ԻՐԱԶԵԿ ՔԱՂԱՔԱՑԻՆԵՐԻ ՄԻԱՎՈՐՈՒՄ
UNION OF INFORMED CITIZENS

HELSINKI CITIZENS ASSEMBLY

Սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգային առաջարկություն

Հանրապետության նախագահի լիազորությունների և ընտրության կարգի վերաբերյալ

Առկա իրավիճակը. 2015 թվականի Սահմանադրական փոփոխությունների ընդունմամբ՝ Հայաստանի Հանրապետությունում կիսանախագահական կառավարման ձևը վերափոխվել է խորհրդարանական կառավարման ձևի: Սակայն Սահմանադրությամբ առկա կարգավորումները, մասնավորապես՝ օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանությունների փոխզսպման և հակակշռման մեխանիզմները գործնականում չեն գործում, գործադիր իշխանությունը, ի դեմս վարչապետի (և իշխող քաղաքական թիմի), ունի գրեթե անսահմանափակ լիազորություններ. իրական հակակշիռ այդ լիազորությունների փոխզսպման համար գոյություն չունի, քանի որ այն մարմինը, որը, ըստ գործող Սահմանադրության, առաջնահերթ պետք է հակակշռի գործադիրին (Ազգային ժողովը), հանդիսանում է վերջինիս քաղաքական հենարանը՝ ի դեմս խորհրդարանական մեծամասնության: Այսինքն՝ այս մասով իրական գործիքակազմ գոյություն չունի հակակշռելու կառավարությանը:

Հանրապետության Նախագահը նշված կառավարման ձևի պայմաններում չունի որևէ իրական լիազորություն, որի միջոցով կարող է կատարել պետության գլխի ու Սահմանադրության պահպանման իր առաքելությունը՝ խորհրդարանին և կառավարությանը հակակշռելու առումով. Նախագահի լիազորությունները ներկայումս կա՛մ խորհրդանշական են (128-րդ հոդված), կա՛մ ներկայացուցչական (132-րդ հոդված), կա՛մ էլ միջնորդավորված (129-131-րդ և 133-րդ հոդվածներ), այսինքն, ընդհանուր առմամբ՝ արարողակարգային:

Ավելին՝ Ազգային ժողովի կողմից Հանրապետության Նախագահի ընտրությամբ՝ ստացել ենք իրավիճակ, որտեղ խորհրդարանական մեծամասնությունը նշանակում է իր համար ընդունելի և ցանկալի անձին, որը բնականաբար քաղաքական կամք չունի որևէ կերպ հակակշռելու և փոխզսպելու իրեն նշանակած ուժին՝ ի դեմս թե՛ Ազգային ժողովի մեծամասնության, թե՛ գործադիր իշխանության:

Ընդ որում, թեև նախատեսված է, որ խորհրդարանի կողմից Նախագահն ընտրվում է որակյալ մեծամասնությամբ, սակայն, տրամաբանորեն, սահմանված է, որ բարձր շեմերով ընտրությունների չստացման դեպքում, ի վերջո, նախագահն ընտրվում է պարզ մեծամասնության կողմից:

Այսինքն՝ եթե նախկինում փաստացի ունեինք պետություն, որտեղ նախագահի լիազորությունները ոչնչով չէին փոխզսպվում ու հակակշռվում, ապա այսօր վարչապետի լիազորությունները ոչնչով չեն փոխզսպվում ու հակակշռվում: Բովանդակային առումով, 2015 թվականի փոփոխություններով, ոչինչ չի փոխվել՝ մեկ քաղաքական ուժի ղեկավարի կողմից երկիրը կառավարելու իմաստով:

Սահմանադրությամբ նախատեսվող՝ իրենց էությամբ հակակշռող գործառույթներով օժտված անկախ մարմինների (Մարդու իրավունքների պաշտպան, Բարձրագույն դատական խորհուրդ, Կենտրոնական բանկ, Դատախազություն, Քննչական կոմիտե, Հաշվեքննիչ պալատ, Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողով, Հեռուստատեսության և ռադիոյի հանձնաժողով) ղեկավար կազմն ընտրվում և փաստացի ձևավորվում է իշխող ուժի կողմից, ինչը հանգեցնում է այդ մարմինների կուսակցականացվածության և կաշկանդվածության, ինչն էլ, իր հերթին, խորացնում է հավասարակշռման մեխանիզմների խեղաթյուրումը:

<u>Փոխզսպումների մեխանիզմը.</u> Իրականության մեջ փոխզսպումների և հակակշիռների բաժանարար գիծն անցնում է ոչ թե Ազգային ժողովի և կառավարության, այլ խորհրդարանական մեծամասնության՝ իշխող ուժի և իրանից կախման մեջ չգտնվող ուժերի (օրինակ՝ ԱԺ փոքրամասնության՝ ընդդիմության) միջով:

Մյուս կողմից, փոխզսպումների և հակակշիռների մեխանիզմի այլ դրսևորում է Հանրապետության Նախագահի և իշխող ուժի (այդ թվում՝ կառավարության և խորհրդարանական մեծամասնության) հակակշռումը: Եթե գործող Սահմանադրությունն ընդդիմադիր խմբակցություններին որոշակիորեն հնարավորություն է տվել հակակշռելու իշխանությանը՝ որակյալ մեծամասնությամբ ընտրվող պաշտոնատար անձանց ընտրությունների միջոցով, այդ մեխանիզմը, ըստ էության, չի գործում, եթե իշխող ուժը խորհրդարանում ունենում է որակյալ մեծամասնություն:

Անգամ իշխող ուժի կողմից որակյալ մեծամասնություն չունենալու դեպքում, անկախ մարմինների ղեկավար պաշտոններում կկարողանան նշանակվել այն թեկնածուները, որոնք կունենան (նաև) խորհրդարանական մեծամասնության աջակցությունը:

Այլ կերպ ասած, դատական, ընտրական ու անկախ սահմանադրական այլ մարմինների ղեկավար պաշտոնների, գործող կարգավորումներով, կարող են նշանակվել բացառապես այնպիսի անձինք, որոնք ունեն քաղաքական մեծամասնության աջակցությունը:

Այս իրավիճակում, բնականաբար, առաջանում է ռիսկ, որ խորհրդարանական մեծամասնությունը դատական, ընտրական, հակակոռուպցիոն ու անկախ այլ մարմիններում ղեկավար պաշտոնների կնշանակի այնպիսի անձանց, որոնք չեն իրականացնի իր աջակցությունը վայելող ու նույն քաղաքական թիմից ձևավորված գործադիր իշխանության պատշաճ հակակշռում:

Միաժամանակ, քանի դեռ Հանրապետության Նախագահն անգամ այդ նվազագույն բովանդակային լիազորությունները չունի, նրա լիազորությունները կրում են բացառապես ֆորմալ բնույթ, որտեղ փաստացի չկա բովանդակություն: Այսինքն՝ նախատեսելով, որ Հանրապետության Նախագահը հետևում է Սահմանադրության պահպանմանը (123-րդ հոդվածի 2-րդ մաս), կարևորագույն այդ նորմն այդպես էլ չենք նյութականացրել համապատասխան լիազորությունների միջոցով՝ թույլ չտալով իրական կյանքում դրա իրագործում և կիրառում:

Իշխող ուժի կողմից թվարկված մարմինների ձևավորումը հանգեցնում է այդ մարմինների կամակատար դառնալուն՝ իր հերթին բերելով դիսբալանսի էլ ավելի խորացման և առաջացնելով պետության զավթման ռիսկ: Նման իրավիճակ Հայաստանում արդեն եղել է, որի արդյունքում իշխանության՝ ժողովրդին պատկանելու մեխանիզմը հնարավոր եղավ վերականգնել միայն հեղափոխության միջոցով:

Դատական, ընտրական ու սահմանադրական անկախ այլ մարմինների ղեկավար պաշտոնյաների՝ գործադիր ու իշխող քաղաքական թիմից անկախության ապահովման,

ու, միաժամանակ, Հանրապետության Նախագահի՝ Սահմանադրության պահպանմանը հետևելու իրական գործառույթներ տալու լավագույն մեխանիզմը հենց նախագահին՝ այդ մարմինների ձևավորմանն իրական մասնակցության ապահովումն է:

<u>Ընտրության կարգը.</u> Հանրապետության Նախագահի՝ դատական, ընտրական, հակակոռուպցիոն և սահմանադրական անկախ այլ մարմինների ձևավորման իրական մասնակցությունը, կրկին, չի ապահովի այդ մարմինների՝ իշխող քաղաքական թիմից ու գործադիր իշխանությունից անկախությունը, եթե Նախագահն ընտրվի Ազգային ժողովի կողմից:

Առկա ընտրակարգը պարունակում է ակնհայտ ռիսկ այն առումով, որ իշխող քաղաքական թիմը կընտրի այնպիսի նախագահ, որը անկախ սահմանադրական մարմինների ղեկավար պաշտոններին կնշանակի գործադիր իշխանությանը իրականում չվերահսկող անձանց: Ընդ որում, նույնը տեղի է ունենում Նախագահի՝ խորհրդարանի կողմից ընդունված օրենսդրական նախաձեռնությունների սահմանադրականության հարցի բարձրացման մեխանիզմի մասով, քանի որ ստացվում է, որ խորհրդարանն է ընտրում մեկին, ով վերահսկելու է իր իսկ գործունեության որոշ ասպեկտներ:

Հետևապես, անհրաժեշտ է, որ Հանրապետության Նախագահի ընտրությունը լինի որևէ այլ կերպ, քան խորհրդարանի կողմից: Այդպիսի մեխանիզմներն են կա՛մ համաժողովրդական ընտրությունները, կա՛մ որոշակի մեխանիզմներով ընտրիչների կոլեգիայի ձևավորմամբ ընտրությունը:

<u>Գործադիր ֆունկցիաների սահմանափակումը.</u> Գործող Սահմանադրությամբ Հանրապետության Նախագահը թեև չունի իրական գործառույթներ, սակայն ունի գործադիր իշխանության պաշտոնատար անձանց նշանակման ֆորմալ գործառույթ, որը կարող է օգտագործվել գործադիրի աշխատանքները պարալիզացվելու համար: Օրինակ, որևէ գումարման խորհրդարանի կողմից ընտրված նախագահը հաջորդ գումարման խորհրդարանում իշխող ուժի փոփոխության դեպքում կարող է սկսել սաբոտաժի ենթարկել գործադիր իշխանության պաշտոնանկությունները ու նշանակումները, ինչը գործադիր իշխանության գործունեությանը միջամտություն է (նման իրավիճակ եղել է 2021 թվականի փետրվար-մարտ ամիսներին):

Բնականաբար, նման ռիսկը կպահպանվի նաև համաժողովրդական քվեարկությամբ Հանրապետության Նախագահի ընտրության պարագայում: Հետևապես, անհրաժեշտ է զրկել Հանրապետության Նախագահին՝ գործադիր իշխանությանը հատուկ գործառույթներից, ինչը կնվազեցնի այն ռիսկը, որ առաջնային մանդատով օժտված և բարձր լեգիտիմություն ունեցող նախագահը դառնա գործադիր իշխանության երկրորդ գլուխ և մրցակցի վարչապետի հետ:

<u>Միջազգային փորձ.</u> Միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ ներքոհիշյալ խորհրդարանական հանրապետություններում նախագահն ունի առաջնային մանդատ՝ ընտրվում է ուղիղ ընտրության միջոցով, Եվրոպական միության 14 երկրներից՝ 9-ում (Ավստրիա, Բուլղարիա, Խորվաթիա, Չեխիա, Ֆինլանդիա, Իսլանդիա, Իռլանդիա, Սլովակիա, Սլովենիա), ինչպես նաև Ղրղզստանում, Մոլդովայում, Մոնտենեգրոյում, Հյուսիսային Մակեդոնիայում, Սերբիայում, Սինգապուրում:

Հարկ է նկատել, որ կան խորհրդարանական հանրապետություններ, որտեղ նախագահն ընտրվում է ո՛չ խորհրդարանի և ո՛չ էլ համաժողովրդական քվեարկության միջոցով: Օրինակ՝ Վրաստանում նախագահի ընտրության համար ձևավորվում է 300 հոգանոց ընտրիչների կոլեգիա, սակայն այդ մեխանիզմը դեռ չի կիրառվել, գործող նախագահը ընտրվել է հին՝ համաժողովրդական քվեարկության կարգով: Համանման մի մեխանիզմ էլ առաջարկված էր 2015 թվականի սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգով, որը, սակայն, տեղ չգտավ նախագծում:

	Country	Government		president elected by
	Albania	parliamentary republic	P	assembly
	Armenia	parliamentary democracy	P	parliament
EU	Austria	federal parliamentary republic	C	citizens
	Bangladesh	parliamentary republic	P	parliament
	Bosnia and Herzegovina	parliamentary republic	P	parliament
EU	Bulgaria	parliamentary republic	C	citizens
EU	Croatia	parliamentary republic	C	citizens
EU	Czechia	parliamentary republic	C	citizens
EU	Estonia	parliamentary republic	P	Riigikogu. If the Riigikogu fails to elect the President of the Republic, an electoral body shall elect the President
	Ethiopia	parliamentary republic	P	The House of Peoples' Representatives shall nominate the candidate for President. The nominee shall be elected President if a joint session of the House of Peoples' Representatives and the House of the Federation approves his candidacy by a two-thirds majority vote.
EU	Finland	parliamentary republic	C	citizens
EU	Germany	federal parliamentary republic	P	bundestag
	Georgia	parliamentary republic	Co	The college of electors composed of 300 members, including MPs, local and regional

				government representatives will elect the future Presidents
EU	Greece	parliamentary republic	P	parliament
EU	Hungary	parliamentary republic	P	assembly
	Iceland	parliamentary republic	C	citizens
	India	federal parliamentary republic	Co	The President shall be elected by the members of an electoral college consisting of - (a) The elected members of both Houses of Parliament; and (b) The elected members of the Legislative Assemblies of the States
	Iraq	federal parliamentary republic	P	parliament
EU	Ireland	parliamentary republic	C	citizens
	Israel	parliamentary democracy	P	knesset
EU	Italy	parliamentary republic	P	parliament
	Kosovo	parliamentary republic	P	parliament
	Kyrgyzstan	parliamentary republic	C	citizens
EU	Latvia	parliamentary republic	P	saeima
	Lebanon	parliamentary republic	P	parliament
	Mauritius	parliamentary republic	P	The Assembly on a motion made by the Prime Minister and supported by the votes of a majority of all the members of the Assembly
	Moldova	parliamentary republic	C	citizens
	Montenegro	parliamentary republic	C	citizens
	North Macedonia	parliamentary republic	C	citizens
	Pakistan	federal parliamentary republic	Co	The President shall be elected in accordance with the provisions of the Second Schedule by the members of an electoral college consisting of- a.

				the members of both Houses; and b. the members of the Provincial Assemblies.
	Serbia	parliamentary republic	C	citizens
	Singapore	parliamentary republic	C	citizens
EU	Slovakia	parliamentary republic	C	citizens
EU	Slovenia	parliamentary republic	C	citizens
	Somalia	federal parliamentary republic	P	parliament
	Trinidad and Tobago	parliamentary republic	Co	indirectly elected by an electoral college comprising all 41 members of the House of Representatives and all 31 members of the Senate

<u>Առաջարկներ.</u> Գտնում ենք, որ Նախագահը կարող է դառնալ գործադիրի և խորհրդարանական մեծամասնության (ըստ էության՝ օրենսդրի) իրական հակակշիռ, եթե ապահովվեն առնվազն հետևյալ պայմանները.

1. Նախ, անհրաժեշտ է Նախագահին տրամադրել առաջնային մանդատ՝ պաշտոնին ընտրության համապետական ուղղակի ընտրությունների միջոցով, ինչի շնորհիվ վերջինս կունենա լիարժեք անկախություն, կվերանա նրա կախվածությունն Ազգային ժողովում քաղաքական մեծամասնությունից՝ արդեն գործնականում դառնալով քաղաքական կշիռ:

2. Միաժամանակ, անհրաժեշտ է ապահովել դատական, ընտրական, հակակոռուպցիոն ու սահմանադրական անկախ այլ մարմինների ձևավորման հարցում նախագահի իրական մասնակցություն: Բարձրագույն դատական ատյանները, ընտրական և մի շարք սահմանադրական անկախ այլ մարմիններ ունեն կոլեգիալ բնույթ և այդ մարմինների անդամների որոշակի մասի նշանակումը անհրաժեշտ է վերապահել Նախագահին:

3. Ընդ որում, անհրաժեշտ է նաև հստակ սահմանազատել Նախագահին գործադիր իշխանությունից և վերացնել իշխանության այդ ճյուղին հատուկ լիազորությունները Հանրապետության Նախագահի լիազորությունների շարքից: Առաջին հերթին կառավարության անդամների ու գործադիր ֆունկցիաներով օժտված այլ պաշտոնատար անձանց (այդ թվում՝ բարձրաստիճան զինվորականների) նշանակումը պետք է ամբողջությամբ վերապահել Վարչապետին: