance activity of public associations and of the use of international technical assistance

https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)006-e

• Expert Council on International standards relating to Reporting and disclosure requirements for Non-governmental organizations, CONF/EXP(2018)3, 27 November 2018, https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2018-3-review-ngo-reporting-requirements/16808f2237

• Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, HDIM.IO/59/08 30 September 2008

https://www.osce.org/odihr/33742?download=true

«ԼՈՒՅՍ հիմնադրամ» գրառմամբ հրապարակված նյութը պաշտպանված է ՀՀ օրենսդրությամբ և միջազգային համաձայնագրերով: Հրապարակված նյութի բոլոր իրավունքների բացառիկ իրավատերը «ԼՈՒՅՍ» հիմնադրամն է:

*Նյութի ամբողջական կամ դրանից **քաղվածքների** վերարտադրումը թույլատրվում է իրականացնել միայն «ԼՈՒՅՍ հիմնադրամ» գրառման և համապատասխան ակտիվ հղման տեղադրման պայմանով՝ պահպանելով «ԼՈՒՅՍ» հիմնադրամին պատկանող նյութերի օգտագործման կարգը:*