

ՀԱՆՐԱՔԿԵԻ՝ ՈՐՊԵՍ ԱՆՄԻՋԱԿԱՆ ԺՈՂՈՎՐԴԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ ԻՆՍՏԻՏՈՒՏԻ ՎԵՐԱՆԱՅՄԱՆ ՀԻՄԱՆԱՐԱՐ ՈՒՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ¹

Գևորգ ԴԱՆԻԵԼՅԱՆ

ԵՊՀ իրավագիտության ֆակուլտետի

սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի վարիչ,

«Սահմանադրական իրավունքի կենտրոնի» խորհրդի նախագահ,

իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Հարաքվեն որպես ժողովրդի կողմից անմիջականորեն իշխանությունն իրականացնելու սաղմեր դիտարկելը պատմությանը վաղուց է հայտնի: Թեպետ, իրավագետների մեծ մասը հակված է այդ ինստիտուտի ծագման սկզբնափուլ համարել 15-րդ դարի կեսերը, այնուամենայնիվ դրա առանձին բաղադրիչների կարելի է հանդիպել շատ ավելի վաղ շրջանում: Պատմաբաղաքական տարբեր դարաշրջաններում հանրաքվեն կոչված է եղել լուծելու արտաքուստ ժողովրդաիշխանության կայացմանը նպաստելու, իսկ գործնականում նաև ավելի սահմանափակ ներքին ու արտաքին տարաբնույթ շահերին ծառայեցնելու, այդ թվում՝ պետության ինքնիշխանությունը երաշխավորելու միջոց:

Հանրաքվեի անհրաժեշտության և իրավաչափության առնչությամբ խիստ տարբեր, անգամ իրարամերժ տեսությունների պարագայում հիմքեր կան պնդելու, որ այն այս կամ այն չափով ընդունված է աշխարհի պետությունների մեծ մասում, իսկ կիրառման լայն պրակտիկա է արձանագրվել հատկապես Շվեյցարիայում, Նորվեգիայում, Ֆրանսիայում, ԱՄՆ-ում, Դանիայում, Ճապոնիայում, Գերմանիայում, Շոտլանդիայում, Ուելսում, Իտալիայում, Իռլանդիայում, Բրազիլիայում և այլն: Հանրաքվեի նկատմամբ տեսական դիրքորոշումների միասնականության բացակայությունը բնորոշ է նաև արդի իրավաբաղաքական զարգացումներին: Հանրաքվեի հակառակորդները որպես կանոն պնդում են, որ առավել արդյունավետ կարող է գործել արհեստավարժության որոշակի չափանիշներ բավարարող ներկայացուցչական ժողովրդաիշխանությունը, իսկ ժողովուրդն իր պատրաստվածության աստիճանով ի գործու չէ հաղթահարելու օրինաստեղծ գործունեության բարդությունները: Հանրաքվեի կողմնակիցները, չնսեմացնելով ներկայացուցչական ժողովրդաիշխանության նշանակությունը և միաժամանակ չզերազնահատելով անմիջական ժողովրդաիշխանության արժեքը, հակված են այն դիրքորոշմանը, որ ներկայացուցչական ժողովրդաիշխանությունը չի կարող բոլոր դեպքերում ու անվե-

¹ Սույն հոդվածի հիմնադրույթները ներառվել են Հայաստանի Հանրապետության Նախագահի 2013 թվականի սեպտեմբերի 4-ի ՆՀ-207-Ն հրամանագրով ստեղծված սահմանադրական բարեփոխումների մասնագիտական հանձնախմբի կողմից մշակված և հանրային քննարկման դրված Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգի նախագծում:

րապահորեն զերծ մնալ խմբային շահերին նախապատվություն տալու նկրտումներից, որի պարագայում մի շարք էական հարցադրումներով իրավական քաղաքականության ուղենիշները բացառապես հանրաքվեի միջոցով լուծելը դառնում է անխուսափելի:

Ինչպես նկատում են բազմաթիվ իրավագետներ, արդի դարաշրջանում ներկայացուցչական մարմինների գործունեությունում խմբային շահերն ավելի ու ավելի են դառնում ազդեցիկ, որի դեպքում էլ ավելի է ընդգծվում հանրաքվեի² ինստիտուտի արժեքը:

Ներկայումս հանրաքվեն դիտվում է նաև խորհրդարանական փոքրամասնության իրական քաղաքական կշիռն առավել զգալի դարձնելու արդյունավետ միջոց, ինչն ուղեկցվում է այդ ուժերին հանրաքվե նախաձեռնելու և քաղաքական հավասարակշռվածություն ապահովելու հիրավի գործնական իրավական երաշխիքներ վերապահելով:

Բոլոր դեպքերում, ամփոփելով հանրաքվեի առնչությամբ ձևավորված գիտագործնական մոտեցումները, կարելի է փաստել, որ հանրաքվեն առավելապես դիտվում է ներկայացուցչական ժողովրդավարության հակակշիռ, սակայն այն հարցադրումներին, թե կոնկրետ ինչ սահմաններում կարող է այդ հակակշիռը կյանքի կոչվել, թույլատրելի համարվել, ինչպիսի հարցեր կարող են կարգավորվել բացառապես հանրաքվեի միջոցով, հանրաքվեն նախաձեռնելու լիազորությունը կարող է արդյոք վերապահվել միայն իշխանության մարմիններին և այլն, դեռևս միասնական և սպառիչ պատասխաններ չեն տրվել: Կարծում ենք, որ հիշյալ հարցադրումներին համարժեք մոտեցումներ ձևավորելուն մասամբ խոչընդոտել է այն, որ հանրաքվեին նվիրված տեսություններում մինչև վերջերս ամբողջ ծավալով անհարկի նույնացվում էին ընտրական համակարգն ու հանրաքվեն: Ի դեպ, այս մտայնությունն անփոփոխ է մնացել նաև հասարակության ինքնագիտակցության մեջ³:

Միաժամանակ, հայրենական փորձագետների կողմից իրականացված սոցիոլոգիական հարցումների և դրանց վերլուծության արդյունքների համաձայն՝ հանրաքվեի՝ զուտ գործնական կտրվածքով հաջողության գրավական է համարվում հասարակության ինքնագիտակցությունը. «... եթե քաղաքացիական հասարակությունը լինի գաղափարների կրող, ունենա բարձր իրավագիտակցություն, հնարավոր կլինի խուսափել շատ ռիսկերից»⁴:

² «Հանրաքվե» եզրույթը սույն հոդվածում կիրառվել է լայն իմաստով՝ ընդգրկելով նաև «ալեքիս-ցիտ» եզրույթը, ինչը պայմանավորված է այն մոտեցմամբ, որ սահմանադրական երաշխիքների տեսանկյունից այդ երկու ինստիտուտները իրենց իմաստային ուղղվածությամբ նույնական են. բառարանում հանգամանորեն չի ներկայացվում (տե՛ս օրինակ՝ Крюковских А.К., Словарь исторических терминов. М.: «Юристъ»-1998г., 356 էջ):

³ Բնորոշ է, որ «Հայաստանի քաղաքական գործընթացներում քաղաքացիական հասարակության դերի բարձրացում» ծրագրի շրջանակներում հրապարակված սոցիոլոգիական հետազոտության արդյունքների համաձայն (APR Group, EUROPEAN endowment for democracy / «Հայաստանի քաղաքական գործընթացներում քաղաքացիական հասարակության դերի բարձրացում» Ծրագիր – ՀՀ սահմանադրական բարեփոխումների վերաբերյալ հետազոտության արդյունքները, Երևան, 2014, 140 էջ)՝ «... հանրաքվեն ընտրություններից չի տարբերվում, քանի որ քվեարկությունը նույն կերպ է ընթանում, ընտրական հանձնաժողովները, վերահսկողական մեխանիզմները նույնն են», էջ 79:

⁴ Նույն տեղում, էջ 81:

Սույն հոդվածում մենք խնդիր չեն դրել համակողմանի բացահայտելու այդ ինստիտուտի ձևավորման ու զարգացման ողջ ընթացքն ու դրա միտումները, այլ առանձնացրել ենք այն հարցադրումները, որոնք գիտագործնական առումով ձեռք են բերել խիստ արդիականություն՝ հատկապես ներկայումս երկրում սկիզբ առած սահմանադրաիրավական բարեփոխումների համատեքստում:

Հանրաքվեի ինստիտուտը հայրենական սահմանադրական մշակույթում ձևավորվել է որպես Սահմանադրություն ընդունելու և դրանում փոփոխություններ կատարելու բացառիկ իրավական եղանակ: Միաժամանակ, այն ամրագրվել է օրենքներ ընդունելու այլընտրանքային միջոց (Սահմանադրության 112-րդ հոդված)։ Ընդ որում՝ ճշգրտված չէ հանրաքվեով ընդունման ենթակա օրենքների շրջանակը: Բացի այդ, օրենքները հանրաքվեի դնելու նախաձեռնության իրավասությունը վերապահվել է միայն Ազգային ժողովին ու կառավարությանը: Այսպիսով, հայրենական իրավական համակարգի ձևավորման համեմատաբար վաղ փուլում հանրաքվեն բացառապես ընկալվել է որպես իրավաստեղծ գործունեության *սահմանափակ* եղանակ:

Հետագա օրենսդրական զարգացումները հանգեցրին հանրաքվեի ինստիտուտի բաղադրիչների ընդլայնմանը. մասնավորապես՝ 2008 թ. դեկտեմբերի 26-ին ընդունված օրենքով ամրագրվեց նշված ինստիտուտի առավել ընդգրկուն բնորոշում. «Հանրաքվեն (համաժողովրդական քվեարկությունը, այսուհետ՝ հանրաքվե) ժողովրդի կողմից անմիջականորեն իշխանության իրականացումն է՝ Սահմանադրություն ընդունելու կամ դրանում փոփոխություններ կատարելու, օրենքներ ընդունելու, ինչպես նաև պետական կյանքի կարևորագույն հարցերի վերաբերյալ հասարակական կարծիքը բացահայտելու եղանակով»: Հիշյալ օրենսդրական ակտով փաստորեն առաջադրվեց «խորհրդատվական հանրաքվեի» ինստիտուտը: Ընդ որում, արդեն այդ շրջանում իրավագետների ու քաղաքական գործիչների շրջանում միասնական չընկալվեց նշված ինստիտուտի իրավաչափության հարցը, ինչը ևս անխուսափելի դարձրեց հանրաքվեի առնչությամբ նոր իրողությունների հաշվառմամբ տեսական համակողմանի հետազոտություններ կատարելու և հնարավորինս համարժեք լուծումներ առաջադրելու անհրաժեշտությունը:

Ներկայիս սահմանադրաիրավական զարգացումների համատեքստում հանրաքվեի՝ որպես անմիջական ժողովրդաիշխանության դերակատարումը դիտարկվում է իշխանությունների ճյուղերի հակակշիռների հարթությունում. այն միտված է մասնավորապես, թույլ չտալու ներկայացուցչական իշխանությանը՝ իրականացնելու չհավասարակշռված, ժողովրդավարական գործընթացների վրա հնարավոր բացասական ազդեցությունը:

Հանրաքվեի իրավաքաղաքական զարգացումը ցույց է տալիս, որ այն հատկապես 20-րդ դարի սկզբներին հիմնականում ընկալվել է որպես խորհրդարանի վերին պալատին համարժեք, դրան փոխարինող ինստիտուտ: Այդ շրջանում իրավագիտության մեջ տարածված էր այն մտեցումը, ըստ որի՝ հանրաքվեն գործում է խորհրդարանի վերին պալատի նման, սակայն առավել պահպանողական է: Բնորոշ է այն, որ դեռևս 1907 թ. Անգլիայում առաջնահերթ օրակարգային հարց էր դարձել «իր կենսունակությունը» կորցրած լորդերի պալատը հանրաքվեով փոխարինելու նախաձեռնությունը, իսկ 1953 թ. Դանիայում խորհրդարանի վերին պալատի լուծարման անհրաժեշտությունը հիմնավորվել է նույն տարում հանրաքվեի ինստիտուտը ներդնելու նախաձեռնությամբ:

յամբ⁵: Անկախ հանրաքվեի կիրառման սահմաններից ու այդ ինստիտուտի բովանդակային կազմի վերաբերյալ պատկերացումներից՝ այն անվիճելիորեն դիտվում է ժողովրդավարական իրավական արժեք:

Ժողովրդավարության կայացման ներկայիս փուլում անմիջական ժողովրդավարության այս եղանակը թերևս ի գորու կլինի երկրում նպաստելու իշխանությունների հավասարակշռմանը, քաղաքական ուժերի այնպիսի հարաբերակցությանը, որի դեպքում կնվազի իշխանության գերկենտրոնացումը մեկ քաղաքական ուժի ձեռքում: Մասնավորապես, հանրաքվեն հնարավոր է պետական իշխանության այնպիսի առանցքային ուղորտում, ինչպիսին օրինաստեղծ գործունեությունն է այն հնարավորություն է տալիս արմատապես ընդլայնելու քաղաքական փոքրամասնությունների դերակատարումը, սոցիալական որոշակի խմբերի իրական ազդեցությունը և այլն:

Միաժամանակ, հանրաքվեին նոր որակներ հաղորդելը կարող է նպաստել պետության անվտանգության կտրուկ բարելավմանը՝ հատկապես արտաքին ուժերի ոչ իրավաչափ ներգործությունը կանխարգելելու ու հավակնություններն էապես չափավորելու տեսանկյունից:

Ներկայումս հանրաքվեի ինստիտուտի էության և ընդհանրապես անհրաժեշտության առնչությամբ լուրջ տարածայնություններ, անգամ իրարամերժ տեսակետներ են ձևավորվել: Քննարկումները դեռևս հստակ հանգրվանի չեն հասել, սակայն անգամ այդ պարագայում հնարավոր է առանձնացնել որոշակի գիտագործնական ու աքսիոլոգիական նշանակություն ունեցող օրինաչափություններ ու արժեքներ: Նախ, նկատվում է հանրաքվե անցկացնելու աճի նկատելի միտում: Ընդ որում, վերջին տասնամյակում հանրաքվեին են դիմել անգամ այնպիսի երկրներում, որոնցում այն ավանդաբար ընդունված չի եղել (Բելգիա, Ասիական երկրներ և այլն), ինչի արդյունքում ներկայումս արդեն 50-ից ավել պետություններ հանրաքվեն անմիջապես ամրագրել են Սահմանադրությամբ:

Հանրաքվեի անհրաժեշտությունը հիմնականում բացատրվում է զուտ պրագմատիկ նկատառումով, այն է՝ հնարավորինս կանխել քաղաքացիական ակտիվության անհարկի նվազման միտումները⁶: Իսկ հանրաքվեն հնարավորություն է տալիս քաղաքական գործընթացների նկատմամբ ձևավորվող ու զարգացող ապատիայի պայմաններում առաջացնել նույն այդ գործընթացների նկատմամբ անհրաժեշտ հետաքրքրության այնպիսի ձևաչափեր, որոնց պարագայում քաղաքացին առավել առարկայական է ընկալում իր մասնակցության գործոնը: *Ջուտ վիճակագրական տվյալների համեմատական վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ընտրություններին մասնակցության տոկոսը որպես կանոն բարձր է այն երկրներում, որտեղ հանրաքվեն առավել գործնական կիրառում ունի:*

Հանրաքվեի նկատմամբ բացասական տրամադրվածություն ունեցող քաղաքական գործիչներն ու սահմանադրագետները հիմնականում առանցքային են համարում

⁵ Առավել հանգաման տես, օրինակ, Duverger M., Institutions, politiques et droit constitutionnel, Paris, 1970.

⁶ Տես Դայմոնդ Լ., Определение и развитие демократии // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М.: Ладомир, 2006., էջ 25-33:

տեսական այն մեկնակետը, ըստ որի՝ արհեստավարժ և առաջնային մանդատ ունեցող խորհրդարանի պարագայում իրավաչափ չէ խիստ մասնագիտական հարցադրումների լուծումն առաջադրել մարդկանց այնպիսի խմբերի, որոնք պարզապես պատրաստ չեն համարժեք լուծումներ առաջադրելու: Սակայն, կարծում եմ, խնդրին հարկ է մոտենալ մեկ այլ տեսանկյունից. հանրաքվեն ինքնին ոչ իրավաչափ կամ հակառակը՝ անվերապահորեն խրախուսելի ինստիտուտ չէ, դրա պրագմատիկ նշանակությունը թելադրված է ներկա իրավաքաղաքական զարգացումներով ուղղորդվող մի շարք պայմաններով, որոնց ճշգրիտ ընկալումն ու կիրառումը միայն կարող է երաշխավորել ցանկալի արդյունք: Այդ պայմաններին համակարգված անդրադարձ կա սույն փաստաթղթում, նկատենք միայն, որ արհեստավարժության ասպեկտն ընդհանրապես չի ծագի, եթե հստակեցվեն հանրաքվեի դրվող հարցերի, իրավական ակտերի շրջանակը՝ բացառելով իրավական, տնտեսագիտական նեղ մասնագիտական խնդրահարույց հարցերը և այլն: Այդ դեպքում առավել կարևոր է դառնում իրազեկվածության խնդիրը: Հարկ է բացառել քաղաքացիական նախաձեռնությամբ այնպիսի հանրաքվեներ անցկացնելը, որոնք իրավաչափ կարող են դիտվել բացառապես իշխանության մարմինների կողմից նախաձեռնելու դեպքում: Հանրաքվեի ինստիտուտն անխուսափելիորեն կարող է հեղինակագրկվել, եթե այն վերածվի սոսկ պոպուլիզմի «հարմար» գործիքի, ուստի խիստ կարևոր է սահմանել այնպիսի կարգավորումներ, որոնք կխափանեն առանձին ակնհայտ ոչ իրավաչափ նկրտումները, որոնք միտված կլինեն ոչ թե այդ ինստիտուտի առավելությունները հավուր պատշաճի կիրառելուն, այլ սոսկ քաղաքական նեղ շահերին ծառայեցնելուն:

Հանրաքվեի նկատմամբ բացասական դիրքորոշումը թերևս թելադրված է նաև միջազգային որոշ կառույցների անթաքույց մտավախությամբ, որ այդ ինստիտուտը կարող է լրջորեն խոչընդոտել միջազգային ստանձնած պարտավորությունները կատարելու կամ այդպիսի պարտավորություններ ստանձնելու ճանապարհին, սակայն եթե հնարավոր լինի հավուր պատշաճի ապահովել այդ ինստիտուտին ներկայացվող իրավաչափ պահանջները, ապա մտավախության հիմքեր չեն մնա:

Վերոհիշյալ տեսանկյունից առանցքային նշանակություն կարող է ունենալ Սահմանադրությամբ Ազգային ժողովի լիազորությունների վերանայումն այն կտրվածքով, որպեսզի վերջինս պարտադիր կարգով եզրակացություն տա հանրաքվեի դրվող հարցերի վերաբերյալ: Ներկայիս սահմանադրական կարգավորումներն այս տեսանկյունից որոշ չափով հստակեցման կարիք ունեն: Առաջարկվող նորամուծությունը, կարծում ենք, ևս կնպաստի ներկայացուցչական և անմիջական ժողովրդավարության ներդաշնակ հարաբերակցությանը:

Ընդհանրապես, Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ ամրագրված հանրաքվեի ինստիտուտի առնչությամբ առկա է նաև լրացուցիչ երաշխիք այն առումով, որ Սահմանադրության փոփոխությունների նախագիծը կարող է հանրաքվեի դրվել միայն որոշակի նախնական ընթակարգեր անցնելուց հետո, ինչը նվազեցնում է ոչ մասնագիտական, բավարար չափով չիրազեկված ու չպատրաստված մարդկանց կողմից կարևոր իրավական փաստաթուղթ ընդունելու հավանականությունը: Պարզապես նպատակահարմար է Սահմանադրությամբ ամրագրված հիշյալ ընթացակարգը

տարածել նաև հանրաքվեի միջոցով ընդունվող օրենքների վրա: Ընդ որում, դրա անհրաժեշտությունը չի գագսվի խորհրդատվական հանրաքվեների դեպքում:

Ինչ վերաբերում է այն փաստարկներին, որ հանրաքվեի կիրառման պատմական փորձը վկայում է այն մասին, թե հանրաքվեի միջոցով կյանքի են կոչվում ոչ միայն խիստ ժողովրդավարական, այլև ակնհայտ բռնատիրական ինստիտուտներ ու քաղաքական համակարգեր, ապա անհրաժեշտ է նկատել, որ խոսքը բացառապես վերաբերում է այն դեպքերին, երբ հանրաքվեն ակնհայտորեն անցկացվել է բռնատիրությանը բնորոշ կանոններով և ոչ համարժեք պայմաններում (ինչպես, օրինակ 1933 թ., 1934 թ. և 1939 թ. Գերմանիայում անցկացված հանրաքվեները, որոնց արդյունքում ձևավորվեցին ֆաշիզմի «օրինական» իրավական հիմքերը):

Հանրաքվեի դրվող հարցերի շրջանակը Սահմանադրությամբ որոշելու հարցի առնչությամբ միասնական չափանիշներ չկան, միաժամանակ իրավահամեմատական վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ այս կամ այն չափով տարածված են հետևյալ տարբերակները՝

ա) ամրագրվում է «հանրային կյանքի առավել կարևոր հարցերը» հանրաքվե (այդ թվում՝ խորհրդատվական) դնելու առնչությամբ հիմնադրույթ, իսկ օրենքով սպառնիչ սահմանվում է այդ հարցերի շրջանակը (Լիտվայի Սահմանադրության 9-րդ հոդված, Մեծ Բրիտանիայի 1972 թ. «Հանրաքվեի մասին» օրենքը, Խորվաթիայի Սահմանադրության 87-րդ հոդված, Նոր Զելանդիա),

բ) առանց դրանց շրջանակը որևէ կերպ ճշգրտելու, պարզապես ամրագրվում է օրենքները հանրաքվեով ընդունելու վերաբերյալ հիմնադրույթ (Շվեյցարիա, Հայաստանի Հանրապետություն, Տաջիկստան և այլն),

գ) Սահմանադրությամբ ամրագրվում է այն հարցերի շրջանակը, որոնք կարող են դրվել հանրաքվեի (Ֆրանսիայի Սահմանադրության 11-րդ հոդված, Իտալիայի Սահմանադրության 23-րդ հոդված, Ռումինիայի Սահմանադրության 90-րդ հոդված),

դ) թվարկվում է այն առավել կարևոր հարցերի շրջանակը, որոնք պարտադիր պետք է դրվեն հանրաքվեի, միաժամանակ ամրագրվում է, որ մյուս կարևոր հարցերը ևս կարող են դրվել հանրաքվեի (Սլովակիայի Սահմանադրության 93-րդ հոդված, Ավստրիայի Սահմանադրության 128-րդ հոդված, Շվեդիայի Սահմանադրության 38.1. հոդված, Շվեյցարիայի Սահմանադրության 136-142-րդ հոդվածներ, Գերմանիայի Սահմանադրության 29-րդ հոդված): Այս խմբի երկիրներում, որպես կանոն, պարտադիր հանրաքվեի դրվող հարց է ճանաչվում միջազգային այնպիսի միություններին անդամագրվելը, որով սահմանափակվում է գործադիր իշխանության կամ ընդհանրապես պետական իշխանության իրավասությունը:

Գերմանիայի Սահմանադրության 29-րդ հոդվածի համաձայն՝ ընթացիկ օրենքով կարող է սահմանվել նաև քաղաքացիական (ժողովրդական) նախաձեռնության կարգով կրկնակի հանրաքվե անցկացնելու նվազագույն 5-ամյա ժամկետ,

ե) Սահմանադրությամբ հանրաքվեի դնելու օրենքների շրջանակը որոշելու իրավասությունը վերապահվում է խորհրդարանին (Դանիայի Սահմանադրության 42-րդ բաժին): Դանիայի դեպքում որոշակի իրավունք է վերապահված նաև խորհրդարանային փոքրամասնությանը. մասնավորապես՝ ընդունված օրենքից հետո 3-շաբաթյա ժամկետում խորհրդարանի 1/3-րդը կարող է դիմել խորհրդարանի նախագահին՝ այն հանրաքվեի դնելու պահանջով (կարծում ենք՝ մեր իրականությունում սա լուրջ չարաշա-

հումների տեղիք կարող է տալ. առավել հավանական է թվում հստակեցնել այն օրենքների շրջանակը, որոնք կարող են դրվել հանրաքվեի 1/3-րդի պահանջով): Կա նաև հակառակ մոտեցում, երբ ընդհանրապես հանրաքվե անցկացնելու համար պահանջվում է, որպեսզի քվեարկի խորհրդարանի անդամների մեծամասնությունը (օրինակ՝ Խորվաթիայի Սահմանադրության 135-րդ հոդված),

զ) բացակայում է հանրաքվե անցկացնելու վերաբերյալ որևէ նորմ, իսկ ինստիտուտը կարգավորված է ընթացիկ օրենքներով («ժողովրդական քվեարկության և օրենսդրական նախաձեռնության մասին» Լատվիայի օրենքը, Նիդերլանդների 2005 թ. ժամանակավոր օրենքը կարգավորել է Եվրամիությանն անդամակցելու վերաբերյալ հանրաքվեի կազմակերպման ու անցկացման կարգը, Բելգիան, Բոսնիան, Կանադան)⁷:

Հանրաքվեով ընդունված օրենքում փոփոխություններ կամ լրացումներ կարող են կատարվել կամ ուժը կորցրած կարող են ճանաչվել որոշակի ժամկետ անցնելուց հետո (Սլովակիայի Սահմանադրության 99-րդ հոդվածի համաձայն՝ առնվազն 3 տարի անց): Որպես կանոն բացառվում է դրանք խորհրդարանի կողմից վերանայելու որևէ տարբերակ:

Այսպիսով, հանրաքվեն ինքնին ու անվերապահորեն արդյունավետ ինստիտուտ չէ. այն այդպիսին կարող է լինել միայն հավասարակշռված հիմքերով ու պայմաններով անցկացնելու դեպքում: Ընդ որում, սահմանադրական անհրաժեշտ մշակույթի ու ավանդույթների բացակայության պայմաններում իրավաչափ չէ անհարկի սեղմ պարբերականությամբ հանրաքվե նախաձեռնելու պրակտիկան:

ՀՀ Սահմանադրության 2-րդ հոդվածով հանրաքվեն ամրագրվել է որպես ժողովրդաիշխանության իրականացման միջոց: Այնուհետև, հանրաքվեին անդրադարձ է արվել ՀՀ Սահմանադրության մի շարք այլ հոդվածներում (4-րդ, 30-րդ, 60-րդ, 83.5-րդ, 100-րդ, 107-րդ և 110-113-րդ):

Հանրաքվեի ինստիտուտի էության, հիմքերի, անցկացման պայմանների ու իրավական հետևանքների առնչությամբ ոչ համարժեք իրավագիտակցության ու իրավական հիմքերի պատճառով, ցավոք, այն թյուր պատկերացումն է ձևավորվել, որ հանրաքվեն սոսկ ընտրական գործընթացներին բնորոշ նույնական կանոններով իրականացվող ինստիտուտ է: Բնորոշ է այն, որ «Հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքի «Քարոզչությունը հանրաքվեի նախապատրաստվելիս» վերտառությամբ 20-րդ հոդվածը բովանդակում է նույն նորմերը, ինչ ՀՀ ընտրական օրենսգրքի 18-րդ հոդվածը: Այսինքն, դարձյալ ամրագրված են սահմանափակումներ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների պաշտոնյաների համար և այլն:

Մինչդեռ հանրաքվեի դեպքում այդ սահմանափակումները ոչ միայն իրավաչափ չեն, այլև խաթարում են նշված ինստիտուտի էությունը, քանզի չի երաշխավորվում մասնակիցների անհրաժեշտ իրազեկվածությունը, օրինակ՝ հավուր պատշաճի չի բացահայտվում պետության քաղաքականության պաշտոնական դիրքորոշումը, ինչն էլ հենց նվազեցնում է ժողովրդի կողմից իշխանության իրականացման լիազորության իրավական լծակի արդյունավետությունը: Ի դեպ, հանրաքվեի ինստիտուտի անհրաժեշտության հակառակորդները հենց ոչ բավարար իրազեկվածությամբ են նաև պատճառաբանում իրենց դիրքորոշումը:

⁷ Վերը նշված ամփոփման հիմքում դրված են տարբեր երկրների սահմանադրությունների և հանրաքվեին նվիրված օրենսդրական ակտերի իրավահամեմատական վերլուծության արդյունքները:

Այս խնդրին հնարավորինս համարժեք անդրադարձել է Վենետիկի հանձնաժողովն իր մի քանի եզրակացություններում (օրինակ՝ CDL-INF/2001/10, 11 հուլիսի 2001 թ., CDL-AD/2007/008 rev, 28 հունվարի 2009 թ. և այլն): Այդ հարցադրումներին մասամբ անդրադարձ կա նույն հանձնաժողովի 2005 թ. դեկտեմբերի 19-ի «Հանրաքվեների կազմակերպումը միջազգային չափանիշների կիրառմամբ» թիվ CDL-AD(2005)041 եզրակացությունում: Վերջապես, այդ խնդիրներին նորովի անդրադարձ կա 2014թ. մարտի 21-ի «Ղրիմի ինքնավար մարզում հանրաքվեի մասին» թիվ 762/2014-CDL-AD(2014)002 եզրակացության մեջ⁸: Դրանցում այն հիմնադրույթն է արտացոլված, ըստ որի՝ հանրաքվեն պետք է իրականացվի մի շարք էական առանձնահատկություններով, ինչպիսիք են, օրինակ՝ պետական պաշտոնյաների մասնակցությունը քարոզչության աշխատանքներին, պետական մարմինների մասնակցությունը ֆինանսավորմանը, պետական մարմինների իրավասությանը վերապահված հարցերը հանրաքվեի դնելու արգելքը, քաղաքացիների նախաձեռնությամբ հանրաքվեի դրված հարցերի առնչությամբ խորհրդարանի կողմից պարտադիր եզրակացություն հրապարակելու պահանջը, հանրաքվեի դնելու ոչ ենթակա հարցերի շրջանակը և այլն:

Այնուհետև, ՀՀ Սահմանադրության 30-րդ հոդվածի իրավակարգավորումները վերը նշված իրավական նշակույթի համատեքստում ընկալվել են որպես հանրաքվեի մասնակցելու իրավունք ունեցող անձանց շրջանակի անհարկի սահմանափակում: Այսպես, նշված հոդվածում ամրագրված սահմանափակումը՝ կապված օրինական ուժի մեջ մտած դատարանի վճռով ազատագրված դատապարտված անձանց ընտրելու և ընտրվելու իրավունքից զրկելու հետ, օրենքներում մեկնաբանվել և ամրագրվել է որպես հիմնավորված սահմանափակում նաև հանրաքվեի մասնակցների պարագայում: Նկատենք, որ այսպիսի սահմանափակումը չի բխում հանրաքվեի էությունից և անհարկ է միջազգային փորձին:

ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված է հանրաքվե նշանակելու հարցում Ազգային ժողովի գերակա դերը, ինչը պետք է պահպանել նաև հետայսու, քանզի դա երաշխիք է, որ հանրաքվեն չընկալվի խորհրդարանին փոխարինելու իրավական լծակ, սակայն խորհրդատվական հանրաքվեների պարագայում իշխանության մյուս իրավասու մարմինները չպետք է կաշկանդված լինեն խորհրդարանի դիրքորոշմամբ, քանի որ վերջիններս գործում են իրենց վերապահված լիազորությունների սահմաններում ուստի և ըստ այդմ կարող են հանրաքվեի դնել միայն իրենց իրավասությանը վերապահված հարցեր:

Բացի այդ, Սահմանադրությամբ հստակեցված չէ, թե կոնկրետ ինչ օրենքներ կարող են դրվել հանրաքվեի, որպիսի իրավիճակը այդ նորմի կիրառումը գործնականում պարզապես բացառվել է:

Սահմանադրությամբ կարգավորված չեն հանրաքվեի առնչությամբ մի շարք էական նշանակություն ունեցող հարցադրումներ. մասնավորապես՝ անտեսվել է հանրաքվեի միջոցով ընդունվող օրենքներին առավել մեծ իրավաբանական ուժ հաղորդելու անհրաժեշտությունը, այդպիսի օրենքներում փոփոխություններ կատարելու համար նվազագույն ժամկետը (ուժի մեջ մտնելու պահից) և այլն:

⁸ Վենետիկի հանձնաժողովի հիշյալ եզրակացությունները հանվել են «<http://hr-lawyers.org/index>» կայքէջից:

Ի դեպ, հանրաքվեի կիրառման շրջանակների առնչությամբ ներկայումս միասնական չափանիշներ չեն ձևավորվել: Այսպես, Կոստվոյի պարագայում անտեսվեց շահագրգիռ կողմերի միջև բանակցություններ և հանրաքվեի առնչությամբ նախապես համաձայնություն ձեռք բերելու անհրաժեշտությունը, մինչդեռ՝ Վենետիկի հանձնաժողովը, անդրադառնալով արդեն Ղրիմի ինքնավար հանրապետությունում անցկացված հանրաքվեի արդյունքներով այդ հանրապետության Գերագույն ռադայի 2014թ. մարտի 6-ի որոշմանը, որով հռչակվեց այդ հանրապետության միանալը Ռուսաստանի Ղաշնուբյանը, այն գնահատել է ոչ իրավաչափ, քանի որ Ուկրաինայի Սահմանադրությունը (1, 2 73 և 157 հոդվածներ) չի թույլատրում հանրաքվեի միջոցով ինքնավար հանրապետության առանձնացում, բացի այդ կողմերը նախապես չեն բանակցել այդ հանրաքվեի իրավաչափության հարցի շուրջ⁹:

Հայեցակարգային եզրահանգումներ.

Ամփոփելով հանրաքվեի առնչությամբ սույն հոդվածում արտացոլված նյութը, ստորև ներկայացնում ենք այդ ինստիտուտի բարելավման հայեցակարգային հիմնադրույթները.

1. Նկատի ունենալով առաջիկա սահմանադրական զարգացումների, մասնավորապես միջազգային կազմակերպություններին միանալու բարդ ու հակասական գործընթացները, կարծում ենք, հարկ է նախապատվությունը տալ այն տարբերակին, ըստ որի հանրաքվեի են դրվում միջազգային այն կազմակերպություններին միանալու հարցերը, որոնք հանգեցնում են ինքնիշխանության սահմանափակումների:

Այս հարցում հարկ է թերևս գերծ մնալ ծայրահեղություններից: Խնդիրն այն է, որ այս առնչությամբ հայտնվում են անհարկի բեռնացված մոտեցումներ, չափազանց տարաբնույթ է նաև հասարակական կարծիքը: Այսպես, «Հանրային քաղաքականության վերլուծության և երկխոսության Ապելլա ինստիտուտ» հասարակական կազմակերպության կողմից իրականացված սոցիոլոգիական հետազոտությունների արդյունքներով արձանագրվել է առնվազն երեք խոշոր տեսակետ՝ ա) սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգի նախագծում ամրագրված է հիմնավորված եզրահանգում, ըստ որի՝ ինքնիշխանության սահմանափակմանը հանգեցնող միջազգային պայմանագրերը պետք է դրվեն հանրաքվեի, բ) հանրաքվեի ինստիտուտի այդչափ ընդլայնումն իշխանություններին քաղաքական և իրավական պատասխանատվությունից խուսափելու հնարավորություն կընձեռի կարևորագույն որոշումներ կայացնելիս և գ) գործող Սահմանադրության ինքնիշխանությունն ամրագրող հոդվածներն ինքնիշխանության որևէ սահմանափակում չեն ենթադրում և փոփոխման ենթակա չեն¹⁰:

Կարծում ենք՝ հարկ է ելակետ ընդունել հետևյալ դրույթները՝ ա) յուրաքանչյուր միջազգային կազմակերպության միանալն այս կամ այն չափով հանգեցնում է պետության ինքնիշխանության սահմանափակման, ընդ որում՝ տվյալ դեպքում վճռորոշը ինչպես ինքնիշխանության բովանդակային կորստի չափն է, այնպես էլ դրա ամրագրման եղանակները, բ) առաջարկվող կարգավորման համատեքստում «ինքնիշխանության սահմանափակում» եզրույթը կարող է ընկալվել բացառապես այն կտրվածքով, որի դեպ-

⁹ Տե՛ս <http://hr-lawyers.org/index>:

¹⁰ «Սահմանադրական բարեփոխումներ. ի՞նչ են կարծում փորձագետները, «Բաց Հասարակության Հիմնադրամներ» Հայաստանյան գրասենյակի օժանդակությամբ, «Հանրային քաղաքականության վերլուծության և երկխոսության Ապելլա ինստիտուտի» զեկույցը, Երևան, հունիս 2014, էջ 17-18:

քում հարկ կլինի վերանայել իշխանությունը կրող սուբյեկտների լիազորությունների շրջանակը՝ սահմանադրական գործառույթների իրացման տեսանկյունից և գ) իշխանությունները նախապես եզրակացություն են տալիս հանրաքվեի դրված հարցի էության, դրա իրավաչափության և նպատակահարմարության մասին:

2. Հանրաքվեով ընդունված օրենքները կարող են վերանայվել Ազգային ժողովի պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն 2/3-րդով: Նպատակահարմար է սահմանել այն հարցերի շրջանակը, որոնք չեն կարող հանրաքվեի դրվել (օրինակ՝ պետական սահմանի փոփոխության, տարածքային ամբողջականության, պատերազմ հայտարարելու, հարկերի, բյուջեի, համաներման հարցերը և այլն):

Մյուս կողմից՝ այդպիսի օրենքների վերանայման համար բավարար չի լինի միայն խորհրդարանի որակյալ մեծամասնությունը: Առավել հիմնավորված կարող է համարվել այն մոտեցումը, ըստ որի՝ հանրաքվեի արդյունքներով ընդունված օրենքը կարող է խորհրդարանի կողմից վերանայվել առնվազն 3 տարի անց:

Ի դեպ, լուրջ հարցադրում է պետական սահմանի փոփոխության խնդիրը: Երբեմն, իսկ Լեռնային Ղարաբաղի կարգավիճակի իրավական հիմքերի տեսանկյունից՝ հատկապես, պետության տարածքային ամբողջականության սկզբունքն անհարկի դիտվում է իբրև ազգային ինքնորոշման սկզբունքին հակասող: Ավելին, հաճախ այն թյուր պատկերացումն է իշխում, որ այդ սկզբունքների միջև հակասությունների առնչությամբ արհեստական դիրքորոշումների միակ սկզբնապատճառը կոնկրետ այս կամ այն դեպքի ոչ համարժեք գնահատականն է: Այսպես, հանրաքվեի ճանապարհով երբեմն կոնկրետ ազգային ինքնորոշման արդյունքում առանձնացված պետական կազմավորումները, շատ կարճ ժամանակ անց գրեթե անարգել ձեռք բերելով միջազգային ճանաչվածություն, նույն Լեռնային Ղարաբաղի համար նախադեպ, չեն դիտվում, սակայն, մյուս կողմից, նույն միջազգային քաղաքական ուժերի կողմից հնչում են նաև Լեռնային Ղարաբաղում այդպիսի հանրաքվե նախաձեռնելու անհրաժեշտության կոչեր:

Տվյալ դեպքում, կարծում ենք, առնվազն հարկ է ելակետ ընդունել հետևյալ եզրահանգումները՝ ա) գործնականում չկան բացարձակ միատեսակ ու նույնական դեպքեր, սակայն դա բնավ չի նշանակում, որ այս կամ միջազգային փորձի դրսևորումը չի կարող նախադեպ հանդիսանալ նմանաբնույթ այլ իրավիճակների համար. վերջին հաշվով չափանիշ պետք է համարվեն ոչ թե առանձին դրվագային հանգամանքներ (օրինակ, ժամանակավոր կառավարության ձևավորումը խրախուսվել է միջազգային ուժերի կողմից, իրավաչափ է, թե՛ ոչ և այլն), այլ վճռորոշ, առանցքային նշանակություն ունեցող իրավական երևույթներ, բ) ազգային ինքնորոշման իրավունքի իրացման շնորհիվ պետական սահմանի վերանայման ինստիտուտը որևէ կերպ չի կարող դիտվել իբրև տարածքային ամբողջականության սկզբունքի խախտում և գ) տարածքային ամբողջականության սկզբունքի խախտման հետևանքները չեն կարող վերականգնվել ազգային ինքնորոշման սկզբունքի իրացմամբ, ինչը փորձ է արվում կյանքի կոչել Լեռնային Ղարաբաղի պարագայում:

3. Ամրագրել խորհրդատվական հանրաքվեի ինստիտուտը՝ սահմանելով այն անցկացնելու նախաձեռնությամբ օժտված պետական իրավասու մարմինների շրջանակը: Ընդ որում, իրավաչափ է համարվում նախաձեռնության լիազորությունը վերապահել ոչ միայն կառավարությանը, այլև Նախագահին և Ազգային ժողովին: Այս իրավակարգավորումը կբացառի օրինաստեղծ գործունեությունում նշված ինստիտուտի առնչությամբ հնարավոր անհարկի տարածայնությունները, որոնք արդեն իսկ դրսևորվել են վերը նշված օրենսդրական բարեփոխումների գործընթացում:

Տվյալ դեպքում արդիական կարող է համարվել հետևյալ հարցադրումը. կարո՞ղ է արդյոք պետական մարմինը խորհրդատվական հանրաքվե նախաձեռնել ոչ միայն իր իրավասությանն առնչվող հարցերով, թե՞ այդպիսի ինստիտուտը կարող է իրավաչափ համարվել նաև իր իրավասությունից դուրս գտնվող հարցերի պարագայում: Ընդունենք՝ կառավարությունը նախաձեռնում է օրենսդիր մարմնի կամ Հանրապետության Նախագահի իրավասությանը վերապահված հարցի առնչությամբ խորհրդատվական հանրաքվե, որպեսզի հետագայում արդյունքների հաշվառմամբ համապատասխան հարցի լուծման կապակցությամբ դիմի այդ իրավասու մարմիններին:

Կարծում եմ՝ այս հարցում առավել իրավաչափ կարող է համարվել այն մոտեցումը, երբ խորհրդատվական հանրաքվե է նախաձեռնվում բացառապես տվյալ պետական մարմնի լիազորությանն առնչվող հարցի կապակցությամբ, իսկ մյուս դեպքերում տվյալ պետական մարմինը կաշկանդված չէ դիմելու իրավասու այլ պետական մարմիններին, որպեսզի վերջիններս անհրաժեշտության դեպքում իրենք դիմեն խորհրդատվական հանրաքվեի անհրաժեշտությանը:

Հստակեցնենք, որ խոսքը բնավ չի վերաբերում այն դեպքերին, երբ կոնկրետ հարցի վերջնական լուծումը վերապահված է այլ պետական մարմնի, սակայն դրա լուծման կապակցությամբ նախաձեռնությամբ հանդես գալու լիազորություն ունեն նաև մյուս մարմինները: Օրինակ, կառավարությունը օրենսդրական նախաձեռնությամբ օժտված մարմին է, ինչը նշանակում է, որ մինչև օրինագիծ ներկայացնելը վերջինս կարող է այն ներկայացնել խորհրդատվական հանրաքվեի «դատին»:

Արդիական խնդիր է և վերոհիշյալ ինստիտուտին առնչվում է նաև հանրաքվեի քվորումի հարցադրումը: Ինչպես հայտնի է, հանրաքվեի դրված նախագիծը համարվում է ընդունված, եթե դրան կողմ է քվերակում մասնակիցների կեսից ավելին, բայց ոչ պակաս, քան ընտրական ցուցակներում ընդգրկված քաղաքացիների մեկ քառորդը: Ի դեպ, գրանցված քաղաքացիների առնվազն կեսի մասնակցությունը պարտադիր է համարվում բոլոր երկրներում, բացառությամբ Ադրբեջանի, որտեղ այդ շեմն իջեցված է մինչև 25 տոկոս: Միաժամանակ, հիմնավորված է դիտվում այն մոտեցումը, ըստ որի՝ ազգային ինքնորոշման սկզբունքի հենքով պետական կազմավորումների կարգավիճակին առնչվող հարցերի համար պահանջվում է ավելի բարձր քվորում, օրինակ՝ 75 տոկոս: Կարծում ենք՝ բոլոր այն դեպքերում, երբ չի ապահովվում անհրաժեշտ քվորումը, հանրաքվեն կարող է դիտվել խորհրդատվական, ինչը, սակայն, չի նշանակում, որ հանրաքվեով ընդունվող իրավական ակտերը կարող են պարտադիր լինել այլ մարմինների համար:

Ի դեպ, Վենետիկի հանձնաժողովի դիրքորոշման համաձայն՝ նպատակահարմար չէ սկզբունքային հարցերով հանրաքվեները դարձնել պարտադիր, քանզի դրանք կարող են էապես կաշկանդել պետական քաղաքականությունը¹¹: Սկզբունքորեն համաձայն լինելով այսպիսի դիրքորոշման հետ, այնուամենայնիվ այն համոզմանն ենք, որ որոշ էական հարցադրումների (ազգային ինքնորոշման սկզբունքի հենքով, պետական կազմավորումների կարգավիճակի հարցերով կազմակերպված և այլն) առնչությամբ բացառապես խորհրդատվական հանրաքվեներ անցկացնելը պարզապես կհանգեցնի հանրաքվեի ինստիտուտի արժեզրկմանը:

¹¹ Տե՛ս Վենետիկի հանձնաժողովի 2009 թ. հունվարի 20-ի «Հանրաքվեի լավագույն փորձի մասին» թիվ CDL-AD(2007)008rev եզրակացությունը, 8-րդ կետ:

4. Հանրաքվեն դիտարկել նաև որոշակի հիմքերով, առաջնային մանդատ ունեցող իշխանության մարմինների լիազորությունների դադարման, ինչպես նաև վստահության քվե տալու իրավական լծակ, ինչը կնպաստի քաղաքական ձգնաժամերի մեղմացմանը:

Այս առաջարկությունն իրավաքաղաքական զարգացումների ներկա փուլում համարվում է խիստ վիճահարույց, ուստի այն իր արտացոլումը չի գտել սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգում: Միաժամանակ, այն համոզմունքին ենք, որ սահմանադրական լուծումները ոչ միշտ են ունակ սպառիչ ու ամբողջական լուծում տալու քաղաքական ձգնաժամերին, ավելին՝ շատ երկրներում հենց Սահմանադրություններն են ամրագրում հանրաքվեի միջոցով այդպիսի իրավական լուծումներ: Սա, թերևս, թելադրված է այն իրողության համարժեք գիտակցմամբ, որ քաղաքական սուր ձգնաժամերի դեպքում, երբ նախապատվելի միջոց են համարվում քաղաքական անհնազանդությունն ու անհանդուրժողականությունը, առաջնային մանդատ ունեցող իշխանության մարմինների լիազորությունների դադարման հարցը հանրաքվեի առարկա դարձնելը կարող է էապես նվազեցնել անհարկի լարվածությունը և երկիրը հետ պահել քաղաքական անցանկալի ցնցումներից:

Ավելին, նաև մեր երկրի քաղաքական զարգացումներն են վկայում այն մասին, որ այդպիսի միջոցն իրավաչափ է համարվել Սահմանադրական դատարանի կողմից անգամ այն դեպքում, երբ դրա համար Սահմանադրությամբ բացակայում էին համապատասխան իրավական հիմքեր: Նկատի ունենք նախագահական ընտրությունների արդյունքների վիճարկման վերաբերյալ դիմումի քննարկմամբ Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական դատարանի կայացած որոշումը¹²:

¹² Տե՛ս ՀՀ սահմանադրական դատարանի 2003թ. ապրիլի 16-ի թիվ ՍԴՈ-412 որոշումը, որով ամրագրվեց հետևյալ դրույթը. «Ելնելով այն իրողությունից, որ 2003թ. մայիսի 25-ին նշանակված են ՀՀ Ազգային ժողովի ընտրություններ եւ Սահմանադրության նոր խմբագրության ընդունման հանրաքվե, որոնցից յուրաքանչյուրն առանձին վերցրած վճռական դեր ունի ժողովրդավարական ճանապարհով պետական իշխանության շարունակական զարգացումն ապահովելու գործում, նկատի ունենալով, որ սահմանադրական լուծումների մակարդակով ներկայացուցչական ժողովրդավարության ինստիտուտների համար էական նշանակություն ունի ոչ միայն դրանց կազմավորման օրինականությունը, այլև այդ գործընթացի ու պետական իշխանության մարմնի նկատմամբ հասարակության շարունակական լայն վստահությունը, կարևորելով Հայաստանի Հանրապետությունում սահմանադրական կարգի ամրապնդման եւ Սահմանադրության նախաբանում ամրագրված՝ քաղաքացիական համերաշխության հաստատման անհրաժեշտությունը, փաստելով, որ սահմանադրական ժողովրդավարության դեռևս անկատար համակարգի ներկա պայմաններում պետության ճակատագրի համար վճռորոշ նշանակություն ունեցող ընտրական վեճն ունի նաեւ անվստահության եւ անհանդուրժողականության վրա խարսխված խոր հասարակական-քաղաքական ենթատեքստ, մեծ կարևորություն տալով հանրաքվեների եւ ժողովրդական հարցումների դերին՝ որպես անմիջական ժողովրդավարության ու ժողովրդաիշխանության իրականացման, պետության համար հատուկ կարևորություն ունեցող հարցերի լուծման, հասարակական վստահության եւ ժողովրդական համաձայնության հաստատման առանձնահատուկ նշանակություն ունեցող ձեւ, առաջարկել ՀՀ նորընտիր Ազգային ժողովին եւ ՀՀ Նախագահին՝ մեկ տարվա ընթացքում «Հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքը ժողովրդավարության եւ իրավական պետության սկզբունքներին համահունչ համապատասխանեցնել ՀՀ Սահմանադրության 2-րդ՝ փոփոխման ոչ ենթակա, հողվածի առաջին մասի պահանջներին եւ որպես նախագահական ընտրությունների ընթացքում խորացած հասարակական դիմակայության հաղթահարման արդյունավետ միջոց ընտրել վստահության հանրաքվեի կազմակերպումը»:

5. Նկատի ունենալով, որ հանրաքվեն հայրենական իրավագիտակցությունում դեռևս ընկալվում է բացառապես նույնական կանոններով ընթացող ընտրական գործընթացի մասնակի դրսևորում, առնվազն նպատակահարմար է ամրագրել, որ այդ ինստիտուտի կազմակերպման ու անցկացման առաձնահատկությունները սահմանվում են օրենքով:

Բնականաբար հարկ կլինի համապատասխան գիտագործնական հենքով ներկայացնել ելակետային հիմնադրույթներ, որոնք կկանխորոշեն հանրաքվեի կազմակերպման ու անցկացման առանձնահատկությունները: Ընդ որում, դրանք ոչ մի պարագայում չեն կարող ծայրահեղության հասնել, քանի որ ընտրությունները ևս անմիջական ժողովրդավարության առանցքային եղանակ են և էապես չեն կարող տարբերվել ժողովրդի կամքի արտահայտման որևէ այլ եղանակից: Հարկ է մասնավորապես հստակեցնել, որ հանրաքվեի հիմնական նախադրյալը հանրության բավարար իրազեկվածությունն է, ինչը ենթադրում է պետական պաշտոնյաների ակտիվ ներգրավվածություն քարոզչական աշխատանքներին: Սակայն վերջիններիս քարոզչությունը չպետք է ուղղորդի հանրաքվեն, այլ բացառապես սահմանափակվի հանրաքվեի դրված հարցի առնչությամբ հնարավորինս մատչելի պարզաբանումներ ներկայացնելով: Ընդ որում, հիշյալ բնույթի քարոզչությունն իրավաչափ է ոչ միայն իրավասու պետական մարմինների նախաձեռնությամբ կազմակերպված, այլև քաղաքացիական նախաձեռնությամբ իրականացվող հանրաքվեների պարագայում:

Բացի այդ, նպատակահարմար է հնարավորինս ընդլայնել հանրաքվեին մասնակցելու իրավունք ունեցող անձանց շրջանակը. մասնավորապես հարկ է քննարկել նաև անգործունակ ճանաչված, ինչպես նաև դատարանի դատավճռով ազատազրկման դատապարտված և պատիժը կրող անձանց այդ իրավունքը վերապահելու նպատակահարմարության հարցը: Վերջին դեպքում առնվազն իրավաչափ կարող է համարվել, եթե այդ իրավունքից զրկվեն այն անձինք, որոնք դատապարտվել են ծանր կամ առանձնապես ծանր հանցագործությունների համար:

6. Նպատակահարմար է նախատեսել քաղաքացիական նախաձեռնությամբ հանրաքվեի, ինչպես նաև օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքով քաղաքացիական նախաձեռնությանը վերապահելու ինստիտուտներ՝ իրավակարգավորման հարցերը ներառելով ընթացիկ օրենքում: Ընդ որում, եթե օրենսդրական նախաձեռնության շրջանակներում քաղաքացիական նախաձեռնությունը չի հանգեցնում արդյունքների (մերժվում է օրինագիծը), ապա քաղաքացիական նախաձեռնությանը կարող է վերապահվել նույն նախագծով հանրաքվե նախաձեռնելու իրավասություն:

Այս այլընտրանքային տարբերակը հնարավորություն է տալիս բոլոր այն դեպքերում, երբ քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով հանրաքվե անցկացնելն այս կամ այն պատճառով դիտարկվում է ոչ նպատակահարմար, ասենք՝ անհարկի ծախսատար, նույն իրավունքի սուբյեկտն օժտվում է պարզապես օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքով, որի դեպքում կարող են սոսկ առաջադրվել օրինագծի հիմնադրույթները, իսկ բուն օրինագիծը կարող է պատրաստվել մասնագիտական կառույցների կողմից: Այս ինստիտուտը, թերևս, բովանդակում է ներքին երաշխավորվածություն. խնդիրն այն է, որ օրենսդրական նախաձեռնության դեպքում էապես բարձրանում է խորհրդարանի պատասխանատվությունը, քանի որ օրինագիծը մերժելու դեպքում

նույն հարցն արդեն կարող է քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով դրվել հանրաքվեի:

Քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով հանրաքվե անցկացնելու ինստիտուտն առավել պատասխանատու է դարձնում իշխանության օրենսդիր ճյուղի գործունեությունը, քանզի յուրաքանչյուր դեպքում, երբ խորհրդարանը նախաձեռնում է հանրության համընդհանուր կարծիքն անտեսող օրինագծի ընդունում, ապա հարկադրված է ելակետ ընդունել այն իրողությունը, որ դրան արդեն կարող է հաջորդել քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով նույն իրավակարգավորման մոտեցումները ժխտող օրինագծի ընդունում՝ հանրաքվեի միջոցով: Ընդ որում, եթե հանրաքվեի միջոցով ընդունված օրինագիծը չի կարող վերանայվել առնվազն երեք տարի, ապա այդպիսի սահմանափակում չի կարող սահմանվել խորհրդարանի ընդունած օրենքների պարագայում:

7. Հարկ է հստակ ընթացակարգեր սահմանել քաղաքացիական նախաձեռնությանը հանրաքվեի դրված հարցի կամ օրինագծի առնչությամբ Ազգային ժողովի կողմից նախապես եզրակացություն տալու վերաբերյալ, ինչը կնպաստի անմիջական և ներկայացուցչական իշխանության ներդաշնակ հարաբերակցությանը: Նախ, հարկ է հստակ ամրագրել, որ խոսքը բացառապես խորհրդատվական եզրակացության մասին է, ինչը նշանակում է, որ վերջինիս բովանդակությունը ոչ միայն չի կարող արգելք հանդիսանալ հանրահավաքի կայացման, այլև չի կարող կանխորոշել դրա արդյունքները: Իհարկե, հանրային վստահություն վայելող խորհրդարանի դեպքում վերոհիշյալ բնույթի եզրակացությունը կարող է և վճռորոշ նշանակություն ունենալ, սակայն այս դեպքում ևս իրավաչափ չէ միանշանակ եզրահանգումներ անելը:

Խորհրդարանի կողմից եզրակացություն ներկայացնելը թերևս կարող է հետապնդել ներկայացուցչական և անմիջական ժողովրդավարության հիշյալ ձևերի միջև անհրաժեշտ հավասարակշռվածություն ապահովելու հստակ առաքելություն: Կարծում ենք այս եզրակացությունը քննարկվող դեպքում ունի նույն հակակշռող ազդեցությունը, ինչ խորհրդատվական հանրաքվեն պետական իշխանության մարմինների կողմից որոշումներ կայացնելու դեպքում: Նկատենք նաև, որ Վենետիկի հանձնաժողովն իրավացիորեն հանգել է այն եզրակացության, որ քաղաքացիական նախաձեռնության դեպքում խորհրդարանը, բացի եզրակացությունից, պետք է ներկայացնի նաև իր սեփական օրինագիծը, ինչը դրվում է միաժամանակյա քվեարկության: Կարծում ենք, որ այս դեպքում խոսք կարող է լինել բացառապես լրիվ կամ մասնակի բացասական եզրակացության դեպքում, քանզի դրական եզրակացության պարագայում կրկնակի օրինագծի անհրաժեշտություն չի ծագում:

Վերոհիշյալ եզրահանգումները վերաբերում են հանրաքվեի ինստիտուտի բարելավման բացառապես սահմանադրաիրավական հիմքերին, որոնք ի գործու են կանխորոշելու հիշյալ ինստիտուտի հետագա կատարելագործման, նաև օրենսդրական հիմքերի բարելավման շրջանակներն ու բովանդակությունը:

FUNDAMENTAL TRENDS OF THE REVISION OF THE REFERENDUM AS AN INSTITUTE OF DIRECT DEMOCRACY

Gevorg Danielyan

*Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the YSU Chair
of Constitutional Law, Advisor to the Constitutional Court of the Republic of Armenia,
Chairperson of the Board of the Centre for Constitutional Law*

Gevorg Danielyan's article titled "Fundamental Trends of the Revision of the Referendum as an Institute of Direct Democracy" is devoted to the research of several issues, which are conceptual from the point of view of constitutional reforms. The issues of scientific and practical importance were presented in the article, which are now perceived as factors predetermining the course of constitutional reforms. Particularly, various approaches concerning the interrelationship of direct and representative democracy, the scopes of referendum, the legal value of the advisory referendum, referendum on the basis of citizen's initiative and regarding other similar issues.

In the final part of the article the author presents several conclusions, some of which, as it is indicated in the article, are also included in the "Concept of Constitutional Reforms". Moreover, the mentioned proposals were subject to appropriate discussions on the stage of public hearings of the noted Draft Concept Paper, which gave the author an opportunity to reflect also the recalls concerning this.

Via the conclusions presented in the article an attempt was made not only to predetermine the course of constitutional reforms, but also to refer as sufficiently as possible to the issues related to this topic and being a target for unnecessary misinterpretations.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА КАК ИНСТИТУТА НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Геворк ДАНИЕЛЯН

Доктор юридических наук, профессор
зав. кафедрой конституционного права ЕрГУ,
председатель Совета "Центра конституционного права"

Статья Геворга Даниеляна, озаглавленная «Основные тенденции пересмотра референдума как института непосредственной демократии», посвящена исследованию ряда вопросов, имеющих концептуальное значение для конституционных реформ. В статье были представлены вопросы научно-практического значения, которые в настоящее время воспринимаются как факторы, предопределяющие курс конституционных реформ. В частности, различные подходы, касающиеся взаимосвязи непосредственной и представительной демократии, рамок референдума, юридической значимости консультативного референдума, референдума на основании гражданской инициативы и относительно других аналогичных вопросов.

В заключительной части статьи автор представляет несколько выводов, некоторые из которых, как указано в статье, включены также в «Концепцию конституционных реформ». При этом, эти предложения были предметом соответствующих обсуждений на этапе общественных слушаний указанного проекта концепции, что дало автору возможность представить также отзывы относительно этого.

Посредством представленных в статье выводов была предпринята попытка не только предопределить курс конституционных реформ, но и как можно исчерпывающе обратиться к связанным с этой темой вопросам, которые стали предметом различных неуместных толкований.

Բանալի բառեր – հանրաքվե, պլեբիսցիտ, խորհրդատվական հանրաքվե, անմիջական ժողովրդավարություն, ներկայացուցչական ժողովրդաիշխանություն, համաժողովրդական քվեարկություն, սահմանադրաիրավական բարեփոխումներ, ՀՀ Սահմանադրություն

Ключевые слова: Референдум, плебисцит, консультативный референдум, непосредственная демократия, представительное народовластие, всенародное голосование, конституционно-правовые реформы, Конституция РА

Keywords: Referendum, plebiscite, advisory referendum, direct democracy, representative democracy, popular vote, constitutional-legal reforms, the RA Constitution