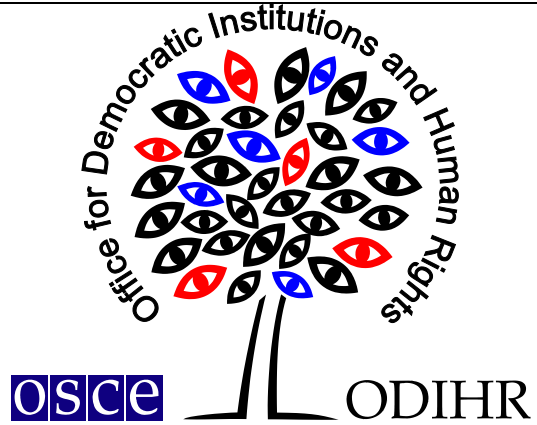


Warsaw, September 2013  
Վարշավա, 17-ը հունվարի, 2011թ.

Legis Paper-Nr.: 219/2012 [YA/LB]  
Կարծիք թիվ՝ GEN – ARM/177/2010 (AT)

[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)



## ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ ՕՐԵՆՍԴԵՐԱԿԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑԻ ՆԱԽՆԱԿԱՆ ԳՆԱՀԱՏՈՒՄ

*Սույն գնահատումը նախապատրաստվել է Մարդու իրավունքների և ժողովրդավարական հաստատությունների ԵԱՀԿ-ի գրասենյակի և դոկտոր պրոֆեսոր Ֆելիքս Ուլմանի կողմից՝ ԵԱՀԿ-ի Երևանի գրասենյակի հետ համատեղ: Պրոֆեսոր Ուլմանը սահմանադրական իրավունքի, վարչական իրավունքի և օրենսդրության պրոֆեսոր է Ցյուրիխի (Շվեյցարիա) համալսարանի իրավագիտության ֆակուլտետում: Գնահատումը վերանայել է պրոֆեսոր Ալան Փեյջը՝ Դանդիի (Միացյալ Թագավորություն) համալսարանի հանրային իրավունքի պրոֆեսոր:*

Ժողովրդավարական հաստատությունների և մարդու իրավունքների ԵԱՀԿ-ի գրասենյակ  
Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warsaw  
հեռ. +48 22 520 06 00 ֆաքս. +48 22 520 0605

**Բովանդակության ցանկ**

ՆԱԽԱԲԱՆ .....3

ՆԱԽԱՊԱՏՄՈՒԹՅՈՒՆ .....3

ՆԱԽՆԱԿԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՇՐՋԱՆԱԿԸ .....4

ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅԱՆ ԱՌԱՐԿԱ ՆՅՈՒԹԵՐԸ .....5

ԱՍՓՈՓՈՒՄ .....6

ԹԵՄԱՏԻԿ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ.....7

ՆԱԽԱԲԱՆ.....7

ԱՅՆ ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳԵՐԻ ԵՎ ՓԱՍՏԱԹՂԹԵՐԻ ՆԿԱՐԱԳՐՈՒԹՅՈՒՆԸ, ՈՐՈՆՔ ԿԻՐԱՌՎՈՒՄ ԵՆ ՕՐԵՆՍԴՐՈՒԹՅԱՆ ՆԱԽԱՊԱՏՐԱՍՏՄԱՆ, ՄՇԱԿՄԱՆ, ԸՆԴՈՒՆՄԱՆ ԵՎ ՀՐԱՊԱՐԱԿՄԱՆ ԳՈՐԾՈՒՄ .....9

ՕՐԵՆՍԴՐԻ ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ.....12

ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԻ ԵՎ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ ՆԱԽԱՁԵՌՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ .....13

ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ԱԶԴԵՑՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՈՒՄԸ ԵՎ ԽՈՐՀՐԴԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ՔԱՂԱՔԱՅԻԱԿԱՆ

ՀԱՍԱՐԱԿՈՒԹՅԱՆ ՀԵՏ .....14

ԺԱՄԿԵՏԱՅԻՆ ՄԱՀՄԱՆԱՓԱԿՈՒՄՆԵՐ .....15

ԵՐԿՐՈՐԴ ԸՆԹԵՐՑՈՒՄ.....16

ՀԱՆՐԱՔՎԵ.....18

ՄԱՀՄԱՆԱՐԿԱԿԱՆ ՎԵՐԱՆԱՅՄԱՆ ԱՍՏԻՃԱՆԸ .....19

ՆՈՐՄԵՐԻ ԱՍՏԻՃԱՆԱԿԱՐԳԸ.....19

ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ՈՃ.....20

ԵՆԹԱՕՐԵՆՍԴՐՈՒԹՅՈՒՆ.....21

ԵԶՐԱՀԱՆԳՈՒՄՆԵՐ ԵՎ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ..... 22

ՀԱՅԱՍՏԱՆՆԱԿԱՆ ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՅԻ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ՀԱՏՎԱՆԻՇՆԵՐԸ ..... 22

ԺԱՄԿԵՏԱՅԻՆ ՄԱՀՄԱՆԱՓԱԿՈՒՄՆԵՐ.....23

ԱՐԱԳԱՅՎԱԾ ԿԱՄ ԵՐԿԱՐԱԶԳՎԱԾ ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳ .....23

ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԱԿԱՆ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎՆԵՐ .....23

ԿԵՆՏՐՈՆՆԱՅՈՒՄ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ԱԶԴԵՑՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ԵՎ ՔԱՂԱՔԱՅԻԱԿԱՆ ՀԱՍԱՐԱԿՈՒԹՅԱՆ ՀԵՏ ԽՈՐՀՐԴԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՎՐԱ .....24

ՕՐԵՆՆԵՐՈՒԹՅԱՆ ՆՊԱՏԱԿԱՅՆՈՒԹՅՈՒՆԸ.....24

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 1: ԱՅՆ ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳԵՐԻ ԵՎ ԳՈՐԾԻՔՆԵՐԻ ՆԿԱՐԱԳՐՈՒԹՅՈՒՆ, ՈՐՈՆՑ ՄԻՋՈՑՈՎ ՆԱԽԱՊԱՏՐԱՍՏՎՈՒՄ, ՄՇԱԿՎՈՒՄ, ԸՆԴՈՒՆՎՈՒՄ ԵՎ ՀՐԱՊԱՐԱԿՎՈՒՄ ԵՆ ՕՐԵՆՔՆԵՐԸ .....24

1. ՄԱՀՄԱՆԱՐԿԱԿԱՆ ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ .....24

2. ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՅ. ՕՐԵՆՔՆԵՐ .....27

3. ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՅ. ՄԱՀՄԱՆԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆ, ԵՆԹԱՕՐԵՆՍԴՐՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՊԱՅՄԱՆԱԳՐԵՐ ..... 42

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 2. ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-Ի՝ ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԻՆ ԱԶԱԿՑԵԼՈՒ ՀԻՄՔԵՐԸ ..... 45

## **ՆԱԽԱԲԱՆ**

### ***ՆԱԽԱՊԱՏՄՈՒԹՅՈՒՆ***

1. 2012թ. ապրիլի 11-ին ԵԱՀԿ-ի Երևանի գրասենյակը գրությամբ խնդրել էր ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ին կատարել Հայաստանի օրենսդրական գործընթացը կարգավորող իրավական դաշտի նախնական գնահատում (հետայսու՝ “Նախնական գնահատում”): Այդ խնդրանքը բխում էր ԵԱՀԿ-ի Երևանի գրասենյակի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի հետ անցկացված նախնական քննարկումներից Հայաստանում օրենսդրական ընթացակարգի գնահատում կատարելու անհրաժեշտության և առավելությունների վերաբերյալ: Դրա նպատակն է ի ցույց դնել, թե արդյոք ներկայիս օրենսդրական ընթացակարգը համապատասխանում է ժողովրդավարական օրենսդրական գործունեության հիմնական չափորոշիչներին և ԵԱՀԿ-ի պարտավորություններին՝ որպես ԵԱՀԿ-ի Երևանի գրասենյակի և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի՝ խնդրո առարկա գործընթացը հզորացնելու և կատարելագործելու համատեղ ջանքերի մաս:

2. Սույն Նախնական գնահատման ցանկալի արդյունքներից մեկը Հայաստանում օրենսդրական գործընթացի և գործելակարգերի առավել լայն, ընդգրկուն և լիարժեք գնահատում նախաձեռնելն է՝ հիմնվելով ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կողմից մշակված մեթոդոլոգիայի վրա: Այդպիսի լիարժեք գնահատման համար պահանջվում է պաշտոնական խնդրանք Հայաստանի իշխանության կողմից և ենթադրում է քննարկումներ Հայաստանի կառավարության և օրենսդիր մարմնի ներկայացուցիչների, ինչպես նաև Հայաստանի օրենսդրական գործելակարգերին ծանոթ պրակտիկ մասնագետների և գիտնականների հետ: Սա հնարավորություն կտա ապահովելու օրենսդրության և իրավակիրառ պրակտիկայի մանրակրկիտ վերլուծություն, ինչպես նաև ձևակերպելու կոնկրետ գործնական առաջարկություններ:

### ***ՆԱԽՆԱԿԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՇՐՋԱՆԱԿԸ***

3. Սույն Նախնական գնահատումը նկարագրում է Հայաստանի օրենսդրական գործընթացի ներկայիս սահմանադրական, իրավական և կազմակերպչական հիմունքները և վերլուծության ենթարկում որոշ առանցքային հիմնախնդիրներ: Այն չպետք է դիտարկել որպես ԺՀՄԻԳ-ի լիարժեք գնահատում, այլ՝ որպես ելակետ, որի նպատակը Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրական գործընթացի հզորացմանն ու կատարելագործմանը նպաստելն է օրենսդրական գործընթացում հավանական

թերացումները բացահայտելու և դրանք հաղթահարելու ուղիներ առաջարկելու միջոցով: Նախնական գնահատումը հիմնված է Սահմանադրության, համապատասխան ներպետական օրենսդրության և իրավական փաստաթղթերի վերլուծության վրա, այն է՝ մեծամասամբ իրավական տեքստերի, այլ ոչ՝ հայաստանյան օրինաստեղծ գործելակարգերի առանձնահատուկ գիտելիքների կամ փորձառության և ոչ էլ՝ շահառուների հետ հարցազրույցների վրա: Այդուհանդերձ, սույն վերլուծությունն արդեն իսկ բացահայտում է այն, թե ինչպես են իրականացվում որոշակի ընթացակարգեր և ինչպես են կիրառվում առանցքային սկզբունքները:

4. Ի լրումն սրա՝ Նախնական գնահատման մեջ կարող են բարձրացվել պրակտիկ հիմնախնդիրներ և հավանական մարտահրավերներ, որոնք, սակայն, ամենայն խորությամբ չեն վերլուծվել, քանի որ դա դուրս կլիներ սույն գնահատման շրջանակից: Հավանական ռիսկերի և մարտահրավերների մասին ենթադրությունները<sup>1</sup> բխում են միջազգային փորձից, այլ ոչ՝ Հայաստանի ուղղակի պրակտիկ փորձից:

5. Նախնական գնահատումն առաջարկում է Հայաստանի օրենսդրական գործընթացի ներկայիս սահմանադրական, իրավական և կազմակերպչական շրջանակի մանրակրկիտ նկարագրություն: Դրա շրջանակը, սակայն, խիստ սահմանափակ է, քանի որ ոչ բոլոր հայկական օրենքներն ու ենթաօրենսդրական ակտերն են հաշվի առնվել, այլ՝ ընտրողաբար միայն այն օրենքները, որոնք վերաբերելի են գնահատման նպատակներին: Ավելին՝ Նախնական գնահատումը կենտրոնանում է օրենսդրական գործընթացի հատկապես կարևոր կողմերի վրա և ձևակերպում առաջարկություններ հնարավոր բարելավումների վերաբերյալ:

6. Նախնական գնահատումը հիմնված է ոչ պաշտոնական անգլերեն թարգմանությունների վրա: Հետևաբար, կարող են ի հայտ գալ թարգմանությամբ պայմանավորված սխալներ: Հնարավոր է նաև, որ առանցքային օրենքներում 2012թ. արված փոփոխությունները դեռևս չեն ներառվել անգլերեն թարգմանություններում:

7. Հաշվի առնելով վերոգրյալը՝ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը ցանկանում է նշել, որ սույն Նախնական գնահատումը բացասաբար չի անդրադառնա օրենսդրությանը և օրենսդրական գործընթացին վերաբերող որևէ նկարագրի, վերլուծության կամ գրավոր և բանավոր առաջարկությունների և դիտողությունների վրա, որ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը հնարավորություն կունենա անելու ապագայում:

## ***ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅԱՆ ԱՌԱՐԿԱ ՆՅՈՒԹԵՐԸ***

---

<sup>1</sup> Այդ փաստաթղթերի օրինակի համար տես 2-րդ ծանոթությունը *ստորև*:

8. Բացի Հայաստանի մասին զանազան զեկույցներից, սույն Նախնական գնահատումը հիմնված է հետևյալ իրավական տեքստերի ոչ պաշտոնական անգլերեն թարգմանությունների վրա:

- Հայաստանի Հանրապետության 1995թ. հուլիսի 5-ի Սահմանադրություն (հետայսու՝ Սահմանադրություն),
- Ազգային ժողովի կանոնակարգ օրենքը՝ ընդունված 2002թ. փետրվարի 20-ի օրենքով (հետայսու՝ Կանոնակարգ-օրենք)
- Հայաստանի Հանրապետության օրենքը “Իրավական ակտերի մասին,” 3-ը ապրիլի, 2002թ. (հետայսու՝ “Իրավական ակտերի մասին” օրենք)
- Հայաստանի Հանրապետության օրենքը “Տեղեկատվության ազատության մասին,” 23-ը սեպտեմբերի, 2003թ.
- Հայաստանի Հանրապետության օրենքը “Կուսակցությունների մասին” 3-ը հուլիսի, 2002թ.
- Հայաստանի Հանրապետության օրենքը “Հեռուստատեսության և ռադիոյի մասին,” 9-ը հոկտեմբերի, 2000թ.,<sup>2</sup>
- Հայաստանի Հանրապետության օրենքը “Հեղինակային իրավունքի և հարակից իրավունքների մասին,” 15-ը հունիսի, 2006թ.,
- Հայաստանի Հանրապետության նախագահի հրամանագիրը “Հայաստանի Հանրապետության կառավարության կանոնակարգը”, (հետայսու՝ “Կառավարության կանոնակարգը”)

9. Ի լրումն սրա՝ հաշվի են առնվել հետևյալ օրենքները.

- Հայաստանի Հանրապետության օրենքը “Հանրաքվեի մասին”՝ ընդունված 12-ը սեպտեմբերի, 2001թ.<sup>3</sup> (հետայսու՝ “Հանրաքվեի մասին օրենք”)

---

<sup>2</sup> Տես “Methodische Anleitung über die Entwicklung von Entwürfen der Rechtsakte”, Հայաստանի Հանրապետության կառավարության ծրագիր (Երևան, 2008թ.), Եվրոպական հարևանության քաղաքականության իրականացումը 2010թ. Եվրոպական հանձնաժողով (Բրյուսել, 25/05/2011), և պետության մասին զեկույցը՝ Հայաստան. Օժանդակող քաղաքականություն, կանոնակարգող և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումներ հանուն Հայաստանում քաղաքացիական հասարակության. առկա թերություններն ու առաջարկությունները, Քաունթերփարթ ինթերնեյշնլի հայաստանյան ներկայացուցչություն, ԱՄՆ ՄՁԳ:

- Հայաստանի Հանրապետության օրենքը “Մահմանադրական դատարանի մասին,” 1-ը հունիսի, 2006թ.<sup>4</sup> (հետայսու՝ “Մահմանադրական դատարանի մասին օրենք ”)
- Հայաստանի Հանրապետության դատական օրենսգիրք, 21-ը փետրվարի, 2007թ.<sup>5</sup>:

## ԱՄՓՈՓՈՒՄ

10. Հայաստանի օրենսդրական գործընթացը բավական արագ է տեղի ունենում, սակայն, միևնույն ժամանակ այն խիստ ֆորմալիզացված է: Կառավարության մասնակցությունը չի նվազում նույնիսկ այն ժամանակ, երբ օրենսդրական գործընթացը հասնում է խորհրդարան: Օրենքով մի շարք հարցեր անհրաժեշտ է կարգավորել Ազգային ժողովի կողմից ընդունված օրենքներով, ինչը նշանակում է, որ Ազգային ժողովի ծանրաբեռնվածությունը մեծ է: Կան շատ իրավական և ընթացակարգային պահանջներ, որոնց նպատակն օրենսդրության որակի բարձրացումն է: Այս փաստաթղթերը, սակայն, շատ անգամ բավական հստակ չեն և կարող են տուժել, ինչպես և ողջ օրենսդրական գործընթացը, սուղ ժամկետներից:

11. Նախնական գնահատումը մատնանշում է վեց հիմնական ոլորտներ, որտեղ օրենսդրական գործընթացն ունի հավանական թերություններ և առաջարկում հետևյալը.

- Ազգային ժողովը կարող է քննության առնել օրինաստեղծ գործունեության ժամկետներին վերաբերող կանոնները փոփոխության ենթարկելու հարցը, որպեսզի ավելի ճկուն դարձնի դրանք և հնարավորություն ստեղծվի երկարաձգումների համար:
- Ազգային ժողովը կարող է քննության առնել, թե արդյոք ապագայում կարող է որդեգրել արագացված կամ երկարաձգված ընթացակարգ ոչ շատ կարևոր կամ պակաս բարդ օրենսդրության համար, համապատասխանաբար:
- Ազգային ժողովը և կառավարությունը կարող են քննության առնել այնպիսի պահանջ ներդնելու հարցը, որ օրինագծին կից ներկայացվող հիմնավորումները պարզաբանեն, թե արդյոք նախագիծը դրվել է հանրային քննարկման և ինչպիսի բնույթ է կրել նման քննարկումը:

<sup>3</sup> <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1284&lang=eng>

<sup>4</sup> [http://www.concourt.am/english/law\\_cc/index.htm](http://www.concourt.am/english/law_cc/index.htm)

<sup>5</sup> <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2966&lang=eng>

- Ազգային ժողովը կարող է քննության առնել, թե արդյոք խորհրդարանական հանձնաժողովներին պետք է տալ առավել ակտիվ դերակատարում օրենսդրության ձևավորման հարցում:
- Ազգային ժողովը և կառավարությունը կարող են քննության առնել կարգավորման ազդեցության մանրակրկիտ գնահատման անցկացումը և քաղաքացիական հասարակության հետ քննարկումներ անցկացնելը մեծ կարևորության օրինագծերի վերաբերյալ, օրինակ՝ բարդ կամ հեռու գնացող հարցերի և հատուկ հարցերի վերաբերյալ:
- Ազգային ժողովը և կառավարությունը կարող են քննության առնել այն հարցը, թե արդյոք առաջնային օրենքների վրա շեշտադրումը չափազանց մեծ չէ և արդյոք սահմանափակ չեն որոշ հարցեր ենթաօրենսդրական ակտերով կարգավորելու հնարավորությունները:

12. Ինչ վերաբերում է այն հարցին, թե ինչպես պետք է հաղթահարվեն այդ ռիսկերը, Նախնական գնահատման մոտեցումը հիմնված է նաև այն ելակետի վրա, որ որևէ բարեփոխում պետք է հղանա Հայաստանի իշխանության, այլ ոչ թե տրվի միջազգային հանրության կողմից և բարեփոխումները պետք է իրականացվեն միայն խորհրդակցությունների լիարժեք գործընթացի արդյունքում: Միայն այս եղանակով կարելի է վստահ լինել, որ բարեփոխումները կհամապատասխանեն տեղական օրենսդրական և քաղաքական մշակույթների առանձնահատկություններին: Նախնական գնահատումը հետևաբար չի պարունակում առաջարկություններ բարեփոխումների մասին, այլ մատնանշում է այն ոլորտները, որտեղ առաջընթացի կարիք կա:

## **ԹԵՄԱՏԻԿ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ**

### ***ՆԱԽԱԲԱՆ***

13. Սույն Նախնական գնահատումն ուրվագծում է Հայաստանում օրենսդրական գործընթացի խտացված տարբերակը՝ հիմնված սահմանադրական կարգի վրա: Այն կենտրոնանում է այն նորմերի վրա, որոնք որոշում են օրենսդրական գործընթացի կենսագործունեությունը և փորձ է անում ուրվագծելու օրենսդրական գործընթացը որպես մի ամբողջություն սահմանող կանոնները:

14. Սույն Նախնական գնահատումը հիմնված է գրված օրենքների վրա միայն: Այն հարցը, թե արդյոք օրենքը պրակտիկայում կիրառվում է, պետք է քննության առնվի պրակտիկ վերլուծության միջոցով: Այնուհետև պետք է անդրադառնալ օրենքի և դրա կիրարկման միջև գործնականում առկա հավանական հակասություններին, մասնավորապես՝ այն

տեսանկյունից, թե ինչպես են դրանք ազդում Հայաստանում օրենսդրական գործընթացի մի շարք դրական կողմերի վրա: Մրա վառ օրինակը վերաբերում է իրավունքի գերակայության հարցին, որը հստակորեն երաշխավորված է Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ և մասնավորեցված մի շարք կարևոր սկզբունքներում, որոնք տեղ են գտել այլ օրենքներում (նորմերի աստիճանակարգ, օրենքների հետադարձ ուժ չունենալը, օրենսդիր իշխանությունը պատվիրակելու սահմանափակումները, պաշտոնական հրապարակումը, դատական վերանայումը և այլն):

15. Առ այսօր որոշ միջազգային մարմիններ ջանքեր են գործադրել Հայաստանում օրենսդրական գործընթացի մասին տեղեկություններ հավաքելու և վերլուծելու ուղղությամբ: Այդուհանդերձ, մոտեցումը հարցին եղել է թեմատիկ տեսանկյունից, և հարկ է կատարել համապարփակ գնահատում, որը նպատակաուղղված կլինի բոլոր ոլորտներում բարձրորակ և համապարտադիր օրենսդրության մշակման ապահովմանը: ԺՀՄԻԳ-ը կկարողանա լիարժեք գնահատում իրականացնել իր իսկ կողմից մշակված մեթոդոլոգիայով<sup>6</sup>, եթե Հայաստանի իշխանությունը պաշտոնական խնդրանք ուղարկի: ԺՀՄԻԳ-ը ողջունում է հետաքրքրության նման արտահայտումը: Լայնամասշտաբ գնահատումն անհրաժեշտաբար կպահանջի կրկնակի անդրադարձ սույն Զեկույցում ներառված մի շարք հարցերի, ինչպես նաև ԺՀՄԻԳ-ի մեթոդոլոգիայի պահպանում նախապես որոշված մասնակիցների, այդ թվում՝ օրինաստեղծ գործունեության մեջ ներգրավված բոլոր կառավարական և խորհրդարանական մարմինների հետ կոնկրետ ոլորտների վերաբերյալ հարցազրույցների միջոցով: Այդպիսի գնահատման նպատակն է ներկայացնել Հայաստանի Հանրապետությունում օրինաստեղծ գործունեության պրակտիկայի նկարագիրը, ինչպես նաև առաջարկություններ այն մասին, թե ինչպես բարելավել դրա արդյունավետությունն ու թափանցիկությունը: Հայաստանի իշխանության ներկայացուցիչների, ինչպես նաև Հայաստանի օրենսդրական պրակտիկային ծանոթ մասնագետների և գիտնականների հետ քննարկումներն անհրաժեշտ կլինեն ապահովելու առավել մանրակրկիտ վերլուծություն և հատկապես կոնկրետ պրակտիկ առաջարկությունների ձևակերպում:

16. Ստորև ներկայացվող դիտարկումներն ընդգրկում են այն ոլորտները, որոնք հատկապես հետաքրքիր են լրացուցիչ վերլուծության տեսանկյունից: Մրանք այն ոլորտներն են, որոնք զգայուն են որևէ ժողովրդավարական գործընթացում, և որտեղ օրենքը թվում է տեղ-տեղ անորոշ, ինչպես և այլ ոլորտներ, որոնք կարող են ընդհանուր հետաքրքրություն ներկայացնել հետագա ուսումնասիրության համար: Ներկայացվող դիտարկումները ոչ շատ տարբեր են իրարից և ոչ էլ սպառիչ: Իրականում հնարավոր է, որ ծագեն լրացուցիչ հարցեր Հայաստանում օրենսդրական գործընթացի պրակտիկ վերլուծության ընթացքում:

---

<sup>6</sup>ԺՀՄԻԳ-ի մեթոդոլոգիան ներկայացվում է 2րդ հավելվածում:



**ԱՅՆ ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳԵՐԻ ԵՎ ՓԱՍՏԱԹՂԹԵՐԻ ՆԿԱՐԱԳՐՈՒԹՅՈՒՆԸ, ՈՐՈՆՔ ԿԻՐԱՌՎՈՒՄ ԵՆ ՕՐԵՆՄԴՐՈՒԹՅԱՆ ՆԱԽԱՊԱՏՐԱՍՏՄԱՆ, ՄՇԱԿՄԱՆ, ԸՆԴՈՒՆՄԱՆ ԵՎ ՀՐԱՊԱՐԱԿՄԱՆ ԳՈՐԾՈՒՄ**

17. Ստորև ներկայացվում է Հայաստանում օրենսդրական ընթացակարգի հակիրճ նկարագրությունը: Համակարգի առավել մանրամասն նկարագիրը, որի վրա հիմնված է թեմատիկ վերլուծությունը, ներկայացված է 1-ին հավելվածում:

18. Որպես Հայաստանի Հանրապետության գերագույն իրավական փաստաթուղթ՝ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունն ապահովում է օրենսդրական գործընթացի ընդհանուր իրավական հիմքերը: Նոր օրենսդրություն կարող են նախաձեռնել Ազգային ժողովի պատգամավորները և կառավարության անդամները: Երբ կառավարությունն է նախաձեռնում այդ գործընթացը, օրինագծին պետք է ուղեկցեն մի շարք կարևոր փաստաթղթեր, այդ թվում՝ կարգավորման ազդեցության գնահատման հաշվետվություն և քննարկումներ քաղաքացիական հասարակության հետ: Եթե Ազգային ժողովի պատգամավորն է նախաձեռնում այդ գործընթացը, որակի այդ ստուգումներն իրականացվում են այն բանից հետո, ինչ օրինագիծն արդեն անցել է առաջին ընթերցումը:

19. Բոլոր օրինագծերը ներկայացվում են Ազգային ժողովի նախագահին: Այն պարագայում, երբ կառավարությունն է նախաձեռնում օրենսդրությունը, կառավարությունը կարող է սահմանել քննարկման կարգը: Եթե փոփոխություններն առաջարկվում են Ազգային ժողովի կողմից, կառավարությունը կարող է պահանջել, որպեսզի քվեարկության դրվեն միայն այն փոփոխությունները, որոնք ընդունելի են իր կողմից: Կառավարության կողմից անհետաձգելի համարվող օրինագծերը քննարկման և քվեարկության են դրվում Ազգային ժողովի կողմից մեկամսյա ժամկետում:

20. Կառավարության կողմից օրինագծի ներկայացման պահից երկու օրվա ընթացքում այն քննարկման է դրվում համապատասխան խորհրդարանական հանձնաժողով(ներ)ի կողմից: Մի քանի հանձնաժողովի դեպքում Ազգային ժողովի նախագահը նշանակում է գլխադասային հանձնաժողով: Պատգամավորների նախաձեռնած օրինագծերն ուղարկվում են կառավարությանը և բոլոր մշտական հանձնաժողովներին՝ կարծիքի (որը կառավարության պարագայում պետք է ներառի տեղեկանք բյուջետային ծախսերի վերաբերյալ): Եթե օրինագիծը նախաձեռնում են պատգամավորների ընդհանուր թվի մեկ երրորդը, այն միանգամից ընդգրկվում է Ազգային ժողովի օրակարգ:

21. Մշտական հանձնաժողովները նախնական վերանայման են ենթարկում օրինագծերը՝ շարժվելով իրենց անհատական ընթացակարգերով՝ ենթահանձնաժողովների և աշխատանքային խմբերի օգնությամբ: Կոնկրետ դեպքում գլխադասային հանձնաժողովը մեկամսյա ժամկետում Ազգային ժողովի կամ կառավարության նախաձեռնած

օրինագծին տալիս է դրական կամ բացասական գնահատական (անհետաձգելի դեպքերում այդ ժամկետը կրճատվում է մինչև երկու շաբաթ): Այն բանից հետո, ինչ գլխադասային հանձնաժողովն օրինագիծն իր գնահատման հետ մեկտեղ վերադարձնում է Ազգային ժողովի նախագահին, վերջինս առաջակում է Ազգային ժողովին ընդգրկել այն օրակարգում: Բացի այդ, բոլոր պատգամավորները և խորհրդարանական հանձնաժողովները կարող են նախքան երկրորդ ընթերցումը գլխադասային հանձնաժողովին ներկայացնել գրավոր առաջարկություններ օրինագծի վերաբերյալ:

22. Օրինագծի առաջին ընթերցումն անց է կացվում նախնական քննարկման ձևաչափով և չի նախատեսում քվեարկություն առանձին հոդվածների վերաբերյալ: Այն ըստ էության որոշում է այն մասին, թե արդյոք օրենսդրական գործընթացը կշարունակվի, թե ոչ: Այն ներառում է օրենքի ներկայացում և ելույթներ գլխադասային և այլ հանձնաժողովների կողմից, ինչին հետևում է քննարկումը: Առաջին ընթերցման ավարտին, օրենքը մշակողի առաջարկության հիման վրա, Ազգային ժողովի մեծամասնությունը կարող է որոշել անցկացնել օրինագիծը (նիստի ընթացքում առաջարկվող փոփոխություններով) հաջորդ (երկրորդ) ընթերցմամբ կամ հետաձգել քվեարկությունը ևս երեք օրով: Եթե օրինագիծը քվեարկության չի դրվում այս ժամանակահատվածի ավարտին, ապա այն համարվում է ընդունված առանց քվեարկության:

23. Առաջին ընթերցմամբ ընդունված օրինագիծն ուղարկվում է գլխադասային հանձնաժողով, այլ մշտական հանձնաժողովներ, բոլոր պատգամավորներին և կառավարությանը յոթ օրվա ընթացքում: Այն ստանալուց հետո պատգամավորները և կառավարությունն ունեն 14 օր փոփոխություններ առաջարկելու համար, որոնք ներկայացվում են Ազգային ժողովին:

24. Երկրորդ ընթերցումն սկսվում է օրինագծի առաջին ընթերցումից հետո առնվազն մեկ ամիս անց: Երկրորդ ընթերցման ընթացքում քննարկվում և քվեարկության են դրվում օրինագծի փոփոխությունները մեկ առ մեկ այն բանից հետո, ինչ ամբողջ օրենքն է դրվում քվեարկության: Ազգային ժողովի՝ քվեարկությանը ներկա պատգամավորների պարզ մեծամասնությունը բավարար է, որպեսզի օրինագիծն անցնի: Եթե երկրորդ ընթերցման ժամանակ ներկայացվում են լրացուցիչ փոփոխություններ, դրանք ներառվում են տեքստում և դրվում քվեարկության օրինագծի երրորդ ընթերցման ժամանակ: Երրորդ ընթերցման ժամանակ օրինագիծը կարող է ենթարկվել միայն ձևական, այլ ոչ՝ բովանդակային փոփոխությունների:

25. Այն բանից հետո, ինչ Ազգային ժողովն ընդունում է օրինագիծը, Նախագահն ունի 21 օր այն ստորագրելու և հրապարակելու համար: Նա նաև կարող է վերադարձնել օրինագիծն Ազգային ժողով և պահանջել նոր քննարկում: Քննարկումն ու քվեարկությունը կազմակերպվում են միայն այն դրույթների առնչությամբ, որոնք Նախագահն առաջարկում է փոփոխել: Նախագահի կողմից վերադարձված որևէ օրինագիծ համարվում է առաջնահերթ Ազգային ժողովի կողմից, որը ձայների

մեծամասնությամբ կարող է ընդունել կամ մերժել Նախագահի առաջարկություններից և առարկություններից մի քանիսը կամ բոլորը: Անկախ այն հանգամանքից, թե Նախագահի առաջարկությունները/առարկություններն ընդունվել են թե մերժվել՝ Նախագահը պետք է ստորագրի և հրապարակի ընդունված օրինագիծը հինգ օրվա ընթացքում:

26. Օրենքն ուժի մեջ է մտնում, երբ այն ստորագրում և հրապարակում է Նախագահը: Հրապարակումը պետք է տեղի ունենա Ազգային ժողովի կողմից օրինագիծն ընդունելուց հետո 21 օրվա ընթացքում: Այդուհանդերձ, օրենքն ինքնին կարող է սահմանել օրենքն ուժի մեջ մտնելու ավելի ուշ ժամկետ:

27. Սահմանադրությունը փոփոխության ենթարկելու ընթացակարգը փոքր-ինչ այլ է, քանի որ դրա համար պահանջվում է հանրաքվե, որը կարող են նախաձեռնել Նախագահը կամ Ազգային ժողովը: Եթե այդ գործընթացը նախաձեռնում է Ազգային ժողովը (ինչի համար պահանջվում է ձայների մեծամասնությունը), ապա այն ներկայացնում է փոփոխությունների նախագիծը Նախագահին և խնդրում, որպեսզի վերջինս նախաձեռնի հանրաքվե: Նախագահը կարող է վերադարձնել Ազգային ժողովի նախագիծը 21 օրվա ընթացքում իր առաջարկություններով և առարկություններով: Եթե Ազգային ժողովը վերստին ներկայացնում է նախագիծը պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երկու երրորդով, Նախագահը դնում է այն հանրաքվեի Ազգային ժողովի սահմանած ժամկետում:

28. Հանրաքվեի՝ Նախագահի նախաձեռնությունը ներկայացվում է Ազգային ժողովին, որը այնուհետև պետք է ընդունի Սահմանադրության փոփոխությունների նախագիծը ձայների մեծամասնությամբ: Դրա ընդունումից հետո Նախագահը նախագիծը դնում է հանրաքվեի իր կողմից սահմանված ժամկետում: Հանրաքվեի դրված փոփոխությունների նախագիծը համարվում է ընդունված, եթե այն ստանում է ցուցակներում ներառված ընտրողների առնվազն մեկ չորրորդի ձայների հիսուն տոկոսից ավելին:

29. Օրենքների ընդունումից հետո դրանց սահմանադրականության հարցը կարող է վերանայման ենթարկվել *in abstracto* սահմանադրական դատարանի կողմից: Օրենսդրության սահմանադրականության հարցի բարձրացման իրավունքը պատկանում է Նախագահին, կառավարությանը և վերջին խորհրդարանական ընտրություններում ընտրված պատգամավորների թվի առնվազն մեկ հինգերորդին:

### **ՕՐԵՆՍՂԻՐ ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ**

30. Օրինաստեղծ գործընթացն ընդհանուր առմամբ պատկանում է խորհրդարանի իրավասությանը: Հայաստանում օրենքների քննարկումն ու ընդունումը տեղի է ունենում Ազգային ժողովում, որը ժողովրդավարական եղանակով ընտրված մարմին է:

31. Միևնույն ժամանակ, օրինաստեղծ գործունեության վրա մեծ ազդեցություն ունի կառավարությունը: Կառավարությունը կարող է առաջարկել օրենքների նախագծեր, որոշել, թե դրանցից որոնք պետք է քննարկվեն առաջնահերթ կարգով և կանխել քննարկումներն այն փոփոխությունների վերաբերյալ, որոնք ընդունելի են կառավարության համար: Այն կարող է նաև միավորել առաջարկությունները վստահության հարցի հետ, չնայած սրա կիրառությունը սահմանափակ է:

32. Կառավարությանը նշանակում է Նախագահը Ազգային ժողովի հետ խորհրդակցելուց հետո: Նախագահը նաև ունի հետաձգող վետոյի իրավունք նոր օրենսդրության առնչությամբ (և որակյալ վետոյի իրավունք հանրաքվեի առնչությամբ): Նա կարող է լուծարել Ազգային ժողովը, եթե վերջինս երկու անգամ մերժում է կառավարության ծրագիրը (Սահմանադրության 74.1-րդ հոդվածի 1-ին մաս) կամ եթե Ազգային ժողովը հավանության չի արժանացնում կառավարության կողմից անհետաձգելի համարվող օրինագիծը երեք ամսվա ընթացքում (Սահմանադրության 74.1-րդ հոդվածի 2-րդ մաս):

33. Սահմանադրական դատարանը կարող է անվավեր ճանաչել այն օրենքները, որոնք հակասում են Սահմանադրությանը (հավանաբար նաև այն դեպքերում, երբ դրանք հակասում են նախկինում ընդունված օրենսդրությանը): Անվավեր ճանաչելու դեպքում առանձին ակտերը, որոնք հիմնված են այդ օրենքի վրա, մնում են ուժի մեջ: Այդուհանդերձ, այն ակտերը, որոնք վերաբերում են քրեական պատիժներին և վարչական պատասխանատվությանը կարող են վերանայվել: Անվավերությունն ուժի մեջ է մտնում անմիջապես Սահմանադրական դատարանի որոշման կայացումից հետո, սակայն կարող է հետաձգվել, եթե հանրության և/կամ պետության համար կծագեն լուրջ հետևանքներ:

34. Ամփոփելով՝ մինչ օրենքներն ընդունում է Ազգային ժողովը, այլ մարմինների ազդեցությունն օրենսդրական գործընթացի վրա բավական մեծ է: Սա կարող է միանգամայն լեզիտիմ լինել. կառավարության ուժեղ դերակատարումը օրենսդրական գործընթացում կարող է ապահովել արագ և համաձայնեցված օրենսդրության ընդունում: Այդուհանդերձ, կան որոշակի մտահոգություններ, որ Ազգային ժողովը (կամ Ազգային ժողովի ընդդիմադիր կուսակցությունները) կարող են շատ փոքր ազդեցություն ունենալ առանցքային օրենսդրական որոշումների վրա և որ գսպումների և հակակշիռների համակարգը գործում է հիմնականում ի նպաստ Նախագահի կամ կառավարության: Ինչ վերաբերում է օրինաստեղծ գործունեությանը, կարելի է հատկապես հարցնել, թե արդյոք Ազգային ժողովն ունի բավարար ռեսուրսներ և գիտելիքներ սահմանելու օրենսդրական քննարկումների օրակարգը, ինչպես նաև պատշաճ կարգով գնահատելու առաջարկվող օրինագծերի բովանդակությունը: Այս հարցը պետք է ավելի հանգամանալից գնահատվի ներկայիս օրենսդրական գործընթացի պրակտիկ վերլուծության հիման վրա:

***ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԻ ԵՎ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ ՆԱԽԱԶԵՌՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ***

35. Նոր օրենսդրություն կարող են նախաձեռնել Ազգային ժողովի պատգամավորները և կառավարությունը: Երբ գործընթացը նախաձեռնում է կառավարությունը, օրինագծին պետք է ուղեկցեն մի շարք առանցքային փաստաթղթեր, այդ թվում՝ գեկույց կարգավորման ազդեցության գնահատման (հետայսու՝ ԿԱԳ) վերաբերյալ, գործադիր այլ մարմինների կողմից նախագծի վերաբերյալ արված դիտողությունների և առաջարկությունների ամփոփում, դրանց ընդունումը կամ չընդունումը՝ չընդունման հիմնավորման հետ մեկտեղ: Ամփոփումը պետք է ներառի նաև ընդունված դիտողություններն ու առաջարկությունները, որոնք արվել են քաղաքացիական հասարակության հետ խորհրդակցությունների ընթացքում: Կառավարությունը պետք է ներկայացնի նաև տեղեկանք այն մասին, թե նոր օրենսդրությունն ինչ ազդեցություն կունենա պետական բյուջեի վրա:

36. Եթե գործընթացը նախաձեռնում է Ազգային ժողովի պատգամավորը, որակի այս վերահսկողությունն իրականացվում է այն ժամանակ, երբ օրինագիծն անցել է առաջին ընթերցումը: Այս պարագայում օրինագծին ուղեկցում է բացատրագիր իրավական ակտի ընդունման, այդ թվում՝ տեղեկություններ առաջարկվողի հետ առնչություն ունեցող այլ իրավական ակտերի, ինչպես նաև գործող օրենքներում փոփոխությունների ընդունման վերաբերյալ կամ ծանոթություն այն մասին, որ լրացուցիչ օրենքների կամ նորմատիվ իրավական ակտերի ընդունում տվյալ իրավական ակտի առնչությամբ չի պահանջվում:

37. Որակի վերահսկողության համար Ազգային ժողովին տրված այս ժամկետները խիստ կարճ են. հինգ և տասնհինգ օրը ինչպես ԿԱԳ-ի, այնպես էլ խորհրդակցությունների համար հազիվ թե կարելի է բավարար համարել, եթե օրինագիծը նախկինում չի հրապարակվել և խորհրդակցությունների ժամանակահատվածը չի երկարաձգվել: Կառավարությունը կարող է ավելի շատ ժամանակ ունենալ քան Ազգային ժողովը այդ կարևոր ստուգումները պատշաճ կարգով իրականացնելու համար, չնայած այս մասին նշված չէ օրենքում, ինչը կարող է հանգեցնել ավելի հանգամանալից գնահատումների, երբ օրինագծերը նախաձեռնում է կառավարությունը:

38. Եթե իրավիճակն այնպիսին է, ինչպես որ նկարագրվում է, ապա սա կարող է հանգեցնել երկու տարբեր հետևանքների: Օրենսդրական գործընթացը կարող է որպես կանոն նախաձեռնել կառավարությունը, որը տիրապետում է անհրաժեշտ միջոցներին և ժամանակի նախապատրաստելու օրինագծերը: Այս պարագայում Ազգային ժողովի պատգամավորների նախաձեռնությունները կլինեն բացառություն: Այսպիսով, հնարավոր է, որ Սահմանադրությամբ նախատեսված՝ Ազգային ժողովի պատգամավորների կողմից օրենսդրություն նախաձեռնելու իրավունքը գործնականում չկիրառվի: Այս հետևությունը կարող է մեկ անգամ ևս ամրապնդել վերևում նշված հարցադրումները, որոնք վերաբերում էին Ազգային ժողովի դերին:

39. Հավանաբար շատ տարածված են նաև օրենսդրական նախաձեռնությունները պատգամավորների կողմից: Եթե դա ճիշտ է, ապա հարց է առաջանում այդ օրենսդրության որակի վերաբերյալ, հատկապես՝ վերոհիշյալ սուղ ժամկետային

սահմանափակումների լույսի ներքո: Ի լրումն սրա՝ պետք է լրացուցիչ քննության արժանացնել այն հարցը, թե արդյոք Ազգային ժողովի (խմբակցությունների կամ ողջ Ազգային ժողովի) պատգամավորներն ունեն համապատասխան աշխատակազմ այդ խնդիրը լուծելու համար (Ազգային ժողովի պատգամավորներից յուրաքանչյուրն ունի երկու օգնական, ինչպես նախատեսված է Կանոնակարգ-օրենքի 11-րդ հոդվածի 1-ին մասով): Այս հարցերը հատկապես կարևոր են թվում, քանի որ հանձնաժողովները, որոնք, որպես կանոն, խորհրդարանի օրենսդրական գործընթացի հիմնական դերակատարներն են, չեն հիշատակվում որպես խորհրդարանական նախաձեռնությունների հավանական հեղինակներ:

40. Եթե իրականում օրենսդրության պատգամավորական նախաձեռնությունները հազվադեպ են կամ դրանց որակը՝ կասկածելի (ժամանակի սղության կամ անբավարար միջոցների պատճառով), հարց է առաջանում՝ արդյոք Ազգային ժողովն ունի միջոց ստիպելու կառավարությանը նախապատրաստել և ներկայացնել օրենսդրություն Ազգային ժողովի խնդրանքով: Ներկայիս սահմանադրական և իրավական կարգավորումների պայմաններում սա հնարավոր չէ: Այդպիսի փաստաթղթերը հնարավորություն կտան պատգամավորներին կենտրոնանալու իրենց կարևորագույն գործառնությունների վրա, այն է՝ քննարկել և որոշել Հայաստանի օրենսդրությանը վերաբերող առանցքային հարցերը՝ առանց ծանրաբեռնվելու նաև օրենքներ մշակելու անհրաժեշտությամբ: Այդօրինակ փաստաթղթերը կօգնեն նաև ամրապնդելու կառավարության դերը կառավարության հետ համեմատ, եթե, իհարկե, խորհրդարանի չափազանց փոքր ազդեցության մասին մտահոգությունը հաստատվի պրակտիկ վերլուծությամբ:

***ԿԱԳԱՎՈՐՄԱՆ ԱԶԴԵՑՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՈՒՄԸ ԵՎ ԽՈՐՀՐԴԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ՔԱՂԱՔԱՅԻՆԿԱՆ ՀԱՄԱՐԱԿՈՒԹՅԱՆ ՀԵՏ***

41. Ինչպես արդեն նշվել է, օրինագծերը ենթակա են ԿԱԳ-ի, ինչպես նաև քննարկման քաղաքացիական հասարակության հետ: Երկուսն էլ տեղի են ունենում օրենսդրական գործընթացի ավելի վաղ փուլում, եթե օրինագիծը ներկայացրել է կառավարությունը, և ավելի ուշ, ավելի կոնկրետ՝ այն ժամանակ, երբ ավարտվել է նախագծի մշակումը, երբ այն ներկայացվել է Ազգային ժողովի պատգամավորի կողմից: Որակի այդօրինակ ստուգումների իրականացումն օրենսդրական գործընթացի ավելի վաղ փուլում կարող է օգնել բարելավելու Ազգային ժողովի պատգամավորների նախաձեռնած օրենսդրության որակը, օրինակ՝ եթե օրենսդրությունը թույլ տա նրանց իրականացնել ԿԱԳ կամ քննարկում քաղաքացիական հասարակության հետ նախատեսվող օրենքի հայեցակարգի վերաբերյալ, եթե այն պաշտպանում են որոշակի թվով պատգամավորներ և/կամ խորհրդարանական հանձնաժողով:

42. Նաև թվում է՝ ԿԱԳ-ը և քննարկումները քաղաքացիական հասարակության հետ պահանջվում են օրենսդրության յուրաքանչյուր փոփոխության համար: Ամեն դեպքում վերաբերելի օրենսդրությունը տեսանելի բացառություններ չի նախատեսում (Իրավական

ակտերի մասին օրենքի 27.1-րդ հոդված): Նախատեսված ժամկետային սահմանափակումներն առնվազն սուղ են: Եթե լուրջ ժամկետային սահմանափակումներով անցկացվող ԿԱԳ-ը, իրոք, իրավական անհրաժեշտություն է յուրաքանչյուր օրինագծի համար (և թերևս այդ օրենքի մնացած բոլոր փոփոխությունների համար), ապա սա կարող է հանգեցնել անբավարար արդյունքների: Որպես կանոն, եթե այդ փաստաթղթերը չափազանց հաճախ և մակերեսայնորեն են օգտագործվում, կարող է տուժել դրանց արժեքը:

43. Հետևաբար, օգտակար կլինի վերլուծել այդ փաստաթղթերի պրակտիկ արժեքը: Այդ նպատակով առաջարկվում է ուսումնասիրել ԿԱԳ-ի և քաղաքացիական հասարակության հետ քննարկումների հաճախականությունը: Ընտրված ԿԱԳ-երը պետք է ենթարկվեն որակի ստուգման: Ինչ վերաբերում է քաղաքացիական հասարակության հետ քննարկումներին, պետք է իրականացնել գնահատում՝ որոշելու, թե արդյոք տարբեր շահառուների կողմից առկա է նկատելի և ներկայացուցչական մասնակցություն: Առաջարկվում է նաև քննության առնել, թե ինչպես են կազմակերպվում և անցկացվում քննարկումները, և արդյոք հանրային քննարկումների արդյունքում ստացված կարծիքներն արտացոլվում են վերջնական նախագծում թափանցիկ գործընթացի արդյունքում: Ավելի կոնկրետ՝ ինչպես ԿԱԳ-ի, այնպես էլ հանրային քննարկումների ազդեցությունը պետք է ուսումնասիրել, մասնավորապես՝ այդ գործիքների պրակտիկ կարևորությունը՝ համեմատելով օրինագծերի տարբերակները ԿԱԳ-ից և հանրային քննարկումներից առաջ և հետո:

### ***ԺԱՄԿԵՏԱՅԻՆ ՄԱՀՄԱՆԱՓՈՒՄՆԵՐ***

44. Խորհրդարանական գործընթացի համար բնորոշ են մի շարք ժամկետային սահմանափակումներ, որոնք, սովորաբար, շատ կարճ են թվում, ինչպես արդեն նշել ենք ԿԱԳ-ի և հանրային քննարկումների հարցի առնչությամբ: Ընդհանուր առմամբ, օրինագծերի շրջանառությունը, ինչպես նաև խորհրդարանական քննարկումներն ու քվեարկությունները նույնպես ենթակա են խիստ ժամկետային սահմանափակումների:

45. Երբեմն օրենքն իրավական հետևանքներ է նախատեսում ժամկետային պարտավորությունը չկատարելու համար, օրինակ՝ այն կանոնը, որի համաձայն՝ պատգամավորի առաջարկած օրինագիծը որևէ ազդեցություն չի ունենա բյուջեի վրա, եթե կառավարությունն այս հարցը ժամանակին չբարձրացնի (Կանոնակարգ-օրենքի 51-րդ հոդվածի 4-րդ մաս): Շատ հազվադեպ օրենքը նախատեսում է քվեարկության հետաձգման հնարավորություն, օրինակ՝ օրինագծի առաջին ընթերցման ավարտին (Կանոնակարգ-օրենքի 64-րդ հոդվածի 2-րդ մաս) կամ երկրորդ ընթերցման ժամանակացույցի վերաբերյալ (Կանոնակարգ-օրենքի 67-րդ հոդվածի 5-րդ մաս): Այդուհանդերձ, շատ դեպքերում օրենքը չի նախատեսում որոշակի ժամկետային սահմանափակման երկարաձգում և ոչ էլ նախատեսում է ժամկետային սահմանափակումը չպահպանելու հետևանքներ:

46. Ժամկետային սահմանափակումները չպահպանելու իրավական հետևանքներն այսպիսով շատ դեպքերում հստակ չեն: Այդուհանդերձ, կարևոր է հնարավորության դեպքում հատկորոշել դրանք: Նմանապես, եթե պրակտիկայում, բայց ոչ՝ համապատասխան օրենքներում թույլատրելի են վերջնաժամկետների երկարաձգումները, ապա այդ օրենքները այդ մասով պետք է փոփոխության ենթարկել և հստակեցնել:

47. Եթե ժամկետային սահմանափակումները պահպանվում են նույնքան խստորեն, որքան դրանք սահմանված են օրենքով, հարց է առաջանում՝ արդյոք, օրինակ, մշտական հանձնաժողովները, որոնք, որպես կանոն, կարևոր դեր են խաղում լիազումար նիստերի քննարկումների արդյունքները ձևավորելու գործում, ունեն բավարար ժամանակ օրինագծի քննարկման համար: Ընդհանուր եզրերով, պրակտիկ վերլուծությունը պետք է կենտրոնանա այն հարցի վրա, թե արդյոք այդօրինակ ժամկետային սահմանափակումները բացասաբար են անդրադառնում օրենսդրական գործընթացի վրա: Հատկապես բարդ օրենսդրության պարագայում բովանդակային քննարկումն Ազգային ժողովում՝ հիմնված իր պատգամավորների լուրջ պատրաստության վրա, թվում է բավական դժվար այդօրինակ ժամկետային սահմանափակումների լույսի ներքո:

48. Այլ հարց, որին արժե անդրադառնալ այս կոնտեքստում, այն է, թե արդյոք կարճ ժամկետների մեծամասնությունը չեն կանխարգելու Ազգային ժողովին որոշելու անհետաձգելի և/կամ կարևոր օրենսդրական ծրագրերի առաջնահերթությունը: Եթե յուրաքանչյուր օրինագիծ ենթակա է միևնույն սեղմ գրաֆիկին, ապա Ազգային ժողովում աշխատանքային գործընթացը վերահսկելի կլինի օրենսդրական նախաձեռնությունների ներհուսի կողմից, այլ ոչ՝ հակառակը:

### ***ԵՐԿՐՈՐԴ ԸՆԹԵՐՅՈՒՄ***

49. Ազգային ժողովում օրենսդրության վերաբերյալ առանցքային քննարկումը տեղի է ունենում երկրորդ ընթերցման ժամանակ: Երկրորդ ընթերցմամբ է, որ ներկայացվում և քվեարկության են դրվում օրինագծերի վերաբերյալ առաջարկությունները և փոփոխությունները: Երկրորդ ընթերցումը հանդիսանում է լիազումար նիստում խորհրդարանական քննարկումների առանցքը:

50. Պետք է վերլուծել, թե ինչ չափով կարող են օրենքով քննարկումից դուրս մնալ օրինագծերի փոփոխությունների մասին առաջարկությունները և թե ինչ չափով են դրանք դուրս մնում պրակտիկայում: Լիազումար նիստերին տեղի է ունենում համապարփակ քննարկում խորհրդարանական նախաձեռնությունների վերաբերյալ, սակայն քննարկումը կառավարության առաջարկած օրինագծերի վերաբերյալ սահմանափակ է, քանի որ կառավարությունը կարող է որոշել ընդունել միայն այն փոփոխությունները, որոնց հետ համաձայն է: Մա կարող է լրջորեն սահմանափակել օրենսդրի իրավունքները, հատկապես այն պարագայում, երբ Ազգային ժողովում քննարկվող օրենքները, որպես



կանոն, ներկայացնում է կառավարությունը: Ընդհանուր առմամբ, նոր օրենքների բովանդակության վերաբերյալ քննարկումներ անցկացնելը խորհրդարանի գործառույթն է: Եթե, հակառակը, խորհրդարանը կարող է միայն ասել այդ կամ ոչ նոր օրենսդրությանը (ինչպես որ տեղի է ունենում ժողովրդական հանրաքվեի ժամանակ), ապա վերջինիս գործառույթները մեծապես սահմանափակվում են:

51. Հարց է նաև, թե արդյոք յուրաքանչյուր օրինագծի համար կա երկրորդ և երրորդ ընթերցումների անհրաժեշտություն, որը ենթադրում է օրինագծերի, կարծիքների և առաջարկությունների խորացված փոխանակություն և արդյոք արագացված ընթացակարգը բավարար չէր լինի գործող օրենսդրության աննշան փոփոխությունների համար: Մյուս կողմից, մեծ կարևորություն ունեցող բարդ օրենսդրությունը (օրինակ՝ քրեական դատավարության նոր օրենսգիրքը կամ կենսաթոշակային համակարգի նոր կարգավորումը) կարող է չդրվել բավարար խորհրդարանական քննարկման, եթե այդպիսի օրենսդրության վերաբերյալ բոլոր դիտողություններն ու առաջարկությունները պետք է ներկայացվեն և թվարկվեն երկրորդ ընթերցումից առաջ: Գուցե անհրաժեշտ լինի կազմակերպել “ազատ” կամ հայեցակարգային քննարկում նույնիսկ նախքան օրինագիծը Ազգային ժողովին ներկայացնելը: Սա կօգնի կանխելու անարդյունավետ օրենսդրության ընդունումը:

52. Իրավական ակտերի մասին օրենքում նկարագրված տեղեկությունների ցուցակը նոր օրենսդրության ստեղծման հարցում կարևոր քայլ է: Այն առաջարկությունների ցանկ է, որը կցված է խնդրո առարկա օրինագծին և լրացված է նաև առաջարկությունների վերաբերյալ նախագիծը մշակողի կարծիքով: Այն օգնում է կառուցել քննարկումը երկրորդ ընթերցման ժամանակ: Այդուհանդերձ, կարծիքների հիմնական փոխանակումը տեղի է ունենում օրենքի հեղինակի և գլխադասային հանձնաժողովի միջև: Հասկանալի չէ, թե ինչ պետք է անի Ազգային ժողովի պատգամավորը, եթե տեղեկությունների ցանկում ներառված օրինագծին վերաբերող առաջարկությունները հիմք են հանդիսանում օրինագծի հետագա փոփոխությունների համար, քանի որ այս պարագայում կարծես թե պատգամավորը հնարավորություն չունի վերանայելու այդ ցանկը և ավելացնելու առաջարկություններ օրինագծի փոփոխված տարբերակի վերաբերյալ: Քանի որ լիազումար նիստի քննարկումը սահմանափակված է տեղեկությունների ցանկում ներառված առաջարկություններով, այդ առաջարկությունները չեն կարող ներկայացվել, եթե օրինագծի հեղինակը չի ներառում դրանք իր տարբերակում:

53. Վերջապես հարց է առաջանում, թե արդյոք երկրորդ ընթերցման ժամանակ և ողջ գործընթացում գլխադասային հանձնաժողովի դերակատարումը ավելի արձագանքող չէ, իսկ, ավելի կոնկրետ, արդյոք խորհրդարանական հանձնաժողովներին չպետք է թույլատրել նախաձեռնել օրենսդրություն: Ողջ գործընթացը կշահի, եթե հանձնաժողովները կարողանան օրինագծի վերաբերյալ լրացուցիչ տեղեկություններ պահանջել կառավարությունից, թերևս նաև հանձնարարել նոր ԿԱԳ օրինագծի էական փոփոխության պարագայում կամ եթե կարողանան նախաձեռնել խորհրդակցություն

քաղաքացիական հասարակության հետ օրենսդրական գործընթացի ավելի ուշ փուլում ի հայտ եկած հարցի շուրջ: Եթե Ազգային ժողովը ցանկանում է մեծացնել իր դերակատարումը կառավարության համեմատ, ճիշտ կլինի եթե այն մեծացնի խորհրդարանական հանձնաժողովների դերակատարումը:

## ***ՀԱՆՐԱՔՎԵ***

54. Մինչ սույն Նախնական գնահատման համար ուսումնասիրված հայկական օրենսդրության հիմնական մասը որոշակի և միանշանակ է, հանրաքվեի գործընթացի առնչությամբ ծագում են մեծ թվով հարցեր և անորոշություն: Օրենքը կարող է դրվել հանրաքվեի Ազգային ժողովի կամ կառավարության առաջարկությամբ: Կառավարությունը կարող է հանրաքվեի դնել իր իսկ կողմից մշակված նախագիծը միայն Ազգային ժողովի հավանության պարագայում: Չկա համարժեք պահանջ, որ Ազգային ժողովի նախաձեռնած հանրաքվեի համար պահանջվում է կառավարության համաձայնությունը:

55. Ժամկետների տեսանկյունից հանրաքվեն հնարավոր է այն ժամանակ, երբ օրինագիծը հաստատվում է Ազգային ժողովի կողմից: Եթե Նախագահը վետո է դնում հանրաքվեի վրա, Ազգային ժողովը կարող է հաղթահարել այն ձայների որակյալ մեծամասնությամբ: Այդուհանդերձ, ընթացակարգը նման է օրինագծերի վերաբերյալ նախագահական վետոյի ընթացակարգին. Ազգային ժողովը կարող է որոշում ընդունել հանրաքվեի վերաբերյալ միայն օրենքի երրորդ ընթերցումից հետո, սակայն ոչ՝ այն օրենքի առնչությամբ, որը Նախագահի կողմից վերադարձվել է Ազգային ժողովին: Ազգային ժողովը կարող է պնդել, որ օրենքը դրվի հանրաքվեի իր պատգամավորների ձայների երկու երրորդով: Օրինագիծը համարվում է ընդունված հանրաքվեով, եթե այն ստացել է ձայների 50 տոկոսից ավելին, եթե հանրաքվեին մասնակցել է ընտրողների ցուցակներում գրանցված ընտրողների մեկ քառորդը: Հանրաքվեի արդյունքը կարող է բողոքարկվել Սահմանադրական դատարան:

56. Այս հարցերը կարող է և ակնհայտ են Հայաստանի պետական գործիչների և գիտնականների համար: Եթե ոչ, խորհուրդ է տրվում հնարավորինս հստակեցնել այս գործընթացին վերաբերող դրույթները: Ենթադրաբար, ժողովրդական հանրաքվեն, որպես կանոն, անց է կացվում թե՛ քաղաքական մթնոլորտում: Ընթացակարգի վերաբերյալ հակասությունները կարող են հանգեցնել սահմանադրական ճգնաժամի, հատկապես այն պատճառով, որ Սահմանադրական դատարանի իրավասությունը չի տարածվում այդպիսի կոնֆլիկտների վրա, քանի որ, համաձայն օրենքի՝ այն միայն իրավասու է որոշում կայացնել հանրաքվեի *արդյունքների* վերաբերյալ (Սահմանադրության 100-րդ հոդվածի 3-րդ մաս): Այսպիսով հանրաքվեի գործընթացին առնչվող հարցերը լրացուցիչ վերլուծության կարիք ունեն:

## ***ՄԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ՎԵՐԱՆԱՅՄԱՆ ԱՍՏԻՃԱՆԸ***

57. Կախված ժամանակակից պրակտիկայից՝ սահմանադրական վերանայման շրջանակը կարող է միանգամայն լայն լինել և կարող է ներառել հիմնական իրավական սկզբունքները, ինչպես նաև Սահմանադրությամբ երաշխավորված հիմնարար իրավունքները: Պակաս հստակ է, թե արդյոք մի օրենքի միջոցով մեկ այլ օրենքի խախտումը կարող է հանգեցնել առաջինի անվավերության: Այդպիսի կոնֆլիկտը կարող է հանգեցնել 2002թ. ապրիլի 3-ի “Իրավական ակտերի մասին” Հայաստանի Հանրապետության օրենքի առնչությամբ: Կարելի է վիճարկել, որ Սահմանադրության 1-ին հոդվածով երաշխավորված իրավունքի գերակայության սկզբունքը ենթադրում է այդպիսի վերանայում՝ հատկապես հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ օրինականության մի շարք կարևոր ասպեկտներ, ինչպիսիք են, օրինակ, նորմերի աստիճանակարգը կամ օրենսդիր լիազորությունների պատվիրակումը, տեղ են գտել “Իրավական ակտերի մասին” օրենքում: Այդուհանդերձ, օրենքի վերանայումը գործող ողջ օրենսդրության լույսի ներքո կարող է հանգեցնել անվավերությունների մի ողջ շարքի, հատկապես այն պարագայում, որ ավելի վաղ ընդունված օրենսդրությունը գերակայում է նոր օրենսդրության նկատմամբ, ինչպես որ ամրագրված է “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 24-րդ հոդվածի 3-րդ մասում:

58. Եթե իրականում “Իրավական ակտերի մասին” օրենքին հակասող բոլոր կարգավորումները նոր օրենքների դեպքում կարող են անվավեր դառնալ, նոր կենսունակ օրենսդրություն ստեղծելու ուղիները կդառնան խիստ սահմանափակ, ինչը կխոչընդոտի անհրաժեշտ կարգավորումների ընդունմանը: Օգտակար կլինի վերլուծել, թե արդյոք այս մտահոգությունն արդարացված է սահմանադրական դատարանի համապատասխան նախադեպերով: Այդուհանդերձ, եթե սահմանադրական դատարանը դրսևորում է իր սովորական զսպվածությունը, ապա պրակտիկ խնդիրներ այս առնչությամբ չեն առաջանա:

### ***ՆՈՐՄԵՐԻ ԱՍՏԻՃԱՆԱԿԱՐԳԸ***

59. Հայաստանի իրավական համակարգում ավելի վաղ ընդունված օրենքներն ունեն ավելի բարձր իրավաբանական ուժ ավելի ուշ ընդունված իրավական նորմերի համեմատ: Այս հայեցակարգն ստիպում է օրենսդրին ուսումնասիրել այլ օրենքների հետ հավանական համընկնումները օրենսդրության մշակման, քննարկման և ընդունման ժամանակ: Նմանապես և որպեսզի նոր օրենսդրությունն իրապես փոխի իրավական իրավիճակը, պետք է համապատասխանաբար փոփոխության ենթարկել նաև ավելի վաղ ընդունված օրենսդրությունը:

60. Այս համակարգն ունի այն ակնհայտ առավելությունը, որ ստիպում է օրենսդրին ավելի ճշտակատար լինել նոր օրենքներ ընդունելու հարցում: Այս առնչությամբ վերաբերելի դրույթները հստակորեն գերակայում են այլ իրավական համակարգերում առկա այնպիսի ձևակերպումների նկատմամբ, ինչպիսիք են, օրինակ, “սույն օրենքին չհամապատասխանող բոլոր գործող նորմերն անվավեր են:” Իրավական որոշակիություն

ապահովելու լավագույն եղանակը գործող օրենսդրության մեջ հետևողականորեն փոփոխություններ կատարելն է:

61. Այդուհանդերձ, հարց է առաջանում, թե արդյոք խնդիրները ծագում են այն ժամանակ, երբ օրենսդիրն անտեսում է գործող կանոնը: Արդյունքում նոր կանոնը, որը կարող է և կարևոր լինել, չի գործի, եթե այն հակասում է ավելի վաղ սահմանված կանոնին: Այս կանոնն ունի բացառություններ, ինչպիսիք են “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 24-րդ հոդվածի 9-րդ մասը, որի համաձայն՝ մասնավոր կանոնը գերակայում է ավելի ընդհանուր կանոնի նկատմամբ և 24-րդ հոդվածի 7-րդ մասը, որի համաձայն՝ առավել բարենպաստ դրույթը գերակայում է պակաս բարենպաստի նկատմամբ: Այդուհանդերձ, հիշյալ համակարգի առնչությամբ ծագող իրավական հարցերը բավական բարդ են: Հետագա վերլուծությունը պետք է նաև ի ցույց դնի, թե արդյոք նման պրոբլեմներ գոյություն ունեն նաև պրակտիկայում:

### **ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ՈՃ**

62. Սույն Նախնական գնահատման ընթացքում ուսումնասիրության է ենթարկվել միայն Հայաստանի գործող օրենսդրության մի մասը: Առաջին տպավորությամբ օրենսդրությունը բարձր չափորոշիչներ է սահմանում օրինագծերի մշակման հարցում: Իրավական տեքստերում օգտագործվող եզրերը համաձայնեցված են, հնարավորության դեպքում գործի է դրվել կուռ տրամաբանություն (օրինակ՝ “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 24-րդ և 8-րդ հոդվածներում նորմերի աստիճանակարգը նկարագրելիս): Ուսումնասիրված իրավական տեքստերը տեղեկություններ են պարունակում սույն Նախնական գնահատման խնդրո առարկա օրինաստեղծ գործունեության տարբեր կողմերի վերաբերյալ և հաշվի են առնվում բացառությունները (օրինակ՝ երկրորդ ընթերցման ընթացակարգը՝ ըստ Կանոնակարգ-օրենքի 67-րդ հոդվածի կամ հանրաքվեի մասին նորմերի):

63. Իրավական տեքստերը նմանապես շատ *juhit* են: Այդուհանդերձ, խիտ օրենսդրական տեքստերը ծանրաբեռնված են մանրամասներով (տես, օրինակ՝ Կանոնակարգ-օրենքի 21-րդ հոդվածի 8-րդ մասը) (շեղագիրն ավելացված է) “Աշխատակազմը մշտական հանձնաժողովներին ապահովում է Հանրապետության Նախագահի, Ազգային ժողովի, Կառավարության, սահմանադրական դատարանի ընդունած ակտերով և Հայաստանի Հանրապետության թերթերով (Թարգմանչի նշում. տեղ է գտել թարգմանչական սխալ, քանի որ օրենքն ասում է “Հայաստանի Հանրապետություն” օրաթերթով): Որոշ տեքստեր հավանաբար ավելորդ են, ինչպես, օրինակ, Կանոնակարգ-օրենքի 55-րդ հոդվածի 7-րդ մասը. “Եթե հարցի քննարկումն ընդմիջվել է, ապա ընդմիջման ժամկետը լրանալուց հետո քննարկումը վերսկսվում է այն փուլից, որից այն ընդմիջվել էր”, կամ Կանոնակարգ-օրենքի 67-րդ հոդվածի 2-րդ մասը. “Օրենքի նախագծում կատարված փոփոխությունները և լրացումները կատարվում են ընդունված նախագծի տեքստից տարբերվող տառատեսակով:” Այս տեսակի մանրամասները օրենքը դարձնում են

անընթեռնելի և բավական քարացած. օրինակ՝ տեխնոլոգիական փոփոխությունների դեպքում ինտերնետային հրապարակումների շատ մանրամասներ հարկ կլինի փոփոխության ենթարկել: Հնարավոր է նաև, որ պրակտիկայում գտնվեն նոր ուղիներ, ինչը կնշանակի, որ օրենքն այլևս չի կիրառվի իր բոլոր մանրամասներով:

64. Խիստ օրենսդրությունը նաև շատ տեղերում հակասական է: Սույն Նախնական գնահատումը նախապատրաստելիս երբեմն դժվար էր վերլուծել այն ոլորտները, որոնք կարգավորվում են մեկից ավելի օրենքներով կամ նույն օրենքի մեկից ավելի դրույթներով (ասվածի օրինակ է ծառայում այն, թե ինչ է կատարվում այն բանից հետո, ինչ ավարտվել է օրենքի առաջին ընթերցման ավարտին):

65. Պրակտիկ վերլուծության պետք է ենթարկել այն հարցը, թե արդյոք վերոնկարագրյալ պրոբլեմները լրջորեն են ազդում Հայաստանի իրավական համակարգի վրա կամ թե արդյոք պրակտիկայում օրենսդրության նման խտության հետ գործ ունենալը հեշտ է:

### ***ԵՆԹԱՕՐԵՆՍԴՈՒԹՅՈՒՆ***

66. Օրենքը հանրային և մասնավոր կյանքի մի շարք ոլորտներ վերապահում է օրենսդրական գործունեության համար, ինչն ամրապնդում է կարգավորման ժողովրդավարական լեգիտիմությունը: Այդուհանդերձ, սա կարող է նաև ծանրաբեռնել օրենսդրին: Պրակտիկ վերլուծության պետք է ենթարկել այն հարցը, թե արդյոք օրենսդրի լիազորությունները գործնականում պատվիրակված են, հատկապես՝ “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 9-րդ հոդվածի 4.1-րդ մասի լույսի ներքո, որը սահմանում է, որ ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց իրավունքների իրականացմանը վերաբերող բոլոր հարցերը կարգավորվում են միայն օրենքով: Եթե նման պատվիրակում տեղի չի ունենում (կամ տեղի է ունենում սահմանափակ չափով), օրենսդրի իրական ծանրաբեռնվածությունը հարկ կլինի ենթարկել լրացուցիչ ուսումնասիրության:

### **ԵԶՐԱՀԱՆԳՈՒՄՆԵՐ ԵՎ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ**

---

### ***ՀԱՅԱՍՏԱՆՅԱՆ ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՅԻ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ՀԱՏԿԱՆԻՇՆԵՐԸ***

67. Երբ վերլուծում ես հայաստանյան օրենսդրական գործընթացը հիմնվելով զուտ օրենսդրության և իրավական աղբյուրների վրա, ինչպես սույն Նախնական գնահատման պարագայում՝ ընդհանուր տպավորությունն այն է, որ Ազգային ժողովում սույն գործընթացն արագ է, սակայն, միևնույն ժամանակ, խիստ ֆորմալիզացված: Կան մի շարք կանոններ, որոնք պարտադրում են վերջնաժամկետներ: Կառավարությունը մասնակցում է Ազգային ժողովում տեղի ունեցող օրենսդրական գործընթացին՝ պատասխանելով պատգամավորների նախաձեռնություններին և որպես օրինագծերի

“հեղինակ”։ Հնարավոր է, որ օրենքների մեծամասնությունը բխի կառավարության նախաձեռնություններից։

68. Կարգավորման շատ ոլորտներ թողնված են օրենքների համար. սա հաստատվում է սույն վերլուծության համար օգտագործվող իրավական նորմերի հարաբերական խտությամբ։ Ազգային ժողովում աշխատանքային ծանրաբեռնվածությունը հավանաբար բավական մեծ է, ինչը բացատրում է խիստ ֆորմալիզացված գործընթացի անհրաժեշտությունը։

69. Հայաստանի իրավական աղբյուրներն իրավացիորեն հաստատում են օրինագծերի նախապատրաստական աշխատանքի կարևորությունը։ Կան մի շարք պահանջներ, որոնք նպատակ են հետապնդում բարձրացնելու օրենսդրության որակը։ Օրենքները նաև նախատեսում են որակի ստուգումներ կառավարության ներսում, ինչպես նաև Ազգային ժողովի և կառավարության միջև։ ԿԱԳ-ը և քննարկումները քաղաքացիական հասարակության հետ օրենքի պահանջ են։ Այս գործիքները, սակայն, կենտրոնացված չեն կարևորություն ներկայացնող կոնկրետ ոլորտների վրա, այլ վերաբերում են բոլոր օրենքներին և կարող են տուժել, ինչպես և ողջ օրենսդրական գործընթացը, խիստ ժամկետային սահմանափակումներից։

70. Մինչ հաշվի է առնվել հնարավոր տարբեր արդյունքների հավանականությունը օրինաստեղծ պրակտիկան գնահատելիս (ի տարբերություն միայն իրավական շրջանակի) և հավանական տարընթերցումները, որոնց պատճառը թարգմանչական սխալներն են, կարելի է խտացնել այս պատկերը և նախնական դիտողությունները, որոնք արվել էին նախկինում հինգ կարևոր առաջարկությունների առնչությամբ։

### ***ԺԱՄԿԵՏԱՅԻՆ ՄԱՀՄԱՆԱՓՍԿՈՒՄՆԵՐ***

71. Ազգային ժողովը պետք է քննության առնի օրենսդրական գործընթացի վերջնաժամկետներն առավել ճկուն դարձնելու հարցը։ Եթե Ազգային ժողովում յուրաքանչյուր օրինագիծ պետք է քննության առնվի միևնույն կարճ ժամկետներում և, ըստ այդմ, ունենա միևնույն կարևորությունը, Ազգային ժողովը կարող է դժվարությամբ որոշել անհետաձգելի և/կամ նշանակալի օրինագծերի առաջնահերթությունները։ Կանոնակարգը պետք է նախատեսի ժամկետները երկարաձգելու հնարավորություն և նախատեսի հետևանքներ ժամկետների չպահպանման համար։

### ***ԱՐԱԳԱՑՎԱԾ ԿԱՍ ԵՐԿԱՐԱԶԳՎԱԾ ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳ***

72. Ազգային ժողովը պետք է քննության առնի, թե արդյոք յուրաքանչյուր օրինագծի դեպքում է կիրառվում միևնույն օրենսդրական ընթացակարգը։ Եթե, իրոք, Հայաստանի օրենսդիրը շատ ակտիվ է, հարցական է, թե արդյոք երեք ընթերցումները և նախագծերի, դիտողությունների և կարծիքների ինտենսիվ փոխանակումն անհրաժեշտ է բոլոր դեպքերում։ Եթե որևէ օրինագիծ պակաս կարևոր է և բովանդակության տեսանկյունից

անվիճելի, կարելի է քննության առնել արագացված ընթացակարգը: Մյուս կողմից, լրացուցիչ խորհրդարանական գործիքների կիրառության անհրաժեշտությունը կարելի է քննարկել բարդ օրենսդրության առնչությամբ: Օրինագծի վերաբերյալ նախնական “ազատ” կամ հայեցակարգային քննարկումը կարող է օգնել պատգամավորներին կենտրոնանալ առանցքային հարցերի վրա և կանխարգելել խիստ ծավալուն օրինագծերի մշակումը, որը կտապավի Ազգային ժողովի քննարկման ժամանակ:

### ***ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԱԿԱՆ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎՆԵՐ***

73. Ազգային ժողովը կարող է քննության առնել այն հարցը, թե արդյոք խորհրդարանական հանձնաժողովներին պետք է վերապահել առավել ակտիվ դերակատարում օրենսդրության ձևավորման հարցում, հատկապես՝ արդյոք խորհրդարանական հանձնաժողովները կարող են նախաձեռնել օրենսդրություն և կառավարությունից պահանջել լրացուցիչ տեղեկություններ օրինագծի վերաբերյալ: Ներկայիս համակարգում հանձնաժողովները կատարում են հիմնականում արձագանքող (թեկուզև շատ կարևոր) դերակատարում: Եթե Ազգային ժողովը ցանկանում է ուժեղացնել իր դերակատարումը կառավարության համեմատ, այլ եվրոպական պետությունների փորձը ցույց է տալիս, որ դա լավագույնս կարելի է անել խորհրդարանական հանձնաժողովների դերակատարումն ուժեղացնելու միջոցով:

### ***ԿԵՆՏՐՈՆԱՑՈՒՄ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ԱԶԴԵՑՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ և ՔԱՂԱՔԱՑԻԱԿԱՆ ՀԱՍԱՐԱԿՈՒԹՅԱՆ ՀԵՏ ԽՈՐՀՐԴԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՎՐԱ***

74. Ազգային ժողովը և կառավարությունը կարող են քննության առնել մանրակրկիտ ԿԱԳ-ի և քաղաքացիական հասարակության քննարկումների հարցը միայն մեծ կարևորության օրինագծերի և դրանց առանձին հարցերի կարգավորման առնչությամբ: Այս գործիքների ներկայիս կիրառությունը շատ լայն է թվում: Դրանց առավել նպատակային կիրառությունը կարող է բարձրացնել ԿԱԳ-ի և քաղաքացիական հասարակության հետ քննարկումների արդյունավետությունը: Եթե նախատեսվում է նպատակային կիրառություն, օրենքը պետք է մատնանշի այն ընթացակարգը, որով ընտրվում են այն օրինագծերը և օրինագծերի առանձին հարցերը, որոնք պետք է ներկայացնել ԿԱԳ-ի կամ քաղաքացիական հասարակության հետ քննարկման:

### ***ՕՐԵՆԴՐՈՒԹՅԱՆ ՆՊԱՏԱԿԱՅՆՈՒԹՅՈՒՆԸ***

75. Ազգային ժողովը և կառավարությունը կարող են քննության առնել այն հարցը, թե արդյոք օրենքները (առաջնային օրենսդրությունը) իրապես պահվում են “առավել կարևոր, բնորոշ և կայուն հասարակական հարաբերությունների” համար (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 9-րդ հոդվածի 1-ին մաս), թե դրանց կիրառությունը չափից դուրս շատ է: Ներկայումս, իրավական դրույթները պահանջում են, որպեսզի թեմաների մի մեծ շարք կարգավորվի օրենքով (տես “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 9-րդ հոդվածի 4-րդ մաս) և նախատեսում են խիստ սահմանափակ հնարավորություններ

ենթաօրենսդրության պատվիրակման համար: Իհարկե, միանգամայն հասկանալի է, որ որոշ թեմաներ ենթաօրենսդրության վրա թողնելու միջոցները պետք է նախատեսեն իրավունքի գերակայության և սահմանադրական պահանջների պահպանում, հատկապես՝ հիմնական իրավունքներն ու ազատությունները սահմանափակելու պարագայում:

## **ՀԱՎԵԼՎԱԾ 1: ԱՅՆ ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳԵՐԻ ԵՎ ԳՈՐԾԻՔՆԵՐԻ ՆԿԱՐԱԳՐՈՒԹՅՈՒՆ, ՈՐՈՆՑ ՄԻԶՈՑՈՎ ՆԱԽԱՊԱՏՐԱՍՏՎՈՒՄ, ՄՇԱԿՎՈՒՄ, ԸՆԴՈՒՆՎՈՒՄ ԵՎ ՀՐԱՊԱՐԱԿՎՈՒՄ ԵՆ ՕՐԵՆՔՆԵՐԸ**

### **1. ՄԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ**

#### ***1.1 Նկարագիր***

1. Վերոհիշյալը նկարագրում է հիմնական քաղաքական ինստիտուտները և դրանց փոխազդեցությունը: Կոպիտ ասած՝ քաղաքական համակարգը բնութագրվում է որպես *նախագահական համակարգ* և ունի նմանություններ ֆրանսիական համակարգի հետ: Ազգային ժողովի և կառավարության միջև ծավալվող փոխազդեցությունների մեծ մասն ուղղորդվում և վերահսկվում է Նախագահի կողմից: Սահմանադրական դատարանը նմանություններ ունի ԱՄՆ-ի գերագույն դատարանին՝ կազմված լինելով ինը անդամներից և օժտված լինելով լիարժեք սահմանադրական վերանայման լիազարություններով (տես ստորև՝ 56-60-րդ պարբերությունները):

2. Քաղաքացիների ժողովրդավարական մասնակցության հիմքը հինգ տարի ժամկետով Նախագահ և Ազգային ժողով ընտրելու նրանց իրավունքն է, ինչպես որ նախատեսված է Սահմանադրության 50-րդ հոդվածի 1-ին և 60-րդ հոդվածի 2-րդ մասով: Ավելին՝ հանրաքվեն պարտադիր է սահմանադրական փոփոխությունների համար (Սահմանադրության 111-րդ հոդված) և հնարավոր է օրենքների համար Ազգային ժողովի կամ կառավարության առաջարկությամբ (Սահմանադրության 112-րդ հոդված):

#### ***1.2 Նախագահը***

3. Նախագահը նշանակում է վարչապետին և կառավարությանը: Սահմանադրության 55-րդ հոդվածի 4-րդ մասը նախատեսում է, որ Նախագահը “Ազգային ժողովում պատգամավորական տեղերի բաշխման և պատգամավորական խմբակցությունների հետ խորհրդակցությունների հիման վրա վարչապետ է նշանակում պատգամավորների մեծամասնության վստահությունը վայելող անձին, իսկ եթե դա հնարավոր չէ, ապա առավել թվով պատգամավորների վստահությունը վայելող անձին:” Նախագահը նշանակում է նախարարներին վարչապետի առաջադրմամբ:

4. Նախագահը կարող է լուծարել Ազգային ժողովը, եթե վերջինս երկու անգամ անընդմեջ երկու ամսվա ընթացքում չի հաստատում կառավարության ծրագիրը



(Սահմանադրության 55-րդ հոդվածի 3-րդ մաս` 74.1-րդ հոդվածի հետ միասին): Նա կարող է նաև լուծարել Ազգային ժողովը վերջինիս նախագահի կամ կառավարության առաջարկությամբ, եթե “Ազգային ժողովը հերթական նստաշրջանի երեք ամսվա ընթացքում որոշում չի կայացնում կառավարության որոշմամբ անհետաձգելի համարվող օրենքի նախագծի վերաբերյալ” կամ այլ անգործության պարագայում (Սահմանադրության 74.1-րդ հոդվածի 2ա մաս): Ազգային ժողովի լուծարումը չի թույլատրվում ռազմական դրության կամ արտակարգ դրության ժամանակ կամ երբ նախաձեռնվել է Նախագահի պաշտոնանկության գործընթաց (Սահմանադրության 63-րդ հոդվածի 3-րդ մաս):

### ***1.3 Ազգային ժողովը***

5. Ազգային ժողովը կազմված է 131 պատգամավորից և ընտրվում է հինգ տարով (Սահմանադրության 63-րդ հոդվածի 1-ին և 2-րդ մասեր): Ազգային ժողովի պատգամավորներն իրենց լիազորությունները կատարում են մշտական հիմունքներով (Սահմանադրության 65-րդ հոդված): Նրանք կարող են մեղադրվել հանցագործություն կատարելու մեջ կամ ձերբակալվել Ազգային ժողովի համաձայնությամբ, եթե չեն ձերբակալվել հանցագործություն կատարելու պահին (Սահմանադրության 66-րդ հոդվածի 3-րդ և 4-րդ մասեր):

6. Ազգային ժողովն ընդունում է օրենքներ և որոշումներ ձայների մեծամասնությամբ` պայմանով, որ քվեարկությանը մասնակցել են պատգամավորների կեսը (Սահմանադրության 71-րդ հոդված. որոշ բացառություններ նախատեսված են Սահմանադրության 111-րդ հոդվածով Սահմանադրության ընդունման և փոփոխման ընթացակարգերի համար): Ազգային ժողովի ընդունած օրենքները ենթակա են Նախագահի վետոյին, որը կարող է հաղթահարվել պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ (Սահմանադրության 72-րդ հոդվածի 1-ին մաս):

7. Ազգային ժողովը նաև վերահսկողություն է իրականացնում պետական բյուջեի կատարման, ինչպես նաև օտարերկրյա պետություններից և միջազգային կազմակերպություններից ստացված փոխառությունների և վարկերի օգտագործման նկատմամբ (Սահմանադրության 77-րդ հոդվածի 1-ին մաս, Վերահսկիչ պալատի` բյուջետային վերահսկողության անկախ մարմնի միջոցով անուղղակի վերահսկողության համար տես Սահմանադրության 83-րդ հոդվածի 4-րդ մասը): Այն կարող է հարցեր ներկայացնել կառավարությանը և անվստահություն հայտնել վերջինիս իր պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ (Սահմանադրության 80-րդ հոդված և 84-րդ հոդվածի 1-ին մաս):

### ***1.4 Կառավարությունը***

8. Կառավարությունը “մշակում և իրականացնում է Հայաստանի Հանրապետության ներքին քաղաքականությունը” (Սահմանադրության 85-րդ հոդվածի 1-ին մաս և 89-րդ հոդվածի 4-7-րդ մասեր): Այն ներկայացնում է իր “ծրագիրը” Ազգային ժողովի հաստատմանը (Սահմանադրության 89-րդ հոդվածի 1-ին մաս, տես նաև Սահմանադրության 74.1-րդ հոդվածը երկու անգամ անընդմեջ հավանություն չտալու հետևանքների համար<sup>7</sup>) և նշանակում է մարզպետներին (Սահմանադրության 88.1-րդ հոդվածի 1-ին մաս):

9. Կառավարության հիմնական գործառույթները սահմանված են Սահմանադրության 75-րդ հոդվածով: Կառավարությունը լիազորված է առաջարկելու օրենսդրություն: Այն կարող է “սահմանել իր ներկայացրած օրենքների նախագծերի քննարկման հաջորդականությունը և պահանջել, որ դրանք քվեարկության դրվեն միայն իր համար ընդունելի ուղղումներով”: Այն իր կողմից ներկայացված օրենքի նախագծի ընդունման առնչությամբ կարող է դնել իր վստահության հարցը: Եթե կառավարության կողմից իր վստահության հարցը դնելուց հետո՝ քսանչորս ժամվա ընթացքում, Ազգային ժողովի պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ երրորդը չի ներկայացնում կառավարությանն անվստահություն հայտնելու մասին որոշման նախագիծ, ապա կառավարության ներկայացրած օրենքի նախագիծը համարվում է ընդունված: Այս ընթացակարգը կարող է կիրառվել միայն երկու անգամ Ազգային ժողովի միևնույն նստաշրջանի ընթացքում:

10. Կառավարության գործունեությունը ղեկավարում է վարչապետը (տես Սահմանադրության 86-րդ և 87-րդ հոդվածները), որին նշանակում է Նախագահը Ազգային ժողովի օժանդակությամբ (Սահմանադրության 55-րդ հոդվածի 4-րդ մաս, տես վերևում, 3-րդ պարբերություն): Նախագահը նաև նշանակում է մյուս նախարարներին վարչապետի առաջադրմամբ (Սահմանադրության 55-րդ հոդվածի 4-րդ մասի 2-րդ ենթապարբերություն, տես Սահմանադրության 85-րդ հոդվածի 3-րդ մասը փոխվարչապետի նշանակման համար):

### ***1.5 Սահմանադրական դատարանը***

11. Սահմանադրական դատարանը մասնագիտացված դատարան է սահմանադրական վերանայման համար: Այն միանգամայն անկախ է (Սահմանադրության 94-րդ հոդվածի

---

<sup>7</sup> Սահմանադրության 74.1-րդ հոդվածն իրավունք է վերապահում Նախագահին լուծարելու Ազգային ժողովը, եթե վերջինս երկու ամսվա ընթացքում երկու անգամ անընդմեջ չի հաստատում կառավարության ծրագիրը: Ազգային ժողովը կարող է լուծարվել նաև Ազգային ժողովի նախագահի կամ վարչապետի առաջարկությամբ, եթե երեք ամսվա ընթացքում որոշում կայացնել կառավարության որոշմամբ անհետաձգելի ճանաչված օրինագծի առնչությամբ կամ եթե երեք ամսվա ընթացքում նիստեր չեն գումարվում կամ Ազգային ժողովը երեք ամսից ավելի քննարկման դրված հարցերի վերաբերյալ որոշում չի կայացնում:

1-ին մաս և 87-րդ հոդված): Դատարանի ինն անդամներն ընտրվում են Ազգային ժողովի (հինգ անդամներ) և Նախագահի (չորս անդամներ) կողմից: Նրանք անփոփոխելի են և պաշտոնավարում են մինչև 65 տարին լրանալը (Սահմանադրության 96-րդ հոդված):

12. Դատարանն “իրականացնում է սահմանադրական արդարադատություն” (Սահմանադրության 93-րդ հոդված, տես Սահմանադրության 100-րդ հոդվածը վերջինիս գործառույթների սպառիչ թվարկման համար) և որոշում է օրենքների սահմանադրականության հարցը (*տես* 56-60-րդ պարբերությունները):

## 2. ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑ. ՕՐԵՆՔՆԵՐ

### 2.1 Սահմանումներ

13. Օրենքների և այլ իրավական ակտերի սահմանումները, ինչպես նաև դրանց նյութական և ընթացակարգային պահանջներից շատերն արտացոլված են Հայաստանի Հանրապետության “Իրավական ակտերի մասին” օրենքում՝ ընդունված 2002թ. ապրիլի 3-ին (հետայսու՝ “Իրավական ակտերի մասին” օրենք): Այն սահմանում է “օրենքը” որպես իրավական ակտի տեսակ, որն ընդունվում է Ազգային ժողովի կողմից (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 4-րդ հոդվածի 1-ին մաս և 9-րդ հոդվածի 1-ին մաս՝ Սահմանադրության 62-րդ հոդվածի հետ միասին): Համաձայն “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 2-րդ հոդվածի 2-րդ մասի՝ օրենքը պետք է լինի նորմատիվ (ի տարբերություն անհատական և ներքին իրավական ակտերի), ինչը նշանակում է, որ այն պետք է պարունակի առնվազն մեկ իրավական նորմ: “Իրավական նորմ” եզրը սահմանվում է “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 2-րդ հոդվածի 4-րդ մասով՝ “օրենքով սահմանված դեպքերում և սույն օրենքով սահմանված կարգով Հայաստանի Հանրապետության ժողովրդի, Հայաստանի Հանրապետության պետական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ իրենց լիազորությունների շրջանակում ընդունած վարքագծի կանոնն է, որն ունի ժամանակավոր կամ մշտական բնույթ, նախատեսված է մեկանգամյա կամ բազմակի կիրառման համար և պարտադիր է անորոշ կամ որոշակի (բայց ոչ անհատական) անձանց համար”:

Օրենքները կարող են ընդունվել օրենսգրքերի տեսքով, ինչը “իրավունքի համասեռ հասարակական հարաբերությունները կարգավորող բոլոր կամ հիմնական նորմերը համակարգված և կանոնակարգված ձևով շարադրված օրենքն է” (տես “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 9-րդ հոդվածի 5-րդ մաս):

14. Օրենքը կարող է կարգավորել ցանկացած իրավական հարաբերություններ, սակայն, ըստ էության, “կարգավորում է առավել կարևոր, բնորոշ և կայուն հասարակական հարաբերությունները” (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 9-րդ հոդվածի 1-ին և 3-րդ մասեր): Որպես իրավունքի գերակայության սկզբունքի մասնավոր դրսևորում՝

նախատեսված Սահմանադրության 1-ին հոդվածով, սահմանադրական իրավունքները կարող են սահմանափակվել միայն օրենքով (որոշակի խիստ պայմաններով, տես Սահմանադրության 43-րդ հոդվածը<sup>8</sup>): Ավելի կոնկրետ՝ “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 9-րդ հոդվածի 4-րդ մասը թվարկում է այն ոլորտները, որոնք կարող են կարգավորվել միայն օրենքով՝ ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց իրավունքների և ազատությունների սահմանափակումները, այդ թվում՝ հարկերը, բիզնեսի կարգավորումը, պարտականություններն ու պատասխանատվությունը, ընտրություններն ու հանրաքվեները, պետական բյուջեի ծախսման կարգը, քաղաքական կուսակցությունները և վարչատարածքային միավորները: Լիազորությունների պատվիրակումը հնարավոր է՝ համաձայն “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 9 – րդ հոդվածի 4.1-րդ մասի (*տես infra* 60-րդ պարբերությունը):

15. “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 3-րդ հոդվածը նախատեսում է, որ օրենքը որպես իրավական ակտ պետք է բավարարի մի շարք ընդհանուր պահանջների, ինչպիսիք են ժողովրդի կամ իրավասու մարմնի կողմից ընդունումը, նորմերի աստիճանակարգը և օրենսդրական տեխնիկայի պահպանումը: Բոլոր օրենքները ենթակա են օրենքի մշակման սկզբունքներին և որակի միջոցառումներին (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 26-45-րդ հոդված): Օրենքը, ինչպես և որևէ պետական գործողություն, պետք է համապատասխանի սահմանադրության հիմնական սկզբունքներին, ինչպիսիք են իրավունքի գերակայությունը (Սահմանադրության 1-ին և 5-րդ հոդվածներ), հավասար պաշտպանվածությունը և հարգանքը մարդու արժանապատվության նկատմամբ (Սահմանադրության 14-րդ և 14.1-րդ հոդվածներ), դատական պաշտպանությունը (Սահմանադրության 18-րդ հոդված), և հարգանքը հիմնական իրավունքների և քաղաքացիական ազատությունների նկատմամբ, որոնք ամրագրված են Սահմանադրությամբ և միջազգային պայմանագրերով (Սահմանադրության 43-րդ հոդվածի 1-ին և 2-րդ մասեր): Օրենքը պետք է համապատասխանի նաև միջազգային իրավունքի համընդհանուր նորմերին և սկզբունքներին (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 21-րդ հոդվածի 2-րդ մաս):

16. Իրավական ակտերի աստիճանակարգում օրենքները երկրորդ տեղում են Սահմանադրությունից հետո: Մնացած բոլոր իրավական ակտերը պետք է համապատասխանեն օրենքներին (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 8-րդ

---

<sup>8</sup> Սահմանադրության 43-րդ հոդվածը նախատեսում է, որ որոշ հիմնական իրավունքներ և ազատությունները կարող են ժամանակավորապես սահմանափակվել միայն օրենքով “եթե դա անհրաժեշտ է ժողովրդավարական հասարակությունում պետական անվտանգության, հասարակական կարգի պահպանման, հանցագործությունների կանխման, հանրության առողջության և բարոյականության, այլոց սահմանադրական իրավունքների և ազատությունների, պատվի և բարի համբավի պաշտպանության համար”:

հողվածի 2-րդ մասի 2-րդ ենթապարբերություն): Օրենքների խմբում այն օրենքները, որոնք հանրաքվեով են ընդունվել (*տես infra* 47-53-րդ պարբերություններ) ավելի բարձր իրավաբանական ուժ ունեն, քան սովորական օրենքները (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 24-րդ հոդվածի 6-րդ մաս) և կարող են փոփոխության ենթարկվել միայն հանրաքվեով (Սահմանադրության 112-րդ հոդվածի 2-րդ մաս):

17. Այն դեպքերում, երբ հակասություն է առաջանում հավասար իրավաբանական ուժ ունեցող երկու օրենքների միջև, հին օրենքը գերակայում է նորի նկատմամբ (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 24-րդ հոդվածի 3-րդ մաս): Ավելի նոր ընդունված օրենքը, այդուհանդերձ, կարող է սահմանել բացառություն ընդհանուր կանոնից (*lex specialis*) (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 24-րդ հոդվածի 9-րդ մաս): Պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կիրառվելու դեպքում ավելի նոր օրենքը նույնպես գերակայում է հին նկատմամբ, եթե այն ավելի բարենպաստ է ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց համար (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 24-րդ հոդվածի 7-րդ մաս): Նոր օրենսդրության հետադարձ ուժը նմանապես թույլատրելի է անձի իրավական կարգավիճակը բարելավելու պարագայում (տես “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 78-րդ հոդվածը):

## ***2.2 Օրենսդրական նախաձեռնություն***

18. Օրենսդրական գործընթաց նախաձեռնելու իրավունքը պատկանում է Ազգային ժողովին և կառավարությանը (Սահմանադրության 75-րդ հոդվածի 1-ին մաս և Ազգային ժողովի կանոնակարգ-օրենքի 47-րդ հոդվածի 1-ին մաս 2002թ. փետրվարի 20 (հետայսու՝ “Կանոնակարգ”), *տես նաև Կանոնակարգի* 48-րդ հոդվածը): Իրավական աղբյուրները չեն հիշատակում խորհրդարանական հանձնաժողովները որպես օրենքի նախաձեռնող:

19 Կառավարության ներսում որոշումների կայացման գործընթացը նախքան օրինագիծ ներկայացնելը ենթակա է Հայաստանի Հանրապետության կառավարության կանոնակարգին (հետայսու՝ Կառավարության կանոնակարգ): Կառավարության որոշումներն ընդունվում են նախարարների պարզ մեծամասնության կողմից (Կառավարության կանոնակարգի 49-րդ հոդված) և անհրաժեշտության դեպքում քվեարկում է նաև վարչապետը:

20 Օրինագծերը (կամ օրինագծերի փաթեթը) ներկայացվում է Ազգային ժողովի նախագահին (Կանոնակարգի 50-րդ հոդվածի 1-ին մաս) նախաձեռնողի կողմից՝ անկախ այն հանգամանքից՝ դա կառավարությունն է, թե Ազգային ժողովի պատգամավորը: Կանոնակարգի 47-րդ հոդվածի 4-րդ և 5-րդ մասերը նախատեսում են, որ եթե օրինագիծը ներկայացնում է պատգամավորը, ապա դրան պետք է ուղեկցի “հիմնավորում” (ենթադրաբար բացատրագիր) իրավական ակտի ընդունման, այդ թվում՝ առաջարկվողի առնչությամբ այլ իրավական ակտեր ընդունելու

անհրաժեշտության, ինչպես նաև գործող օրենքներում առաջարկվող փոփոխությունների վերաբերյալ կամ ծանոթություն այն մասին, որ լրացուցիչ օրենքների կամ նորմատիվ իրավական ակտերի ընդունման անհրաժեշտություն չի առաջանում: Լրացուցիչ նյութերը և հեղինակների անունները ֆակուլտատիվ են (Կանոնակարգի 47-րդ հոդվածի 4-րդ մասի 2-րդ ենթապարբերության 1-ին ենթապարբերություն<sup>9</sup>):

21 Ի լրումն վերոհիշյալ նյութերի՝ կառավարությունը պետք է ներկայացնի կարգավորման ազդեցության գնահատում (Կանոնակարգի 47-րդ հոդվածի 4-րդ մասի 1 (3) ենթապարբերություն, *տես* 29-րդ պարբերություն), ինչպես նաև խնդրո առարկա օրինագծին վերաբերող դիտողությունների և առաջարկությունների ամփոփաթեթիկ, այդ դիտողությունների և առաջարկությունների ընդունման կամ չընդունման մասին տեղեկություններ՝ չընդունման պարագայում հիմնավորումներով: Ամփոփաթեթիկը ներառում է նաև այն ընդունված դիտողությունները և առաջարկությունները, որոնք արվել են քաղաքացիական հասարակության հետ քննարկումների ընթացքում (Կանոնակարգի 47-րդ հոդվածի 4-րդ մասի 1 (4) ենթապարբերություն): Այս կանոնները *lex specialis* են “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 28-րդ հոդվածի դրույթների նկատմամբ, որը մատնանշում է, թե որ փաստաթղթերը պետք է ապահովել նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերի հետ միասին: Կառավարությունը պետք է նաև տեղեկանք ներկայացնի պետական բյուջեի վրա նոր օրենսդրության հնարավոր ազդեցության վերաբերյալ (Կանոնակարգի 50-րդ հոդվածի 3գ մաս):

22. Հատուկ ընթացակարգ է գործում, եթե կառավարությունը օրենսդրության առնչությամբ դնում է իր վստահության հարցը: Օրենսդրական գործընթացը այնուհետև չեղյալ է արվում այնքանով, որքանով եթե Ազգային ժողովն անմիջապես անվստահություն հայտնելու մասին առաջարկություն չի ներկայացնում պատգամավորների ընդհանուր թվի մեկ երրորդից ոչ պակաս ձայներով, որն այնուհետև հավանության է արժանանում պատգամավորների ընդհանուր թվի կեսից ավելինի կողմից (Սահմանադրության 75-րդ հոդվածի 4-րդ մաս և 84-րդ հոդվածի 1-ին մաս), ապա կառավարության օրենքի նախագիծը համարվում է ընդունված: Ազգային ժողովում հետագա քննարկում տեղի չի ունենում, և օրենքն ուղղակիորեն ուղարկվում է Նախագահին՝ ստորագրության (տես *supra* 9-րդ պարբերություն): Հարց է առաջանում, թե ինչ դերակատարում ունի Ազգային ժողովը, երբ Նախագահն իրականացնում է վետոյի իր իրավունքը: Այս ընթացակարգը կարող է կիրառվել միայն երկու անգամ Ազգային ժողովի մեկ նստաշրջանի ընթացքում (Սահմանադրության 75-րդ հոդվածի 5-րդ մաս):

---

<sup>9</sup> Կանոնակարգի 47-րդ հոդվածի կառուցվածքը լիովին հստակ չէ թարգմանված տարբերակում: Կարող են կիրառվել այլ պարբերություններ կամ ենթապարբերություններ:

23 “Օրենսդրական նախաձեռնությունը” Ազգային ժողովում օրենսդրական գործընթացի սկիզբն է: Կանոնակարգի 47-րդ հոդվածի պահանջներից բխում է, որ Ազգային ժողովի պատգամավորները, ինչպես նաև կառավարությունը պետք է նախապատրաստական աշխատանք կատարեն օրինագիծ ներկայացնելուց առաջ: Նախաձեռնության համար պահանջվում է ձևակերպված առաջարկ: Հնարավոր չէ ունենալ իրավունք նախաձեռնելու օրենսդրական գործընթաց չձևակերպված առաջարկով կամ հայեցակարգով (տես “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 27-րդ հոդվածի 2-րդ մասը)՝ խնդրելով, որպեսզի կառավարությունը կամ խորհրդարանական հանձնաժողովները կամ աշխատակազմը նախապատրաստեն օրինագիծը (նման խնդրանք հնարավոր չէ ներկայացնել որոշման տեսքով, տես Կանոնակարգի 52-րդ հոդվածը):

### ***2.3 Օրինագծի մշակման և նախապատրաստման աշխատանք***

24 Օրենքների մշակման և նախապատրաստման աշխատանքները կարգավորվում են “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 26-45րդ հոդվածներով: Օրենքի 26-րդ հոդվածը սահմանում է, որ օրինագծերի մշակումը տեղի է ունենում կառավարության և Ազգային ժողովի ընդունած *նորմատիվ իրավական ակտերի մշակման* ծրագրերի շրջանակներում, ինչն արգելք չէ այդ ծրագրերում չընդգրկված օրենսդրության մշակման համար: Գոյություն ունեն կարճաժամկետ (1-2 տարվա) և երկարաժամկետ (3 և ավելի տարվա) ծրագրեր:

25 Չկան ընթացակարգային կանոններ, որոնք կսահմանեն, թե ինչպես պետք է Ազգային ժողովի պատգամավորն օրենք մշակի: Խնդրո առարկա գործընթացը կառավարությունում կարգավորվում է հիմնականում կառավարության կանոնակարգի 18-րդ և 19-րդ հոդվածներով: Օրինագծերը ներկայացվում են կառավարության քննարկմանը նախարարների կամ փոխնախարարների միջոցով (կառավարության կանոնակարգի 11-րդ հոդված)՝ ներառելով, ըստ էության, այն նյութերը, որոնք անհրաժեշտ են օրինագիծն Ազգային ժողովին ներկայացնելու համար (կառավարության կանոնակարգի 11-րդ և 18-րդ հոդվածներ): Կառավարությանը ներկայացվելուց առաջ օրինագիծը պետք է դիտողությունների և առաջարկությունների համար ներկայացվի շահագրգիռ նախարարներին և արդարադատության նախարարին (Կառավարության կանոնակարգի 18-րդ հոդված **Միայլ! Աղբյուրը գտնված չէ:**):

26 Բարդ օրենսդրության համար պահանջվում է հայեցակարգ (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 27-րդ հոդվածի 2-րդ մաս): “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 27-րդ հոդվածի 2-րդ մասը սահմանում է. “Հայեցակարգում տրվում են կարգավորման ենթակա հարաբերությունների բնութագիրը և ապագա իրավական ակտերի նպատակները, շարադրվում են հիմնական դրույթները, վերլուծվում են նախագծվող նորմերի կիրարկման ենթադրվող հետևանքները, կարող է ներկայացվել իրավական

ակտի նախնական կառուցվածը”: Հայեցակարգը ներքին փաստաթուղթը մշակողների համար է և ենթակա չէ քաղաքական մարմինների կամ փորձագետների հաստատմանը:

27 Օրինագծերը պետք է մշակել օրենսդրական տեխնիկայի կանոնների պահպանմամբ՝ համաձայն “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 36-45-րդ հոդվածների: Դրանք են, ի թիվս այլոց, “պարզ, հստակ և մատչելի” լեզուն (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 36-րդ հոդվածի 2-րդ մաս), գլուխների, հոդվածների և մասերի կառուցվածքը (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 37.1-րդ հոդվածի 2-րդ մաս), եզրափակիչ մասը, որը ներառում է այլ իրավական ակտերի փոփոխման, լրացման կամ գործողության դադարեցման ենթակա ակտերի ցանկը (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 37.3-րդ հոդվածի 3-րդ մաս, տես նաև 24-րդ հոդվածի 3-րդ մասը), իրավական ակտերի անվանումների պատշաճ հիշատակումը և անտեղի կրկնությունների բացառումը (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 39-րդ հոդված և 45-րդ հոդվածի 1-2-րդ պարբերություններ): Օրենքները չեն կարող սահմանել կանոններ, որոնք չեն կարող կյանքի կոչվել կամ որոնք չպահպանելու համար իրավական հետևանքներ չեն նախատեսվում (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 45-րդ հոդվածի 3-րդ մաս):

28 Իրավական ակտի նախագծի մշակումը կարող է հանձնարարվել երրորդ կողմի կամ մի քանի հիմնարկի մրցութային ընթացակարգի միջոցով (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 27-րդ հոդվածի 3-րդ և 4-րդ մասեր): Օրենսդիր մարմինը կարող է պատվիրակել այլընտրանքային իրավական ակտերի նախագծերի նախապատրաստումը դրսի իրավաբանական կամ ֆիզիկական անձանց՝ հայտարարելով լավագույն նախագծի մրցույթ: Այդօրինակ պատվիրակման ֆինանսավորման և պետական գնումների կարգը կարգավորվում է “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 30-րդ հոդվածով: Յուրաքանչյուր ոք կարող է ներկայացնել օրինագիծ և մասնակցել դրա քննարկմանը, եթե այն պատշաճ կարգով մտցվել է օրենսդրական գործընթաց կառավարության կամ Ազգային ժողովի պատգամավորի կողմից (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 27-րդ հոդվածի 5-րդ մաս):

29 Օրինագիծը ենթակա է որակի վերահսկողության մի քանի ընթացակարգերի: Կարգավորման ազդեցության գնահատումը (ԿԱԳ) նախատեսված է “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 27.1-րդ հոդվածով: Այն սահմանվում է որպես “նորմատիվ իրավական ակտի ընդունման արդյունքում հնարավոր փոփոխությունների վերլուծություն, իսկ Հայաստանի Հանրապետության պետական բյուջեի մասին օրենքի նախագծի դեպքում”: ԿԱԳ-ի զեկույցը պետք է ներկայացնի, թե ինչ մոդելի վրա է այն կազմվել, սպասվող հետևանքների գրաֆիկը և համեմատական վիճակագրական վերլուծություն:



30 ԿԱԳ-ն իրականացնում է “կառավարության կողմից սահմանված գործադիր իշխանության մարմինը”: ԿԱԳ-ը կենտրոնանում է “ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց համար առաջացող վարչարարության հետ կապված ծախսերի, բնապահպանական, սոցիալական, առողջապահական, տնտեսական, ներառյալ՝ փոքր ու միջին ձեռնարկատիրության, մրցակցության, հակակոռուպցիոն և բյուջետային բնագավառների վրա”: Օրինագիծը մշակող մարմինը կամ երրորդ կողմը կարող է վերլուծել նաև այլ բնագավառներ:

31 Կառավարության օրինագծերը ենթակա են ԿԱԳ-ի նախքան Ազգային ժողովին ներկայացնելը (Կանոնակարգի 47-րդ հոդվածի 4-րդ մասի 1 (3) ենթապարբերություն), իսկ պատգամավորների նախաձեռնած օրինագծերը՝ Ազգային ժողովում առաջին ընթերցումն անցնելուց հետո (ԿԱԳ կառավարության տարբերակի միջոցով, “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 27.1-րդ հոդվածի 1-ին մասի 2-րդ ենթապարբերություն): ԿԱԳ-ը պետք է կատարել տասնհինգ օրվա ընթացքում (կամ հնգօրյա ժամկետում, եթե օրենքի նախագիծն Ազգային ժողովի կողմից առաջին ընթերցմամբ ընդունվել է (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 27.1-րդ հոդվածի 3-րդ մաս)): Կարծես թե բոլոր օրինագծերն են ենթակա ԿԱԳ-ի՝ անկախ դրանց կարևորությունից:

32 Նաև որպես ԿԱԳ-ի գործընթացի մաս, համաձայն “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 27.1-րդ հոդվածի 4-րդ մասի, նախատեսվում են քննարկումներ քաղաքացիական հասարակության հետ: Այդօրինակ քննարկումները տեղի են ունենում ԿԱԳ-ի հետ միասին և դրանց նպատակը “նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի մասին ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց իրազեկումն է, ինչպես նաև նրանցից կարծիքների հավաքումն ու դրանց հիման վրա նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի անհրաժեշտ լրամշակման աշխատանքների իրականացումը”: Օրինագիծը և դրան առնչվող նյութերը հրապարակվում են ինտերնետում: Հնարավոր են շահառուների հետ հանդիպումներ, հարցումներ և այլն: Քննարկումների գործընթացը պետք է տևի առնվազն տասնհինգ օր:

33 “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 31-րդ և 32-րդ հոդվածներով նախատեսվում է պետական փորձագիտական եզրակացություն արդարադատության նախարարության կողմից: Իրավական գնահատումը նշանակում է համապատասխանության որոշում Սահմանադրության և այլ իրավական ակտերի հետ: Այն տեղի է ունենում Ազգային ժողովում առաջին ընթերցում անցնելուց հետո, եթե օրենքը ներկայացված է կառավարության կարծիքի կամ այն բանից հետո, երբ օրենքն ընդունվել է և ուղարկվել Նախագահին՝ ստորագրության: Վերանայում անցկացնելիս արդարադատության նախարարությունը “վայելում է անկախություն և ղեկավարվում միայն օրենքով”: Փորձագիտական իրավական կարծիքն ունի (կարևոր) խորհրդատվական գործառույթ: Միայն սահմանադրական դատարանը կարող է պաշտոնապես հակասահմանադրական և անվավեր ճանաչել օրենքները:

Լեզվական գնահատումները, ինչպես նաև գնահատման թեմատիկ ձևերը ֆակուլտատիվ են:

#### ***2.4 Առաջին ընթերցում***

34 Ազգային ժողովում պատշաճ կարգով նախաձեռնված օրինագիծը պետք է հասցեագրվի Ազգային ժողովի նախագահին, որը երկօրյա ժամկետում այն ուղարկում է Ազգային ժողովի հանձնաժողովներին, խորհրդարանական խմբակցություններին և պատգամավորական խմբերին, ինչպես նաև կառավարությանը, եթե, իհարկե, կառավարությունը չի օրենքի հեղինակը (Կանոնակարգի 51-րդ հոդվածի 1ա և 1գ մասեր): Նախագահն ուղարկում է օրինագիծը, եթե այն համապատասխանում է Կանոնակարգի 47-րդ հոդվածին, քանի որ օրինագիծը շրջանառության մեջ դնելու լիազորությունը վերապահված է խորհրդարանի նախագահությանը (Կանոնակարգի 18-րդ հոդվածի 1ա մաս և 50-րդ հոդվածի 1 մաս, տես նաև Կառավարության կանոնակարգի 28-րդ և 31-րդ հոդվածները համապատասխան կառավարության ընթացակարգի համար): Օրինագիծը կարող է ներկայացվել էլեկտրոնային եղանակով (Կանոնակարգի 50-րդ հոդվածի 1-ին մաս):

35 “Իրավական ակտերի նախագծերի նախնական քննարկման” գործառույթը վերապահված է հանձնաժողովներին Սահմանադրությամբ (Սահմանադրության 73-րդ հոդվածի 2-րդ մաս): Յուրաքանչյուր օրինագիծ հանձնարարվում է մեկ գլխադասային հանձնաժողովի: Մշտական հանձնաժողովների թիվը տասներկուսն է (Սահմանադրության 73-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Հանձնաժողովների քաղաքական կազմը “պետք է արտահայտի խմբակցությունների, պատգամավորական խմբերի և դրանց կազմում չընդգրկված պատգամավորների թվական հարաբերակցությունները” (Կանոնակարգի 25-րդ հոդվածի 2-րդ մաս): Հանձնաժողովներն ունեն մեկ քարտուղար և երեք փորձագետ (Կանոնակարգի 21-րդ հոդվածի 7-րդ մաս): Դրանց կանոնակարգերը սահմանվում են Կանոնակարգի 26-29-րդ հոդվածներով:

36 Ազգային ժողովի նախագահը նշանակում է գլխադասային հանձնաժողով (Կանոնակարգի 30-րդ հոդված և 51-րդ հոդվածի 1բ մաս), որն Ազգային ժողովում հանդես է գալիս հարակից զեկուցմամբ՝ ներկայացնելով քննարկվող օրինագծի վերաբերյալ հանձնաժողովի կարծիքը: Իր կարծիքն այն ներկայացնում է օրինագիծն ստանալուց հետո երեսուն օրվա ընթացքում, սակայն ոչ շուտ քան այն ստացել է կառավարության և Ազգային ժողովի աշխատակազմի կարծիքը (որը հնարավոր է որ ներառի նաև կարծիք բյուջեի անդրադաձների վերաբերյալ):

37 Ազգային ժողովի աշխատակազմն այս զեկույցները ներկայացնում է քանօրյա ժամկետում՝ ստանալով պատգամավորի օրինագիծը (Կանոնակարգի 51-րդ հոդվածի 1ա, 1բ և 3-րդ մասեր): Գլխադասային հանձնաժողովի զեկույցը պետք է մատչելի լինի

քառօրյա լիազումար նիստն սկսվելուց առնվազն երկու ժամ առաջ (Կանոնակարգի 51-րդ հոդվածի 7-րդ մաս):

38 Օրինագծի հեղինակը կարող է մասնակցել դրա քննարկմանը հանձնաժողովում (Կանոնակարգի 28-րդ հոդվածի 4-րդ մաս): Ազգային ժողովի պատգամավորները կարող են ներկայացնել առաջարկություններ և պետք է տեղեկացված լինեն նիստից առնվազն երեք օր առաջ (Կանոնակարգի 28-րդ հոդվածի 5-րդ մաս): Հանձնաժողովը կարող է նաև լուսմներ կազմակերպել (Կանոնակարգի 32-րդ հոդված):

39 Օրինագծերը պետք է քննարկման դրվեն լիազումար նիստում ոչ ուշ, քան գլխադասային հանձնաժողովի եզրակացությունն ստանալուց հետո 30 օրվա ընթացքում (Կանոնակարգի 54-րդ հոդվածի 1-ին մաս: Կան որոշակի բացառություններ սահմանադրության փոփոխությունների և հանրաքվեների դեպքում): Կառավարությունը կարող է օրինագիծը համարել անհետաձգելի: Այդ կարգի օրենքը պետք է քննարկման և քվեարկության դրվի հերթական նստաշրջանի բացումից հետո երկու ամսվա ընթացքում (Կանոնակարգի 51-րդ հոդվածի 6-րդ մաս): Կառավարությունը կարող է ընդհանուր առմամբ որոշել Ազգային ժողով իր կողմից ներկայացված օրինագծերի քննարկման հերթականությունը (Սահմանադրության 75-րդ հոդվածի 2-րդ մաս): Կառավարության՝ առաջնահերթության մասին որոշումները կարող են հաղթահարել Կանոնակարգի 54-րդ հոդվածի 1-ին մասի երեսօրյա կանոնը, քանի որ այդ ժամկետային սահմանափակումը գործում է միայն այն դեպքում, եթե այլ կարգ նախատեսված չէ օրենքով (Կանոնակարգի 54-րդ հոդվածի 1-ին մաս) կամ Սահմանադրությամբ: Առկա է նաև սահմանադրական կանոն, որն առաջնահերթությունը տալիս է այն օրենքներին, որոնք վերադարձվել են Նախագահի կողմից (Սահմանադրության 72-րդ հոդվածի 2-րդ մաս):

40 Առաջին ընթերցումը տեղի է ունենում նախնական քննարկման ձևաչափով և առանձին հոդվածներ քվեարկության չեն դրվում: Այս փուլում ըստ էության որոշում է կայացվում շարունակել օրենսդրական գործընթացը, թե՛ ոչ: Այն սկսվում է պատգամավոր “հեղինակի” (Կանոնակարգի 50-րդ հոդվածի 2-րդ մաս և 55-րդ հոդվածի 5-րդ մաս) կամ կառավարության ներկայացուցչի (Կանոնակարգի 50-րդ հոդվածի 3բ մաս)՝ “հիմնական զեկուցող” զեկույցով, որին հետևում է հարակից զեկուցողի՝ գլխադասային հանձնաժողովի ներկայացուցչի (Կանոնակարգի 55-րդ հոդվածի 5-րդ մաս) և հավանաբար այլ հանձնաժողովերի ներկայացուցիչների զեկույցները (Կանոնակարգի 55-րդ հոդվածի 5.1-րդ պարբերություն), կարծիքների փոխանակում, հարակից և հիմնական զեկուցողների եզրափակիչ ելույթները և քվեարկությունը (Կանոնակարգի 55-րդ հոդվածի 4-րդ մաս և 64-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Իր եզրափակիչ ելույթում հիմնական զեկուցողը (հեղինակը) կարող է փոփոխել օրինագիծը և առաջարկել այն ընդունել երկրորդ ընթերցմամբ կամ հետաձգել քվեարկությունը (Կանոնակարգի 64-րդ հոդվածի 2-րդ մաս): Այս վերջին դեպքում քվեարկությունը հետաձգվում է մինչև հաջորդ եռօրյայի վերջը՝ փոփոխություններ կատարելու օրինագծում կամ օրինագծերի փաթեթում: Եթե այս ժամկետի ավարտին

քվեարկությունը տեղի չի ունենում, օրենքը համարվում է ընդունված առանց քվեարկության: Օրենքը երկրորդ ընթերցմամբ անցկացնելու կամ քվեարկությունը հետաձգելու մասին առաջարկությունը պետք է ստանա քվեարկությանը մասնակցած պատգամավորների ձայների մեծամասնությունը (քվորումն առկա է, եթե մասնակցել են պատգամավորների կեսը) (Սահմանադրության 71-րդ հոդված և Կանոնակարգի 60-րդ հոդվածի 1-ին մաս):

## ***2.5 Երկրորդ ընթերցում***

41 Առաջին ընթերցումից հետո կառավարությունը և պատգամավորները 14-օրյա ժամկետում կարող են փոփոխություններ առաջարկել օրինագծում: Առաջարկությունները հասցեագրվում են Ազգային ժողովի աշխատակազմին, որը 24 ժամվա ընթացքում ուղարկում է առաջարկություններն օրինագծի հեղինակին և գլխադասային հանձնաժողովին (Կանոնակարգի 66-րդ հոդվածի 2-րդ մաս): Հեղինակը պետք է կազմի առաջարկությունների ցանկ և ավելացնի իր կարծիքը դրանց վերաբերյալ (ամփոփաթերթիկ): Այս ամփոփաթերթիկը պետք է ուղարկվի գլխադասային հանձնաժողով 30 օրվա ընթացքում (Կանոնակարգի 67-րդ հոդվածի 1-ին մաս), որը, իր հերթին, կարծիք է կազմում այդ առաջարկությունների վերաբերյալ: Հանձնաժողովի եզրակացությունը պետք է փոխանցվի Ազգային ժողովի նախագահին 14 օրվա ընթացքում՝ նշանակելու երկրորդ ընթերցումը (Կանոնակարգի 67-րդ հոդվածի 4-րդ մաս): Օրինագծի հեղինակի կամ գլխադասային հանձնաժողովի առաջարկությամբ Ազգային ժողովը կարող է փոփոխել այդ ժամանակացույցը (Կանոնակարգի 67-րդ հոդվածի 5-րդ մաս):

42 Երկրորդ ընթերցումն ըստ էության տեղի է ունենում առաջին ընթերցման կանոններով: Հարցեր կարող են բարձրացնել միայն այն հեղինակներն, ում առաջարկությունները ներառված են եղել ամփոփաթերթիկում (տես Կանոնակարգի 69-րդ հոդվածը): Առաջին, լիազումար նիստով քվեարկության է դրվում օրինագծի ողջ տեքստը (այն առաջարկություններով, որոնց հետ համաձայն է հեղինակը): Եթե այս քվեարկությունը դրական էլք չի ունենում, ապա քվեարկության են դրվում առաջարկություններն առանձին-առանձին (տես Կանոնակարգի 69-րդ հոդվածի 5-րդ և 6-րդ մասերը<sup>10</sup>):

43 Այդուհանդերձ, կա առնվազն մեկ լուրջ բացառություն. համաձայն Սահմանադրության 75-րդ հոդվածի 2-րդ մասի՝ կառավարությունը “կարող է պահանջել, որպեսզի /իր ներկայացրած օրինագիծը/ քվեարկության դրվի իր համար ընդունելի ուղղումներով”:

---

<sup>10</sup> Սույն դրույթի ձևակերպումը դժվար է հասկանալ, չնայած դժվարությունը կարող է պայմանավորված լինել թարգմանությամբ:

## **2.6 Երրորդ ընթերցում**

44 Երկրորդ ընթերցումից հետո օրինագիծը խմբագրվում է հեղինակի և գլխադասային հանձնաժողովի կողմից 30 օրվա ընթացքում: Բովանդակային փոփոխություններ չեն թույլատրվում (Կանոնակարգի 71-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Խմբագրված տեքստը, ինչպես նաև կատարված փոփոխությունների ամփոփաթերթիկը, ներկայացվում է Ազգային ժողովի նախագահին և դրվում երրորդ և վերջնական քվեարկության Ազգային ժողովում (Կանոնակարգի 72-րդ հոդված): Առանձին դրույթների վերաբերյալ քննարկում հնարավոր չէ: Այդուհանդերձ, օրենքի հեղինակը կարող է վերադարձնել օրենքը երկրորդ ընթերցման փուլ և նախապատրաստել նոր ամփոփաթերթիկ, եթե այն բավարար թվով ձայներ չի ստանում ընդունված համարվելու համար: Եթե ոչ, օրինագիծը մերժվում է և հանվում շրջանառությունից (Կանոնակարգի 72-րդ հոդվածի 4-րդ մաս):

## **2.7 Նախագահի վետոն**

45 Ընդունված օրենքը ներկայացվում է Նախագահին 10-օրյա ժամկետում (Կանոնակարգի 72-րդ հոդվածի 5-րդ մաս): Քսանմեկօրյա ժամկետում (Սահմանադրության 55-րդ հոդվածի 2-րդ մաս, Կանոնակարգի 72-րդ հոդվածի 5-րդ մաս) Նախագահն ստորագրում կամ առարկություններում կամ առաջարկություններով վերադարձնում է այն Ազգային ժողով:

46 Վերադարձված օրենքները քննարկվում են Ազգային ժողովի կողմից առաջնահերթ կարգով (Սահմանադրության 72-րդ հոդվածի 2-րդ մաս): Դրանք “ընդգրկվում են հերթական նստաշրջանի և առաջիկա չորսօրյա նիստերի օրակարգում և քննարկվում արտահերթ” (Կանոնակարգի 73-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Ազգային ժողովի պատգամավորները կարող են փոփոխություններ առաջարկել կապված նախագահի առաջարկությունների հետ (Կանոնակարգի 73-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Ընթացակարգը տեղի է ունենում օրինագծի առաջին ընթերցման կանոններով, բացառությամբ նրա, որ այստեղ որպես հիմնական զեկուցող է հանդես գալիս Նախագահի ներկայացուցիչը (Կանոնակարգի 73-րդ հոդվածի 3-րդ մաս): Միայն Նախագահի ներկայացուցիչը կարող է փոփոխություններ թույլ տալ նախագահի առաջարկած փոփոխություններում: Եթե օրենքի նախագահական տարբերակը չի ստանում անհրաժեշտ թվով ձայներ, Ազգային ժողովը կարող է ընդունել օրենքն իր նախնական տարբերակով (Կանոնակարգի 73-րդ հոդվածի 8-րդ մաս): Նախագահի վետոն այսպիսով ունի միայն *հետսաձգող ազդեցություն*: Ազգային ժողովը կարող է վերստին ընդունել օրենքը ձայների մեծամասնությամբ, եթե քվեարկությանը մասնակցել են պատգամավորների ընդհանուր թվի կեսից ավելին (Սահմանադրության 71-րդ և 72-րդ հոդվածներ): Սա է սովորական կիրառելի

քվեարկության կարգն Ազգային ժողովում (Կանոնակարգի 60-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Նախագահը պետք է ստորագրի վերստին ընդունված օրենքը հնգօրյա ժամկետում (Մահմանադրության 55-րդ հոդվածի 2-րդ մաս, Կանոնակարգի 73-րդ հոդվածի 8-րդ մաս):

31 | Page

## **2.8 Հանրաքվե**

47 Օրենքները կարող են դրվել համաժողովրդական հանրաքվեի: Օրենքները դրվում են հանրաքվեի Ազգային ժողովի կամ կառավարության առաջարկով (Մահմանադրության 112-րդ հոդվածի 1-ին մաս և Հանրաքվեի մասին օրենքի 8-րդ հոդվածի 1-ին մաս), սակայն ոչ՝ Նախագահի:

48 Կառավարությունը կարող է իր մշակած օրինագծի վերաբերյալ հանրաքվե առաջարկել միայն Ազգային ժողովի համաձայնությամբ: Հանրաքվեի մասին օրենքի 8-րդ հոդվածի 5-րդ մասն ասում է “Ազգային ժողովի համաձայնությամբ”, “Հանրապետության Նախագահը կառավարության առաջարկած օրենքի նախագիծն ստանալուց հետո՝ եռօրյա ժամկետում, նախագիծը ներկայացնում է Ազգային ժողով՝ հանրաքվեի դնելու համար՝ Ազգային ժողովի համաձայնությունն ստանալու համար”: Չկա համարժեք պահանջ, որ Ազգային ժողովի առաջարկած օրենքի նախագիծը հանրաքվեի դնելու համար պետք է ստանալ կառավարության համաձայնությունը:

49 Ժամկետների առումով հանրաքվեն հնարավոր է այն բանից հետո, ինչ Ազգային ժողովն օրենքի նախագծին “Ազգային ժողովի կանոնակարգ” Հայաստանի Հանրապետության օրենքով սահմանված կարգով” տալիս է իր համաձայնությունը (Հանրաքվեի մասին օրենքի 8-րդ հոդվածի 2-րդ մաս): Նախագահի վետոյի դեպքում Ազգային ժողովը կարող է “համաձայնություն” տալ օրենքին անգամ, եթե Նախագահը վետո է կիրառել: Այդուհանդերձ, “Հանրաքվեի մասին” օրենքի 8-րդ հոդվածի 3-6-րդ մասերի ընթացակարգը կարծես թե նույնն է, ինչ նախագահի սովորական վետոյի ընթացակարգը օրինագծերի առնչությամբ (*intra supra* 45-46-րդ մասեր), ինչը ցույց է տալիս, որ հանրաքվեի մասին Ազգային ժողովի որոշումը կարող է ընդունվել օրենքի երրորդ ընթերցումից հետո, սակայն ոչ՝ Նախագահի վերադարձրած օրենքի առնչությամբ:

50 Հանրաքվեի համար պահանջվում է պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությունը (Մահմանադրության 111-րդ հոդվածի 2-րդ մաս և 112-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Նախագահին հանրաքվեի դնելու համար ներկայացված օրենքը կարող է Նախագահի կողմից վերադարձվել նոր քննարկման քսանմեկօրյա ժամկետում (Հանրաքվեի մասին օրենքի 8-րդ հոդվածի 3-րդ մաս): Ազգային ժողովը կարող է վերստին առաջարկել օրենքի նախագիծը դնել հանրաքվեի

պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների երկու երրորդով (Հանրաքվեի մասին օրենքի 8-րդ հոդվածի 4-րդ մաս):

51 Նախագահը կարող է հանրաքվե նշանակել Ազգային ժողովի կողմից պահանջ ներկայացնելուց հետո 21-օրյա ժամկետում (Հանրաքվեի մասին օրենքի 8-րդ հոդվածի 7-րդ մաս): Այն տեղի է ունենում Նախագահի հրամանագրի հրապարակումից հետո ոչ շուտ քան 45 և ոչ ուշ քան 60 օր անց: Օրենքը պետք է հրապարակվի հանրաքվեի օրվանից առնվազն 30 օր առաջ (Հանրաքվեի մասին օրենքի 8-րդ հոդվածի 8-րդ և 9-րդ մասեր):

52 Հանրաքվեի գործընթացի համար հիմնականում պատասխանատու են հատուկ հանձնաժողովները (տես Հանրաքվեի մասին օրենքի 9-16-րդ հոդվածները): Քվեարկությանը նախորդող քաղաքական գործընթացը վերապահված է քաղաքացիներին, կուսակցություններին և հասարակական միություններին (Հանրաքվեի մասին օրենքի 20-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Նրանք կարող են դիտարկել նաև քվեարկության գործընթացը միջազգային կազմակերպությունների, օտարերկրյա պետությունների և ՀԿ-ների ներկայացուցիչների հետ միասին (Հանրաքվեի մասին օրենքի 22-րդ հոդված): Կառավարական մարմինների կողմից քարոզչությունն արգելված է (Հանրաքվեի մասին օրենքի 20-րդ հոդվածի 5-րդ մաս):

53 Օրինագիծը հանրաքվեով ընդունված է համարվում, եթե այն ստանում է ընտրողների ցուցակներում գրանցված ընտրողների ձայների մեկ քառորդի հիսուն տոկոսից ավելին (Սահմանադրության 113-րդ հոդված): Հանրաքվեի արդյունքը ենթակա է բողոքարկման սահմանադրական դատարանում (Սահմանադրության 100-րդ հոդվածի 3-րդ մաս):

## ***2.9 Հրապարակում***

54 Նոր օրենքը հրապարակում է Նախագահը (Սահմանադրության 55-րդ հոդվածի 2-րդ մաս, Կանոնակարգի 73-րդ հոդվածի 8-րդ մաս): Հրապարակումը պարտադիր է (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 48-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Նոր օրենքները հրապարակվում են *Պաշտոնական տեղեկատվում* (տես “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 62-րդ և 64-րդ հոդվածները մանրամասների համար):

55 Օրենքը ուժի մեջ է մտնում հենց օրենքում սահմանված ժամկետում (Իրավական ակտերի մասին օրենքի 48-րդ հոդվածի 2-րդ մաս) կամ եթե օրենքը նման ժամկետ չի նախատեսում, հրապարակումից 10 օր անց, եթե օրենքը վերաբերում է իրավաբանական և ֆիզիկական անձանց պարտականություններին և կարգավիճակին (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 46-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 3-րդ կետ):

## *2.10 Դատական վերանայում*

56 Ընդունված օրենքները ենթակա են դատական վերանայման: Սահմանադրական դատարանն է որոշում օրենքների համապատասխանությունը Սահմանադրությանը (Սահմանադրության 100-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Սահմանադրությունը նախատեսում է օրենքի վերացական վերանայում, ինչպես նաև կոնկրետ գործով կիրառված օրենքի վերանայում: Առաջին գործընթացը նախաձեռնում են պետական մարմինները, երկրորդը կարող են նախաձեռնել մասնավոր կողմերը (Հայաստանի Հանրապետության օրենքը “Սահմանադրական դատարանի մասին,” 1-ը հունիսի, 2006թ. (հետայսու՝ “Սահմանադրական դատարանի մասին” օրենք, տես հատկապես 68-69-րդ հոդվածները):

57 Սահմանադրության 100-րդ և 101-րդ հոդվածները նախատեսում են, որ օրենքների վերացական վերանայումը կարող են նախաձեռնել, ի թիվս այլոց, Նախագահը, Ազգային ժողովի պատգամավորների մեկ հինգերորդը, կառավարությունը, մարդու իրավունքների պաշտպանն այն օրենքների մասով, որոնք ենթադրաբար խախտում են մարդու իրավունքները: “Սահմանադրական դատարանի մասին” օրենքի 68-րդ հոդվածի 7-րդ մասն ուղենիշ է պարունակում այն մասին, թե ինչ մոտեցում պետք է ցույց տա սահմանադրական դատարանն այս գործերին՝ ընդունման ժամանակահատվածը, հիմնական իրավունքների պաշտպանության անհրաժեշտությունը, իշխանությունների տարանջատման սկզբունքը կամ Սահմանադրության անմիջական գործողությունը: “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 86-րդ հոդվածը, որը վերաբերում է իրավական ակտի մեկնաբանությանը, նույնպես վերաբերելի է: Սահմանադրական դատարանը կարող է անվավեր հայտարարել վիճարկվող օրենքը կամ օրենքի մասերը (տես “Սահմանադրական դատարանի մասին” օրենքի 68-րդ հոդվածի 8-րդ մասի 2-րդ կետ): Անվավեր դարձվելու դեպքում “Սահմանադրական դատարանի մասին” օրենքի 68-րդ հոդվածի 10-րդ մասը նախատեսում է, որ այդ օրենքի վրա հիմնված անհատական ակտերը մնում են ուժի մեջ: Այդուհանդերձ, քրեական և վարչական պատասխանատվություն նախատեսող իրավական ակտերը կարող են վերանայվել (“Սահմանադրական դատարանի մասին” օրենքի 68-րդ հոդվածի 13-րդ մաս): Սահմանադրության 102-րդ հոդվածի 2-րդ և 3-րդ մասերը սահմանում են, որ անվավերությունն ուժի մեջ է մտնում անմիջապես Սահմանադրական դատարանի որոշման ընդունումից հետո, սակայն նաև, որ սա կարող է հետաձգվել, եթե հանրության համար կարող են առաջանալ ծանր հետևանքներ (տես “Սահմանադրական դատարանի մասին” օրենքի 68-րդ հոդվածի 15-17-րդ մասեր):

58 Օրենքների սահմանադրականության վերանայումը կոնկրետ գործով կարող են նախաձեռնել ոչ միայն վերոհիշյալ պետական մարմինները (“Սահմանադրական



դատարանի մասին” օրենքի 68-րդ հոդվածի 1-ին մաս), այլն քաղաքացիները: Սահմանադրական դատարան կարող է դիմել “յուրաքանչյուր ոք՝ կոնկրետ գործով, երբ առկա է դատարանի վերջնական ակտը, սպառվել են դատական պաշտպանության բոլոր միջոցները և վիճարկվում է այդ ակտով իր նկատմամբ կիրառված օրենքի դրույթի սահմանադրանակությունը” (Սահմանադրության 101-րդ հոդվածի 6-րդ մաս): Այդ կարգի բողոքը պետք է ներկայացվի սահմանադրական դատարանին բոլոր այլ իրավական պաշտպանության միջոցներն սպառելուց հետո վեց ամսվա ընթացքում (Սահմանադրական դատարանի մասին օրենքի 69-րդ հոդվածի 5-րդ մաս): Ազգային ժողովը հանդես է գալիս որպես պատասխանող որպես մարմին, որն ընդունել է վիճարկվող իրավական ակտը (Սահմանադրական դատարանի մասին օրենքի 69-րդ հոդվածի 3-րդ մաս):

59 Ինչ վերաբերում է անհատական բողոքներին, ընթացակարգն սկսվում է դրանք վարույթ ընդունելով (Սահմանադրական դատարանի մասին օրենքի 69-րդ հոդվածի 6-10-րդ մասեր, տես նաև Սահմանադրական դատարանի մասին օրենքի 30-32-րդ հոդվածներ): Վարույթը սահմանադրական դատարանում կարգավորվում է “Սահմանադրական դատարանի մասին” օրենքի 35-67-րդ հոդվածներով: Կողմերի համար մատչելի են Սահմանադրական դատարանի՝ գործին վերաբերող նյութերը (Սահմանադրական դատարանի մասին օրենքի 47-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Գործի քննությունը հրապարակային է (“Սահմանադրական դատարանի մասին” օրենքի 22-րդ հոդված)՝ որոշ սահմանափակ բացառություններով (“Սահմանադրական դատարանի մասին” օրենքի 22-րդ հոդվածի 3-րդ մաս):

60 Սահմանադրական դատարանում քննությունը ենթադրում է վերանայում Սահմանադրությամբ երաշխավորված հիմնական իրավական սկզբունքների և հիմնական իրավունքների լույսի ներքո (տես Սահմանադրության 1-44-րդ հոդվածներ): Օրենքը, որը չի համապատասխանում այդ սահմանադրական իրավունքներին, ամբողջությամբ կամ մասնակիորեն չեղյալ է հայտարարվում: Այդուհանդերձ, պակաս հստակ է, թե արդյոք մի օրենքի կողմից մեկ այլ օրենքի խախտումը նույնպես հանգեցնում է անվավերության: Այսպիսի հակասություն կարող է առաջանալ “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի մի շարք կանոնների առնչությամբ: Կարելի է վիճել, որ իրավունքի գերակայությունը ենթադրում է այդօրինակ համեմատական իրավական վերանայում (Սահմանադրության 1-ին հոդված)՝ հատկապես հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ օրինականության մի շարք կարևոր ասպեկտներ, այդ թվում՝ նորմերի աստիճանակարգը կամ օրենսդիր լիազորությունների պատվիրակումը ներառված են “Իրավական ակտերի մասին” օրենքում (տես *supra* 14-րդ պարբերությունը): Այդուհանդերձ, օրենքը վերանայելու պարտականությունը մնացած օրենսդրության լույսի ներքո կարող է բացել մի շարք օրենքներ անվավեր ճանաչելու լայն հնարավորություն, հատկապես՝ հակասական օրենսդրության պարագայում կամ այն դեպքերում, երբ ավելի վաղ ընդունված

օրենքները գերակայում են նորերի հանդեպ (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 24-րդ հոդվածի 3-րդ մաս):

### **3. ՕՐԵՆՄԴՐԱԿԱՆ ԳՈՐԾՆԹԱՑ. ՍԱՀՄԱՆԱԴՐՈՒԹՅՈՒՆ, ԵՆԹԱՕՐԵՆՄԴՐՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՊԱՅՄԱՆԱԳՐԵՐ**

#### ***3.1 Սահմանադրություն***

61 Սահմանադրության փոփոխությունը պահանջում է հանրաքվե, որը կարող է նախաձեռնել Նախագահը կամ Ազգային ժողովը (Սահմանադրության 111-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Լրիվ նոր սահմանադրության կամ սահմանադրական փոփոխությունների ընդունման գործընթացները գործնականում նույնն են: Գործընթացը նման է օրենքների համար նախատեսվող հանրաքվեի գործընթացին (տես *supra* 47-53-րդ պարբերություններ):

62 Ինչպես և օրենքների գործընթացի պարագայում, Նախագահը կարող է վետո դնել և վերադարձնել սահմանադրական փոփոխությունների նախագիծն Ազգային ժողովին (Սահմանադրության 111-րդ հոդվածի 2-րդ և 3-րդ մասեր): Ազգային ժողովը կարող է հաղթահարել նրա վետոն պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների երկու երրորդով (Սահմանադրության 111-րդ հոդվածի 4-րդ մաս, տես նաև *supra* 45-46-րդ մասերը): Նախագահի առաջարկությունները պահանջում են Ազգային ժողովի պատգամավորների ձայների մեծամասնությունը նախքան դրանք կդրվեն հանրաքվեի (Սահմանադրության 111-րդ հոդվածի 5-րդ մաս):

63 Սահմանադրության 1-ին (իրավունքի գերակայություն), 2-րդ (ժողովրդավարություն) և 114-րդ (երաշխիքի մասին դրույթը) փոփոխման ենթակա չեն (Սահմանադրության 114-րդ հոդված և “Հանրաքվեի մասին” օրենքի 4-րդ հոդվածի 2ա մաս): “Հանրաքվեի մասին օրենքի” 4-րդ հոդվածի 2բ – 2գ մասերը տարածում են այս սահմանափակումը “Հանրապետության գործող Նախագահի և գործող Ազգային ժողովի, ինչպես նաև գործող պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների ժամկետի երկարաձգման կամ կրճատման հարցերի”, ինչպես նաև “մարդու և քաղաքացու իրավունքներին, ազատություններին ու պարտականություններին, դրանց իրականացումն ապահովող սահմանադրական երաշխիքների վերացմանը կամ սահմանափակմանը վերաբերող, ինչպես նաև Սահմանադրությամբ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների բացառիկ իրավասությանն ուղղակիորեն վերապահված հարցերի” վրա:

#### ***3.2 Ենթաօրենսդրություն***

64 Ազգային ժողովը, Նախագահը, կառավարությունը և այլ պետական մարմիններ կարող են նորմատիվ իրավական ակտեր ընդունել՝ ենթաօրենսդրական մակարդակ:

Այդօրինակ կարգավորման չպետք է ենթարկվեն այն հարցերը, որոնք թողնված են օրենքների կարգավորմանը (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 9-րդ հոդվածի 4-րդ մաս): Ենթաօրենսդրությունը պետք մնա “բացառապես օրենքով նախատեսվածի շրջանակներում” և չպետք է պարունակի ֆիզիկական անձանց իրավունքների լրացուցիչ սահմանափակումներ կամ լրացուցիչ պարտականություններ:

65 Օրենքներից զատ, Ազգային ժողովը կարող է ընդունել որոշումներ (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 4-րդ հոդվածի 1-ին մաս և 12-րդ հոդված): Ի տարբերություն սրա՝ Նախագահի կողմից ընդունված որոշումները կոչվում են հրամանագրեր Սահմանադրության 56-րդ հոդված և “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 13-րդ հոդվածի 4-րդ մաս, մինչդեռ կառավարության ընդունած կարգավորումները կոչվում են որոշումներ (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 14-րդ հոդվածի 4-րդ մաս): Իրավական ակտերի աստիճանակարգում հրամանագրերը չեն կարող հակասել Ազգային ժողովի ընդունած օրենքներին և որոշումներին, մինչդեռ կառավարության ընդունած որոշումները չեն կարող հակասել հանրաքվեով ընդունված օրենքներին, այլ օրենքների, Ազգային ժողովի որոշումներին և Նախագահի հրամանագրերին (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 12-14-րդ հոդվածներ): Սա հանգեցնում է հետևյալ ներքևից վերև աստիճանակարգին. Սահմանադրություն, հանրաքվեով ընդունված օրենքներ, /Թարգմանչի նկատառում՝ բաց է թողնված “Ազգային ժողովի ընդունած օրենք”-ը/:

### ***3.3 Միջազգային պայմանագրեր***

66 Նախագահը պատասխանատու է միջազգային հարաբերությունների համար (Սահմանադրության 55-րդ հոդվածի 7-րդ մաս): Նա Ազգային ժողովի վավերացմանն է ներկայացնում միջազգային պայմանագրերը (Սահմանադրության 81-րդ հոդվածի 2-րդ մաս): Ազգային ժողովի վավերացմանն են ենթակա այն պայմանագրերը, որոնք “ունեն քաղաքական կամ ռազմական բնույթ կամ նախատեսում են պետական սահմանի փոփոխություն,” “վերաբերում են մարդու իրավունքներին, ազատություններին և պարտականություններին,” “ֆինանսական պարտավորություններ են նախատեսում Հայաստանի Հանրապետության համար” կամ որոնց կիրառումը հանգեցնում է օրենսդրական գործունեության (Սահմանադրության 81-րդ հոդվածի 2ա-2դ մասեր): Այլ պայմանագրերը կարող են կնքվել անմիջականորեն Նախագահի կողմից (Սահմանադրության 55-րդ հոդվածի 7-րդ մաս):

67 Միջազգային պայմանագրերը և միջազգային իրավունքի համընդհանուր նորմերն ուղղակիորեն գործող իրավունքի աղբյուր են Հայաստանում (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 21-րդ հոդվածի 2-րդ մաս): Օրենքների աստիճանակարգում միջազգային պայմանագրերն ունեն այն նույն իրավաբանական ուժն, ինչ այն իրավական ակտերը, որոնք ընդունված են խնդրո առարկա պայմանագիրը

ստորագրած կամ վավերացրած մարմինների կողմից (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 21-րդ հոդվածի 4-րդ մասի 1-ին կետ): Միննույն մարմնի ընդունած ներպետական և միջազգային կանոնների միջև հակասության դեպքում գերակայում է միջազգային իրավունքը (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 21-րդ հոդվածի 4-րդ մասի 2-րդ և 3-րդ կետեր):

## **ՀԱՎԵԼՎԱԾ 2. ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-Ի՝ ՕՐԵՆՍՊՐԱԿԱՆ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԻՆ ԱՋԱԿՑԵԼՈՒ ՀԻՄՔԵՐԸ**

Անցումային պետություններում<sup>11</sup> օրենսդրության որակի և արդյունավետության բարելավմանն ուղղված ջանքերը եղել են հատուկեհտ և հատվածական՝ հասկացությունների տարբեր ընկալումներով և այդ հասկացություններին առնչվող գործունեության բազմազան տեսակներով: Շատ քիչ բան է արվել այս ջանքերին օժանդակող մեթոդների ուղղությամբ, մինչդեռ հսկայական ռեսուրսներ ուղղվել են օրենսդրական գործընթացում ներգրավված ինստիտուտների ձևավորման և հզորացման գործին: Մի շարք պետություններում օրինաստեղծ գործելակարգերի ուսումնասիրության և քննության ենթակա առավել էական հարցերի մատնանշման ամենահամապարփակ փորձը կարգավորումների մշակման կամ վերանայման գործընթացում իրականացվել է SIGMA ծրագրով<sup>12</sup>, որը Եվրամիության և Տնտեսական համագործակցության և քննության ենթակա առավել կազմակերպության համատեղ նախաձեռնությունն էր<sup>13</sup>: Ստեղծված լինելով 1992թ. և կենտրոնացած լինելով ԵՄ-ի թեկնածու պետությունների վրա՝<sup>14</sup> այս ծրագրով օժանդակություն են ստացել որոշում կայացնողներ և պետական կառավարիչներ, որոնք փորձել են արդիականացնել “պետական կառավարման համակարգը”: Այս շրջանակներում 1996թ. մեկնարկել է մի ծրագիր, որը նպատակաուղղված է եղել օգնելու պետություններին բարելավելու օրենքի մշակման մեթոդոլոգիան և տեխնիկան<sup>15</sup>: Օրենսդրության որակը և արդյունավետությունը բարելավելու ջանքերին պակաս չափով օժանդակել է նաև Եվրոպայի խորհրդի օրենսդրական ծրագիրը<sup>16</sup>:

---

<sup>11</sup> “Անցումային պետություն” եզրը ընդհանուր առմամբ վերաբերում է քաղաքական և/կամ տնտեսական համապարփակ գործընթաց անցնող պետություններին:

<sup>12</sup> SIGMA ՝ Օժանդակություն ղեկավարման և կառավարման գործին Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում:

<sup>13</sup> Այս ծրագրի մանրամասների համար տես՝ [https://www.oecd.org/pages/0,2966,en\\_33638100\\_33638151\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](https://www.oecd.org/pages/0,2966,en_33638100_33638151_1_1_1_1_1_00.html) (վերջին մուտքը եղել է 15-ը մարտի, 2006թ.)

<sup>14</sup> Տասը պետություններ, որոնց հետ աշխատել է SIGMA-ն օրենքների մշակման և կարգավորման կառավարման թեմաներով 1996թ. ի վեր, այժմ ԵՄ-ի անդամ են: 2001թ. ի վեր ծրագիրն օժանդակել է Արևմտյան Բալկանների պետություններին իրենց պետական ինստիտուտների և համակարգերի կառուցման հարցում Կայունացման և ստացման գործընթացի շրջանակներում՝ ԵՄ-ի հավանությամբ:

<sup>15</sup> SIGMA փաստաթուղթ թիվ 18, Օրենքների մշակումն ու կարգավորման կառավարումը Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում (1997)՝ ՏՀԶԿ:

<sup>16</sup> Այս ծրագրի մանրամասների համար տես՝ [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_cooperation/Law\\_making/](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Law_making/) (վերջին մուտքը եղել է 15-ը մարտի, 2006թ.)

Երկար ժամանակ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի օժանդակությունը կենտրոնացած էր օրենսդրության առանձին նախագծերի վերաբերյալ առանձնահատուկ իրավական խորհրդատվության տրամադրման վրա, երբ դրանց մշակումն ու քննարկումը դեռևս ընթացքի մեջ էր: Այդ անելիս ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը շարունակաբար նկատում էր, որ տեքստերում առկա սխալներից շատերի պատճառն այն եղանակն էր, որով կառավարվում կամ կարգավորվում էր օրենսդրական գործընթացը: Այդ իսկ պատճառով օրենսդիր մարմիններին արվել են կոնկրետ առաջարկություններ, որոնք վերաբերել են ընթացակարգային հարցերին, այդ թվում՝ գործընթացն առավել թափանցիկ կամ մասնակցային դարձնելու կամ օրենսդրության կիրարկումը վերահսկելու վերաբերյալ, որոնց հաջողությունը, կախված իրավիճակից, տարբեր է եղել: Փորձը ցույց է տալիս, որ ամենաարդյունավետ օրենքներն այնպիսի օրենսդրական գործընթացի արդյունք են, որոնք ամբողջությամբ կառավարելի են, գործում են համապարփակ, միատեսակ և համաձայնեցված կանոնների հիման վրա և թույլ են տալիս քննարկումներ այն կողմերի հետ, որոնց վրա ազդելու է այդ օրենսդրությունը կամ որոնք պատասխանատու են այդ օրենքները կիրարկելու համար: Ակնհայտ է, որ անհրաժեշտ է ավելի հեռուն նայել, քան առանձին օրենքները և հարցազրույցներ անցկացնել գործընթացում ներգրավված կողմերի հետ՝ ստանալու կոնկրետ պետության ողջ օրենսդրական գործընթացի վերաբերյալ ամբողջական պատկեր, այդ թվում՝ ներգրավված ինստիտուտների կառուցվածքի և փոխազդեցությունների մասին: Այս գործում հատուկ ուշադրություն պետք է դարձնել “օրենսդրական թափանցիկություն” հասկացության վրա, որին հատուկ հղում է կատարվում ԵԱՀԿ-ի երկու առանցքային փաստաթղթերում<sup>17</sup> և հաշվի առնել այն առաջարկությունները կամ հատուկ հետաքրքրության դրասևորումները, որոնք տեղ էին գտել 2002, 2003 և 2004թթ. ԵԱՀԿ-ի Մարդկային չափման կիրարկման հանդիպումներում, ինչպես նաև Ժողովրդավարական կառավարմանը նվիրված 2004թ. Մարդկային չափման սեմինարին: Այդ առաջարկությունների առնչությամբ անհրաժեշտ է հիշել հետևյալը.

ա. Պետք է ապահովել օրենքների և օրենսդրական փաստաթղթերի, այդ թվում՝ առաջնային օրենքների և ենթաօրենսդրական ակտերի, դատական ակտերի, օրինագծերի և օրենսդրական օրակարգերի մատչելիությունը:

---

<sup>17</sup> Արդարության այն տարրերը, որոնք էական են մարդու ներակա արժանապատվության և հավասար և անօտարելի իրավունքների լիարժեք դրսևորման համար անհրաժեշտ է... հանրային ընթացակարգի արդյունքում ընդունված օրենսդրություն և կարգավորումներ, որոնք հրապարակվում են, ինչը և դրանց գրծողության նախապայմանն է: Այդ տեքստերը պետք է մատչելի լինեն յուրաքանչյուրին: (ԵԱՀԿ-ի Մարդկային չափման խորհրդաժողովի Կոպենհագենի հանդիպման փաստաթղթի 5.8 պարբերություն, 1990թ.): “Օրենսդրությունը ձևակերպվում և ընդունվում է բաց գործընթացի արդյունքում՝ արտահայտելով ժողովրդի կամքը անմիջականորեն կամ նրանց կողմից ընտրված ներկայացուցիչների միջոցով” (ԵԱՀԿ-ի Մարդկային չափման խորհրդաժողովի Մոսկվայի հանդիպման փաստաթղթի 18.1-րդ պարբերություն, 1991թ.):

բ. Օրենսդրական գործընթացները պետք է լինեն հրապարակային:

գ. Կառավարման բոլոր մակարդակներում, այդ թվում՝ տեղական ինքնակառավարման, պետք է հզորացնել օրենսդրական գործընթացի թափանցիկությունը:

դ. Հանրային քննարկումները պետք է դառնան օրենսդրական գործընթացի անբաժանելի մասը: Ինչպես օրենսդիր, այնպես էլ գործադիր ճյուղերը պետք է խրախուսեն հանրային քննարկումները:

ե. Խորհրդարանի գործունեությունը, այդ թվում՝ հանձնաժողովների նիստերը պետք է բաց լինեն հանրության առջև:

զ. Արձանագրությունները և սղագրությունները պետք է լիարժեքորեն մատչելի լինեն հանրությանը: Այս նպատակի համար կարելի է օգտագործել ընթերցասրահները և ինտերնետը:

է. ԺՀՄԻԳ-ի աջակցությունն օրենսդրական գործունեությանը պետք է ավելի մեծ ուշադրության արժանացնի այն մոտեցումները և գործոնները, որոնք ազդում են այն եղանակների վրա, որոնց միջոցով նախապատրաստվում և մշակվում են օրենքները և պետք է ավելի մեծ շեշտադրում կատարեն բացի ընտրություններից նաև այլ քաղաքական գործընթացներում քաղաքացիների մասնակցությունը խթանելու վրա:

ը. Պետք է ընդարձակել ԵԱՀԿ-ի աշխատանքն օրենսդիր մարմինների հետ: Պետք է մշակել ժողովրդավարական խորհրդարաններին վերաբերող կառուցվածքների, ընթացակարգերի և գործելակարգերի վերաբերյալ չափորոշիչների ցանկ:

թ. Մասնակից պետությունների խորհրդարաններում ժողովրդավարական գործելակարգեր խթանելու նպատակով ԵԱՀԿ-ն պետք է աջակցի կանոնակարգերի և իրավական շրջանակների մշակմանը:

ժ. ԺՀՄԻԳ-ը պետք է աջակցություն տրամադրի մասնակից պետություններին օրենքների մշակման գործում ապակենտրոնացված պետական կառույցի շրջանակներում կենտրոնանալով տեղական մակարդակում կատարման ենթական հարցերի մանրամասների վրա:

Օրինաստեղծ համակարգի համապարփակ գնահատման նպատակն է հավաքել, համադրել և վերլուծել տեղեկությունները բավարար օբյեկտիվությամբ և մանրակրկիտ՝ ներկայացնելու արժանահավատ առաջարկություններ ոլորտի բարեփոխումների վերաբերյալ: Գնահատումների մասին տեղեկությունները հավաքվում են կիսով չափ ձևակերպված ոլորտային հարցազրույցների միջոցով

նախորոշված գրուցակիցների հետ, ինչպես նաև հավաքելով համապատասխան ներպետական օրենսդրությունն ու կարգավորումները: Ոլորտային հարցազրույցներին նախորդում է հարցաթերթիկների տարածումը նախատեսված գրուցակիցներին՝ ապահովելու այցելության նպատակի և շրջանակի նկարագիր և տրամադրելու ժամանակ նախապատրաստվելու համար: Հարցազրույցների նպատակն է հավաքել տեղեկություններ առկա ընթացակարգերի և գործելակարգերի, ինչպես նաև այս և հարակից ոլորտներում միջազգային օժանդակության ջանքերի վերաբերյալ:

Ոլորտային հարցազրույցների միջոցով հավաքված տեղեկությունները և ներպետական օրենքների և կարգավորումների ամբողջությունն այնուհետև վերլուծության է ենթարկվում համընդհանուր միջազգային չափորոշիչների լույսի ներքո: Կան երկու տիպի չափորոշիչներ, որոնք վերաբերում են ներկայիս գնահատմանը՝ “համակարգային չափորոշիչներ,” չափորոշիչներ, որոնք ակնկալվում են օրինաստեղծ համակարգերից և “չափորոշիչներ կարգավորող փաստաթղթերի համար,” այն է՝ չափորոշիչներ, որոնք ակնկալվում են առանձին օրենսդրական փաստաթղթերից: Առաջինները ներառում են՝

- Համաձայնեցվածություն, հետևողականություն և հավասարակշռություն մրցակցող քաղաքականությունների միջև,
- Կարգավորման պահանջների կայունություն և կանխատեսելիություն,
- Կառավարման և վերահսկողության դյուրինություն և քաղաքական ղեկավարության արագ արձագանքում,
- Թափանցիկություն և հրապարակայնություն քաղաքական մակարդակում և հանրության առջև,
- Հետևողականություն, արդարություն և կիրարկման պատշաճ գործընթաց,
- Ադապտացում փոփոխվող հանգամանքներին:

Վերջինը ներառում է՝

- օգտատիրոջ չափորոշիչներ, օրինակ՝ հստակություն, պարզություն և մատչելիություն քաղաքացիների համար,
- մշակման չափորոշիչներ, օրինակ՝ ճկունություն և համապատասխանություն այլ կանոններին և միջազգային չափորոշիչներին,



- իրավական չափորոշիչներ, օրինակ՝ կառուցվածք, կանոնավորություն, մշակման և տերմինաբանություն հստակություն և հստակ իրավական հիմքեր գործողության համար,
- արդյունավետության չափորոշիչներ, օրինակ՝ վերաբերելիություն հստակ սահմանված խնդիրներին և իրական պայմաններին,
- տնտեսական և վերլուծական չափորոշիչներ, օրինակ՝ առավելություն-ծախս, և ծախս-արդյունավետություն, բիզնեսի, մրցունակության և առևտրի վրա ազդեցության գնահատում,
- իրականացման չափորոշիչներ, օրինակ՝ գործնական կիրառելիություն, իրագործելիություն, կիրարկելիություն, հանրության կողմից ընդունելիություն և անհրաժեշտ ռեսուրսների հասանելիություն: