

ՔԱՂԱՔԱԳԻՏՈՒԹՅՈՒՆ

ՔԱՂԱՔԱՑԻՈՒԹՅՈՒՆԸ ՈՐՊԵՍ ՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ԹԱՓՈՒՐ ՊԱՇՏՈՆ ԶԲԱՂԵՑՆԵԼՈՒ ՊԱՐՏԱԴԻՐ ՊԱՅՄԱՆ

ՍԱՀԱԿ ՄԱՆՈՒԿՅԱՆ

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների բնականոն գործունեությունն ապահովելու համար անհրաժեշտ է, որ դրանք ունենան հատուկ պատրաստված արհեստավարժ ծառայողական անձնակազմ: Ըստ այդմ համայնքային ծառայության թափուր պաշտոն զբաղեցնելու կարգն ու պայմանները կարգավորվում են օրենքներով և իրավական այլ ակտերով՝ հաշվի առնելով տեղական ինքնակառավարման մարմինների կարգավիճակի առանձնահատկությունները:

Որպեսզի քաղաքացին դառնա համայնքային-ծառայողական հարաբերությունների կողմ և համայնքի անունից ու նրա հանձնարարությանը իրականացնի տվյալ մարմնի խնդիրներն ու գործառույթները, նա պետք է բավարարի օրենսդրությամբ այդ մարմնի ծառայողին ներկայացվող պահանջները: Ինչպես նշում է Ռ. Եղյանը, սա պայմանավորված է այն բանով, որ համայնքային ծառայողն իր կարգավիճակով անմիջականորեն կապված է համայնքի հետ՝ ներկայացնելով այն համայնքային-ծառայողական հարաբերություններում¹: Հանրապետության Սահմանադրության 14.1 հոդվածի համաձայն՝ բոլոր մարդիկ հավասար են օրենքի առջև: Բացի այդ, արգելվում է խտրականությունը՝ կախված սեռից, ռասայից, մաշկի գույնից, էթնիկական կամ սոցիալական ծագումից, գենետիկական հատկանիշներից, լեզվից, կրոնից, աշխարհայացքից, քաղաքական կամ այլ հայացքներից, ազգային փոքրամասնությանը պատկանելությունից, գույքային վիճակից, ծնունդից, հաշմանդամությունից, տարիքից կամ անձնական ու սոցիալական բնույթի այլ հանգամանքներից: Սահմանադրության այս սկզբունքի հիման վրա «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի² (այսուհետև՝ Օրենք) 11 հոդվածը նախատեսում է, որ ՀՀ 18 տարին լրացած քաղաքացիները և ՀՀ-ում փախստականի կարգավիճակ ունեցողները՝ անկախ ազգությունից, ռասայից, սեռից, դավանանքից, քաղաքական կամ այլ հայացքներից, սոցիալական ծագումից, գույքային կամ այլ դրությունից, համայնքային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու իրա-

¹ Տե՛ս Ռ. Հ. Եղյան, Քաղաքացիական (պետական) ծառայությունը Հայաստանի Հանրապետությունում, Եր., 2004, էջ 67:

² Տե՛ս ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր (այսուհետև՝ ՊՏ) 2005.01.26/7(379):

վունք ունեն: Օրենքի 5 հոդվածում, որպես համայնքային ծառայության հիմնական սկզբունքներ, նշվում է օրենքի առջև համայնքային ծառայողների իրավահավասարությունը, ինչպես նաև քաղաքացիների համար համայնքային ծառայության հավասար մատչելիությունը՝ իրենց մասնագիտական գիտելիքներին և աշխատանքային ունակություններին համապատասխան:

Համայնքային ծառայության հավասար մատչելիության սկզբունքը կարելի է բնորոշել որպես հայերենին տիրապետող քաղաքացիների համայնքային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու հավասար հնարավորություն: Այս սկզբունքն ամրագրված է Սահմանադրությամբ, որի համաձայն՝ «Քաղաքացիներն ունեն օրենքով սահմանված ընդհանուր հիմունքներով հանրային ծառայության ընդունվելու իրավունք» (30.2 հոդված): Նշենք, որ կան երկրներ, ուր սահմանադրության մակարդակով ամրագրված չէ քաղաքացիների հանրային (համայնքային) ծառայության ընդունվելու իրավունքը: Օրինակ՝ Ռուսաստանի Դաշնությունում (այսուհետև՝ ՌԴ) սահմանադրորեն ամրագրված է միայն քաղաքացիների պետական ծառայության ընդունվելու իրավունքը, որը ոլորտի մասնագետները լուրջ բացթողում են համարում և առաջարկում են փոփոխել սահմանադրության համապատասխան դրույթը (ՌԴ Սահմանադրություն 32 հոդվածի 4-րդ մաս)³:

Բացի այդ, ՀՀ Սահմանադրության այլ հոդվածներ սահմանում են, որ քաղաքացիներն անմիջականորեն կամ իրենց ներկայացուցիչների միջոցով, առանց խտրականության, պետական կառավարմանը և տեղական ինքնակառավարմանը մասնակցելու (30 հոդվ.) հավասար իրավունքներ ունեն (14.1 հոդվ.): Սահմանված դրույթը համահունչ է քաղաքական և քաղաքացիական իրավունքների մասին միջազգային դաշնագրի⁴ 25 հոդվածով սահմանված սկզբունքին. յուրաքանչյուր քաղաքացի պետք է իր երկրում պետական ծառայության թույլատրվի հավասարության ընդհանուր պայմաններով՝ առանց որևէ խտրականության ու անհիմն սահմանափակումների: Պետք է նշենք, որ Օրենքը միակն է, որն ամրագրում է ծառայության հավասար մատչելիության սկզբունքներ և չափանիշներ ոչ միայն ՀՀ քաղաքացիների, այլև ՀՀ-ում փախստականի կարգավիճակ ունեցող անձանց համար: Հանրային ծառայության մաս կազմող ծառայություններից և ոչ մեկում նման բացառություն սահմանված չէ, և որպես հանրային ծառայության ընդունվելու պարտադիր պայման նախատեսվում է միայն ՀՀ քաղաքացիություն ունենալը: Եթե համեմատենք ՌԴ հետ, ապա համաձայն «Համայնքային ծառայության մասին» ՌԴ դաշնային օրենքի (ընդունված

³ Стен Фабричный С. Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации: Проблемы теории и практики. Диссертация на соискание ученой степени д. ю. н. М., 2005, էջ 35:

⁴ Стен «Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային դաշնագիր» (1966), (ընդունվել է ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի 1966 թ. դեկտեմբերի 16-ի 2200 Ա 21 բանաձևով), ՀՀ ԱԳՆՊՏ, 2004/4 (12), 20.12.2004:

2007 թ. մարտի 2-ին)⁵ 16 հոդվածի, միայն ՌԴ քաղաքացիներն իրավունք ունեն համայնքային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու: Նմանատիպ նորմեր էին սահմանված նաև Գերմանիայում և Ֆրանսիայում: Սակայն Եվրոպական միության ընդլայնումը ստիպեց վերանայել օրենսդրության համապատասխան հոդվածները և արդեն աշխատանքի ընդունելիս, բացի ընդունակություններից և կարողություններից, պահանջվում է հաշվի առնել նաև տարբեր ազգությունների միջև աշխարհագրական որոշակի հավասարակշռություն ապահովելու անհրաժեշտությունը, քանի որ Ստատուտի⁶ 27 հոդվածը նախատեսում է, որ աշխատանքի ընդունումը պետք է իրականացվի առավելագույնս աշխարհագրական հիմքով անդամ պետությունների ներկայացուցիչների միջև և բացառում է, որ պաշտոնը պահվի որևէ մեկ անդամ պետության ներկայացուցչի համար:

Մինչ այդ՝ ԳՖՀ Հիմնական օրենքի 33-36 հոդվածները նվիրված էին պետական ծառայության կազմակերպման և իրականացման հիմնահարցերին⁷: Մասնավորապես, 33 հոդվածի 2-րդ մասում սահմանված էր յուրաքանչյուր գերմանացու հավասար իրավունքը՝ զբաղեցնելու ցանկացած պետական պաշտոն՝ իր կարողություններին, մասնագիտական որակավորումներին համապատասխան: Սակայն, ինչպես արդեն նշել ենք, պետական ծառայության հասանելիության սահմանափակումը Գերմանիայի քաղաքացիություն չունեցողների համար քննարկումների տեղիք տվեցին՝ կապված Եվրոպական միությանը Գերմանիայի անդամակցության հետ: Բանն այն է, որ Ստատուտով սահմանվում էր, որ Եվրոպական միության անդամ երկրի ցանկացած քաղաքացու չէր կարող մերժվել Գերմանիայի տարածքում զբաղեցնելու պետական պաշտոն՝ քաղաքացիություն չունենալու պատճառով: Սակայն պայմանագրում մտցվեց հատուկ կետ, համաձայն որի՝ անդամ երկրները իրավունք ունեին պետական կառավարման ոլորտում, որպես թեկնածուին ծառայության ընդունելու պարտադիր պայման, սահմանելու քաղաքացիության ցեղա: Եվրոպական դատարանը տվեց

⁵ Стену Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. №10. էջ 1152:

⁶ Մինչև 1956 թ. հուլիսի 1-ը, երբ ընդունվեց ծառայողների Ստատուտը, ԱՊԵՀ-ի ծառայողներն աշխատանքի էին անցնում հանրային իրավունքի պայմանագրի հիման վրա: Նույն կարգն էր գործում նաև Եվրոպական տնտեսական համայնքի, Եվրատոմի ծառայողների համար՝ մինչև տատուտային ժամանակաշրջանում (1958-1962 թթ.): Այդ ստատուտների դրույթները միասնական դարձան 1968 թ.՝ 1967 թ. Միաձուլման պայմանագրի ուժի մեջ մտնելու արդյունքում, որի հետ միասին ուժի մեջ մտավ նաև Եվրոպական համայնքների ծառայողների կարգավիճակը և այլ գործակալների նկատմամբ կիրառվող ռեժիմը սահմանող միասնական ստատուտը: Փոփոխված այդ կանոնակարգը և մի շարք այլ տեքստեր միավորվեցին Համայնքների ներքին փաստաթղթում, որը կոչվում է Ստատուտ, և կրում է Եվրոպական համայնքների ծառայողների և այլ գործակալների նկատմամբ կիրառվող կանոնների և կանոնակարգերի ենթավերնագիրը (մանրամասն տես՝ **Ա. Շ. Հարությունյան**, Եվրոպական միության իրավունքի հիմունքներ (սահմանադրական իրավունք), Եր., 2011, էջ 448-457):

⁷ Стену «Основной закон Федеративной Республики Германия». Клаусен & Боссе, Лек, 1998:

«պետական կառավարում» հասկացության իր բացատրությունը, որով անդամ երկրների քաղաքացիները ստացան պետական պաշտոններ զբաղեցնելու հավասար իրավունքներ՝ չունենալով Գերմանիայի քաղաքացիություն⁸:

Ե. Գրիցենկոն իրավացիորեն գտնում է, որ «պետական կառավարում» հասկացության Եվրադատարանի տված մեկնաբանությունը համայնքներին և նրանց միավորումներին (բնականաբար նաև համայնքային ծառայությանը) վերաբերում է այնքանով, որքանով հանրային կառավարման այլ սուբյեկտներին⁹:

Համապատասխան փոփոխությունների ենթարկվեցին նաև ֆրանսիական օրենքները, որոնցով արդեն Ֆրանսիայի քաղաքացիությունը չի դիտարկվում տեղական հանրային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու պարտադիր պայման, քանի որ Ֆրանսիան ևս ԵՄ անդամ երկիր է:

Այսպիսով, Եվրոպական միության հանրային (համայնքային) ծառայության անձնակազմը համալրելիս պետք է պահպանվի աշխարհագրական չափանիշը: Սա նշանակում է, որ համապատասխան ինստիտուտները պետք է ձգտեն ապահովել Եվրամիության անդամ պետությունների հավասար ներկայացուցչությունը համայնքային (հանրային) ծառայության տարբեր օղակներում: Եվրոպական միության հետագա ընդլայնման դեպքում այս խնդիրը ավելի մեծ կարևորություն կստանա¹⁰:

Ինչ վերաբերում է մեր երկրին, ապա, ինչպես արդեն վերը նշեցինք, Օրենքի 11 հոդվածով սահմանվում է, որ բացի ՀՀ քաղաքացիներից, համայնքային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու իրավունքով օժտված են նաև ՀՀ-ում փախստականի կարգավիճակ ունեցողները: Իրավամբ հարց է ծագում. արդյոք ճիշտ է փախստականներին օժտել համայնքային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու իրավունքով:

Այսպես, Սահմանադրության 30 հոդվածի 2-րդ մասում սահմանված է, որ ՀՀ քաղաքացիություն չունեցող անձինք տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններին և տեղական հանրաքվեներին մասնակցելու իրավունք ունեն: Նշենք, որ թեպետ Սահմանադրությամբ ընտրելու և հանրաքվեներին մասնակցելու իրավունքը երաշխավորվում է բացառապես ՀՀ քաղաքացիներին, այնուամենայնիվ, ընտրելու իրավունքի զարգացման ժամանակակից միտումներին համահունչ՝ վերոհիշյալ հոդվածի 2-րդ մասում սահմանադրական հիմք է նախատեսվում՝ ՀՀ քաղաքացիություն չունեցող անձանց տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններին և տեղա-

⁸ Տե՛ս «Правовые основы государственной службы в Германии», էջ 59:

⁹ Տե՛ս **Гриценко Е. В.** Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. М., 2001, էջ 245:

¹⁰ Տե՛ս **Ա. Հարությունյան**, Եվրոպական միության հանրային ծառայությունը, «Հանրային կառավարում», 2004, № 3-4, էջ 13:

կան հանրաքվեներին մասնակցելու իրավունքն օրենքով սահմանելու համար:

«ՀՀ Սահմանադրության 42 հոդվածի առաջին մասի համաձայն. «Սահմանադրությամբ ամրագրված մարդու և քաղաքացու հիմնական իրավունքները և ազատությունները չեն բացառում օրենքներով և միջազգային պայմանագրերով սահմանված այլ իրավունքներ և ազատություններ»: Այս հոդվածից բխում է, որ Սահմանադրությամբ երաշխավորվում և պաշտպանվում են որոշակի խումբ իրավունքներ և ազատություններ, իսկ օրենսդիրն ազատ է օրենքով ընդլայնելու վերջիններս: Մեկնաբանվող հոդվածի մասը բովանդակային առումով ներառված է Սահմանադրության 42 հոդվածի 1-ին մասում»¹¹:

ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններին ՀՀ քաղաքացի չհանդիսացող անձանց իրավունքը սահմանվել է Սահմանադրական դատարանի կողմից մի շարք օրենքներ Սահմանադրությանը համապատասխանության հարցը որոշելու վերաբերյալ գործով ընդունված որոշումից հետո¹²:

«Այս որոշմամբ ՀՀ սահմանադրական դատարանը արձանագրեց. միջազգային պրակտիկան վկայում է, որ ոչ քաղաքացիների ընտրական իրավունքի հարցում կա այն միտումը, որ տեղական ինքնակառավարման մակարդակում նման իրավունք վերապահվում է զգալի թվով երկրներում: Բնորոշ այն է, որ տեղական ինքնակառավարման ոլորտում ընտրական իրավունքը կապվում է բնակչության ցենզի հետ»¹³:

Իրացնելով ՀՀ սահմանադրական դատարանի վերը նշված որոշման պահանջները՝ Ազգային ժողովը 2000 թ. ապրիլի 5-ին ընդունեց «Ընտրական օրենսգրքում լրացում կատարելու մասին» ՀՀ օրենքը¹⁴, որով տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների ժամանակ ընտրական իրավունք վերապահվեց նաև ՀՀ-ում փախստականի կարգավիճակ ունեցող կամ սահմանված կարգով տրված փախստականի ընտանիքի վկայականում նշված՝ 18 տարին լրացած յուրաքանչյուր անձի: 2006 թ. դեկտեմբերի 22-ի՝ «ՀՀ ընտրական օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքով¹⁵ ձևակերպումները որոշակիորեն փոփոխվեցին, և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների ժամանակ ընտրական իրավունք վերապահվեց ոչ թե ՀՀ-ում փախստականի կարգավիճակ ունեցող կամ սահմանված կարգով տրված փախստականի ընտանիքի վկայականում նշված՝ 18 տարին լրացած յուրաքանչյուր ան-

¹¹ «Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության մեկնաբանություններ» / ընդհանուր խմբագրությամբ՝ Գ. Հարությունյանի, Ա. Վաղարշյանի, Եր., 2010, էջ 332:

¹² Տե՛ս ՍԴՈ-179 որոշում, ընդունվել է 16.10.1999 թ., ՀՀՊՏ 1999/26(92), 19.10.1999, ՀՀՍԴՏ 1999/4:

¹³ «Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության մեկնաբանություններ», էջ 332-333:

¹⁴ Տե՛ս ՀՀՊՏ 2000/8 (106), 27.04.2000:

¹⁵ Տե՛ս ՀՀՊՏ 2007/4 (518), 27.01.2007:

ծի, այլ համապատասխան համայնքում առնվազն մեկ տարվա հաշվառում ունեցող և փաստացի բնակվող անձանց: Իսկ 2011 թ. մայիսի 26-ին ընդունված ՀՀ նոր «Ընտրական օրենսգրքի»¹⁶ 2 հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ ՀՀ քաղաքացիություն չունեցող անձինք տեղական ինքնակառավարման ընտրությունների ժամանակ ընտրելու իրավունք ունեն ընտրությունն անցկացվող համայնքի բնակչության ռեզիստրում մինչև քվեարկության օրն առնվազն վեց ամսվա հաշվառում ունենալու դեպքում:

Ինչպես նկատում ենք, օրենսդիրը այլևս չի հիշատակում փախստականի կարգավիճակ ունեցող անձանց, քանի որ փախստականներին ոչ քաղաքացիներից տարբերելով իրենց իրավական վիճակով ըստ էության նեղացնում են ոչ քաղաքացիների մեջ մտնող անձանց շրջանակը: Քանի որ 2008 թ. նոյեմբերի 27-ին ընդունված «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի¹⁷ (ի դեպ, որի ընդունումով ուժը կորցրած է ճանաչվել «Փախստականների մասին» օրենքը) 6-րդ հոդվածի համաձայն. 1) «Փախստական է համարվում այն օտարերկրյա քաղաքացին, որը ռասայական, կրոնական, ազգային, սոցիալական որոշակի խմբի պատկանելիության կամ քաղաքական հայացքների համար հետապնդման ենթարկվելու հիմնավոր երկյուղի պատճառով գտնվում է իր քաղաքացիության երկրից դուրս և չի կարող կամ նույն երկյուղի պատճառով չի ցանկանում օգտվել իր քաղաքացիության երկրի պաշտպանությունից, կամ նա, ով, չունենալով քաղաքացիություն և գտնվելով իր նախկին մշտական բնակության երկրից դուրս, չի կարող կամ այդ նույն երկյուղի պատճառով չի ցանկանում վերադառնալ այնտեղ»: Նկատենք, որ սույն օրենքը գրեթե տառացիորեն վերարտադրել է ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի կողմից ընդունված «Փախստականների կարգավիճակի մասին» կոնվենցիայի¹⁸ սահմանումը, ըստ որի՝ 2) «այն օտարերկրյա քաղաքացին, որը ստիպված է լքել իր քաղաքացիության երկիրը, իսկ քաղաքացիություն չունեցող անձը՝ իր նախկին մշտական բնակության երկիրը՝ համատարած բռնության, արտաքին հարձակման, ներքին հակամարտությունների, մարդու իրավունքների զանգվածային խախտումների կամ հասարակական կարգը խախտող այլ լուրջ իրադարձությունների պատճառով», 3) «այն օտարերկրյա քաղաքացին կամ քաղաքացիություն չունեցող անձը, որին պաշտոնապես փախստական են ճանաչել Կոնվենցիան ստորագրած այլ պետություններ»:

Փաստորեն, ՀՀ քաղաքացիություն չունեցող անձանց շրջանակն անհամեմատ ավելի լայն է, քանզի ընդգրկում է ոչ միայն փախստականներին, այլև ապաքաղաքացիներին և օտարերկրացիներին:

¹⁶ Տե՛ս ՀՀՊՏ 2011.06.16, 16/36 (839):

¹⁷ Տե՛ս ՀՀՊՏ 14/2(668), 2009.01:

¹⁸ Ընդունվել է 1951 թ. հունիսի 28-ին, ուժի մեջ է մտել 1954 թ. ապրիլի 22-ին, իսկ Հայաստանի Հանրապետությունը միացել է 1993 թ. ապրիլի 12-ին:

Մասնագիտական գրականության մեջ կարծիք կա, թե քաղաքացիության առկայության պահանջը, որով համայնքային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելը դառնում է հնարավոր, օրենսդրի կողմից ընդունվել է ոչ պատահականորեն: Դա բացատրվում է նրանով, որ սուբյեկտը, որն օժտված է համայնքային ծառայողի իրավական կարգավիճակով, իրականացնում է պաշտոնի անձնագրով ստանձնած պարտականությունները, որոնք ստացել է տեղական ինքնակառավարման մարմիններից, իսկ հանրային-իրավական հարաբերության առումով համայնքային ծառայողը ծառայում է ոչ միայն համապատասխան տեղական ինքնակառավարման մարմնին, այլև, ամբողջությամբ վերցրած, պետությանը և հասարակությանը: Համայնքային ծառայողը դրանով իսկ մասնակցում է պետության խնդիրների ու գործառույթների իրականացմանը՝ պաշտոնի անձնագրով նախատեսված պարտականություններն ու լիազորությունները կատարելով¹⁹:

Համամիտ լինելով վերոնշյալ տեսակետի հետ՝ կարծում ենք, որ համայնքային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու իրավունք չպետք է տրվի ոչ փախստականի կարգավիճակ ունեցողներին և ոչ էլ օտարերկրացիներին: Այդ պաշտոնները զբաղեցնելու իրավունք պետք է ունենան միայն ՀՀ քաղաքացիները, ինչպես հանրային ծառայության մյուս տեսակներում է սահմանված:

Նկատենք, որ մեր ուսումնասիրած երկրներում (Գերմանիա, Ֆրանսիա), ճիշտ է, հանված է տվյալ երկրի քաղաքացիների՝ համայնքային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու բացառիկ իրավունքը՝ օժտելով նաև եվրոպական միության անդամ մյուս երկրների քաղաքացիներին, բայց ոչ փախստականի կարգավիճակ ունեցողներին, կամ ոչ քաղաքացիներին: Չմոռանանք, որ մենք այս դեպքում գործ ունենք իրավական ուրիշ մշակույթի հետ, քանի որ, ինչպես իրավագիտորեն նշում է Ա. Շայոն, ձևավորվում է եվրոպայի միության օրենսդրությունը և եվրոպայի միության անդամ երկրները ճանաչում են դրա գերակայությունը իրենց ազգային օրենսդրության նկատմամբ²⁰:

Բնականաբար, նման կատեգորիկ նորմի կիրառումը կարող է առաջացնել կադրերի արտահոսք. սահմանված պահանջներին չհամապատասխանելու պատճառով կլինեն պաշտոնից ազատվողներ, կառաջանան համայնքային ծառայության թափուր պաշտոններ, բայց, կարծում ենք, որ դա կունենա ժամանակավոր բնույթ:

Քանի որ, ինչպես միջազգային պրակտիկան, այնպես էլ պետությունների փորձը ցույց են տալիս, որ քաղաքացու իրավունքներն ու պարտականություններն ավելի լայն են մարդու իրավունքներից ու ա-

¹⁹ Տե՛ս **Лагун И. В.** Реализация конституционного принципа равенства граждан Российской Федерации на муниципальной службе. Диссертация на соискание ученой степени к. ю. н. М., 2008, էջ 129:

²⁰ Տե՛ս **Шайо А.** Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов // "Конституционное право: восточноевропейское обозрение", 2004/1, էջ 7:

զատություններից, ուստի քաղաքացու իրավական կարգավիճակը շատ ավելի նախընտրելի է անձի ցանկացած այլ կացության կարգավիճակից: Խոսքը վերաբերում է քաղաքական և մի շարք այլ իրավունքներին, որոնցից բացառապես օգտվում են տվյալ պետության քաղաքացիները:

Քանի որ, ինչպես վկայում է միջազգային պրակտիկան, ապաքաղաքացիությունը ոչ նորմալ երևույթ է, ուստի միջազգային հանրության և պետությունների ջանքերն ուղղվում են այդ երևույթի վերացմանը: Բնականաբար, փախստականի վիճակը ևս մարդու ոչ նորմալ կացության իրավիճակ է և ենթակա է վերացման²¹: Ապաքաղաքացիությունը վերացնելու համար է պայքարում նաև միջազգային հանրությունը: Այս կապակցությամբ 1961 թ. օգոստոսի 30-ին ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի կողմից ընդունված «Ապաքաղաքացիության կրճատման մասին» կոնվենցիայի²² առաջին հոդվածը անդամ պետություններին պարտավորեցնում է իրենց տարածքում ծնված յուրաքանչյուր անձի շնորհիվ քաղաքացիություն: Հավատարիմ մնալով իր ստանձնած միջազգային պարտավորություններին, Հայաստանի Հանրապետությունը, համաձայն «Քաղաքացիության մասին» օրենքի²³ 8 հոդվածի երրորդ մասի, խրախուսում է հանրապետությունում բնակվող քաղաքացիություն չունեցող անձանց՝ ձեռք բերելու ՀՀ քաղաքացիություն:

Մինչդեռ մեր երկրում բնակվող փախստականներին բնորոշ է ճիշտ հակառակ միտումը. նրանք ըստ էության չեն շտապում ընդունելու ՀՀ քաղաքացիություն (պատճառները բազմազան են, որոնք կրում են ինչպես սոցիալ-տնտեսական, այնպես էլ քաղաքական բնույթ): Կարծում ենք՝ մեր պետությունն այս հարցում պետք է իր կամքը թելադրի, դրսևորի կոշտ դիրքորոշում, արագացնի նրանց կարգավիճակի հստակեցման գործընթացը, որի հետևանքով՝

- կկրճատվի փախստականների թիվը,
- կավելանա ՀՀ քաղաքացիների թիվը,
- Սահմանադրության 11.3 հոդվածի առաջին մասին համապատասխան կկատարի իր ստանձնած պարտավորությունները, համաձայն որոնց՝ ՀՀ քաղաքացիները ՀՀ տարածքում և նրա սահմաններից դուրս գտնվում են ՀՀ պաշտպանության ներքո,
- քաղաքացիություն ձեռք բերած փախստականներն ամբողջ ծավալով կկատարեն պետության առջև ստանձնած իրենց պարտավորությունները:

²¹ Տե՛ս Վ. Ն. Այվազյան, Մարդու իրավունքներ և ազատություններ, Եր., 2007, էջ 269:

²² Ուժի մեջ է մտել 1975 թ. դեկտեմբերի 12-ին, Հայաստանի Հանրապետությունը միացել է 1994 թ. մարտի 16-ին:

²³ Տե՛ս ՀՀԱԺՏ 1995/8: Ընդունվել է Ազգային ժողովի կողմից 23 հոկտեմբեր 1995 թ., Ն-041-Ի, ՀՀ նախագահի առարկություններով և առաջարկություններով ընդունված է Ազգային ժողովի կողմից 6 նոյեմբեր 1995 թ., Ն-061-Ի:

Ուշագրավ է այն փաստը, որ 2011 թ. տարեվերջին, 6369 համայնքային ծառայողներից և ոչ մեկը չունեի փախստականի կարգավիճակ²⁴:

Մեր դիտարկումները համահունչ են ՀՀ իրավակիրառական պրակտիկային, ինչպես նաև միջազգային զարգացումներին: Այսպես, ՀՀ-ում փախստականի կարգավիճակ ստացած անձանցից ծնված երեխաների իրավական կարգավիճակի հարցը սահմանվել է սահմանադրական դատարանի՝ Արամ Քարամյանի և Հայկ Հայրապետյանի դիմումների հիման վրա՝ «Փախստականների մասին» ՀՀ օրենքի 25 հոդվածի՝ ՀՀ Սահմանադրությանը համապատասխանության հարցը որոշելու վերաբերյալ գործով ընդունված որոշումից հետո²⁵: Վերոնշյալ դիմումի առնչությամբ քննության առարկա գործի դատավարական նախապատմությունը հանգում է նրան, որ Ա. Քարամյանը և Հ. Հայրապետյանը հայց են ներկայացրել վարչական դատարան՝ ընդդեմ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության և վերջինիս միգրացիոն գործակալության՝ իրենց որպես փախստականի «Համակարգչային կենտրոն» ՊՈԱԿ-ում հաշվառելու և համապատասխան տեղեկանք տրամադրելու պահանջների մասին:

Վարչական դատարանի՝ 06.10.2008 թ. թիվ ՎԴ /3334/05/08/ և թիվ ՎԴ /2008/05/08 վճիռներով երկու հայցերն էլ բավարարվել են:

Գլխավոր դատախազի տեղակալի ներկայացրած վճռաբեկ բողոքների հիման վրա ՀՀ վճռաբեկ դատարանը վարչական դատարանի վերոհիշյալ վճիռները բեկանել է և, ըստ այդմ, մերժվել են Արամ Քարամյանի և Հայկ Հայրապետյանի հայցերը:

ՀՀ վճռաբեկ դատարանը, վկայակոչելով տվյալ իրավահարաբերության ծագման պահին գործող՝ «Փախստականների մասին» ՀՀ օրենքի 1-ին հոդվածի դրույթները, ինչպես նաև մեկնաբանելով նույն օրենքի 25 հոդվածի դրույթները, գտել է, որ փախստականի կարգավիճակ ձեռք բերելու համար հիմք է հետևյալ պայմանների միաժամանակյա առկայությունը.

ա) 1988-1992 թվականներին Ադրբեջանի Հանրապետությունից Հայաստանի Հանրապետություն բռնագաղթված լինելը,

բ) փախստականների հարցերով զբաղվող պետական մարմիններում որպես փախստական հաշվառված լինելը:

Վերոնշյալ իրավական դիրքորոշման շրջանակներում հիմք ընդունելով այն փաստը, որ Ադրբեջանի Հանրապետությունից Հայաստանի Հանրապետություն են բռնագաղթել դիմողների ծնողները, իսկ դիմողները ծնվել են Հայաստանի Հանրապետությունում, ՀՀ վճռաբեկ դատարանը գտել է, որ դիմողները 1988-1992 թվականներին Ադրբեջանի

²⁴ Աղբյուրը՝ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարություն:

²⁵ Տե՛ս ՍԴՊ-834 որոշում, ընդունվել է 20.10.2009 թ., ՀՀՊՏ 2009.10.28/54 (720), ՀՀՍԴՏ 3(56)2010:

Հանրապետությունից Հայաստանի Հանրապետություն բռնագաղթած չեն, իսկ նրանց ծնողների բռնագաղթված լինելու հանգամանքը հիմք չէ դիմողներին «Փախստականների մասին» ՀՀ օրենքի 25 հոդվածի ուժով փախստական ճանաչելու մասին:

Ավելին, փախստականի կարգավիճակ ունեցող անձանցից ծնված երեխաների կարգավիճակի մասին առկա միջազգային իրավական փաստաթղթերի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ միջազգային իրավունքը խրախուսում է այդ կատեգորիայի անձանց ընդունող պետության քաղաքացիություն տրամադրելու գործընթացը: Մասնավորապես, Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի՝ փախստականների ընդունող պետության քաղաքացիություն ձեռք բերելու մասին անդամ պետություններին ուղղված R (84) 21 հանձնարարականում Նախարարների կոմիտեն հանձնարարում է միջոցներ ձեռնարկել՝ ապահովելու ընդունող պետությունում կամ այլուր փախստականներից ծնված երեխաների՝ ընդունող պետության քաղաքացիություն ստանալը²⁶:

Անդրադառնալով փախստականի կարգավիճակ ստացած անձանցից հանրապետությունում ծնված երեխաների իրավական կարգավիճակին և հիմք ընդունելով ՀՀ օրենսդրության վերլուծության արդյունքները՝ Սահմանադրական դատարանն արձանագրում է, որ փախստականի կարգավիճակ ստացած անձանցից Հայաստանի Հանրապետությունում ծնված երեխաներն ինքնաբերաբար չեն կարող Հայաստանի Հանրապետությունում ստանալ փախստականի կարգավիճակ:

Ելնելով վերոշարադրյալից, կարծում ենք՝ նպատակահարմար է համայնքային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու իրավունքից զրկել ՀՀ-ում փախստականի կարգավիճակ ունեցողներին:

Օրենքի 11 հոդվածի լուրջ բացթողում կարելի է համարել նաև այն, որ սահմանված չէ երկքաղաքացիների համայնքային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու իրավունքը: Պատճառն այն է, որ ՀՀ երկքաղաքացի հանրապետության համար ճանաչվում է միայն որպես ՀՀ քաղաքացի: Դեռ ավելին, ՀՀ երկքաղաքացի օժտված է ՀՀ քաղաքացու համար նախատեսված բոլոր պարտականություններով ու պատասխանատվությամբ, բացառությամբ միջազգային պայմանագրերով կամ օրենքով նախատեսված դեպքերի («Քաղաքացիության մասին» ՀՀ օրենքի 13¹ հոդվածի 3-րդ և 4-րդ կետեր): Նախ նշենք, որ համաձայն Սահմանադրության 30.1 հոդվածի՝ ՀՀ քաղաքացիություն ստանալու և դադարեցման կարգը, ինչպես նաև երկքաղաքացիություն ունեցող անձանց իրավունքները և պարտականությունները սահմանվում են օրենքով: «ՀՀ քաղաքացիության մասին» օրենքն ընդունվել է

²⁶ Տե՛ս «ՀՀ սահմանադրական դատարանի որոշումներն օրենքների և այլ իրավական ակտերի նորմերի սահմանադրականության վերաբերյալ (1996-2010 թթ.)», Եր., 2011, էջ 654:

դեռևս 1995 թ. նոյեմբերի 6-ին: Սակայն Սահմանադրության փոփոխություններով պայմանավորված՝ վերջինս էական փոփոխությունների է ենթարկվել 2007 թ. փետրվարի 26-ին ընդունված օրենքով²⁷: Փոփոխությունների հետևանքով օրենքը լրացվեց նոր՝ 13¹ հոդվածով, որով սահմանվեց «երկաթաքաղցի» հասկացությունը, և ամրագրվեցին երկաթաքաղցիների կարգավիճակին վերաբերող մի շարք ելակետային դրույթներ:

Սահմանադրության 30.1 հոդվածի «դրույթից բխում է, որ առանձին դեպքերում երկաթաքաղցիների իրավական վիճակը ամբողջովին չի կարող համընկնել ՀՀ այն քաղաքացիների կարգավիճակին, որոնք միաժամանակ չունեն այլ պետության քաղաքացիություն»²⁸:

Ինչպես արդեն վերը նշվեց, ՀՀ երկաթաքաղցին ունի ՀՀ քաղաքացու համար նախատեսված բոլոր իրավունքները և կրում է ՀՀ քաղաքացու համար սահմանված բոլոր պարտականությունները և պատասխանատվությունը: Միաժամանակ, օրենսդրությամբ սահմանված են որոշ վերապահումներ. օրինակ՝ բացառություններ կարող են սահմանվել օրենքով կամ միջազգային պայմանագրերով:

Օրենսդրության վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ այդպիսի սահմանափակումներ սահմանված են միայն որոշ պետական հատուկ ծառայությունների ծառայողների համար:

Մասնավորապես, «Ազգային անվտանգության մարմիններում ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի²⁹ 47 հոդվածի 1-ին մասի 3-րդ կետով՝ ՀՀ քաղաքացիության դադարեցման, ինչպես նաև ՀՀ քաղաքացիության հետ միաժամանակ այլ պետության քաղաքացիություն ձեռք բերելու դեպքում անձը ենթակա է ծառայությունից արձակման:

Նմանատիպ դրույթ է բովանդակում նաև «Ոստիկանությունում ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի³⁰ 45 հոդվածի 1-ին մասի 1-ին կետը, համաձայն որի՝ ՀՀ քաղաքացիության դադարեցման, ոստիկանության բարձրագույն խմբի պաշտոն զբաղեցնող ծառայողի կողմից այլ պետության քաղաքացիություն ձեռք բերելու դեպքում անձը ենթակա է ոստիկանությունում ծառայությունից ազատման:

Սահմանափակումներ են նախատեսված նաև քաղաքական որոշ պաշտոններում ընտրվելու համար: Այսպես, «Ընտրական օրենսգրքի» 77 հոդվածի 1-ին մասում նշված է, որ Նախագահ կարող է ընտրվել այլ պետության քաղաքացի չհանդիսացող, վերջին 10 տարում ՀՀ քաղաքացի հանդիսացող յուրաքանչյուր ոք: Կամ նույն օրենսգրքի 105 հոդվածի համաձայն՝ Ազգային ժողովի պատգամավոր կարող է ընտրվել

²⁷ Տե՛ս ՀՀՊՏ 2007.03.14/15(539):

²⁸ «Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության մեկնաբանություններ», էջ 342:

²⁹ Տե՛ս ՀՀՊՏ 2003.05.16/28(263):

³⁰ Տե՛ս ՀՀՊՏ 2002.08.08/32(207):

այլ պետության քաղաքացի չհանդիսացող, վերջին 5 տարում ՀՀ քաղաքացի հանդիսացող յուրաքանչյուր ոք:

Այսպիսով, օրենսդրության ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ պետական հատուկ ծառայությունների մի քանի տեսակների, ինչպես նաև քաղաքական որոշ պաշտոնների (Նախագահ, ԱԺ պատգամավոր) համար է նախատեսված միայն ՀՀ քաղաքացիության պահանջը՝ բացառելով այլ պետության քաղաքացիություն (երկքաղաքացիություն) ունենալը:

Հանրային ծառայության այլ տեսակների համար այս սահմանափակումը չի գործում, այլ միայն սահմանվում է, որ ծառայողին պաշտոնից ազատելու հիմք է համարվում ՀՀ քաղաքացիությունը դադարեցնելը³¹:

Իսկ համաձայն «Քաղաքացիության մասին» օրենքի 13¹ հոդվածի 3-րդ և 4-րդ մասերի՝ ՀՀ երկքաղաքացին ՀՀ համար ճանաչվում է միայն որպես ՀՀ քաղաքացի, ինչպես նաև ՀՀ երկքաղաքացին ունի ՀՀ քաղաքացու համար նախատեսված բոլոր պարտականություններն ու պատասխանատվությունը, բացառությամբ՝ միջազգային պայմանագրերով կամ օրենքով նախատեսված դեպքերի: Դեռ ավելին, նույն օրենքի 3 հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ քաղաքացիները հավասար են օրենքի առաջ՝ անկախ քաղաքացիություն ձեռք բերելու հիմքերից:

Փաստորեն, կարելի է եզրակացնել, որ երկքաղաքացին ՀՀ քաղաքացու պես հանրային (համայնքային) ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու հավասար իրավունք ունի՝ բացառությամբ օրենքով սահմանված դեպքերի:

Այսպիսով, քննարկելով քաղաքացիության հիմնախնդիրները որպես համայնքային ծառայության պաշտոններ զբաղեցնելու պարտադիր պայման, պարզվում է, որ Օրենքում առկա են էական բացթողումներ, որոնք կարող են օրենսդրական կարգավորման:

СААК МАНУКЯН – Гражданство как обязательное условие для занятия вакантной должности на муниципальной службе. – Работа посвящена проблеме гражданства муниципальных служащих. Законом установлено, что должности на муниципальной службе могут занимать не только граждане РА, но и те, кто имеет статус беженца. Однако внимательное изучение как национального, так и международного законодательства позволило прийти к выводу, что право на муниципальную службу следует предоставлять исключительно гражданам Армении. Кстати, именно такой порядок установлен на других видах публичной службы.

³¹ Տե՛ս «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը (2001 թ. դեկտեմբերի 4), (33 հոդվածի 1-ին մասի «Ժ» կետ), ՀՀՊՏ 2002.01.09/1(176), «Քաղաքացիական հատուկ ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը (2007 թ. նոյեմբերի 28), (34 հոդվածի 1-ին մասի 12-րդ կետ), ՀՀՊՏ 2007.12.26/66(590), «Դատախազության մասին» ՀՀ օրենքը (2007 թ. փետրվարի 22), (50 հոդվածի 1-ին մասի 4-րդ կետ), ՀՀՊՏ 2007.04.11/19(543):

Что касается правового положения лиц с двойным гражданством, то на них распространяются все права и обязанности гражданина РА кроме случаев, предусмотренных законом и международными договорами РА. Таким образом, они имеют равное с гражданами РА право занимать должности на муниципальной службе.

SAHAK MANUKYAN – *Citizenship as an Obligatory Condition for Occupying Vacant Positions of the Municipal Service.* – The work is dedicated to the issues of one of the required conditions of occupying vacant positions in the municipal service, the issues of citizenship. It is stated by law, that the positions of the municipal service can be occupied not only by the citizens of the RA but also by the people holding status of refugee in the RA. Researching international, as well as domestic legislation in detail, a conclusion is made that as in the other types of public service, the positions of the municipal service should be occupied by RA citizens only.

The legal status of the dual citizens, trying to determine whether they can occupy the positions of the municipal service or not is also researched. It is concluded that a dual citizen of the RA is recognized as a citizen of RA by the Republic of Armenia, as well as dual citizen of the RA has all the obligations and responsibilities of the RA citizen, except for the cases foreseen by the RA legislation or the international treaties. Moreover, the RA citizens are equal against the law, irrespective of the basis of acquisition of the citizenship of the RA. So, it is concluded, that dual citizen has equal rights with RA citizen to occupy the positions of the public (municipal) service, except for the cases foreseen by the law.