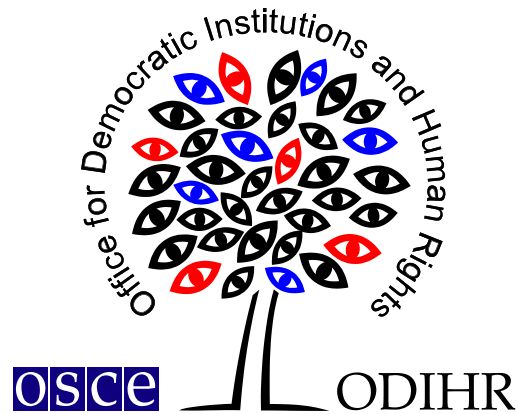


Վարչավա, 2014 թ. հոկտեմբեր

Հրապարակումների 'Legis Paper' շարք,
թիվ 247/2014 [YA]

www.legislationline.org



ԵԱՀԿ

ԺՀՄԻԳ

Ոչ պաշտոնական թարգմանություն

ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑԻ ԳՆԱՀԱՏՈՒՄԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

Գնահատման սույն փաստաթուղթը պատրաստել է ԵԱՀԿ-ի Ժողովրդավարական հաստատությունների և մարդու իրավունքների գրասենյակը՝ Երևանում ԵԱՀԿ-ի գրասենյակի օժանդակությամբ: Գնահատման փաստաթուղթը գործընկերային վերանայման են ենթարկել Շվեյցարիայի Ցյուրիխի համալսարանի իրավաբանական ֆակուլտետի պրոֆեսոր Ֆելիքս Ուլմանը, Միացյալ Թագավորության Դանդիի համալսարանի պրոֆեսոր Ալան Փեյջը և Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերակցության (անգլ.՝ GIZ) կողմից Հայաստանի մայրաքաղաք Երևանում իրականացվող՝ Խորհրդատվությունը դատաիրավական բարեփոխումներին Հարավային Կովկասում՝ ծրագրի մասնագետ օրդ. Անի Չիլինգարյանը:

ԵԱՀԿ-ի Ժողովրդավարական հաստատությունների և մարդու իրավունքների գրասենյակ

Հասցե. Սլիսկա Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw՝

Հեռ. +48 22 520 06 00 Ֆաքս. +48 22 520 0605

Բովանդակություն

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ.....	4
ՆԱԽԱՊԱՏՄՈՒԹՅՈՒՆԸ.....	4
ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՇՐՋԱՆԱԿԸ.....	5
ՎԵՐԼՈՒԾՎԱԾ ՆՅՈՒԹԸ.....	6
ՀԱՄԱՌՈՏ ԱԿՆԱՐԿ	8
ԹԵՄԱՏԻԿ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆԸ.....	21
Ներածություն	21
Հայաստանի օրենսդրական գործընթացի հիմնական առանձնահատկությունները	22
Քաղաքականության մշակումը	24
Խորհրդակցությունները	26
Օրենսդրության փոխարեն հնարավոր այլընտրանքները	30
Ժամանակային ճնշման ազդեցությունն օրենսդիր մարմնի վրա	31
Վավերականացման ընթացակարգերը	32
Կարգավորիչ ազդեցության գնահատումը	35
Չեղարկված կամ երկարաձգված ընթացակարգը.....	37
Օրենքների հրատապ նախագծերը.....	37
Մշակվող օրենսդրական նախագծերի որակը.....	38
Ազգային ժողովի դերը.....	39
Խորհրդարանական հանձնաժողովները.....	44
Չափազանց մանրակրկիտ օրենսդրությունը	44
Օրենսդրության հասանելիությունը.....	45
ՀԱՎԵԼՎԱԾ 1. ՕՐԵՆՍԴՐՈՒԹՅԱՆ ՆԱԽԱՊԱՏՐԱՍՏՄԱՆ, ՄՇԱԿՄԱՆ, ԸՆԴՈՒՆՄԱՆ ԵՎ ՀՐԱՊԱՐԱԿՄԱՆ ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳԵՐԻ ԵՎ ԳՈՐԾԻՔՆԵՐԻ ՆԿԱՐԱԳՐՈՒԹՅՈՒՆԸ	46
ՀԱՎԵԼՎԱԾ 2. ԶՐՈՒՑԱԿԻՑՆԵՐԻ ՑԱՆԿԸ	70

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 3. ՕՐԵՆՍԴԻՐԱԿԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑԻՆ ՎԵՐԱԲԵՐՈՂ ՀԱՐՑԱՇԱՐԵՐԸ72

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 4. ՕՐԵՆՍԴԻՐՈՒԹՅԱՆ ՄՇԱԿՄԱՆ ՈԼՈՐՏԻ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԻՆ
ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-Ի ԿՈՂՄԻՑ ՑՈՒՑԱԲԵՐՎՈՂ ԱԶԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԱՇԽԱՏԱՆՔՆԵՐԻ
ՀԻՄՔԵՐԸ.....83

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

ՆԱԽԱՊԱՏՄՈՒԹՅՈՒՆԸ

1. Հայաստանի Հանրապետության արդարադատության նախարարությունը 2013 թվականի դեկտեմբերի 24-ի նամակով խնդրել էր ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ին՝ իրականացնել Հայաստանի օրենսդրական գործընթացի ամբողջական գնահատում (հետայսու՝ *‘Գնահատում’*), որը կանդրադառնար թե՛ օրինաստեղծ գործընթացը կարգավորող օրենսդրական դաշտին, թե՛ այս բնագավառում առկա համապատասխան գործելակերպին: ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը Երևանում ԵԱՀԿ-ի գրասենյակի դիմումի հիման վրա նախկինում արդեն իսկ իրականացրել էր Հայաստանի օրենսդրական գործընթացի նախնական գնահատում, որն անդրադարձել էր բացառապես օրենսդրական դաշտին: Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրական գործընթացի նախնական գնահատումը (հետայսու՝ *‘Նախնական գնահատման զեկույց’*) պաշտոնապես հրապարակվել է 2013 թվականի նոյեմբերին անցկացված միջոցառման ընթացքում, որին մասնակցում էին հիմնական շահակիցները՝ խորհրդարանից, կառավարությունից և քաղաքացիական հասարակությունից:
2. Արձագանքելով 2013 թվականի դեկտեմբերի 24-ի նամակին, ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը և արդարադատության նախարարը 2014 թվականի փետրվարի 19-ի դրությամբ ստորագրեցին փոխըմբռնման հուշագիր (ՓՀ), որում ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը հանձն առավ իրականացնել օրինաստեղծ գործընթացի ամբողջական գնահատում, որը կներառեր բարեփոխումների վերաբերյալ առաջարկություններ: Բացի դրանից, ՓՀ-ում նշված էր, որ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ն արդարադատության նախարարության օժանդակությամբ կկազմակերպի մինչև չորս թեմատիկ սեմինար-քննարկումներ՝ նվիրված օրինաստեղծ գործընթացի տարբեր առանձնահատկություններին, նպատակ ունենալով Գնահատման մեջ արդեն իսկ ներկայացված առաջարկություններից զատ մշակել նոր՝ լրացուցիչ առաջարկություններ: Ի վերջո, ՓՀ-ում նշված էր, որ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ն աջակցելու է Հայաստանում Կարգավորիչ դաշտի բարեփոխումների ճանապարհային քարտեզի մշակմանը, որը կներառի կոնկրետ միջոցառումներ՝ որպես հիմք ընդունելով Գնահատման և սեմինար-քննարկումների արդյունքում ներկայացված առաջարկությունները:

3. Սույն Գնահատմամբ ուսումնասիրվում է, թե արդյոք Հայաստանի ներկայիս օրինաստեղծ ընթացակարգը համապատասխանում է ժողովրդավարական օրինաստեղծ գործընթացի վերաբերյալ գոյություն ունեցող հիմնական չափանիշներին և ԵԱՀԿ-ի շրջանակում ստանձնված հանձնառություններին: Սույն Գնահատումն իրականացվում է ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կողմից՝ Երևանում ԵԱՀԿ-ի գրասենյակի հետ համատեղ կազմակերպվող աշխատանքների շրջանակում, որոնց նպատակն է աջակցել օրինաստեղծ գործընթացի զարգացմանը և կատարելագործմանը: Առաջին քայլը ԺՀՄԻԳ-ի փորձագետների թիմի այցն էր Երևան 2014 թվականի 24-ից 28-ն ընկած ժամանակահատվածում՝ օրինաստեղծ գործընթացի պրակտիկայի վերաբերյալ կառավարության և Ազգային ժողովի բարձրաստիճան պաշտոնյաների, ինչպես նաև՝ համապատասխան այլ գրուցակիցների հետ հարցազրույցներ անցկացնելու նպատակով (հարցազրույցների և գրուցակիցների վերաբերյալ լրացուցիչ տեղեկությունների համար տե՛ս սույն Գնահատման 2-րդ հավելվածը):

ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՇՐՋԱՆԱԿԸ

4. Սույն Գնահատմամբ փորձ է արվում հիմնվել Նախնական գնահատման զեկույցի մեջ զետեղված՝ սկզբնական վերլուծության վրա: Նպատակն է հավաքագրված տեղեկությունների համադրման և վերլուծման ճանապարհով ճշգրտորեն նկարագրել Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրական գործընթացը, ապա՝ նկարագրության հիման վրա ներկայացնել արժանահավատ առաջարկություններ այնպիսի օրենսդրական բարեփոխումների վերաբերյալ, որոնցով հնարավոր կլինի բարելավել օրինաստեղծ գործընթացի արդյունավետությունը, օգտակարությունը և թափանցիկությունը:
5. Սույն Գնահատման համար անհրաժեշտ տեղեկությունները հավաքվել են նախապես ընտրված գրուցակիցների հետ տեղերում անցկացված հարցազրույցների,¹ ինչպես նաև ներպետական վերաբերելի օրենսդրության և այլ իրավական ակտերի վերլուծության միջոցով: Տեղերում անցկացված հարցազրույցներին նախորդել են հարցաշարերը,² որոնք ուղարկվել էին գրուցակիցներին՝ այցի նպատակի և շրջանակի մասին նրանց առավել լիարժեք կերպով տեղեկացնելու և նախապատրաստվելու համար ժամանակ տրամադրելու նպատակով: Հարցազրույցների նպատակն էր տեղեկություններ հավաքել ազգային գործող ընթացակարգերի և առկա

¹ Զրուցակիցների ամբողջական ցանկի համար տե՛ս սույն Գնահատման 2-րդ հավելվածը:

² Հարցաշարերը ներառված են սույն Գնահատման 3-րդ հավելվածում:

գործելակերպի, ինչպես նաև՝ համապատասխան ոլորտներում ցուցաբերվող միջազգային աջակցության վերաբերյալ: Այնուհետ, այսկերպ հավաքագրված տեղեկությունները վերլուծվել են օրինաստեղծ գործունեության բնագավառում համընդհանուր ճանաչում գտած ժողովրդավարական չափանիշների լույսի ներքո:

6. Սույն Գնահատման մեջ նկարագրվում են Հայաստանում օրենսդրական գործընթացի սահմանադրաիրավական կարգավորումները և գործընթացի կազմակերպման առանձնահատկությունները,³ ինչպես նաև՝ բարեփոխման լուրջ կարիք ունեցող որոշ ուղղությունները: Դիտարկվել են ոչ թե Հայաստանի բոլոր օրենքները և ենթաօրենսդրական ակտերը, այլ՝ սույն Գնահատման իմաստով էական համարված որոշ օրենքներ:
7. Գնահատումը հիմնված է անգլերեն ոչ պաշտոնական թարգմանությունների վրա, ուստի՝ հնարավոր են թարգմանությամբ պայմանավորված սխալներ: Հնարավոր են նաև կարևորագույն օրենքներում 2014 թվականի փետրվարից հետո կատարված փոփոխությունները, որոնք Գնահատման ժամանակ դեռևս արտացոլված չէին օրենքների անգլերեն թարգմանված տարբերակներում:
8. ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը հարկ է համարում ընդգծել, որ սույն Գնահատումը որևէ կերպ չի սահմանափակում համապատասխան օրենսդրության և օրենսդրական գործընթացի վերաբերյալ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կողմից ապագայում որևէ նկարագրություն կամ վերլուծություն կատարելու կամ գրավոր կամ բանավոր առաջարկություն կամ մեկնաբանություն ներկայացնելու հնարավորությունը:

ՎԵՐԼՈՒԾՎԱԾ ՆՅՈՒԹԸ

9. Սույն Գնահատումը հիմնված է իրավական հետևյալ տեքստերի անգլերեն ոչ պաշտոնական թարգմանությունների վրա.
 - Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, 5-ը հուլիսի, 1995 թ. (հետայսու՝ Սահմանադրություն),
 - Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի կանոնակարգ՝ օրենքը, որն ընդունվել է 2002 թվականի փետրվարի 20-ին (հետայսու՝ Կանոնակարգ օրենք),

³ Համակարգի մանրակրկիտ նկարագրությունը ներառված է սույն Գնահատման 1-ին հավելվածում:

- 'Իրավական ակտերի մասին' Հայաստանի Հանրապետության 2002 թվականի ապրիլի 3-ի օրենքը (հետայսու՝ 'Իրավական ակտերի մասին օրենք'),
- 'Տեղեկատվության ազատության մասին' Հայաստանի Հանրապետության 2003 թվականի սեպտեմբերի 23-ի օրենքը,
- 'Կուսակցությունների մասին' Հայաստանի Հանրապետության 2002 թվականի հունիսի 3-ի օրենքը,
- 'Հեռուստատեսության և ռադիոյի մասին' Հայաստանի Հանրապետության 2000 թվականի հոկտեմբերի 9-ի օրենքը,
- 'Հեղինակային իրավունքի և հարակից իրավունքների մասին' Հայաստանի Հանրապետության 2006 թվականի հունիսի 15-ի օրենքը,
- Հայաստանի Հանրապետության Նախագահի հրամանագիրը՝ 'Հայաստանի Հանրապետության կառավարության և նրան ենթակա պետական կառավարման այլ մարմինների գործունեության կազմակերպման կարգը' սահմանելու մասին (հետայսու՝ 'Կառավարության գործունեության կարգ'),
- 'Իրավական ակտերի նախագծերի մշակման մեթոդական ցուցումները' հաստատելու մասին Կառավարության 2012 թվականի ապրիլի 13-ի արձանագրային որոշումը (հետայսու՝ 'Իրավական ակտերի նախագծման ցուցումներ'):

10. Բացի դրանից, հաշվի են առնվել հետևյալ օրենքները.

- 'Հանրաքվեի մասին' Հայաստանի Հանրապետության 2001 թվականի սեպտեմբերի 12-ի օրենքը (հետայսու՝ 'Հանրաքվեի մասին օրենք'),
- 'Սահմանադրական դատարանի մասին' Հայաստանի Հանրապետության 2006 թվականի հունիսի 1-ի օրենքը (հետայսու՝ 'Սահմանադրական դատարանի մասին օրենք'),
- Հայաստանի Հանրապետության 2007 թվականի փետրվարի 21-ի դատական օրենսգիրքը:

ՀԱՄԱՌՈՏ ԱԿՆԱՐԿ

11. Սույն Գնահատման մեջ վերլուծված են Հայաստանի Հանրապետության այն պաշտոնական ընթացակարգերը և փաստացի պրակտիկան, որոնք առնչվում են օրենսդրության նախապատրաստմանը, նախագծերի մշակմանը, ընդունմանը, հրապարակմանը և տարածմանը: Քննարկված են երկրի օրենսդրական նախագծման/օրինաստեղծ գործընթացի կարևորագույն առանձնահատկությունները: Ներկայացվում են առկա մտահոգությունները և ռիսկերը: Շարադրված են մի շարք նպատակներ, որոնք պետք է իրագործվեն, որպեսզի օրինաստեղծ համակարգն արդյունավետորեն գործի, և դրա արդյունքում ստացվի բարձրակարգ օրենսդրական 'արտադրանք': Վերլուծության հիման վրա Գնահատման մեջ ներկայացված է օրինաստեղծ բարեփոխումների վերաբերյալ առաջարկվող ռազմավարությունը, որը ցանկության դեպքում կարող են հաշվի առնել հայաստանյան իշխանությունները, ինչպես նաև՝ անհրաժեշտության դեպքում ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի կողմից բարեփոխումներին աջակցություն ցուցաբերելու հնարավորությունը: Գնահատման ընդհանուր նպատակն է երկրում որոշումներ կայացնողների համար տեղի պայմանների հաշվառմամբ նախաձեռնել բարեփոխումների ամբողջական գործընթաց, որի շարունակությունը կլինեն Գնահատման և Հայաստանի իշխանությունների հետ քննարկումների արդյունքում բացահայտված որոշակի մարտահրավերներին ուղղված թեմատիկ սեմինար-քննարկումները:
12. Կարելի է համարել, որ մտահոգության տեղիք են տալիս հետևյալ ոլորտները.
- **Օրենսդրական գործընթացը չափազանց ֆորմալացված է, իսկ սահմանված ժամկետները՝ կարծր:** Թեպետ իրավական և ընթացակարգային բազմաթիվ պահանջներ կան, որոնց նպատակն օրենսդրության որակի բարձրացումն է, այդ գործիքները երբեմն բավարար չափով ճշգրիտ չեն և կրում են չափազանց կարծր ժամկետային սահմանափակումների ազդեցությունը: Կարծր ժամկետային սահմանափակումների ամրագրման հետևանքով օրենսդրական ակտերի նախագծեր մշակողները և օրինաստեղծ գործունեությամբ զբաղվողները հայտնվում են ավելի մեծ ճնշման տակ, և կրճատվում է այն ժամանակը, որն անհրաժեշտ կլինի՝ լիարժեքորեն ուսումնասիրելու համար այն պրոբլեմը, որը փորձ է

արվում լուծել օրենսդրության միջոցով: Բավարար ժամկետներ է անհրաժեշտ ամրագրել՝ նախքան օրենսդրական նախագծերի մշակումը, ինչպես նաև օրինաստեղծ գործընթացի տարբեր փուլերում՝ օրենքների նախագծերի և օրենսդրական քաղաքականության հիմնավորվածության և նպատակայնության մեջ համոզվելու նպատակով:

- **Օրենսդրական գործընթացի սկզբնական փուլում բավարար աշխատանքներ չեն տարվում քաղաքականության ձևավորման ուղղությամբ:** Ըստ երևույթին, օրինաստեղծ գործընթացը ներկայումս ավելի շատ կենտրոնացած է օրենսդրությունը պատրաստելու և ընդունելու, քան՝ քաղաքականության և ռազմավարության այնպիսի բաց քննարկումների ուղղությամբ, որոնք կանդրադառնային նաև խնդիրների այլընտրանքային՝ ոչ օրենսդրական լուծումների հնարավորությանը: Օրենսդրական գործընթացում կարելի է ավելի հստակորեն սահմանել քաղաքականության ձևավորման որոշակի փուլերը: Նախարարությունները կարող են դիտարկել քաղաքականության ձևավորման ներքին այնպիսի ընթացակարգերի ներդրման նպատակահարմարությունը, որոնք նրանց թույլ կտան որակյալ օրենսդրական նախագծեր մշակել: Օրենսդրության մեջ կատարվող փոփոխությունների բարձր հաճախականությունը վկայում է այն մասին, որ օրենսդրական նախագծերը ոչ միշտ են սկզբից նեթ բավարար չափով վերլուծվում և ծրագրվում, որի պատճառով հետագայում բազմիցս անհրաժեշտ է լինում վերանայել դրանք: Մշակվում են օրենսդրական գործունեության ծրագրեր, սակայն քաղաքականությունն օրենքների վերածելու գործընթացը կարճես կախված է համապատասխան նախարարությունից կամ անգամ օրենքի նախագիծը կազմող անհատներից: Օրենքների նախագծերին կցվող բացատրագրերը շատ կարճ են և ըստ երևույթին ամփոփում են օրենսդրության հիմքում ընկած հիմնարար սկզբունքները՝ խորամուխ չլինելով օրենսդրության կարգավորիչ կամ ֆինանսական ազդեցության գնահատմանը: Օրենքի համաձայն, բազմաթիվ ոլորտներ ենթակա են կարգավորման Ազգային ժողովի կողմից ընդունվող՝ առաջնային՝ օրենքներով, որը նշանակում է, որ Ազգային ժողովը մշտապես աշխատում է շատ մեծ ծանրաբեռնվածությամբ: Ընդունվող օրենքների նախագծերի մեծ թիվը կարող է մասամբ բացատրվել նաև օրենքի նախագիծը պատրաստելու սկզբնական փուլերում հայեցակարգային

վերլուծությունները և ծրագրումը բավարար չափով չկարևորելու վերոհիշյալ հանգամանքով: Կոնկրետ լուծումն ընտրելուց առաջ հայեցակարգերի վրա աշխատելը և այլընտրանքային մի քանի լուծումներից մեկն ընտրելը, ապա՝ բացատրական հուշագրեր պատրաստելը ժամանակատար գործընթաց է, որի հնարավորությունը կարծես նախատեսված չէ ներկայիս ընթացակարգով:

➤ **Քաղաքականության ձևավորման փուլում գործադիրը բավարար չափով չի խորհրդակցում շահակիցների հետ:** Օրենսդրական ողջ գործընթացում շահակիցների հետ ներկայումս չեն իրականացվում համարժեք և բավարար խորհրդակցություններ՝ սկսած դեռ նախաօրենսդրական փուլից: Օրենքների նախագծերը համապատասխան շահակիցներին սկզբունքորեն հասանելի են դառնում միայն Ազգային ժողով ներկայացվելուց հետո: Իշխանության գործադիր ճյուղն արտաքին սուբյեկտների կարծիքները ստանալու նպատակով որոշ օրենքների նախագծեր հրապարակում է նախքան դրանք պաշտոնապես վերջնական տեսքի բերելը: Հայաստանի օրենսդրությամբ պահանջվում է հրապարակել կառավարության գործունեության տարեկան ծրագրով նախատեսված օրենքների և կառավարության որոշումների բոլոր նախագծերը: Այնուամենայնիվ, մի շարք զրուցակիցներ նշել են, որ օրենքների նախագծեր նախաձեռնողները կարծես ավելի շատ ձևական, քան՝ պրագմատիկ մոտեցում են կիրառում. կարևոր բոլոր շահակիցների հետ տարվող աշխատանքները ոչ միշտ են բավարար: Ավելին, վերջիններիս բավարար ժամանակ և տեղեկություններ չեն տրամադրում կառուցողական մասնակցություն բերելու համար: Նրանցից ստացված կարծիքների բովանդակությունը կամ ազդեցությունը թափանցիկ ձևով չեն ներկայացվում այլ շահակիցներին կամ հանրությանը:

➤ **Կարգավորման ազդեցության ամբողջական և արժանահավատ գնահատում չի իրականացվում:** Թեպետ օրենքով նախատեսվում է, որ յուրաքանչյուր օրենքի նախագծին կից պետք է ներկայացնել համապատասխան՝ փորձաքննությունը, նախագծին կից փաստացի ներկայացվող փաստաթղթերը կարծես հաճախ ձևական և բավական բազային բնույթ ունեն, իսկ երբեմն՝ կարող են ապակողմնորոշիչ լինել, քանի որ դրանցում նշված չէ տվյալ օրենքի նախագծի

փաստացի ազդեցությունը բյուջեի վրա: Որոշ գրուցակիցներ նշել են, որ բյուջեի պլանավորումն ըստ երևույթին թափանցիկ գործընթաց չէ:

- **Օրենսդրական բեռը:** Ազգային ժողովի կողմից նոր օրենքների ընդունման տեմպը կարծես բավական բարձր է: Դրա հետևանքով անհարկի ճնշման ներքո են հայտնվում թե՛ Ազգային ժողովը, թե՛ օրենսդրական գործընթացի բոլոր մասնակիցները, որը վերջին հաշվով կարող է վտանգել նաև ազդեցության գնահատումների և մշակվող օրենսդրական նախագծերի որակը:
- **Օրենսդրական նախագծեր մշակելու գծով հատուկ պատրաստված կադրերի անբավարարությունը:** Իշխանության թե՛ գործադիր, թե՛ օրենսդիր ճյուղերում բավարար չափով ապահովված չէ օրենսդրական նախագծերի մշակման համար անհրաժեշտ մասնագիտական հմտությունների և ռեսուրսների առկայությունը: Դրա հետևանքով կարող է ընկնել օրենքների որակը: Հաջորդ հրատապ խնդիրն այն փաստն է, որ նախագծեր մշակելու և մշակված նախագծերը փոփոխելու գործընթացի համար բավարար ռեսուրսներ չեն տրամադրվում: Նոր աշխատողները վերապատրաստման կարիք ունեն, սակայն հաճախ նրանք չեն դիմանում գայթակղությանը՝ աշխատանքի անցնելով այլ՝ ավելի բարձր վարձատրվող տեղերում: Օրենսդրական նախագծերի մշակմանն առնչվող պաշտոնների անձնագրերում բուհի իրավաբանական ֆակուլտետի դիպլոմի առկայության պահանջը կարծես հստակորեն ձևակերպված միակ պահանջն է: Օրենսդրական նախագծերի մշակման թեմայով պատշաճ ուսուցում բուհերում կամ գործնականում չի կազմակերպվում: Իրավական նախագծերի մշակմանը ներգրավված աշխատողներն իրավական նախագծերի մշակման թեմայով մասնագիտական վերապատրաստումների չեն մասնակցում: Նրանք իրենց հմտությունները սովորաբար ձեռք են բերում աշխատանքի վայրում: Այդ կրթությունը պետք է տեսական գիտելիքներից զատ ուսանողներին զինի գործնական հմտություններով և տեղեկություններով, որոնք կարող են վերաբերել, օրինակ, իրավական ակտի տրամաբանական կառուցվածքին և ոճին, իրավական ակտի մեջ հղումներ կատարելու մեխանիզմին, որոշակի բառերի կամ արտահայտությունների օգտագործմանը, օրենսդրական նախագծեր մշակելիս ներգործական և կրավորական սեռերի օգտագործմանը կամ օգտագործված հասկացությունների սահմանմանը:

- **Օրենքների նախապատրաստման հարցում իշխանական և ընդդիմադիր կուսակցությունների միջև համաձայնության բացակայությունը:** Օրինաստեղծ գործընթացի լրջագույն մարտահրավերներից է, թերևս, իշխանության և ընդդիմության միջև՝ խաղի կանոնների՝ կամ օրենքների ընդունման մեխանիզմների վերաբերյալ հիմնական ընդհանուր պատկերացումների շուրջ համաձայնության բացակայությունը: Հաշվի առնելով կառավարության ուժեղ դիրքերը, այդ թվում նաև՝ Ազգային ժողովում, հաճախ տեղի չի ունենում բավարար երկխոսություն, կամ առանձին օրենքների նախագծերի վերաբերյալ փոխզիջումային քննարկումներ ընդդիմության հետ: Օրենքների նախագծերը հաճախ պատրաստվում են կառավարության կողմից, ապա՝ հեշտորեն ընդունվում Ազգային ժողովում վերջինիս մեծամասնության կողմից: Դրա հետևանքով ընդդիմադիր կուսակցությունների շրջանում մշտական դժգոհության առկայության տպավորություն է ստեղծվում. հաճախ նրանց թվում է, որ իրենք դուրս են մղված և ի վիճակի չեն իրական ազդեցություն ունենալ օրենսդրական գործընթացի վրա:
- **Օրենսդրության խտությունը:** Ըստ երևույթին լուրջ մարտահրավեր է առաջացնում օրենսդրության խտությունը, այսինքն՝ չափազանց մանրակրկիտ օրենքների առկայությունը, որոնց բովանդակությունը հետագայում պարզապես կրկնվում է ենթաօրենսդրական ակտերում: Դա կարող է բացատրվել վերոհիշյալ կարճ ժամկետներով, ինչպես նաև՝ օրենքները պատրաստելու գործընթացում քաղաքականության ոչ բավարար քննարկումներով: Հաջորդ պատճառը կարող է լինել օրենսդրի ցանկությունը՝ նվազագույնի հասցնելու օրենքների ոչ հետևողական կիրառության իրավիճակները, որոնք կարող են հնարավոր դառնալ, օրինակ՝ անբավարար կամ ոչ հստակ ենթաօրենսդրության պատճառով: Խիտ օրենսդրության հետևանք է նաև այն, որ նույնիսկ մանր խնդիրները լուծելու համար անհրաժեշտ են լինում օրենքների փոփոխություններ, որի հետևանքով ընդհանուր առմամբ նվազում է իրավական որոշակիությունը:
- **Օրենսդրական գերբեռնվածությունը:** Համակարգը կարծես գերբեռնված է իրավական նախաձեռնություններով: Կառավարության ծրագիրը որպես կանոն ներառում է տարվա կտրվածքով առաջարկվող 150-200 օրենքներ, որն անխուսափելիորեն մեծ ճնշում է առաջացնում թե՛ կառավարության, թե՛ Ազգային ժողովի օրինաստեղծ ռեսուրսների համակցության նկատմամբ: Այդ

ճնշումն աճում է, եթե ծրագիրը պետք է ավարտին հասցվի օրենսդրական տարվա ընթացքում (գործնականում կարծես հենց այդպես էլ լինում է), որի հետևանքով բավարար ժամանակ չի մնում օրինաստեղծ պատշաճ գործընթացի այնպիսի կարևորագույն տարրերի համար, ինչպիսիք են կարգավորիչ ազդեցության գնահատումը կամ խորհրդակցությունը քաղաքացիական հասարակության հետ: Համեմատության համար որպես օրինակ հարկ է նշել, որ Միացյալ Թագավորության կամ Շվեյցարիայի օրենսդրական մեկ նախագիծը սովորաբար ավարտին է հասցվում համապատասխանաբար 18 ամսվա կամ 2-3 տարվա ընթացքում: Այս համատեքստում Հայաստանի արդարադատության նախարարությունը նշել է, որ օրենսդրական նախագծերը տևում են վեց-յոթ ամիս՝ կարծես ակնարկելով, որ նույնիսկ այդ ժամկետն է չափազանց երկար համարվում: Նորմատիվային այլ ակտերը (խորհրդարանի կողմից ընդունվող օրենքներից զատ) գումարելու դեպքում խնդրի մասշտաբն էլ ավելի է մեծանում: Ստացված տվյալների համաձայն, արդարադատության նախարարությունը 2013 թվականին մոտ 6,000 եզրակացություններ է տվել նորմատիվային իրավական ակտերի (այս թիվը ներառում է ն՝ օրենքները, ն՝ ենթաօրենսդրական ակտերը) վերաբերյալ:

- **Օրենսդրական գործընթացում Ազգային ժողովի իմաստալից դերակատարման անբավարարությունը:** Ներկայումս օրենսդրական գործընթացի հիմնական 'գործող անձը' կառավարությունն է, մինչդեռ Ազգային ժողովի դերը սահմանափակ է: Կառավարությունը նախկինի պես խորապես ներգրավված է գործընթացին՝ նույնիսկ այն բանից հետո, երբ օրենքի նախագիծը հասնում է Ազգային ժողով: Ազգային ժողովը կառավարության իրավական առաջարկներն արդյունավետորեն փոխելու մեծ լիազորություններ չունի. կառավարության նախաձեռնած օրենքի նախագծերը կարող են քվեարկության դրվել միայն կառավարության կողմից ընդունելի համարված փոփոխությունների մասով: Դա հանգեցնում է այնպիսի իրավիճակի, որում օրենքի նախագիծն ամբողջովին մերժելու փոխարեն Ազգային ժողովն ընդունում է օրենքի նախագիծը կառավարության հաստատած տեսքով՝ դրանում չկատարելով բոլոր այն փոփոխությունները, որոնք Ազգային ժողովը կարող էր անհրաժեշտ համարել: Դա կառավարությանն ընձեռում է օրենսդրություն 'անցկացնելու' բավական լուրջ լծակ՝ միաժամանակ

օրենսդրական գործընթացում թուլացնելով Ազգային ժողովի դերը և զգալիորեն նվազեցնելով վերջինիս գործելու հնարավորությունը: Ավելին, կառավարության նկատմամբ Ազգային ժողովի վերահսկողական գործառույթները կարելի է համապատասխան օրենսդրությամբ ավելի հստակեցնել, ներառյալ՝ բյուջեի հաստատման գործընթացը կարգավորող կանոնները:

- **Քաղաքացիական հասարակության հետ տարվող աշխատանքների անբավարարությունը:** Հանրության մասնակցությունն օրինաստեղծ գործընթացին բնորոշվել է որպես 'ավելացող, սակայն՝ ոչ արդյունավետ': Նշել են, որ որոշ նախարարություններ կազմակերպում են օրենքների նախագծերի հանրային քննարկումներ, բայց ոչ՝ կանոնավոր կերպով: Խորհրդարանական որոշ հանձնաժողովներ կազմակերպում են լսումներ, որոնցում իրենց տեսակետները կարող են լսելի դարձնել նրանք, ում շահերին առնչվում է օրենսդրական նախագիծը, սակայն այս պրակտիկան ևս համակարգայնացված չէ: Հանրային քննարկումների առումով ըստ երևույթին կան որոշ իրավական պահանջներ (օրինակ, Իրավական ակտերի մասին՝ օրենքի 27.1 հոդվածի 4-րդ մասը), սակայն դրանք բավական ընդհանրական են և ոչ միշտ են պահպանվում: Քաղաքացիական հասարակության հետ քննարկումները հաճախ կատարվում են՝ օրենքի նախագիծը տեղադրելով կառավարության ինտերնետային կայքում և համապատասխան նախարարությունների ինտերնետային կայքերում, իսկ երբեմն՝ նաև խորհրդարանական լսումների միջոցով: Օրենսդրության որակն ապահովելու նպատակին ծառայող բոլոր գործիքները դիտարկելու դեպքում պարզ է դառնում, որ օրենսդրական գործընթացում բոլորից ավելի քիչ արմատացած է հանրային քննարկումների ինստիտուտը: Յուրաքանչյուր տարի ընդունվող օրենքների մեծ թիվը միանշանակորեն խորացնում է տվյալ խնդիրը, և անհրաժեշտ է բարձրացնել նշված գործիքի օգտակարության վերաբերյալ հանրության իրազեկությունը: Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններն ընդհանուր առմամբ համարու են, որ իրենք բավականաչափ ներգրավված չեն օրինաստեղծ գործընթացին: Մյուս կողմից, կառավարական կառույցները քննադատում են օրենքների նախագծերի վերաբերյալ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններից ստացվող կարծիքների և դիտողությունների որակը (և քանակը): Այնուհանդերձ,

խորհրդարանական լսումների գաղափարի նկատմամբ վերաբերմունքն ընդհանուր առմամբ դրական է, և կարելի է դիտարկել այս գործիքն ամրապնդելու նպատակահարմարությունը՝ այն դարձնելով մտահոգությունների, հետաքրքրությունների և գիտելիքների փոխանակման հարթակ, Խորհրդարանի, քաղաքացիական հասարակության և հանրության լայն շրջանակների միջև փոխադարձ վստահության և փոխըմբռնման մակարդակի բարձրացմանը զուգընթաց: Բացի դրանից, կառավարությունը կարող է դիտարկել իր իրավական նախաձեռնությունների վերաբերյալ կարծիքների ստացման գործընթացն ավելի նախաձեռնողական դարձնելու նպատակահարմարությունը՝ օրենքների նախագծերը պարզապես կառավարությունների և նախարարությունների ինտերնետային կայքերում տեղադրելու փոխարեն:

- **Իրագործման պրոբլեմները:** Ըստ երևույթին լայն տարածում ունի օրենքների ոչ բավարար իրագործման պրոբլեմը: Դա կարող է պայմանավորված լինել օրենքների թերություններով, որը կարելի էր ակնկալել՝ հաշվի առնելով այն լուրջ ճնշումը, որի ներքո դրանք ըստ երևույթին պատրաստվում են և ընդունվում: Այնուհանդերձ, այստեղ դեր կարող են ունենալ նաև այլ գործոններ, օրինակ՝ օրենսդրության իրավական գործողության անկախ դատական վերանայման ենթադրյալ բացակայությամբ: Ստացված որոշ տեղեկությունների համաձայն, ենթաօրենսդրական բազմաթիվ ակտեր գոյություն ունեն, որոնք հակասում են այն օրենքներին, որոնց կատարման նպատակով դրանք ընդունվել են: Այնուամենայնիվ, իրավասու դատարանների վերաբերյալ ասում են, որ նրանք երբևէ չեն ներգրավվում և ուժը կորցրած չեն ճանաչում այդպիսի ակտերը:

13. Ինչ վերաբերում է թվարկված ռիսկերի հաղթահարման ուղիներին, ապա սույն Գնահատման մոտեցման հիմքում նույնպես դրված է այն նկատառումը, որ ցանկացած բարեփոխում պետք է ոչ թե մատուցվի միջազգային հանրության կողմից, այլն՝ մշակվի Հայաստանի կառավարության կողմից, ընդ որում՝ բարեփոխումների իրագործմանը պետք է ձեռնամուխ լինել համապատասխան բոլոր շահակիցների հետ խորհրդակցությունների լիակատար գործընթացն ավարտելուց հետո միայն: Միայն այսկերպ հնարավոր կլինի ապահովել իրականացվող բարեփոխումների համապատասխանությունը երկրի օրենսդրական և քաղաքական մշակույթի առանձնահատկություններին:

14. Սույն Գնահատման արդյունքում բացահայտված իրողությունների հիման վրա ներկայացվում են հետևյալ առաջարկությունները.

A. Հայաստանյան իշխանությունները կարող են ցանկության դեպքում դիտարկել արդյունավետ և ժողովրդավարական օրինաստեղծ գործընթացի հիմնական սկզբունքները մշակելու և հաստատելու նպատակահարմարությունը, ընդ որում՝ առաջնային օրենսդրության գործընթացում և՛ կառավարությունը, և՛ Ազգային ժողովը պարտավոր կլինեն հետևել այդ սկզբունքներին՝ ի լրումն Իրավական ակտերի նախագծման ցուցումներում արդեն իսկ զետեղված սկզբունքներին: Այդ սկզբունքները պետք է բացատրել և ներկայացնել այնպես, որպեսզի դրանք հասկանալի լինեն օրենքների մշակման և ընդունման գործընթացների բոլոր մասնակիցներին:

B. Կառավարությունը և Ազգային ժողովը կարող են ցանկության դեպքում ուսումնասիրել իշխանության գործադիր ճյուղի օրենսդրական ծրագրի մշակմանը պատգամավորների ներգրավումն ակտիվացնելու հնարավոր մեխանիզմները, որը թերևս հնարավոր կլինի անել՝ ստեղծելով համակարգող հանձնաժողով:

C. Ազգային ժողովը կարող է դիտարկել օրենսդրական գործընթացի ժամկետներին առնչվող կանոնները փոփոխելու նպատակահարմարությունը, որպեսզի ժամկետները դառնան ավելի ճկուն, և անհրաժեշտության դեպքում հնարավոր լինի երկարաձգել դրանք:

D. Ազգային ժողովը կարող է դիտարկել ոչ ծավալուն կամ ավելի բարդ օրենսդրության համար ապագայում համապատասխանաբար արագացված կամ երկարաձգված ընթացակարգ ներդնելու նպատակահարմարությունը:

E. Կառավարությունը և Ազգային ժողովը կարող են ցանկության դեպքում ուսումնասիրել իրենց գործունեության կարգերը և դրանցում ներառել դրույթներ, որոնց համաձայն իրենք պարտավոր կլինեն օրենսդրական գործընթացի շրջանակներում օրենքների նախագծերում կատարվող փոփոխությունների թարմացված տարբերակները զետեղել իրենց ինտերնետային կայքերում: Դա բոլոր շահակիցներին հնարավորություն կընձեռի՝

դիտարկելու օրենքների նախագծերի առաջընթացը: Կարելի է դիտարկել նաև տեքստում կատարվող փոփոխություններն ընդգծող և միաժամանակ սկզբնական և փոփոխված տեքստերն արտացոլող հատուկ համակարգչային ծրագրի օգտագործման հնարավորությունը:

F. Հաշվի առնելով, որ սակավաթիվ են հմուտ և փորձառու այն իրավաբանները, ովքեր պետական հատվածի աշխատավարձի դիմաց պատրաստ են օրենսդրական ակտերի նախագծեր մշակողի աշխատանք կատարել, ինչպես նաև՝ օրենսդրական տարբեր ակտերի միջև առկա որակի տարբերությունները, հայաստանյան իշխանությունները կարող են նպատակահարմար համարել նախագծեր մշակող միասնական կենտրոնացված կառույցի ստեղծումը, որը կգրադվի նոր օրենքների նախագծերի մշակմամբ: Այս մոտեցումը, սակայն, թե՛ դրական, թե՛ բացասական կողմեր ունի: Օրենսդրական նախագծերի մշակման կենտրոնացված համակարգն առավելություններ ունի, մասնավորապես՝ այն ապահովում է ստանդարտների հետևողական կիրառությունը և բարձրացնում նախագծերի մշակման գործընթացում առկա սահմանափակ ռեսուրսների օգտագործման տնտեսական արդյունավետությունը: Կենտրոնացված համակարգի թերություններից են քաղաքականության ձևավորման փուլում հեղինակների նվազ ներգրավումը և այն ռիսկը, որ հեղինակները կարող են մասնագետների փակ՝ ակումբի՝ վերածվել, որում նրանք կամրապնդեն սեփական գործելակերպը՝ սահմանափակ արտաքին ազդեցությամբ: Ուստի, այս կամ այն մոդելն ընտրելիս անհրաժեշտ է ուշի-ուշով կշռել դրա դրական և բացասական կողմերը:⁴

⁴ ‘Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe’, փաստաթղթերի ‘Sigma papers’ շարք, թիվ 18. քաղաքականության տարբերակների ստուգումները ներառում են կարգավորիչ ստուգումները, վարչարարական պահանջների ստուգումները, ծախքերի և տնտեսական ազդեցության ստուգումները, տնտեսական արդյունավետության ստուգումները, գործնական կիրառելիության ստուգումները և իրագործման ստուգումները: Օրենսդրական նախագծերի ստուգումները ներառում են սահմանադրական և իրավական համապատասխանության ստուգումները, ԵՄ-ի օրենսդրությանը մոտարկման ստուգումները, միջազգային համաձայնագրերին համապատասխանության ստուգումները, իրագործման ստուգումները, իրավաստեղծ երկրորդային լիազորությունների ստուգումները և իրավական ձևի, հստակության և ամբողջականության ստուգումները: Փաստաթղթերի ‘Sigma papers’ շարքում ներառված են տարաբնույթ մասնագիտացված զեկույցներ, որոնք անդրադառնում են կառավարման և ղեկավարման որոշակի հիմնախնդիրների, ինչպիսիք են ծախսերի նկատմամբ

- G. Անհրաժեշտ են ավելի հստակ չափորոշիչներ, որոնց կիրառությամբ կորոշվի, թե որ դեպքերում են օրենքի նախագծերը համարվում 'հրատապ', ինչպես նաև՝ այդպիսի օրենքներն ընդունելիս կիրառելի ընթացակարգերը: Կառավարությանը և Ազգային ժողովին խորհուրդ է տրվում այս առումով վերանայել, իսկ ավելի լավ է՝ փոփոխությունների ենթարկել իրենց գործունեության համապատասխան կարգերը:
- H. Ազգային ժողովը և Կառավարությունը կարող են դիտարկել որոշակի պահանջի սահմանումը (օրինակ՝ Իրավական ակտերի մասին՝ օրենքում), որի համաձայն օրենքի նախագծի հետ ներկայացվող բացատրական հուշագրում պետք է նշված լինի, թե արդյոք օրենքի նախագիծը ենթարկվել է հանրային քննարկումների, ինչպես նաև՝ վերջիններիս բնույթը և արդյունքները:
- I. Ազգային ժողովը կարող է դիտարկել խորհրդարանական հանձնաժողովներին օրենսդրության ձևավորման գործում ավելի ակտիվ դերակատարում վերապահելու նպատակահարմարությունը:
- J. Հայաստանի Հանրապետության Կառավարությունը և Ազգային ժողովը կարող են ցանկության դեպքում դիտարկել օրենսդրական գործընթացում Ազգային ժողովի դերը բարձրացնելու նպատակահարմարությունը՝ ապահովելով կառավարության նկատմամբ Ազգային ժողովի արդյունավետ 'հակակշռումը' և 'վերահսկողությունը':
- K. Հայաստանի Հանրապետության Կառավարությունը և Ազգային ժողովը կարող են դիտարկել առաջնային օրենքների բովանդակության մանրամասնության մակարդակը քննարկելու նպատակահարմարությունը՝ նպատակ ունենալով թերևս օրենքներով կարգավորել ընդհանուր բնույթի խնդիրները, իսկ ավելի մանրամասն կարգավորումը տեղափոխելով ենթաօրենսդրական ակտեր: Կառավարական մարմիններին իրավաստեղծ լիազորություններ վերապահելը կարող է արդյունավետորեն հակակշռվել օրենսդրության իրագործման

վերահսկողությունը, վարչական վերահսկողությունը, միջգերատեսչական համակարգումը, պետական գնումները և հանրային ծառայությունների կառավարումը: Տե՛ս http://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-papers_20786581:

նկատմամբ խորհրդարանի վերահսկողությամբ, որը կարող է օգնել՝ պարզելու, թե որքան արդյունավետ է իրագործումը:

- L. Հայաստանի Հանրապետության Կառավարությունը կարող է ցանկության դեպքում դիտարկել համակարգված այնպիսի ընթացակարգ ներդնելու նպատակահարմարությունը, որի շրջանակում նախարարությունները սկզբնական փուլում՝ նախքան նախարարության ներսում քաղաքականության վերջնական տարբերակի ձևավորումը, քաղաքացիական հասարակության հետ խորհրդակցությունների նպատակով կհրապարակեն քաղաքականության ռազմավարական հայեցակարգերը:
- M. Հայաստանի Հանրապետության Կառավարությանը խորհուրդ է տրվում ուսումնասիրել Կառավարության գործունեության կարգը՝ նպատակ ունենալով նախարարությունների ներսում առավել հստակորեն սահմանազատել քաղաքականության մշակումը և իրագործումը, սկսելով քաղաքականության քննարկումների փուլից, ընդհուպ մինչև մշակված քաղաքականությունն իրագործելու նպատակով օրենսդրության նախագծումը:
- N. Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովը և կառավարությունը կարող են դիտարկել առնվազն կարևորագույն օրենքների նախագծերի (օրինակ՝ օրենսգրքերի կամ հիմնարար իրավունքների կամ տնտեսական կամ սոցիալական իրավունքների վրա ուղղակիորեն ազդող օրենքների) վերաբերյալ կարգավորիչ ազդեցության խորացված գնահատումները և քաղաքացիական հասարակության հետ խորհրդակցությունները պարտադիր կերպով իրականացնելու նպատակահարմարությունը:
- O. Կառավարությունը կարող է դիտարկել այնպիսի ընթացակարգեր ներդնելու նպատակահարմարությունը, որոնք կապահովեն կառավարության մշակած օրենքների նախագծերի վերաբերյալ քաղաքացիական հասարակության հետ համապարփակ և հետևողական խորհրդակցությունների կազմակերպումը:
- P. Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովը կարող է ցանկության դեպքում դիտարկել այնպիսի ընթացակարգեր ներդնելու նպատակահարմարությունը, որոնք Ազգային ժողովի հանձնաժողովներին հնարավորություն կընձեռեն օրենքների

նախագծերի, իսկ հնարավորության դեպքում՝ նաև օրենքների նախագծերում կատարվող էական փոփոխությունների վերաբերյալ բանավոր և գրավոր բացատրություններ և կարծիքներ ստանալ փորձագետներից և այլ շահակիցներից, որը կնպաստի քաղաքացիական հասարակության հետ խորհրդակցություններն առավել համակարգված ձևով իրականացնելուն:

Q. Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովը կարող է ցանկության դեպքում ուսումնասիրել օրենքի նախագծի երկրորդ ընթերցման ժամանակ կազմակերպվող բանավեճի պայմաններին առնչվող կանոնները՝ դրանք դարձնելով պակաս կարծր, հատկապես այն դեպքում, երբ օրենքի նույն նախագծի առաջին ընթերցման ժամանակ մանրակրկիտ բանավեճ տեղի չի ունեցել:

R. Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովը և կառավարությունը կարող են անդրադառնալ այն հարցին, թե արդյոք օրենքներին չափազանց մեծ ուշադրություն չի դարձվում, և թե արդյոք որոշ թեմաներ կարգավորելիս բավարար չափով չեն օգտագործվում այլ, ոչ օրենսդրական մեթոդները: Այն խնդիրները, որոնք կարող են կարգավորվել օրենքից զատ այլ միջոցներով, խորհուրդ է տրվում հնարավորինս դուրս թողնել օրենսդրի օրակարգից և կարգավորել ենթաօրենսդրական ակտերով, ներքին կանոնակարգերով, ուղեցույցներով և ոչ նորմատիվային բնույթի այլ ակտերով:

S. Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը կարող է ցանկության դեպքում դիտարկել օրենքների առցանց հրապարակման հայաստանյան 'ԱՐԼԻՄ' համակարգին օրենսդրությունը համախմբելու և հրապարակելու լիազորությունը վերապահելու հնարավորությունը՝ այդպիսի լայնորեն հասանելի դարձնելով համախմբված օրենսդրության պաշտոնական տարբերակները:

ԹԵՄԱՏԻԿ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆԸ

Ներածություն

15. Սույն Գնահատման մեջ ամփոփ կերպով ներկայացված է Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական իրավակարգից բխող օրենսդրական գործընթացը: Ուշադրություն է դարձվում օրենսդրական գործընթացի կազմակերպումը կանխորոշող նորմերին: Փորձ է արվում համառոտ ներկայացնել օրենսդրական գործընթացի ամբողջությունը սահմանող և կարգավորող կանոնները:
16. Սույն Գնահատման հիմքում ընկած են թե՛ օրենքների տեքստերը, թե՛ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի փորձագետների կողմից 2014 թվականի փետրվարին Երևան կատարած այցի (տե՛ս վերը՝ 3-րդ պարբերությունը) շրջանակում հավաքված տեղեկությունները: Ուսումնասիրվում են նաև օրենքի և դրա իրագործման միջև առկա որոշ տարբերությունները, մասնավորապես նաև՝ այն առումով, թե ինչպես են դրանք ազդում Հայաստանի օրենսդրական գործընթացի բազմաթիվ դրական առանձնահատկությունների վրա:
17. Գնահատման նպատակն է օգնել օրենսդրական գործընթացի արդյունավետության մակարդակի բարձրացմանը, որը թույլ կտա ապահովել օրենսդրության բարձր որակը, ինչպես նաև՝ բոլոր ոլորտներում կիրարկելի օրենսդրության ընդունումը՝ բարելավելով օրենսդրական ընթացակարգերի գործնական կիրառության արդյունավետությունը և թափանցիկությունը: Գնահատման շրջանակներում կրկին ուսումնասիրվել են Նախնական գնահատման մեջ արձարծված հիմնախնդիրներից շատերը, ինչպես նաև՝ նախապես ընտրված զրուցակիցների (ներառյալ՝ օրինաստեղծ գործունեությանը ներգրավված բոլոր կառավարական և խորհրդարանական մարմինների ներկայացուցիչների) հետ տեղում իրականացվել են կիսահամակարգված հարցազրույցներ: Հայաստանյան իշխանությունների ներկայացուցիչների, ինչպես նաև՝ Հայաստանի օրենսդրական պրակտիկային ծանոթ գործնական աշխատողների և գիտնական-տեսաբանների հետ քննարկումներն անհրաժեշտ էին իրավիճակն առավել մանրամասնորեն վերլուծելու և ճշգրիտ և գործնական առաջարկություններ ձևակերպելու համար:

Հայաստանի օրենսդրական գործընթացի հիմնական առանձնահատկությունները

18. Հայաստանի օրենսդրական գործընթացի առանձնահատկություններից առավել ուշագրավն այն հանգամանքն է, որ պետական գործունեությունը գնահատելու նպատակով որպես ցուցանիշ օգտագործվում է ընդունված օրենքների թիվը: Դա վերաբերում է թե՛ կառավարությանը, թե՛ Ազգային ժողովին: Օրենսդրության ընդունումը կարծես սոցիալ-տնտեսական և այլ ոլորտներում առկա և ակնկալվող խնդիրների նկատմամբ պետության արձագանքի հիմնական և միակ ընդունելի ձևն է: Պետական միջոցառումների հնգամյա ծրագիրն ըստ էության օրենսդրության ընդունման աշխատանքային ծրագիր է (երբեմն՝ չափազանց ծավալուն), ընդ որում՝ դրա օրենսդրական որակը երբեմն անբավարար է, իսկ որակի ստուգման գործիքների կիրառության արդյունավետությունը տվյալ պայմաններում նվազում է: Այդ գործիքների նպատակը կարող է լինել, օրինակ, օգտագործված եզրույթների ճշգրտության և հետևողականության ստուգումը, գործող այլ օրենքներին և Սահմանադրությանն օրենքների նախագծերի համադրելիության ստուգումը, ինչպես նաև՝ համապատասխան օրենքներին վարչական պրակտիկայի համապատասխանության ստուգումը: Արդյունքում, օրենսդրական համակարգն ըստ երևույթին զգալիորեն գերբեռնված է՝ բացասաբար ազդելով օրենսդրական գործընթացի և դրա արդյունքների վրա, եթե անգամ հաշվի չառնենք այլ գործոնների ազդեցությունն իրավիճակի վրա:
19. Ընդհանուր տպավորությունն այն է, որ կառավարության և Ազգային ժողովի ներսում օրենսդրական գործընթացը չափազանց ֆորմալացված է: Օրենսդրության մեջ բազմաթիվ են բավական կարծր վերջնաժամկետներ սահմանող կանոնները: Կառավարությունը խորապես ներգրավված է օրենսդրական գործընթացին, անգամ՝ օրենքի նախագիծն Ազգային ժողով ուղարկելուց հետո, քանի որ կառավարությունն իրավունք ունի պատասխանել խորհրդարանի նախաձեռնություններին և բացառել իր համար անընդունելի առաջարկները: Եթե օրենքի նախագծի՝ հեղինակը՝ կառավարությունն է, ապա վերջինս կարող է փաստացի արգելափակել Ազգային ժողովում առաջարկվող բոլոր այն փոփոխություններն, որոնք իր համար ընդունելի չեն:
20. Բազմաթիվ ոլորտների կարգավորումը վերապահված է օրենքներին. դրա մասին է վկայում սույն Գնահատման մեջ վերլուծված իրավական նորմերի բավական մանրակրկիտ բնույթը: Ըստ երևույթին, գործընթացի վաղ

փուլերում բավարար չափով չի կարևորվում հայեցակարգային մտածողությունը, մասնավորապես՝ օրենքի նախագծի փաստացի մշակմանը չեն նախորդում քաղաքականության ձևավորման և հայեցակարգերի մշակման գործընթացները: Ազգային ժողովի աշխատանքային ծանրաբեռնվածությունը կարծես բավական բարձր է, որը կարող է Հայաստանի օրենսդրական գործընթացի չափազանց ֆորմալացված բնույթի միաժամանակ և՛ պատճառը, և՛ հետևանքը լինել:

21. Օրենքների մշակմանը վերաբերող օրենսդրական դաշտում ընդգծվում է օրենսդրական գործընթացի նախապատրաստական փուլերի կարևորությունը: Համապատասխան օրենքներն օրենսդրության որակի բարելավմանն ուղղված բազմաթիվ պահանջներ են պարունակում: Գործող օրենսդրական դաշտում նախատեսվում են նաև որակի ստուգումներ կառավարության ներսում, ինչպես նաև՝ Ազգային ժողովի և կառավարության միջև տեղի ունեցող շփումներում: Թեպետ կարգավորիչ ազդեցության գնահատումը և քաղաքացիական հասարակության հետ քննարկումներն ամրագրված են օրենքով, այդ գործիքների կիրառությունը կարևորագույն ոլորտներում կենտրոնացնելու փոխարեն տարածվում են բոլոր օրենքների նկատմամբ, ընդ որում՝ դրանց կիրառությունը, ինչպես և ողջ օրենսդրական գործընթացը, տուժում են կարծր վերջնաժամկետների և գերբեռնվածության հետևանքով: Արդյունքը հաճախ լինում է այն, որ դրանք օգտագործվում են բավական ձևապաշտորեն, մինչդեռ նշված գործիքների պատշաճ և խորացված կիրառությունը հազվագյուտ երևույթ է:
22. Լրջագույնս խորհուրդ է տրվում ձևակերպել պատշաճ օրինաստեղծ գործունեության սկզբունքները, որոնցում հստակորեն նկարագրված կլինեն համակարգին առաջադրվող և համակարգից ակնկալվող չափորոշիչները, որոնք ապահովելու հանձնառությունը պետք է ստանձնի կառավարությունը, իսկ լավագույն արդյունքի հասնելու համար՝ նաև Ազգային ժողովը: Այդ ձևակերպումը, սկզբունքների արդյունավետ գործնական կիրառության վերաբերյալ ուղենիշներով հանդերձ, կարող է լուրջ քայլ լինել դեպի առաջ: Նշված սկզբունքների ձևակերպումը կարող է ներառել օրենսդրական գործընթացների օրինականությունը, համաչափությունը, արդյունավետությունը, տնտեսական արդյունավետությունը, թափանցիկությունը, ներառականությունը և հաշվետվողականությունը: Օրենսդրությամբ ներկայումս պահանջվում են, օրինակ, խորհրդակցություններ, սակայն մանրամասնեցված չէ, թե արդյունավետ օրենսդրական գործընթացի այս կամ այլ տարրերն ինչպես պետք է ապահովվեն գործնականում: Օրենսդիրները կարող են դիտարկել

օրենքների այն նախագծերը մերժելու նպատակահարմարությունը, որոնցում պահպանված չեն պատշաճ օրինաստեղծ գործունեության սկզբունքները: Դա կարող է նպաստել, որպեսզի որոշակի իրավիճակում օրենսդրական համակարգը գործունակ դառնա և հաստատուն կերպով հիմնվի պատշաճ օրինաստեղծ գործունեության՝ նախապես համաձայնեցված որոշակի սկզբունքների վրա: Այդ պրակտիկան կօգնի նաև Ազգային ժողովի աշխատանքային ծանրաբեռնվածության նվազեցմանը՝ պատգամավորներին ազատ ժամանակ թողնելով, որպեսզի նրանք հավուր պատշաճի ուսումնասիրեն համապատասխան օրենսդրությանը և չափանիշներին համապատասխան կազմված որակյալ օրենսդրական նախագծերը:

23. Օրինաստեղծ համակարգը հարաբերականորեն փակ համակարգ է, և սակավաթիվ են կառավարության և Ազգային ժողովից զատ այլ արտաքին օղակների հասանելիության և ազդեցության հնարավորությունները: Ավելին, համակարգը չափազանց ապակենտրոնացված է, որը նշանակում է, որ կենտրոնական համակարգման և հսկողության հնարավորությունները խիստ սահմանափակ են: Որակի ստուգման՝ հիմնական մեխանիզմի դերը կատարում է արդարադատության նախարարությունը, որը, սակայն, ուսումնասիրման համար ստանում է այնքան մեծաթիվ փաստաթղթեր, որ գերբեռնված է գործառույթի ծավալով կամ հավանական է, որ կարող է հայտնվել նման գերբեռնվածության վիճակում: Ըստ երևույթին, իրեն առաջադրվող պահանջները բավարարելու առումով նույնչափ սահմանափակ են նաև Ազգային ժողովի փորձագիտական ծառայության հնարավորությունները, որի խնդիրն է ուսումնասիրել Ազգային ժողով ներկայացված օրենքների բոլոր նախագծերը:

Քաղաքականության մշակումը

24. Քաղաքականության մշակումը Հայաստանում ըստ երևույթին բավարար չափով ներառական և թափանցիկ գործընթաց չէ: Ակնհայտ չէ նաև քաղաքականությունը ձևավորելու և օրենքների նախագծեր մշակելու (այսինքն՝ համաձայնեցված քաղաքականությունն օրենքի վերածելու) գործընթացի հստակ տարանջատվածությունը: Ապագո օրենսդրության վերաբերյալ հայեցակարգային քննարկումները պետք է բաց և թափանցիկ գործընթաց լինեն՝ ապահովելով համապատասխան շահակիցների լայն շրջանակի ներգրավումը. դա հույժ կարևոր է հետևողական և պատշաճ օրինաստեղծ գործունեություն ծավալելու տեսանկյունից: Քաղաքականության մշակմանը բավարար ուշադրություն չդարձնելու

դեպքում կարող են ընդունվել օրենքներ, որոնք առկա հիմնախնդիրները լուծելու փոխարեն կարող են արգելակել դրանց արդյունավետ հանգուցալուծումը: Արդյունքում ստացվում է, որ օրենսդրությունը կարող է ոչ միշտ համապատասխանել ներպետական փաստացի կարիքներին: Ավելին, քաղաքականության մշակման փուլում սովորաբար չեն դիտարկվում այդ խնդիրները լուծելու կամ կարիքները հոգալու այլ՝ ոչ օրենսդրական տարբերակները: Տարածված կարծիքի համաձայն, օրենսդրությունը քաղաքականության նպատակներին հասնելու միակ ճանապարհն է, ընդ որում՝ ստացված տեղեկությունների համաձայն, հազվադեպ են իրականացվում խորացված վերլուծություններ:

25. Օրենքի նախագծի հետ մեկտեղ որպես կանոն պետք է ներկայացնել բացատրական հուշագիր, որում կհիմնավորվեն օրենսդրական ակտի նախադրյալները և նպատակը: Բացի դրանից, այն պետք է պարունակի օրենսդրական ակտի բովանդակության համառոտ նկարագրությունը: Այս պահանջները, սակայն, ըստ երևույթին ոչ միշտ են լիովին բավարարվում, և ստացված որոշ տեղեկությունների համաձայն, բացատրական հուշագրերի որակը տատանվում է: Թեպետ բացատրական հուշագրերի կառուցվածքին և բովանդակությանը առնչվող չափանիշներ կարելի է գտնել Իրավական ակտերի նախագծման ցուցումներում, առաջնային օրենսդրության մեջ այդ չափանիշները փաստացի պահպանված չեն: Այս բացի առկայությամբ կարող է պայմանավորված լինել այն հանգամանքը, որ բացատրական հուշագրերը, թեպետ պատրաստվում և կցվում են օրենքի նախագծին, ոչ միշտ են պարունակում հետևողական բովանդակություն: Թեպետ օրենսդրությամբ նախատեսվում է օրենքի նախագիծը ներկայացնելուց առաջ կատարել ֆինանսական և իրավական ազդեցության գնահատումներ և այլ հաշվարկներ, այս պահանջին ըստ երևույթին բավարար ուշադրություն չի դարձվում, և ընդհանուր տպավորությունն այն է, որ դեպքերի մեծ մասում բացատրական հուշագրերն ավելի շուտ վերացական բնույթ ունեն, սակայն հազվադեպ են ներառում ակնկալվող ազդեցության մանրակրկիտ գնահատումը: Հաշվի առնելով, որ բացատրական հուշագրերն այս հանգամանքներում հաճախ զուտ օրենքի նախագծի ամփոփագրեր են, բացատրական հուշագրերը չեն կատարում այն օգտակար գործիքի դերը, որը դրանց սկզբնապես վերապահվել էր, քանի որ բավարար տեղեկություններ չեն պարունակում առաջարկվող օրենքի նախագծի նպատակներին, խնդիրներին և ազդեցության մասին:

Խորհրդակցությունները

26. Օրինաստեղծ ողջ գործընթացում խիստ կարևոր են համապատասխան շահակիցների, ներառյալ՝ հանրության հետ քննարկումները, որոնց շնորհիվ օրենքները կարող են լեգիտիմություն ձեռք բերել հանրության՝ «աչքերում», ինչպես նաև՝ դառնալ ավելի հասկանալի և ավելի հեշտորեն իրագործելի: Հայաստանում քաղաքականության տարբերակների վերաբերյալ որոշումներ կայացնելիս ըստ երևույթին հազվադեպ է փորձ արվում՝ պարզելու հանրային կարծիքը: Դա կարող է պայմանավորված լինել շահակիցներին գործընթացի վաղ փուլերում ներգրավելու առավելությունների մասին ոչ բավարար տեղեկացվածությամբ, ինչպես նաև՝ այն փաստով, որ քաղաքականության մշակումը հազվադեպ է դիտարկվում որպես առանձին գործընթաց: Իրավական ակտերի մասին՝ օրենքով պահանջվում է, որպեսզի օրենսդրական նախաձեռնության հեղինակները նախագիծը կարգավորիչ ազդեցության գնահատման ներկայացնելիս քննարկումներ կազմակերպեն քաղաքացիական հասարակության հետ: Պետական մարմինների հետ կամ նրանց միջև նույնպես գործնականում կարծես տեղի ունենում են քննարկումներ, առնվազն այն դեպքում, երբ օրենքի նախաձեռնողը կառավարությունն է:
27. Հավուր պատշաճի կազմակերպվող և իրականացվող, իմաստալից խորհրդակցությունները կարևոր են, քանզի դրանք կարող են օգնել՝ խուսափելու առաջարկվող կարգավորման հնարավոր բացերից: Այդ բացերն իրապես վտանգավոր են դառնում, երբ շահակիցների իրավաչափ շահերն անուշադրության են մատնվում կամ հետևողականորեն հաշվի չեն առնվում: Խիստ կարևոր է ընտրել խորհրդակցությունների պատշաճ ձևը, որը լավագույն կհամապատասխանի օրենքի կոնկրետ նախագծի կարիքներին, որպեսզի օրենքի հեղինակներն առավելագույնս օգուտներ քաղեն տվյալ գործընթացից:
28. Քաղաքացիական հասարակության հետ խորհրդակցությունները ներկայումս իրականացվում են՝ օրենքների նախագծերը տեղադրելով կառավարության և համապատասխան նախարարությունների ինտերնետային կայքերում, իսկ երբեմն էլ՝ նաև կազմակերպելով խորհրդարանական լսումներ: Առանձին դեպքերում նախարարությունները կազմակերպում են նաև խորհրդակցային միջոցառումներ, սակայն խորհրդակցությունների շրջանակը հիմնականում թողնված է նրանց հայեցողությանը, և որոշ նախարարություններ, ստացված տեղեկությունների համաձայն, ընդհանրապես չեն խորհրդակցում քաղաքացիական հասարակության հետ: Կառավարությունը երբեմն խորհրդակցում է միջազգային մարմինների հետ, սակայն՝ դեռևս

չներգրավելով հանրությանը: Որոշ հասարակական կազմակերպություններ նշել են, որ հանրային լուսմներին երբեմն հրավիրվում են միայն քաղաքացիական հասարակության այն կառույցները, որոնք 'հաճելի' են կառավարությանը: Եթե դա իսկապես այդպես է, ապա տվյալ հանգամանքը կարող է վտանգել հանրային լուսմների գործընթացների նպատակը և լեգիտիմությունը, մինչդեռ՝ հանրային լուսմների նպատակը պետք է լինի թափանցիկ և բաց գործընթացի արդյունքում շահակիցների լայն շրջանակի կարծիքների ստացումը:

29. Օրենքի նախագիծը հանրային քննարկումների չներկայացնելու դեպքում իրավական հետևանքներ չեն առաջանում օրենքի նախագծի հեղինակների համար: Խորհրդակցությունների գործընթացն ըստ երևույթին հավուր պատշաճի համակարգայնացված չէ օրենսդրական գործընթացում: Դրա թերությունները չեն կարող բացատրվել միայն յուրաքանչյուր տարի ընդունվող օրենքների չափազանց մեծ թվաքանակով, որը նախարարություններին ստիպում է ամեն տարի բազմաթիվ խորհրդակցություններ կազմակերպել՝ էլ ավելի բարդացնելով ֆինանսների և ժամանակի սահմանափակությամբ պայմանավորված խնդիրները: Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններն իրենց բավարար չափով ներգրավված չեն համարում, իսկ կառավարական կառույցները քննադատում են քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններից ստացվող կարծիքների և գնահատականների որակը և ծավալը: Այնուամենայնիվ, խորհրդարանական լուսմների գաղափարն ընդհանուր առմամբ կարծես դրականորեն է ընդունվում թե՛ պատգամավորների, թե՛ հանրության կողմից: Ուստի, Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովը կարող է դիտարկել այս գործիքն ամրապնդելու նպատակահարմարությունը, որը կարող է նպաստել փոխադարձ վստահության և փոխըմբռնման մակարդակի բարձրացմանը:

30. Օրենքի նախագիծը պատրաստելուց հետո հանրային խորհրդակցություններ կազմակերպելու առավելություններից է այն, որ քաղաքացիները և ազդակիր անձինք միայն այդ փուլում են սկսում հավուր պատշաճի հասկանալ կամ լիովին ընկալել առաջարկի էությունը: Միննույն ժամանակ, հանրային խորհրդակցություններն արդյունավետ կարող են լինել նաև օրենսդրական գործընթացի էլ ավելի վաղ փուլում, երբ կառավարության առաջարկները բավականաչափ բյուրեղացել են, որպեսզի խորհրդակցությունն իմաստ ունենա (օրինակ՝ հայեցակարգի նախագծի փուլում), սակայն քաղաքականությունը դեռևս լիովին մշակված և օրենքի նախագծի վերածված չէ: Ուստի, հայաստանյան իշխանությունները կարող են ցանկության դեպքում դիտարկել համապատասխան դեպքերում

հանրային խորհրդակցությունների պրակտիկայի շրջանակն ընդլայնելու նպատակահարմարությունը՝ դրանցում ներառելով նաև օրենսդրական նախագծով կարգավորվող քաղաքականության հիմնական խնդիրների շուրջ խորհրդակցությունները՝ *նախքան* մանրակրկիտ օրենսդրական առաջարկի տեքստի մշակումը սկսելը: Նման խորհրդակցությունները կարող են օգտակար կերպով համադրվել (ինչը նշված է նաև Իրավական ակտերի մասին՝ օրենքում) կարգավորիչ ազդեցության գնահատման գործընթացի հետ: Ավելին, հաշվի առնելով, որ օրենքի նախագիծը մշակման փուլում կարող է զգալի փոփոխություններ կրել, օրենքի նախագծի վերջնական տարբերակի շուրջ հետագա փուլում խորհրդակցություններ անցկացնելը նույնպես կարող է կարևոր լինել:

31. Կառավարությունն իր նախագծերը հրապարակում է համապատասխան նախարարությունների ինտերնետային կայքերում՝ հանրության կարծիքները և մեկնաբանությունները ստանալու նպատակով: Պարզ չէ, թե արդյոք նախապես հրապարակվում են պատգամավորների նախաձեռնած օրենքների նախագծերը: Նոր օրենքների նախագծերի վերաբերյալ և՛ ընդհանուր, և՛ մանրակրկիտ տեղեկությունները ժամանակին հրապարակելը թերևս կմեծացնի հանրության, լոբբիստական խմբերի, քաղաքական կազմակերպությունների և կուսակցությունների, ինչպես նաև քաղաքացիական հասարակության լայն շրջանակների հետ խորհրդակցելու հնարավորությունները: Խորհրդակցությունների պատշաճ գործընթացը բարձրացնում է իրավաստեղծ գործընթացի թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը, բարելավում՝ առաջարկվող քաղաքականությունների վերաբերյալ իրազեկվածությունը և դրանց ընկալումը, և քաջալերում հանրությանը՝ տեր կանգնելու՝ այդ քաղաքականություններին, որն իր հերթին ամրապնդում է դրանց նկատմամբ հանրության հանձնառու վերաբերմունքը:
32. Խորհրդակցություններ կազմակերպելու դեպքում պետք է խրախուսել շահակիցներին, որպեսզի նրանք կարողանան ներկայացնել իրենց կարծիքները և մեկնաբանությունները՝ այդ նպատակով նրանց հնարավորինս շուտ տեղեկացնելով խորհրդակցությունների մասին: Օգտակար կլինի նաև, եթե այդ տեղեկություններն առկա լինեն մեկ տեղում: Այդ պարագայում շահակիցները ստիպված չեն լինի որոնումներ կատարել կառավարական տարաբնույթ ինտերնետային կայքերում, որը ծանրացնում է գործընթացը, և որոշ շահակիցներ կարող են կորցնել դրանում ներգրավվելու ցանկությունը: Թեպետ որոշ դեպքերում դա արդեն իսկ տեղի է ունենում, Հայաստանի կառավարությունը կարող է ցանկության դեպքում

դիտարկել հանրային քննարկման ենթարկվող օրենքների բոլոր նախագծերն էլեկտրոնային կառավարության գոյություն ունեցող հարթակում հրապարակելու նպատակահարմարությունը, որը դրանք ավելի հասանելի կդարձնի և կնպաստի օրենքների նախագծերի վերաբերյալ տեղեկությունների փոխանակմանը: Ավելին, օգտակար կլինի, եթե գոյություն ունեան օրենքների նախագծերի հրապարակման և լսումների վերաբերյալ տեղեկությունների տարածման վերաբերյալ հստակ ընթացակարգեր, որոնք հայտնի կլինեն և կանոնավոր կերպով կկիրառվեն: Ներկայումս չկա մեխանիզմ, որը կապահովեր ներկայացված կարծիքները և առաջարկությունները հաշվի առնելը: Կարևոր է նաև հետադարձ տեղեկացման մեխանիզմի առկայությունը. խորհրդակցությունների արդյունքների մասին չտեղեկացնելու դեպքում զգալիորեն մեծանում է խորհրդակցություններից հոգնելու ռիսկը:

33. Զրուցակիցներից մի քանիսը նշեցին, որ այն դեպքում, երբ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններին հասանելի չեն օրենքների նախագծերը, նրանք երբեմն իրական հնարավորություն և/կամ հմտություններ չեն ունենում հիմնավորված կարծիք ներկայացնելու և այլընտրանքային փոփոխությունները ժամանակին և կառուցողաբար առաջարկելու համար: Քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչները հաճախ չգիտեն, թե որ մեկնաբանություններն են հաշվի առնվել, իսկ որոնք՝ ոչ (և այս պարագայում՝ չգիտեն, թե ինչու են վերջիններս մերժվել): Օրենսդրական գործընթացին հանրության մասնակցությունը ցայսօր կարծես սահմանափակ է եղել, սակայն՝ աճել է, հատկապես պայմանավորված ավելացող հանրային ճնշումներով, իսկ մասամբ՝ նաև օրենքների նախագծերը քննարկելու հարցում որոշ նախարարությունների և խորհրդարանական հանձնաժողովների ավելի մեծ պատրաստակամությամբ: ՀԿ-ներից ստացված որոշ տեղեկությունների համաձայն, քաղաքացիական հասարակության խմբերը մի քանի դեպքերում կարողացել են արդյունավետ լոբբինգ՝ իրականացնել, սակայն նրանց կարծիքով դա բավարար չէ, և այդ շրջանակը դեռևս կարելի է ընդլայնել:

34. Հասարակական կազմակերպություններին որոշ դեպքերում հրավիրում են՝ մասնակցելու հայեցակարգ կամ օրենքի նախագիծ մշակելու նպատակով կոնկրետ նախարարության կողմից ստեղծված աշխատանքային խմբերի աշխատանքներին: Այնուհանդերձ, հասարակական կազմակերպություններն ըստ երևույթին սովորաբար հնարավորություն չունեն՝ ներգրավվելու այդ աշխատանքին *հընթաց*, եթե այդ

աշխատանքները ներառված չեն եղել կառավարության կամ Ազգային ժողովի օրենսդրական օրակարգում:

35. Հարկ է հիշատակել, որ խորհրդակցությունների մասին խոսելիս զրուցակիցներից ոչ մեկը չանդրադարձավ ենթաօրենսդրական ակտերին: Ումանք նշում են, թե օրենքների և ենթաօրենսդրական ակտերի փոփոխությունները բավարար չափով չեն համակարգվում, և թե ենթաօրենսդրական ակտերը հաճախ չեն քննարկվում օրենքների քննարկման ընթացքում՝ արժանանալով շատ ավելի քիչ ուշադրության: Նրանց կարծիքով, արդյունքը հաճախ լինում է այն, որ ենթաօրենսդրական ակտերը համահունչ չեն օրենքներին, թեպետ ենթաօրենսդրական ակտերի խնդիրն օրենքների իրագործման մեխանիզմների ներդրումն է:

Օրենսդրության փոխարեն հնարավոր այլընտրանքները

36. Հայաստանում քաղաքականության ձևավորման գործընթացի առանձնահատկություններից է հիմնախնդիրներն օրենքներով կամ ենթաօրենսդրական ակտերով կարգավորելու շեշտադրումը: Զրուցակիցներից շատերը նշեցին, որ պետության միջամտության կարիքն առաջացնող մոտալուտ պրոբլեմների մեծ մասի առնչությամբ դիտարկվող հնարավոր միակ արձագանքը հաճախ օրենսդրությունն է: Այլընտրանքային միջոցառումների, օրինակ՝ հանրության իրազեկման քարոզարշավների հնարավորությունը հազվադեպ է դիտարկվում: Աշխատանքը սկսելուց կամ օրենքի նախագիծ կազմելուց առաջ բավարար չափով չի վերլուծվում օրենսդրական արձագանքի հավանական ազդեցությունը: Արվում են այլընտրանքային մոտեցումներ, օրինակ՝ ցուցումներ կամ ուղենիշներ կիրառելու որոշ փորձեր:⁵ Այնուամենայնիվ, Գնահատող թիմը հնարավորություն չունեցավ՝ գնահատելու դրանց բազմազանությունը, քանակը և որակը: Այն նաև չկարողացավ պարզել, թե արդյոք նման փաստաթղթերը բավարարում են փաստացի գոյություն ունեցող կարիքները: Նման փորձերը, սակայն, մինչ օրս հազվագյուտ են. դեպքերի ճնշող մեծամասնությունում հայեցակարգային մակարդակի քննարկումներում ըստ երևույթին չեն դիտարկվում պրոբլեմների լուծման այլ տարբերակները, օրինակ՝ կոնկրետ ուղեցույցները կամ հանրության իրազեկության բարձրացման ընդգրկուն քարոզարշավները:

⁵ Ինչ վերաբերում է ուղենիշներին, ապա Գնահատման թիմին տեղեկացրել են միայն Իրավական ակտերի նախագծման ցուցումների մասին, որոնք վերջերս են հաստատվել:

Ժամանակային ճնշման ազդեցությունն օրենսդիր մարմնի վրա

37. Ազգային ժողովը կարող է ցանկության դեպքում դիտարկել օրենսդրական գործընթացում օրենքի նախագծի քննարկման համար սահմանված ժամկետներն ավելի ճկուն դարձնելու նպատակահարմարությունը, քանի որ այդ ժամկետները ներկայումս բավական շատ են և կարծրացած: Օրինակ, կառավարությունը և պատգամավորները կարող են առաջին ընթերցումից հետո փոփոխություններ առաջարկել օրենքի նախագծում 14-օրյա ժամկետի ընթացքում: Առաջարկված բոլոր փոփոխությունները գլխադասային հանձնաժողովին ուղարկելուց հետո վերջինս պետք է 14-օրյա ժամկետում Ազգային ժողովի նախագահին ներկայացնի դրանց վերաբերյալ իր եզրակացությունը՝ երկրորդ ընթերցման օրը նշանակելու համար (Իրավական ակտերի մասին՝ օրենքի 67-րդ հոդվածի 4-րդ մաս): Կախված օրենքի նախագծի բարդությունից և ծավալից, այդ ժամկետները կարող են չափազանց կարճ լինել օրենքների նախագծերի հիմնական բովանդակությունը հավուր պատշաճի ուսումնասիրելու համար:
38. Ավելին, եթե Ազգային ժողով ներկայացված օրենքի յուրաքանչյուր նախագիծ անհրաժեշտ է ավարտին հասցնել միևնույն ժամկետում, ապա Ազգային ժողովը կարող է դժվարություններ ունենալ օրենքների այն նախագծերն առաջնահերթ դարձնելու հարցում, որոնք համարում է հրատապ և/կամ նշանակալից: Կանոնակարգ օրենքով անհրաժեշտ է նախատեսել ժամկետները երկարաձգելու հնարավորությունը՝ ըստ կարիքի, ինչպես նաև՝ սահմանված ժամկետները չպահպանելու հետևանքները: Ստացված տեղեկությունների համաձայն, ժամկետները ներկայումս կարող են գործնականում երկարաձգվել, եթե այդ առումով շահակիցների միջև գոյություն ունի փոխհամաձայնությունը, սակայն այդ տարբերակը ներկայումս օրենքով ամրագրված չէ: Բացի դրանից, դա փաստացի նշանակում է, որ եթե կառավարությունը կամ Ազգային ժողովը չի համաձայնվում ժամկետի երկարաձգմանը, ապա ամեն ինչ պետք է ավարտել գոյություն ունեցող սեղմ ժամկետներում: Դիտարկվող հնարավոր տարբերակ կարող է լինել Ազգային ժողովի օրենսդրական տարբեր փուլերի միջև ընկած նվազագույն ժամանակահատվածների ամրագրումը Կանոնակարգ օրենքով:⁶

⁶ Շոտլանդիայի խորհրդարանի Կանոնակարգ օրենքով, օրինակ, այդ ժամկետները նախատեսված են հետևյալ կերպ. Կանոն 9.5. Օրինագծի փուլերը. (...) 3Ա. Առաջին փուլի ավարտի օրվանից մինչև երկրորդ փուլի մեկնարկի օրը պետք է անցնի նստաշրջանի առնվազն 12 օր: 3Բ. Երկրորդ փուլի ավարտի օրվանից մինչև երրորդ փուլի մեկնարկի օրը պետք է անցնի նստաշրջանի առնվազն 10 օր: 3Գ. Եթե օրինագծի մեկ մասը 9.8.6 կանոնի համաձայն վերադարձվում է

39. Օրենսդրական առաջարկների պատրաստման և կառավարության և օրենսդիր մարմնի կողմից դրանց ուսումնասիրման համար ոչ բավարար ժամանակ նախատեսելը կարող է պայմանավորված լինել նաև օրենսդրության պլանավորման ներկայիս համակարգի թերություններով: Կառավարության ներսում նախարարությունները կարող են օրենսդրական նախագծերի վերաբերյալ իրենց եզրակացությունները ներկայացնել հինգ օրվա ընթացքում. դրանից հետո օրենքի նախագիծն ուղարկվում է արդարադատության նախարարությանը, որը պետք է 15 օրվա ընթացքում վերանայի այն (Կառավարության գործունեության կարգի 18(ե) հոդված): Այս համատեքստում հարկ է հիշատակել, որ օրենսդրական օրակարգի՝ կառավարության կողմից պատրաստվող նախագիծը ներառում է օրենքների նախագծերի պատրաստման ժամանակացույցը՝ ընդհուպ մինչև դրանց հաստատումը կառավարության կողմից և ներկայացումն Ազգային ժողով, սակայն ըստ երևույթին չի ներառում Ազգային ժողովի կողմից դրանց քննարկման համար անհրաժեշտ ժամանակը: Կառավարությունում և Ազգային ժողովում օրենքների նախագծերի քննարկման համար նախատեսված սահմանափակ ժամանակը կարող է վնաս պատճառելել գործընթացին հանրության մասնակցության ակտիվացմանը (ուստի նաև՝ ավելի արդյունավետ հանրային հսկողությանը), իսկ վերջին հաշվով՝ նաև օրենսդրությանը: Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը և Ազգային ժողովը կարող են ցանկության դեպքում դիտարկել օրենսդրական օրակարգը սահմանելիս հաշվի առնվող գործոնների շրջանակն ընդլայնելու նպատակահարմարությունը, որպեսզի ժամանակ նախատեսվի առաջարկվող միջոցառումների արդյունավետ կառավարական և խորհրդարանական քննարկումների համար:

Վավերականացման ընթացակարգերը

40. Սահմանադրությամբ նախատեսվում է՝ զսպանակների և հակակշիռների՝ համակարգ, որի պայմաններում իշխանության գործադիր, օրենսդիր և դատական ճյուղերը վերահսկում են միմյանց՝ իշխանության պատշաճ հավասարակշռվածությունն ապահովելու նպատակով: Այս համակարգը մշակելու նպատակն էր, ի թիվս այլ նպատակների, երաշխավորել, որպեսզի իշխանության որևէ մեկ ճյուղը չափազանց ուժեղ չդառնա, սակայն ըստ

հանձնաժողովին (երկրորդ փուլի շրջանակում լրացուցիչ քննարկման համար), ապա նստաշրջանի առնվազն 4 օր պետք է անցնի (ա) երրորդ փուլի աշխատանքը կատեցնելու օրվանից մինչև երկրորդ փուլի վերակառուցումը, (բ) վերակառուցված երկրորդ փուլի ավարտի օրվանից մինչև երրորդ փուլի վերակառուցման օրը (սակայն միայն այն դեպքում, երբ օրինագիծը փոփոխություններ է կրում վերակառուցված երկրորդ փուլի ընթացքում):

երևույթին այն բավականաչափ չի զարգացվել: Իսկապես, Ազգային ժողովը կարծես կառավարության համեմատ բավական ոչ շահեկան վիճակում է, քանի որ կառավարությունն օրենսդրական ողջ գործընթացում իրավական բավական լուրջ լծակներ ունի, որոնցով կարող է ապահովել իր կողմից կարևոր համարվող օրենքների նախագծերի ընդունումը: Դրա հակակշիռը կարող են լինել վավերականացման անկախ և ընդգրկուն ընթացակարգերը, ներառյալ, օրինակ, դատական համակարգի կողմից կատարվող վավերականացումը:

41. Առաջնային օրենսդրության (որը սովորաբար պատրաստվում է կառավարության կողմից) համապատասխանությունը սահմանադրությանը ներկայումս կարող է ստուգվել Սահմանադրական դատարան ներկայացվող բողոքների հիման վրա:⁷ Սահմանադրական իրավունքներին հակասող օրենքը կարող է մասամբ կամ ամբողջությամբ ուժը կորցրած ճանաչվել: Այնուհանդերձ, նույնչափ պարզ չէ, թե արդյոք մեկ օրենքի դրույթների ուժով մեկ այլ օրենքի դրույթների խախտումները նույնպես կարող են հանգեցնել դրա անվավեր ճանաչմանը: Նման հակասություն կարող է ծագել հատկապես Իրավական ակտերի մասին օրենքում ամրագրված բազմաթիվ նորմերի առնչությամբ: Կարելի է պնդել, որ իրավունքի գերակայության սկզբունքից անուղակիորեն բխում է նմանօրինակ իրավական ստուգում կատարելու պահանջը, հատկապես եթե հաշվի առնենք, որ Իրավական ակտերի մասին օրենքում արտացոլված են իրավականության բազմաթիվ կարևոր բաղադրիչներ, մասնավորապես՝ նորմերի հիերարխիան կամ օրենսդրական լիազորությունների պատվիրակումը: Այնուամենայնիվ, օրենքը գործող ողջ օրենսդրության հետ համադրելու միջոցով ստուգելը կարող է օրենսդրության անվավեր ճանաչման լայն դաշտ բացել, հատկապես քանի որ հակասող օրենսդրության դեպքում ավելի նոր օրենսդրության նկատմամբ գերակայում է ավելի վաղ ընդունված օրենսդրությունը (Իրավական ակտերի մասին օրենքի 24-րդ հոդվածի 3-րդ մաս):
42. Ստացված որոշ տեղեկությունների համաձայն, ավելի բարձր իրավական կարգի առաջնային օրենսդրության հետ օրենքների կամ ենթաօրենսդրական ակտերի համապատասխանության ստուգման համար գոյություն ունեն որոշակի ընթացակարգեր, որոնք գործում են վարչական դատարաններ դիմելու ճանապարհով: Վարչական դատարանը կարող է

⁷ Հարկ է նշել, որ ԺՀՄԻԳ-ի գնահատման թիմը չի վերլուծել Հայաստանի դատարանների որոշումները և հնարավորություն չի ունեցել՝ այս մասին գրուցելու Հայաստանի դատավորների հետ:

ստուգել նախագահի, կառավարության, վարչապետի, նախարարությունների և այլ գերատեսչությունների, ինչպես նաև համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի ընդունած նորմատիվային իրավական ակտերի համապատասխանությունն այլ՝ ավելի բարձր իրավական կարգ ունեցող օրենսդրությանը (բացառությամբ Մահմանադրության): Այնուհանդերձ, հայաստանցի զրուցակիցները նշեցին, որ դա հազվադեպ է տեղի ունենում: Չկա մոնիթորինգային համակարգ, որով հնարավոր կլիներ հիմնավորապես գնահատել ընդունված օրենքների գործողությունը և արդյունավետությունը: Ավելին, պրակտիկայում կարծես հազվադեպ են տեղի ունենում գործող օրենսդրության կանոնավոր փոփոխություններ կամ թարմացումները, քանի որ իրավական փոփոխությունները սովորաբար տեղի են ունենում, երբ անհրաժեշտ է արձագանքել օրենսդրության իրագործման պրոբլեմներին:

43. Ինչ վերաբերում է կառավարության կամ Ազգային ժողովի ներսում առկա՝ վավերականացման ընթացակարգերին, ապա համապատասխանությունը սահմանադրական և միջազգային իրավունքի նորմերին և գործող ներպետական օրենսդրությանը բավական մանրամասնորեն ստուգվում է բոլոր օրենքների դեպքում: Եզրակացության ծավալը սովորաբար կարող է լինել մեկ տողից մինչև չորս էջ: Փորձագիտական եզրակացությունները, որոնք կարող են մինչև 50 էջի հասնել, կցվում են օրենքի նախագծին և տեղադրվում ինտերնետային կայքում, և սովորաբար ներառում են կառավարության տեսակետները, ինչպես նաև՝ Ազգային ժողովի իրավական փորձաքննության բաժնի կարծիքը: Դրանք ոչ միշտ են անդրադառնում օրենսդրության գործառնական առանձնահատկություններին, օրինակ՝ այն հարցին, թե արդյոք ներառվել են անհրաժեշտ բոլոր դրույթները, որոնք օրենքը կդարձնեն գործունակ և կիրարկելի, կամ՝ թե արդյոք եզրույթների ընտրությունը կատարվել է այնպես, որպեսզի նվազեցվի վեճերի հավանականությունը, կամ՝ թե արդյոք ապահովվել է իրավական համապատասխանությունը:

44. Կառավարության ներսում ներկայումս կատարվում են ազդեցության որոշ պարտադիր գնահատումներ, որոնք նախարարությունները պարտավոր են կատարել իրենց օրենսդրական նախագծերի համար: Որոշակի ստուգումներ են կատարում արդարադատության և ֆինանսների նախարարությունները: Ազգային ժողովի ներսում գործում է փորձաքննության բաժին, որը կարող է չհամաձայնվել կառավարության իրականացրած՝ ազդեցության գնահատումների արդյունքներին: Այս համակարգը տեխնիկապես կարող է բավական արդյունավետ լինել՝ լավ օրենսդրություն մշակելու

տեսանկյունից: Իրականում, սակայն, յուրաքանչյուր տարի պատրաստվող օրենքների թվի առումով արդեն իսկ որոշակի մտահոգության առարկա է դառնում որակի այդ ստուգումների օգտակարությունը. գրուցակիցներից ոմանք նշեցին, որ ժամանակի անբավարարության պատճառով օրենսդրական նախագծերի բացատրական հուշագրերը և նախագծերին կից ներկայացվող այլ փաստաթղթերը բավականաչափ լիարժեքորեն չեն պատրաստվում: Իրավիճակը կարող է բարդանալ սեղմ ժամկետների պատճառով, որոնք թույլ չեն տալիս բովանդակային կարծիքներ ստանալ ո՛չ ներքին, ո՛չ արտաքին շահակիցներից:

45. Ավելին, նման ստուգումների հետևանքները ոչ միշտ են ակնհայտ. օրինակ, թեպետ ֆինանսների նախարարությունը պարտավոր է ներկայացնել իր եզրակացությունն օրենքի նախագծի վերաբերյալ, օրենսդրության մեջ նշված չէ, թե արդյոք ֆինանսների նախարարության բացասական եզրակացության դեպքում նախագծի ընթացքը դադարեցվում է: Ուստի, կարող է ծագել իրավիճակ, որում կոնկրետ նախագիծն Ազգային ժողովում կդրվի քվեարկության՝ ի հեճուկս դրա վերաբերյալ ֆինանսների նախարարության տված բացասական եզրակացությանը:
46. Բոլոր օրենքների պարագայում նախքան ընդունումը պետք է ստուգել դրանց լեզվական և եզրութաբանական համապատասխանությունը: Ներկայումս այդ ստուգումները կատարվում են այն ժամանակ, երբ ավարտվել է օրենքի նախագծի երրորդ ընթերցումը: Պարզ չէ, սակայն, թե արդյոք այդ ստուգումները կատարվում են մասնագիտական եզրույթների որոշակի հաստատված բառարանների հիման վրա, օրինակ, կամ՝ թե ինչպես կարող են պատգամավորները համոզվել, որ ընդունվող օրենքի բովանդակությունը չի փոփոխվել նման ստուգումների արդյունքում: Այս իմաստով, թերևս, ավելի նպատակահարմար կլիներ նման ստուգումները կատարել նախքան երրորդ ընթերցումը, այլ ոչ՝ դրանից հետո:

Կարգավորիչ ազդեցության գնահատումը

47. Կարգավորիչ ազդեցության գնահատումը կարևոր գործիք է քաղաքականության ձևավորման ողջ շրջափուլի ընթացքում օրենսդրության բարձր որակն ապահովելու համար՝ սկսած պրոբլեմի խորացված վերլուծությունից, ընդհուպ մինչև ընդունված օրենսդրության գնահատումը և մշտադիտարկումը: Կարգավորիչ ազդեցության գնահատման նպատակն է օգնել քաղաքականություն ձևավորողներին՝ ընտրելու կարգավորման արդյունավետ և օգտակար տարբերակներ (ներառյալ՝ չկարգավորելու՝ տարբերակը)՝ լավագույն տարբերակի ընտրությունը հիմնավորելու

նպատակով օգտագործելով ապացուցահեն մեթոդներ: Այս իմաստով, թերևս, օգտակարության և ծախսերի տեսանկյունից ավելի արդյունավետ կլինե՞ր՝ ազդեցության գնահատումը կատարել ավելի վաղ՝ քաղաքականության ձևավորման փուլում. եթե ընտրվում է սխալ քաղաքականություն, ապա հետագայում՝ վերջում, կարող է պարզվել, որ կարգավորման նպատակով իրականացված միջոցառումներն անարդյունավետ են եղել: Կարգավորման ծախսերը հնարավորության դեպքում չպետք է գերազանցեն դրանց օգուտները, ընդ որում՝ պետք է դիտարկել նաև այլընտրանքները. այս գործիքն օգնում է իշխանություններին՝ համոզվելու, որ նոր ընդունվող իրավական կարգավորումներից ծագող վարչարարական բեռն ավելի ծանրակշիռ չի լինի, քան ներկայումս առկա վարչարարական բեռը:

48. Ազգային ժողովը և կառավարությունը, մասամբ՝ նաև ռեսուրսների անբավարարության պատճառով, կարող են դիտարկել կարգավորիչ ազդեցության խորացված գնահատումները միայն կարևորագույն օրենքների նախագծերի դեպքում կատարելու նպատակահարմարությունը, մասնավորապես՝ երբ օրենքների նախագծերն էական ազդեցություն ունեն հիմնարար իրավունքների վրա, կամ խորացված գնահատման ենթարկել միայն օրենքի նախագծի որոշ մասերը: Այս գործիքի կիրառության ներկայումս սահմանված շրջանակը կարծես չափազանց լայն է, որը կարող է, թերևս, դրա հաճախակի չկիրառության պատճառներից լինել: Այս գործիքի առավել հասցեական կիրառությունը կարող է բարելավել ազդեցության գնահատման որակը և արդյունավետությունը՝ հանգեցնելով ավելի արդյունավետ օրենքների, որոնք նվազ խոցելի կլինեն հաճախակի լրացուցիչ փոփոխությունների նկատմամբ: Հասցեական կիրառություն նախատեսելու դեպքում օրենքով պետք է ամրագրել այն չափորոշիչները, որոնց հիման վրա կատարվելու է օրենքի նախագծի ազդեցության գնահատումը, մասնավորապես՝ նշելով նաև, թե օրենքի նախագծի որ մասերը պետք է ենթարկել ազդեցության խորացված գնահատման:

49. Հայաստանի իշխանությունները կարող են ցանկության դեպքում դիտարկել նաև կարգավորիչ ազդեցության գնահատման իրականացման միասնական ուղենիշներ ներդնելու հնարավորությունը, որոնք կարող են ներառել հետևյալ տարրերը. պրոբլեմի վերլուծությունը և խնդրի համառոտ նկարագրությունը, օրենքի նախագծով միջամտելու նպատակի համառոտ նկարագրությունը, միջամտության հասցեատերերը և դրանով շահագրգիռ անձինք, միջամտության հիմնավորումը և ռիսկերի գնահատումը, միջամտելու (կամ չմիջամտելու) առկա տարբերակների համառոտ

նկարագրությունը, հիմնավորման, ազդեցության և իրագործելիության գնահատականները, ազդեցությունը քաղաքացիների վրա (ներառյալ՝ ազդեցությունը և՛ տղամարդկանց, և՛ կանանց վրա), ազդեցությունը տնտեսավարողների, կառավարության և շրջակա միջավայրի վրա, ինչպես նաև՝ ծախսեր-օգուտներ վերլուծությունը:

Չեղարկված կամ երկարաձգված ընթացակարգը

50. Ազգային ժողովը կարող է դիտարկել օրենքի յուրաքանչյուր նախագծի դեպքում օրենսդրական միևնույն ընթացակարգը կիրառելու նպատակահարմարությունը: Եթե Հայաստանի օրենսդիրն իսկապես շատ ակտիվ է և բազմաթիվ օրենքներ է ընդունում, ապա միանշանակ չէ բոլոր դեպքերում երեք ընթերցումների և նախագծերի, մեկնաբանությունների և եզրակացությունների ծավալուն փոխանակումների անհրաժեշտությունը: Եթե նախագծի կարևորությունը փոքր է, և այն ըստ էության չի վիճարկվում, ապա կարելի է դիտարկել ընթացակարգը չկիրառելու (չեղարկելու) նպատակահարմարությունը: Մյուս կողմից, խիստ բարդ և համալիր օրենսդրության դեպքում կարելի է դիտարկել խորհրդարանական լրացուցիչ գործիքներ կիրառելու նպատակահարմարությունը: Լիազուստ նիստի քննարկումներից առաջ օրենքի նախագծի վերաբերյալ բանավեճ կամ նհայեցակարգային քննարկում անցկացնելը կարող է օգնել պատգամավորներին՝ կենտրոնանալու կարևորագույն հարցերի ուղղությամբ, միևնույն ժամանակ կանխելով օրենսդրական տեքստի ծավալուն մշակումներն այն դեպքում, երբ Ազգային ժողովում բանավեճից հետո այդ տեքստից ոչինչ չի մնալու:

Օրենքների հրատապ նախագծերը

51. Նմանապես, օրենսդրությունը հրատապ ճանաչելու չափորոշիչների բացակայությունը կարող է որոշ դժվարություններ առաջացնել իշխանության գործադիր և օրենսդիր ճյուղերի միջև հարաբերություններում: Հրատապ ճանաչված նախագծերը, որոնց նախաձեռնողը սովորաբար Նախագահն է կամ կառավարությունը, խորհրդարանի օրակարգում գրավում են այլ հարցերի տեղը: Թեպետ միանշանակորեն պարզ է, որ օրենքի հրատապ նախագծերի քննարկման հնարավորությունը պետք է ապահովել, կառավարության համար, հնարավոր է, նպատակահարմար կլինի մշակել համապատասխան չափորոշիչներ և ապահովել դրանց համաձայնեցումն Ազգային ժողովի հետ: Այդպիսի չափորոշիչների սահմանումը և կիրառությունը կարող են օգնել, որպեսզի այս մեխանիզմն

ավելի չափավոր կերպով և սահմանափակ չափով կիրառվի՝ միաժամանակ որոշակի երաշխիքներով բացառելով դրա չարաշահումը:

Մշակվող օրենսդրական նախագծերի որակը

52. Օրենսդրական նախագծերի մշակման գործընթացում պահանջվում են լուրջ հմտություններ: Ընտրված պատգամավորներից ակնկալվում է, որ նրանք պետք է հմտորեն հասկանան իրենց ընտրողների կարիքները և օրենսդրությունը մշակելիս խելացի բանավեճ ծավալեն քաղաքականության նկատառումների շուրջ: Այնուամենայնիվ, ընդհանուր առմամբ նրանք առանձնահատուկ մասնագիտական որակավորում կամ պատրաստվածություն չունեն, որպեսզի կարողանան քաղաքականության որոշումները վերաձել օրենսդրական տեքստի: Մինևույն ժամանակ, ոչ բոլոր պատգամավորներն ունեն բավարար գիտելիքներ իրավական համատեքստի վերաբերյալ, որպեսզի գնահատեն առաջարկվող որևէ օրենսդրության ազդեցությունը գործող իրավակարգի վրա. այդ ազդեցությունը, սակայն, անհրաժեշտ է ուշի-ուշով դիտարկել և գնահատել՝ նախքան օրենսդրության բովանդակության վերաբերյալ վերջնական որևէ որոշումներ կայացնելը:
53. Օրենսդրական նախագծեր առաջարկելու ցանկություն ունեցողները պետք է պարտադիր կերպով կարողանան ազատորեն ներգրավել օրենսդրական տեքստեր գրելու հմտություններ և համապատասխան փորձ ունեցող անձանց: Այս խնդիրը լուծելու համար անհրաժեշտ է ունենալ մասնագիտական որակավորում ունեցող և քաղաքականապես չեզոք կադրեր: Շատ կարևոր է նաև, որպեսզի այդ կադրերը պարբերաբար մասնակցեն վերապատրաստման խորացված դասընթացների այնպիսի թեմաներով, ինչպիսիք են, օրինակ, իրավական լեզուն, հայեցակարգերի կառուցվածքը և բովանդակությունը, օրենքների նախագծերը և բացատրական հուշագրերը, իրավական հատուկ պահանջները և կարգավորիչ ազդեցության գնահատման մեթոդները:
54. Վերջերս կառավարության կողմից մշակվել և ընդունվել են Իրավական ակտերի նախագծման ցուցումները, որոնք պաշտոնական ուղենիշներ են պարունակում օրենսդրական տեքստերի նախագծերի մշակման վերաբերյալ: Ցուցումները հուշում են, թե ինչպես կարելի է հաղթահարել իրավական ակտերի նախագծման ժամանակ ծագող հնարավոր դժվարությունները, ներառյալ, մասնավորապես, իրավական ակտի տրամաբանական կառուցվածքը և ոճը, հղումների օգտագործումը կամ իրավական ակտի ընդունման անհրաժեշտությունը հիմնավորելու

կանոնները: Եթե իրավական ակտեր նախագծող բոլոր անձինք իրենց պարտականությունները կատարելիս օգտվեն ուղեցույցից, ապա արդյունքում կարող է ձևավորվել համակարգ, որում օրենսդրության որակի տարբերություններ (գոնե ակնհայտ) չեն լինի տարբեր նախարարությունների միջև կամ կառավարության և Ազգային ժողովի միջև:

55. Իրավական ակտերի նախագծումը հմտություն է, որը ձեռք է բերվում փորձի միջոցով, այն համադրելով արդյունքին միտված վերապատրաստման կոնկրետ դասընթացների հետ: Իրավական ակտերի նախագծմանն առնչվող ապագա աշխատողին համալսարանի իրավաբանական ֆակուլտետի դիպլոմի պահանջ ներկայացնելը կարծես ներկայումս հստակորեն ձևակերպված միակ պահանջն է: Բացի դրանից, աշխատողներն ըստ երևույթին չեն ստանում որևէ վերապատրաստում իրավական ակտերի նախագծման մեթոդների թեմաներով: Ավելին, իրավաբանական կրթության որակն ինքնին կարծես մտահոգության տեղիք է տալիս: Հետևապես, քաղաքականության ձևավորման արդյունավետ գործընթացի՝ արդեն արձանագրված անբավարարությանը գումարվում են իրավական ակտեր նախագծող մասնագետների անբավարարությունը, ինչպես նաև՝ նման մասնագետների մասնագիտական կատարելագործման հնարավորությունների սակավությունը կամ բացակայությունը: Օրենսդրության որակի բարելավումը երաշխավորելու նպատակով կառավարությունը և նախարարությունները պետք է ներդրումներ կատարեն և փոխեն այս իրավիճակը, մասնավորապես՝ իրավական ակտեր նախագծողների համար մշակելով և ներդնելով մասնագիտական վերապատրաստման ընթացիկ և վերաբերելի դասընթացներ և սեմինար-պարապմունքներ:

56. Ի լրումն վերոգրյալին, հաշվի առնելով իրավական ակտերի նախագծման հմտությունների մասնագիտական բնույթը և բարձրորակ իրավական ակտեր նախագծելու կարևորությունը, անհրաժեշտ կլինի ապահովել իրավական ակտեր նախագծողների վարձատրության պատշաճ պայմանները: Այլապես, նման աշխատանքի համար պահանջվող որակյալ և բանիմաց իրավաբանները հավանաբար կհեռանան հանրային ծառայությունից:

Ազգային ժողովի դերը

57. Օրենսդրական ընթացակարգը Հայաստանում կարծես որոշակի համակարգ է, որում առաջատար դերը կատարում են կառավարությունը, իսկ կառավարության թիկունքում՝ նաև Նախագահը: Օրենքների մեծ մասը

նախաձեռնում է կառավարությունը: Սակավաթիվ են առանձին պատգամավորների կողմից նախաձեռնվող օրենքների նախագծերը: Ստացված տեղեկությունների համաձայն, ընդդիմադիր պատգամավորների նախաձեռնությունների օրենք դառնալու հավանականությունը շատ ցածր է, եթե դրանց դեմ է կառավարությունը: Եթե օրենքին դեմ է Նախագահը, ապա օրենքի ընթացքն ըստ երևույթին կարող է կասեցվել օրենսդրական գործընթացում, ընդ որում՝ այդ պարագայում անհրաժեշտ չէ նախագահական վետոյի հատուկ ընթացակարգ կիրառել նախքան օրենքի հրապարակումը:

58. Ինչպես համակարգերի մեծ մասում, այնպես էլ Հայաստանում օրենսդրությունը նախաձեռնելու և ի կատար ածելու գործառնությունները վերապահված են կառավարությանը: Եթե կառավարությունը չի կարողանում ապահովել իրեն անհրաժեշտ օրենսդրությունը, այն չի կարողանում գործել որպես կառավարություն: Այնուամենայնիվ, օրինաստեղծ համակարգը բարելավելու և առաջընթաց ունենալու համար կառավարությանն անհրաժեշտ է լրացուցիչ միջոցառումներ իրականացնել արդյունավետ և գործունակ օրենսդրության ընդունումն ապահովելու ուղղությամբ, ընդ որում՝ այդ օրենսդրությունը որպես կանոն չպետք է կարճ ժամանակահատվածում լրացուցիչ փոփոխություններ կրի:⁸
59. Ազգային ժողովը, ի հակադրություն, ակնհայտ երկրորդական դեր է կատարում, և գրեթե կամ իսպառ չունի որևէ ադրյուրից օրենսդրական առաջարկները վերցնելու և օրենքի վերածելու անկախ իրավասություն: Օրենսդրական բոլոր առաջարկները վերջին հաշվով պետք է անցնեն Ազգային ժողովով, որը դյուրին գործ չէ, եթե հաշվի առնենք կառավարության օրենսդրական հավակնությունները: Քաղաքականության կարևորագույն որոշումները, սակայն, կայացվում են կառավարության ներսում: Ազգային ժողովը կարող է որոշ միջոցներով որոշակի ճնշում գործադրել կառավարության վրա, հատկապես՝ կասեցնելով օրենսդրության ընթացքը, սակայն պատգամավորներն ըստ երևույթին պատշաճ չեն համարում նման միջոցների կիրառությունը: Դա առաջացնում է իրավիճակ, որում Ազգային ժողովը պատասխանատու է օրենսդրության բացակայության կամ ուշացման համար, անգամ երբ դա տեղի է ունեցել օրենքի նախագծի հեղինակների (իսկ դեպքերի մեծ մասում դա

⁸ Այս կապակցությամբ այցի արդյունքում պարզված դրական հանգամանքներից էր այն, որ արդարադատության նախարարությունը կարծես պատրաստակամ է իրագործելու բարեփոխումներ, որոնք ընդհանուր առմամբ կբարելավեն օրենսդրական գործընթացը, ուստի նաև՝ ընդունվող օրենսդրության որակը:

կառավարությունն է) մեղքով: Դա սահմանափակում է Ազգային ժողովի կարողությունները, մինչդեռ՝ վերջինիս նկատմամբ պահպանվում են օրենսդրական՝ արդյունք՝ տալու մշտական ճնշումները:

60. Ազգային ժողովը ներկայացուցչական, այլ ոչ՝ միատարր կառույց է, որտեղ պետք է ներկայացված լինեն տարբեր շահերը, գաղափարները և կարծիքները: Մեծամասնության և ընդդիմադիր փոքրամասնության միջև միշտ գոյություն է ունենալու տարբերակում: Հիրավի, ընդդիմության և փոքրամասնության իրավունքների իրավական կարգավորումը շարունակում է կարևորվել, թեպետ՝ այլ առումներով: Խորհրդարանական առօրյա քաղաքական կյանքի համար ընդդիմության համար խիստ էական կարող են լինել կարգավորող ընթացակարգերը, ինչպես նաև՝ ընդդիմությանը ողջամիտ մասնակցության և ազդեցության հնարավորություններ ընձեռող կանոնակարգերի գոյությունը: Ինչ վերաբերում է առավել խորքային երևույթներին, ապա ընդդիմության իրավական պաշտպանության ամրագրումը կարող է վերջինիս գործունեության համար անհրաժեշտ ամուր հիմքեր ընձեռել՝ միևնույն ժամանակ նպաստելով ընդդիմադիր կարծիքների նկատմամբ հանդուրժողության քաղաքական մշակույթի ձևավորմանը: Դա կարող է առանձնահատուկ կարևորություն ունենալ այնպիսի պետություններում, որոնք դեռևս չեն ավարտել ժողովրդավարական և խորհրդարանական ավանդույթների կերտման և ամրապնդման գործընթացը:⁹
61. Լրջագույն մարտահրավեր, թերևս, կարելի է համարել այն փաստը, որ կառավարության և ընդդիմության միջև ըստ երևույթին ձևավորված չէ համաձայնություն այսպես կոչված խաղի կանոնների՝ կամ օրենքների ընդունման մեխանիզմների վերաբերյալ հիմնարար միասնական պատկերացումների շուրջ: Ինչպես արդեն նշվել է, կառավարությունն ուժեղ դիրքեր ունի օրինաստեղծ գործընթացում: Միևնույն ժամանակ, իշխող կուսակցությունները նաև ուժեղ մեծամասնություն ունեն Ազգային ժողովում: Ուստի, օրենքների նախագծերը, որոնք հաճախ պատրաստվում են կառավարության կողմից, հետագայում հեշտորեն ընդունվում են Ազգային ժողովում մեծամասնության կողմից: Այս իրավիճակում հաճախ տեղի չի ունենում բավարար երկխոսություն, կամ առանձին օրենքների նախագծերի վերաբերյալ փոխզիջումային քննարկումներ ընդդիմության հետ: Ուստի, ընդդիմադիր կուսակցությունները հաճախ հիասթափվում են

⁹ Տե՛ս՝ «Ժողովրդավարական խորհրդարանում ընդդիմության դերի մասին» զեկույցը (Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament), որն ընդունվել է Վենետիկյան հանձնաժողովի կողմից 84-րդ լիազումար նիստում:

կամ նրանց թվում է, որ իրենք դուրս են մղված և մեծ ազդեցություն չեն կարող ունենալ օրենսդրական գործընթացի վրա: Որոշ գրուցակիցներ նշեցին, որ ընդդիմադիր պատգամավորների կողմից նախաձեռնվող օրենքները ենթադրաբար երբեմն մերժվում են կառավարության կողմից, իսկ որոշ դեպքերում՝ հետագայում կրկին ներկայացվում, բայց այդ անգամ արդեն՝ որպես կառավարության նախաձեռնություններ:

62. Որպեսզի Ազգային ժողովը կարողանա գործել, անհրաժեշտ է գործունակ մեծամասնություն, ինչպես նաև՝ համապատասխան ընթացակարգեր, որոնք կնախատեսեն փոքրամասնության/ընդդիմության իրավունքների երաշխիքները, մասնավորապես, օրինակ, Ազգային ժողովի հատուկ նիստ հրավիրելու իրավունքը կամ իրավական ակտերը Սահմանադրական դատարանում վիճարկելու իրավունքը: Խորհրդարանական փոքրամասնության իրավունքները կարող են նաև ամրագրված լինել Սահմանադրությամբ կամ խորհրդարանի կանոնակարգով:
63. Որպեսզի նման համակարգը գործի, Ազգային ժողովի թե՛ մեծամասնական, թե՛ փոքրամասնական խմբերը պետք է հասնեն լայն կոնսենսուսի, ինչպես նաև՝ պատրաստ լինեն գործել պատասխանատու կերպով: Դա նշանակում է, որ կառավարությունը պետք է ավելի լուրջ քայլեր կատարի Ազգային ժողովում ընդդիմադիր կուսակցությունների հետ երկխոսության մեջ մտնելու և փոխզիջումային տարբերակներ որոնելու ուղղությամբ: Ընդդիմությունն իր հերթին պետք է կառուցողաբար և ակտիվորեն ներգրավվի ընթացիկ օրինաստեղծ գործընթացներին:
64. Գործադիրի նկատմամբ խորհրդարանի վերահսկողությունն ըստ երևույթին՝ զսպանակների և հակակշիռների՝ համակարգում առկա համալիր հարաբերություններից է: Ազգային ժողովը միաժամանակ և՛ օրենսդիր, և՛ վերահսկող կառույց է: Այնուհանդերձ, Ազգային ժողովը ներկայումս կարծես հիմնականում իրականացնում է իր օրենսդիր գործառույթը, և շատ ավելի քիչ չափով՝ իր վերահսկողական գործառույթը: Դա կարող է պայմանավորված լինել այն փաստով, որ օրենսդրությունը հստակորեն բնորոշվող՝ պրոդուկտ է, իսկ վերահսկողությունն ավելի շատ ձևագուրկ, անորոշ գործընթաց է, որի իրականացման մեխանիզմները և ցանկալի արդյունքները շատ ավելի պակաս հստակ են: Ավելին, չափազանց շատ վերահսկողությունը կարող է սխալմամբ ընկալվել որպես կառավարության՝ կառավարելու սահմանադրական լիազորությունը բռնազավթելու փորձ: Իրականում խորհրդարանական վերահսկողությունն անհրաժեշտ է, քանի որ այն օգնում է բարելավել կառավարության գործունեության

թափանցիկությունը և բարձրացնել կառավարության նկատմամբ հանրության վստահությունը:

65. Կառավարությունը, ինչպես պետական բոլոր մարմինները, պարտավոր է գործել օրենքի շրջանակում: Այն նաև պարտավոր է քաղաքականապես հաշվետու լինել իր գործողությունների համար Ազգային ժողովի առաջ. կառավարությունը պարտական է բացատրել ձեռք բերված առաջընթացը և ձախողումները, իսկ համապատասխան դեպքերում՝ նշել խնդիրների հնարավոր լուծումները: Խորհրդարանական վերահսկողությունը, այսինքն՝ կառավարության կողմից իրականացվող վարչարարության և կառավարության գործունեության ծրագրերի կատարման առաջընթացի ստուգումն այդ իմաստով նպաստում են վարչարարության բարելավմանը: Անհրաժեշտ է ապահովել, որպեսզի կառավարության հայտարարած և Ազգային ժողովի հաստատած քաղաքականությունների ուղղությամբ փաստացի կատարվեն պատշաճ աշխատանքներ, և որպեսզի իրագործվեն օրենսդրությամբ և կառավարության ծրագրերով սահմանված նպատակները:
66. Ազգային ժողովի կողմից իրականացվող բյուջետային վերահսկողությունն անհրաժեշտ, սակայն բարդ գործառույթ է, որի համար, ելնելով խնդրի բարդությունից, պահանջվում է մանրակրկիտ մոնիթորինգ և մշտական ուշադրություն Ազգային ժողովի կողմից: Այսօրինակ վերահսկողության վրա կարող է էապես ազդել գործադիրի և օրենսդիրի միջև գոյություն ունեցող լարվածությունը: Որոշ առումներով այդ վերահսկողության ազդեցությունը սահմանափակ է, հատկապես եթե հաշվի առնենք այն հանգամանքը, որ Ազգային ժողովը բյուջեի նախագիծը ստանում է միայն օրացուցային տարվա վերջում և շատ քիչ ժամանակ է ունենում այն ընդունելու համար (հաշվի առնելով, որ Ազգային ժողովը պարտավոր է այն ընդունել նախքան հաջորդ տարվա սկիզբը): Ցանկացած պարագայում, Ազգային ժողովի դերը հիմնականում սահմանափակվում է միայն առաջարկություններ ներկայացնելով (թեպետ, ծայրահեղ դեպքերում այն կարող է նաև նախաձեռնել անվստահության քվեարկություն): Ազգային ժողովի նկատմամբ առկա ճնշումը նվազեցնելու և գործադիր-օրենսդիր համագործակցությունը խորացնելու նպատակով Հայաստանի իշխանությունները կարող են դիտարկել բյուջետային օրենքի նախագծի վերաբերյալ խորհրդակցությունները դեռևս նախագծման փուլում անցկացնելու նպատակահարմարությունը՝ այդ փուլում արդեն խորհրդակցություններին և քննարկումներին ներգրավելով պատգամավորներին:

Խորհրդարանական հանձնաժողովները

- 67. Ինչպես նշվեց վերևում, կառավարությունն է վերահսկում Ազգային ժողով ներկայացված օրենսդրական նախագծերում հնարավոր փոփոխությունները, քանի որ կառավարության նախաձեռնած օրենքների նախագծերում փոփոխություններ չեն կարող կատարվել առանց կառավարության համաձայնության: Կառավարության այս լայնածավալ վերահսկողությունն Ազգային ժողովին զրկում է իր կարևորագույն գործառույթներից մեկից՝ զգալիորեն սահմանափակելով օրենքների նախագծերում փոփոխություններ կատարելու՝ Ազգային ժողովի հնարավորությունը, և վերջինիս ստիպելով՝ օրենքների նախագծերն ամբողջությամբ կա՛մ ընդունել, կա՛մ՝ մերժել:

- 68. Խորհրդարանական հանձնաժողովները, որոնց գործառույթն է վերանայել և քննարկել օրենքների նախագծերը նախքան դրանց՝ Ազգային ժողովի լիազուրկ նիստին հասնելը, պետք է իրավունք ունենան փոփոխություններ կատարել կառավարության առաջարկած օրենքների նախագծերում: Այս համատեքստում, Ազգային ժողովը կարող է դիտարկել խորհրդարանական հանձնաժողովների օրենսդրության ձևավորման գործում ավելի ակտիվ դերակատարում վերապահելու նպատակահարմարությունը, մասնավորապես՝ այն հարցերը, թե արդյոք խորհրդարանական հանձնաժողովները թերևս պետք է իրավունք ունենան՝ հանդես գալու օրենսդրական նախաձեռնությամբ, և թե արդյոք նրանք իրավունք ունեն օրենսդրական նախագծերի վերաբերյալ լրացուցիչ տեղեկություններ պահանջել կառավարությունից:

- 69. Հանձնաժողովները ներկայիս համակարգում հիմնականում արձագանքող (թեպետ հնարավոր՝ կարևոր) դերակատարում ունեն: Եթե Ազգային ժողովը ցանկանում է կառավարության համեմատ ավելացնել իր դերակատարումը, ապա այն կարող է դա լավագույնս անել՝ ուժեղացնելով խորհրդարանական հանձնաժողովների դերակատարումը: Խորհրդարանական հանձնաժողովները, ինչպես նաև անհատ պատգամավորները պետք է կարողանան սեփական օրենսդրական նախաձեռնություններ մշակել, այդ թվում՝ ուղղակիորեն խորհրդարանի աշխատակազմի միջոցով:

Չափազանց մանրակրկիտ օրենսդրությունը

- 70. Ազգային ժողովը և կառավարությունը կարող են անդրադառնալ այն հարցին, թե արդյոք օրենքներն (Ազգային ժողովի ընդունած առաջնային օրենսդրությունը) իսկապես կարգավորում են՝ առավել կարևոր, բնորոշ և

կայուն հասարակական հարաբերությունները՝ (Իրավական ակտերի մասին՝ օրենքի 9-րդ հոդվածի 3-րդ մաս), թե՛ օրենքների կիրառության շրջանակն իրականում չափազանց ընդգրկուն է: Իրավական դրույթներով ներկայումս պահանջվում է, որպեսզի տարաբնույթ թեմաներ կարգավորվեն օրենքով (Իրավական ակտերի մասին՝ օրենքի 9-րդ հոդվածի 4-րդ մաս), և հարցերն ենթաօրենսդրական ակտերի՝ պատվիրակելու՝ խիստ սահմանափակ հնարավորություններ են ամրագրված: Անշուշտ, լիովին հասկանալի է, որ որոշակի թեմաներ ենթաօրենսդրական ակտերի՝ պատվիրակելու՝ դեպքում անհրաժեշտ է հավուր պատշաճի հաշվի առնել իրավունքի գերակայության սկզբունքը և սահմանադրական պահանջները, հատկապես հիմնարար իրավունքները և ազատությունները սահմանափակելիս:

Օրենսդրության հասանելիությունը

71. Օրենսդրության անարգել հասանելիությունն իրավունքի գերակայության վրա հիմնված հասարակության կենսագործունեության կարևորագույն նախապայմաններից է: Այս նպատակին հասնելու հիմնական մեխանիզմը օրենքների և այլ իրավական ակտերի բոլոր պաշտոնական տեքստերի հրապարակման երաշխավորումն է: Օրենսդրության առցանց հրապարակման ներկայիս՝ ԱՐԼԻՄ՝ (Հայաստանի իրավական տեղեկատվական համակարգ) համակարգն ըստ երևույթին լավ կառուցվածք ունի, հասանելի է և լայնորեն օգտագործվում է իրավաբանների, դատարանների և հանրության կողմից: Համախմբված օրենսդրության պաշտոնական տարբերակների լայն հասանելիությունն ապահովելու նպատակով Հայաստանի իշխանությունները կարող են դիտարկել ԱՐԼԻՄ-ին օրենսդրությունը համախմբելու և իր կայքում հրապարակելու իրավունքը վերապահելու նպատակահարմարությունը. այս խնդիրն առավել արդիական է, եթե հաշվի առնենք, թե սովորաբար ինչ հաճախականությամբ են Հայաստանում փոփոխություններ կատարվում օրենսդրության մեջ:

**ՀԱՎԵԼՎԱԾ 1. ՕՐԵՆՍԴՐՈՒԹՅԱՆ ՆԱԽԱՊԱՏՐԱՍՏՄԱՆ,
ՄՇԱԿՄԱՆ, ԸՆԴՈՒՆՄԱՆ ԵՎ ՀՐԱՊԱՐԱԿՄԱՆ
ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳԵՐԻ ԵՎ ԳՈՐԾԻՔՆԵՐԻ
ՆԿԱՐԱԳՐՈՒԹՅՈՒՆԸ**

1. ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

1.1 Նկարագիր

1. Սույն փաստաթղթում նկարագրվում են հիմնական քաղաքական ինստիտուտները և դրանց փոխազդեցությունը: Կոպիտ ասած՝ քաղաքական համակարգը բնութագրվում է որպես *նախազահական համակարգ* և ունի նմանություններ ֆրանսիական համակարգի հետ: Ազգային ժողովի և կառավարության միջև ծավալվող փոխազդեցությունների մեծ մասն ուղղորդվում և վերահսկվում է Նախազահի 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 Նախազահ 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՝ համաժողովրդական 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 Նախազահը

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 համար¹⁰) 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

¹⁰ 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:

առաջարկելու օրենսդրություն: Այն իրավունք ունի նաև “սահմանել իր ներկայացրած օրենքների նախագծերի քննարկման հաջորդականությունը և պահանջել, որ դրանք քվեարկության դրվեն միայն իր համար ընդունելի ուղղումներով”: Կառավարությունն 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 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 ԳՈՐԾԸՆԹԱՅ. 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 իրավահարաբերություն, 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 հոդվածը¹¹): 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:

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):

¹¹ 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”:

16. Իրավական ակտերի աստիճանակարգում օրենքները երկրորդ տեղում են Սահմանադրությունից հետո: Մնացած բոլոր իրավական ակտերը պետք է համապատասխանեն օրենքներին (“Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 8-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 2-րդ ենթապարբերություն): Օրենքների խմբում այն օրենքները, որոնք հանրաքվեով են ընդունվել (*տես ստորև*՝ 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 հնի 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 1ին 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 մասին: Գործող օրենքում առաջարկվող փոփոխություններից զատ, պետք է ավելացնել նաև տեղեկություններ գործող օրենքներում առաջարկվող փոփոխությունների վերաբերյալ, կամ ծանոթություն այն մասին, որ լրացուցիչ օրենքների կամ նորմատիվ իրավական ակտերի ընդունման անհրաժեշտություն չի առաջանում: Օրենքի նախագծի ընդունման հիմնավորումը և հեղինակների անունները պարտադիր են (Կանոնակարգի 47-րդ հոդվածի 4-րդ մասի 1(ա) ենթակետ):

21. Ի լրումն վերոհիշյալ նյութերի՝ կառավարությունը պետք է ներկայացնի կարգավորման ազդեցության գնահատում (Կանոնակարգի 47-րդ հոդվածի 4-րդ մասի 1(գ) ենթակետ), ինչպես նաև խնդրո առարկա օրինագծին վերաբերող դիտողությունների և առաջարկությունների ամփոփաթերթիկ, այդ դիտողությունների և առաջարկությունների ընդունման կամ չընդունման մասին տեղեկություններ՝ չընդունման պարագայում հիմնավորումներով: Ամփոփաթերթիկը ներառում է նաև այն ընդունված դիտողությունները և առաջարկությունները, որոնք արվել են քաղաքացիական հասարակության հետ քննարկումների ընթացքում (Կանոնակարգի 47-րդ հոդվածի 4-րդ մասի 1(դ) ենթակետ): 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 որոշում է օրենսդրության առնչությամբ դնել նաև իր նկատմամբ վստահության հարցը:

Օրենսդրական գործընթացը այնուհետև չեղյալ է արվում այնքանով, որքանով էթե 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 ավելին 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: Այս ընթացակարգը կարող է կիրառվել միայն երկու անգամ Ազգային ժողովի մեկ նստաշրջանի ընթացքում (Սահմանադրության 75-րդ հոդվածի 5-րդ մաս):

23. “Օրենսդրական նախաձեռնությունը” Ազգային ժողովում օրենսդրական գործընթացի սկիզբն է: Կանոնակարգի 47-րդ հոդվածի պահանջներից բխում է, որ Ազգային ժողովի պատգամավորները կամ 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 ընդունված *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):

26. Բարդ օրենսդրության համար պահանջվում է նաև 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 կառուցվածք”: Հայեցակարգը ներքին փաստաթուղթը մշակողների համար է և ենթակա չէ քաղաքական մարմինների կամ փորձագետների հաստատմանը, թեպետ պրակտիկան ցույց է տալիս, որ այդ հայեցակարգերը կառավարության կողմից հաստատվում են, հատկապես երբ դրանք վերաբերում են նշանակալի կամ ծավալուն օրենքներին:

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): Նույնը կարելի է ասել նաև պատգամավորների

նախաձեռնած օրինագծերի վերաբերյալ (ԿԱԳ-ն այս դեպքում ներկայացվում է կառավարության եզրակացության միջոցով, “Իրավական ակտերի մասին” օրենքի 27.1-րդ հոդվածի 1-ին մասի 2-րդ ենթապարբերության համաձայն): 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 կամ բարդությունից:

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 այդպիսի գնահատումը ենթադրում է Սահմանադրության և այլ իրավական ակտերի հետ համապատասխանության գնահատում: Այն տեղի է ունենում օրենքի նախագիծն արդարադատության նախարարությանը և կառավարությանը ներկայացնելուց առաջ, Ազգային ժողովում առաջին ընթերցում անցնելուց հետո, եթե օրենքը ներկայացված է կառավարության կարծիքի, կամ օրենքն ընդունելուց հետո, եթե այն ուղարկվել է Նախագահի ստորագրությանը: 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, տե՛ս նաև Կանոնակարգի 18-րդ հոդվածի 1ա մաս և 50-րդ հոդվածի 1 մաս, տե՛ս նաև Կառավարության կանոնակարգի 28-րդ և 31-րդ հոդվածները համապատասխան կառավարության ընթացակարգի համար): Նախագահն ուղարկում է օրենքի նախագիծը, եթե այն համապատասխանում է Կանոնակարգի 47-րդ հոդվածին: 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 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 վրա օրենքի նախագծի ազդեցության վերաբերյալ):

37. Ազգային ժողովի աշխատակազմն այդ եզրակացությունները ներկայացնում է քանոնադրական օրենսդրության ստանալով պատգամավորի օրինագիծը (Կանոնակարգի 51-րդ հոդվածի 1ա, 1բ և 3-րդ մասեր): Գլխադասային հանձնաժողովի ղեկույցը պետք է մատչելի լինի քանոնադրական լիազուրկում 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 լսումներ կազմակերպել (Կանոնակարգի 32-րդ հոդված):

39. Օրինագծերը պետք է ներառվեն լիազուրկում նիստի օրակարգում ոչ ուշ, քան գլխադասային հանձնաժողովի եզրակացությունն ստանալուց հետո 30 օրվա ընթացքում (Կանոնակարգի 54-րդ հոդվածի 1-ին մաս: Կանոնադրական փոփոխությունների և հանրաքվեների դեպքում): Կառավարությունը կարող է օրինագիծը համարել անհետաձգելի: Այդպիսի օրինագիծը պետք է ներկայացվի Ազգային ժողովին քանոնադրական ստաշտանից առնվազն չորս օր առաջ (Կանոնակարգի 105-րդ հոդվածի 2-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 երեսնօրյա 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: Դրան հաջորդում 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), ելույթ ունեցողներին տրվող հարցերը և դրանց պատասխանները, ապա՝ 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 քառօրյայի վերջը՝ փոփոխություններ կատարելու օրինագծում կամ օրինագծերի փաթեթում: Օրենքը երկրորդ ընթերցմամբ անցկացնելու 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, ինչպես նաև առաջարկվող փոփոխությունների՝ հեղինակին ընդունելի մասի հիման վրա փոփոխված օրենքի նախագիծը, պետք է ուղարկվեն 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 կառավարության այն ներկայացուցիչները կամ պատգամավորները, ում առաջարկությունները ներառված են եղել ամփոփաթերթիկում (տես Կանոնակարգի 69-րդ հոդվածը): Առաջին, լիազումար նիստով քվեարկության է դրվում օրինագծի ողջ տեքստը (այն առաջարկներով, որոնց հետ համաձայն է հեղինակը): Եթե այս քվեարկությունը դրական էլք չի ունենում, ապա քվեարկության են դրվում առաջարկություններն առանձին-առանձին, եթե դա է առաջարկում հեղինակը (տես Կանոնակարգի 69-րդ հոդվածի 5-րդ և 6-րդ մասերը¹²): Եթե նման առաջարկ չի արվում, ապա օրենքի նախագիծը հանվում է շրջանառությունից:

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”:

2.6 Երրորդ ընթերցում

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

2.7 Նախագահի վետոն

¹² Սույն դրույթի ձևակերպումը դժվար է հասկանալ, չնայած դժվարությունը կարող է պայմանավորված լինել թարգմանությամբ:

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 *հետաձգող 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 (Սահմանադրության 55-րդ հոդվածի 2-րդ մաս, Կանոնակարգի 73-րդ հոդվածի 8-րդ մաս):

2.8 Հանրաքվե

47. Օրենքները կարող են դրվել համաժողովրդական հանրաքվեի: Օրենքները դրվում են հանրաքվեի Ազգային ժողովի կամ կառավարության առաջարկով (Սահմանադրության 112-րդ հոդվածի 1-ին մաս և Հանրաքվեի մասին օրենքի 8-րդ

հոդվածի 1-ին մաս), սակայն ոչ՝ Նախագահի (թեպետ նա այդ դեպքերում Ազգային ժողով է ուղարկում կառավարության օրինագծերը): Սահմանադրական բարեփոխումների հանրաքվեները, սակայն, կարող են նախաձեռնվել միայն Նախագահի կամ Ազգային ժողովի կողմից (հոդված 7):

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. Ազգային ժողովի նախաձեռնած 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): Այնուհետև, օրենքի նախագիծն ուղարկվում է Նախագահին, ով այն դնում է հանրաքվեի: Նախագահը կարող է օրենքի նախագիծը վերադարձնել Ազգային ժողովին կրկին քննարկելու նպատակով, սակայն դրանից հետո պարտավոր է այն դնել հանրաքվեի, եթե օրենքը կրկին է ուղարկվում՝ այս անգամ արդեն Ազգային ժողովի պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն երկու երրորդի կողմից (օրինաստեղծ գործընթացում նախագահական վետոների այլ դեպքերի վերաբերյալ լրացուցիչ տեղեկությունների համար տես վերը՝ 45-46-րդ պարբերությունները):

50. Հանրաքվեի համար պահանջվում է պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությունը (Սահմանադրության 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: Օրենքի նախագիծը 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 տեղեկատուում* (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:

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 վերանայում այն գործերի համար, որոնց շրջանակում կիրառվում է տվյալ օրենքը: 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 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 այդ օրենքի վրա հիմնված անհատական ակտերը մնում են ուժի մեջ: Այդուհանդերձ, քրեական և վարչական պատասխանատվությունն նախատեսող իրավական ակտերը կարող են վերանայվել (“Սահմանադրական դատարանի մասին” օրենքի 68-րդ հոդվածի 10-րդ և 13-րդ մասեր): 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 նաև 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): Ազգային ժողովը հանդես է գալիս որպես պատասխանող կողմ Սահմանադրական դատարանում գործի քննության ընթացքում՝ 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): Գործի քննությունը հրապարակային է՝ որոշ սահմանափակ բացառություններով («Սահմանադրական դատարանի մասին» օրենքի 22-րդ հոդված):

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:

3. ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՅ. ՄԱՀՄԱՆԱԴՐՈՒԹՅՈՒՆ, ԵՆԹԱՕՐԵՆՍԴՐՈՒԹՅՈՒՆ 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): Եթե Նախագահն առաջարկում է փոփոխություններ Սահմանադրության մեջ, ապա այդ փոփոխությունները 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 ուստի 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 պայմանագրերը նույն մակարդակի վրա են, 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. ԶՐՈՒՑԱԿԻՑՆԵՐԻ ՑԱՆԿԸ

Կառավարություն

Պրն. Հրայր Թովմասյան, այն ժամանակ՝ արդարադատության նախարար (ներկայումս՝ Ազգային ժողովի աշխատակազմի ղեկավար)

Պրն. Գրիգոր Մուրադյան, այն ժամանակ՝ արդարադատության փոխնախարար (ներկայումս՝ Նախագահի աշխատակազմի իրավաբանական վարչության պետ)

Տկն. Նորա Սարգսյան, արդարադատության նախարարի խորհրդական

Արդարադատության նախարարության այլ պաշտոնատար անձինք

Պրն. Պավել Սաֆարյան, ֆինանսների փոխնախարար

Տկն. Սուսաննա Գրիգորյան, 'ԱՐԼԻՄ' պաշտոնական տեղեկագրի տնօրեն

Տկն. Ամալիա Ենգոյան, կառավարության աշխատակազմի Ազգային ժողովի հետ կապերի վարչության պետ

Պրն. Արմեն Եղիազարյան, 'Օրենսդրության կարգավորման ազգային կենտրոնի» տնօրեն, 'Գիյոտինի' ծրագիր

Ազգային ժողով

Տկն. Հերմինե Նաղդալյան, Ազգային ժողովի նախագահի տեղակալ

Պրն. Դավիթ Հարությունյան, այն ժամանակ՝ պետաիրավական հարցերի հանձնաժողովի նախագահ (ներկայումս՝ կառավարության աշխատակազմի ղեկավար-նախարար)

Պրն. Գագիկ Մինասյան, ֆինանսավարկային և բյուջետային հարցերի մշտական հանձնաժողովի նախագահ

Տկն. Էլինար Վարդանյան, մարդու իրավունքների պաշտպանության և հանրային հարցերի մշտական հանձնաժողովի նախագահ

Պրն. Թաթուլ Սողոմոնյան, աշխատակազմի ղեկավարի տեղակալ

Պրն. Արթուր Թամազյան, օրենսդրության վերլուծության վարչության պետի տեղակալ

Պրն. Տիգրան Ուրիխանյան, պատգամավոր, «Բարգավաճ Հայաստան» կուսակցություն

Պրն. Արծվիկ Մինասյան, պատգամավոր, 'Հայ Յեղափոխական Դաշնակցություն'

Պրն. Թևան Պողոսյան, պատգամավոր, 'Ժառանգություն' կուսակցություն

Վերահսկիչ պալատ

Պրն. Տիտալ Զնդոյան, խորհրդի անդամ

Պրն. Արամ Մամիկոնյան, իրավաբանական վարչության պետ

Պրն. Վլադիմիր Բաղդասարյան, իրավաբանական վարչության մասնագետ

Մարդու իրավունքների պաշտպանի աշխատակազմ

Տկն. Աննա Ոսկանյան, իրավաբանական վարչություն

Պրն. Արամ Վարդևանյան, իրավաբանական վարչություն

Միջազգային կազմակերպություններ

Պրն. Շոն ՄաքՆելի, ԱՄՆՄԶԳ/SANAP

Տկն. Օկսաննա Աբրահամյան, ԱՄՆՄԶԳ/SANAP

Պրն. Դավիթ Հակոբյան, Եվրոպական հանձնաժողովի պատվիրակություն

Տկն. Մարինա Մալխասյան, ՄԱԿԶԾ

Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններ

Տկն. Սոնա Այվազյան, 'Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ'

Պրն. Աղասի Եսայան, 'Ընտրական ժողովրդավարության կենտրոն'

Պրն. Ավետիք Իշխանյան, 'Հայաստանի հելսինկյան կոմիտե'

Տկն. Մերի Խաչատրյան, 'Սախարովի անվան մարդու իրավունքների պաշտպանության հայկական կենտրոն'

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 3. ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՅԻՆ

ՎԵՐԱԲԵՐՈՂ ՀԱՐՑԱՇԱՐԵՐԸ

Այս հարցաշարերը մշակվել են կառավարության և խորհրդարանի բարձրաստիճան պաշտոնյաների հետ հարցազրույցների համար նախապատրաստվելիս: Թե՛ կառավարությունում, թե՛ Ազգային ժողովում բոլոր զրուցակիցները հարցաշարը ստացել են հանդիպումներից կարճ ժամանակ առաջ:

ԻՇԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ԳՈՐԾԱԴԻՐ ՃՅՈՒՂԸ

1. Ձեր նախարարությունն ունի՞ օրենսդրական ակտեր մշակող մասնագիտացված ստորաբաժանում: Եթե ոչ, ապա ո՞վ է ստանձնել օրենսդրական ակտեր մշակելու գործառույթը: Եթե դա անում են նախարարության իրավաբանները, ապա նրանց պաշտոնի նկարագրությունների մեջ նշվա՞ծ է արդյոք այդ գործառույթը: Օրենքներ նախագծելու փորձն առավելություն ընձեռո՞ւմ է այդ պաշտոնների համար դիմող թեկնածուներին: Նրանք համապատասխան մասնագիտական վերապատրաստումների մասնակցո՞ւմ են:
2. Օրենսդրական ակտեր մշակելու հանձնարարություններ տվե՞լ էք արտաքին խորհրդատուների: Եթե այո, ապա ի՞նչ տեսակի խորհրդատուներ են եղել նրանք հիմնականում (միջազգային խորհրդատուներ/դոնորային կառույցներ, ուսումնական հաստատություններ, ՀԿ-ներ): Ի՞նչ բյուջե է վճարվել այդ խորհրդատվության համար:
3. Կոնկրետ օրենսդրական ակտերի մշակմանը սովորաբար ներգրավվո՞ւմ է մեկից ավելի մասնագետ: Եթե դա անում է քաղաքականության խորհրդատվություն իրականացնողներից բաղկացած աշխատանքային խումբը, ապա օրենսդրական ակտ մշակող սկզբից նեթ ներգրավվո՞ւմ է այդ խմբի աշխատանքներին:
4. Ինչպե՞ս է մոնիթորինգի ենթարկվում մշակվող իրավական ակտերի որակը (օրինակ՝ վերադասների կողմից):
5. Ո՞վ է իրականացնում ենթաօրենսդրական ակտերի մշակումը: Նու՞յն աշխատողները, ինչ՝ օրենսդրական ակտերը:

6. Ամենամյա օրենսդրական ծրագրերն ինչպե՞ս են կազմվում: Ո՞վ է համակարգում նախարարությունների կարծիքների ներկայացումը նախագահի աշխատակազմին:
7. Ինչպե՞ս են կայացվում նոր օրենսդրական նախագիծ մշակելու վերաբերյալ որոշումները: Դա տեղի է ունենում նախարարությա՞ն թե կառավարության մակարդակով:
8. Ինչպե՞ս է կառավարությունը հավաքաբար սահմանում իր առաջնայնությունները՝ առաջարկվող նոր օրենսդրական նախագծերի առումով:
9. Օրենքի յուրաքանչյուր նախագծի պատրաստման համար կա՞ն ֆիքսված ժամկետներ: Ո՞վ է դրանց մոնիթորինգի պատասխանատուն, և ինչպե՞ս:
10. Օրենքի յուրաքանչյուր նախագիծ խորհրդարանին ներկայացվելուց առաջ պարտադիր կերպով ենթակա՞ է կառավարության հաստատմանը (արդարադատության նախարարության կողմից փորձաքննության ենթարկվելուց զատ):
11. Քաղաքականության ձևավորման փուլում կա՞ գործընթաց, որով ստուգվում է քաղաքականության առաջարկների կամ քաղաքականության տարբերակների համապատասխանությունը Սահմանադրության տեքստին: Եթե այո, ապա՝ ինչպե՞ս:
12. Քաղաքականության ձևավորման փուլում կա՞ գործընթաց, որով ստուգվում է քաղաքականության առաջարկների կամ քաղաքականության տարբերակների համապատասխանությունը գործող օրենքների պահանջներին: Եթե այո, ապա՝ ինչպե՞ս:
13. Նոր օրենսդրության անհրաժեշտությունը ստուգվու՞մ է, քանի որ հնարավոր է, որ խնդիրն արդեն իսկ կարգավորվում է գործող օրենքով կամ այլընտրանքային միջոցներով (օրինակ՝ վարչական ակտերով, հանրության իրազեկման բարձրացմամբ և այլն): Ո՞ր հանգամանքներում է կարող տվյալ խնդիրը կարգավորվել այլ միջոցներով: Ինչպե՞ս են կայացվում դրան վերաբերող որոշումները: Ի՞նչ գործոններ են հաշվի առնվում:
14. Քաղաքականության ձևավորման գործընթացին ներգրավվու՞մ են արտաքին խորհրդականներ: Եթե այո, ապա՝ ո՞ր դեպքերում:

15. Ձեր կարծիքով, շահակիցների խորհրդակցություններ կարո՞ղ են անցկացվել քաղաքականության սկզբնական քննարկումների փուլում:
16. Քաղաքականության քննարկումները և օրենսդրական նախագծերի մշակումն իրականացվո՞ւմ են որպես առանձին աշխատանքային գործընթացներ: Դրանք իրականացվո՞ւմ են տարբեր ստորաբաժանումների թե միևնույն թիմի կողմից: Եթե դրանք իրականացվում են տարբեր ստորաբաժանումների կողմից, ապա ո՞ր փուլում է ներգրավվում օրենքի նախագիծը մշակողը: Ինչպե՞ս են քաղաքականության վերաբերյալ որոշումները հաղորդվում օրենքի նախագիծը մշակողին:
17. Ինչպե՞ս է կատարվում օրենքի նախագծի մշակման գործընթացը: Օրենքի նախագիծը մշակողը սովորաբար ի՞նչ քայլեր է կատարում: Ձեր կարծիքով կա՞ն բարելավման հնարավորություններ: Եթե այո, ապա ի՞նչ խորհուրդ կտայիք:
18. Օրենքի նախագծի մշակման փուլերում կա՞ գործընթաց, որով ստուգվում է օրենսդրական նախագծի համապատասխանությունը Սահմանադրության տեքստին: Եթե այո, ապա ո՞ր փուլում և ինչպե՞ս: Ձեր կարծիքով, հնարավո՞ր է այն բարելավել: Եթե այո, ապա ի՞նչ խորհուրդ կտայիք:
19. Օրենքի նախագծի մշակման փուլերում կա՞ գործընթաց, որով ստուգվում է օրենսդրական նախագծի համապատասխանությունը գործող օրենսդրությանը: Ձեր կարծիքով, հնարավո՞ր է այն բարելավել: Եթե այո, ապա ի՞նչ խորհուրդ կտայիք:
20. Ինչպե՞ս է կատարվում ծախսերի գնահատումը: Գնահատումն անդրադառնո՞ւմ է բացառապես այն հարցին, թե ինչպես է օրենսդրությունն ազդելու կենտրոնական կառավարության բյուջեի վրա, թե՞ գնահատվում է նաև օրենսդրության ազդեցությունը պետական այլ մարմինների (օրինակ՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կամ ինքնավար սուբյեկտների) բյուջեների վրա: Հարկային/ֆինանսական մարմինները մասնակցո՞ւմ են այդ խորհրդակցություններին: Ձեր կարծիքով, հնարավո՞ր է դրանք բարելավել: Եթե այո, ապա ի՞նչ խորհուրդ կտայիք:
21. Կա՞ն օրենքների նախագծերի այլ գնահատումներ/փորձաքննություններ՝ իրավաբանական փորձաքննությունից զատ: Դրանց ցանկը ներառո՞ւմ է գենդերային փորձաքննությունը, մարդու իրավունքների փորձաքննությունը, ազդեցության գնահատումը և/կամ հակակոռուպցիոն փորձաքննությունը: Օրենքը և/կամ քաղաքականությունը բավարար չափով ուղղորդո՞ւմ են այդ

- փորձաքննությունների կամ գնահատումների ընթացքը: Եթե այո, ապա կարո՞ղ եք մեզ տրամադրել նման ուղեցույցի մեկ օրինակը:
22. Լինո՞ւմ են դեպքեր, երբ կոնկրետ օրենքի նախագիծը մշակում են մեկից ավելի նախարարությունների աշխատողները: Ինչպե՞ս է գործընթացը համակարգվում: Ո՞վ է մոնիթորինգի ենթարկում օրենքի նախագծի մշակման գործընթացը և ինչպե՞ս:
23. Օրենքի նախագծի մշակման գործընթացում հաշվի առնվո՞ւմ են համապատասխան բոլոր շահակիցների կարծիքները: Եթե այո, ապա նման քննարկումներ կազմակերպվո՞ւմ են իրավական քարտեզադրումների բոլոր գործընթացներում, թե՞ միայն որոշ դեպքերում: Եթե միայն որոշ դեպքերում, ապա ո՞ր իրավիճակներում: Ինչպե՞ս են ընտրվում համապատասխան շահակիցները:
24. Ինչպե՞ս են կազմակերպվում խորհրդակցություն-քննարկումները: Ձեր կարծիքով, հնարավո՞ր է դրանք բարելավել: Եթե այո, ապա ի՞նչ խորհուրդ կտայիք:
25. Ինչպե՞ս է մոնիթորինգի ենթարկվում հանրային քննարկումների վերաբերյալ ընթացակարգերի պահպանումը: Եթե այդպիսի քննարկումները պահանջվում են, ապա ինչպե՞ս է այդ պահանջը կիրարկվում: Ինչպե՞ս է ապահովվում քննարկումների արդյունավետությունը, արդարությունը և բացությունը:
26. Օրենսդրական առաջարկների կամ օրենսդրական նախագծերի վերաբերյալ մեկնաբանություններ ներկայացնելու ի՞նչ հնարավորություններ ունեն հանրության լայն շրջանակները: Ինչպե՞ս է հանրությունը տեղեկացվում օրենսդրական առաջարկների մասին: Ինչպե՞ս է ստացվում, ներկայացվում և հաշվի առնվում հանրության արձագանքը:
27. Ո՞վ է կրում քննարկումների կազմակերպման ապահովման պատասխանատվությունը: Ինչպե՞ս են այդ քննարկումները սովորաբար կազմակերպվում՝ պաշտոնական թե՛ ոչ պաշտոնական հանդիպումների միջոցով, կամ՝ գրավոր: Ի՞նչ տեղեկություններ են տրամադրվում քննարկումների մասնակիցներին: Ինչպե՞ս և ի՞նչ ձևով են սովորաբար տրամադրվում պատասխանները:
28. Օրենքի նախագծի առնչությամբ ե՞րբ են դադարում օրենքի նախագիծը պատրաստողի պարտականությունները: Օրենքի նախագիծը

- պատրաստողը պատասխանատվություն կրու՞մ է օրենքի նախագծի բոլոր տարբերակների սրբագրման համար:
29. Սովորաբար ի՞նչ քայլեր պետք է կատարվեն ենթաօրենսդրական ակտեր կազմելիս: Դրանք տարբերվու՞մ են՝ կախված ենթաօրենսդրական ակտի տեսակից:
 30. Ո՞վ է որոշում, որ օրենսդրության իրագործումն ապահովելու նպատակով անհրաժեշտ է պատրաստել ենթաօրենսդրական ակտեր: Կա՞ն դեպքեր, երբ դրա համար պահանջվում է նախապես ստանալ կառավարության համաձայնությունը:
 31. Ենթաօրենսդրական ակտերը երբևէ պատրաստվու՞մ են հենց այն օրենսդրական ակտերը պատրաստելու գործընթացի շրջանակում, որի իրագործումն ապահովելու նպատակով ընդունվում են դրանք:
 32. Ո՞վ է իրականացնում ենթաօրենսդրական ակտերին առնչվող քաղաքականության ձևավորման գործառույթը: Դա նու՞յն ստորաբաժանումն է, որը մշակել է օրենսդրությանն առնչվող քաղաքականությունը:
 33. Շահակիցների կարծիքը հաշվի առնվու՞մ է նաև ենթաօրենսդրական ակտերը մշակելու գործընթացում:
 34. Սկզբնական օրենքի հեղինակները ո՞ր չափով կարող են ներգրավվել խորհրդարանի կողմից ներկայացված օրենսդրական նախագծի մեջ փոփոխություններ մշակելու գործընթացին:
 35. Երբ զեկուցողն օրենքի նախագիծը ներկայացնում է հանձնաժողովին, սովորաբար ի՞նչ գործընթաց է կազմակերպվում նախագիծը ներկայացնելիս: Ո՞վ է սովորաբար ընտրվում՝ ներկայացնելու օրենքի նախագիծը: Դա օրենքի նախագծի հեղինակներից մե՞կն է:
 36. Նախագիծը կազմող նախարարության պաշտոնատար անձինք հետևու՞մ են խորհրդարանում օրենքի նախագծի առաջընթացին: Եթե այո, ապա ինչպե՞ս է դա արվում:
 37. Եթե կառավարությունը եզրակացնում է, որ ներկայումս խորհրդարանի կողմից քննարկվող օրենքի նախագիծը պետք է փոփոխությունների ենթարկվի, ապա նախագիծը կազմող նախարարությունն ի՞նքն է մշակում

անհրաժեշտ փոփոխությունները և դրանք ներկայացնում խորհրդարանին: Եթե այո, ապա ինչպե՞ս է դա կազմակերպվում:

38. Նախարարության ո՞ր ստորաբաժանումն է վարում օրենսդրության կենտրոնական ռեգիստրը: Կենտրոնական ռեգիստրը համակարգչայնացվա՞ծ է:
39. Նախարարությունը կարո՞ղ է առանց դժվարությունների ստանալ իրեն հետաքրքրող ողջ օրենսդրությունը: Ձեր նախարարությունում օրենքների նախագծեր մշակող աշխատողներին հասանելի՞ է ողջ օրենսդրությունը: Գոյություն ունի՞ իրավական ակտերի էլեկտրոնային շտեմարան: Ինչպե՞ս է այն վարվում: Հասանելի՞ է այն համապատասխան աշխատողներին:
40. Մարդկանց որոշակի խմբեր (օրինակ՝ դատավորները, փաստաբանների միությունները և այլն) իրավունք ունե՞ն անվճար ստանալ օրենսդրության օրինակները:
41. Ո՞ր դեպքերում կարող է օրենքի նախագիծը հրապարակվել նախքան պաշտոնապես ընդունվելը: Ո՞վ է որոշում, որ օրենքի նախագիծը պետք է հրապարակվի: Գործող օրենքների և/կամ ենթաօրենսդրական ակտերի համախմբված հավաքածու գոյություն ունի՞ (որը կպարունակի հրապարակման պահին գործող օրենսդրությունը): Ինչպե՞ս է այն հրապարակվում:
42. Գոյություն ունի՞ գործող օրենսդրության պաշտոնական և թարմացված ինդեքս, որը նաև ցույց կտա, թե ինչ փոփոխություններ են արտացոլվել օրենսդրության նախկին, սակայն՝ դեռևս գործող տարբերակներում: Կիրառելի օրենսդրությունը գտնելու ի՞նչ այլ տարբերակներ են ընդհանուր առմամբ գործածվում:
43. Ինչպե՞ս են հանրության անդամները և մասնավոր հատվածի իրավաբանները ձեռք բերում գործող օրենսդրության վավերական և լիարժեք հավաքածուները կամ առանձին օրենքների տեքստերը: Այդ տեքստերը հնարավո՞ր է առանց դժվարության ձեռք բերել երկրի ցանկացած վայրում: Դրանք տրամադրվում են անվճա՞ր, թե՞ վճարովի են:
44. Գոյություն ունի՞ գործող օրենսդրության վիճակի մոնիթորինգի (օրինակ՝ հնացած կամ ոչ կիրառելի դարձած օրենսդրությունն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին առաջարկներ ներկայացնելու խնդիրը լուծելու նպատկառվ) կամ ներկայումս գործող օրենսդրության և/կամ

ենթաօրենսդրական ակտերի համախմբված տարբերակները պատրաստելու և հրապարակելու համար պատասխանատու մարմին:

45. Գոյություն ունե՞ն ֆորմալ գործիքներ, որոնք օգնում են օրենսդրության ընդունման քաղաքականության առաջարկների կամ օրենքների նախագծերի ազդեցության գնահատմանը: Եթե այո, ապա խնդրում ենք նշել գործիքների տեսակները և այն հանգամանքները, որոնցում դրանք սովորաբար կիրառվում են:
46. Օրենքների նախագծերի ազդեցության գնահատմանն աջակցելու նպատակով կիրառվու՞մ են որևէ ֆորմալ գործիքներ: Եթե այո, ապա խնդրում ենք նշել գործիքների տեսակները և այն հանգամանքները, որոնցում դրանք սովորաբար կիրառվում են:
47. Եթե այդ ֆորմալ գործիքները կիրառվում են ազդեցության գնահատում իրականացնելիս, ապա ո՞վ է մշակում դրանք, և սովորաբար ո՞վ է դրանք օգտագործում:
48. Այլ պետությունների օրենսդրությունը ո՞ր չափով է օգտագործվում որպես օրինակելի կամ մոդելային օրենսդրություն քաղաքականությունը մշակողների և/կամ օրենքները նախագծողների կողմից: Ո՞ր չափով են այդ գործընթացներում կիրառվում միջազգային մոդելային օրենքները:
49. Բոլոր նոր օրենսդրական ակտերի համար սովորաբար կատարվու՞մ է ծախսերի գնահատում: Եթե ոչ, ապա ո՞ր դեպքերում է դա կատարվում: Կա՞ն դեպքեր, որոնցում դա պարտադիր է: Ո՞վ է իրավասու որոշում կայացնել ծախսերի գնահատում կատարելու անհրաժեշտության մասին: Նման գնահատումներ կատարվու՞մ են նաև խորհրդարանի առաջարկված օրենսդրության կամ օրենսդրության մեջ կառավարության կամ խորհրդարանի առաջարկված փոփոխությունների առնչությամբ:
50. Ծախսերի նման գնահատումներ կատարվու՞մ են քաղաքականության տարբերակների սկզբնական վերլուծությունների շրջանակում, թե՞ դրանք կատարվում են որոշակի տարբերակն ընտրելուց հետո կամ՝ օրենքի նախագծի մշակումն ավարտելուց հետո, կամ՝ մի քանի տարբեր փուլերում: Եթե ծախսերի գնահատումը կատարվում է մի քանի փուլերում, ապա ի՞նչ տարբերություններ կան տարբեր փուլերում կատարվող՝ ծախսերի գնահատումների միջև: Օրենքների նախագծերի հեղինակները մասնակցություն ունենու՞մ են այդ աշխատանքներին:

51. Ի՞նչ ընթացակարգեր են կիրառվում կառավարության բյուջեի վրա առաջարկվող նոր օրենսդրության ազդեցությունը գնահատելիս, մասնավորապես՝ կապիտալ և ընթացիկ ծախսերի վրա ունեցած ազդեցությունը գնահատելիս, հատկապես՝ կադրային ապահովման և կազմակերպական գործունեության իրականացման ծախսերը գնահատելիս: Ի՞նչ ընթացակարգեր են կիրառվում պետական այլ մարմինների (օրինակ՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կամ տարածքային կառավարման մարմինների) բյուջեների վրա այդ առաջարկների ազդեցությունը գնահատելու նպատակով: Ի՞նչ ընթացակարգեր են կիրառվում մասնավոր հատվածի այն սուբյեկտների վրա ազդեցությունը գնահատելու նպատակով, որոնց վրա հավանաբար ազդելու է առաջարկվող նոր օրենսդրությունը:
52. Ի՞նչ տեղեկություններ կամ ծախսերի նախահաշիվներ են տրամադրվում խորհրդարանին, և ի՞նչ տեսքով: Այդ տեղեկությունները ո՞ր չափով են տրամադրվում հանրությանը:

ԱԶԳԱՅԻՆ ԺՈՂՈՎԸ

1. Տեղյակ ենք, որ Իրավական ակտերի մասին՝ օրենքով սահմանվում են օրենսդրական նախագծերի մշակման ընդհանուր սկզբունքները: Բացի դրանից, գործում են արդարադատության նախարարության կողմից ընդունված՝ Իրավական ակտերի նախագծման ցուցումները, որոնցում մանրամասնեցված են օրենսդրական նախագծերի մշակման հիմնական ստանդարտները: Խորհրդարանն օգտագործում է այդ գործիքը: Խորհրդարանն ունի՞ այլ գործիքներ, որոնք օգտագործում է որպես լրացուցիչ ուղենիշներ:
2. Ինչպե՞ս են կազմվում խորհրդարանի օրենսդրական օրակարգերը:
3. Ինչպե՞ս են կազմվում հանձնաժողովների նիստերի օրակարգերը: Այդ օրակարգերը ներկայացվո՞ւմ են արտաքին սուբյեկտներին: Ո՞վ է իրավասու ներկա գտնվել հանձնաժողովների նիստերին:
4. Ինչպե՞ս են կազմակերպվում հանձնաժողովների լսումները, կառավարության հետ հարցուպատասխանի նիստերը, խորհրդարանական հարցուպատասխանի նիստերը: Ինչպե՞ս է կազմակերպվում հատուկ ուսումնասիրություններ կատարող հանձնաժողովների գործունեությունը:

5. Խորհրդարանական ի՞նչ մեթոդներ են օգտագործվում խորհրդարանի վերահսկողական գործառույթն իրականացնելիս: Վերահսկողական ի՞նչ գործիքներ են տիրապետում խորհրդարանի հանձնաժողովները, և ինչպե՞ս են նրանք կիրառում այդ գործիքները:
6. Ինչպե՞ս է կատարվում օրենքի նախագծի մշակման գործընթացը խորհրդարանում: Օրենքի նախագիծը մշակողը սովորաբար ի՞նչ քայլեր է կատարում: Ձեր կարծիքով կա՞ն բարելավման հնարավորություններ: Եթե այո, ապա ի՞նչ խորհուրդ կտայիք:
7. Օրենքի նախագծի մշակման տարբեր փուլերում կա՞ գործընթաց, որով ստուգվում է օրենսդրական նախագծի համապատասխանությունը Սահմանադրության տեքստին: Եթե այո, ապա ո՞ր փուլում և ինչպե՞ս: Ձեր կարծիքով, հնարավո՞ր է այն բարելավել: Եթե այո, ապա ի՞նչ խորհուրդ կտայիք:
8. Օրենքի նախագծի մշակման փուլերում կա՞ գործընթաց, որով ստուգվում է օրենսդրական նախագծի համապատասխանությունը գործող օրենսդրությանը: Ձեր կարծիքով, հնարավո՞ր է այն բարելավել: Եթե այո, ապա ի՞նչ խորհուրդ կտայիք:
9. Ինչպե՞ս և ո՞ր փուլում է կատարվում ծախսերի գնահատումը: Գնահատումն անդրադառնո՞ւմ է բացառապես այն հարցին, թե ինչպես է օրենսդրությունն ազդելու կենտրոնական կառավարության բյուջեի վրա, թե՞ գնահատվում է նաև օրենսդրության ազդեցությունը պետական այլ մարմինների (օրինակ՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կամ ինքնավար սուբյեկտների) բյուջեների վրա: Այլ իրավասու մարմիններ մասնակցո՞ւմ են այդ խորհրդակցություններին: Ձեր կարծիքով, հնարավո՞ր է դրանք բարելավել: Եթե այո, ապա ի՞նչ խորհուրդ կտայիք:
10. Օրենքի նախագծի մշակման գործընթացում հաշվի առնվո՞ւմ են համապատասխան բոլոր շահակիցների կարծիքները: Եթե այո, ապա նման քննարկումներ կազմակերպվո՞ւմ են իրավական բարեփոխումների բոլոր գործընթացներում: Եթե նրանց կարծիքները քննարկվում են միայն որոշակի դեպքերում, ապա ո՞ր դեպքերում է դա տեղի ունենում: Ինչպե՞ս են ընտրվում համապատասխան շահակիցները: Ինչպե՞ս են կազմակերպվում խորհրդակցությունները: Ձեր կարծիքով, հնարավո՞ր է դրանք բարելավել: Եթե այո, ապա ի՞նչ խորհուրդ կտայիք:

11. Ո՞վ է կրում քննարկումների կազմակերպման ապահովման պատասխանատվությունը: Ինչպե՞ս են այդ քննարկումները սովորաբար կազմակերպվում՝ պաշտոնական թե ոչ պաշտոնական հանդիպումների միջոցով, կամ՝ գրավոր: Ինչպե՞ս և ի՞նչ ձևով են սովորաբար տրամադրվում պատասխանները:
12. Օրենքի նախագծի առնչությամբ ե՞րբ են դադարում օրենքի նախագիծը պատրաստողի պարտականությունները: Օրենքի նախագիծը պատրաստողը պատասխանատվություն կրու՞մ է օրենքի նախագծի բոլոր տարբերակների սրբագրման համար:
13. Օրենքի նախագիծը խորհրդարանում քննարկելու ընթացքում ներկայացվող փոփոխությունները ո՞վ է պատրաստում: Ո՞ր չափով են ներգրավվում օրենքի նախագծի սկզբնական տարբերակի հեղինակները:
14. Երբ զեկուցողն օրենքի նախագիծը ներկայացնում է հանձնաժողովի քննարկմանը, սովորաբար ի՞նչ է ներկայացվում, և ի՞նչ հիմնական հարցերի է նա ուշադրություն դարձնում նախագիծը ներկայացնելիս: Ո՞վ է սովորաբար ընտրվում՝ ներկայացնելու օրենքի նախագիծը: Դա օրենքի նախագծի հեղինակներից մե՞կն է:
15. Եթե օրենքի նախագիծը ներկայացնում է կառավարությունը, ապա նախագիծը կազմող նախարարության պաշտոնատար անձինք հետևու՞մ են խորհրդարանում օրենքի նախագծի առաջընթացին: Ինչպե՞ս է դա արվում:
16. Եթե կառավարությունը եզրակացնում է, որ ներկայումս խորհրդարանի կողմից քննարկվող օրենքի նախագիծը ենթակա է լրամշակման, ապա նախագիծը կազմող նախարարությունը կարո՞ղ է ինքնուրույնաբար կատարել լրամշակումը և նախագծի լրամշակված տարբերակը ներկայացնել խորհրդարանին: Եթե այո, ապա ընթացակարգային տեսանկյունից ինչպե՞ս է դա արվում:
17. Ո՞ր դեպքերում է խորհրդարանն օրենքի նախագիծը քննարկելիս օգտագործում պաշտոնատար անձանց, փորձագետների կամ հանրության ներկայացուցիչների փորձագիտական եզրակացությունները: Որքա՞ն հաճախ է դա տեղի ունենում:
18. Խորհրդարանական որևէ մարմին ուղղակիորեն պատասխանատու՞ է օրենքների նախագծերի պատրաստումը մոնիթորինգի ենթարկելու համար՝ նախագծերի պատրաստման ներպետական չափանիշների և ընթացակարգային չափանիշների պահպանումը երաշխավորելու

նպատակով: Եթե այո, ապա ինչպե՞ս է այն կատարում իր պարտականությունները: Արդյունավե՞տ է այն:

19. Խորհրդակցություն-քննարկումների ընթացակարգերը սահմանվա՞ծ են: Ինչպե՞ս է մոնիթորինգի ենթարկվում խորհրդակցություն-քննարկումների ընթացակարգերի պահպանման հանգամանքը: Եթե խորհրդակցություն-քննարկումների անցկացումը պարտադիր պահանջ է, ապա ինչպե՞ս է կիրարկվում այդ պահանջը: Ինչպե՞ս է ապահովվում խորհրդակցություն-քննարկումների արդյունավետությունը, արդարությունը և բացությունը:
20. Օրենսդրական առաջարկների կամ օրենսդրական նախագծերի վերաբերյալ մեկնաբանություններ ներկայացնելու ի՞նչ հնարավորություններ ունեն հանրության լայն շրջանակները: Ինչպե՞ս է հանրությունը տեղեկացվում օրենսդրական առաջարկների մասին: Ինչպե՞ս է ստացվում, ներկայացվում և հաշվի առնվում հանրության արձագանքը:

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 4. ՕՐԵՆՍԴՐՈՒԹՅԱՆ ՄՇԱԿՄԱՆ ՈԼՈՐՏԻ

ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԻՆ ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-Ի ԿՈՂՄԻՑ

ՑՈՒՑԱԲԵՐՎՈՂ ԱՁԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԱՇԽԱՏԱՆՔՆԵՐԻ

ՀԻՍՔԵՐԸ

Առանձին օրենքների վերլուծություններով հաճախ ի հայտ են բերվում պետության օրենքների մշակման և ընդունման համակարգի խորքային թերությունները: Հրատապ սոցիալական կարիքներին արձագանքելու նպատակով, լավագույն մտադրություններով ընդունվող օրենքներն անգամ կարող են անարդյունավետ լինել, եթե օրենսդրության պատրաստման համակարգում գոյություն ունեն խորքային թերություններ: Բովանդակային խնդիրներին առնչվող օրենսդրություն ընդունելիս քաղաքական առաջնություններին առնչվող նկատառումները հաճախ գերակայում են այլ նկատառումների նկատմամբ: Իրավիճակը շտկելու ամենաարդյունավետ տարբերակը խնդիրների խորքային պատճառների վերացումն է: Օրենսդրական ընթացակարգերն ավելի ռացիոնալ դարձնելու համար անհրաժեշտ մեթոդները գտնելու ուղղությամբ տարվող աշխատանքը հաճախ սահմանափակ է, մինչդեռ՝ մեծածավալ ռեսուրսներ են ուղղվում օրենքների մշակմամբ զբաղվող կառույցների կայացմանը կամ զարգացմանը: Որոշ երկրներում օրենքների նախագծերի մշակման աշխատանքների գնահատման և օրենքների նախագծերի մշակմանը վերաբերող իրավական ակտերի ստեղծման կամ վերանայման ընթացքում կարևորվող հիմնական խնդիրների վերլուծության առավել ամբողջական փորձը կատարվել է Եվրոպական միության և Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության՝ ՄԻԳՄԱ՝ ծրագրի¹³ շրջանակում:

Օրինաստեղծ գործընթացի հաջողությունը պայմանավորված է հետևյալ բաղադրիչներով. քաղաքականության պատշաճ քննարկումներ և վերլուծություններ, առաջարկվող օրենսդրության ազդեցության (ներառյալ՝ հնարավոր բյուջետային ազդեցության) գնահատում, օրենսդրական օրակարգ և ժամանակացույցներ, մշակման հստակ և ստանդարտացված մեթոդների կիրառություն, նախագծերի լայն շրջանառություն՝ առաջարկվող օրենսդրության հնարավոր ազդեցությունը կրող սուբյեկտների ողջ շրջանակին, և իրական

¹³ ‘ SIGMA՝ Օժանդակություն Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում կառավարմանը և ղեկավարմանը, <http://www.sigmaweb.org/>:

կյանքում օրենսդրության իրագործման և արդյունավետության կանոնավոր և մշտական մոնիթորինգի մեխանիզմներ: Ավելին, օրենքների մշակման և ընդունման արդյունավետ համակարգը պետք է որոշակի ներառականություն և թափանցիկություն ապահովի կառավարության և խորհրդարանի շրջանակներում: Դա նշանակում է, որ հանրությանը, ներառյալ՝ փոքրամասնական խմբերին, պետք է իրական հնարավորություններ ընձեռվեն՝ մասնակցելու նախագծերի վերաբերյալ առաջարկների կազմմանը և հիմքում դրվող վերլուծությունների որակի ապահովմանը, այդ թվում՝ կարգավորիչ ազդեցության գնահատումներին և գենդերային ազդեցության գնահատումներին, որը ներառում է նաև քաղաքականությունների և գործելակերպի այն փոփոխությունները, որոնց միջոցով կբացառվի կանանց և տղամարդկանց վրա ունեցած խտրական ազդեցությունը: Առաջարկվող օրենսդրությունը պետք է համապարփակ և հստակ լինի, որպեսզի կողմերը հեշտորեն հասկանան իրենց իրավունքները և պարտավորությունները: Իրական կյանքում օրենսդրության արդյունավետությունը պետք է կանոնավոր հիմունքներով մոնիթորինգի ենթարկել:

ԵԱՀԿ-ի մասնակից որոշ պետությունների որոշ իրավական ակտերի նախագծերը փորձաքննության ենթարկելիս ԺՀՄԻԳ-ը հանգել է այն եզրակացությանը, որ օրենսդրական գործընթացի վերոհիշյալ փուլերից մի քանիսը կա՛մ բացակայում են, կա՛մ հավուր պատշաճի չեն կարգավորվում կամ իրագործվում: Ավելին, բավարար ուշադրություն չի դարձվում օրենսդրության արդյունավետ իրագործման այնպիսի նախադրյալների ապահովմանը, ինչպիսիք են վարչական ենթակառուցվածքի կարողունակությունը, մարդկային կամ ֆինանսական ռեսուրսների առկայությունը և այլք: Բացի դրանից, բավարար չափով չեն կիրառվում այն մեթոդները, որոնց օգնությամբ կարելի է նվազագույնի հասցնել ոչ պրակտիկ օրենքներից բխող ռիսկերը, մասնավորապես՝ շահակիցների լայն շրջանակների հետ ընդգրկուն քննարկումները խորհրդարանից և կառավարությունից դուրս, որոնց արդյունքում կարող է բարձրացվել ընդունվող օրենսդրության վերաբերյալ փոխհամաձայնության հասնելու և, արդյունքում, այն հավուր պատշաճի կյանքի կոչելու հավանականությունը: Ավելին, առանձնահատուկ ուշադրություն է դարձվում՝ օրենսդրական թափանցիկության՝ հասկացությանը, որն ուղղակիորեն մատնանշված է ԵԱՀԿ-ի երկու կարևորագույն փաստաթղթերում:¹⁴ Կարևորվում են նաև ԵԱՀԿ-ի գործունեության մարդկային

¹⁴ Մարդ արարածի հավասար և անօտարելի իրավունքների և մարդուն ներհատուկ արժանապատվության լիարժեք արտահայտման համար առանցքային նշանակություն ունեն արդարադատության հետևյալ տարրերը. (...) օրենսդրությունը, որը պետք է ընդունված լինի հանրային ընթացակարգի ավարտին, և իրավական այլ ակտերը, որոնք պետք է հրապարակվեն, որը պետք է դրանց կիրառելիության նախապայման լինի: Այդ տեքստերը պետք է բոլորին

տարածաչափին նվիրված լրացուցիչ խորհրդածողովի 2008 թվականի նոյեմբերյան քննարկումներում ներկայացված առաջարկությունները կամ հատուկ հետաքրքրության խնդիրները, ինչպես նաև՝ այն խնդիրները, որոնք զետեղված են օրենսդրության մշակման և ընդունման ներպետական գործընթացների վերաբերյալ ԺՀՄԻԳ-ի կողմից 2006 թվականից ի վեր պատրաստված գնահատողական տարբեր զեկույցներում: Այդ առաջարկություններից և հանձնարարականներից հարկ է հիշատակել հետևյալները.¹⁵

- a) Օրենսդրական առաջարկները պատրաստելիս անհրաժեշտ է հիմնվել քաղաքականության ձևավորման արդյունավետ գործընթացի վրա, և բավարար ժամանակ պետք է նախատեսել առաջարկները պատրաստելու համար: Հարկ է հաշվի առնել, որ քաղաքականության ձևավորումը և օրենսդրական նախագծերի մշակումն առանձին գործընթացներ են, և որ օրենսդրական նախագծերի մշակումը պետք է բխի քաղաքականության ձևավորումից, այլ ոչ՝ դառնա դրան փոխարինող գործոն:
- b) Հանրային խորհրդակցություն-քննարկումները պետք է օրենսդրական գործընթացի անբաժանելի մասնիկը լինեն: Պետք է ընդունված լինի քաղաքացիական հասարակության զարգացումը խթանող հստակ և միանշանակ ռազմավարություն, որի միջոցով քաղաքականության ձևավորման և օրենսդրական նախագծերի մշակման գործընթացում հաշվի կառնվեն քաղաքացիական հասարակությունից ստացված կարծիքները. այդ ռազմավարությունը կարող է երաշխավորել առավել որակյալ, առավել լայն ընդունելության արժանացող օրենսդրության գոյությունը, ինչպես նաև՝ ընդունված օրենսդրության ավելի արդյունավետ կատարումը:
- c) Օրենսդրության վավերականության ստուգման համար պետք է գոյություն ունենա արդյունավետ համակարգ, որի միջոցով կերաշխավորվեն օրենսդրության գործառնական հատկանիշները, իրավական համապատասխանությունը, տեքստային պատշաճ

հասանելի լինեն՝ (ԵԱՀԽ-ի Մարդկային տարածաչափին նվիրված խորհրդածողովի կոպենհագենյան նիստի փաստաթուղթ, 5.8 պարբերություն, 1990 թ.): *Օրենսդրությունը պետք է ձևակերպվի և ընդունվի ժողովրդի կամքն արտացոլող բաց գործընթացի արդյունքում՝ կա՛մ ուղղակիորեն, կա՛մ նրանց ընտրված ներկայացուցիչների միջոցով՝* (ԵԱՀԽ-ի Մարդկային տարածաչափին նվիրված խորհրդածողովի մոսկովյան նիստի փաստաթուղթ, 18.1 պարբերություն, 1991 թ.):

¹⁵ Այդ հանձնարարականները վերցված են փաստաթղթերի բնօրինակներից:

իրավական ձևակերպումները, և օրենքի նախագծի հստակությունը և հասկանալիությունը: Որպես քաղաքականության ձևավորման և օրենսդրական նախագծերի մշակման կարևոր և արժեքավոր գործիք պետության քաղաքականության իրագործման շրջանակում՝ պետք է հավուր պատշաճի պլանավորել և իրագործել ազդեցության գնահատումը: Վերջինս պետք է լինի պարտադիր, առնվազն՝ բարդ օրենսդրությանն առնչվող դեպքերում, կամ՝ բնակչության մեծ խմբերի վրա լրջորեն ազդող օրենքների պարագայում:

- d) Պահանջվող ենթաօրենսդրական ակտերը պետք է ընդունվեն ժամանակին, որպեսզի ապահովվի բուն օրենսդրության արդյունավետ իրագործումը:
- e) Պետք է երաշխավորել օրենսդրության կատարման նկատմամբ խորհրդարանական արդյունավետ և գործուն վերահսկողությունը:
- f) Կառավարությունները պետք է մոնիթորինգի ենթարկեն ընդունված օրենքների կատարումը, գնահատեն դրանց ազդեցությունը, և հրապարակավ զեկուցեն իրենց բացահայտումները՝ անհրաժեշտության դեպքում ձևակերպելով փոփոխություններին վերաբերող կոնկրետ առաջարկություններ: Օրենսդրության իրագործման և ազդեցության մոնիթորինգի մեխանիզմները պետք է օրենսդրական ընթացակարգի անբաժանելի մասը դառնան՝ հիմնվելով գոյություն ունեցող պրակտիկայի վերլուծությունների վրա:

ԵԱՀԿ-ի մասնակից պետության պաշտոնական դիմումի հիման վրա ԺՀՄԻԳ-ը կարող է, սերտորեն համագործակցելով պետության իրավասու մարմինների հետ, իրականացնել տվյալ պետության օրենսդրական համակարգի լիարժեք և համապարփակ գնահատում, և աջակցել պետության իրավասու մարմիններին՝ կազմելու օրենսդրական համապարփակ բարեփոխումների ճանապարհային քարտեզ: Այս աշխատանքն առանձնանում է երեք հիմնական որակներով.

1. Գնահատումը համապարփակ է՝ անդրադառնում է օրենսդրության պատրաստման, նախագծման, գնահատման, քննարկման, խորհրդակցությունների, ընդունման, հրապարակման, հաղորդման և գնահատման ողջ գործընթացին:
2. Գնահատման մեջ նկարագրվում է օրենքների մշակման և ընդունման գործող համակարգը, ներառյալ՝ թե՛ ընդունված ակտերով նախատեսված համակարգը, թե՛ իրական պրակտիկան:

3. Գնահատմամբ վեր են հանվում բավական մանրակրկիտ տեղեկություններ, որոնց հիման վրա կարելի է բարեփոխումների վերաբերյալ արժանահավատ առաջարկություններ ներկայացնել, որոնք կբխեն տվյալ պետության առանձնահատուկ կարիքներից:

Նման գնահատման նպատակն է բավարար անաչառությամբ և մանրամասնությամբ տեղեկություններ հավաքել, համադրել և վերլուծել, որպեսզի բարեփոխման ենթակա կոնկրետ ոլորտի վերաբերյալ հնարավոր լինի բավականաչափ օբյեկտիվ և մանրակրկիտ առաջարկություններ ներկայացնել: Գնահատման մեջ օգտագործվող տեղեկությունները հավաքվում են կիսահամակարգված հարցազրույցների միջոցով, ինչպես նաև՝ ներպետական օրենսդրության և այլ իրավական ակտերի վերլուծություններով: Տեղերում անցկացվող հարցազրույցների և ներպետական օրենքների և այլ իրավական ակտերի վերլուծությունների հիման վրա ստացվող տեղեկություններն այդուհետ վերլուծվում են՝ օրենսդրության ոլորտում միջազգայնորեն ընդունված ընդհանուր չափորոշիչների լույսի ներքո:

Համապարփակ գնահատմանը հաճախ նախորդում է նախնական գնահատումը, որի շրջանակում բավական մանրամասնորեն նկարագրվում է երկրի օրենսդրական գործընթացի սահմանադրական, իրավական, ենթաօրենսդրական և կազմակերպական համակարգը: Այդ գնահատման շրջանակում վերլուծվում են օրենսդրական գործընթացի կարևորագույն փուլերը, և ձևակերպվում են առաջարկություններ հնարավոր բարելավումների վերաբերյալ: Նախնական զեկույցի նպատակն է նկարագրել և համակարգված ձևով բնութագրել երկրի օրենսդրական գործընթացը, ինչպես նաև՝ վերլուծել օրինաստեղծ գործընթացում հայտնաբերված խոցելիությունները և դրանց հաղթահարման հնարավոր ուղիները: Նախնական զեկույցում չի բացահայտվում ընթացակարգերի պրակտիկ կիրառությունը, քանի որ այն հիմնականում վերաբերում է օրինաստեղծ գործընթացը կարգավորող օրենսդրական դաշտին:

Համապարփակ գնահատումն անդրադառնում է օրինաստեղծ գործընթացի թե՛ իրավական, թե՛ գործնական առանձնահատկություններին: Ակնկալվում է, որ այն կկատարի բարեփոխումների՝ կատալիզատորի՝ դերը: Գնահատման զեկույցում տեղ գտած առաջարկությունները աշխատանքային բազա են դառնում թեմատիկ սեմինար-քննարկումների համար, որոնցում քննարկվում են այդ առաջարկությունները, և մշակվում են էլ ավելի կոնկրետ առաջարկություններ: Սեմինար-քննարկումների թեմաներն ընտրում են ԺՀՄԻԳ-ը և երկրի իրավասու մարմինները՝ համատեղ կարգով: Սեմինար-քննարկումները պետք է քննարկումների հարթակ դառնան ազգային հիմնական շահակիցների, ներառյալ՝ հասարակական կազմակերպությունների համար: Դրանց շրջանակում պետք է

քննարկվեն օրինաստեղծ գործընթացն ավելի արդյունավետ, թափանցիկ, հասանելի, ներառական և հաշվետու դարձնելու մեթոդները: Գնահատումից բխող առաջարկությունները և թեմատիկ սեմինար-քննարկումների արդյունքները համադրվում են բարեփոխումների փաթեթի մեջ, որը պաշտոնապես ներկայացվում է պետության իրավասու մարմիններին հաստատման և ընդունման համար: