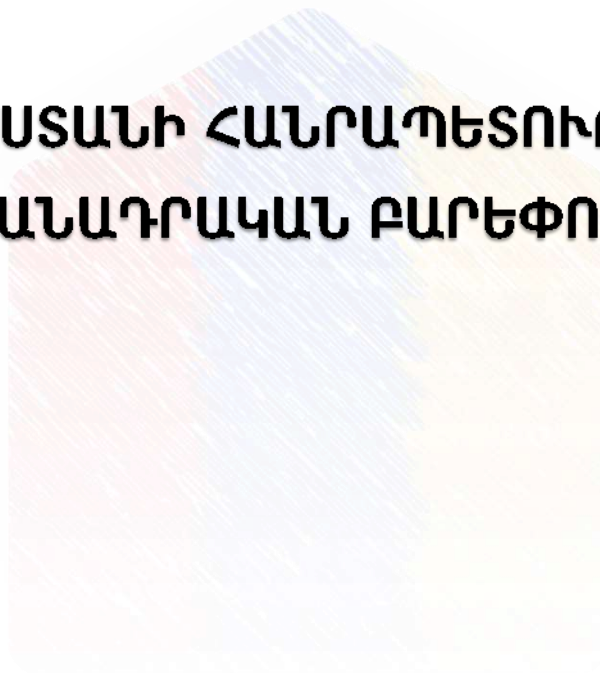


ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳ

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ
ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԻ





ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՆԱԽԱԲԱՆ	4
I. ԻՇԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՈՒՄԸ, ԻՇԽԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՏԱՐԱՆՋԱՏՄԱՆ ԵՎ ԴՐԱՆՑ ՄԻՋԵՎ ՓՈԽՋՍՊՈՒՄՆԵՐԻ ՈՒ ՀԱԿԱԿԵԻՈՆԵՐԻ ԱՄՐԱՊՆԴՈՒՄԸ	8
1. Կայուն խորհրդարանական մեծամասնության սկզբունքից հրաժարվելը	9
2. Մեծամասնության և Կառավարության ձևավորումը կայուն խորհրդարանական մեծամասնությունից հրաժարվելու դեպքում.....	12
3. Պարզ համամասնական ընտրակարգի ամրագրումը և և արտահերթ ընտրությունների անցկացման ժամկետների վերանայումը.....	14
4. Ազգային ժողովի լիազորությունների ընդլայնումը և խորհրդարանական վերահսկողության արդյունավետության բարձրացումը	15
5. Պատգամավորների էթիկայի և վարքագծի նորմերի պահպանման նկատմամբ վերահսկողության համակարգի ներդնումը.....	20
6. Ազգային ժողովի ինքնարձակումը.....	21
7. Նախագահի ինստիտուտի ամրապնդումը.....	22
8. Անվտանգության ոլորտում ուղղահայաց հրամայականի հստակեցումը, անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության արդյունավետության բարձրացումը	25
II. ՄԱՐԴՈՒ ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐԸ	29
1. Սոցիալ-տնտեսական, մշակութային իրավունքների կարգավիճակի բարձրացումը.....	32
2. Վարչական մարմինների առջև իրավական պաշտպանության արդյունավետ միջոցների իրավունքը.....	33
3. Մարդու իրավունքներին առնչվող սխալ եզրույթաբանության վերանայումը	36
4. Բնապահպանական օրակարգը.....	36
III. ԴԱՏԱԿԱՆ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ	39
1. Բարձրագույն դատական խորհրդի կարգավիճակը և լիազորությունները.....	39
2. Դատավորին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու հետ կապված որոշումների բողոքարկումը.....	40
3. Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամների առաջխաղացումը.....	43
4. Դատավորներին և Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամների ներկայացվող առանձնահատուկ պահանջները	44
5. Վճռաբեկ դատարանի դատավորների ընտրությունը.....	46
IV. ԴԱՏԱԽԱՋՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՔՆՆՉԱԿԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԸ	49



1. Դատախազության բարձրագույն մարմնի ստեղծումը.....	49
2. Գլխավոր դատախազի ընտրության և դատախազների նշանակման, առաջխաղացման, կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու կարգի վերանայումը.....	50
3. Քննչական մարմինների ղեկավարների ընտրության կարգի ամրագրումը.....	51
V. ԱՆԿԱԽ ԵՎ ԻՆՔՆԱՎԱՐ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԸ	54
1. Անկախ մարմնի անդամին առաջադրվող քաղաքացիության և նստակեցության պահանջների վերանայումը.....	54
2. Անկախ մարմնի անդամի թեկնածուի առաջադրումը և ընտրությունը.....	55
3. Մարդու իրավունքների պաշտպանը.....	57
4. Կենտրոնական բանկը.....	58
5. Հաշվեքննիչ պալատը.....	59
6. Ինքնավար մարմինների սահմանադրական կարգավիճակի վերանայումը.....	60
VI. ԻՇԽԱՆԱԿԱՆ ԳՈՐԾԱՌՈՒՅԹՆԵՐԻ ՊԱՏՎԻՐԱՎՈՒՄԸ.....	63
1. Ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտ ընդունող մարմինների շրջանակը և այդ ակտերի ընդունման չափանիշները	63
2. Պատվիրակումը մասնավոր իրավունքի սուբյեկտներին	66
VII. ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔԻՆ ՎԵՐԱԲԵՐՈՂ ՀԱՐՑԵՐԸ	68
1. Վավերացված միջազգային պայմանագրերի տեղը ՀՀ իրավական համակարգում.....	68
2. Վերպետական միջազգային կազմակերպությունների նորմատիվ իրավական ակտերի տեղը ՀՀ իրավական համակարգում.....	69
VIII. ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԱՐԺԵՔՆԵՐԻ ԵՎ ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԱՐՄԱՏԱՎՈՐՈՒՄԸ: ՍԱՀՄԱՆԱԴՐՈՒԹՅԱՆ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ.....	74
1. Սահմանադրության փոփոխությունների կարծրացումը.....	74
2. Սահմանադրական փոփոխությունների դատական վերահսկողությունը.....	76
IX. ՍԱՀՄԱՆԱԴՐՈՒԹՅԱՆ ԲԵՌՆԱԹԱՓՈՒՄԸ	79



ՆԱԽԱԲԱՆ

«Սահմանադրական զարգացման գործընթացում՝ Սահմանադրության ընդունմամբ և սահմանադրական փոփոխություններով, մշտապես լուծվել կամ փորձ է արվել լուծել առանցքային սահմանադրական հիմնահարցեր, որոնց հրամայականը եղել է հասարակական հարաբերությունների զարգացման տվյալ ժամանակահատվածի մակարդակը:

1995թ. ընդունված Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունն առաջին անգամ սահմանադրական մակարդակում ամրագրվեց Հայաստանում ժողովրդավարության հաստատման երաշխիքները, իրավական պետության սկզբունքը, մարդու իրավունքների պաշտպանության սահմանադրական երաշխիքները, պետական կառավարման կարգը և մարմինների համակարգը: Հաստատվեց կիսանախագահական կառավարման ձևը, որը որոշ տեսաբանների կարծիքով հանգեցրեց «սուպեր-նախագահական» կառավարման¹:

Հետագա զարգացումները ստիպեցին իրականացնել սահմանադրական փոփոխություններ, որոնք կյանքի կոչվեցին Սահմանադրության 2005 թվականի փոփոխություններով: Սահմանադրական փոփոխությունների վրա ազդեցին մի շարք գործոններ, այդ թվում՝ ՀՀ ստանձնած միջազգային պարտավորությունները, անդամակցությունը Եվրոպայի խորհրդին, մի շարք սահմանադրական հիմնահարցերի թերի կարգավորումները՝ իշխանությունների բաժանման և հավասարակշռման սկզբունքի դրսևորման առանձին տարրերի՝ Նախագահի ինստիտուտի տեղը պետական իշխանության համակարգում, Վարչապետի կարգավիճակի հստակեցում, ԱԺ վերահսկողական լիազորությունների ընդլայնում, ԱԺ-Նախագահի հարաբերություններում հակակշիռների և զսպումների համակարգի հստակեցում:

2015 թվականի փոփոխություններով Սահմանադրությամբ կամ իրականության մեջ ամբողջությամբ նոր Սահմանադրության ընդունմամբ (Սահմանադրությունը շարադրվեց նոր խմբագրությամբ) առանց հասցեական ու ծանրակշիռ հիմնավորումների և Սահմանադրության տեքստի ներառական մշակման որոշվեց փոփոխել կառավարման համակարգը՝ կիսանախագահականից անցում կատարվեց խորհրդարանական կառավարման համակարգին՝ ամրագրելով նաև կայուն խորհրդարանական մեծամասնության սկզբունքը:

Արդյունքում գործող սահմանադրության նկատմամբ առաջացել էր հանրային վստահության հիմնարար դեֆիցիտ՝ առավելապես պայմանավորված 2015թ.-ին տեղի ունեցած փոփոխությունների եղանակով, ինչպես նաև դրանց քաղաքական ենթատեքստով: Հանրության լայն շրջանակներում արմատավորված է նաև այն համոզմունքը, որ այդ

¹ Holmes, S. (1993). Superpresidentialism and its Problems. E. Eur. Const. Rev., 2, 123 և Ishiyama, J. T., & Kennedy, R. (2001). Superpresidentialism and political party development in Russia, Ukraine, Armenia and Kyrgyzstan. Europe-Asia Studies, 53(8), 1177-1191:



փոփոխությունները հետապնդել են անթաքույց քաղաքական նպատակներ: Այնինչ Հիմնական օրենքի նկատմամբ հանրային վստահությունը առանցքային նշանակություն ունի երկրում սահմանադրականության և իրավունքի գերակայության հաստատման համար: Այդպիսի վստահության վերահաստատումը պահանջում է, որպեսզի սահմանադրական բարեփոխումները ուղեկցվեն հանրության և քաղաքական վերնախավերի համապարփակ ներգրավմամբ տեղի ունեցած խորհրդակցություններով և հաստատվեն ազատ, արդար և թափանցիկ քվեարկության միջոցով:

Այս համատեքստում տեղին է արձանագրել, որ Սահմանադրության վերջին համապարփակ փոփոխություններից ի վեր Հայաստանում տեղի են ունեցել դարակազմիկ զարգացումներ: 2018թ.-ի թավշյա հեղափոխությամբ Հայաստանի Հանրապետությունը թևակոխել է ժողովրդավարական զարգացման արմատապես մի նոր փուլ, որտեղ ժողովրդի ազատ ու արդար կամարտահայտմամբ ձևավորված իշխանությունները հանձնառություն են ստանձնել ամրապնդել ժողովրդավարական ինստիտուտները, հետևողական լինել մարդու իրավունքների պաշտպանությանը և իրավական պետության կայացմանը, որպես առաջնահերթություն՝ պայքարել կոռուպցիայի ցանկացած դրսևորման դեմ և բարեփոխել պետության կարողությունները նշված հանձնառությունները ի կատար ածելու նպատակով:

2020թ.-ից ի վեր, սակայն, Հայաստանի Հանրապետությունը առերեսվել է նաև աննախադեպ փորձությունների՝ համաճարակ, 44-օրյա պատերազմ և շարունակական սահմանային բախումներ, ՀՀ տարածքային ամբողջականության հանդեպ ոտնձգություններ, անվտանգային և աշխարհաքաղաքական անկայունություն և սպառնալիքներ, ներքին ընդվզումներ և հեղաշրջման փորձեր, արցախահայերի բռնի տեղահանում, որոնք ի թիվ այլոց հիմնարար մարտահրավեր են հանդիսացել վերը նշված հանձնառությունների կատարման ճանապարհին: Այնուամենայնիվ, և ի հեճուկս այս բոլոր մարտահրավերների, 2020թ.-ից ի վեր երկրում տեղի ունեցող քաղաքական գործընթացները, և մասնավորապես՝ 2021թ.-ի արտահերթ ընտրությունները և հրնթացս իրականացվող բարեփոխումների էությունը ի ցույց դրեցին Հայաստանի Հանրապետության ժողովրդի հաստատակամությունը և վճռականությունը ժողովրդավարության զարգացման և արմատավորման գաղափարին:

Ըստ այդմ՝ 2018թ.-ից ի վեր ստանձնած՝ ժողովրդավարական զարգացման համար կենսական կառուցվածքային, ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների իրականացման առաքելությունը պետք է շարունակվի ի կատար ածվել, որոնց առանցքային հենքը պետք է կազմեն սահմանադրական կարգավորումները:

Նշվածի համատեքստում սահմանադրական բարեփոխումները պետք է հետապնդեն հետևյալ առանցքային նպատակները.

- առաջին՝ հաղթահարել գործող սահմանադրության նկատմամբ հանրային անվստահությունը,



- երկրորդ՝ վերանայել գործող սահմանադրության՝ իշխանության վերարտադրման և քաղաքական մենաշնորհի ձգտմամբ պայմանավորված քաղաքական խաղի կանոնները (ինստիտուտները), ներկայացնել իշխանությունների միջև գործնական տարանջատում և քաղաքական հաշվետվողականության առավել արդյունավետ եղանակներ ապահովող կառավարման համակարգ,

- երրորդ՝ ապահովել մարդու իրավունքների պաշտպանության առավել բարձր նշանոց և ներդնել իրավունքների պաշտպանության ավելի արդյունավետ գործիքներ, և

- չորրորդ՝ նպաստել սահմանադրական արժեքների և սահմանադրականության արմատավորմանը՝ երկարատև հեռանկարում, այդ թվում այնպիսի կարգավորումների միջոցով, որոնք կկանգնեցնեն սահմանադրությունը քաղաքական շարժառիթներով փոփոխելու ինտերգիան:

Ելնելով վերը նշվածից՝ հիմք ընդունելով Կառավարության 2021-2026թթ. գործունեության ծրագիրը, Դատական և իրավական բարեփոխումների 2022-2026թթ. ռազմավարությունը՝ սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգի նախագիծ և, ըստ անհրաժեշտության, Սահմանադրության փոփոխությունների նախագծի տեքստ մշակելու նպատակով ՀՀ վարչապետի 2022թ. հունվարի 27-ի որոշմամբ կազմավորվեց Սահմանադրական բարեփոխումների խորհուրդը, իսկ նույն որոշման համաձայն հետագայում ձևավորվեց նաև Սահմանադրական բարեփոխումների մասնագիտական հանձնաժողովը, որոնց քարտուղարությունն ապահովում է Արդարադատության նախարարությունը:

Բարեփոխումների այս գործընթացում ներառված սուբյեկտների համատեղ մշակված սույն հայեցակարգում անդրադարձ է կատարվել վերոնշյալ առանցքային նպատակների իրագործման համար անհրաժեշտ լուծումներին²: Վերը նշված խնդիրների հետ մեկտեղ՝ հայեցակարգը նաև անդրադարձել է դատական համակարգի, դատախազության, անկախ և ինքնավար մարմինների, իրավական նորմերի աստիճանակարգության վերաբերյալ կարգավորումներին՝ առաջարկություններ ներկայացնելով այս կարգավորումների արդյունավետությունը բարձրացնելու վերաբերյալ:

Արդյունքում Սահմանադրությունը բարեփոխելու գործընթացը եզակի հնարավորություն կարող է ընձեռել հանրության և քաղաքական վերնախավերի շրջանում ծայրահեղ բևեռացումը և անվստահության մթնոլորտը հաղթահարելու և հանրային համերաշխություն հաստատելու նպատակով քաղաքական համապարփակ երկխոսություն նախաձեռնելու համար:

² Հայեցակարգում տեղ գտած մի շարք հայեցակարգային ուղղությունների վերաբերյալ Սահմանադրական բարեփոխումների խորհրդի կողմից քննարկումները դեռևս շարունակական փուլում են, և Սահմանադրական բարեփոխումների խորհուրդը դեռևս չի հաստատել սույն հայեցակարգի նախագիծն իր ամբողջությամբ՝ պայմանավորված դրա շուրջ քննարկումների իրականացման անհրաժեշտությամբ և հնարավոր լրամշակման ակնկալիքով:





I. ԻՇԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՈՒՄԸ, ԻՇԽԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՏԱՐԱՆՋԱՏՄԱՆ ԵՎ ԴՐԱՆՑ ՄԻՋԵՎ ՓՈԽՉՄՊՈՒՄՆԵՐԻ ՈՒ ՀԱԿԱԿՇԻՌՆԵՐԻ ԱՄՐԱՊՆԴՈՒՄԸ

Գործող Սահմանադրության՝ իշխանության ձևավորման և տարանջատման հետ կապված խնդիրները առավելապես պայմանավորված են 2015թ.՝ այն ժամանակվա իշխանական էլիտաների վերարտադրությանն ուղղված սահմանադրական փոփոխություններով, որոնց արդյունքում կիսանախագահական կառավարման ձևին փոխարինելու եկավ կառավարման մի այնպիսի համակարգ, որը խորհրդարանական է՝ իր ձևով, սակայն դրա էությանն օտար մի շարք առանձնահատկություններով: Կառավարման ձևի փոփոխությունները ճանապարհ հարթեցին իշխանության առավել կենտրոնացման՝ վերացնելով սահմանադրության մինչ այդ գործող խմբագրության ներքո կոմպրոմիսային, փոխգործակցային ինստիտուտները, ինչպես նաև գործադիր իշխանության փաստացի բաժանումը նախագահի և կառավարության միջև: Գործող կարգավորումներում այդ նպատակին ծառայեցին համապատասխանաբար՝ ընտրական համակարգի՝ կայուն մեծամասնության վերաբերյալ դրույթը և գործադիր իշխանության գերկենտրոնացումը՝ առանց իշխանությունների տարանջատման և դրանց միջև փոխզսպումների և հակակշիռների բավարար լծակների ներդրման:

Սահմանադրական այդպիսի կարգավորումները նախկինում պայմանավորված էին իշխանական մենաշնորհի ամրապնդման ձգտումով ու գործող իշխանական վերնախավի համար կայուն, անցնցում կառավարում ապահովելու ցանկությամբ: Ակնհայտ է, սակայն, որ իշխանության կայունության և քաղաքական ճգնաժամերի հաղթահարման վերաբերյալ գործող Սահմանադրության հիմքում ընկած թեզերը խարսխված են եղել քաղաքական միակողմանի վերլուծության վրա այնքանով, որքանով դրանք ճգնաժամերի հաղթահարումն ու իշխանության կայունությունը պայմանավորել են մեծամասնական ինստիտուտներով, կոալիցիոն իշխանության սցենարների բացառմամբ և ընդհանրապես «հաղթողին՝ ամեն ինչ» սկզբունքի տրամաբանությամբ ձևավորվող իշխանության խրախուսմամբ: Որպես հետևանք, տուժել է իշխանությունների հավասարակշռման և դրանց միջև արդյունավետ փոխզսպումների մեխանիզմներ սահմանելու սկզբունքի լրիվ իրացումը, «միջ-ինստիտուցիոնալ» կամ «հորիզոնական» հաշվետվողականության գործիքների ամրապնդումը, Ազգային ժողովի վերահսկողական գործիքակազմի ուժեղացումը, կառավարության գործունեության նկատմամբ վերահսկողական գործառույթի լիարժեք իրականացման մեխանիզմները:

Ուստի ժողովրդավարական կայուն ինստիտուտների կայացման, գործակցային (ներառական, պրո-կոալիցիոն, երկխոսական) քաղաքական մշակույթի զարգացման ու կառավարման որակի բարձրացման նպատակով անհրաժեշտ է սահմանել քաղաքական իշխանության առավել ապակենտրոնացած համակարգ, ուժեղացնել իշխանությունների միջև



փոխզսպումների և փոխադարձ վերահսկողության լծակները, խրախուսել քաղաքական հաշվետվողականությունը, քաղաքական մրցակցությունը, իշխանական գործընթացների թափանցիկությունը և հանրության քաղաքացիական ակտիվությունը:

Նշված խնդիրների իրականացման արդյունավետ միջոցներ կարող են սահմանվել ժողովրդավարական կառավարման հայտնի յուրաքանչյուր ձևի (նախագահական, կիսանախագահական կամ խորհրդարանական) շրջանակներում, և, որ այնուամենայնիվ, կառավարման գործող համակարգը չպետք է ենթարկվի պարբերական արմատական փոփոխությունների և հետևաբար՝ ինստիտուցիոնալ ցնցումների ու սթրեսի: Հետևաբար, նոր բարեփոխումները պետք է տեղ գտնեն խորհրդարանական ձևի շրջանակներում:

Խորհրդարանական կառավարման տրամաբանության ներքո մշակված փոփոխությունները պետք է ուղղակիորեն միտված լինեն խթանելու ժողովրդավարացման գործընթացը: Խորհրդարանական ժողովրդավարության ամրապնդման համար առանձնահատուկ ուշադրություն պետք է դարձնել ժողովրդաիշխանության ամենակարևոր ինստիտուտի՝ ընտրությունների վրա, որպես ժողովրդավարական մշակույթի ու քաղաքական մրցակցության կայացման ամենաէական խթանի: Ընտրությունները, ինչպես նաև դրանց ուղեկցող քաղաքական գործընթացները՝ միջ-կուսակցական մրցակցությունը, ընտրարշավները, քաղաքական բանավեճը, ինչպես նաև հնարավոր բողոքն ու հավաքների ազատության արտահայտման այլ եղանակները ժողովրդավարության ֆունդամենտալ հենքն են, իսկ խորհրդարանական կառավարման ձևի պարագայում նաև՝ իշխանություններին հաշվետու դարձնելու ամենակարևոր լծակը:

Այսպիսով, բարեփոխվող Սահմանադրության կանոնները պետք է ուղղված լինեն խորհրդարանական կառավարման ձևի տրամաբանության շրջանակներում՝

- միջ-կուսակցական մրցակցության և գաղափարական բազմակարծության խրախուսմանը՝ «դասական» համամասնական ընտրակարգի, և առավելագույնս ներառական, պարզ, հանրության համար հասկանալի և վստահություն ներշնչող ընտրական գործընթացի հիման վրա.

- կառավարման առավել ապակենտրոնացած համակարգի կայացմանը, իշխանությունների միջև փոխզսպումների և փոխադարձ վերահսկողության լծակների ներդրմանը, իշխանությունների հաշվետվողականության ու հանրության քաղաքական ակտիվության, ներառական և արհեստավարժ կառավարման խրախուսմանը:

1. Կայուն խորհրդարանական մեծամասնության սկզբունքից հրաժարվելը

Սահմանադրության 89-րդ հոդվածը, ամրագրելով համամասնական ընտրակարգը, նախատեսել է կայուն խորհրդարանական մեծամասնության ձևավորումը երաշխավորող



ընտրակարգ, որի հիման վրա ՀՀ ընտրական օրենսգրքով նախատեսվել են մեծամասնության լրացուցիչ մանդատներ: Նման կարգավորումը ելնում է այն կանխավարկածից որ կառավարման ձևավորումը ստանձնած խորհրդարանական մեծամասնությունը կայուն չէ, եթե այն չի վայելում պատգամավորների առնվազն 54 տոկոսի աջակցությունը, ուստի նախատեսում է, որ եթե հաղթող կուսակցությունը ստանում է բաշխված մանդատների ընդհանուր թվի մեծամասնությունը, սակայն 54 տոկոսից պակաս, վերջինիս տրվում են լրացուցիչ մանդատներ պահանջվող կայուն մեծամասնությունը ձևավորելու համար:

Կայուն խորհրդարանական մեծամասնության ձևավորումը երաշխավորող ընտրական համակարգը, ըստ էության, շեղվում է դասական համամասնական ընտրական համակարգի տրամաբանությունից, որի դեպքում պատգամավորական տեղերը պետք է բաշխվեն ստացված քվեներին համամասնորեն՝ ապահովելով հասարակության և քաղաքական ուժերի համաչափ ներկայացուցչություն խորհրդարանում: Այլ կերպ ասած, բոնուսային համակարգի տրամաբանությունը հետևյալն է. հաղթող կուսակցությունը կամ դաշինքը ստանում է ամրագրված թվով խորհրդարանական մանդատներ, որպեսզի խորհրդարանում ապահովվի վերջինիս ձայների մեծամասնությունը: Այս քաղաքական բանաձևը իշխանության այլ՝ փոքրամասնություն կազմող հավակնորդներին լիարժեք հնարավորություն չի տալիս հանրային քաղաքականության վրա իմաստալից ազդեցություն ունենալ և խթանել մեծամասնության ու փոքրամասնության երկխոսությունը: Այնինչ ժողովրդավարություն խթանող Սահմանադրությունը պետք է ամրապնդի նաև փոքր կուսակցությունների դիրքերը, որպեսզի ապահովվի ժողովրդավարության համար կենսական մրցակցությունն ու քաղաքական հակակշիռների գործողությունը:

Բացի այդ, ներկայիս ընտրակարգը կարող է առաջացնել հանրային քաղաքականության պարբերական, ցիկլային (ընտրական ցիկլերին զուգահեռ) տատանումներ, ինչը կարող է հանգեցնել օրենսդրական անկայունության ու որպես հետևանք, օրինակ՝ ներդրումային անբարենպաստ միջավայրի: Ի վերջո՝ կայունությանը բնորոշ է քաղաքական ցածր մրցակցության, և որպես հետևանք՝ այն ունակ է առաջացնել քաղաքական ու տնտեսական լճացում՝ դրանց բնորոշ հատկանիշներով:

Ի հակադրումն կայուն խորհրդարանական մեծամասնության համակարգի՝ միջ-կուսակցական կոալիցիաներ խրախուսող խորհրդարանական համակարգը կխրախուսի տարբեր ուժերի միջև երկխոսություն և փոխզիջումներ հենց իշխանական հարթակներում՝ նպաստելով գաղափարական տարաձայնությունները բանակցելով ու պայմանավորվելով հարթելուն, ու հենց սրա ուժով՝ ավելի քիչ կոնֆլիկտային լինելով: Կոալիցիոն կառավարման տրամաբանությունը ենթադրում է հանրային ոլորտի որոշումների փոխզիջումային, ուստի և ավելի միջնորդավորված, հավասարակշռված կայացում՝ չեզոքացնելով ընտրությունների արդյունքում իշխանություն փոխվելու դեպքում հանրային քաղաքականության արմատական



փոփոխությունների վտանգը: Ժողովրդավարական և տնտեսական զարգացումը, իրենց հերթին, պահանջում են մտքերի, տեսլականների բախում, նոր՝ համարձակ հայեցակարգերի ներմուծում և հակակշիռների գործարկում:

2015թ. Սահմանադրությամբ ներմուծված, հիմնականում ընտրական համակարգի բնույթով ու հատկապես կայուն մեծամասնություն ձևավորվելու պահանջով պայմանավորված համակարգը «դասական» պառլամենտարիզմի ավանդույթներից սկզբունքորեն տարբերվում է, առաջին հերթին՝ համամասնական ընտրակարգի տրամաբանության շրջանակներում մեծամասնական ինստիտուտների գործիքակազմերով:

Հարկ է նշել, որ Վենետիկի հանձնաժողովը, անդրադառնալով կայուն մեծամասնության մոդելին, իր՝ ընտրական համակարգերի վերաբերյալ զեկույցում նշել է, որ բոնուսային ընտրական համակարգը կիրառվել է Իտալիայում, քանի որ այնտեղ առկա էր կառավարման անկայունություն, և որը անհրաժեշտաբար փոխառելի չէ այն պետությունների կողմից, որոնք ընտրել են խորհրդարանական համակարգ³: Վենետիկի հանձնաժողովը, անդրադառնալով Սահմանադրության 89-րդ հոդվածին, նշել է, որ կայուն մեծամասնության ձևավորմամբ համամասնական ընտրակարգի մոդելը վերցվել է Իտալիայից, որտեղ այս համակարգը ընդունվել է հարաբերականորեն երկարատև անկայունությունից հետո, որպեսզի ավելի լավ հավասարակշռություն հաստատվի կառավարման ունակության և ներկայացուցչության միջև: Այս համակարգը երկար փորձառության արդյունք է: Այն անհրաժեշտաբար կիրառելի չէ այնպիսի երկրի դեպքում, որը ընտրություն է կատարել խորհրդարանական համակարգի օգտին և այն փորձարկելու է առաջին անգամ: Այս պատճառով Վենետիկի հանձնաժողովի զեկույցողները առաջարկել են Սահմանադրությունում ամրագրել միայն ընտրական համակարգի գլխավոր սկզբունքները, որպեսզի երաշխավորվի անհրաժեշտ ճկունություն այդ համակարգի հետագա զարգացման ընթացքում⁴:

Վերոնշյալի հաշվառմամբ՝ առաջարկվում է անցում կատարել իշխող մեծամասնություն և կառավարություն ձևավորելու այնպիսի համակարգի, որը հարուկ է խորհրդարանական ժողովրդավարությունների գերակշիռ մասին և որը հիմնված կլինի միջ-կուսակցական դաշինքների, փոխադարձ զիջումների և քաղաքական երկխոսության վրա:

Որպես ամբողջապես համամասնական ընտրակարգից եզակի բացառություն՝ հնարավոր է նաև դիտարկել քաղաքական փոքրամասության՝ ներկայումս Ընտրական օրենսգրքի 96-րդ հոդվածի 2-րդ մասով նախատեսված լրացուցիչ մանդատներ ստանալու հնարավորությունը Սահմանադրությամբ ամրագրելը՝ այն դեպքում, երբ որևէ մի

³ Վենետիկի հանձնաժողովի ընտրական համակարգերի վերաբերյալ թիվ CDL-PI(2019)001 զեկույց՝ (էջ 13, կետ 26):

⁴ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2015\)015rev-arm:](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2015)015rev-arm:)



կուսակցություն կամ դաշինք ընտրությունների արդյունքում ստանում է մանդատների ընդհանուր թվի 2/3-ից ավելին: Այս մեխանիզմի սահմանադրական ամրագրումը թույլ կտա ամրագրել այնպիսի երաշխիքներ, որոնք ընդդիմադիր ուժերին ևս հնարավորություն կտա օրենսդրական քաղաքականության վրա որևէ իմաստալից ազդեցություն ունենալ, այդ թվում՝ սահմանադրական օրենքներով քաղաքական խաղի հիմնարար կանոնների սահմանման կամ փոփոխման հարցերի նկատմամբ:

2. Մեծամասնության և Կառավարության ձևավորումը կայուն խորհրդարանական մեծամասնությունից հրաժարվելու դեպքում

Կայուն խորհրդարանական մեծամասնության ինստիտուտից հրաժարվելու պարագայում անհրաժեշտ է վերանայել նաև Ազգային ժողովում Կառավարության ձևավորման կառուցակարգերը:

Կառավարության ձևավորման համար առաջին հերթին պատասխանատվություն է կրում խորհրդարանը: Խորհրդարանական հանրապետություններում, անկախ ընթացակարգային տարբերություններից, ընտրությունների արդյունքում ձայների բացարձակ մեծամասնություն ստացած քաղաքական ուժի առաջադրած թեկնածու ստանձնում է Կառավարության ղեկը և ձևավորում Կառավարություն: Սակայն բազմակուսակցական համակարգի պայմաններում միշտ չէ, որ մեկ կուսակցությանը հաջողվում է բացարձակ մեծամասնություն ձևավորել խորհրդարանում: Ուստի, նման դեպքերում առաջին պլան է մղվում Կառավարություն ձևավորելու նպատակով քաղաքական կոալիցիա կազմելու հարցը:

Այդուհանդերձ, գործնականում չեն բացառվում նաև իրավիճակները, երբ Կառավարություն ձևավորելու նպատակով քաղաքական բանակցությունները այդպես էլ չհանգեցնեն դաշինքների ձևավորման և Կառավարության ձևավորման հարցը մնա չլուծված: Նման դեպքերում Սահմանադրությունները դիտարկում են այլընտրանքային լուծումներ:

Ընդհանուր առմամբ, Խորհրդարանական ժողովրդավարության ընդունված տրամաբանության ներքո՝ սահմանված ժամկետում ներկայացուցչական մարմնի կողմից կառավարություն ձևավորելու (վարչապետ ընտրելու) համար բավարար մեծամասնության չկայանալու դեպքում խորհրդարանը օրենքի ուժով արձակվում է, և նշանակվում են արտահերթ ընտրություններ:

Ըստ այդմ՝ արտահերթ ընտրությունների արդյունքում ընտրված նոր Ազգային ժողովի կողմից կառավարություն չձևավորելու բացառիկ դեպքում առաջարկվում է դիտարկել երեք տարբերակ.

- Առաջին, Հանրապետության նախագահին տալ իրավունք ևս մեկ անգամ արձակելու խորհրդարանը կամ նշանակել Ազգային ժողովի առավել մեծ թվով պատգամավորների



վստահությունը վայելող Վարչապետ՝ ձևավորելով այսպես կոչված «փոքրամասնության կառավարություն»⁵: Առաջարկվող մոդելը նաև էական բովանդակություն կհաղորդի նախագահի ինստիտուտին՝ որպես միջկուսակցական կոալիցիաների կայացման և քաղաքական ուժերի միջև հնարավոր հակասությունների դեպքում ամենահավանական միջնորդի՝ այդպիսով նպաստելով նաև իշխանության ապակենտրոնացմանը: Որոշ երկրներում (օրինակ՝ Հունաստանում), նախագահի այդպիսի գործառույթը ուղղակիորեն նախատեսված է Սահմանադրությունում: Այլ խորհրդարանական երկրներում (Գերմանիա, Իտալիա) նախագահի՝ կառավարման ճգնաժամերի պայմաններում միջնորդի դերը ոչ թե հատկապես օրենքի պահանջի, այլ հիմնականում քաղաքական ավանդույթի ուժով է զարգացել . այս պարագայում քաղաքական միջնորդի դերակատարությունը առավելապես հայեցողական է, և պայմանավորված է նախագահի պաշտոնը զբաղեցնողի քաղաքական հեղինակությունից:

- Երկրորդ, կիրառել Երևանի քաղաքապետի ընտրության մոդելին համանման իրավական ռեժիմ, և որպես վարչապետ ընտրել առավել շատ ձայներ ստացած թեկնածուին: Այլ կերպ ասած, դիտարկվում է հնարավորություն ձևավորել «փոքրամասնության կառավարություն» օրենքի ուժով, առանց որևէ միջնորդի (որը որպես կանոն լինում է Նախագահը) միջամտության:

- Երրորդ տարբերակը բացառում է «փոքրամասնության կառավարության» ձևավորման հնարավորությունը, և խորհրդարանը կարծակվի իրավունքի ուժով այնքան ժամանակ, քանի դեռ որևէ մեկը չի ստանա մեծամասնություն կամ չի ձևավորի կոալիցիա:

Նկարագրված կարգավորումների հետ կապված կարող են բարձրացվել հնարավոր անկայունության մասին թեզերը, որոնք, սակայն, առավելապես չափազանցություն են: Թվով ոչ շատ երկրներում, որտեղ քաղաքական ֆրագմենտացիան հանգեցնում է կառավարման պարբերական անկայունության (օրինակ՝ Իտալիա, Բելգիա, Բուլղարիա, Իսրայել), այդպիսի անկայունությունը, որպես կանոն, չի վերածվում քաղաքական ճգնաժամերի, քանի որ քաղաքական էլիտաներին ստիպում է համաձայնել կոալիցիոն, կոմպրոմիսային կառավարման, մինչդեռ մենիշխանական իշխանության օրոք, որտեղ հաղթողը վայելում է ամեն ինչ, իսկ պարտվողը՝ ոչինչ, քաղաքական սուր ճգնաժամերը ավելի հավանական են: Ի վերջո, կառավարման ճգնաժամը առաջանում է միայն այն դեպքում, երբ քաղաքական ուժերը համառորեն և պարբերաբար հրաժարվում են նախընտրական կամ հետընտրական կոալիցիաների ձևավորումից, ինչը ինքնին բացառիկ երևույթ է քաղաքական պրակտիկայում, և բնորոշ է առավելապես ծայրահեղ բևեռացված կամ պատմականորեն երկատված հասարակություններին:

⁵ Այսպիսի հնարավորություն է նախատեսված, օրինակ, Գերմանիայում, Դանիայում, Էստոնիայում, Իռլանդիայում, Նիդերլանդներում, Շվեդիայում, Նորվեգիայում, Սիացյալ Թագավորությունում, Կանադայում, Ավստրալիայում, Նոր Զելանդիայում, Իսրայելում և այլն:



Ակնհայտ է, որ «ավանդական» պառլամենտարիզմին բնորոշ կարգավորումները մեծ հավանականությամբ կմղեն Հայաստանի քաղաքական ուժերին դեպի կոալիցիոն շինարարություն և քաղաքական երկխոսություն, ինչը կնպաստի քաղաքական համակարգի և մշակույթի առողջ զարգացմանը ու քաղաքական բևեռացմամբ պայմանավորված սուր ճգնաժամերի կանխմանը: Առաջարկվող մոդելը նաև էական բովանդակություն կհաղորդի ՀՀ նախագահի ինստիտուտին՝ որպես միջկուսակցական կոալիցիաների կայացման և քաղաքական ուժերի միջև հնարավոր հակասությունների դեպքում ամենահավանական միջնորդի՝ այդպիսով նպաստելով նաև իշխանության ապակենտրոնացմանը: Որոշ երկրներում (օրինակ՝ Հունաստանում), նախագահի այդպիսի գործառույթը ուղղակիորեն նախատեսված է Սահմանադրությունում: Այլ խորհրդարանական երկրներում (Գերմանիա, Իտալիա) նախագահի՝ կառավարման ճգնաժամերի պայմաններում միջնորդի դերը ոչ թե հատկապես օրենքի պահանջի, այլ հիմնականում քաղաքական ավանդույթի ուժով է զարգացել . այս պարագայում քաղաքական միջնորդի դերակատարությունը առավելապես հայեցողական է և պայմանավորված է նախագահի պաշտոնը զբաղեցնողի քաղաքական հեղինակությունից:

3. Պարզ համամասնական ընտրակարգի ամրագրումը և և արտահերթ ընտրությունների անցկացման ժամկետների վերանայումը

Գործող Սահմանադրությամբ հստակ նախատեսվել է համամասնական ընտրակարգի միջոցով Ազգային ժողովի կազմավորումը:

Սակայն մեր իրականությունում Ընտրական օրենսգիրքը՝ մինչև 2021 թվականին կատարված լայնածավալ փոփոխությունները, 77-րդ հոդվածով ամրագրեց, որ Ազգային ժողովի ընտրություններն անցկացվում են համամասնական ընտրակարգով, Հանրապետության ողջ տարածքն ընդգրկող մեկ բազմամանդատ ընտրատարածքից՝ կուսակցությունների համապետական և տարածքային ընտրական ցուցակներով առաջադրված պատգամավորի թեկնածուների թվից:

Այսպիսով, Ընտրական օրենսգիրքը, ամրագրելով համամասնական ընտրակարգ, նախատեսելով տարածքային ընտրական ցուցակների միջոցով պատգամավորների ընտրության հնարավորություն, ըստ էության, նախատեսել էր մեծամասնական ընտրակարգի տարրեր: Մինչդեռ, տարածքային ընտրական ցուցակների միջոցով ընտրությունը պարունակում է հետևյալ ռիսկերը.

- նման ընտրական համակարգով ընտրություն անցկացնելու միջոցով խորհրդարանական ընտրությունները կարող են ապաքաղաքականացվել: Ընտրական պայքարը ընթանում է ընտրություններին մասնակցող, նույն կուսակցության կամ կուսակցությունների դաշինքի տարածքային ցուցակներում ընդգրկված թեկնածուների միջև,



որի հետևանքով գաղափարական և ծրագրային մրցակցությունը մղվում է երկրորդ պլան: Արդյունքում, ընտրական համակարգը ընտրողի համար դառնում է անհասկանալի և բարդ:

- ընտրական տարածքներում կարող են հաղթել տարածքային այն թեկնածուները, որոնք իրենց քարոզարշավը չեն կառուցում քաղաքականության վրա, այլ ընտրվում են անձնական հեղինակության կամ կապերի գործադրման միջոցով:

Նշվածը հաշվի առնելով 2021թ. տեղի ունեցած Ընտրական օրենսգրքի փոփոխություններով վերանայվեց այդ կառուցակարգը՝ Ընտրական օրենսգրքով երաշխավորելով պարզ համամասնական ընտրական մոդելի իրացումը:

Սակայն հետագայում նման շեղումները բացառելու նպատակով և հաշվի առնելով քաղաքական համակարգի կայացման ժամանակակից մարտահրավերները՝ *առաջարկվում է Սահմանադրությամբ ամրագրել Ազգային ժողովի ընտրությունները ավանդական պարզ համամասնական ընտրակարգով անցկացնելու վերաբերյալ դրույթը՝ ապահովելով կուսակցական պարզ, «ոեյտինգային» շեղումներից զերծ ցուցակներով ընտրությունների անցկացումը:*

Համամասնական ընտրակարգը թույլ կտա խթանել և կոնսոլիդացնել ժողովրդավարական զարգացման համար կենսական նշանակություն ունեցող քաղաքական ինստիտուտները՝ կուսակցություններն ու կուսակցական համակարգը, ճանապարհ հարթելով գաղափարական հենքի վրա կուսակցությունների առաջացմանն ու զարգացմանը:

Վերոնշյալից զատ՝ Սահմանադրությունը հերթական և արտահերթ ընտրությունների անցկացման համար սահմանում է տարբեր ժամկետներ: Հերթական ընտրությունն անցկացվում է Ազգային ժողովի լիազորությունների ավարտից ոչ շուտ, քան 60, և ոչ ուշ, քան 50 օր առաջ (50-60 օրվա ընթացքում): Արտահերթ ընտրությունն անցկացվում է Ազգային ժողովն արձակվելուց հետո՝ 30-45 օրվա ընթացքում:

Առաջարկվում է նաև վերանայել Ազգային ժողովի արտահերթ ընտրության ժամկետը, այն հավասարեցնել հերթական ընտրությունների անցկացման ժամկետին՝ հերթական և արտահերթ ընտրությունների համար սահմանելով միասնական ժամկետներ:

4. Ազգային ժողովի լիազորությունների ընդլայնումը և խորհրդարանական վերահսկողության արդյունավետության բարձրացումը

Սահմանադրական կարգավորումների, ԱԺ-ի կանոնակարգ սահմանադրական օրենքի ուսումնասիրությունը, խորհրդարանական փոքրամասնությանը վերապահված լծակների կիրառման պրակտիկայի վերլուծությունը թույլ են տալիս պնդել, որ խորհրդարանական վերահսկողությունը ՀՀ-ում տկար է:



Այս համատեքստում սահմանադրական բարեփոխումների շրջանակում առաջնային է մի կողմից խորհրդարանը մասնակից դարձնել քաղաքականության մշակման կամ առնվազն պարտադրել կառավարությանը խորհրդակցել խորհրդարանի, նրա գլխադասային հանձնաժողովի հետ առանձին ոլորտներում քաղաքականություն մշակելիս (արտաքին քաղաքականության մեջ էական փոփոխություններ, պաշտպանություն և այլն), ներգրավել խորհրդարանը զինված ուժերի կիրառման որոշումներ կայացնողների շղթայում, բարեփոխել խորհրդարանի կողմից Սահմանադրությամբ նախատեսված անկախ մարմինների ընտրության ձևաչափը (սահմանելով նաև մրցութային և արժանիքահեն գործիքակազմ):

Պաշտպանության հարցի երկու առանցքային սկզբունքների՝ թափանցիկության և դեբատի իրացման նպատակով հանձնաժողովներին անհրաժեշտ է իրավունք վերապահել քննարկել նախարարների, դեսպանների, զինված ուժերի և այլ զորքերի հրամանատարների թեկնածությունները, բացահայտել նրանց մոտեցումները, անցած ճանապարհը: Նման քննարկումները առնվազն կզգաստացնեն նշանակողին, ով պետք է հաշվի նստի՝ ինչպիսի արձագանք կարող է թողնել այս կամ այն թեկնածուի նշանակումը:

Մյուս կողմից, խորհրդարանին պետք է վերապահել լիազորություններ, որոնք կապահովեն գործադիր իշխանության հաշվետվողականությունը, դիտարկել խորհրդարանական փոքրամասնությանը տրված լիազորությունները ավելի արդյունավետ դարձնելու հնարավորությունը, ինչպես նաև քննարկել խորհրդարանական փոքրամասնությանը լրացուցիչ լիազորություններով օժտելու հնարավորությունը:

1) Վերահսկողությունը գործադիր կառավարման ոլորտում նշանակումների նկատմամբ

Իշխանությունների տարանջատման ու դրանց միջև փոխզսպումների ու հակակշիռների համակարգի ամրապնդման համատեքստում առանցքային նշանակություն է ստանում Ազգային ժողովի լիազորությունների և մասնավորապես՝ վերահսկողական գործիքակազմի ընդլայնումը: Համապատասխան փոփոխությունները հնարավորություն կստեղծեն ուժեղացնելու գործադիր իշխանության ժողովրդավարական հաշվետվողականությունը, բարելավել առանցքային քաղաքական որոշումների կայացման որակը, կանխել հնարավոր կոռուպցիոն դրսևորումները:

Խորհրդարանի վերահսկողական և այլ լիազորությունների ընդլայնմանն ուղղված փոփոխությունների շարքում *առաջարկվում է դիտարկել Ազգային ժողովի (կամ իրավասու մշտական հանձնաժողովի) կողմից՝*



- կառավարության առանձին անդամին, մարզպետին անվստահություն հայտնելը,⁶
- ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցիչներին հաստատելը կամ անվստահություն հայտնելը,⁷
- Վարչապետին անվստահություն հայտնելու ժամանակային սահմանափակման վերացումը:⁸

Առաջարկվում է նաև ամրագրել, որ վարչապետը նախարարներին առաջադրում է մշտական հանձնաժողովում թեկնածուի հետ քննարկում կազմակերպելուց/անցկացնելուց հետո: Սա հնարավորություն կտա պատգամավորներին ճանաչել և ճանաչելի դարձնել նախարարներին հանրությանը, կնպաստի գործընթացների թափանցիկությանը: Ինչ վերաբերում է դեսպաններին, զինված ուժերի և այլ զորքերի բարձրագույն հրամանատարական կազմին, անվտանգության ծառայության ղեկավարներին, ապա նրանց նշանակմանը (առաջադրմանը) ևս պետք է նախորդի համապատասխան մշտական հանձնաժողովում քննարկում: *Ընդ որում՝ այսպեղ հնարավոր է դիտարկել երկու տարբերակ.*

- *նշանակումները (առաջադրումները) պետք է հաստատվեն հանձնաժողովի կողմից՝ կամ*
- *նշանակումները (առաջադրումները) կատարվեն առնվազն հանձնաժողովի կամ վերջինիս նախագահի հետ խորհրդակցելուց հետո:*

Նշված փոփոխությունները անհրաժեշտ է դիտարկել առանցքային նպատակի, այն է՝ իշխանության ապակենտրոնացումը ու հավասարակշռումը ապահովելու մտահղացման համատեքստում, հայեցակարգում արդեն իսկ տեղ գտած, իշխանությունների հավասարակշռման վրա ազդեցություն ունեցող այլ առաջարկությունների (մասնավորապես՝ ՀՀ նախագահի ինստիտուտի ուժեղացման) հետ համատեղ՝ գնահատելով հնարավոր փոփոխությունների ամբողջական, համալիր ազդեցությունը իշխանությունների հարաբերակցության վրա:

2) Մասնակցությունը քաղաքականության մշակմանը

Խորհրդարանական ժողովրդավարության դեպքում, որպես կանոն, չի ամրագրվում խորհրդարանի ենթակայության հարցերի շրջանակը: Ենթադրվում է՝ բոլոր կարևորագույն

⁶ Կառավարության առանձին անդամին պարլամենտի կողմից անվստահություն հայտնելու հնարավորություն ընձեռնված է, օրինակ, Իտալիայի, Շվեդիայի, Լիտվայի, Էստոնիայի սահմանադրություններով:

⁷ Դիվանագիտական ներկայացուցիչների խորհրդարանական հատատման ինստիտուտը գործում է, օրինակ՝ ԱՄՆ-ում, Բրազիլիայում, Ինդոնեզիայում, Քենիայում, Վրաստանում, Մալդիվներում, Ղրղզստանում, Մոնղոլիայում:

⁸ Սահմանադրության 115 հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն՝ Վարչապետին անվստահություն կարելի է հայտնել նրա նշանակումից ոչ շուտ, քան մեկ տարի հետո:

⁹ Գործող Սահմանադրությամբ Ազգային ժողովը չունի նման հնարավորություն: Խորհրդարանի կողմից կառավարության կազմի հաստատման իրավունք վերապահված է, օրինակ՝ Իտալիայում, Ուկրաինայում, Չեխիայում, Իսրայելում:



հարցերը պետք է ընդունվեն խորհրդարանի կողմից: Այսօր, Հայաստանում մի շարք ռազմավարական փաստաթղթեր ընդունվում են կառավարության կողմից, առանց որևէ քննարկման խորհրդարանում, չնայած նրան, որ ի կատարումն այդ ռազմավարության օրենսդրական ակտերը պետք է ընդունվեն խորհրդարանի կողմից:

Ըստ այդ, առաջարկվում է խորհրդարանին ներգրավել ազգային անվտանգության ռազմավարության, արտաքին հարաբերությունների հայեցակարգի ընդունմանը, մշտական հանձնաժողովներին մասնակից դարձնել առանձին ոլորտներում որոշումների կայացմանը (ամրագրել, որ արտաքին քաղաքականության էական հարցերի հետ կապված պետք է խորհրդակցել խորհրդարանի արտաքին հարաբերությունների մշտական հանձնաժողովի հետ¹⁰: Առաջարկվում է նման կարգավորումներ սահմանել նաև պաշտպանության ոլորտում:

3) Հաշվետվողականությունը խորհրդարանի առջև

Գործող Սահմանադրության 156-րդ հոդվածի համաձայն՝ *յուրաքանչյուր տարվա համար Կառավարությունը զեկույց է ներկայացնում Ազգային ժողով իր ծրագրի կատարման ընթացքի և արդյունքների մասին*: Մինևույն ժամանակ, Սահմանադրությամբ նախատեսված է մի շարք մարմինների կողմից տարեկան հաշվետվությունների ներկայացում: Այս գործիքակազմը անատամ է, պատգամավորները բարձրացնում են հարցեր, սակայն որևէ փաստաթղթի ընդունում այն չի ենթադրում:

Առաջարկվում է սահմանել, որ Ազգային ժողովն ընդունում է որոշում հաշվետվությունները լսելուց հետո, կարող են սահմանվել առաջարկներ/հանձնարարականներ, որոնց շուրջը պետք է տվյալ մարմինը իրականացնի իր հետագա գործունեությունը: Հաջորդ հաշվետվության մեջ պետք է անդրադարձ կատարվի բարձրացված խնդիրների լուծմանն ուղղված քայլերին: Ընդ որում, որոշմանը կից պետք է նշել նաև այն հանձնարարականները, որոնք առաջարկել են պատգամավորները, սակայն չի ընդունվել մեծամասնության կողմից:

Սահմանադրության 111-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ Ազգային ժողովը, Հաշվեքննիչ պալատի եզրակացության առկայությամբ, քննարկում և որոշում է ընդունում պետական բյուջեի կատարման մասին Կառավարության կողմից ներկայացվող տարեկան հաշվետվության վերաբերյալ: Թվում է, թե Ազգային ժողովն ունի բյուջեի կատարման վերաբերյալ ցանկացած որոշման ընդունման հնարավորություն: Մինչդեռ, Ազգային ժողովի կանոնակարգ սահմանադրական օրենքի 118-րդ հոդվածի 4-րդ մասը սահմանում է, որ պետական բյուջեի կատարման մասին տարեկան հաշվետվության ընդունման դեպքում հաշվետվությունը համարվում է ընդունված, իսկ չընդունման դեպքում՝ մերժված: Սրանով իսկ

¹⁰ Նման կարգավորում սահմանված է Դանիայում:



բացառվում է այլ որոշումների ընդունման հնարավորությունը, երբ թեև բյուջեի կատարումը ընդունվում է, սակայն մի շարք վերապահումներով կամ ներկայացնում են հանձնարարականներ¹¹: Անհրաժեշտ է հստակեցնել, որ Ազգային ժողովը կարող է ընդունել որոշումներ որոշակի վերապահումներով կամ սահմանել հանձնարարականներ: Առաջարկվում է նաև ամրագրել, որ իրավասու մշտական հանձնաժողովը պարտավոր է տարեկան առնվազն երկու նիստ հրավիրել քննարկելու Հաշվեքննիչ պալատի եզրակացությունները: Հակառակ դեպքում, Ազգային ժողովի կանոնակարգ սահմանադրական օրենքի 115-րդ հոդվածի համաձայն Ազգային ժողովի մշտական հանձնաժողովն ուսումնասիրում է Հաշվեքննիչ պալատի եզրակացությունները, դրա արդյունքում կարող է (սակայն պարտավոր չէ) եզրակացությունները քննարկելու նպատակով որոշում կայացնել հրավիրելու հանձնաժողովի նիստ:

4) Քննիչ հանձնաժողովների արդյունավետության բարձրացումը և Ad hoc ժամանակավոր հանձնաժողովների ձևավորումը

Ազգային քաղաքական խոսույթի որակի բարձրացմանը նպաստող ավանդույթներ ձևավորելու, նաև քաղաքական փոքրամասնության կողմից քննիչ հանձնաժողովների ձևավորմանը նպաստելու և հանձնաժողովների արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով առաջարկվում է փոփոխություն կատարել քննիչ հանձնաժողովների կարգավորումներում:

Մասնավորապես, առաջարկվում է ամրագրել, որ եթե սահմանված ժամկետում Ազգային ժողովը չի որոշում քննիչ հանձնաժողովի անդամների թիվը, այդ լիազորությունը փոխանցվում է նախաձեռնությամբ հանդես եկած պատգամավորներին: Բացի այդ, առաջարկվում է սահմանել, որ քննիչ հանձնաժողովի անդամների առնվազն 1/4-ի պահանջով ոչ միայն հանձնաժողովին տեղեկատվություն են տրամադրում պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինները, այլև նույն համամասնության անդամների պահանջով կարող են հրավիրվել անձինք կամ պատվիրվեն փորձաքննություններ: Այլ կերպ ասած, նույն ռեժիմը կիրառել այս երեք «քննչական» գործողության նկատմամբ: Երրորդը, անհրաժեշտ է ամրագրել, որ քրեական դատավարության կանոնները *mutatis mutandis* կիրառվում են ապացույցները հետազոտելիս, քննիչ հանձնաժողովները պետք է լինեն ազատ գնահատելու և որոշումներ կայացնելու այն փաստերի վերաբերյալ, որոնք հանդիսացել են քննության առարկա, իսկ քննիչ հանձնաժողովի եզրակացությունը չի կարող բողոքարկվել: Չորրորդը,

¹¹ Վենետիկի հանձնաժողովը սահմանված կարգավորման հետ կապված նկատել էր, որ Սահմանադրությամբ չի նախատեսվում կոնկրետ որևէ մեխանիզմ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)037-e), էջ 17:



քննիչ հանձնաժողովի զեկույցի հիման վրա Կառավարությունը պարտավոր է գործողությունների պլան մշակել և իրագործել կոնկրետ ժամկետում:

Քննիչ հանձնաժողովներ ձևավորելու փոխարեն պատգամավորների մոտ հաճախ առաջանում է անհրաժեշտություն հրավիրել որոշակի ոլորտի պատասխանատուի և փորձել ստանալ իրենց հուզող հարցերի պատասխաններ: Առաջարկվում է սահմանել, որ քաղաքական ֆրակցիան կամ մշտական հանձնաժողովի պատգամավորների ընդհանուր թվի 1/3-ի պահանջով հանձնաժողովը կարող է հրավիրվել նախարար կամ այլ պաշտոնատար անձ, որպեսզի գան և պատասխանեն բարձրացված հարցերին:

Միևնույն ժամանակ, հարկ է նկատել, որ անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողությունը ենթարկվում է, որպես կանոն, հատուկ կարգավորման, այլ կերպ ասած՝ պետք է սահմանել անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության հատուկ ռեժիմ:

Այս համատեքստում *առաջարկվում է, որ զինված ուժեր կիրառելիս, ռազմական, արտակարգ կամ այլ հատուկ ռեժիմների պարագայում խորհրդարանում իրավունքի ուժով ձևավորվի ad hoc հանձնաժողով*, որը վերահսկողություն կիրականացնի սահմանված ռեժիմի ժամանակ կիրառելի միջոցառումների ընթացքի նկատմամբ:

5. Պատգամավորների էթիկայի և վարքագծի նորմերի պահպանման նկատմամբ վերահսկողության համակարգի ներդրումը

Պետական և համայնքային պաշտոն զբաղեցնող անձանց վարքագծի կանոնադրերի համակարգի ուսումնասիրությունից պարզ է դառնում, որ «Ազգային ժողովի պատգամավորի գործունեության երաշխիքների մասին» օրենքի 3-րդ հոդվածով սահմանված են պատգամավորական էթիկայի կանոնները, որոնք ամբողջությամբ չեն արտացոլում «Հանրային ծառայության մասին» օրենքով սահմանված պաշտոն զբաղեցնող անձի վարքագծի սկզբունքները: Միաժամանակ պատգամավորի վարքագծի կանոնների ընդունման իրավասություն սահմանող դրույթ ևս ամրագրված չէ, որպիսի պայմաններում առկա չեն նաև պատգամավորների վարքագծի կանոններ: Ուստի անհրաժեշտ է սահմանել պատգամավորների վարքագծի կանոնների նկատմամբ հսկողության մշտական հիմունքներով ինստիտուցիոնալ կառուցակարգեր:

Այս համատեքստում ԵԽ Կոռուպցիայի դեմ պայքարող պետությունների խումբը (ԳՐԵԿՈ) առաջարկել է պատգամավորների կողմից էթիկայի եւ վարքագծի նորմերի պահպանման նկատմամբ վերահսկողության համակարգը զգալիորեն ամրապնդել՝ ապահովելու համար էթիկայի կանոնների եւ անհամատեղելիության դեպքերի ու լրացուցիչ գործունեության, շահերի



բախման եւ նվերների ընդունման վերաբերյալ կանոնների անկախ, շարունակական եւ նախաձեռնողական վերահսկողությունը և համարժեք պատասխանատվության ենթարկելու միջոցով նորմերի կատարումը¹²:

Ըստ այդմ՝ առաջարկվում է Սահմանադրությամբ ամրագրել Ազգային ժողովի էթիկայի հարցերով մշտական հանձնաժողովի կազմավորման և գործունեության սահմանադրական հիմքերը:

6. Ազգային ժողովի հնքնարձակումը

Գործող Սահմանադրությամբ Ազգային ժողովի Ազգային ժողովի արտահերթ ընտրությունն անցկացվում է Սահմանադրության 149-րդ հոդվածի 3-րդ մասով, 151-րդ հոդվածի 3-րդ և 4-րդ մասերով սահմանված դեպքերում Ազգային ժողովի արձակվելուց հետո: Ըստ այդմ՝ Ազգային ժողովի՝ իրավունքի ուժով արձակումը Սահմանադրությունը նախատեսում է հետևյալ դեպքերում՝

- Վարչապետի հրաժարական ներկայացնելու կամ վարչապետի պաշտոնը թափուր մնալու այլ դեպքերում Կառավարության հրաժարականն ընդունվելուց հետո՝ յոթնօրյա ժամկետում, Ազգային ժողովի խմբակցություններն իրավունք ունեն առաջադրելու վարչապետի թեկնածուներ: Ազգային ժողովը վարչապետին ընտրում է պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ: Վարչապետ չընտրվելու դեպքում քվեարկությունից յոթ օր հետո անցկացվում է վարչապետի նոր ընտրություն, որին մասնակցելու իրավունք ունեն պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ երրորդի առաջադրած վարչապետի թեկնածուները: Եթե պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ վարչապետ չի ընտրվում, ապա Ազգային ժողովն արձակվում է իրավունքի ուժով կամ

- Եթե Ազգային ժողովը հավանություն չի տալիս Կառավարության ծրագրին և Սահմանադրության 149-րդ հոդվածի 2-րդ և 3-րդ մասերին համապատասխան չի ընտրում նոր վարչապետ, ապա Ազգային ժողովն արձակվում է իրավունքի ուժով: Եթե Ազգային ժողովն ընտրում է վարչապետին, սակայն կրկին հավանություն չի տալիս Կառավարության ծրագրին, ապա Ազգային ժողովն արձակվում է իրավունքի ուժով:

Ստացվում է, որ գործող Սահմանադրությունը Ազգային ժողովի արձակման դեպքերը վարչապետի ընտրության անհնարինության հետ: Այնինչ վերջին տարիների

¹²<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a3fcad>, էջեր 5-6, <https://rm.coe.int/grecorc4-2023-6-final-eng-2nd-interim-armenia-conf/1680aac534>, էջ 6



իրադարձությունները ցույց տվեցին, որ շատ դեպքերում քաղաքական ճգնաժամի լուծման ելքը Ազգային ժողովի արձակումն ու արտահերթ ընտրություններն են լինում, որին հասնելու համար գործնականում կիրառվում են արհեստական լուծումներ:

Խորհրդարանի ինքնալուծարման մեխանիզմը նշանակում է, որ քաղաքական ճգնաժամերի լուծումը ի վերջո մնում է խորհրդարանի ձեռքերում: Խորհրդարանը ցրելու մասին ցանկացած որոշում պետք է քննարկվի խորհրդարանում և ընդունվի խորհրդարանի կողմից: Խորհրդարանը լուծարելու հնարավորությունը հենց խորհրդարանին տալը նաև նշանակում է, որ կառավարությունը չի կարող օգտագործել լուծարման սպառնալիքը որպես պառլամենտի վրա ազդելու միջոց՝ այդպիսով ուժեղացնելով խորհրդարանը որպես ամբողջություն¹³:

Այս հարցում կարևոր է նախատեսել նման որոշում կայացնելու համար ձայների բարձր շեմ: Օրինակ՝ բազմակուսակցական համակարգում խորհրդարանի բացարձակ մեծամասնության ձայների պահանջի նախատեսումը կարող է կոալիցիայի կրտսեր գործընկերներին վետոյի իրավունք տալ լուծարման հարցերի հետ կապված՝ այդպիսով ամրապնդելով նրանց դիրքերը կոալիցիոն ավագ գործընկերոջ նկատմամբ: Որոշ խորհրդարաններ, օրինակ, կարող են պատգամավորների որակյալ, «գերմեծամասնության» կողմից ընդունված որոշմամբ: Լիտվայում պահանջվում է խորհրդարանի ընդհանուր անդամների երեք հինգերորդ մեծամասնությունը, Կոսովոյում բոլոր անդամների երկու երրորդի մեծամասնությունը¹⁴:

Ըստ այդմ՝ Սահմանադրությամբ պետք է նախատեսվի Ազգային ժողովի ինքնարձակման հնարավորություն: Առաջարկվում է նախատեսել, որ նման որոշում Ազգային ժողովը կարող է կայացնել ձայների ընդհանուր թվի մեծամասնությամբ կամ կարող է նախատեսվել ավելի բարձր շեմ, ասենք՝ ձայների ընդհանուր թվի 3/5-ը: Ընդ որում, անհրաժեշտ է սահմանել, որ Ազգային ժողովը չի կարող ինքնարձակվել իր ձևավորման առաջին և վերջին փարվա ընթացքում:

7. Նախագահի ինստիտուտի ամրապնդումը

Հանրապետության նախագահի ինստիտուտի ամրապնդումը դիտարկվում է որպես իշխանության ապակենտրոնացման և սահմանադրական մարմինների միջև փոխզսպումների և հակակշիռների ավելի արդյունավետ հարաբերակցություն սահմանելու միջոց: Նախագահի ինստիտուտի ամրապնդմանն ուղղված լուծումների շարքում կարող է դիտարկվել Նախագահի սահմանադրական գործառույթների ու լիազորությունների շրջանակը ընդլայնելու

¹³ <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf>, էջ 21

¹⁴ <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf>, էջեր 21-22



հնարավորությունը, ինչը էապես կնպաստի Նախագահի հանրային ազդեցությանն ու կշռին՝ որպես պետության գլխի, քաղաքացիական առաջնորդի և ազգային միաբանության խորհրդանիշի:

Իշխանության թևերի միջև հակակշիռների ստեղծումից զատ՝ ակնկալվում է, որ առաջարկվող փոփոխությունների արդյունքում Նախագահի՝ որպես պետության գլխի ավելի իմաստալից ներգրավումը հանրային կառավարման գործընթացին կնպաստի միջ-իշխանական երկխոսության ու փոխզիջումների հենքի վրա կառուցվող քաղաքական համակարգի կայացմանը, ինչն իր հերթին միտված կլինի քաղաքական կայունության ու հանրային համերաշխության ամրապնդմանը:

Հարկ է նշել, որ Նախագահի ինստիտուտի ամրապնդմանն ուղղված միջոցները պետք է ամբողջովին տեղավորվեն խորհրդարանական կառավարման ձևի տրամաբանության մեջ և չհանգեցնեն իշխանության ճյուղերի միջև հարաբերակցության արմատական փոփոխության: Նախագահի լիազորությունների առաջարկվող ընդլայնումը, մինչդեռ, չպետք է ենթադրի գործադիր իշխանության գործառույթներում էական ներգրավվածություն, այլ միտված լինի միջնորդող, հավասարակշռող և զսպող գործիքակազմի ամրապնդմանը:

Այս համատեքստում նախ *առաջարկվում է ամրագրել, որ Նախագահը հետևում է Սահմանադրության պահպանմանը, ներառյալ նպաստում իրավունքի գերակայության, օրինականության ամրապնդմանը, հանրային կառավարման դաշտում թափանցիկության, բարեվարքության, պատասխանատվության և պրոֆեսիոնալիզմի սկզբունքների իրացմանը:* Առաջարկվում է նաև << նախագահին վերապահել ներում, քաղաքացիություն, պարգևներ շնորհելու ուղղակի հայեցողական լիազորություն, դրանով իսկ կարևորելով նրա դերը իբրև քաղաքացիական առաջնորդի:

Գործող Սահմանադրությամբ << նախագահին է վերապահված, այսպես կոչված, փակուղային իրավիճակներից դուրս գալու լուծումը: Եթե սահմանված ժամկետում Ազգային ժողովը չի ընտրում Մարդու իրավունքների պաշտպանին, Գլխավոր դատախազին, Սահմանադրությամբ նախատեսված անկախ մարմինների անդամին, ապա << նախագահը կատարում է համապատասխան նշանակում: Նման իրավիճակներ հաճախ կարող են առաջանալ ապագայում, երբ քաղաքական մեծամասնությունը չի ունենա ձայների ընդհանուր թվի 3/5, և քաղաքական ուժերը հնարավոր է չզան համաձայնության կոնկրետ թեկնածուի շուրջ: Առկա կարգավորումների հիմնական թերությունն է, որ Ազգային ժողովը կարող է ցանկացած պահին կատարել ընտրություն, և << նախագահի կողմից նշանակված անձը կարող է պաշտոնավարել ամիսներ կամ նույնիսկ օրեր: Նման պայմաններում, շատ պրոֆեսիոնալներ, ենթադրաբար, չեն ցանկանա նշանակվել Նախագահի կողմից հաշվի առնելով որևէ կայունության բացակայությունը:



Ըստ այդմ, առաջարկվում է սահմանել, որ ՀՀ նախագահի կողմից նշանակված անձը պետք է պաշտոնավարի մինչև հաջորդ գումարման Ազգային ժողովը, սակայն ոչ պակաս քան երկու տարի կամ պարզապես սահմանել՝ ոչ պակաս քան երկու տարի: Այս ժամկետը բավարար է, որպեսզի պրոֆեսիոնալ թեկնածուները դիտարկեն այս հնարավորությունը: Մյուս կողմից, Ազգային ժողովն էլ հնարավորություն կունենա գնահատել ՀՀ նախագահի կողմից նշանակված անձի աշխատանքը և դիտարկել նրան ընտրելու հնարավորությունը:

Իրացնելով քաղաքացիական առաջնորդություն, Նախագահը կարող է նպաստել իրավունքի գերակայության ամրապնդմանը, մարդու իրավունքների և ազատությունների պաշտպանությանը, պետական կառավարման մարմինների ձևավորման թափանցիկության, բարեվարքության, պրոֆեսիոնալիզմի սկզբունքների իրացմանը և անկախությանը, քաղաքական խոսույթի որակի բարձրացմանը, քաղաքական ուժերի և առհասարակ հասարակության մեջ առողջ բանավեճի կայացմանը՝ այսպիսով իրականացնելով նաև կարևոր հավասարակշռող փոխզսպող դեր: Իբրև պետության գլուխ՝ Նախագահը պետք է խոսի հանրությանը առավելապես մտահոգող հարցերով, պետք է արտացոլի ժողովրդի խիղճը, հանդիսանա/տրամադրի բանավիճելու ոչ քաղաքական, սակայն հանրային հարթակ:

Ըստ այդմ՝ առաջարկվում է Սահմանադրությամբ ամրագրել Նախագահին հետևյալ լրացուցիչ լիազորությունները.

➤ Ուղերձով ժողովրդին դիմելու, Ազգային ժողովի, մշտական և ժամանակավոր հանձնաժողովների նիստերին մասնակցելու, ելույթ ունենալու ցանկության դեպքում արտահայտվելու իրավունք: Այս և հաջորդ լիազորությունը հնարավորություն կտան ՀՀ նախագահին՝ հանդես գալ համապետական և համազգային շահերից, իբրև պետության գլուխ ներկայացնել իր դիրքորոշումը, առանձին դեպքերում ձևավորել քննարկումների համար հանրային հարթակ:

➤ Սահմանել, որ Նախագահի հոգածության (պատրոնաժի) ներքո են գտնվելու բնության հատուկ պահպանվող տարածքները, պատմության և մշակույթի անշարժ հուշարձանները, ինչպես նաև Կառավարության որոշմամբ ճանաչված ազգային արժեքները¹⁵: Նախագահը պետք է հովանավորի արվեստը և մշակույթը, մարմնավորի ազգի միասնությունը և հարատևությունը, նա պետք է առավել կապված լինի մեր ազգային ինքնությունը կրող մշակութային, գիտական ձեռքբերումները ներկայացնող ժառանգության հետ: Ավելին, կարելի է դիտարկել նաև Նախագահի մասնակցությունը Գիտությունների ազգային ակադեմիայի նախագահի ընտրությանը¹⁶:

¹⁵ Ներկայումս դրանք երեքն են՝ Մատենադարանը, Բյուրականի աստղադիտարանը, Յեղասպանության ինստիտուտը:

¹⁶ Գիտությունների ազգային ակադեմիայի, արվեստի ակադեմիայի նախագահներին հաստատելու լիազորություններ ունեն, օրինակ, Հունգարիայի և Ալբանիայի նախագահները:



8. Անվտանգության ոլորտում ուղղահայաց հրամայականի հստակեցումը, անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության արդյունավետության բարձրացումը

1) Ուղղահայաց հրամայականի հստակեցումը

Առկա սահմանադրական կարգավորումները անորոշություն են ստեղծում՝ թե ո՞վ է հանդիսանում երկրի գերագույն հրամանատարը խաղաղ ժամանակ, ինչպիսին է փոխհարաբերությունը Վարչապետ-Պաշտպանության նախարար-Գլխավոր շտաբի պետ-Նախագահ ինստիտուտների միջև:

Մասնավորապես, Սահմանադրության 155-րդ հոդվածով սահմանված է, որ «...Պաշտպանության նախարարը ...իրականացնում է զինված ուժերի ղեկավարումը: Զինված ուժերի զինվորական ամենաբարձր պաշտոնատար անձը գլխավոր շտաբի պետն է, որին վարչապետի առաջարկությամբ նշանակում է ՀՀ նախագահը՝ օրենքով սահմանված ժամկետով: Ոչ պատերազմական ժամանակ գլխավոր շտաբի պետը ենթակա է պաշտպանության նախարարին: Պատերազմի ժամանակ զինված ուժերի գերագույն հրամանատարը վարչապետն է»:

Սահմանադրության 155-րդ հոդվածի հետ կապված անգամ Վենետիկի հանձնաժողովն ուներ տպավորություն, որ խաղաղ ժամանակ ՀՀ նախագահն է հանդիսանում Զինված ուժերի գերագույն հրամանատարը, քանի որ նա է նշանակում և ազատում զինված ուժերի և այլ զորքերի բարձրագույն հրամանատարական կազմը, իսկ ՀՀ վարչապետը միայն պատերազմի ժամանակ է Սահմանադրությամբ ուղղակիորեն մատնանշվում իբրև Զինված ուժերի գերագույն հրամանատար¹⁷: Այլ կերպ ասած, առկա է անորոշություն հրամայական ուղղահայացում:

Զինված ուժերի ղեկավարման մոդելի ընտրությունը ճկուն դարձնելու, ինչպես նաև ուղղահայաց հրամայականը հստակեցնելու նպատակով *առաջարկվում է Սահմանադրության մեջ չնախատեսել Գլխավոր շտաբի պետի վերաբերյալ որևէ կարգավորում*: Միևնույն ժամանակ առաջարկվում է Սահմանադրությամբ հստակ սահմանել, որ *Վարչապետն է հանդիսանում զինված ուժերի գերագույն հրամանատարը*, ինչը ենթադրում է և՛ պատերազմի, և՛ ոչ պատերազմական ժամանակ:

¹⁷ CDL-AD(2015)037-e - First Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (Chapters 1 to 7 and 10) of the Republic of Armenia endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), կետ 141:



Առաջարկվում է նաև սահմանել, որ Պաշտպանության նախարարը իրականացնում է զինված ուժերի կառավարում, իսկ զինված ուժերի ղեկավարման և հրամանատարման հետ կապված հարցերը կարգավորվում են օրենքով:

Ազգային անվտանգության խորհրդի լիազորություններն անհրաժեշտ է վերաշարադրել, որպեսզի այն չմեկնաբանվի բացառապես պաշտպանության ոլորտի քաղաքականության հիմնական ուղղությունները սահմանող մարմին. անվտանգությունը շատ ավելի ընդգրկուն է:

2) *Ձինված ուժերի կիրառումը և օգտագործումը*

Սահմանադրության 155-րդ հոդվածի 1-ին մասը ամրագրում է, որ *Ձինված ուժերը Կառավարության ենթակայության ներքո են: Ձինված ուժերի կիրառման մասին որոշումն ընդունում է Կառավարությունը: Անհետաձգելի անհրաժեշտության դեպքում զինված ուժերի կիրառման մասին որոշումը, պաշտպանության նախարարի առաջարկությամբ, կայացնում է վարչապետը և այդ մասին անհապաղ տեղեկացնում Կառավարության անդամներին:*

Ըստ այդմ՝ գործող Սահմանադրությամբ զինված ուժերի կիրառումը ՀՀ տարածքից դուրս, օտարերկրյա զինված ուժերի տեղակայումը ՀՀ տարածքում, զորավարժություններին մասնակցությունը բացառապես Կառավարության որոշելիք հարցն է, և խորհրդարանը չունի ասելիք այս հարցերում:

Սահմանադրությամբ բացակայում է նաև արտակարգ իրավիճակներում և կարանտինի ժամանակ կիրառելի որևէ ռեժիմի նկարագրություն (բնական աղետներ, բնապահպանական, ինդուստրիալ վթարներ, հանրային առողջությանը կամ ընդհանրապես մարդու առողջությանը սպառնացող ռիսկեր և այլն): Ավելին, հաշվի չեն առնվել անվտանգության ոլորտի նկատմամբ կիրառելի խորհրդարանական վերահսկողության առանձնահատկությունները, չի ամրագրվել վերահսկողության հատուկ ռեժիմ:

Հաշվի առնելով եվրոպական երկրների փորձը, մասնավորապես զինված ուժերի կիրառման վերաբերյալ որոշումների կայացմանը խորհրդարանի ներգրավման ձևաչափերը, Հայաստանի Հանրապետության՝ կոլեկտիվ անվտանգության համակարգի անդամ հանդիսանալու փաստը, անվտանգային մարտահրավերների առկայությունը, ինչն ենթադրում է օպերատիվության նպատակով Կառավարության լայն ներգրավում, առաջարկվում է.

- իբրև սկզբունք սահմանել, որ զինված ուժերի կիրառումը և օգտագործումը ՀՀ տարածքից դուրս կամ օտարերկրյա զինված ուժերի տեղակայումը ՀՀ-ում հնարավոր է միայն Ազգային ժողովի համաձայնությամբ.

- որպես բացառություն նշված կանոնից՝ սահմանել, որ զինված ուժերի կիրառումը և օգտագործումը ՀՀ տարածքից դուրս կամ օտարերկրյա զինված ուժերի տեղակայումը ՀՀ-ում հնարավոր է Կառավարության որոշմամբ մինչև 60 օր տևողությամբ¹⁸, հետևյալ դեպքերում.

¹⁸ Համանման կարգավորում նախատեսված է օրինակ Չեխիայում:



- եթե դա բխում է կոլեկտիվ անվտանգային պայմանագրով ստանձնած պարտավորություններից կամ խաղաղապահ մասնակցությունը իրականացվում է միջազգային այն կազմակերպության որոշման հիման վրա, որի անդամ հանդիսանում է ՀՀ-ն, և երկու դեպքում էլ առկա է տվյալ պետության համաձայնությունը,

- բացառապես զինված ուժերի օգտագործման, այլ ոչ կիրառման դեպքում (փրկարարական նպատակով բնական աղետների, ինդուստրիալ կամ բնապահպանական վթարների և այլ դեպքում):

- սահմանել, որ Կառավարության որոշմամբ է իրականացվում օտարերկրյա զինված ուժերի տեղափոխությունը ՀՀ տարածքով կամ անցումը ՀՀ օդային տարածքով:

- սահմանել, որ Կառավարության որոշմամբ է իրականացվում ՀՀ տարածքից դուրս զորավարություններին ՀՀ զինված ուժերի մասնակցությունը կամ ՀՀ տարածքում զորավարություններին օտարերկրյա զինված ուժերի մասնակցությունը:

- սահմանել, որ Կառավարությունը վերը նշված դեպքերում զինված ուժերի կիրառման կամ օգտագործման դեպքում՝ որոշում կայացնելիս, անհապաղ տեղեկացնում է Ազգային ժողովին: Վերջինս ձայների ընդհանուր թվի մեծամասնությամբ կարող է չեղյալ հայտարարել կայացված որոշումը կամ նրանով սահմանված միջոցառումները:

3) Անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողությունը

Անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողությունը ենթակա է հատուկ կարգավորման:

Նախ այն ենթադրում է, որ Սահմանադրությամբ պետք է սահմանվի, որ անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության գործիքակազմը կարգավորվում է օրենքով:

Երկրորդ, հատուկ ռեժիմի առկայությունը ենթադրում է, որ Ազգային ժողովում պետք է ստեղծվի առանձին մշտական հանձնաժողով, որի գործառույթը պետք է լինի անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության իրականացումը:

Երրորդ, արտակարգ և ռազմական դրության, արտակարգ իրավիճակի և կարանտինի սահմանման դեպքում Ազգային ժողովում իրավունքի ուժով ձևավորվում է ժամանակավոր հանձնաժողով, որը վերահսկողություն պետք է իրականացնի տվյալ ռեժիմով նախատեսված միջոցառումների իրականացման նկատմամբ:

Չորրորդ, ենթադրվում է, որ արդյունավետ խորհրդարանական վերահսկողություն իրականացնելու նպատակով ԱԺ-ում կարող են ստեղծվել մշտական հանձնաժողովին կից ինքնավար ենթահանձնաժողովներ, որոնք բաղկացած կլինեն փորձագետներից, նախկին զինվորականներից, ակադեմիայի և քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներից: Առավել հաջողված օրինակներն են Գերմանիայում գործող Ձինված ուժերի



խորհրդարանական հանձնակատարը, Նորվեգիայում ձևավորված Ազգային անվտանգության ծառայությունների նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող հանձնաժողովը: Այս կառույցները կազմված են պրոֆեսիոնալներից, քաղաքական գործիչներ չեն, ստանում են հասանելիություն գաղտնիության բարձր ուժիմի փաստաթղթերին, աջակցում խորհրդարանին առավել արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնել (ստուգայցեր, տարեկան զեկույցներ, անհատական բողոքներ, առանձին օպերատիվ-հետախուզական միջոցառումների օրինականության ուսումնասիրություն և այլն):



II. ՄԱՐԴՈՒ ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐԸ

Սահմանադրության 2015-ի խմբագրությամբ մարդու իրավունքների վերաբերյալ դրույթները ենթարկվեցին էական փոփոխությունների, սակայն այդ փոփոխությունները կրեցին երկակի բնույթ:

Այսպես, մարդու իրավունքների բաժնում կատարված մի շարք փոփոխություններ պետք է դիտել որպես առաջընթաց: Մասնավորապես, ավելացվեցին նոր իրավունքներ, այդ թվում՝ ֆիզիկական և հոգեկան անձեռնմխելիության իրավունքը (հոդված 25), կանանց և տղամարդկանց իրավահավասարությունը (հոդված 30), երեխայի իրավունքները (հոդված 37), այլընտրանքային զինվորական ծառայության իրավունքը (հոդված 41(3)) և պատշաճ վարչարարության իրավունքը (հոդված 50): Փորձագետների կողմից հատկապես ողջունելի դրույթներից են համաչափության (հոդված 78) և որոշակիության (հոդված 79) սկզբունքների ամրագրումը:

Այնուամենայնիվ, գործող Սահմանադրությունը պարունակում է մի շարք դրույթներ, որոնք էականորեն թուլացրեցին մինչ այդ գործող երաշխիքները: Մասնավորապես, 2015-ի խմբագրությամբ զգալիորեն փոփոխվեցին սոցիալական և տնտեսական իրավունքները, և բազմաթիվ դեպքերում հանվեցին այս իրավունքների պաշտպանության հարցում պետության՝ գործող նախորդ խմբագրությամբ երաշխավորված պոզիտիվ պարտականությունը: Օրինակ՝ եթե նախկին խմբագրությամբ երաշխավորվում էր առողջությանը և բարեկեցությանը նպաստող շրջակա միջավայրում ապրելու յուրաքանչյուրի իրավունքը (հոդված 33.2) և բավարար կենսամակարդակի, այդ թվում՝ բնակարանի, ինչպես նաև կենսապայմանների բարելավման իրավունքը (հոդված 34)՝ սահմանելով պետության պարտավորությունը նշված իրավունքների իրացման հարցում, ապա գործող Սահմանադրության համաձայն՝ պետությունը միայն խթանում է շրջակա միջավայրի պահպանությունը (հոդված 12) և բնակարանային շինարարությունը (հոդված 86), սակայն այս իրավունքների իրացման պարտավորություն չի վերցնում: Այլ սոցիալական և տնտեսական իրավունքների, մասնավորապես՝ աշխատանքային պայմանների (հոդված 82), սոցիալական ապահովության (հոդված 83), արժանապատիվ գոյության և նվազագույն աշխատավարձի, ինչպես նաև առողջության պահպանության (հոդված 85) սահմանադրական պաշտպանվածության շեմը ևս իջեցվել է:

Փաստորեն Սահմանադրությամբ ձևավորվեց երրորդ գլուխը տնտեսական, սոցիալական և մշակութային ոլորտներում օրենսդրական երաշխիքները և պետության քաղաքականության հիմնական նպատակները վերտառությամբ, որը որպես օրենսդրական երաշխիքներ ներառեց աշխատանքային պայմանները, սոցիալական ապահովությունը, արժանապատիվ գոյությունը և նվազագույն աշխատավարձը, առողջության պահպանությունը: Արդյունքում Մարդու իրավունքների պաշտպանը և քաղաքացիները զրկվեցին հիմնական իրավունքների ցանկից



դուրս թողնված իրավունքների պաշտպանությամբ Սահմանադրական դատարան դիմելու հնարավորությունից:

Այս առումով հատկանշական է, որ 2020թ. Հայաստանի Հանրապետությունը վավերացրել է նաև ՄԱԿ-ի Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների մասին միջազգային դաշնագրի լրացուցիչ արձանագրությունը, որի համաձայն՝ յուրաքանչյուր ոք իր տնտեսական, սոցիալական և մշակութային բոլոր իրավունքների խախտման դեպքում ներպետական ատյաններն սպառելուց հետո կարող է դիմել ՄԱԿ-ի տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների կոմիտեին: Ստացվում է, որ Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիները կարող են դիմել Կոմիտե, սակայն այս իրավունքների խախտման փաստով չեն կարող դիմել Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրական դատարան:

Դուրս թողնված սոցիալ, տնտեսական, մշակութային իրավունքների նկատմամբ չեն տարածվում հիմնական իրավունքների սահմանափակման համար Սահմանադրությամբ նախատեսված համաչափության, որոշակիության, էության անխախտելիության սկզբունքները, ինչպես նաև կիրառելի չէ Սահմանադրության 81-րդ հոդվածը: Վերջինս սահմանում է, որ հիմնական իրավունքների և ազատությունների վերաբերյալ Սահմանադրությունում ամրագրված դրույթները մեկնաբանելիս հաշվի է առնվում ՀՀ վավերացրած՝ մարդու իրավունքների վերաբերյալ միջազգային պայմանագրերի հիման վրա գործող մարմինների պրակտիկան, ինչպես նաև ամրագրում է, որ հիմնական իրավունքների և ազատությունների սահմանափակումները չեն կարող գերազանցել ՀՀ միջազգային պայմանագրերով սահմանված սահմանափակումները:

2015թ. սահմանադրական փոփոխությունները, այսպիսով, հետընթաց էին սոցիալական, տնտեսական և մշակութային հիմնական իրավունքների սահմանադրական երաշխիքների ամրագրման տեսանկյունից: Հիմնական արդարացումը այս իրավունքները երկրորդական իրավունքների շարքին դասելիս ձևավորված հետևյալ թեզերն են¹⁹՝ այս իրավունքները ենթադրում են ոչ թե նեգատիվ (ձեռնպահ մնալ), այլ որոշակի քայլեր ձեռնարկելու (պոզիտիվ) պարտավորություն, դատավորն այն անձը չէ, ով պետք է որոշի այս իրավունքների իրացման բովանդակությունը և չպետք է միջամտի գործադիրի կողմից մշակվող քաղաքականության իրացմանը, այս իրավունքների բովանդակությունը «անորոշ է» և դժվար է ապահովել նրանց իրացումը դատարաններում: Նրանք արտահայտում են մտահոգություն առ այն, որ հոչակելով և չիրացնելով այս իրավունքները, նսեմացվում են առհասարակ հիմնական իրավունքների էությունը:

¹⁹ 2015 թ. ՀՀ Սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգ, էջ 39-42



Նշված պնդումները անընդունելի են, այլևս հաստատված է մարդու հիմնական իրավունքների անբաժանելիությունը, սոցիալ-տնտեսական իրավունքները որոշակի են առնվազն որոշակի մինիմումի ապահովման տեսանկյունից: Այս իրավունքները ստեղծում են պետության համար պոզիտիվ պարտավորություններ և ենթակա են դատական պաշտպանության²⁰: Դատարանները մի դեպքում սահմանում են, որ առկա է որոշակի մինիմում, որից իջնելը հակասահմանադրական է, մեկ այլ դեպքում ընդհուպ գնահատում են՝ որքան խելամիտ են ձեռնարկված քայլերը ապահովելու այս իրավունքների պրոգրեսիվ իրացումը (Հարավաֆրիկյան Հանրապետություն): Ինչպես ներպետական, այնպես էլ վերպետական փաստաթղթերը, ուղղակիորեն ամրագրում են նաև որոշակի որակական պահանջներ: 1989 թ. ի վեր Կոմիտեն իր Ընդհանուր մեկնաբանություններում հստակեցրել է դաշնագրում ամրագրված տնտեսական, սոցիալական և մշակութային մի շարք իրավունքների բնույթն ու ծավալը: Կոմիտեն մատնանշել է, որ «թեև դաշնագիրը պահանջում է պրոգրեսիվ իրականացում և ճանաչում առկա ռեսուրսներով պայմանավորված սահմանափակումները, այն նաև նախատեսում է մի շարք պարտականություններ, որոնք պետք է գործեն անմիջականորեն»²¹, դրանով իսկ հակափաստարկելով այն պնդմանը, թե այս իրավունքները իրենց բովանդակությամբ անորոշ են: Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների դասակարգումը որպես դատական կարգով վիճարկման ոչ ենթակա, կամայական է և էականորեն սահմանափակում է առավել խոցելի խմբերի իրավունքները պաշտպանելու՝ դատարանների կարողությունը: Այս իրավունքների իրացումը ոչ թե ենթադրում է նոր ռեսուրսներ ստեղծել, այլ վերաբերում է եղած միջոցները բաշխելուն,

²⁰ 1948 թ. Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիրը մեկ փաստաթղթի ներքո ամրագրել է ինչպես քաղաքական և քաղաքացիական իրավունքները, այնպես էլ սոցիալ-տնտեսական, մշակութային իրավունքները: Այս իրավունքների կարգավիճակի վերաբերյալ վեճերը հռչակագրի ընդունմամբ լուծվեցին հոգուտ մարդու հիմնական իրավունքների անբաժանելիության սկզբունքի: Այնուամենայնիվ, 1966 թվ-ին ընդունվեցին երկու դաշնագրերը (Քաղաքական և քաղաքացիական իրավունքների, ինչպես նաև Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների միջազգային դաշնագրերը), որոցով ամրագրվեց այս երկու խումբ իրավունքների պաշտոնական սահմանազատումը: Իրավունքների անբաժանելիության ճանաչման տեսանկյունից հատկանշական է Վիեննայում 1993 թվ-ին կայացած Մարդու իրավունքների համաշխարհային խորհրդածողովը: Ընդունված հռչակագիրն երկու էական ամրագրում արեց: Առաջինը՝ «մարդու իրավունքների համընդհանուր բնույթը հարցականի տակ չի կարող դրվել» և երկրորդ՝ «մարդու բոլոր իրավունքները համընդհանուր են, անբաժանելի, փոխկախյալ և փոխկապված» և «...պետությունների պարտականությունն է, անկախ նրանց քաղաքական, տնտեսական և մշակութային համակարգերից, խթանել և պաշտպանել մարդու բոլոր իրավունքները և հիմնարար ազատությունները» (Հռչակագրի, 1-ին, 5-րդ կետեր): Մարդու իրավունքների անբաժանելիության սկզբունքն իր արտացոլումը գտավ նաև 2000 թվ-ի դեկտեմբերի 7-ին Նիցայում հռչակված Եվրոմիության հիմնական իրավունքների խարտիայում, որը հրաժարվեց մարդու իրավունքները երկու խմբի բաժանելուց, շարադրելով վեց հիմնական գլուխներում՝ արժանապատվություն, ազատություններ (ազատության, անձնեռնմխելիության հետ մեկտեղ հռչակված են կրթության, աշխատանքի, բիզնես վարելու իրավունքները և այլն), հավասարություն, համերաշխություն, քաղաքացու իրավունքներ և արդարություն:

²¹ Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների կոմիտե, Ընդհանուր մեկնաբանություն թիվ 3, 1-ին կետ:



ստեղծելով պետության համար պարտավորություններ առնվազն ապահովել որոշակի մինիմում: Իրավունքների այս խումբն նպատակ ունի մարդուն ապահովել իր գոյութենական հիմնական կարիքները բավարարելու իրավունքով, ինչը թույլ կտա մարդուն արժանապատիվ կյանքով ապրել:

Ըստ այդմ՝ առաջարկվում է վերականգնել 2015թ. տեղի ունեցած փոփոխություններով մարդու իրավունքների իջեցված նշածողը, ինչպես նաև ներդնել իրավունքների պաշտպանության հավելյալ երաշխիքներ:

1. Սոցիալ-տնտեսական, մշակութային իրավունքների կարգավիճակի բարձրացումը

Առաջարկվում է բարձրացնել սոցիալ-տնտեսական, մշակութային իրավունքների կարգավիճակը, դրանք դիտարկել մարդու հիմնական իրավունքներին հավասար, կիրառել հիմնական իրավունքների պաշտպանության բոլոր վերը նշված երաշխիքները, մասնավորապես անմիջական գործողությունը, իրավունք վերապահել անձին և Մարդու իրավունքների պաշտպանին այս իրավունքների պաշտպանության նպատակով դիմել Սահմանադրական դատարան, ինչպես նաև Սահմանադրության 78-81-րդ հոդվածները այդ իրավունքների նկատմամբ դարձնել կիրառելի:

Ինչ վերաբերում է իրավունքների սահմանման բովանդակությանը, առաջարկվում է առաջնորդվել հետևյալ սկզբունքներով.

- Իբրև մարդու հիմնական իրավունքներ դիտարկել աշխատանքային պայմանների հետ կապված իրավունքները՝ առողջ, անվտանգ և արժանապատիվ աշխատանքային պայմանների, առավելագույն աշխատաժամանակի սահմանափակման, ամենօրյա և շաբաթական հանգստի, նվազագույն աշխատավարձի, ինչպես նաև ամենամյա վճարովի արձակուրդի իրավունքները:

- Առանձին իրավունքներ շարադրելիս, որոնք առաջացնում են պետության համար «միջոցի պարտավորություն» (ապահովել դրանց պրոգրեսիվ իրացումը առկա ռեսուրսների սահմաններում), ինչպիսիք են, ասենք, արժանապատիվ գոյության, մշակութային կյանքին մասնակցելու, սոցիալական ապահովության, բժշկական օգնության և սպասարկման իրավունքները, անհրաժեշտ է առաջնորդվել մինչև 2015 թ. Սահմանադրության փոփոխությունները առկա խմբագրությամբ գործող մոտեցմամբ: Սահմանադրական նախկին կարգավորումները հռչակում էին սոցիալական ապահովության իրավունքը, սակայն դրա ծավալը և ձևերը որոշվում էր օրենքով կամ սահմանում էին, որ յուրաքանչյուրն ունի օրենքով սահմանված եղանակներով բժշկական օգնություն եւ սպասարկում ստանալու իրավունք: Նման շարադրանքը և դատարանի պրակտիկան ենթադրում էր, որ պետությունը առնվազն պարտավոր է ապահովել որոշակի մինիմում, որպեսզի չխախտվի այս իրավունքների բուն էությունը:



- Ելնելով առկա առաջնայնություններից՝ առանձին իրավունքների պարագայում անհրաժեշտ է նաև դնել որոշակի որակական պահանջներ: Մասնավորապես, ծնելիությունը խրախուսելու նպատակով առաջարկվում է ամրագրել, որ բազմազավակ ընտանիքները ունեն հատուկ հոգաճության իրավունք, իսկ երեխաները ունեն այնպիսի խնամքի իրավունք, ինչը կապահովի նրանց բարեկեցությունը: Նման շարադրանքը սահմանում է ավելի բարձր շեմ, որը թվում է արդարացված առկա պայմաններում:

2. Վարչական մարմինների առջև իրավական պաշտպանության արդյունավետ միջոցների իրավունքը

2015 թվականի փոփոխություններով Սահմանադրության 50-րդ հոդվածով ամրագրված պատշաճ վարչարարության իրավունքի երաշխավորումը իր հերթին պահանջում է վարչական վարույթի և, մասնավորապես վարչական ակտերի բողոքարկման ընթացակարգերի կատարելագործում: Մինչև վարչական մարմնի գործողությունների, անգործության կամ ակտերի բողոքարկումը դատարան, վարչական կարգով դրանց վերանայումը շատ դեպքերում հնարավորություն է տալիս ունենալ ավելի արագ, արդյունավետ, կոնկրետ ոլորտում մասնագիտացված մարմնի կողմից վեճի քննարկում և լուծում, ինչն իր հերթին ծառայում է իրավունքի պաշտպանության արդյունավետությանը և ծախսերի և ժամանակի խնայողությանը: Այդպիսի բողոքարկման և վեճերի սպառման արդյունավետությունը հնարավոր է էլ ավելի բարձրացնել, երբ վարչական վերանայումը տեղի է ունենում կոնկրետ գործողությունն իրականացրած կամ անգործություն թույլ տված կամ ակտը ընդունած մարմնից իշխանական ենթակայության հարաբերություններից դուրս գտնվող մարմնի կողմից:

Վարչական բողոքարկման միասնական մարմնի ստեղծման գաղափարը առաջ էր քաշվել ՀՀ կառավարության դատական և իրավական բարեփոխումների 2019-2023 թվականների ռազմավարությամբ²²: Ընդ որում՝ նույն մոդելով առաջարկվել էր դիտարկել հնարավորությունը վարչական ակտը վարչական մարմնում պարտադիր բողոքարկելու օրենքով սահմանված կանոններ նախատեսելու ուղղությամբ, ինչը կնվազեցներ վարչական դատարանի ծանրաբեռնվածությունը և կապահովեր վարչական բողոքարկման մասնագիտացված կառուցակարգի ստեղծմանը:

Այդ կապակցությամբ 23.10.2019թ. ընդունվեցին Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ օրենսգրքի փոփոխություններ²³ (ՀՕ-206-Ն), որոնցով մի շարք իրավախախտումների համար, հիմնականում ճանապարհատրանսպորտային ոլորտի,

²² ՀՀ կառավարության 10 հոկտեմբերի 2019 թվականի N 1441-Լ որոշում՝ Հայաստանի Հանրապետության դատական ել իրավական բարեփոխումների 2019-2023 թվականների ռազմավարությունը ել դրանից բխող գործողությունների ծրագրերը հաստատելու մասին, հավելված 1.

<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=135487>

²³ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=136372>



արձանագրված վարչական ակտերի բողոքարկումը դատարան նախատեսվեց միայն վարչական կարգով բողոքարկումը սպառելուց հետո:

ՀՀ Սահմանադրական դատարանը 31.05.2022թ. թիվ ՍԴՈ-1654 որոշմամբ²⁴ քննարկելով նշված կարգավորման սահմանադրականության հարցը նշել է, որ վեճի առարկա իրավակարգավորումներում օրենսդիրը, նախնական նշանակություն հաղորդելով վարչական ակտի բողոքարկման հատկապես արտադատական կարգին, ամենևին էլ չի բացառել դատական պաշտպանության իրավունքը, այլ վերջինիս իրացման համար սահմանել է որոշակի նախապայման, ինչը միտված չէ այդ իրավունքի արգելափակմանը: Հետևաբար՝ ինքնին հիշյալ իրավակարգավորումը միտված է, նախ, հաստատելու ողջամիտ հարաբերակցություն՝ վարչական ակտի ընդունմամբ պայմանավորված իրավունքի պաշտպանությունն արտադատական (վարչական) և դատական կարգով իրացնելու երկու իրավական ընթացակարգերի (եղանակների) միջև, ընդ որում՝ վարչական ակտի արտադատական բողոքարկման շրջանակներում ապահովելով հանրային իշխանության իրավասու մարմինների առավել ընդգրկվածություն և պատասխանատվության բարձրացում, ինչպես նաև արդարադատությանն օբյեկտիվորեն տրամադրվող ժամանակի և ռեսուրսների խնայողություն, ինչը համահունչ է նաև Սահմանադրության 75-րդ հոդվածի պահանջներին: Այսինքն՝ Սահմանադրական դատարանը, քննարկելով սահմանված պարտադիր արտադատական բողոքարկման կարգի սահմանադրականությունը, արձանագրել է, որ ինքնին այդ կարգը, եթե համապատասխանում է համաչափության սկզբունքի չափանիշներին չի հանգեցնում հիմնական իրավունքի խախտման:

Այս առումով ուշագրավ է, որ նաև այսպիսի օրինակներ առկա են միջազգային պրակտիկայում: Մասնավորապես՝ Ավստրալիայում գործում է Վարչական բողոքարկման տրիբունալը (AAT), որը իրականացնում է օրենքների համաձայն ընդունված վարչական ակտերի վերաբերյալ բողոքարկումների ըստ էության քննություն²⁵: Այս մարմինն իրավասու է վերանայելու Ավստրալիայի կառավարության, նախարարների, գերատեսչությունների և գործակալությունների կողմից ընդունված որոշումները և, սահմանափակ հանգամանքներում, ոչ կառավարական մարմինների կողմից ընդունված որոշումները: Այս մարմինն ունի որոշումների ըստ էության վերանայման իրավունք, որի արդյունքներով կայացնում է որոշումը հաստատելու, փոփոխելու, չեղյալ համարել և նոր որոշմամբ փոխարինելու, կամ որոշումը վերանայման համար այն կայացրած մարմնին փոխանցելու մասին որոշում: Այս մարմինն իրավասու է վերանայել որոշումը միայն այն դեպքում, եթե դա օրենքով ուղղակի նախատեսված է: Ավելի քան 400 տեսակի ակտերի համար օրենսդրական նախատեսված է այս վերանայումը²⁶:

²⁴ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=163595>

²⁵ Administrative Appeals Tribunal Act 1975. <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A01401>

²⁶ <https://www.aat.gov.au/about-the-aat>



Վարչական բողոքարկումը զարգացած է Դանիայում, որտեղ գործում են մի շարք բողոքարկման խորհուրդներ՝ ա) Ոստիկանության դեմ ուղղված բողոքների անկախ մարմին²⁷, բ) Դանիայի բողոքարկման խորհուրդների պալատը²⁸, որը իրականացնում է 18 բողոքարկման խորհուրդների գործունեության վերանայում այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են էներգետիկան, շրջակա միջավայրը, պետական գնումները, հեռահաղորդակցությունը, տրանսպորտը, առողջապահությունը և այլն, գ) Դանիայի բողոքարկման խորհուրդը²⁹, որը հիմնականում քննում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների դեմ ուղղված բողոքները, և այլն: Այսպիսի մարմինների գործունեության արդյունքում Դանիայում գործերի մեծ մասի քննությունը և լուծումը իրականացվում է բողոքարկման խորհուրդներում և փոքր մասն է փոխանցվում դատարան:

Ներկայիս սահմանադրական կարգավորումները, որոնք տալիս են պետական մարմինների հստակ շրջանակը, սահմանում են իշխանության հիմնական թևերի մեջ մտնող մարմինների հարաբերակցության հիմնական ձևերը, գործադիր իշխանության մեջ ներառվող մարմինների ենթակայության համակարգը, անկախ և ինքնավար մարմինների հիմնական գործառույթները: Ստացվում է, որ անհնարին է ստեղծել այսպիսի մարմին, որը կարող է չլինել անմիջապես վերադաս կամ ստորադաս կոնկրետ վարչական մարմնի, և քննել տարբեր վարչական մարմինների գործողությունների, անգործության կամ ակտերի վերաբերյալ վեճերը մինչև դատարան ներկայացվելը:

Հետևաբար, առաջարկվում է այսպիսի կառուցակարգի ստեղծման հնարավորությունը նախատեսել Սահմանադրությամբ: Ընդ որում՝ գործող կառուցակարգերի շրջանակներում կարող է այդ մարմնի կարգավիճակը լինել ինչպես ինքնավար մարմնի կարգավիճակով, քանի որ ստորև առաջարկվում է ինքնավար մարմնի կարգավորումների և դերի վերանայում, այնպես էլ գործադիր իշխանության կազմում, սակայն բողոքների քննության տեսանկյունից գործադիր իշխանության հայտնի մարմինների հետ ստորադասության հարաբերությունների մեջ չգտնվող, այլ միայն կառավարչական իրավահարաբերությունների տեսանկյունից:

Նման փորձ արդեն իսկ առկա է մեր օրենսդրությամբ: Մասնավորապես՝ «Կառավարչական իրավահարաբերությունների կարգավորման մասին» օրենքում 17.02.2020թ. թիվ ՀՕ-4-Ն օրենքով³⁰ տեղի ունեցած փոփոխությունների արդյունքում արձանագրվեց, որ վարչապետը կառավարությանը ենթակա պետական մարմինների, իրեն ենթակա պետական մարմինների ղեկավարների, մարզպետների վերադասն է կառավարչական իրավահարաբերություններում, ինչը ենթադրում է, որ վարչապետը չի քննում այդ մարմինների կայացրած ակտերի դեմ բերված բողոքները վերադասության կարգով:

²⁷ <https://politiklagemyndigheden.dk/english/>

²⁸ <https://naevneneshus.dk/>

²⁹ <https://ast.dk/for-borgere-med-en-klagesag/din-sag-i-ankestyrelsen>

³⁰ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=138723>



Ամփոփելով՝ առաջարկվում է նախատեսել սահմանադրական կարգավորումներ վարչական մարմինների վարչարարության արդյունքում գործողությունների, անգործության, ընդունված ակտերի բողոքարկման հնարավորություն այնպիսի մարմնի կամ մարմինների կողմից, որը չի լինի այդ վարչարարությունն իրականացրած մարմնի հետ ենթակայության հարաբերություններում, այլ կունենա անկախության և ինքնավարության բավարար մակարդակ, ինչը կնպաստի այդպիսի բողոքարկման արդյունավետությանը և իրավունքների պաշտպանության հասանելիության բարձրացմանը:

3. Մարդու իրավունքներին առնչվող սխալ եզրույթաբանության վերանայումը

Առաջարկվում է կատարել եզրույթաբանական փոփոխություններ՝ «երեխայի շահ», «երեխայի կենսական շահ» եզրույթները փոխարինելով «երեխայի լավագույն շահ» միջազգայնորեն ընդունված ձևակերպմամբ:

Բացի այդ, Սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգը պետք է հիմնված լինի մարդկային բազմազանության հանդեպ հարգանքի և հաշմանդամության՝ մարդու իրավունքների մոդելի վրա և Սահմանադրության հայեցակարգային մոտեցումները պետք է բացառեն այնպիսի դրույթներ, ինչպիսիք են «հաշմանդամության կանխարգելումը, բուժումը»: Առաջարկվում է նաև 27-րդ հոդվածում «հոգեկան խանգարում ունեցող անձ» եզրույթը փոխարինել «հոգեկան առողջության խնդիր ունեցող անձ» եզրույթով, «հարբեցողը» և «թմրամոլը» համապատասխանաբար՝ «ալկոհոլից/թմրանյութերից կախվածություն ունեցող անձ» եզրույթով, իսկ 86-րդ հոդվածում՝ «հաշմանդամ» եզրույթը «հաշմանդամություն ունեցող անձ» եզրույթով:

4. Բնապահպանական օրակարգը

Սահմանադրության 2015 թ. փոփոխություններից հետո մարդու՝ իր առողջությանը և բարեկեցությանը նպաստող շրջակա միջավայրում ապրելու իրավունքը այլևս նախատեսված չէ իբրև մարդու հիմնական իրավունք: Սահմանադրության՝ «Պետության քաղաքականության հիմնական նպատակներ» վերտառությամբ 86-րդ հոդվածը անդրադառնում է միայն տնտեսական, սոցիալական, մշակութային ոլորտներում պետության քաղաքականության հիմնական նպատակներին:

Հաշվի առնելով, որ Կառավարության տարեկան զեկույցը անդրադառնում է Սահմանադրության 86-րդ հոդվածով սահմանված նպատակների իրագործմանը, (որտեղ բացակայում է բնապահպանությունը), Կառավարությունը պարտավոր չէ անդրադառնալ իր զեկույցում շրջակա միջավայրի պահպանության ոլորտին: Ավելին, եթե նախկինում «պետությունը ապահովում էր», ապա հիմա միայն «խթանում է շրջակա միջավայրի պահպանությունը» կամ նախկինում «յուրաքանչյուր ոք պարտավոր էր անձամբ և այլոց հետ



համատեղ պահպանել և բարելավել շրջակա միջավայրը», ապա հիմա միայն «հոգ տանել շրջակա միջավայրի պահպանության մասին»:

Թեև 2015 թ. փոփոխությամբ սահմանվեց համագործակցության սկզբունքը (յուրաքանչյուրի պարտավորությունը հոգ տանել շրջակա միջավայրի պահպանությանը), հղում արվեց կայուն զարգացման և ապագա սերունդների առջև պատասխանատվությանը, սակայն դրանք կիսատ կարգավորումներ են: Սահմանադրությունը ոչինչ չասեց այս ինստիտուտների հետ ուղղակիորեն կապված բնապահպանական պատասխանատվության և նախազգուշական սկզբունքի մասին, ինչը բացառում է, ըստ էության, բնապահպանական պատասխանատվության զարգացման հեռանկարները ՀՀ-ում: Բնապահպանական պատասխանատվության դեպքում սուբյեկտը պատասխանատու է ոչ թե անձի առջև նրա իրավունքը խախտելու համար, այլ շրջակա միջավայրին պատճառված վնասի համար. էկոհամակարգերը ունեն իրենց սեփական «հաշվեկշռային արժեքը»:

Վերջին տասնամյակների մեծ թվով սահմանադրական փոփոխություններ նախաձեռնվել են բնապահպանական օրակարգով կամ առնվազն այլ հարցերի հետ միաժամանակ ունեցել նման օրակարգ³¹:

ՀՀ պարագայում իրավիճակն այլ էր: 2015 թ. տեղի ունեցավ հետքայլ. ոչ միայն չներմուծվեց բնապահպանական օրակարգը, այլև եղած դրույթները դուրս եկան Սահմանադրությունից:

Հերևաբար, առաջարկվում է Սահմանադրությամբ ամրագրել հետևյալը.

- Իբրև հիմնական իրավունք, ամրագրել մարդու՝ իր առողջությանը և բարեկեցությանը նպաստող շրջակա միջավայրում ապրելու իրավունքը³²: Ընդ որում, մարդու այս հիմնարար իրավունքի վերաբերյալ մինչ այդ բանաձև էր ընդունել ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհուրդը 2021 հոկտեմբերի 8-ին³³, և ՀՀ-ն կողմ է քվեարկել երկու բանաձևին էլ: ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների խորհրդի բանաձևում հստակ ամրագրվում է, որ կայուն զարգացումը իր երեք ուղղություններով (սոցիալական, տնտեսական և բնապահպանական), ինչպես նաև շրջակա միջավայրի, ներառյալ էկոհամակարգի պահպանությունը, նպաստում են մարդու բերեկեցությանը և իր իրավունքների իրացմանը, մասնավորապես կյանքի, ֆիզիկական և հոգեկան առողջության, կյանքի բավարար ստանդարտների, բավարար սննդի, բնակարանի,

³¹ Իտալիա, Չիլի և այլն: Ֆրանսիայում ընդունվեց բնապահպանական խարտիան, որը հանդիսանում է սահմանադրական բլոկի մաս)

³² ՄԱԿ-ի գլխավոր վեհաժողովը 2022թ. հուլիսի 28-ին ընդունեց պատմական բանաձև, համաձայն որի՝ մաքուր, առողջ և կայուն շրջակա միջավայր ունենալու իրավունքը ճանաչվեց իբրև մարդու համընդհանուր իրավունք <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482>, <https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=en>

³³ <https://news.un.org/en/story/2021/10/1103082>



անվտանգ սպառման համար խմելու ջրի, ինչպես նաև մշակութային կյանքին մասնակցելու իրավունքի համար, ինչպես ներկա, այնպես էլ ապագա սերունդների համար:

- Հաշվի առնելով, որ ՀՀ-ում ավելի քան հինգ հարյուր բնակավայր չունի կենտրոնացված ջրամատակարարում, իրականացված հետազոտությունները ցույց են տալիս, որ քաղաքացիների ջանքերով ունեցած ջրերը շատ անգամ անվտանգ չեն, առաջարկվում է իբրև մարդու հիմնական իրավունք սահմանել նաև սպառման համար մաքուր և անվտանգ խմելու ջրի իրավունքը³⁴: Պետությունը հետզհետե պետք է ձեռնարկի բոլոր հնարավոր խելամիտ քայլերը իր միջոցների սահմաններում ապահովելու ՀՀ-ում կենտրոնական ջրամատակարարումով կամ առնվազն այլ եղանակներով մաքուր, սպառման համար անվտանգ խմելու ջրով:

- Փոփոխության ենթարկել և զարգացնել գործող Սահմանադրության մեջ առկա դրույթն առ այն, որ յուրաքանչյուր ոք պարտավոր է հոգ տանել շրջակա միջավայրի պահպանության մասին: Առաջարկվում է, «հոգ տանել» եզրույթի փոխարեն կիրառել ավելի պարտավորեցնող դրույթ, և սահմանել, որ «յուրաքանչյուրը պարտավոր է մասնակցել շրջակա միջավայրի պահպանությանը և բարելավմանը, ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով պարտավոր է կանխել իր գործունեության արդյունքում շրջակա միջավայրին վնասի պատճառումը, առնվազն՝ սահմանափակել դրա բացասական հետևանքները:» (Ֆրանսիայի բնապահպանական խարտիայի օրինակով):

- Ներմուծել բնապահպանական պատասխանատվության հիմքերը, մասնավորապես ամրագրել, որ ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով յուրաքանչյուր ոք պարտավոր է հատուցել շրջակա միջավայրին պատճառված վնասը:

- Ամրագրել Օրհուսի կոնվենցիայով սահմանված՝ տեղեկատվության հասանելիության, որոշումների ընդունմանը մասնակցության, արդարադատության մատչելիության իրավունքները:

- Ամրագրել, որ գիտությունը և նորարարությունը պետք է նպաստեն շրջակա միջավայրի պահպանությանը և զարգացմանը:

³⁴ ՄԱԿ-ի գլխավոր վեհաժողովի 2010 թ. հուլիսի 28-ի 64/292 բանաձևով ճանաչվել է սպառման համար մաքուր և անվտանգ խմելու ջրի և սանիտարական պայմանների իրավունքը իբրև կյանքի և մյուս իրավունքների իրացման հիմք: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>



III. ԴԱՏԱԿԱՆ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

Սահմանադրական կարգավորումների վերլուծությունը, ինչպես նաև միջազգային կազմակերպությունների զեկույցների և կարծիքների ուսումնասիրությունը թույլ են տալիս առաջարկել դատական իշխանության անկախության և արդարադատության արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված սահմանադրական երաշխիքների անհրաժեշտությունը:

1. Բարձրագույն դատական խորհրդի կարգավիճակը և լիազորությունները

Սահմանադրության 2015 թվականի փոփոխությունների արդյունքում հստակ նախատեսվեցին Բարձրագույն դատական խորհրդի կարգավիճակին վերաբերող դրույթները:

Այսպես, Սահմանադրության 173-րդ հոդվածի համաձայն՝ Բարձրագույն դատական խորհուրդն անկախ պետական մարմին է, որը երաշխավորում է դատարանների և դատավորների անկախությունը:

Վերոգրյալ նորմից բխում է, որ Բարձրագույն դատական խորհրդի առաքելությունն է երաշխավորել դատարանների և դատավորների անկախությունը: Այդուհանդերձ, եթե հատկապես վերլուծում ենք Բարձրագույն դատական խորհրդի փաստացի կարգավիճակը, օրենքով նախատեսված լիազորությունների շրջանակը, ապա կարող ենք փաստել, որ միայն դատական իշխանության և դատավորների անկախության երաշխավորման գործառնությունը ամրագրումը չի արտահայտում Բարձրագույն դատական խորհրդի իրական և ցանկալի կարգավիճակը: Ավելին, Սահմանադրության 175-րդ հոդվածով Բարձրագույն դատական խորհրդին վերապահված մի շարք լիազորություններ ևս չեն ընդգրկվում դատարանների և դատավորների անկախության երաշխավորման նպատակի շրջանակներում:

Բացի այդ, Եվրոպական դատավորների խորհրդակցական խորհրդի (ԵԴԽԽ) թիվ 10 եզրակացության³⁵ (2007թ.) 2-րդ գլխի ուսումնասիրությունը ևս ցույց է տալիս, որ թեև Բարձրագույն դատական խորհրդի հիմնական առաքելությունն է երաշխավորել դատական իշխանության անկախությունը և իրավունքի գերակայությունը, այն պետք է նաև՝

✓ երաշխավորի արդարադատության արդյունավետությունը և որակը՝ աջակցելով «Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների մասին» Եվրոպական կոնվենցիայի 6-րդ հոդվածի լրիվ իրացմանը,

✓ ամրապնդի դատական համակարգի նկատմամբ հասարակության վստահությունը,

³⁵ <https://rm.coe.int/168074779b>:



✓ գնահատի դատական համակարգի գործունեությունը և կիրառի համապատասխան միջոցներ,

✓ ունենա դատական համակարգի վարչական կառավարման այլ լծակներ:

Հատկանշական է, որ շատ երկրներ, ինչպես օրինակ, Բելգիան³⁶, Բուլղարիան³⁷, Ֆրանսիան³⁸ և այլն, Սահմանադրությամբ ամրագրելով Բարձրագույն դատական խորհրդի լիազորությունները, չեն նախատեսել այս մարմնի կարգավիճակը կամ գործունեության նպատակները:

Ըստ այդմ՝ Բարձրագույն դատական խորհրդի դերի և կարգավիճակի վերանայման շրջանակներում *առաջարկվում է ընդլայնել զուտ միայն դատարանների և դատավորների անկախությունը ապահովելու գործառույթից բխող նրա կարգավիճակը՝ երաշխավորելով, որ Բարձրագույն դատական խորհրդը սահմանադրական մակարդակով ստանձնի դատական համակարգի, դատական իշխանության գործունեության առաջնորդման, գործառույթային համակարգման և պատշաճ գործունեության ապահովման և երաշխավորման դերը:*

2. Դատավորին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու հետ կապված որոշումների բողոքարկումը

Անդրադառնալով Բարձրագույն դատական խորհրդի լիազորություններին, հարկ է նշել, որ դատավորին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու և նրա լիազորությունները դադարեցնելու լիազորության իրականացումը ենթադրում է կայացված որոշման վերանայում միայն նոր կամ նոր երևան եկած հանգամանքի ուժով: Միայն վերջերս Դատական օրենսգրքում կատարվեցին փոփոխություններ, որով նախատեսվեց հենց Բարձրագույն դատական խորհրդի ներսում իր կայացրած ակտերի վերանայում բողոքարկման հիման վրա, ինչը, սակայն, դեռ ուժի մեջ չի մտել:

Այսպիսով, ներկայումս նախատեսված ընթացակարգը չի նախատեսում դատավորին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու վերաբերյալ որոշման բողոքարկման հնարավորություն, ինչն անձի, ըստ էության արդար դատաքննության և արդարադատության մատչելիության իրավունքի, իր դեմ կայացված ակտի բողոքարկման իրավունքի խախտում է:

³⁶ https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf

³⁷ <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/bg/bg033en.pdf>

³⁸ http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/france/franolde.htm



Ուստի, ինչպես բխում է միջազգային չափանիշներից և Վենետիկի հանձնաժողովի եզրակացությունից, դատավորը պետք է ունենա արդյունավետ բողոքարկման կառուցակարգ իրեն կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու վարույթում³⁹:

Հատկանշական է, որ դատավորին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու որոշման վերանայման հնարավորության նախատեսումը շեշտադրվել է նաև մի շարք այլ միջազգային փաստաթղթերում:

Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեի 2010(12) հանձնարարականի 69-րդ կետի համաձայն՝ դատավորին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու հարցը պետք է քննարկի անկախ մարմինը՝ արդար դատաքննության բոլոր պահանջների պահպանմամբ, և դատավորին պետք է հնարավորություն տրվի բողոքարկելու այդ մարմնի որոշումը և իր նկատմամբ կիրառված սանկցիաները:

Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանը *Olujic v. Croatia* գործով կայացրած որոշմամբ նշել է, որ «Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին» եվրոպական կոնվենցիան կիրառելի է նաև դատավորներին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու վարույթների նկատմամբ, ինչը ենթադրում է նաև իր նկատմամբ կայացված որոշումները բողոքարկելու հնարավորություն:⁴⁰

Վենետիկի հանձնաժողովի՝ «Դատավորների նշանակումների մասին» զեկույցի համաձայն՝ պետք է հասանելի լինի անկախ դատարանում կարգապահական միջոցները բողոքարկելու հնարավորություն:⁴¹ Վենետիկի հանձնաժողովը Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության փոփոխությունների նախագծի վերաբերյալ տված No. 757/2014 եզրակացությունում նշել է, որ Դատական խորհրդի կողմից կայացված պաշտոնանկությունների մասին որոշման բողոքարկումը պետք է հնարավոր լինի լինի դատարանում:⁴²

Դատական օրենսգրքի նախագծի վերաբերյալ 2017 թվականի կարծիքում Վենետիկի հանձնաժողովը նշել է, որ դատական օրենսգրքի նախագիծը չի նախատեսում ԲԴԽ-ի կարգապահական վարույթներով որոշումները բողոքարկելու իրավունք: Դատավորին հասանելի միակ իրավական պաշտպանության միջոցը կարգապահական տույժ նշանակելու մասին նորմատիվ իրավական ակտի սահմանադրականությունը քննելու հարցով Սահմանադրական դատարան սահմանադրական բողոք ներկայացնելն է, որը չի կարող դիտարկվել որպես վերաքննիչ վերանայում, քանի որ շատ դեպքերում

³⁹ Recommendation CM/Rec(2010)12, կետ 69, The Venice Commission, Opinion On The Draft Judicial Code of Armenia, 09.10.2017, Strasbourg, կետեր 143-450:

⁴⁰ [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-91144"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":["001-91144"])

⁴¹ CDL-AD(2007)028-e, Judicial Appointments - Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), 25; Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, 110.

⁴² CDL-AD(2015)037, First Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (Chapters 1 to 7 and 10) of the Republic of Armenia, 153. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)037-e)



«սահմանադրականության» խնդիր չի առաջանում, և, այնուամենայնիվ, կարգապահական պատասխանատվության միջոցները կարող են անարդար կիրառվել: Այսպիսով, Վենետիկի հանձնաժողովը եզրահանգել է, որ դատավորի Սահմանադրական բողոքը չի կարող որակվել որպես կարգապահական տույժի նկատմամբ ներկայացված պատշաճ բողոք: Վենետիկի հանձնաժողովը շեշտել է, որ բողոքարկման համակարգի բացակայությունը մտահոգիչ է: ⁴³

Դատավորների պաշտոնանկության ընթացակարգերի շրջանակներում ընդունվող որոշումների՝ անկախ վերանայման ենթակա լինելը շեշտադրվել է նաև «Դատական իշխանության անկախության մասին» ՄԱԿ-ի սկզբունքների 20-րդ կետով:⁴⁴ «Դատավորների նկատմամբ կարգապահական վարույթի միջազգային ստանդարտները և պատշաճ պրակտիկայի մասին» ԵԱՀԿ ԺՀՄԻԳ-ի նշումներով ևս ընդգծվել է, որ կարգապահական ընթացակարգերը պետք է նախատեսեն առաջին ատյանի կարգապահական մարմնի (լինի դա իշխանություն, տրիբունալ կամ դատարան) կայացրած որոշումը դատարանում բողոքարկելու հնարավորությունը: Շատ երկրներում նման բողոքարկումները կարող է ներկայացվել վերադաս դատարան կամ բարձրագույն դատարան:⁴⁵ Ինչպես օրինակ Ալբանիայի Դատական իշխանության կազմակերպչական կառուցվածքի ստեղծման մասին օրենքի համաձայն՝ Արդարադատության բարձրագույն խորհուրդը դատավորների նկատմամբ կիրառում է կարգապահական միջոցներ,⁴⁶ ներառյալ պաշտոնից հեռացում կարգապահական միջոցը:⁴⁷ Օրենքը նախատեսում է, որ Սահմանադրությամբ նախատեսված պատճառներից մեկով պաշտոնից ազատվելիս դատավորն իրավունք ունի բողոք ներկայացնել Բարձրագույն դատարան⁴⁸:

Վրաստանում Գերագույն դատարանի կարգապահական գործերի պալատը (կազմված 3 անդամից, որի կազմը հաստատվում է Գերագույն դատարանի պլենումի կողմից երեք տարի ժամկետով)⁴⁹ վերանայում է Վրաստանի ընդհանուր դատարանների դատավորների կարգապահական կոլեգիայի որոշումների դեմ բերված բողոքները:⁵⁰

Այս առնչությամբ Սահմանադրական դատարանի 2019 թվականի նոյեմբերի 15-ի ՍԴՈ-1488 որոշմամբ նշել է. «(...) գործող սահմանադրաիրավական կարգավորումների

⁴³ CDL-AD(2017)019-e, Armenia - Opinion on the Draft Judicial Code, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)019-e).

⁴⁴ the UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary (endorsed by the UN General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985).

⁴⁵ OSCE/ODIHR Note on International Standards and Good Practices of Disciplinary Proceedings against Judges, էջ 19, <https://www.osce.org/odihr/410387>.

⁴⁶ 'Albanian Law for the Organization of Justice' art 43 <<http://pbosnia.kentlaw.edu/resources/legal/albania/organization.htm>> accessed 25 November 2023.

⁴⁷ ibid 42.

⁴⁸ ibid 46.

⁴⁹ Georgia: Article 19 para 1 of the Organic Law of Georgia on Common Courts. <https://matsne.gov.ge/en/document/download/90676/13/en/pdf>

⁵⁰ Georgia: Article 19 para 6 of the Organic Law of Georgia on Common Courts. <https://matsne.gov.ge/en/document/download/90676/13/en/pdf>



համատեքստում բացակայում է Հայաստանի Հանրապետությունում գործող դատարաններից որևէ մեկում [եռաստիճան դատական համակարգի մասով] դատավորին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու հարցի մասին Բարձրագույն դատական խորհրդի որոշումների բողոքարկման իրավական հնարավորություն, քանի որ դա կհակասի Բարձրագույն դատական խորհրդի՝ որպես անկախ սահմանադրական մարմնի կարգավիճակին: Բացի դրանից, տվյալ որոշումների վերանայումը, դրանով իսկ դատավորին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու հարցի լուծումը դուրս է Հայաստանի Հանրապետությունում դատարանների սահմանադրական գործառույթների շրջանակներից»:

Ամփոփելով՝ վերը նշվածը ակնհայտ է, որ միջազգային լավագույն ստանդարտները պահանջում են դատավորին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու որոշման ըստ էության բողոքարկման հնարավորություն՝ դատարանի կողմից: Ակնհայտ է նաև, որ առկա են սահմանադրական արգելքներ այդ կապակցությամբ եռաստիճան դատական համակարգին կամ Սահմանադրական դատարանին դա պատվիրակելու, ինչը նաև հաստատել է ՀՀ Սահմանադրական դատարանը:

Հիմք ընդունելով վերոգրյալը՝ առաջարկվում է դիտարկել Սահմանադրության մակարդակում դատավորներին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու որոշումների վերանայման կարգի սահմանման երկու մոդել: Մասնավորապես.

- դատավորին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու հետ կապված որոշումների դեմ բերված բողոքների քննությունը վերապահել Սահմանադրական դատարանին կամ

- դատավորին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու հետ կապված որոշումների դեմ բերված բողոքների քննարկումը վերապահել հենց Բարձրագույն դատական խորհրդին և սահմանել, որ վերանայման անհրաժեշտության դեպքում Բարձրագույն դատական խորհրդի կազմում ձևավորվում է *ad hoc* կազմ, որը չի ներառի առաջին անգամ հարցը քննած անդամներին: Տվյալ պարագայում պետք է ներդրվի հարցի քննության դեպքում բաշխման պատահական համակարգ, և կարգապահական պատասխանատվության հարցը առաջին անգամ քննարկվի Բարձրագույն դատական խորհրդի փոքր կազմով, իսկ վերանայման դեպքում՝ վերանայող *ad hoc* կազմի կողմից, որը կլինի առավել ընդգրկուն: Ընդ որում, երկու դեպքում էլ անհրաժեշտ կլինի պահպանել հավասարակշռությունը դատավոր և ոչ դատավոր անդամների թվի առումով: *Նշված լուծման դեպքում կարելի է դիտարկել նաև Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամների թվի ավելացման հնարավորությունը:*

3. Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամների առաջխաղացումը

Վերջին տարիների փորձը ցույց տվեց, որ Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամները մի մասը՝ ինչպես դատավոր, այնպես էլ ոչ դատավոր անդամներ, ներգրավվեցին դատական



բարձր ատյաններում իրենց պաշտոնավարման ընթացքում: Դատավոր անդամները ունեցան առաջխաղացում և շարունակեցին պաշտոնավարել Բարձրագույն դատական խորհրդում, իսկ գիտնական-անդամները ներգրավվեցին դատական բարձր ատյաններում՝ ժամկետից շուտ դադարեցնելով իրենց անդամությունը ԲԴԽ-ում:

Այս արակտիկան կանխելու նպատակով *առաջարկվում է սահմանել կարգավորումներ առ այն, որ Բարձրագույն դատական խորհրդի դատավոր անդամները իրենց պաշտոնավարման ընթացքում չեն կարող ունենալ առաջխաղացում, իսկ գիտնական-անդամները՝ ներգրավվել դատական համակարգում իրենց՝ որպես Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամի լիազորությունների դադարեցումից հետո երկու փարվա ընթացքում:*

4. Դատավորներին և Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամների ներկայացվող առանձնահատուկ պահանջները

Սահմանադրության 165-րդ հոդվածով նախատեսված են դատավորների թեկնածուներին, իսկ 174-րդ հոդվածում՝ Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամներին ներկայացվող պահանջները: Արդյունքում, դատական իշխանության տարբեր մարմիններում նշանակվելու համար Սահմանադրությամբ դատավորների և Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամների թեկնածուների համար սահմանվել են տարիքային, մասնագիտական, աշխատանքային և այլ պահանջներ:

Սահմանադրությամբ նախատեսված է, որ դատավորների թեկնածուներին կարող են լրացուցիչ պահանջներ առաջադրվել օրենքներով, իսկ Բարձրագույն դատական խորհրդի դեպքում՝ դրա կազմավորման մանրամասները կարող են սահմանվել Դատական օրենսգրքով: Այդուհանդերձ, նման սահմանադրական կարգավորումները, սահմանելով դատավորների և Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամների թեկնածուների հստակ պահանջներ, սահմանափակում են այդ մարմիններում ընդգրկվող մասնագետների շրջանակը և օրենսդրի՝ այդ թեկնածուների համար պահանջներ սահմանելու հնարավորությունը:

Այսպես, օրինակ, տարիքային ցենզը սահմանված է Սահմանադրական դատարանի և Վճռաբեկ դատարանի դատավորների համար, իսկ Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամների համար, թեև սահմանված չէ տարիքային ցենզ, աշխատանքային փորձառության պահանջն, ինքնին ենթադրում է առնվազն 35 տարին լրացած լինելու պահանջ: Միաժամանակ, 23.05.2020 թվականին Դատական օրենսգրքում կատարված փոփոխությունների հետևանքով առաջին ատյանի դատավորի համար նախատեսված 28 տարին լրացած լինելու պահանջը փոխարինվեց 25 տարին լրացած լինելու պահանջով: Ստացվում է, որ վերոնշյալ դատարանների և Բարձրագույն դատական խորհրդի դեպքում, օրենսդիրը նույնիսկ ամենասուղ անհրաժեշտությամբ պայմանավորված չի կարող շրջանցել



սահմանադրական կարգավորումները և սահմանել տարիքային կամ աշխատանքային փորձառության այլ պահանջներ, ինչը թույլ չի տալիս առաջին ատյանում երիտասարդ մասնագետների ներգրավվմանը զուգահեռ, համապատասխանաբար ապահովել առավել երիտասարդ մասնագետների մուտքը նշված մարմիններ:

Հատկանշական է, որ Դատավորներին ներկայացվող պահանջների վերաբերյալ միջազգային չափանիշների՝ ՄԱԿ-ի Դատական մարմինների անկախության հիմնարար սկզբունքների (1985) 10-րդ կետի⁵¹, Եվրոպական դատավորների խորհրդակցական խորհրդի՝ (այսուհետ՝ ԵԴԽԽ) թիվ 10 եզրակացության (2007թ.)⁵², Դատավորների միջազգային միության Դատավորների համընդհանուր խարտիայի⁵³ ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ միջազգային չափանիշները, թեև ամրագրել են դատավորներին ներկայացվող որոշակի պահանջներ, սակայն այդ պահանջները Սահմանադրությամբ ամրագրելու կանոններ առկա չեն: Հետևաբար, դատավորների թեկնածուներին ներկայացվող պահանջները Սահմանադրությամբ կամ օրենքով կարգավորելու հարցը վերապահվել է պետության հայեցողությանը: Այլ երկրներում էլ (Գերմանիա, Ավստրիա, Էստոնիա, Շվեդիա, Լիտվա և այլն) Սահմանադրություններով ամրագրված չեն դատավորին ներկայացվող պահանջները և այդպիսի պահանջների ամրագրումը վերապահված է օրենքներին:

Հարկ է հատուկ քննարկել դատավորին ներկայացվող տարիքային ցենզի հարցը: Այսպես, դատավորների նվազագույն տարիքային շեմ ոչ միայն սահմանված չէ միջազգային մասնագիտացված կառույցների կողմից, այլև մի շարք երկրներում նման շեմ ընդհանրապես օրենքով սահմանված չէ: Դատավորների համար նվազագույն տարիքային շեմ նախատեսված չէ նաև Ավստրիայում, Դանիայում և Ռումինիայում: Դատավորների համար ցածր տարիքային շեմ է նախատեսված մի շարք երկրներում: Մասնավորապես, Նորվեգիայում շրջանային և վերաքննիչ դատարանների դատավորների նվազագույն տարիքը 25-ն է: Միևնույն տարիքն է սահմանված նաև Թայլանդում, Ռուսաստանի Դաշնությունում, Բելառուսում:

Հատկանշական է, որ Վենետիկի հանձնաժողովը, քննարկելով դատավորների թեկնածուների նվազագույն տարիքային շեմին վերաբերող հարցը, շեշտել է, որ եվրոպական չափանիշները վերաբերում են արժանիքների վրա հիմնված և խտրականությունը բացառող ընտրությանը և չեն նախատեսում տարիքի վերաբերյալ համընդհանուր չափանիշ:⁵⁴

Ինչ վերաբերում է Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամներին ներկայացվող պահանջներին, ապա վերաբերելի միջազգային չափանիշների և մի շարք երկրների, ինչպես օրինակ, Բելգիայի, Բուլղարիայի, Իտալիայի, Ֆրանսիայի Սահմանադրությունները միայն

⁵¹ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=18504>

⁵² <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>

⁵³ https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/the_universal_charter_of_the_judge/universal_charter_2017_armenian.pdf

⁵⁴ http://moj.am/storage/uploads/CDL2019030_ARM.pdf, կետ 55:



պարունակում են նման մարմինների կազմավորման կարգը, սակայն անդամներին ներկայացվող պահանջները բացակայում են:

Վերոգրյալի հաշվառմամբ՝ առաջարկվում է դատավորների և Բարձրագույն դատական խորհրդի անդամների համար Սահմանադրությամբ սահմանել միայն ընդհանուր բնույթի պահանջներ, իսկ հարուկ պահանջների սահմանումը վերապահել օրենքի կարգավորմանը:

5. Վճռաբեկ դատարանի դատավորների ընտրությունը

ՀՀ Սահմանադրության 166 հոդվածի համաձայն՝ Վճռաբեկ դատարանի դատավորներին նշանակում է Հանրապետության նախագահը՝ Ազգային ժողովի առաջարկությամբ: Ազգային ժողովն առաջարկվող թեկնածուին ընտրում է պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով՝ դատավորի յուրաքանչյուր տեղի համար Բարձրագույն դատական խորհրդի ներկայացրած երեք թեկնածուների թվից:

Այս ընթացակարգում քննարկման են ենթակա Ազգային ժողովի կողմից թեկնածուների ընտրությունը՝ իրեն առաջադրված երեք թեկնածուների կազմից:

ՀՀ Սահմանադրական դատարանը 2 հունիսի 2023 թ. կայացված թիվ ՍԴՈ-1691⁵⁵ որոշմամբ, մանրամասն նկարագրելով դատավորների, այդ թվում՝ Վճռաբեկ դատարանի դատավորների ընտրության ընթացակարգը և հստակ նախանշելով դրանում ներգրավված բոլոր մարմինների դերը՝ եզրահանգել է, որ Վճռաբեկ դատարանի դատավորների թեկնածուների առաջադրումը միակ առաջնային մանդատ ունեցող մարմնի՝ Ազգային ժողովի կողմից, խորհրդարանական կառավարման համակարգի պայմաններում առավելագույն լեգիտիմություն է հաղորդում համապատասխան գործընթացին:

Վենետիկի հանձնաժողովը Սահմանադրության փոփոխությունների նախագծի վերաբերյալ տրամադրած No. 757/2014 կարծիքում նշել է, որ Խորհրդարանը չպետք է ներգրավվի դատավորների և Վճռաբեկ դատարանի պալատների նախագահների նշանակման գործընթացում: Սա պետք է լինի Դատական խորհրդի իրավասությունը⁵⁶: Միևնույն ժամանակ, նույն փաստաթղթում նաև նշվում է, որ քաղաքական մարմինների ներգրավումը դատավորների նշանակման գործընթացում արդարացվում է նրանով, որ անհրաժեշտ է ապահովել որոշակի ժողովրդավարական լեգիտիմություն դատական իշխանության համար: Թեև մի շարք դիսկեր են առկա նոր ժողովրդավարություններում խորհրդարանական ընտրության դեպքում քաղաքական ազդեցության գերակշռման՝ ի հակադրություն մասնագիտական արժանիքների, սակայն բարձր դատարանների առավելագույն լեգիտիմության ապահովումը ներկայիս պայմաններում պակաս կարևոր գործոն չէ: Ուստի առաջարկվում է պահպանել Ազգային ժողովի կողմից Վճռաբեկ դատարանի դատավորի թեկնածուի առաջադրման կարգը: Ինչպես Սահմանադրական

⁵⁵ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=178741>

⁵⁶ Վենետիկի հանձնաժողովի 2015 թ. սեպտեմբերի 10 CDL-PI (2015)015rev No. 757/2014, 158.



դատարանն է նշել իր 2 հունիսի 2023 թ. կայացված թիվ ՍԴՈ-1691 գործով, ինչպես ընդհանրապես բոլոր դատավորների, այնպես էլ Վճռաբեկ դատարանի դատավորների նշանակման գործընթացում սահմանադրական կարգավորումները միտված են Բարձրագույն Դատական Խորհրդին, Ազգային ժողովին, Հանրապետության նախագահին և Սահմանադրական դատարանին՝ Սահմանադրությամբ վերապահված համապատասխան լիազորություններն իրացնելով Սահմանադրության 4-րդ հոդվածով ամրագրված՝ իշխանությունների բաժանման և հավասարակշռման սկզբունքի համատեքստում հակակշիռների և զսպումների կառուցակարգերի արդյունավետ իրացումն ապահովելուն: Տվյալ դեպքում Հանրապետության նախագահը, Սահմանադրության 139-րդ հոդվածի 2-րդ մասին համապատասխան, իրավասու է իրացնելու իր՝ Խորհրդի կամ Ազգային ժողովի համապատասխան լիազորությանը հակակշռող լիազորությունը, իսկ Սահմանադրական դատարանը՝ վերջնական լուծում տալ (բովանդակային առումով) համապատասխան խնդրին/հարցին⁵⁷:

Հաջորդ հարցը Ազգային ժողովի կողմից թեկնածուի ընտրությունն է Բարձրագույն դատական Խորհրդի կողմից ներկայացված երեք դատավորի ցուցակից: Այս կարգավորումը չի նպաստում Ազգային ժողովի կողմից դատավորի թեկնածուի ընտրության քաղաքական ազդեցության նվազմանը, իսկ չընտրված դատավորների թեկնածուների հեղինակության բարձրացմանը:

Դատավորների ընտրության և առաջխաղացման վերաբերյալ որոշումները պետք է հիմնված լինեն օբյեկտիվ չափանիշների վրա նախապես սահմանված օրենքով կամ իրավասու մարմինների կողմից: Նման որոշումները պետք է հիմնված լինեն արժանիքների վրա՝ հաշվի առնելով անձի որակավորումը, հմտությունները և ունակությունները իրավունքի կիրառման գործընթացում⁵⁸:

Խորհրդարանի կողմից դատավորի թեկնածուի ընտրության իրականացումը պետք է ուղղված լինի վերը նշված արժանիքների հիման վրա Բարձրագույն Դատական Խորհրդի կողմից ներկայացված թեկնածուին հաստատելով կամ չհաստատելով: Իսկ այն իրավիճակում, երբ ներկայացվում է երեք թեկնածուից կազմված ցուցակ մեծ է ռիսկը այդ անձանց արժանիքների քննարկման և դրանց միջև ընտրություն կատարելուն՝ չբացատրելով նաև քաղաքական ազդեցությունը: Այդ պայմաններում տուժում են ցուցակով ներկայացված մյուս թեկնածուները, ովքեր չեն ընտրվում, քանի որ կարող են կրել ռեպուտացիոն և այլ ռիսկեր: Այս պայմաններում մեխանիզմը միտված չէ խթանելու մրցակցության զարգացումը բարձր դատարանի դատավորի ընտրության համար, քանի որ Բարձրագույն դատական Խորհուրդը պետք է լինի այն մարմինը, որ պետք է քննարկի թեկնածուի արժանիքները և առաջադրի խորհրդարանի հաստատմանը, որպեսզի անձը ձեռքբերի առավելագույն լեգիտիմությունը այդ պաշտոնում: Այլ ոչ թե խորհրդարանը ներկայացված թեկնածուներից իր կողմից սահմանված սեփական չափանիշների հիման վրա ընտրի երեքից մեկին: Այլ

⁵⁷ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=178741>

⁵⁸ Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities

<https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>



Կերպ ասած՝ Ազգային ժողովի կողմից թեկնածուի հաստատման նպատակը նրան առավելագույն լեգիտիմությամբ օժտելն է, այլ ոչ երեք թեկնածուների կազմից ընտրություն կատարելը, քանի որ այդ ընտրությունը պետք է կատարվի մասնագիտական արժանիքային չափորոշիչների հիման վրա, իսկ դրա լավագույն հարթակը դատական իշխանության անկախության երաշխավոր հանդիսացող Բարձրագույն դատական խորհուրդն է:

Այսպիսով՝ առաջարկվում է հանել Վճռաբեկ դատարանի դատավորի թեկնածուի առաջադրման համար Բարձրագույն դատական խորհրդի կողմից երեք թեկնածուի առաջադրման կառուցակարգը՝ սահմանելով, որ առաջադրվում է մեկ թեկնածու:



IV. ԴԱՏԱԽԱՂՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՔՆՆՉԱԿԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԸ

2005 թվականի փոփոխություններով Սահմանադրությամբ դատախազության կարգավիճակն ամրագրող նորմերը սահմանված էին «Դատական իշխանությունը» վերտառությամբ 6-րդ գլխում: 2015 թվականի փոփոխություններով Սահմանադրությամբ հստակորեն տարանջատվեցին և առանձին գլուխներում իրենց ամրագրումը ստացան դատական իշխանության և դատախազության ու քննչական մարմիններին վերաբերյալ նորմերը և սահմանվեց «Դատախազությունը և քննչական մարմինները» վերտառությամբ ՀՀ Սահմանադրության 8-րդ գլուխը, որից բխում է, որ դատախազությունը և քննչական մարմինները գործադիր իշխանության համակարգից դուրս գործող պետական մարմիններ են: Այնուամենայնիվ, կարիք կա էլ ավելի կատարելագործելու առկա սահմանադրաիրավական կարգավորումները՝ ընդգծելու այդ համակարգերի անկախությունը՝ հաշվի առնելով նաև միջազգային կազմակերպությունների կողմից կատարված մոնիտորինգի (ԳՐԵԿՈ, ՏՀԶԿ, Վենետիկի հանձնաժողով և այլն) արդյունքների ուսումնասիրության արդյունքները: Բացի այդ, Հակակոռուպցիոն նոր՝ 2023-2026թթ. նոր ռազմավարությամբ սահմանված մի շարք ռազմավարական նպատակների ամբողջական իրացումը պահանջում են առաջին հերթին Սահմանադրության մակարդակում դրանց համար անհրաժեշտ կառուցակարգերի հիմքերի նախատեսում:

1. Դատախազության բարձրագույն մարմնի ստեղծումը

Դատախազության անկախությունն ու գործունեության արդյունավետության բարձրացումը հնարավոր կլինի ապահովել առաջին հերթին դատախազության բարձրագույն մարմնի, օրինակ՝ սահմանադրական մակարդակով Դատախազության խորհրդի ստեղծման միջոցով:

Տարբեր երկրներում դատախազության անկախությունը, թափանցիկությունը և նման Դատախազության խորհուրդների կողմից: Նման կարգավորումներ առկա են Վրաստանի, Սերբիայի, Չեռնոգորիայի, Ալբանիայի Սահմանադրություններում և Դատախազությանը վերաբերող օրենքներում:

Ինչպես նշել է ՏՀԶԿ-ն՝ ՀՀ դատախազության համակարգում բացակայում է անկախ դատախազական (բարձրագույն) խորհուրդը, որը կիրականացներ դատախազների նշանակումը, առաջխաղացումը, ինչպես նաև կենթարկեր դատախազներին կարգապահական պատասխանատվության⁵⁹: Վենետիկի Հանձնաժողովը ևս իր խորհրդատվական

⁵⁹ Anti-Corruption Reforms in Armenia, 5th round of monitoring under the Istanbul Anti-Corruption Action-Plan, OECD, 2023



կարծիքներում⁶⁰ դրական է արտահայտվել Դատախազության խորհրդի ինստիտուտի վերաբերյալ: Վենետիկի հանձնաժողովը նաև կարևորել է Դատախազության խորհրդի գործունեության թափանցիկությունը, որը կարող է իրագործվել զեկույցների, հաշվետվությունների կամ այլ ձևով, բայց ոչ երբեք խորհրդարանին հաշվետու լինելով⁶¹: Ուսումնասիրելով այս երկրների պրակտիկան կարելի է նշել, որ այն հիմնականում դրական արդյունք է տալիս: Ընդ որում, Դատախազական խորհրդի ձևավորման լավագույն փորձն է, որպեսզի այն բաղկացած լինի մեծամասնությամբ դատախազներից, իսկ առնվազն 1/3-ը՝ ոչ-դատախազ անդամներից (գիտնական, քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներ):

Ըստ այդմ՝ առաջարկվում է Սահմանադրությամբ նախատեսել Դատախազության խորհրդի ստեղծման հնարավորությունը, որը կոչված կլինի ապահովելու դատախազության անկախությունը, թափանցիկությունը և արդյունավետությունը: Այն կապահովի ոչ միայն դատախազության համակարգի քաղաքական իշխանությունից անկախությունը, այլ նաև կապահովի դատախազության գործունեության արդյունավետությունը:

2. Գլխավոր դատախազի ընտրության և դատախազների նշանակման, առաջխաղացման, կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու կարգի վերանայումը

Դատախազների նշանակման, առաջխաղացման և կարգապահական պատասխանատվության հարցերը ևս կարևոր նշանակություն ունեն համակարգի անկախության ապահովման տեսանկյունից: Հաշվի առնելով Դատախազության խորհրդի ստեղծման հնարավորությունները՝ հարկ է դիտարկել վերջինիս դերակատարումը այս հարցերում:

Մասնավորապես, առաջարկվում է վերանայել Սահմանադրությամբ նախատեսված Գլխավոր դատախազի ընտրության գործող կարգը, որը չի ենթադրում մրցույթի անցկացում: Առաջարկվում է, որ Դատախազական խորհուրդը կամ այդ նպատակով ձևավորված հանձնաժողովը կատարի Գլխավոր դատախազի թեկնածուի ընտրություն և ներկայացնի Ազգային ժողով: Ընդ որում, հաշվի առնելով, որ վերընտրվելու կամ վերանշանակվելու արգելք նախատեսող սկզբունքն առավելապես կիրառվում է անկախության բարձր չափանիշներ ենթադրող պետական պաշտոնատար անձանց դեպքում և հանդիսանում է նրանց անկախ և անաչառ գործունեության ապահովման կարևոր երաշխիք՝ առաջարկվում է Սահմանադրությամբ ամրագրել, որ նույն անձը կարող է միան մեկ անգամ ընտրվել Գլխավոր

⁶⁰ <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29009-e>, էջ 46-56:

⁶¹ Վենետիկի հանձնաժողովի կարծիքը նույն տեղում:



դատախազ, սակայն ավելի երկար ժամանակահատվածով, օրինակ՝ յոթ տարի ժամկետով: Սա հնարավորություն կտա Գլխավոր դատախազին գործել ավելի անաչառ և անկաշկանդ:

Ինչ վերաբերում է դատախազների նշանակմանը, ապա այստեղ *ևս առաջարկվում է նախատեսել Դատախազության խորհրդի դերակատարումը՝ երաշխավորելով, որ Գլխավոր դատախազը չպետք է ունենա հնարավորություն չնշանակելու Դատախազական խորհրդի կողմից ներկայացված թեկնածուին, եթե չունի հստակ սահմանված չափանիշների հիման վրա վերապահումներ:*

Առաջարկվում է նաև ապահովել խորհրդի մասնակցությունը դատախազների առաջխաղացման և նրանց նկատմամբ կարգապահական վարույթների իրականացման հարցերում:

3. Քննչական մարմինների ղեկավարների ընտրության կարգի ամրագրումը

Թեև քննչական մարմիններին վերաբերող սահմանադրական նորմերը նախատեսվել են առանձին գլխով, այնուամենայնիվ Սահմանադրությունը չի նախատեսել քննչական մարմինների ղեկավարների նշանակման և ազատման այնպիսի կարգ, որը հատուկ է գործադիր իշխանության համակարգից դուրս գործող՝ Սահմանադրությամբ նախատեսված մյուս մարմինների համար: Մասնավորապես, գործող օրենսդրությամբ քննչական մարմինների ղեկավարների և տեղակալների նշանակումը և ազատումը վերապահված է գործադիր իշխանության մարմիններին: Օրինակ՝ Քննչական կոմիտեի նախագահին, Հատուկ քննչական ծառայության պետին նշանակում է Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը՝ Վարչապետի ներկայացմամբ, իսկ տեղակալներին՝ Հայաստանի Հանրապետության վարչապետը: Մինչդեռ գործադիր իշխանության համակարգից դուրս գործող Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմինները (ՄԻՊ⁶², ԿԸՀ անդամներ⁶³, Հեռուստատեսության և ռադիոյի հանձնաժողովի անդամներ⁶⁴, Հաշվեքննիչ պալատի

⁶² Մարդու իրավունքների պաշտպանին Ազգային ժողովի իրավասու մշտական հանձնաժողովի առաջարկությամբ ընտրում է Ազգային ժողովը՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով, վեց տարի ժամկետով:

⁶³ Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի նախագահին և մյուս անդամներին Ազգային ժողովի իրավասու մշտական հանձնաժողովի առաջարկությամբ ընտրում է Ազգային ժողովը՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով, վեց տարի ժամկետով:

⁶⁴ Հեռուստատեսության և ռադիոյի հանձնաժողովի անդամներին Ազգային ժողովի իրավասու մշտական հանձնաժողովի առաջարկությամբ ընտրում է Ազգային ժողովը՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով, վեց տարի ժամկետով:



անդամներ⁶⁵, Կենտրոնական բանկի նախագահ և խորհրդի անդամներ⁶⁶, Գլխավոր դատախազ⁶⁷) ձևավորվում են ոչ թե գործադիր, այլ օրենսդիր իշխանության կողմից:

Վերոգրյալը ևս վկայում է այն մասին, թեև քննչական մարմիններին վերաբերող սահմանադրական դրույթները նախատեսված են առանձին գլխով և դիտարկվում են գործադիր իշխանության մարմինների համակարգից դուրս, այնուամենայնիվ նրանք իրենց առանձնահատկություններից ելնելով ինստիտուցիոնալ առումով դեռևս որոշ չափով շարունակում են դիտարկվել որպես գործադիր իշխանության համակարգում գործող մարմիններ:

Օրինակ, թեև, «Հակակոռուպցիոն կոմիտեի մասին» ՀՀ օրենքը սահմանում է Հակակոռուպցիոն կոմիտեի նախագահի թեկնածուների ընտրության մասնակցային և թափանցիկ գործընթաց՝ բաց մրցույթի անցկացման և բավականին ներկայացուցչական կազմ ունեցող մրցութային խորհրդի կողմից թեկնածուների ընտրության միջոցով, Հակակոռուպցիոն կոմիտեի նախագահի պաշտոնում նշանակում կատարելու որոշումը կայացվում է Կառավարության կողմից խորհրդի կողմից ներկայացված առավելագույնը երեք թեկնածուների ցանկից, ընդ որում, նախագահի պաշտոնում նշանակման համար որևէ չափանիշ այս փուլում նախատեսված չէ: Իսկ Քննչական կոմիտեի մասով նման կարգավորումներ նույնիսկ օրենքով էլ նախատեսված չեն և արդյունքում Քննչական կոմիտեի նախագահին նշանակում է Կառավարությունը Հայաստանի Հանրապետության վարչապետի ներկայացմամբ՝ վեց տարի ժամկետով:

Ուստի քննչական մարմինների ղեկավարների ընտրության իրավասությունը Ազգային ժողովին վերապահելը աներկբայորեն կբարձրացնի նրանց անկախության աստիճանը և կապահովի դրանց գործունեության անկախության կայուն երաշխիքներ:

Բացի այդ, նույն անձին վերաընտրելու հնարավորությունը կարող է քննչական մարմնի ղեկավարի անկախության սահմանափակման ոիսկեր պարունակել՝ ազդելով նաև վերջինիս անկաշկանդ գործելու հնարավորությունների վրա: Հետևաբար, *առաջարկվում է Գլխավոր դատախազի համանմանությամբ Սահմանադրությամբ ամրագրել, որ նույն անձը կարող է*

⁶⁵ Հաշվեքննիչ պալատի նախագահին և մյուս անդամներին Ազգային ժողովի իրավասու մշտական հանձնաժողովի առաջարկությամբ ընտրում է Ազգային ժողովը՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով, վեց տարի ժամկետով:

⁶⁶ Կենտրոնական բանկի նախագահին Ազգային ժողովի իրավասու մշտական հանձնաժողովի առաջարկությամբ ընտրում է Ազգային ժողովը՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով, վեց տարի ժամկետով: Կենտրոնական բանկի խորհրդի մյուս անդամներին Ազգային ժողովի իրավասու մշտական հանձնաժողովի առաջարկությամբ ընտրում է Ազգային ժողովը՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ, վեց տարի ժամկետով:

⁶⁷ Գլխավոր դատախազն Ազգային ժողովի իրավասու մշտական հանձնաժողովի առաջարկությամբ ընտրվում է Ազգային ժողովի կողմից՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով, վեց տարի ժամկետով:



միան մեկ անգամ ընտրվել քննչական մարմնի ղեկավարի պաշտոնում, սակայն ավելի երկար ժամանակահատվածով, օրինակ՝ յոթ տարի ժամկետով:

Ամբողջ վերոնշյալը հաշվի առնելով՝ քննչական մարմինների անկախության երաշխավորման տեսանկյունից կարևորվում է վերջիններիս ձևավորման կարգի վերանայումը՝ հիմք ընդունելով քննչական մարմինների ղեկավարների նշանակման առնչությամբ հնարավոր ռիսկերի մեղմացման անհրաժեշտությունը:



Վ. ԱՆԿԱԽ ԵՎ ԻՆՔՆԱՎԱՐ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԸ

2015թ. փոփոխությունների արդյունքում Սահմանադրությունը առանձին գլուխներով անդրադարձավ անկախ մարմինների գործառույթներին, նպատակներին, կազմավորման կարգին, անդամներին առնչվող պահանջներին, ինչպես նաև այդ մարմինների անկախ գործունեության այլ երաշխիքներին առաջադրվող պահանջներին: Այդ մարմինների կազմավորման կարգը և անդամներին առաջադրվող հիմնականում նույնական պահանջները ունեն այնպիսի կարգավորումներ, որոնք մի կողմից չեն նպաստում այդպիսի մարմինների ղեկավար պաշտոնները ապաքաղաքական և պրոֆեսիոնալ հիմքի վրա մասնագետների լայն շրջանակներին հասանելի դարձնելուն, իսկ մյուս կողմից այդ մարմինների կազմավորման կարգը չի նպաստում այդ մարմինների և անդամների անկախության այնպիսի մակարդակի, ինչպիսին անհրաժեշտ է այդ մարմինների գործունեության համար: Մի շարք անկախ մարմինների դեպքում նկատվում է հասարակական հարաբերությունների զարգացմանը զուգընթաց դրանց գործառութային շրջանակի ընդլայնման անհրաժեշտությունը:

Ինչ վերաբերում է ինքնավար մարմիններին, ապա դրանց ստեղծման նպատակների և կառուցվածքի վերաբերյալ գործող Սահմանադրությունը այնքան էլ ճկուն մոտեցում չի ցուցաբերել, որի արդյունքում սահմանափակում են ինքնավար մարմինների գործունեության ոլորտները, ինչպես նաև՝ կանխորոշվում վերջիններիս կազմը և գործունեության բնույթը:

1. Անկախ մարմնի անդամին առաջադրվող քաղաքացիության և նստակեցության պահանջների վերանայումը

Անկախ մարմնի անդամին Սահմանադրությամբ ներկայացվում է պատգամավորին առաջադրվող պահանջները:

Սահմանադրության 48-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ Ազգային ժողովի պատգամավոր կարող է ընտրվել քսանհինգ տարին լրացած, վերջին չորս տարում միայն Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացի հանդիսացող, վերջին չորս տարում Հայաստանի Հանրապետությունում մշտապես բնակվող, ընտրական իրավունք ունեցող և հայերենին տիրապետող յուրաքանչյուր ոք:

Պատգամավորին առաջադրվող նշված պահանջներից քաղաքացիության և նստակեցության ցենզերի կիրառումը անկախ մարմինների անդամների վրա շատ խիստ պահանջ է այդպիսի մարմինների արդյունավետ կազմավորումն ապահովելու համար՝ հատկապես հաշվի առնելով Հայաստանի Հանրապետության կողմից երկքաղաքացիության



թույլատրման, սփյուռքի գործոնի, այս մարմինների ապաքաղաքական և պրոֆեսիոնալ գործառույթների իրականացման հրամայականը:

Այդ սահմանափակումը նաև հակասում է մարդու հիմնական իրավունքների մասով ընդունված միջազգային ստանդարտներին: Վենետիկի հանձնաժողովը 2015 թվականի սահմանադրական բարեփոխումների նախագծի վերաբերյալ ներկայացված երկու կարծիքներում էլ նշում է, որ միայն Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացի լինելու պահանջը և երկքաղաքացիների ընտրվելու արգելքը հակասում է Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին կոնվենցիայի Առաջին արձանագրության 3-րդ հոդվածով սահմանված ազատ ընտրությունների իրավունքին⁶⁸: Մինչ այդ համանման կարծիք էր արտահայտվել նաև Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ ԺՀՄԻԳ-ի համատեղ զեկույցում Ընտրական օրենսգրքի 2011 թվականին ներկայացված նախագծի վերաբերյալ⁶⁹: Այս դիրքորոշումը հաստատվել է նաև Մարդու իրավունքների Եվրոպական դատարանի նախադեպային պրակտիկայով⁷⁰:

ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների կոմիտեն արձանագրել է, որ անձինք, ովքեր այլ չափանիշներով ունեն ընտրվելու իրավունք, չեն կարող դրանից զրկվել անհիմն կամ խտրական պահանջների հիման վրա այնպիսին, ինչպիսիք են կրթական մակարդակը, բնակության պահանջը կամ ծագումը կամ քաղաքական փոխկապակցվածությունը⁷¹:

Ըստ այդմ՝ առաջարկվում է վերանայել անկախ մարմինների անդամների՝ միայն Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացի լինելու և նստակեցության պահանջները:

2. Անկախ մարմնի անդամի թեկնածուի առաջադրումը և ընտրությունը

⁶⁸ CDL-AD(2015)037-e - First Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (Chapters 1 to 7 and 10) of the Republic of Armenia endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), կետ 54:

CDL-AD(2015)038-e - Second Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (in particular to Chapters 8, 9, 11 to 16) of the Republic of Armenia endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), կետ 22:

⁶⁹ CDL-AD(2011)032-e - Joint final opinion on the electoral code of Armenia adopted on 26 May 2011 - Adopted by the Council for Democratic Elections at its 38th meeting (Venice, 13 October 2011) and by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011), paragraph 38 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)032-e))

⁷⁰ Թանասն ընդդեմ Մոլդովայի գործով Մարդու իրավունքների Եվրոպական դատարանի վճիռ, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-117808>

⁷¹ Human Rights Committee, General Comment 25 (57), General Comments under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996), point 15. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/180/94/PDF/G9618094.pdf?OpenElement>



Կախված պետության կառավարման ձևից, քաղաքական մշակույթից, իշխանության մարմինների միջև փոխզսպման համակարգերից գոյություն ունեն անկախ մարմինների անդամների ընտրության մի շարք ձևաչափեր, ինչպիսիք են օրինակ՝ խորհրդարանի կողմից որակյալ մեծամասնությամբ ընտրության կատարումը, մի քանի մարմինների կողմից անկախ կոլեգիալ մարմնի ձևավորումը, ընդդիմության համաձայնության ստացումը, թեկնածուի մրցութային կարգով ընտրությունը, հատուկ ստեղծված սահմանադրական հանձնաժողովի կողմից այդ մարմինների ձևավորումը և այլն: Հիմնական խնդիրը, որ փորձում են լուծել այս բոլոր համակարգերը, իշխանության որոշակի մաս կրող, անկախ ու ապաքաղաքական այս մարմինները այնպես ձևավորելն է, որ հարվածի տակ չդրվի մարմնի անկախությանը, իսկ անդամներին առաջադրվող չափանիշները չստորադասվեն քաղաքական ընտրությանը: Այս պայմաններում կիրառվող մոդելը, որը պահանջում է Ազգային ժողովի կողմից 3/5 որակյալ մեծամասնության առկայություն, ուղղված է ստանալ նաև ընդդիմության որոշակի համաձայնություն, որը, սակայն, չի գործում այն դեպքերում, երբ Ազգային ժողովի 3/5-ը զբաղեցնում է մեկ ուժ: Կարելի է նշել, որ բավականաչափ թույլ փոխզսպում է Ազգային ժողովի իրավասու հանձնաժողովի կողմից առաջադրումը, քանի որ քաղաքական իշխանությունը, որպես կանոն, հանձնաժողովում ունենում է մեծամասնություն: Վենետիկի հանձնաժողովը⁷² 2015 թ. սահմանադրական բարեփոխումների նախագծի վերաբերյալ ներկայացված կարծիքում անկախ մարմինների համար արձանագրում էր այդ մարմինների նախագահների և անդամների թեկնածուների առաջադրման ընթացակարգի բացակայությունը:

Վերոնշյալի հաշվառմամբ առաջարկվում է դիտարկել անկախ մարմնի կազմավորման կարգի փոփոխության հետևյալ հնարավոր տարբերակները.

1. Կոլեգիալ անկախ մարմնի անդամների մի մասը կարող է նշանակվել այլ մարմնի կողմից, օրինակ՝ ՀՀ նախագահ, Դատավորների ընդհանուր ժողով, ԲԴԽ և այլն:

2. Մինչև Ազգային ժողովի մշտական հանձնաժողովի կողմից թեկնածուի քննարկումը և առաջադրումը Ազգային ժողովին, թեկնածուի առաջադրման համար կարող է նախատեսվել մրցութային ընտրության կարգ: Մասնավորապես՝ Սահմանադրությամբ կարող է նախատեսվել մրցութային կարգով թեկնածուին ընտրելու պահանջ բոլոր անկախ մարմինների համար կամ այդ հարցի լուծումը յուրաքանչյուր մարմնի համար Սահմանադրությունը կարող է պատվիրակել օրենքին:

3. Կոլեգիալ անկախ մարմնի անդամների նշանակումը կամ թեկնածուի առաջադրումը քվոտաներով կարող են բաժանվել ընդդիմության և իշխանության խմբակցությունների միջև:

⁷² CDL-AD(2015)038-e - Second Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (in particular to Chapters 8, 9, 11 to 16) of the Republic of Armenia endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015):



4. Թեկնածուի ընտրության համար կարող է սահմանվել ավելի բարձր շեմ, օրինակ՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի 2/3 ձայներով⁷³ ընտրվելու պահանջ և որոշակի ժամանակահատվածում չընտրվելու դեպքում նախատեսվել իրավիճակի հաղթահարման հնարավորություն՝ ավելի ցածր շեմ նախատեսելով կամ այլ մարմինն ընտրման հնարավորությունը փոխանցելով:

5. Կոլեգիալ անկախ մարմինների անդամների ընտրությունը կարող է կազմակերպվել ռոտացիոն սկզբունքով, որպեսզի մի քանի կամ բոլոր անդամների պաշտոնավարման ավարտը և նոր անդամների ընտրության ժամանակահատվածները չհամընկնեն՝ այդպիսով նվազեցնելով այդ մարմինների նկատմամբ քաղաքական ազդեցության հնարավորությունը:

3. Մարդու իրավունքների պաշտպանը

Թեև նույն անձի կողմից միևնույն պաշտոնը զբաղեցնելու հնարավորության սահմանափակումը, որպես պաշտոնատար անձի անկախության կարևոր երաշխիք, նախատեսված է Սահմանադրության տարբեր կարգավորումներում,⁷⁴ Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասով նման սահմանափակում Սահմանադրությամբ և օրենքով նախատեսված չէ: Վենետիկի հանձնաժողովը «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ 25.11.2016 թվականի թիվ 866 / 2016 կարծիքով արձանագրել է, որ առավել նախընտրելի է համարում Պաշտպանի միայն մեկ անգամ ընտրվելու հնարավորության նախատեսումը՝ ընդգծելով նման սահմանափակման նախատեսման համար սահմանադրական փոփոխությունների անհրաժեշտությունը⁷⁵: Վերընտրվելու սահմանափակում նախատեսող կարգավորումը հանդիսանում է երաշխիք, որը նպաստում է Պաշտպանի անկախությանը և բացառում է այն ռիսկը, որ վերջինիս գործողությունները կամ դիրքորոշումները կարող են պայմանավորված լինել վերընտրվելու հնարավորության ազդեցությամբ⁷⁶: Օմբուդսմենական հաստատությունների

⁷³ Վենետիկի հանձնաժողովը 2015 թ.-ի սահմանադրական բարեփոխումների նախագծի վերաբերյալ ներկայացված կարծիքում Մարդու իրավունքների պաշտպանի համար առաջարկում է պատգամավորների ձայների ընդհանուր թվի ընտրության կարգ:

⁷⁴ Սահմանադրության 124-րդ հոդված 3-րդ մաս (Հանրապետության նախագահ), 166-րդ հոդված 1-ին մաս (Սահմանադրական դատարանի դատավոր), 166-րդ հոդված 4-րդ մաս (Վճռաբեկ դատարանի պալատի նախագահ):

⁷⁵ Վենետիկի հանձնաժողովի 25.11.2016 թվականի թիվ 866 / 2016 կարծիքը «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի վերաբերյալ, կետ 35: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2016\)044-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2016)044-e)

⁷⁶ Վենետիկի հանձնաժողովի 22.12.2006 թվականի թիվ 397 / 2006 կարծիքը «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» ՀՀ օրենքում կատարվող փոփոխությունների վերաբերյալ, կետ 29: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)038-e)



պաշտպանության և խթանման վերաբերյալ Վենետիկյան սկզբունքների համաձայն՝ վերընտրվելու հնարավորության սահմանափակման դեպքում առավել նախընտրելի է, որ պաշտոնավարման ժամկետը չլինի ավելի քիչ, քան յոթ տարին:

Հետևաբար, առաջարկվում է նախատեսել սահմանադրական սահմանափակում նույն անձի՝ Մարդու իրավունքների պաշտպանի պաշտոնում վերընտրվելու հնարավորության մասով և դիտարկել վեց փարի պաշտոնավարման ժամկետը յոթ փարի դարձնելու հարցը:

4. Կենտրոնական բանկը

Սահմանադրության 2005 թ.-ի փոփոխություններով որպես Կենտրոնական բանկի հիմնական նպատակ սահմանվեց գների կայունության ապահովումը, որից հետո 2015 թ.-ի փոփոխություններով ավելացվեց նաև ֆինանսական կայունության ապահովումը:

Աշխարհում գործում են Կենտրոնական բանկերի հիմնական նպատակի կամ այսպես կոչված մանդատի երկու մոդել՝ մեկ գլխավոր նպատակի սահմանում, որը հիմնականում գների կայունությունն ապահովումն է, իսկ մնացած նպատակները դառնում են ստորադաս, և երկրորդ մոդելը՝ երկու հավասարազոր հակակշռող նպատակների ամրագրում՝ գների կայունության ապահովում և ամբողջական զբաղվածության կամ տնտեսական բարեկեցության ապահովում: Երկրորդ մոդելի հիմնական առանձնահատկությունն այն է, որ գների կայունության ապահովման նպատակը և դրանից բխող քայլերը հաճախ հակակշիռ են հանդիսանում ամբողջական զբաղվածության ապահովման նպատակին, և այդ պայմաններում պետք է կայացվի տնտեսական այնպիսի որոշումներ, որոնք ապահովեն այս երկու նպատակների արդյունավետ բալանսը: Երկու մանդատ սահմանող երկրների կենտրոնական բանկերից ամենավառ օրինակը ԱՄՆ-ի դաշնային պահուստային բանկի մանդատն է: Այդպիսի երկու մանդատ են որդեգրել նաև Ավստրալիայի, Հարավաֆրիկյան Հանրապետության կենտրոնական բանկերը: Միամանդատ կենտրոնական բանկերի օրինակներ են Եվրոպական կենտրոնական բանկը (ECB), որի գործունեության ոլորտում են նաև աշխատում Եվրոյի գոտու կենտրոնական բանկերը, ինչպես օրինակ Ֆրանսիայի, Գերմանիայի և այլն⁷⁷, որոնք ունեն մեկ հիմնական մանդատ՝ գների կայունության ապահովումը: Հատկանշական է, որ Եվրոպական տնտեսական համագործակցության պայմանագրով, բացի գների կայունության ապահովման հիմնական նպատակից, Եվրոպական կենտրոնական բանկի համար սահմանվել է նպատակ աջակցել տնտեսական քաղաքականության իրականացմանը՝ ապահովելով Եվրոպական միության առջև դրված խնդիրների իրագործումը⁷⁸:

⁷⁷ <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2006/mfl/njl.pdf>

⁷⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E127>



Հայաստանի Հանրապետության կենտրոնական բանկի գործունեությունը և աշխատանքը հիմնավորում են, որ Կենտրոնական բանկի կողմից մեկ հիերարխիկ մանդատի գործունեությունից երկու մանդատի ապահովմանն անցման նպատակահարմարությունը առկա չէ, սակայն այստեղ կարևոր նշանակություն ունի մեկ մանդատի ապահովման հետ մեկտեղ ընդգծել, դրա կարևորությունը տնտեսական զարգացման խթանմանը: Կենտրոնական բանկի կողմից գների կայունության ապահովումը ինքնին կատարվում է հիմք ունենալով երկարաժամկետ տնտեսական բարեկեցության նպատակը, սակայն այդ նպատակը որևէ կերպ ֆիքսված չէ ո՛չ Սահմանադրությամբ, ո՛չ ազգային օրենսդրությամբ: Հարց է առաջանում, թե ինչ պետք է սպասել անկախ մարմնից այն դեպքում, երբ միակողմանիորեն արձանագրված է գների և ֆինանսական կայունության ապահովումը որպես հիմնական նպատակ, չնշելով որևէ հիմնական ուղենիշ, որին հասնելու և որը չվնասելու համար պետք է կատարվի գների և ֆինանսական կայունության ապահովումը:

Վերոնշյալի հաշվառմամբ՝ առաջարկվում է պահպանել Կենտրոնական բանկի համար միամանդատ հիերարխիկ նպատակը՝ գների և ֆինանսական կայունության ապահովումը, սակայն որպես դրա վերջնանպատակ Սահմանադրությամբ սահմանել դրա իրագործումը երկարաժամկետ և կայուն տնտեսական աճի և բարեկեցության խթանման նպատակով: Դա հնարավորություն կտա սահմանադրաիրավական մակարդակում Կենտրոնական բանկի գործողությունները բալանսավորել, դարձնել ավելի հաշվետվողական և ապագայի զարգացմանը միտված:

5. Հաշվեքննիչ պալատը

Սահմանադրության 198-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ Հաշվեքննիչ պալատն (ՀՊ) անկախ պետական մարմին է, որը հանրային ֆինանսների և սեփականության ոլորտում հաշվեքննություն է իրականացնում պետական բյուջեի և համայնքային բյուջեների միջոցների, ստացած փոխառությունների ու վարկերի, պետական և համայնքային սեփականության օգտագործման օրինականության և արդյունավետության նկատմամբ: ՀՊ-ն անդամակցում է հաշվեքննություն (արտաքին պետական աուդիտ) իրականացնող բարձրագույն մարմինների միջազգային կազմակերպությանը՝ INTOSAI,⁷⁹ որի կողմից ընդունված Լիմայի (ISSAI-P 1) և Մեխիկոյի (ISSAI-P 10) հռչակագրերում տեղ գտած սկզբունքներն ու դրույթները, համաձայն ՄԱԿ-ի գլխավոր վեհաժողովի 2011թ. դեկտեմբերի 22-ի թիվ A/66/209 որոշման, ենթակա են

⁷⁹ armsai.am/hy/%D5%84%D5%AB%D5%BB%D5%A1%D5%A6%D5%A3%D5%A1%D5%B5%D5%AB%D5%B6



կիրառման անդամ պետությունների կողմից⁸⁰: Մեխիկոյի հռչակագիրը նախատեսում է հետևյալ սկզբունքները՝ արդյունավետ սահմանադրաիրավական կարգավորման առկայություն, Հաշվեքննիչ մարմնի ղեկավարի և անդամների անկախություն ու անձեռնմխելիություն, Հաշվեքննիչ մարմնի կողմից իր գործառույթները սեփական հայեցողությամբ իրականացնելու լայն մանդատ, տեղեկատվության անսահմանափակ հասանելիության, կատարված աշխատանքի վերաբերյալ հաշվետվություն ներկայացնելու իրավունքի և պարտականության, հաշվետվության բովանդակությունն ու ներկայացման ժամկետը որոշելու ազատություն, Հաշվեքննիչ մարմնի առաջարկություններին հետևելու արդյունավետ մեխանիզմների առկայություն և ֆինանսական ու կառավարչական ինքնավարություն⁸¹:

Թեև Սահմանադրությամբ նախատեսված են կարգավորումներ ՀՊ-ի անկախության և գործառույթների վերաբերյալ, վերոնշյալ սկզբունքների լիարժեք ապահովման համար անհրաժեշտ են հստակ սահմանադրաիրավական ամրագրումներ: ՀՊ-ն յուրաքանչյուր տարի պետական բյուջեի կատարման վերաբերյալ Ազգային ժողովին ներկայացնում է եզրակացություն⁸²: Այս գործառույթը արդյունավետորեն կատարելու համար ՀՊ-ն պետք է ունենա նաև մուտքերը հաշվեքննելու մանդատ, մինչդեռ 198-րդ հոդվածի 1-ին մասը թույլ է տալիս ՀՊ-ին հաշվեքննել միջոցների «օգտագործումը»:

Ներկայումս, առաջարկվում է Սահմանադրությամբ նախատեսել նաև ՀՊ-ի իրավասությունը՝ հաշվեքննելու նաև միջոցների ծագումը, այսինքն՝ մուտքերը:

6. Ինքնավար մարմինների սահմանադրական կարգավիճակի վերանայումը

Սահմանադրության 122-րդ հոդվածով նախատեսված է մարդու և քաղաքացու հիմնական իրավունքների և ազատությունների իրականացումն ապահովելու, ինչպես նաև Սահմանադրությամբ սահմանված հիմնարար նշանակություն ունեցող հանրային շահերի պաշտպանության նպատակով ինքնավար մարմինների ստեղծման հնարավորություն: Ընդ որում, Սահմանադրության սկզբնական տեքստով նախատեսված է եղել կարգավորող մարմինների ստեղծումը, ինչը, սակայն, Սահմանադրության փոփոխությունների նախագծի վերաբերյալ Վենետիկի հանձնաժողովի նախնական կարծիքում ներկայացված դիտարկումից

⁸⁰ UN Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2011‘A/RES/66/209’ para 4. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/471/36/PDF/N1147136.pdf?OpenElement>

⁸¹ ‘INTOSAI_P_10_en_2019.’
<https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_en_2019.pdf>
accessed 8 October 2023.

⁸² ՀՀ Սահմանադրություն, Հոդված 198, մաս 3



հետո այն մասին, որ այս մարմինների անկախ և ինքնավար բնույթը անհրաժեշտ է ընդգծել, փոխվել է ինքնավար մարմնի⁸³:

Սահմանադրությունը սահմանել է ինքնավար մարմինների ստեղծման երկու նպատակ՝ մարդու և քաղաքացու հիմնական իրավունքների և ազատությունների իրականացման ապահովումը և Սահմանադրությամբ սահմանված հիմնարար նշանակություն ունեցող հանրային շահերի պաշտպանությունը: Այսպիսի կարգավորումը խիստ սահմանափակում է պետության հնարավորությունները ստեղծելու մարմիններ, որոնք կիրականացնեն արդյունավետ կարգավորող կամ վերահսկողական գործառույթներ:

Ներկայումս ՀՀ-ում գործում են հետևյալ ինքնավար մարմինները՝ Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողով, Մրցակցության պաշտպանության հանձնաժողով և Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողով: Ներկա դրությունը նույնպես փաստում է դրա մասին, քանի որ գործող երեք ինքնավար մարմիններից միայն Մրցակցության պաշտպանության հանձնաժողովի գործունեությունն է ամբողջությամբ համապատասխանում Սահմանադրությամբ նախատեսված ստեղծման նպատակներին: Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողովը և Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովը ունեն մի շարք գործառույթներ՝ կարգավորող և վերահսկողական, որոնց մեկնաբանումը իբրև մարդու և քաղաքացու հիմնական իրավունքների և ազատությունների իրականացման ապահովման կամ Սահմանադրությամբ սահմանված հիմնարար նշանակություն ունեցող հանրային շահերի պաշտպանության իրականացում վիճահարույց է:

Փաստացի Սահմանադրությամբ որևէ նոր պետական մարմնի ստեղծումը, որը չի մտնում գործադիր իշխանության ենթակայության տակ և որի գործունեության համար անհրաժեշտ է գործառույթային անկախության բավարար մակարդակ, հնարավոր է միայն ինքնավար մարմնի կարգավիճակով: Դա պրակտիկայում առաջացնում է մի շարք խնդիրներ, քանի որ և՛ օրենսդիր, և՛ գործադիր մարմինները յուրաքանչյուր նոր այդպիսի մարմին ստեղծելիս պետք է միայն դիմեն ինքնավար մարմնի կառուցակարգին, որն ունի ստեղծման նպատակի սահմանափակում, կոլեգիալ կառավարման պահանջ:

Հերևաբար, առաջարկվում է Սահմանադրությամբ հնարավորություն ընձեռել ստեղծելու ինքնավար պետական մարմիններ առանց դրանց ստեղծման նպատակային նեղ սահմանափակման և առանց նախապես որոշելու դրա կառավարման մոդելը, օրինակ՝ կոլեգիալ կառավարումը: Միանձնյա կառավարման օրինակով հնարավորություն կլինի ստեղծել այնպիսի մարմինների, ինչպիսիք են անձնական տվյալների պաշտպանության կամ

⁸³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)015rev-arm](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)015rev-arm)



տեղեկատվության հանձնակատարի գրասենյակը⁸⁴, շրջակա միջավայրի պաշտպանության գործակալությունը և այլն:

Այդ մարմինների ստեղծումը կարող է շարունակել մնալ Ազգային ժողովի լիազորությունների տիրույթում, սակայն առանց ստեղծման նպատակների և կոլեգիալ կառավարման սահմանափակումների:

⁸⁴ Միացյալ Թագավորությունում նման մարմին է օրինակ **Տեղեկատվության հանձնակատարի գրասենյակը (ICO)**: ICO-ն Միացյալ Թագավորության անկախ մարմինն է, որը ստեղծվել է տեղեկատվական իրավունքների պաշտպանության համար: ICO-ն ղեկավարվում է տեղեկատվության հանձնակատարի կողմից: Տեղեկատվության հանձնակատարը Միացյալ Թագավորության տվյալների պաշտպանության և տեղեկատվության ազատության անկախ կարգավորողն է, որն ունի առանցքային պարտականություններ՝ համաձայն Տվյալների պաշտպանության 2018 թվականի օրենքի (DPA) և Տեղեկատվության ազատության մասին 2000 թ. օրենքի (FOIA), ինչպես նաև մի շարք այլ հարակից օրենսդրությունների: Ինչպես նշված է DPA-ում, հանձնակատարը կորպորացիայի միասնական մարմինն է: <https://ico.org.uk/>



VI. ԻՇԽԱՆԱԿԱՆ ԳՈՐԾԱՌՈՒՅԹՆԵՐԻ ՊԱՏՎԻՐԱԿՈՒՄԸ

Պատմականորեն ձևավորված իշխանությունների երեք թևերի կողմից իշխանության իրականացման արդյունավետության հետ առաջացավ իշխանության պատվիրակման անհրաժեշտությունը, որը կատարվում է մի քանի ուղղությամբ և ձևաչափով:

1. Ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտ ընդունող մարմինների շրջանակը և այդ ակտերի ընդունման չափանիշները

Սա հիմնականում վերաբերում է իշխանության մարմինների ներսում իշխանության պատվիրակմանը, օրինակ՝ օրենսդրից գործադիրին կամ կառավարությունից նախարարություններին, վարչապետին և նախարարություններին ենթակա մարմիններին: Ընդ որում, այս պատվիրակման գործում էական է նորմի ստեղծման գործառույթը: ՀՀ գործող Սահմանադրության 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասը սահմանում է. «Սահմանադրության և օրենքների հիման վրա և դրանց իրականացումն ապահովելու նպատակով Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմինները կարող են օրենքով լիազորվել ընդունելու ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր: Լիազորող նորմերը պետք է համապատասխանեն իրավական որոշակիության սկզբունքին:»

Պրակտիկայում տարբեր մեկնաբանություններ են առկա «Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմիններ» հասկացության հետ: Հիմնական խնդիրն այն է, թե Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմին հասկացության տակ, որ մարմիններն են մտնում.

- միայն անհատական հիշատակմամբ մարմինները (Նախագահ, Ազգային ժողով, կառավարություն, վարչապետ, Սահմանադրական դատարանը, Բարձրագույն դատական խորհուրդը, Վճռաբեկ դատարանը, դատախազությունը, Մարդու իրավունքների պաշտպանը, Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովը, Հեռուստատեսության և ռադիոյի հանձնաժողովը, հաշվեքննիչ պալատը, կենտրոնական բանկը),

- վերացական հիշատակմամբ պետական մարմինները (ինքնավար մարմինները, փոխվարչապետերը, նախարարները, մարզպետները, առաջին ատյանի և վերաքննիչ դատարանները, քննչական մարմինները, ընտրական հանձնաժողովները),

- անորոշ հիշատակմամբ պետական մարմինները (Սահմանադրության 159-րդ հոդվածով սահմանված ՀՀ կառավարությանը, վարչապետին և նախարարություններին ենթակա այլ մարմինները):

Տարբեր ժամանակ պետական համակարգում և տեսության մեջ գերակա կարծիքները տարբեր են եղել: Մեկնաբանման մի մոտեցման համաձայն՝ ենթաօրենսդրական նորմատիվ



ակտեր կարող են ընդունվել միայն վերը նշված 1-ին և 2-րդ խմբի մարմինների կողմից: Մեկ այլ մոտեցման համաձայն վերը նշված երեք խումբ մարմիններն էլ կարող են ընդունել ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր օրենքով լիազորված լինելու դեպքում: Դրա վառ ապացույցն են օրենքներում առկա այն նորմերը, որոնք տալիս են լիազորություն տարբեր ենթակա մարմինների ընդունել նորմատիվ ակտեր⁸⁵: Ընդ որում, Սահմանադրությունը մի շարք մարմինների դեպքում հստակ տվել է սահմանադրաիրավական կարգավորում, որ այդ մարմինները կարող են ընդունել ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր, որպիսի հանգամանքն էլ թույլ է տալիս նաև այնպիսի մոտեցման, որ միայն այս մարմինները կարող են ընդունել ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր (հոդված 122- ինքնավար մարմիններ, հոդված 152 – կառավարության անդամներ, հոդված 153 – կառավարություն, հոդված 175 – Բարձրագույն դատական խորհուրդ, հոդված 182 – համայնքի ավագանին, հոդված 194 - Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողով, հոդված 196 – Հեռուստատեսության և Ռադիոյի հանձնաժողով, հոդված 200- Կենտրոնական բանկ):

Նորմատիվ ակտ ընդունելու լիազորությունը տալու բացառիկ լիազորությունը տրված է օրենսդրին: Այդպիսի լիազորության սահմանումը օրենքում չպետք է լինի վերացական, այլ հստակ և իրավական որոշակիության պահանջին բավարարող կանոնով պետք է սահմանվի, թե ինչպիսի նորմի ընդունման լիազորություն է տրվում Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմնին: Ընդ որում՝ նախատեսված չէ նաև սահմանը, թե ինչը կարելի է պատվիրակել ենթաօրենսդրական ակտով կարգավորման, ինչը պետք է կարգավորվի միայն օրենսդրական մակարդակում՝ ինչպես սահմանված էր 2005 թ.-ի խմբագրությամբ Սահմանադրության 83.5 հոդվածով: Ճիշտ է, 2005 թ.-ի խմբագրությամբ Սահմանադրության 83.5 հոդվածով սահմանված կարգավորումը ինքնին առաջացնում էր մի շարք հարցեր, սակայն ընդհանրապես Սահմանադրությամբ ուղենիշների բացակայությունը որոշ դեպքերում հանգեցնում է մի իրավիճակի և մեծապես բարձրացնում է ռիսկը այն դեպքերի, երբ գործադիրը ուղղակի օրենքներում առաջարկում է լրացնել լիազորող նորմեր և մնացած ամբողջ կարգավորումը կատարում ինքնուրույն՝ գործադիր իշխանության մակարդակում: Այդ

⁸⁵ Օրինակ՝ ոստիկանապետի՝ ներքին գործերի նախարարության ենթակա մարմնի ղեկավարի կողմից ընդունվող ենթաօրենսդրական նորմատիվ ակտերի օրինակներ են մարդու իրավունքների ու ազատությունների սահմանափակումից բխող իրավունքների բանավոր ծանուցման մասին արձանագրության և մարդու՝ ազատությունից զրկման հետ կապված իրավունքների մասին գրավոր ծանուցման ձևերի հաստատումը («Ոստիկանության մասին» օրենքի 5-րդ հոդված), Հատուկ միջոցները գործադրելու կարգը («Ոստիկանության մասին» օրենքի 31-րդ հոդված) և այլն, կամ Քաղաքացիական ավիացիայի կոմիտեի՝ նախարարության ենթակա մարմնի կողմից սահմանվում են մի շարք նորմատիվ կարգեր՝ ԻԿԱՕ-ի և (կամ) քաղաքացիական ավիացիայի միջազգային այլ կազմակերպությունների սահմանած պահանջներին Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված լիցենզիա ունեցող մասնագիտացված ավիացիոն ուսումնական և բժշկական հաստատությունների համապատասխանության ուսումնասիրությունների և վկայականների տրամադրման կարգը և այլն («Ավիացիայի մասին» օրենքի 6-րդ հոդվածի 4-րդ մաս):



դեպքում կարծես թե խախտվում է «օրենքների հիման վրա և դրանց իրականացումն ապահովելու նպատակով» ենթաօրենսդրական ակտերի ընդունման սահմանադրական նպատակը, քանի որ ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտի ընդունումը պետք է ուղղված լինի օրենքի իրականացումն ապահովելուն, այլ ոչ օրենսդրական կարգավորումներ սահմանելուն: Սակայն այդ շեմը բավական անհստակ է:

Այս հարցի լուծումը կարող է Սահմանադրական դատարանը տալ իր մեկնաբանություններով՝ սահմանելով չափանիշներ, թե ինչը պետք է կարգավորվի օրենքով, ինչը կարելի է թողնել ենթաօրենսդրական կարգավորմանը, սակայն դրա համար պետք է ունենա սահմանադրաիրավական ուղենիշներ: Օրինակ՝ Բելգիայի Սահմանադրական դատարանը 2012թ հայտարարեց, որ դատարանը կարող է միայն անվավեր ճանաչել չվերապահված լիազորությունների պատվիրակումը, եթե պատվիրակումը լինի՝ (1) «բացահայտորեն անհիմն». կամ (2) «անհամաչափորեն կխախտի ներգրավված մարդկանց իրավունքների վրա», և (3) Սահմանադրական դատարանը կարող է նաև միջամտել, երբ պատվիրակումը խախտի ուղղահայաց բաժանումը դաշնային պետության և դաշնային սուբյեկտների միջև լիազորությունների⁸⁶:

Օրենսդիրը պետք է որոշի, թե ինչպիսի մարմինների է պատվիրակում ենթաօրենսդրական նորմատիվ ակտերի ընդունման լիազորություն, իսկ Սահմանադրական դատարանը սահմանադրականության չափանիշներով վերահսկի դա: Ընդ որում, կան երկրներ, երբ նորմ ստեղծելու լիազորությունը պարտադիր չի, որ բխի օրենսդրից, այլ կարող է օրինակ նախարարը ստանալ այդպիսի լիազորություն վարչապետից, օրինակ՝ Ֆրանսիայում⁸⁷: «Սահմանադրությունը և դրա կիրառման պրակտիկան այս հարցով հիմնված են գերմանական մոդելի վրա: Մասնավորապես՝ Գերմանական Հիմնական օրենքի 80-րդ հոդվածի 1-ին մասի⁸⁸ համաձայն. «Դաշնային կառավարությունը, Դաշնային նախարարը կամ երկրամասերի կառավարությունները օրենքով կարող են լիազորված լինել ընդունելու իրավական որոշումներ: Օրենքով պետք է սահմանվեն տրված լիազորությունների բովանդակությունը, նպատակը և ծավալը: Յուրաքանչյուր իրավական որոշում պետք է պարունակի հղում իր ընդունման իրավական հիմքին: Եթե օրենքը նախատեսում է, որ այդպիսի լիազորությունը կարող է հետագայում նույնպես պատվիրակվել, այդպիսի ենթապատվիրակումը կատարվում է իրավական որոշմամբ:» -

Առաջարկվում է այս մոդելի կիրառման շարունակությունը սահմանադրական մակարդակում պահպանել՝ հստակեցնելով «օրենքների հիման վրա և դրանց իրականացումն ապահովելու նպատակով» ընդունվող ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերի

⁸⁶ Outsourcing Rulemaking Powers. Cedric Jenart, Oxford University Press. © Cedric Jenart 2022, էջ 74:

⁸⁷ Outsourcing Rulemaking Powers. Cedric Jenart, Oxford University Press. © Cedric Jenart 2022, էջ 79:

⁸⁸ https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014



բովանդակությանը, նպատակին և ծավալներին առնչվող հարցերը և, ինչպես նաև հստակ սահմանել, որ ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր ընդունելու լիազորություն կունենան այն բոլոր պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինները, որոնք դրա համար լիազորված կլինեն օրենքով:

2. Պատվիրակումը մասնավոր իրավունքի սուբյեկտներին

Հանրային իշխանական լիազորությունների պատվիրակման մյուս ձևը մասնավոր իրավունքի սուբյեկտներին պատվիրակումն է:

Հարկ է նշել, որ Սահմանադրությունը նախատեսում է պետության կողմից լիազորությունների պատվիրակման հնարավորություն միայն տեղական ինքնակառավարման մարմիններին (Սահմանադրության հոդվածներ 182-2, 186-2, 188-2): Ընդ որում՝ պետությունը, ՏԻՄ-երին պատվիրակելով իր լիազորությունները, իրականացնում է այդ լիազորությունների ֆինանսավորում, իրավական և մասնագիտական հսկողություն՝ այդպիսով ընդհանուր առմամբ կրելով այդ ծառայության արդյունավետ մատուցման պատասխանատվությունը:

Այլ սուբյեկտներին հանրային իշխանության որոշ լիազորություններ պատվիրակելու հնարավորություն Սահմանադրությամբ նախատեսված չէ, այնինչ կան այդպիսի դեպքեր պրակտիկայում: Օրինակ՝ նոտարների կողմից հանրային գործառույթների իրականացում, որի վերաբերյալ դիրքորոշում է արտահայտել ՀՀ Սահմանադրական դատարանը 10.05.2016թ. ընդունված թիվ ՍԴՈ-1271 որոշմամբ: Մասնավորապես՝ ՀՀ Սահմանադրական դատարանն արձանագրել է, որ «օրենսդիրը հանրային իշխանությանը բնորոշ որոշ գործառույթների իրականացումը պատվիրակել է նոտարին»: Քննարկվող որոշման մեջ կատարվել է մեկ այլ կարևոր նշում ևս. «Սահմանադրական դատարանը կարևորում է այնպիսի իրավակարգավորումների անհրաժեշտությունը, որոնց շրջանակներում իր որոշ վարչական լիազորություններ մասնավոր անձանց փոխանցելու միջոցով պետությունը չի կարող հրաժարվել այդ լիազորությունների ոչ արդյունավետ իրականացման համար պատասխանատվությունից»:

Այսինքն՝ կարելի է պնդել, որ որոշ դեպքերում պետության կողմից որոշակի հանրային գործառույթի պատվիրակումը թույլատրվում է մասնավոր անձանց, սակայն չկան դրա սահմանադրաիրավական հիմքերը, սահմանները, պատվիրակվող լիազորությունների շրջանակները և այլն: Շատ դեպքերում պարզ չէ թե որևէ ռեֆորմի իրականացման պարագայում կոնկրետ պետական գործառույթը ամբողջությամբ կամ մասնակի մասնավոր սուբյեկտներին պատվիրակումը թույլատրված է Սահմանադրությամբ, թե ոչ: Օրինակ՝ հանրային կառավարման բարեփոխումների շրջանակներում մի շարք դեպքերում դիտարկվում



է այլ գործառույթների փոխանցում մասնավոր սուբյեկտների այնպես, ինչպես՝ հարկադիր կատարման գործունեության որոշակի գործառույթներ, քրեակատարողական ծառայության որոշակի գործառույթների պատվիրակումը մասնավորին և այլն: Այդպիսի ոլորտներում շատ երկրներում արդեն իսկ հաջողությամբ կիրառվում է պատվիրակման գործառույթը⁸⁹:

Այս պայմաններում առաջարկվում է սահմանադրական մակարդակում ունենալ հնարավորություն թույլ տալու հասարակական հարաբերությունների զարգացմանը զուգընթաց որոշակի գործառույթների պատվիրակման հնարավորություն՝ հստակ սահմանելով դրանց շրջանակը, այն ոլորտները, որտեղ պատվիրակումը հնարավոր չէ, վերահսկողության և պարասիսանսարվության սկզբունքները:

⁸⁹ Մասնավոր կազմակերպությունների կողմից կառավարվող քրեակատարողական հիմնարկներ են գործում մի շարք երկրներում, ինչպիսիք են ԱՄՆ, Ավստրալիա, Մեծ Բրիտանիա, Նոր Զելանդիա, Կանադա և այլն: <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Pages/privatisation-of-prisons.aspx>: Մասնավոր անձանց կողմից Հարկադիր կատարման ապահովող ծառայության օրինակ է Վրաստանում գործող մոդելը: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/18442/73/en/pdf>



VII. ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔԻՆ ՎԵՐԱԲԵՐՈՂ ՀԱՐՑԵՐԸ

1. Վավերացված միջազգային պայմանագրերի տեղը ՀՀ իրավական համակարգում

Սահմանադրության 2005թ. խմբագրությունը սահմանում էր ներպետական իրավունքի հետ միջազգային իրավունքի հարաբերակցության դասական մոնիստական կառուցակարգ: Վերջինիս 6-րդ հոդվածի չորրորդ պարբերությունն արձանագրում էր. «Միջազգային պայմանագրերը Հայաստանի Հանրապետության իրավական համակարգի բաղկացուցիչ մասն են: Եթե վավերացված միջազգային պայմանագրում սահմանվում են այլ նորմեր, քան նախատեսված են օրենքներով, ապա կիրառվում են այդ նորմերը»:

Գործող խմբագրությամբ Սահմանադրության 5-րդ հոդվածը, անդրադառնալով ՀՀ-ում իրավական նորմերի աստիճանակարգությանը, որևէ կերպ չի անդրադառնում այն հարցին, թե ինչ տեղ են գրավում ՀՀ միջազգային պայմանագրերը ՀՀ իրավական համակարգում: Նույն հոդվածի 3-րդ մասում ընդամենը խոսվում է այն մասին, որ վավերացված միջազգային պայմանագրերի և օրենքների նորմերի հակասության դեպքում պետք է կիրառվեն միջազգային պայմանագրերի նորմերը:

Այսպիսով՝ բաց է մնում այն հարցը, թե ընդհանրապես ինչու պիտի կիրառվեն միջազգային պայմանագրերը, արդյոք նրանք պետք է կիրառվեն հակասության դեպքում, ընդհանրապես անտեսվում են հաստատումն անցած ՀՀ միջազգային պայմանագրերը: Փաստացի այս բոլոր հարցադրումները Սահմանադրության գործող տեքստը թողնում է անպատասխան՝ չպատասխանելով նաև առավել հիմնարար հարցադրմանը առ այն, թե արդյո՞ք միջազգային պայմանագրերը հանդիսանում են ՀՀ իրավական համակարգի բաղադրյալ, թե ոչ: Նման անորոշությունը խիստ խնդրահարույց է, քանի որ դրանով իսկ խախտվում է Սահմանադրության հիմնաքարերից մեկը՝ իրավական որոշակիության պահանջը:

Այս պայմաններում սահմանադրական մակարդակով կարգավորված չեն մի շարք կարևորագույն հարցեր, ինչը ի գորու է առաջացնել լուրջ խնդիրներ: Նման հարցերի օրինակ կարող է հանդիսանալ այն, թե արդյոք և ինչ հիմքով ՀՀ դատարաններում կարող են վկայակոչվել ՀՀ միջազգային պայմանագրերը: Մեկ այլ օրինակ են այն իրավիճակները, երբ պետական մարմինները կամ պաշտոնատար անձիք անմիջականորեն կիրառում են միջազգային պայմանագրերը:

Նշված խնդիրները լուծելու նպատակով արաջարկվում է Սահմանադրության 5-րդ հոդվածի 3-րդ մասում հստակ ամրագրել, որ միջազգային պայմանագրերը Հայաստանի Հանրապետության իրավական համակարգի բաղկացուցիչ մասն են: Այս ֆունդամենտալ



դրույթի ամրագրումը սահմանադրական կարգի հիմունքներին նվիրված գլխում ունի սկզբունքային նշանակություն և մասնավորապես հիմք կհանդիսանա այն բոլոր օրենսդրական կարգավորումներին, համաձայն որոնց՝ այս կամ այն հարցը պետք է կարգավորվի միջազգային պայմանագրի դրույթներին համապատասխան: 5-րդ հոդվածի նույն մասում նաև կպահպանվի գործող դրույթը վավերացված միջազգային պայմանագրերի վերաբերյալ, ինչպես նաև ամրագրվի մեկ այլ հիմնարար նորմ առ այն, որ սահմանադրությանը հակասող միջազգային պայմանագրերը չեն կարող վավերացվել:

2. Վերպետական միջազգային կազմակերպությունների նորմատիվ իրավական ակտերի տեղը ՀՀ իրավական համակարգում

Սահմանադրությունը 2015 թ. փոփոխությունների արդյունքում սահմանեց վերպետական միջազգային կառույցների անդամակցության կարգավորումներ: Մասնավորապես, Սահմանադրության 205-րդ հոդվածի համաձայն վերպետական միջազգային կազմակերպություններին անդամակցությունը կատարվում է հանրաքվեի միջոցով: Սահմանադրությունը, սակայն, չի անդրադառնում այդպիսի մարմինների կողմից ընդունված իրավական ակտերի տեղին Հայաստանի Հանրապետության իրավական համակարգում: Սահմանադրության 5-րդ հոդվածը, սահմանելով իրավական աստիճանակարգությունը, նախատեսել է, որ ՀՀ վավերացրած միջազգային պայմանագրերի և օրենքների միջև հակասության դեպքում կիրառվում են միջազգային պայմանագրերի նորմերը: Սակայն իրավական նորմերի աստիճանակարգության շրջանակներում Սահմանադրությունը չի նախատեսել վերպետական միջազգային կազմակերպության մարմնի կողմից ընդունված իրավական ակտի տեղը և դրա նկատմամբ սահմանադրական վերահսկողության հնարավորությունը:

Հայաստանի Հանրապետությունը 2014թ. անդամակցեց Եվրասիական տնտեսական միությանը, որին անդամակցության պայմանագրով նախատեսված է, որ Եվրասիական տնտեսական հանձնաժողովը ընդունում է անդամ պետությունների համար պարտադիր նորմատիվ իրավական ակտեր, որոնք ընդգրկվում են Միության իրավունքի մեջ և ենթակա են անմիջական կիրառության անդամ պետությունների տարածքներում (ԵՏՄ պայմանագրի հավելված 1-ի 13-րդ կետ): Այդ ակտերի կիրառությունը Հայաստանի Հանրապետությունում սկզբում կատարվում էր համապատասխան իմպլեմենտացնող ակտ ընդունելով, որը, ըստ էության, հակասում էր ԵՏՄ պայմանագրին, այնուհետև «Նորմատիվ իրավական ակտերի



մասին» օրենքում կատարված փոփոխությամբ⁹⁰ սահմանվեց այդպիսի ակտերի անմիջական գործողությունը Հայաստանի Հանրապետությունում:

Վերաբերական միջազգային կազմակերպությունների ակտերի կիրառման հարուստ փորձ ունեն եվրոպական միության անդամ պետությունները: ԵՄ անդամ երկրներից որոշները իրենց սահմանադրությամբ արձանագրել են ԵՄ իրավունքի կիրառությունը իրենց երկրում և դրա գերակայությունը ներպետական իրավունքի նկատմամբ⁹¹: Բացի այդ, Եվրոպական միության Արդարադատության դատարանի մի շարք որոշումներում արձանագրել է ԵՄ իրավունքի գերակայությունը մասնակից երկրների ներպետական իրավունքի նկատմամբ և դրանց անմիջական կիրառությունը⁹²:

Եվրոպական միության անդամ-պետությունների փորձը ցույց է տալիս, որ ԵՄ իրավական ակտերի՝ անմիջական գործողություն ունեցող իրավական ակտերի կիրառման նպատակով ԵՄ անդամ-պետությունների սահմանադրություններում կատարվել են համապատասխան փոփոխություններ: Այդպիսով, միջազգային իրավական հիմքից բացի ստեղծվել է նաև ներպետական-իրավական, սահմանադրական հիմք՝ անդամ-պետությունների տարածքում ԵՄ առանձին իրավական ակտերի անմիջական գործողությունն ապահովելու նպատակով: Այսպես՝ Ֆրանսիայի Սահմանադրությունում առանձին գրուխ է նվիրված Եվրոպական միությունում Ֆրանսիայի անդամակցությանը (գրուխ 15, հոդվածներ 88-1-ից 88-7):

Իտալիայի Սահմանադրության 11-րդ հոդվածի համաձայն՝ պետությունը համաձայն է իր սուվերենության սահմանափակմանը, որն անհրաժեշտ է ժողովուրդների միջև խաղաղության և արդարության սկզբունքների վրա հիմնված իրավական համակարգն ապահովելու համար՝ փոխադարձության պայմանով: Այս հոդվածն Իտալիայի Սահմանադրական դատարանի համար տևական ժամանակ հիմք էր՝ հիմնավորելու ԵՄ իրավունքի գերակայությունը (սկսած Իտալիայի Սահմանադրական դատարանի №183/ 1973 որոշումից⁹³): Ներկայումս Իտալիայի Սահմանադրության 117-րդ հոդվածը սահմանում է Իտալիայի իրավական համակարգի վերաբերյալ հետևյալ կարգավորումը. «Օրենսդրական լիազորությունները պետության և տարածաշրջանների միջև բաշխվում են Սահմանադրության, ԵՄ օրենսդրությունից և միջազգային պարտավորություններից բխող սահմանափակումներին համապատասխան»⁹⁴:

⁹⁰ «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքում լրացումներ և փոփոխություններ կատարելու մասին 2021 թվականի ապրիլի 19-ին ընդունված ՀՕ-175-Ն օրենք:

⁹¹ Ֆրանսիայի Սահմանադրությունում առանձին գրուխ է նվիրված Եվրոպական միությունում Ֆրանսիայի անդամակցությանը (գրուխ 15, հոդվածներ 88-1-ից 88-7), Իտալիայի Սահմանադրության 11-րդ, 116-րդ հոդվածներ, Գերմանիայի Սահմանադրության 23-րդ և 25-րդ հոդվածներ, և այլն:

⁹² Costa v Enel case 6/64, Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Case 11/70), Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA (Case 106/77), Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA (Case C-106/89), Politi v Ministero delle finanze (Case 43/71):

⁹³ https://learninglink.oup.com/static/5c0e79ef50eddf00160f35ad/casebook_99.htm

⁹⁴ https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2020



Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետության Սահմանադրության 25-րդ հոդվածի համաձայն՝ միջազգային իրավունքի ընդհանուր նորմերը դաշնային իրավունքի անբաժանելի մասն են. դրանք ունեն գերակայություն օրենքների նկատմամբ և ուղղակիորեն սահմանում են Դաշնության տարածքի բնակիչների իրավունքներն ու պարտականությունները: Միևնույն ժամանակ, Սահմանադրության 23-րդ հոդվածով սահմանված է, որ Եվրոպական միության հիմնադրման ուժով Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետությունը պարտավոր է մասնակցել դրա զարգացմանը և Բունդեսատի համաձայնությամբ կարող է վերջինիս փոխանցել իր սուվերեն լիազորությունները: Միևնույն ժամանակ, նույն հոդվածը սահմանում է, որ Բունդեսթագը և Բունդեսատը պետք է իրավունք ունենան դիմելու Եվրոպական միության Արդարադատության դատարան՝ ԵՄ իրավական ակտերով սուբսիդիարության սկզբունքի խախտման հարց բարձրացնելու նպատակով: Նույն հոդվածի համաձայն՝ նախքան ԵՄ իրավական ակտերին միանալը Դաշնային կառավարությունը պարտավոր է Բունդեսթագին հնարավորություն տալ արտահայտելու իր դիրքորոշումը և հաշվի առնել այն:

Այսպիսով, ԵՄ՝ որպես ինտեգրացիոն վերաբնակային միջազգային կազմակերպության փորձը վկայում է այն մասին, որ անդամ-պետությունների սահմանադրությունները հաշվի են առնում դրա շրջանակում ընդունվող իրավական ակտերի անմիջական կիրառությունն ապահովելու անհրաժեշտությունը և հատուկ կարգավորումներ են նվիրել ԵՄ անդամակցումից բխող հարցերը կարգավորելու, այդ թվում՝ ԵՄ համապատասխան մարմինների կողմից ընդունվող իրավական ակտերը ներառական իրավունքի մաս համարելու և դրանց անմիջական կիրառությունն ապահովելու նպատակով:

Ազգային ժողովի կողմից 04.12.2014 թվականին ընդունված՝ «Հայաստանի Հանրապետության՝ «Եվրասիական տնտեսական միության մասին» 2014 թվականի մայիսի 29-ի պայմանագրին միանալու մասին» պայմանագիրը վավերացնելու մասին» թիվ ԱԺՈ-132-Ն որոշմամբ վավերացվել է 2014 թվականի հոկտեմբերի 10-ին Մինսկում ստորագրված՝ «Հայաստանի Հանրապետության՝ «Եվրասիական տնտեսական միության մասին» 2014 թվականի մայիսի 29-ի պայմանագրին միանալու մասին» պայմանագիրը՝ ելնելով Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական դատարանի 2014 թվականի նոյեմբերի 14-ի ՍԴՈ-1175 որոշման մեջ արտահայտված իրավական դիրքորոշումից՝ Սահմանադրության 81-րդ հոդվածի 1-ին մասի 2-րդ կետին համապատասխան:

ԵՄ՝ պայմանագրի հավելված 1-ի 13-րդ կետի համաձայն՝ Եվրասիական Տնտեսական Հանձնաժողովն իր լիազորությունների շրջանակներում ընդունում է նորմատիվ իրավական բնույթի և անդամ պետությունների համար պարտադիր որոշումներ, կազմակերպչական ու կարգադրիչային բնույթի կարգադրություններ և ոչ պարտադիր բնույթի հանձնարարականներ: Հանձնաժողովի որոշումներն ընդգրկվում են Միության իրավունքի մեջ և ենթակա են անմիջական կիրառության անդամ պետությունների տարածքներում: Այսինքն՝ Եվրասիական



տնտեսական հանձնաժողովը իրավասու է իր լիազորությունների շրջանակներում ընդունելու նորմատիվ իրավական բնույթի և պետությունների համար պարտադիր որոշումներ, այլ իրավական ակտեր, ինչպես նաև պարտադիր բնույթ չունեցող հանձնարարականներ, որոնք համարվում են Միության իրավունքի մաս և ենթակա են անմիջական կիրառության անդամ պետությունների տարածքներում:

Այսպիսով՝ առաջարկվում է ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրել ՀՀ-ի կողմից վերաբերական կազմակերպություններին անդամակցելու դեպքում դրանց կողմից ընդունված՝ պարտադիր բնույթ ունեցող նորմատիվ իրավական ակտերի տեղը ՀՀ ներաբերական իրավական համակարգում՝ սահմանելով դրանց գերակայությունը ներաբերական օրենսդրության նկատմամբ:

Բացի ՀՀ իրավական համակարգում վերաբերական միջազգային իրավական ակտերի տեղի հստակեցումից, անհրաժեշտ է որոշել նաև դրանց սահմանադրական վերահսկողության հնարավորությունները: ՀՀ Սահմանադրական դատարանը 14.11.2014 թվականի թիվ ՍԴՈ-1175 որոշմամբ, քննարկելով ԵՏՄ պայմանագրին Հայաստանի անդամակցության սահմանադրականության հարցը, նշել է, որ Հայաստանի համար վերաբերական մարմինների որոշումների գործողության հնարավոր է միայն Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությանը համապատասխանության շրջանակներում:

Վերոնշյալ որոշումից հետևում է, որ Սահմանադրական դատարանն արձանագրել է, որ վերաբերական կազմակերպության կողմից ընդունված իրավական որևէ ակտ, որը հակասում է Սահմանադրությանը, չի կարող կիրառվել ՀՀ-ում: Սակայն այս կանոնի ամրագրմամբ հանդերձ՝ ներկայումս չկա վերաբերական կազմակերպության նորմատիվ իրավական ակտի սահմանադրականության ստուգման որևէ ընթացակարգ: Դրանք չեն հանդիսանում ո՛չ նախնական, ո՛չ հետագա սահմանադրականության վերահսկողության առարկա:

Քննարկվող հարցի շուրջ ԵՏՄ անդամ երկրների Սահմանադրական դատարանները արտահայտել են այն դիրքորոշումը, որ վերաբերական միջազգային կազմակերպության մարմնի ակտերի կատարման սահմանը սահմանադրական նորմերն ու սկզբունքներն են, իսկ վերաբերական կազմակերպության ակտերի՝ սահմանադրությանը հակասելու դեպքում սահմանադրական դատարանը պետք է հնարավորություն ունենա ստուգելու դրանց սահմանադրականությունը:⁹⁵

Սահմանադրական դատարանը, 10.10.2017 թվականին կայացրած թիվ ՍԴՈ-1381 որոշմամբ, քննարկելով «Եվրասիական տնտեսական միության մաքսային օրենսգրքի մասին»

⁹⁵ «Սահմանադրական դատավարության մասին» Բելառուսի Հանրապետության օրենք, https://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_konstitutsionnom_sudoproizvodstve/85.htm: Постановления Конституционного Суда от 14 июля 2015 года №21-П, Определение от 3 марта 2015 года №417-О, Соотношение правопорядков и иерархия международных и национальных норм: новые вопросы и подходы к их решению в практике Конституционного Суда России.



միջազգային պայմանագրում ամրագրված պարտավորությունների Սահմանադրությանը համապատասխանության հարցը, արտահայտել է հետևյալ դիրքորոշումը. «... վերազգային իրավունքի աղբյուր հանդիսացող, բովանդակային առումով «օրենք» կատեգորիային համապատասխանող և ուղղահայաց իրավահարաբերություններ կարգավորող իրավունքի նորմերը կարող են ՀՀ սահմանադրական դատարանում սահմանադրական վերահսկողության առարկա հանդիսանալ «հետագա սահմանադրական վերահսկողության» կարգով՝ հաշվի առնելով նաև դրանում ամրագրված որևէ դրույթին իրավակիրառ պրակտիկայում տրված մեկնաբանությունը»: Նշված որոշմամբ Սահմանադրական դատարանը գտել է, որ այն բոլոր իրավական ակտերը, որոնք հանդիսանում են վերազգային իրավունքի մաս և կիրառելի են Հայաստանի Հանրապետության տարածքում, պետք է հանդիսանան ոչ թե նախնական սահմանադրական վերահսկողության առարկա, այլ հետագա սահմանադրական վերահսկողության առարկա:

Ուստի, հաշվի առնելով վերոգրյալը, առաջարկվում է դիտարկել վերաբերական միջազգային կազմակերպությունների մարմինների կողմից ընդունված իրավական ակտերի հետագա սահմանադրական վերահսկողություն տրալու հնարավորությունը:



VIII. ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԱՐԺԵՔՆԵՐԻ ԵՎ ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԱՐՄԱՏԱՎՈՐՈՒՄԸ: ՍԱՀՄԱՆԱԴՐՈՒԹՅԱՆ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Համաձայն հանրաճանաչ համեմատական վերլուծության՝ 1789-2007թթ. ընթացքում աշխարհում գրված սահմանադրությունների միջին «կյանքի տևողությունը» կազմել է տասնյոթ տարի:⁹⁶ Հաշվի առնելով այն, որ 1995-ին ընդունվելուց ի վեր՝ ՀՀ Սահմանադրությունը երեք անգամ (2005-ին, 2015-ին և 2020-ին) արդեն իսկ ենթարկվել է հիմնարար փոփոխման՝ էականորեն հանգեցնելով «նոր սահմանադրության» ընդունման, կարելի է եզրակացնել, որ Հայաստանի Հանրապետությունում սահմանադրությունների «կյանքի տևողությունը» զգալիորեն ցածր է համաշխարհային միջինից:

Պաշտոնապես՝ ՀՀ 1995թ. Սահմանադրությունը փոփոխությունների է ենթարկվել երեք անգամ. մեկ անգամ Ազգային ժողովի կողմից (2020-ին) և երկու անգամ հանրաքվեով (2005, 2015): Այս նույն ժամանակահատվածում ևս երկու անգամ նշանակվել են սահմանադրական հանրաքվեներ. 2003-ին նախաձեռնված հանրաքվեն տապալվել է, իսկ 2020-ինը՝ չեղարկվել:

Սահմանադրական փոփոխությունների, ինչպես նաև դրանց վերաբերյալ համաժողովրդական քվեարկությունների հաճախականությունը չափազանց մտահոգիչ է: Հաճախակի փոփոխությունները խոչընդոտում են բարձրագույն սահմանադրական արժեքների և քաղաքական ինստիտուտների արմատավորմանը (կոնսոլիդացիային), իսկ սահմանադրական փոփոխությունների՝ քաղաքական գործընթացների օրակարգում հաճախակի հայտնվելը խաթարում է Հիմնական օրենքի նկատմամբ հանրային վստահությունը և քաղաքական կայունությունը:

Նպաստակ ունենալով նպաստել սահմանադրական արժեքների գերակայության ամրապնդմանը, քաղաքական խաղի կանոնների և սահմանադրականության արմատավորմանը՝ առաջարկվում է դիտարկել սահմանադրական փոփոխությունների գործընթացը կարծրացնելու հնարավորությունը:

Այսպիսի փոփոխությունը հնարավորություն կստեղծի կասեցնելու սահմանադրությունը քաղաքական շահերից ելնելով փոփոխելու իներցիան, սահմանադրության քաղաքական ինստրումենտալիզացիան՝ Հիմնական օրենքը քաղաքական խաղի գործիք, այլ ոչ թե դրա առանցքային իրավական նախապայման դիտարկելը:

1. Սահմանադրության փոփոխությունների կարծրացումը

⁹⁶ Elkins Z., Ginsburg T., Melton J. The lifespan of written constitutions //American Political Science Association Meeting, Chicago, August. – 2007..



Որպես Սահմանադրության փոփոխությունների կարծրացման տարբերակ կարող է դիտարկվել Սահմանադրական փոփոխությունների՝ միմյանց հաջորդող գումարումների խորհրդարանների կողմից համատեղ ընդունվելու մեխանիզմը: Այս պրակտիկան բավական լայն տարածում ունի հատկապես եվրոպական մայրցամաքում, և ներկայումս գործում է այնպիսի երկրներում, ինչպիսիք են Նիդեռլանդները, Շվեդիան, Հունաստանը, Ֆինլանդիան և Վրաստանը: Նման կարգավորումները հիմնավորվում են հետևյալ առանցքային փաստարկներով:

Նախ, դրանք հնարավորություն են ստեղծում, որ սահմանադրական փոփոխությունները անցնեն «ժամանակի փորձությունը», առավել լայն հանրային քննարկման առարկա դառնան, և վերահիմաստավորվեն տարիների ընթացքում:

Բացի այդ, տարբեր գումարումների խորհրդարանների հավանության միջոցով հնարավոր է խուսափել ընթացիկ քաղաքական նկատառումներով դրդված փոփոխություններից և ապահովել քաղաքական տարբեր սերնդի էլիտաների ներգրավվածությունը և փոխհամաձայնությունը Սահմանադրությունը փոփոխելու գործընթացի շուրջ, սահմանադրական փոփոխությունների հարցում հասնել «միջ-սերնդային համերաշխության» քվեի:

1) Ազգային ժողովի կողմից փոփոխությունների իրականացումը

Գործող սահմանադրական ընթացակարգով՝ ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից փոփոխման ենթակա հոդվածները կարող են փոփոխվել ԱԺ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երկու երրորդով (2/3):

Այս մասով առաջարկվում է սահմանել, որ խորհրդարանական ընթացակարգով փոփոխման ենթակա հոդվածները հնարավոր լինի փոփոխել միմյանց հաջորդող երկու գումարման ԱԺ պատգամավորների ձայների երկու երրորդով: Այս պարագայում տվյալ գումարման ԱԺ պատգամավորների երկու երրորդը կարող է միայն նախաձեռնել սահմանադրական փոփոխություններ, մինչդեռ դրանք ընդունելու իրավասություն կարող է ունենալ միայն հաջորդ գումարման Ազգային ժողովը:

2) Հանրաքվեի միջոցով փոփոխությունների իրականացումը

Գործող կարգավորումների համաձայն՝ հանրաքվեի միջոցով ՀՀ սահմանադրության դրույթները փոփոխելու համար անհրաժեշտ է, որպեսզի համապատասխան նախաձեռնությունը (հարցը հանրաքվեի դնելը) ստանա ՀՀ ԱԺ պատգամավորների ընդհանուր թվի երկու երրորդի (2/3) ձայների հավանությունը, իսկ բուն փոփոխությունը



ընդունվի հանրաքվեին մասնակցած քաղաքացիների ծայների մեծամասնությամբ (1/2), սակայն ոչ պակաս, քան հանրաքվեին մասնակցելու իրավունք ունեցող քաղաքացիների ծայների մեկ քառորդով (1/4):

Առաջարկվում է դիրարկել նշված ընթացակարգը կարծրացնելու հերկյալ եղանակները.

- հանրաքվեի նախաձեռնությունը կարող է հաստատվել միայն միմյանց հաջորդող երկու գումարման ԱԺ պատգամավորների ընդհանուր թվի ծայների երկու երրորդով (2/3), իսկ հանրաքվեի դրված փոփոխությունը ընդունվում է հանրաքվեին մասնակցած քաղաքացիների ծայների մեծամասնությամբ (1/2), սակայն ոչ պակաս քան հանրաքվեին մասնակցելու իրավունք ունեցող քաղաքացիների ծայների մեկ քառորդով (1/4), կամ

- հանրաքվեի նախաձեռնությունը կարող է հաստատվել ԱԺ (միայն մեկ գումարման) պատգամավորների ընդհանուր թվի ծայների երկու երրորդով (2/3), իսկ հանրաքվեի դրված փոփոխությունը ընդունվում է հանրաքվեին մասնակցած քաղաքացիների ծայների մեծամասնությամբ (1/2), սակայն ոչ պակաս քան հանրաքվեին մասնակցելու իրավունք ունեցող քաղաքացիների ծայների մեկ երրորդով (1/3):

2. Սահմանադրական փոփոխությունների դատական վերահսկողությունը

Սահմանադրական փոփոխությունների նախագծի սահմանադրական-դատական վերահսկողությունը գործող Սահմանադրության ամենաթերկարգավորված ինստիտուտն է: Սահմանադրության 168-րդ հոդվածով նախատեսվում է, որ Սահմանադրական դատարանը մինչև սահմանադրական փոփոխությունների նախագծի ընդունումը որոշում է կայացնում դրանց՝ Սահմանադրությանը համապատասխանելու մասին: Սակայն ոչ Սահմանադրության հիշյալ հոդվածը, և ոչ էլ Հիմնական օրենքի որևէ այլ դրույթ չի կարգավորում սահմանադրական փոփոխությունների սահմանադրական-դատական վերահսկողության անհրաժեշտ սահմանները, այն է՝ թե սահմանադրական որ գերակա նորմերի և արժեքների լույսում է, որ պետք է իրականացվի սահմանադրական փոփոխությունների՝ Սահմանադրությանը համապատասխանելու վերաբերյալ քննությունը:⁹⁷

Սահմանադրական փոփոխությունների՝ սահմանադրությանը համապատասխանելու վերաբերյալ դատական վերահսկողությունը թեև հետզհետե աճող, բայց, այնուամենայնիվ, մինչ օրս բացառիկ և, հատկապես, հակասական, վիճարկելի ինստիտուտ է: Եվրոպայի Խորհրդի անդամ 47 երկրներից միայն ութն են (ներառյալ՝ Հայաստանը), որ

⁹⁷ Այս հարցը ներկայումս պարզաբանում է գտել ՀՀ «Սահմանադրական դատարանի մասին» սահմանադրական օրենքի 72-րդ հոդվածում, համաձայն որի՝ «Սահմանադրության փոփոխությունների նախագծի սահմանադրականությունը գնահատվում է նախագծի՝ Սահմանադրության անփոփոխելի հոդվածներին համապատասխանության տեսանկյունից» (3.1.)



սահմանադրական դատարաններին իրավունք են տալիս սահմանադրական փոփոխությունները հռչակել սահմանադրությանը հակասող, հիմնականում Արևելյան Եվրոպայի հետ-կոմունիստական երկրների թվից (Ալբանիա, Ադրբեջան, Հունգարիա, Մոլդովա, Ուկրաինա, Ռումինիա, ինչպես նաև Թուրքիա): Նշված երկրներից երեքում՝ Ալբանիայում, Հունգարիայում և Թուրքիայում սահմանադրական փոփոխությունների դատական վերահսկողությունը սահմանափակված է բացառապես սահմանադրական փոփոխությունների ընթացակարգային հարցերի սահմանադրականության քննությամբ: Եվրոպայի Խորհրդի մի շարք անդամ-պետություններում, այնուամենայնիվ, սահմանադրական փոփոխությունների դատական վերահսկողության ինստիտուտը առաջացել է ոչ թե հենց սահմանադրության պահանջով, այլ սահմանադրական դատարանների ակտիվիստ դիրքորոշումներով (օրինակ՝ Սլովակիայում): Մի շարք պետություններում, (օրինակ՝ Ֆրանսիայում), սահմանադրական դատարանները ուղղակիորեն հրաժարվել են սահմանադրական փոփոխությունների սահմանադրականության վերաբերյալ հարցեր քննել:

Միջազգային և, հատկապես, եվրոպական փորձի ամփոփումը թույլ է տալիս եզրակացնել, որ սահմանադրական փոփոխությունները սահմանադրությանը հակասող ճանաչելու գործառույթի՝ Հիմնական օրենքում ամրագրումը չունի համընդհանուր ճանաչում և, հատկապես, տարածված է անցումային ժողովրդավարություններում և կամ առավելապես ավտորիտար պետություններում (այդ թվում՝ Ադրբեջանում, Ալժիրում, Անգոլայում, Ռուանդայում): Զարգացած ժողովրդավարություններում այս ինստիտուտը պատմականորեն համարվում է որպես հակաժողովրդավարական (counter-majoritarian). ի վերջո, ժողովրդավարական հասարակություններում սահմանադիր իշխանությունը պատկանում է ժողովրդին (որն այդ իշխանությունը իրականացնում է անմիջականորեն՝ հանրաքվեի, կամ միջնորդավորված՝ ժողովրդի ընտրյալների՝ պատգամավորների միջոցով), մինչդեռ ժողովրդին անհաշվետու դատարանի կողմից այդպիսի լիազորության իրականացումը շատ հաճախ փաստացի հանգում է սահմանադիր իշխանության իրականացման:

Ելնելով վերոգրյալից՝ առաջարկվում է վերանայել սահմանադրական փոփոխությունների՝ Սահմանադրական դատարանի կողմից Սահմանադրությանը հակասող ճանաչելու կարգավորումները:

Ըստ այդմ՝ կարող են դիտարկվել գործող կարգավորումների փոփոխության հետևյալ եղանակները.

ա. սահմանադրական փոփոխությունների դատական վերահսկողության սահմանները ամրագրել Հիմնական օրենքով: Սահմանել, որ սահմանադրության փոփոխությունների սահմանադրականությունը գնահատվում է Հիմնական օրենքի անփոփոխելի հոդվածներին



համապատասխանության լույսում, ինչպես նաև դրանց՝ Սահմանադրությամբ նախատեսված ընթացակարգին համապատասխանելու տեսանկյունից

բ. ամրագրել, որ սահմանադրական փոփոխությունները Սահմանադրության անփոփոխելի հոդվածներին հակասող ճանաչող Սահմանադրական դատարանի եզրակացությունը ունի խորհրդատվական նշանակություն, և որ Սահմանադրական դատարանի կողմից սահմանադրական փոփոխությունը Սահմանադրության անփոփոխելի հոդվածներին հակասող ճանաչելու դեպքում նշված փոփոխությունը կարող է ընդունվել միայն հանրաքվեով՝ հանրաքվեին մասնակցած քաղաքացիների ձայների մեծամասնությամբ (1/2), սակայն ոչ պակաս քան հանրաքվեին մասնակցելու իրավունք ունեցող քաղաքացիների ձայների մեկ երրորդով (1/3)՝ փաստացի հանգեցնելով համաժողովրդական քվեի ավելի բարձր նշաձողի:



IX. ՍԱՀՄԱՆԱԴՐՈՒԹՅԱՆ ԲԵՌՆԱԹԱՓՈՒՄԸ

Որպես փոփոխությունների մշակման մեթոդաբանական ուղեցույց, փոփոխությունների տեքստի հետագա մշակումներում առաջարկվում է ուսումնասիրել Սահմանադրությունը հիմնական օրենքներին ոչ հատուկ ու երբեմն ոչ անհրաժեշտ դեկլարատիվ, ինչպես նաև հասարակական հարաբերությունները միկրո-կարգավորող դրույթներից:

Սահմանադրությունը պետք է հարկապես պարունակի հասարակության արժեքանական ուղեցույց հանդիսացող ու քաղաքական խաղի կանոններ սահմանող մեզա-կոնցեպտներ, ինչպես նաև դրանց իրագործմանն ուղղված առանցքային սկզբունքներ:

Գործող տեքստում, մինչդեռ, առկա են դրույթներ, որոնց նշանակությունը ակնհայտ չէ, իսկ իրավական մեկնաբանման հեռանկարները՝ ոչ լիարժեք կոահելի:

- Օրինակ, Սահմանադրության 56-րդ հոդվածը սահմանում է, որ յուրաքանչյուր ոք ունի իր ազգային և էթնիկ ինքնությունը պահպանելու իրավունք, ազգային փոքրամասնություններին պատկանող անձինք ունեն իրենց ավանդույթների, կրոնի, լեզվի և մշակույթի պահպանման ու զարգացման իրավունք: Այնինչ անձի ազգային և էթնիկ ինքնության պահպանելու իրավունքը ամրագրված չէ որևէ միջազգային իրավական ակտում, ավելին՝ նման իրավունքի ապահովումը պետության կողմից գործնականում անհնարին է: Ըստ այդմ՝ կարելի է վերանայել Սահմանադրության 56-րդ հոդվածի ձևակերպումները, հստակեցնելով, որ այս հոդվածի նպատակն է ազգային փոքրամասնություններին պատկանող անձանց իրավունքների պաշտպանությունը և համապատասխանաբար իրենց ավանդույթների, կրոնի, լեզվի և մշակույթի պահպանման և զարգացման իրավունքի իրացումը:

- Կամ, օրինակ, Սահմանադրության 86-րդ հոդվածով սահմանվում են պետության քաղաքականության հիմնական նպատակները, այդ թվում ֆիզկուլտուրայի և սպորտի զարգացումը և ազգային և համամարդկային արժեքներին յուրաքանչյուրի ազատ հաղորդակցմանը նպաստելը: Նման կարգավորումները, ըստ էության, կարող են կաշկանդել ժողովրդի քվեն ստացած քաղաքական ուժի՝ հանրային քաղաքականության առաջնահերթությունները համաձայն իր քաղաքական ծրագրի իրականացնելու անհրաժեշտ հայեցողությունը, միաժամանակ իրավական անորոշություն առաջացնելով առ այն, թե ինչ հետևանքներ կարող են տեղ գտնել այն դեպքում, եթե իշխանական օրակարգը ռազմավարության կամ, օրինակ՝ միջոցների սղության պատճառով «անտեսի» այս հոդվածով նախատեսված որևէ նպատակ, կամ դրանց ոչ համարժեք միջոցներ հատկացնի:

- Սահմանադրության 145.1, 164.11, 175.4, 176.5, 178.2, 191.4, 194.4, 196.6, 198.4, 200.7 հոդվածները պարունակում են միանման հղումներ այն մասին, որ սահմանադրությամբ նախատեսված համապատասխան մարմինների կարգավիճակի և գործունեության (այլ) հարցերը կարգավորվում են օրենքով: Ելնելով այս դրույթների միատեսակ նշանակությունից,



Սահմանադրությունը կարող է բեռնաթափվել դրանց մեկտեղման միջոցով (օրինակ՝ ամեն դեպքում առանձին հղման փոխարեն այնպիսի մեկ հոդված նախատեսելով, որը կարճանագրեր, որ սահմանադրությամբ նախատեսված պետական մարմինների կազմավորման, կարգավիճակի և լիազորությունների վերաբերյալ հարցերը կարգավորվում են օրենքով):

- Կան նաև հոդվածներ, որոնք անհարկի միկրո-կարգավորման են ենթարկում այնպիսի հարաբերություններ, որտեղ առավել նպատակահարմար կարող է լինել թույլատրել ճկունություն, ինստիտուցիոնալ նորարարություն ու կատարելագործում: Սահմանադրության 46.3 և 92.2 դրույթներով, օրինակ, նախատեսվում է, որ համապատասխանաբար՝ «կուսակցությունները տարեկան հաշվետվություններ են հրապարակում իրենց ֆինանսական միջոցների աղբյուրների և ծախսերի, ինչպես նաև իրենց գույքի մասին», և «Ազգային ժողովի արտահերթ ընտրությունն անցկացվում է Ազգային ժողովի արձակվելուց ոչ շուտ, քան երեսուն, և ոչ ուշ, քան քառասունհինգ օր հետո»: Ընտրական օրենսգրքի և կուսակցությունների մասին օրենսդրության բարեփոխումների ընթացքն արդեն իսկ առերեսվել է նշված ժամկետների անհարկի սահմանափակող, համապատասխան ընթացակարգերը և պրակտիկան կատարելագործելուն խոչընդոտող բնույթի հետ:⁹⁸

- Հիմնական օրենքով սահմանված ու մանրամասն նկարագրված որոշ ինստիտուտների կարգավորումը կարող է ընդհանրապես թողնվել սահմանադրական կամ այլ օրենքներին (օրինակ՝ Հանրային էտրիուրդը, հատկապես որ Սահմանադրությունը որևէ դրույթ չի պարունակում այս մարմնի կազմավորման կամ նույնիսկ առանցքային առաքելության վերաբերյալ):

Նշված՝ «ավելորդ» դրույթները անհարկի ծանրաբեռնում են Սահմանադրությունը՝ միաժամանակ կիրառողի մոտ արմատավորելով ժողովրդավարությանը հակացուցված լեգալիստական մտածողություն: Դրանք նաև առաջացնում են Սահմանադրությունը հաճախակի, կամ տեխնիկական նկատառումներից փոխելու անհրաժեշտություն, ինչը ինքնին արժեզրկում է Սահմանադրության կայունության և արժեքանական նշանակության վերաբերյալ հանրային ընկալումը, և սա մեկ այլ առանցքային խոչընդոտ է առաջացնում սահմանադրականության արմատավորման տեսանկյունից:

⁹⁸ Մասնավորապես, ընտրությունների անցկացման պրակտիկան բացահայտել է, որ սահմանված ժամկետը (45 օր) լրջագույն մարտահրավերներ է առաջացնում ընտրությունները պատշաճ կազմակերպելու համար, ինչպես նաև անհավասար պայմաններ կարող է ստեղծել ընտրություններին մասնակցող որոշ, օրինակ՝ նորաստեղծ կուսակցությունների համար՝ ընտրարշավը արդյունավետ իրականացնելու կամ նշված սեղմ ժամկետներում բավարար ֆինանսական կամ այլ միջոցներ հայթայթելու տեսանկյունից: Միևնույն ժամանակ, կուսակցությունների գործունեությունը կարգավորող օրենսդրության բարեփոխումները առերեսվել են միջազգային լավագույն փորձի համաձայն՝ կուսակցությունների կողմից կիսամյակային, այլ ոչ թե տարեկան հաշվետվություններ պահանջելու սահմանադրական անհարկի արգելքի հետ: