

ՀՀ արդարադատության նախարար
պարոն Ն. Մանուկյանին
(04.11.2014թ. Ե-2281)

ԵԱՀԿ Երևանյան գրասենյակի ղեկավար
Դեսպան պարոն Անդրեյ Սորոկինին
(04.11.2014թ. Ե-2282)

Հարգելի պարոնայք,

Նախևառաջ ոջունելի է, որ ՀՀ արդարադատության նախարարությունը ձեռնամուխ է եղել միջազգային փորձագետների միջոցով ուսումնասիրել և գնահատել Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրական գործընթացը, որն ի դեպ, Հայաստանի անկախությունից հետո, խորը վերլուծության չէր ենթարկվել:

«Օրենսդրական գործընթացի գնահատումը Հայաստանի Հանրապետությունում» զեկույցում հեղինակները փորձել են համապարփակ ներկայացնել համապատասխան կառույցների դերն ու նրանց լիազորությունների շրջանակը, սակայն, ըստ իս, մշտադիտարկմանը ներկայացված հիմնախնդրի պատկերն ամբողջական չէ, քանի որ հաշվի չի առնվել Հայաստանի ներկա իրավիճակը, եթե դրանք հաշվի առնվեր, ապա հստակ կտարանջատվեին հիմնական հետևյալ պատճառներն ու խոչընդոտները՝

1. Հայաստանը փաստացի կառավարվում է մեկ կուսակցության կողմից, որը մեծամասնություն է կազմում ՀՀ Ազգային ժողովում, ՀՀ կառավարությունում, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններում: Հետևաբար, Հայաստանի օրենսդիր մարմինը որպես այդպիսին իր նպատակին չի ծառայում, փաստացի ընդունում է այն օրենքներն ու որոշումները, որոնք ներկայացվում են իրենց կուսակցության կամ խմբակցության կողմից, և որոնք արդեն իսկ քննարկվել և «համաձայնեցվել» են իրենց կուսակցության հետ:
2. Քաղաքացիական հասարակությունը (հասարակական կազմակերպությունները, քաղաքացիական նախաձեռնությունները, զանգվածային լրատվության միջոցները, անկախ փորձագետները) որպես կանոն մեկուսացված են օրենսդրական գործընթացներից, եթե նրանք մասնակցում էլ են, ապա այն կրում է ձևական բնույթ, շատ ժամանակ կախված է լինում այս կամ այն պաշտոնյայի քմահաճույքից:
3. Հայաստանի Հանրապետությունն առ այսօր չունի հստակ կանոնակարգ այն մասին, թե քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներն ի՞նչ կարգով ու պայմաններով կարող են մասնակցել կամ ներգրավվել օրենսդրական ակտերի ընդունման գործընթացում, ի՞նչ ձևով ու ժամկետում պետք է ներկայացնեն իրենց դիտողություններն ու առաջարկությունները (կարծիքը) օրինաստեղծ մարմնին կամ նախագծերը ներկայացնող հեղինակներին: Ամբողջ խնդիրը կայանում է նրանում, որ գործող օրենսդրությամբ էլ հստակ կանոնակարգված չէ թե հանրային քննարկումներին մասնակցող քաղաքացիական հասարակության կառույցներն ինչպե՞ս կարող են մասնակցել օրենսդրական ակտերի նախագծերի քննարկմանը՝ սկսած ամենավաղ փուլից:

Հայաստանում պետական գրանցում ստացած հասարակական կազմակերպությունների թվաքանակն անցնում է 3000-ից, սակայն իրատեսական էլ չենք համարում, որ այս 3000-ից ավել հասարակական կազմակերպությունները պարտադիր մասնակից դարձվեն օրինագծերի քննարկումներին, ուղղակի անհրաժեշտ է կանոնակարգել այս հարցը, օրինակ՝ ըստ նրանց ոլորտների, ըստ նրանց կանոնադրական նպատակների ու խնդիրների, շահառուների շրջանակի, ըստ կենսագրության, կարողությունների ու հնարավորությունների, գործունեության արդյունքների: Այս կարգավորումը հնարավորություն կտա թե՛ օրենսդիր, թե՛ գործադիր, թե՛ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, թե՛ քաղաքացիական հասարակությանը հստակ տեղեկացված լինել, թե որ ոլորտի հասարակական կազմակերպությունները պետք է ծանուցվեն կոնկրետ այդ ոլորտի օրենսդրական ակտերի նախագծերի քննարկումներին մասնակցելու և առաջարկներ ներկայացնելու համար, և այս ամենը պետք է կատարվի բաց և հրապարակային: Բիարկե, հնարավոր է հասարակական կազմակերպությունների դերը բարձրացնել՝ այդ նպատակով նրանց ներգրավել ոլորտային մշտադիտարկումների գործընթացներում:

Զարմանալի է, որ պետական կառավարման կառույցները քննադատել են օրենքների նախագծերի վերաբերյալ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններից ստացվող կարծիքների և դիտողությունների որակը (և քանակը): Պետք է նշեմ, որ այդ կազմակերպությունները չեն, որ պետք է տիրապետեն օրենսդրական տեխնիկայի լեզվին, այլ պետական ծառայողների պարտականությունն է, այդ նրանք են պարտավոր ապահովելու օրենսդրական ակտերի պատշաճ որակը, մասնավորապես բովանդակային առումով: Հարկ է նկատել, որ ՀՀ Սահմանադրական դատարանն այդ նույն պետական կառավարման կառույցների կողմից ընդունված իրավական ակտերն է հակասահմանադրական ճանաչում, որոնց վերաբերյալ դիմումները հիմնականում ներկայացվում են ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց կողմից: Հաջողված օրինակները շատ են, կարիք չկա թվարկել, կարող եք ուսումնասիրել ՀՀ Սահմանադրական դատարանի որոշումները և սեփական վերլուծությունն անել, թե որտեղ է «խոտանն» արտադրվում:

4. Մույն զեկույցում անդրադարձ չի կատարվել ՀՀ բարձրագույն դատարանի՝ ՀՀ Սահմանադրական դատարանի դերի ու նշանակության վրա, խորությամբ չի ուսումնասիրվել Սահմանադրական դատարանի լիազորությունների ու սահմանափակումների շրջանակը: Սահմանադրական դատարանի ստեղծման և «Սահմանադրական դատարանի մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումից հետո այն դե յուրե և դե ֆակտո որոշումներ կայացնող մարմին է, չունի «վերահսկողական» լիազորություններ թե՛ օրենսդրի, թե՛ գործադրի նկատմամբ: Սահմանադրական դատարանը պետք է ունենա վերահսկողական լիազորություններ, որպեսզի կարողանա պահանջել վերջիններից, թե իր կողմից ընդունված որոշումներից որքա՞նն է ի կատար ածվել, ի՞նչ ժամկետում և ի՞նչ որակով:

Բիարկե, Հայաստանում չկա այն պետական անկախ լիազոր մարմինը, որն էլ իր հերթին կվերահսկի և մշտադիտարկում կիրականացնի Սահմանադրական դատարանի կողմից կայացված որոշումների կատարման և համապատասխան օրենքների ու իրավական ակտերի ընդունումից հետո դրանց որակի նկատմամբ, մասնավորապես՝ արդյոք դրանք համապատասխանեցվել են ՀՀ Սահմանադրությանն ու Սահմանադրական դատարանի կողմից կայացված

որոշումներին, թե՛ ոչ: Այս մարմնի կողմից տրված եզրակացությունները պետք է հիմք հանդիսանան օրենքների ու իրավական ակտերի ընդունման և վավերացման ժամանակ, իսկ պետական կառավարման բոլոր մարմիններում առկա իրավաբանական բաժիններն ու վարչություններն ըստ էության կատարում են տեխնիկական աշխատանք, հիմնականում ստորակետ կամ վերջակետ փոխելով, բայց ոչ երբեք լուրջ մասնագիտական վերլուծությունների ենթարկելով: Որպես վառ օրինակ մեջբերում եմ պարտադիր կուտակային կենսաթոշակի համակարգի ներդրման հարցը, որը խորությամբ ուսումնասիրվեց քաղաքացիական հասարակության և Օրենսդիր մարմնի ոչ իշխանական պատգամավորի կողմից, որոնք ուղղակի ցույց տվեցին, այդ վարչությունների անգործությունն ու թույլ լինելը: Փաստորեն 10 տարի մի համակարգ էր ուսումնասիրվել ոչ թե քաղաքացիական հասարակության, այլ գործադիր իշխանության կողմից, ինչն էլ՝ ՀՀ Սահմանադրական դատարանի կողմից ճանաչվեց հակասահմանադրական:

Ի դեպ, ՀՀ գործող օրենսդրությամբ էլ օրենսդրի, գործադրի և այլ կառույցների պատասխանատու անձանց նկատմամբ, ովքեր անգործություն են ցուցաբերում կամ ոչ պատշաճ որակի ու մակարդակի իրավական ակտեր են նախապատրաստում, պատասխանատվության կանչելու մեխանիզմներ գոյություն չունեն: Հետևաբար, մեզ մոտ պատկերը միշտ նույնն է մնում:

5. Բացի այդ, ցածր մակարդակի վրա են գտնվում դատական ատյանների կողմից կայացված որոշումները, մասնավորապես ՀՀ վճռաբեկ դատարանի այսպես կոչված «օրենքի միատեսակ կիրառում ունեցող», որոնց մեծ մասը նույնիսկ հակասության մեջ են մտնում միմյանց հետ, բացակայում են լուրջ մասնագիտական հիմնավորումներն ու պատճառաբանությունները կամ օրինակ՝ իրենց որոշումներում արտագրում են Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի որոշումները, սակայն չեն էլ փորձում մանրամասնել, թե այդ նախադեպը (ները) ինչու՞ է (են) կիրառելի կամ կիրառելի չէ (չեն) այդ գործում:
6. Որևէ կառույց չի հետևում (վերահսկում) պետության կողմից միջազգային պայմանագրային իր պարտավորությունների կատարման ընթացքի, որակի, ժամկետների նկատմամբ, ինչպես նաև՝ արդեն իսկ ընդունված օրենքների ու իրավական ակտերի իմպլեմենտացիան իրավակիրառ պրակտիկայում:
7. Ըստ էության Հայաստանում օրենքները չեն ընդունվում փաթեթային տեսքով, որպես կանոն օրենքներն ընդունվում և սկսվում են կիրառվել առանց իրավակարգավորող նորմատիվ իրավական ակտերի ընդունմամբ կամ դրանք ընդունվում են ուշացումով, քան նախատեսված են օրենքներով, ինչն էլ հետագայում բարդացնում է օրենքների կիրառման գործընթացը:
8. Այս խնդիրներն ամբողջական հնարավոր չէ լուծել առանձին կառույց ստեղծելու միջոցով, ինչպես նշվեց քննարկման ժամանակ՝ ստեղծել որևէ կազմակերպակիրավական ձև ունեցող կառույց, որը կլինի ՀՀ արդարադատության նախարարությանն առընթեր...: Չնայած, եթե ստեղծվի էլ, ապա այդ կառույցը պետք է լինի կամ ՀՀ Ազգային ժողովին կամ ՀՀ Սահմանադրական դատարանին առընթեր կամ լավագույն դեպքում լինի լրիվ անկախ մի կառույց, որը պետք է հաշվետու լինի միայն ՀՀ Ազգային ժողովին:
9. Մեր մյուս խնդիրը մնում է օրենքների և իրավական ակտերի որակի ապահովումը: Իհարկե այս կապակցությամբ պետք է նշեմ, որ մեծ դերակատարում ունի բարձրագույն ուսումնական հաստատություններում կրթական և

համապատասխան մասնագետների պատրաստման որակն ու մակարդակը, այս հարցում կարծես թե որևէ քայլ չի ձեռնարկվում, իսկ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի դերակատարումը թե ինչում է կայանում, դա էլ հարցի մյուս կողմն է: Մա գալիս է նրանից, որ մեր հանրապետությունում շարունակում է գերիշխող դերում մնալ կոորպորատիվ/կուսակցական, ընտանեկան ու բարեկաման կապերը, որոնք թույլ չեն տալիս իրական մասնագետներին զբաղեցնել իրենց տեղերը, հետևաբար նրանք հեռանում են, ցանկություն չունենալով իրենց մասնագիտական ունակությունները ներդնել պետական և հանրային կառավարման ոլորտում: Այսօր ներկա իշխանություններն ունեն մասնագետի լուրջ պակաս, նրանք չեն կարողանում շահագրգռել երիտասարդ մասնագետներին:

10. Կարծում եմ, պետք է ձևավորել իրավական մշակույթ, որ ցանկացած օրենք ընդունելուց կամ օրենքի նախագիծ պատրաստելուց առաջ, անպայման լինի լուրջ մասնագիտական հիմնավորումներ, ազդեցության գնահատման ցուցանիշներ տվյալ օրենքի ընդունման անհրաժեշտության ու հետագայում դրա կիրառման արդյունավետության մասին: Մրա բացակայության դեպքում, պետք է օրենքով արգելել այդ նախագիծը շրջանառության մեջ դնել:

11. Նույն մակարդակում են գտնվում նաև տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններում, նրանց կողմից ընդունված ակտերը կարծես մասնագետների կողմից կազմված չլինեն: Իհարկե, այս հարցում իր մեղքի բաժինն ունի նաև Արդարադատության նախարարությունը, որն «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն բոլոր իրավական ակտերը իրավական փորձաքննությանն է ենթարկում, սակայն իրականությունն այլ պատկեր է ցույց տալիս:

Ամփոփելով վերը նշված մեր նկատառումները, որոնք, ըստ իս, անհրաժեշտ են, բայց ոչ բավարար, գտնում եմ, որ ՀՀ արդարադատության նախարարությունն օր առաջ քայլեր կձեռնարկի, իսկ ԵԱՀԿ երևանյան գրասենյակն էլ կաջակցի Հայաստանին ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ի նշյալ գեկույցում բարձրացված հարցերին անդրադառնալու, և կարգավորելու հարցերում, որով անպայման կապահովվի նաև քաղաքացիական հասարակության կառույցների տեղեկատվության մատչելիությունն ու հասարակայնության մասնակցությունը օրենսդրական ակտերի ընդունման գործընթացում:

Հ. Գ. Նկատի ունենալով, որ ս. թ. հոկտեմբերի 30-ին կազմակերպված միջոցառման ընթացքում՝ Ժամանակի սղության պատճառով մեր կազմակերպության ներկայացուցչին ձայն չի տրվել, ուստի մեր նկատառումները ներկայացնում ենք գրավոր:

Հարգանքով՝
Լևոն Ներսիսյան
Գործադիր տնօրեն