

ՔԱՂԱՔԱՑԻԱԿԱՆ
ՆԱԽԱԶԵՌՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ
ԻՆՍՏԻՏՈՒՏԸ ԵՎ ԴՐԱ
ԲԱՐԵԼԱՎՄԱՆ
ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ
ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ

-Զեկույց-



Հ Ա Ն Ր Ա Յ Ի Ն
Ք Ա Ղ Ա Ք Ա Ն ՈՒ Թ Յ Ա Ն
Ի Ն Ս Տ Ի Տ ՈՒ Տ



Ներածություն

Վերջին մի քանի տասնամյակում ժողովրդավարական երկրներն ակտիվորեն վերանայում են ներկայացուցչական ժողովրդավարության սահմանափակումները՝ մշակելով քաղաքական գործընթացներում հանրային ներգրավվածությունը խթանող նոր ինստիտուտներ: Թեև այսօր էլ ուղիղ ժողովրդավարության գործիքակազմում գերակշռում է «վերնից» կազմակերպվող պարտադիր հանրաքվեն (government-initiated mandatory referendum), աստիճանաբար տարածում են գտնում առանցքային նշանակության հարցերի վերաբերյալ քաղաքացիների նախաձեռնությամբ անցկացվող հանրաքվեները (citizen-initiated referendums): Միաժամանակ մեծանում է հանրության անմիջական դերակատարությունը օրենսդրական գործընթացում: Բազմաթիվ սահմանադրություններում օրինազօծեր ներկայացնելու իրավունքով օժտված են ոչ միայն խորհրդարանն ու կառավարությունը, այլև քաղաքացիները (citizens' agenda initiatives): Ընդ որում, այս միտումը նկատելի է թե ազգային, թե վերազգային մակարդակում¹:

Անկախությունից ի վեր ՀՀ-ում ուղիղ ժողովրդավարության միակ մեխանիզմը հանրային իշխանությունների կողմից նախաձեռնվող սահմանադրական հանրաքվեն էր², որը փաստացի տեղի էր ունենում տասնամյակը մեկ: 1995 թ. ընդունված և 2005 թ. փոփոխված Սահմանադրությունում թե համապետական, թե տեղական մակարդակով հանրաքվե անցկացնելու դրույթները սահմանափակ հնարավորություններ էին տալիս քաղաքացիներին օրակարգ բերելու օրենսդրական և սահմանադրական փոփոխությունների սեփական առաջարկները³: 2015 թ. ընդունված Սահմանադրությամբ զգալիորեն ընդլայնվեց հանրաքվեի ինստիտուտը, դե յուրե ամրագրվեցին հանրաքվեի նոր տեսակներ, որոնք, ի տարբերություն մյուս փոփոխությունների, մնացին ստվերում, լայնորեն չուսաբանվեցին և չդարձան հանրային քննարկման առարկա: Պատճառը ոչ միայն այդ գործիքների հարաբերական խրթինությունն էր, այլև մասնակցային ժողովրդավարության համար անբարենպաստ ինստիտուցիոնալ միջավայրը:

Այսօր ուղիղ ժողովրդավարության կայացումը Հայաստանում հատկապես անհրաժեշտ է լիարժեք խորհրդարանական (միապալատ) համակարգի անցման շրջափուլում՝ հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ կրճատվել է համապետական ընտրությունների թիվը: Դրանք

¹ 2011 թ. Եվրոպական միությունը (ԵՄ) գործարկեց Եվրոպական քաղաքացիական նախաձեռնություն (European Citizens' Initiative) գործիքը, որը հնարավորություն է տալիս ԵՄ անդամ երկրների քաղաքացիներին օրենքի նախագիծ ներկայացնել Եվրոպական հանձնաժողով՝ հավաքելով յուրաքանչյուր երկրի համար նախատեսված անհրաժեշտ ստորագրությունները:

² Հանրաքվեի մասին օրենքի 2008 թ. խմբագրությամբ կարող էին անցկացվել նաև խորհրդատվական հանրաքվեներ (consultative referendum) պետական կյանքի կարևորագույն հարցերի վերաբերյալ (հոդված 4), <https://bit.ly/2SMQfVt>:

³ Դեռևս 1995 թ. Սահմանադրության ընդունումից առաջ գործող Հանրաքվեի մասին օրենքի համաձայն՝ ՀՀ Գերագույն խորհրդից բացի հանրաքվեի առաջարկով հանդես կարող էին գալ նաև 200.000 քաղաքացի:



անցկացվում են քաթիվ խորհրդարանական երկրներին բնորոշ պարբերականությամբ (հինգ տարին մեկ), իսկ երկրի նախագահը չունի օրենսդրական նախաձեռնությամբ հանդես գալու լիազորություն⁴: Իրավական կարգավորումները շտկելուն գուզընթաց անհրաժեշտ է նաև մշակել հանրային հարթակները/քաղաքացիական ակտիվությունը խրախուսող ինստիտուցիոնալ լուծումներ:

2018 թ. դեկտեմբերին արտահերթ խորհրդարանական ընտրություններում վճռական հաղթանակ տարած և քաղաքական պատասխանատվություն ստանձնած «Իմ քայլը» դաշինքը բազմիցս շեշտել է, որ անմիջական ժողովրդավարության ինստիտուտների ամրապնդումը համահունչ է իր քաղաքական օրակարգին. այդ ուղերձները հնչել են թե տարբեր հարթակներից⁵, թե ներառվել դաշինքի խոստումներում և ծրագրային փաստաթղթերում⁶: Քաղաքական և հասարակական լայն շերտերի ներգրավմամբ օրենսդրական և սահմանադրական բարեփոխումների օրակարգ ձևավորվելու պարագայում այս խնդիրն առաջնահերթություն է:

Հանրաքվեի տեսակները ՀՀ-ում

2015 թ. Սահմանադրության 15-րդ գլխում ամրագրվել են միջազգային փորձում հաճախ հանդիպող ուղիղ ժողովրդավարության մի քանի մեխանիզմ⁷:

» **Սահմանադրական հանրաքվե**

Դեռևս պահպանվում է պարտադիր պահանջը, որի համաձայն նոր Սահմանադրության ընդունումը կամ փոփոխությունը հնարավոր է միայն հանրաքվեի միջոցով: Բայց եթե նախկինում այս դրույթը վերաբերում էր Սահմանադրության բոլոր հոդվածներին (բացառությամբ առաջին և երկրորդ անփոփոխելի հոդվածների), ապա այժմ հոդվածների մի

⁴ Որոշ խորհրդարանական երկրներում (օրինակ՝ Լատվիայում), որտեղ նախագահն օժտված է նման լիազորությամբ, քաղաքացիները, սեփական նախաձեռնություններն ավելի արդյունավետ դարձնելու համար, հաճախ հանրագրով դիմում են նախագահին՝ պահանջելով իրենց անունից խորհրդարան ուղարկել իրենց առաջարկած օրինագիծը:

⁵ <https://armenpress.am/arm/news/944585.html>:

⁶ 2018 թ. Կառավարության ծրագրային դրույթներից՝ «Քաղաքացին... պետք է հնարավորություն ունենա օրենքով չարգելված միջոցներով վերահսկողություն իրականացնելու ոչ միայն պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ, այլև ուղղակի մասնակցություն ունենալ հանրային հարաբերությունների մշակույթի զարգացմանն ու հղկմանը» (<http://www.gov.am/files/docs/2782.pdf>, 14), «Իմ քայլը» դաշինքի նախընտրական ծրագրի 23-րդ կետ. «Զարգացնելու ենք ուղիղ ժողովրդավարության մշակույթը տեղական և համապետական հանրաքվեների ինստիտուտի միջոցով» (<https://civilcontract.am/imqayl>, 56):

⁷ Այս մեխանիզմների իրավակարգավորման դրույթներն արտացոլված են Ընտրական օրենսգրքում (2016), Հանրաքվեի (2018), ԱԺ կանոնակարգ (2016), Սահմանադրական դատարանի (2018) մասին սահմանադրական օրենքներում, ինչպես նաև Տեղական հանրաքվեի մասին օրենքում:



մասը փոփոխվում է միայն հանրաքվեով (mandatory referendum)⁸, մյուս մասը՝ խորհրդարանի կողմից:

Առաջին դեպքում փոփոխություններ նախաձեռնելու իրավունք ունեն պատգամավորների առնվազն մեկ երրորդը, Կառավարությունը կամ ընտրական իրավունք ունեցող 200.000 քաղաքացի: Ազգային ժողովը (ԱԺ) նախագիծը հանրաքվեի դնելու որոշումն ընդունում է պատգամավորների ընդհանուր ձայների առնվազն երկու երրորդով: Ընդունվելու դեպքում նախագիծը պարտադիր դրվում է հանրաքվեի:

Երկրորդ դեպքում փոփոխություններ նախաձեռնելու իրավունք ունեն պատգամավորների առնվազն մեկ քառորդը, Կառավարությունը կամ ընտրական իրավունք ունեցող 150.000 քաղաքացի: Փոփոխությունների նախագիծն ընդունվում է պատգամավորների ընդհանուր ձայների առնվազն երկու երրորդով: Չընդունվելու դեպքում մեկամսյա ժամկետում պատգամավորների ձայերի երեք հինգերորդով նախագիծը կարող է դրվել հանրաքվեի (optional referendum):

Ընդ-որում, երկու պարագայում էլ փոփոխությունների ընդունումից առաջ Սահմանադրական դատարանը պիտի որոշի դրանց համապատասխանությունը Սահմանադրությանը (ex ante judicial review), ինչն անհարկի բարդացնում է առանց այդ էլ դժվար գործընթացը:

» Միջազգային կազմակերպություններին անդամակցելու հարցերով հանրաքվե

Ներդրվել է նաև պարտադիր հանրաքվեի մեկ այլ տեսակ, որով լուծվելու են վերաբերյալից անդամակցելու հարցերը (treaty-related referendum): Նման առաջարկ ներկայացնելու իրավունք ունի միայն Կառավարությունը: Ի տարբերություն սահմանադրական հանրաքվեի, այս դեպքում հանրաքվե անցկացնելու որոշումն ընդունվում է պատգամավորների ձայների մեծամասնությամբ: Թեև հանրաքվեի այս տեսակը տվյալ փաստաթղթի քննության առարկա չէ, հարկ է նշել, որ բացարձակ մեծամասնության պահանջը անհամեմատ մեղմ է, ինչը թույլ է տալիս հանրային իշխանություններին նման զգայուն հարցերի դեպքում խուսափել քաղաքական պատասխանատվությունից՝ վերջնական որոշումը «բարդելով» ժողովրդի վրա: Հստակ չէ նաև, թե արդյոք միջազգային կազմակերպությանն անդամակցության դադարեցումը որոշվում է հանրաքվեով, թե ոչ:

» Քաղաքացիական նախաձեռնություններ

Ինչպես նշվեց, գործող Սահմանադրությունում ընդլայնվել է սահմանադրական նախաձեռնության իրավունք ունեցող սուբյեկտների շրջանակը: Քաղաքացիները ևս կարող

⁸ Այս հատվածները գլխավորապես վերաբերում են սահմանադրական հիմունքներին, մարդու իրավունքներին և ազատություններին, դատական համակարգին, ինչպես նաև ազգային ժողովի ընտրության կարգին վերաբերող առանցքային դրույթներին:



են քաղաքական օրակարգ բերել սահմանադրական փոփոխությունների հարցը: Այս կատեգորիայում իրատեսականության առումով ավելի արդյունավետ մյուս նորամուծությունը օրենսդրական նախաձեռնությունների ինստիտուտն է, որի միջոցով քաղաքացիները հնարավորություն ունեն լայն քննարկման առարկա դարձնել հանրային հնչեղություն ունեցող խնդիրներ, դրանք ներակայացնել խորհրդարան որպես օրենսդրական առաջարկ, իսկ հարկ եղած դեպքում՝ այդ օրինագծերը դնել հանրաքվեի:

Ստորև ներկայացված են քաղաքացիական կարգով արված նախաձեռնությունների ընթացակարգը և դրա վերաբերյալ Հանրային քաղաքականության ինստիտուտի դիտարկումները:

Քաղաքացիների օրենսդրական նախաձեռնությունների գործընթացը

Գործող Սահմանադրության 109-րդ հոդվածի 6-րդ մասում սահմանված է, որ պատգամավորից, ԱԺ խմբակցությունից և Կառավարությունից բացի օրենքում փոփոխություն կատարելու կամ նոր օրենքի նախագիծ առաջարկելու իրավունք ունի ընտրական իրավունք ունեցող առնվազն 50.000 քաղաքացի:

Պահանջվող հիսուն հազար ստորագրությունների և ընտրական իրավունք ունեցող (առավել ևս՝ բնակչության) քաղաքացիների թվի հարաբերակցության առումով սահմանված շեմը բավական բարձր է (այլ երկրների հետ համեմատության համար տե՛ս Աղյուսակ 1): Այս շեմը, առանց նշյալ հարաբերակցությունը հաշվի առնելու, կրկնօրինակված է նմանատիպ գործիք պարունակող եվրոպական հին սահմանադրություններից (օրինակ՝ Իտալիա)՝ մեխանիկորեն պահպանելով վախճ «մեծամասնության բռնակալությունից» և «անխելամիտ» նախաձեռնություններից: Այսօր այս գործիքը լիարժեք կիրառող երկրներից մեկի՝ Էստոնիայի փորձը ցույց է տալիս, որ նույնիսկ աննախադեպ ցածր շեմը ոչ թե վտանգավոր կամ հակաժողովրդավարական նախաձեռնությունների առիթ է դառնում կամ ծառայում կոնկրետ քաղաքական խմբերի շահերին, այլ ունենում է բացառապես կրթական ներուժ հանրային իշխանությունների և քաղաքացիների շարունակական համագործակցության առումով:



Էստոնիայում քաղաքացիների օրենսդրական նախաձեռնության ինստիտուտն առաջին անգամ փորձարկվեց 2012 թ.: 2016 թ.-ից արդեն գործում է հատուկ այդ նպատակով ստեղծված <https://rahvaalgatus.ee/> էլեկտրոնային հարթակը, որտեղ քաղաքացիները ներկայացնում են իրենց օրենսդրական նախագծերը: Առնվազն 1000 քաղաքացու էլեկտրոնային ստորագրություն ստանալու դեպքում օրինագիծն ուղարկվում է խորհրդարան (Ռիյգիկոգու): Ընդ որում, սահմանված չէ ստորագրահավաքի կոնկրետ վերջնաժամկետ. յուրաքանչյուր նախաձեռնության դեպքում այն տարբեր է: Օրինագիծը քննարկվում է համապատասխան հարցերով մշտական հանձնաժողովում վեց ամսվա ընթացքում, ապա հավանության արժանանալու դեպքում՝ մտնում խորհրդարանի օրակարգ: Վերջին երկու տարում հարթակում մեկնարկած 37 օրենսդրական նախաձեռնություններից 17-ն ուղարկվել է խորհրդարան, որոնցից 2-ը՝ ընդունվել որպես օրենք: Ներկայացված օրինագծերը մեծամասամբ առնչվել են բնապահպանական, առողջապահական, տարեցների խնամքի, քաղաքային կառուցապատման, ինչպես նաև բազային եկամտի ոլորտներին:

Ավելին, մասնակցային ժողովրդավարության այս գործիքն ավելի հաջող փորձարկելու համար որոշ երկրներում թե՛ սահմանադրական, թե՛ օրենսդրական մակարդակում ամրագրվում է ավելի դյուրին ընթացակարգ: Օրինակ՝ հարևան Վրաստանում 2017 թ. սահմանադրական փոփոխություններով նվազեցվեց նաև քաղաքացիների օրենսդրական նախաձեռնության համար անհրաժեշտ ստորագրությունների թիվը 30.000-ից 25.000-ի⁹: 2018 թ. Ալբանիայում այս ինստիտուտի մանրամասները սահմանվեցին առանձին օրենքով՝ հանրաքվեի մյուս տեսակների իրավակարգավորումների, ինչպես նաև կոլեկտիվ հանրագրերի հետ շփոթից խուսափելու համար¹⁰:

Օրենսդրական նախաձեռնությամբ հանդես գալու համար քաղաքացիները պիտի կազմեն առնվազն 50 քաղաքացուց կազմված խումբ (այսուհետ՝ նախաձեռնող խումբ), որը պարտավոր է գրանցման համար դիմել Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողով (ԿԸՀ)՝ ներկայացնելով օրենքի նախագիծը, խմբի անդամների անձը հաստատող փաստաթղթերը, այդ թվում՝ նոտարական կարգով հաստատված ստորագրությունները:

Նախաձեռնող խմբի՝ հիսուն քաղաքացուց բաղկացած լինելու պահանջը ևս արհեստականորեն բարդացնում է հաջող նախաձեռնության մեկնարկը հատկապես ֆինանսական ծախսերի առումով: Միջազգային պրակտիկայում այս պահանջն անհամեմատ

⁹ Տե՛ս հոդված 45, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=35>:

¹⁰ Տե՛ս [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2018\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2018)039-e):



մեղմ է կամ առհասարակ բացակայում է. բազմաթիվ երկներում գործընթացը կարող է մեկնարկել մեկ կամ մի քանի քաղաքացու նախաձեռնությամբ: Չի հստակեցվում նաև, թե արդյոք քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների (ՔՀԿ) ներկայացուցիչները նույնպես կարող են նախաձեռնող խումբ կազմավորել կամ դրա մաս դառնալ:

Ինչ վերաբերում է օրենքի նախագծերի ներկայացմանը, ապա ուսանելի է քաղաքացիական նախաձեռնությունների ավստրիական մոդելը, որը հնարավորություն է տալիս նախաձեռնող խմբին հարցի հրատապության դեպքում ներկայացնել ոչ թե օրենքի նախագիծը, այլ գուտ օրենսդրական առաջարկն՝ իր հիմնավորումներով: Հետագայում այն նախագծի է վերածվում խորհրդարանում՝ գլխադասային հանձնաժողովում նախնական քննարկման ժամանակ: Նմանատիպ հնարավորություն է ընձեռում նաև Ալբանիայի օրենսդրությունը՝ թույլատրելով ներկայացնել կամ օրենսդրական նախագիծ, կա՛մ առաջարկ, որը նախաձեռնող խմբի հետ համատեղ պիտի մշակի խորհրդարանական գլխադասային հանձնաժողովը: Վենետիկի հանձնաժողովը, ողջունելով նման հնարավորությունը, մինևնույն ժամանակ զգուշացնում է օրենսդրական նախաձեռնությունների ու հանրագրերի շփոթի վտանգի մասին և խորհուրդ տալիս իրավական ծուղակից խուսափելու համար օրենքում հստակ սահմանել և տարանջատել այդ երկու պրակտիկաները:

Քաղաքացիական նախաձեռնությամբ չեն կարող ներկայացվել օրենսդրական այնպիսի նախագծեր, որոնք վերաբերում են սահմանադրական օրենքների իրավակարգավորման առարկային¹¹, պետական բյուջեին, հարկերին, տուրքերին, այլ պարտադիր վճարների, համաներմանը, պետության պաշտպանությանը, միջազգային պայմանագրերին, վարչատարածքային բաժանմանը, Կառավարության կազմին:

Այս սահմանափակումների մեծ մասը (բացառությամբ սահմանադրական օրենքների, հարկերի, տուրքերի և այլ պարտադիր վճարների) վերաբերում են նաև պատգամավորի կամ խմբակցության օրենսդրական նախաձեռնություններին: Նմանատիպ ցանկ (հատկապես պետական բյուջեին, համաներմանը և պետական պաշտպանությանը վերաբերող հարցեր) հաճախ հանդիպում է նաև միջազգային պրակտիկայում:

Գրանցումից անմիջապես հետո նախաձեռնող խումբը իրավունք է ստանում 45 օրվա ընթացքում սկսել ստորագրությունների հավաքման գործընթացը՝ օգտագործելով ԿԸՀ-ի սահմանած ձևաթերթիկները:

¹¹ Սահմանադրական օրենքներ են Ազգային ժողովի կանոնակարգը, Ընտրական օրենսգիրքը, Դատական օրենսգիրքը, Սահմանադրական դատարանի մասին օրենքը, Հանրաքվեի մասին օրենքը, Կուսակցությունների մասին օրենքը և Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին օրենքը:



Այսպիսով, ստացվում է, որ նախաձեռնող խումբը հաջողելու համար պիտի կարողանա օրական հավաքել հազարից ավելի ստորագրություն: Այս պայմանը ևս գործնականում անհնար է դարձնում արդյունավետ նախաձեռնությունների անցկացումը: Հետաքրքրական է, որ 2017 թ. սկզբին e-draft.am կայքում տեղադրված Հանրաքվեի մասին սահմանադրական օրենքի նախագծում առաջարկվում էր ավելի ողջամիտ ժամկետ՝ երեք ամիս¹²:

Աղյուսակ 1: Քաղաքացիների օրենսդրական նախաձեռնությունները Եվրոպայում*

	Պահանջվող ստորագրությունների քիվը	Հարաբերական կշիռը (%)	Ընտրական իրավունք ունեցող քաղաքացիների քիվը	Նախաձեռնող խումբը	Ստորագրահավաքի տևողությունը
Ալբանիա	20 000	0.57	3,452,324	1 և ավելի	60 օր
Ավստրիա	100 000	1.56	6,400,993	1 և ավելի (նախնական՝ 8000)	4.5 ամիս
Էստոնիա	1000	0.1	899,793	-	-
Իսպանիա	500 000	1.44	34,597,038	1 և ավելի	9+3 ամիս
Իտալիա	50 000	0.09	50,736,204	-	6 ամիս
Լատվիա	1/10	10	1,548,100	առնվազն 10	12 ամիս
Լեհաստան	100 000	0.3	30,629,150	առնվազն 15 (նախնական՝ 1000)	3 ամիս
Լիտվա	50 000	2.07	2,405,143	առնվազն 10	2 ամիս
ՀՀ	50 000	1.9	2,591,276	առնվազն 50	45 օր
Նիդերլանդներ	40 000	1.3	3,018,064	-	-
Վրաստան	25 000	0.7	3,533,672	-	45 օր
Սլովենիա	5000	0.29	1,712,616	առնվազն 5	60 օր
Ֆինլանդիա	50 000	0.9	4,246,803	1 կամ ավելի	6 ամիս

* Չնայած քաղաքացիական նախաձեռնությունների ինստիտուտը տարածված է աշխարհի հիսունից ավելի երկրներում՝ աղյուսակում ներկայացման համար ընտրվել են Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպությանը (ԵԱՀԿ) և Վենետիկի հանձնաժողովին անդամակցող այն երկրները, որտեղ նշված մեխանիզմները պարբերաբար գործարկվում են և չունեն զուտ հռչակագրային բնույթ: Հաշվի է առնվել նաև դրանց նմանությունը ՀՀ մոդելին:

¹² Տե՛ս հոդված 13.12, <https://www.e-draft.am/projects/5/about>:



Քաղաքացիները նախաձեռնությանը կարող են միանալ տեղում ստորագրելու կամ էլեկտրոնային ստորագրության եղանակով: Տեղում ստորագրահավաքը կազմակերպվում է համայնքապետարաններում, վարչական ղեկավարների նստավայրերում, մարզպետարաններում:

Թեև էլեկտրոնային քվեարկության կիրառությունը Հայաստանում ոչ միայն լայն տարածում չունի, այլև լուրջ ռիսկեր է պարունակում, այս կարգով ստորագրահավաքին միանալու հնարավորությունը ողջունելի է: Այսուամենայնիվ, Հանրաքվեի մասին սահմանադրական օրենքում էլեկտրոնային ստորագրությունների հավաքման վերաբերյալ լրացուցիչ մանրամասներ չկան:

Տեղում ստորագրահավաքի անցկացումը նախատեսված է միայն փակ վարչական շինություններում՝ հանրային ծառայողի պարտադիր մասնակցությամբ, ինչը վարչական ռեսուրսի չարաշահման հնարավորություն է ստեղծում:

ԿԸՀ-ն ստորագրությունների վավերականությունը ստուգում է մեկամսյա ժամկետում:

Նշված ժամկետում ԿԸՀ-ն կայացնում է վավերականությունը մերժելու կամ հաստատելու որոշում: Միջազգային պրակտիկայում այս գործառնությունը զբաղվող մարմինը տեխնիկական անձշտություններ հայտնաբերելիս լրացուցիչ/սահմանափակ ժամանակ է տալիս նախաձեռնող խմբին դրանք շտկելու համար: Հանրաքվեի մասին սահմանադրական օրենքում նման դրույթը բացակայում է: Այս խնդրից խուսափելու համար խորհուրդ է տրվում ԿԸՀ-ին լիազորել վավերականության ստուգման գործընթացը սկսել այն պահից, երբ արդեն հավաքվել է անհրաժեշտ ստորագրությունների գերակշիռ մասը (ասենք՝ երկու երրորդը):

Նախաձեռնող խումբը ստորագրությունների վավերականության հաստատումը ստանալուց հետո 15-օրյա ժամկետում նախագիծը ներկայացում է Ազգային ժողով (ԱԺ): Նախագիծն ընդունվում կամ մերժվում է պատգամավորների ձայների մեծամասնությամբ:

Խորհրդարանում օրենքի նախագծի քննարկումը տեղի է ունենում ԱԺ կանոնակարգի համաձայն: Ընդ-որում քաղաքացիների ներակայացրած օրինագծի համար սահմանված է գրեթե նույն ընթացակարգը, ինչ պատգամավորի կամ խմբակցության նախաձեռնության դեպքում: Նախագծի քննարկման ընթացքում նախաձեռնող խմբի լիազոր ներկայացուցչին հնարավորություն է տրվում հանդես գալ զեկույցով: Սրա հետ մեկտեղ չի բացառվում, որ խորհրդարանը քաղաքացիների բերած նախագծին հավանություն չտա ոչ թե վերջնական քվեարկությամբ, այլ հարցի քննարկումը անընդհատ ձգձգելու, օրակարգ չբերելու և վերջնականապես շրջանառությունից հանելու միջոցով: Թեև օրենսդիր մարմինը պարտավոր չէ շրջանառության մեջ դնել կամ ընդունել քաղաքացիական նախաձեռնությամբ բերված օրինագիծը, որոշ երկրների կանոնակարգ օրենքներում (Ավստրիա, Լեհաստան) այդ օրինագծերի համար նախատեսված է հատուկ ընթացակարգ:



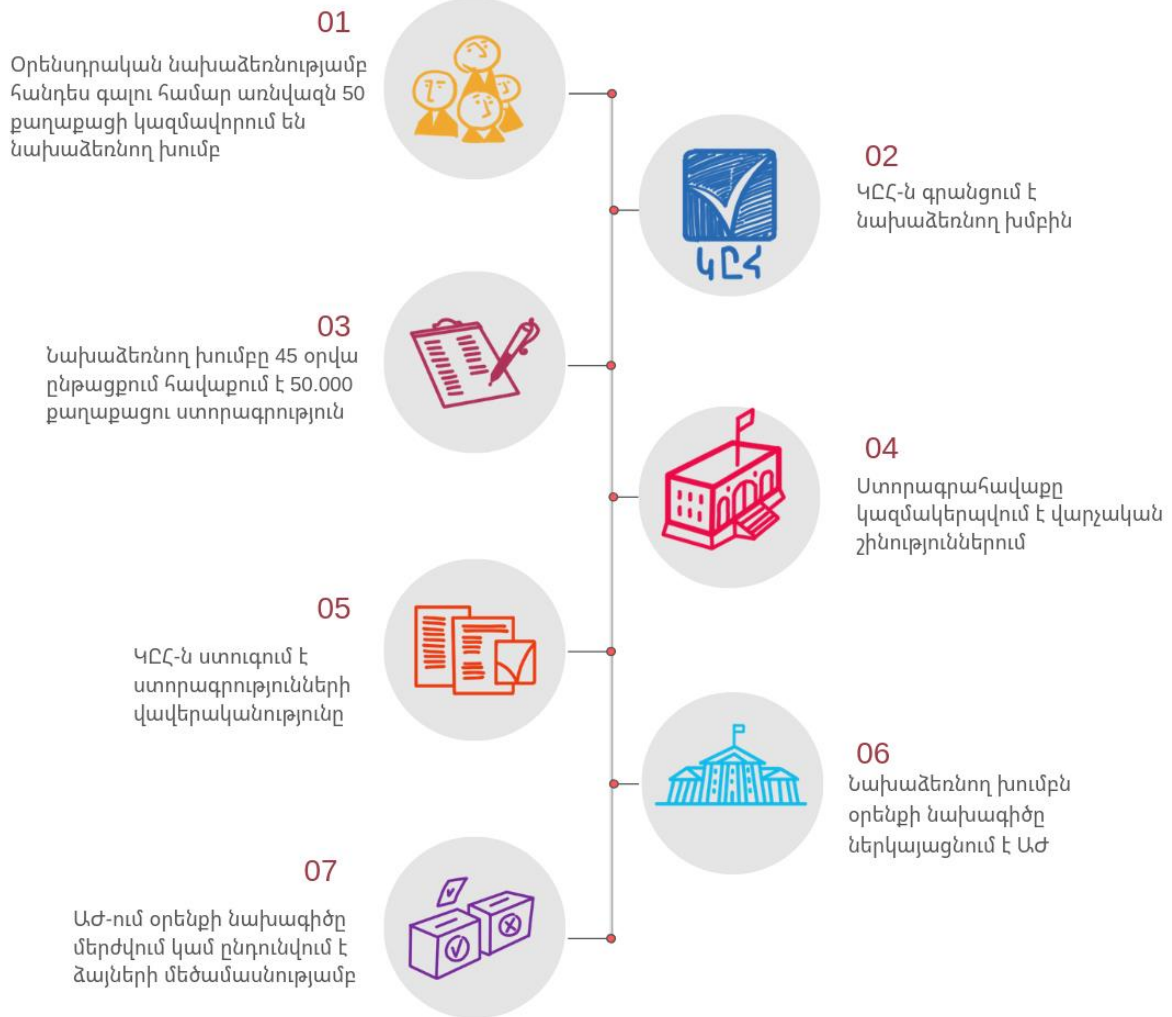
Սահմանադրության 204-րդ հոդվածի առաջին մասին համաձայն՝ էթե խորհրդարանը մերժում է օրենքի նախագիծը, ապա նախաձեռնող խումբը 60 օրվա ընթացքում իրավունք ունի հավաքել ընտրական իրավունք ունեցող ևս 300.000 քաղաքացու ստորագրություն՝ տվյալ նախագծի վերջնական ընդունումը լուծելու հանրաքվեի միջոցով: Նախքան հանրաքվեն, Սահմանադրական դատարանը պետք է որոշի օրենքի նախագծի համապատասխանությունը Սահմանադրությանը:

Հավելյալ ստորագրությունների այս ահռելի քանակը սահմանված կարճ ժամկետում հավաքելու պահանջը գրեթե անհնար է դարձնում օրենքի նախագծի հանրաքվեի դնելու խնդիրը: Խնդրի մասնակի լուծում են ուրվագծել Վենետիկի հանձաժողովն ու Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպությունը (ԵԱՀԿ) ՀՀ Հանրաքվեի մասին սահմանադրական օրենքի նախագծի վերաբերյալ միասնական կարծիքում՝ առաջարկելով օրենքի նախագծի սահմանադրականության հարցով Սահմանադրական դատարան դիմել ստորագրահավաքից առաջ, և դրական եզրակացության դեպքում՝ այն դնել հանրաքվեի առանց լրացուցիչ ստորագրահավաք կազմակերպելու¹³:

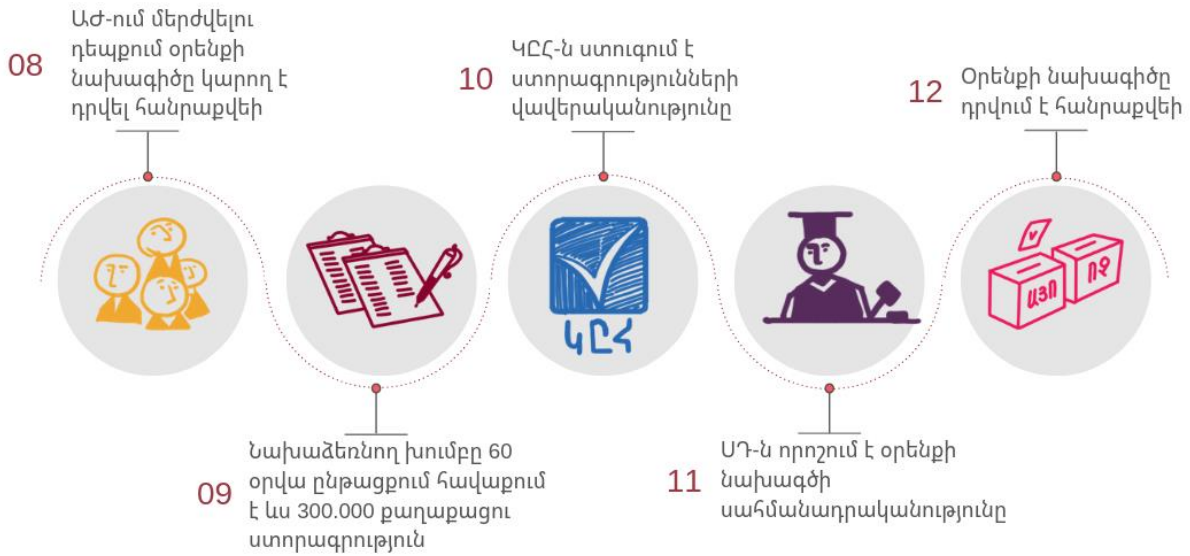
¹³ Տե՛ս կետ 8.4, <https://www.osce.org/odihr/elections/armenia/362061?download=true>:

Գծապատկեր 1: Քաղաքացիների օրենսդրական նախաձեռնությունների գործընթացը:

ՓՈՒԼ I



ՓՈՒԼ II



Քաղաքացիների սահմանադրական նախաձեռնությունների գործընթացը

Քաղաքացիների սահմանադրական նախաձեռնությունների կարգը ամրագրված է Սահմանադրության 202-րդ հոդվածում, որի հակիրճ նկարագրությունը տրվեց հանրաքվեների տեսակների բաժնում: Սահմանադրության տարբեր գլուխներում կամ հոդվածներում փոփոխություններ նախաձեռնելու համար անհրաժեշտ են համապատասխանաբար 200.000 կամ 150.000 քաղաքացու ստորագրություն: Երկու դեպքում էլ շեմերը բավական բարձր են (այլ երկրների հետ համեմատության համար տե՛ս [Աղյուսակ 2](#)): Ի տարբերություն օրենսդրական նախաձեռնության, այս դեպքում ոչ Սահմանադրությունում, ոչ Հանրաքվեի մասին սահմանադրական օրենքում ստորագրությունների հավաքման ժամկետ նշված չէ, ինչից կարելի է ենթադրել, որ գործընթացը կարող է ամիսներով առկախված մնալ:



Աղյուսակ 2: Քաղաքացիների սահմանադրական նախաձեռնությունները Եվրոպայում:

	Պահանջվող ստորագրությունների թիվը	Հարաբերական կշիռը (%)	Ընտրական իրավունք ունեցող քաղաքացիների թիվը	Ստորագրահավաքի տևողությունը	Ընդունումը
Լատվիա	1/10	10	1,548,100	12 ամիս	½, հանրաքվե
Լիտվա	300,000	12.4	2,405,143	3 ամիս	½, հանրաքվե
ՀՀ	200,000/150,000	7.7	2 591 276	սահմանված չէ	2/3, հանրաքվե
Մոլդովա	200,000	7.1	2,810,303	2-3 ամիս	խորհրդարան
Շվեյցարիա	100,000	1.8	5,428,531	18 ամիս	հանրաքվե
Սլովենիա	30,000	1.75	1,712,616	2 ամիս	2/3, հանրաքվե
Վրաստան	200,000	5.65	3,533,672	3 ամիս	2/3, հանրաքվե

Առաջարկություններ

Ներկայացվող առաջարկությունները ենթադրում են թե՛ սահմանադրական, թե՛ օրենսդրական փոփոխություններ՝ անդրադառնալով ամենապարզ ու հեշտ լուծվող հարցերից մինչև հանրային/քաղաքական լայն համաձայնություն պահանջող ինստիտուցիոնալ խնդիրների:

Քաղաքացիների օրենսդրական նախաձեռնությունների վերաբերյալ

- » Սահմանադրական փոփոխությունների հնարավորության դեպքում 109-րդ հոդվածի 6-րդ մասում ամրագրել միայն օրենսդրական առաջարկ կատարելու քաղաքացիների իրավունքը՝ մյուս կարգավորումները թողնելով օրենքներին:
- » Քաղաքացիների օրենսդրական նախաձեռնությունների մասին ընդունել առանձին օրենք՝ լրամշակելով Հանրաքվեի մասին սահմանադրական օրենքի նախատեսած դրույթները:
- » Թեև գոյություն չունի ստորագրությունների շեմ սահմանելու միջազգային ստանդարտ, իրատեսական քանակ սահմանելիս կարելի է առաջնորդվել մեկ պատգամավորին «Բաժին ընկնող» ընտրական իրավունք ունեցող քաղաքացիների թվով: 2018 թ. դեկտեմբերի արտահերթ խորհրդարանական ընտրություններում ընտրացուցակներում ընդգրկված ընտրողների ընդհանուր թիվը կազմում էր 2.591.276 մարդ: Եթե առաջնորդվենք գործող խորհրդարանի պատգամավորների թվով, ապա այդ հարաբերակցությունը կկազմի 19.630, իսկ Սահմանադրությամբ ամրագրված պատգամավորների նվազագույն թվով՝ 25.656: Այսպիսով, առաջարկվում է պահանջվող



ստորագրությունների շեմը սահմանել առավելագույնը 25.000 (ինչպես հարևան Վրաստանում¹⁴):

- » Նախաձեռնող խմբի անդամների թիվը 50-ից նվազեցնել 10-ի:
- » Իրավական որոշակիության համար Հանրաքվեի մասին սահմանադրական օրենքում ուղղակիորեն ամրագրել, որ ՔՀԿ-երը ևս կարող են հանդես գալ որպես նախաձեռնող խումբ (ինչպես, օրինակ, նախատեսված է Լատվիայի կամ Ալբանիայի համապատասխան իրավական ակտերում):
- » Օրենսդրական նախաձեռնությունների համար ստորագրությունների հավաքման ժամկետը դարձնել 90 օր:
- » Նախաձեռնող խմբին հնարավորություն տալ պատրաստի օրինագծից բացի ներկայացնել օրենսդրական առաջարկներ՝ խնդրի նկարագրությամբ և հիմնավորումներով:
- » Հնարավորություն տալ նախաձեռնող խմբին/ստորագրահավաքի կազմակերպիչներին ստորագրահավաք իրականացնել նաև վարչական շինություններից դուրս:
- » Ստորագրությունների վավերականության ստուգման ժամանակ անճշտությունների հայտնաբերման դեպքում նախաձեռնող խմբին տրամադրել առավելագույնը երկու շաբաթ ժամանակ դրանք շտկելու համար:
- » Խորհրդարան ներկայացված օրենքի նախնական քննարկման, ինչպես նաև առաջին և երկրորդ ընթերցման համար նախատեսել ավելի դյուրին ընթացակարգ, քան գործում է այլ (օրինակ՝ պատգամավորի կամ խմբակցության ներկայացրած) նախագծերի դեպքում:
- » Հետևել Վենետիկի հանձաժողովի առաջարկությանը և փոփոխել Սահմանադրության 204-րդ հոդվածը (փոփոխվում է խորհրդարանի կողմից)՝ թույլատրելով Սահմանադրական դատարանի դրական եզրակացության դեպքում քաղաքացիների ներկայացրած օրենքի նախագիծը հանրաքվեի դնել առանց լրացուցիչ 300.000 ստորագրության:

Քաղաքացիների սահմանադրական նախաձեռնությունների վերաբերյալ

- » Սահմանադրության 202-րդ հոդվածում (փոփոխվում է հանրաքվեով) իջեցնել քաղաքացիների սահմանադրական նախաձեռնությունների շեմերը, ինչպես նաև սահմանել դրանց հավաքման համար ողջամիտ (երկար) ժամկետ:

¹⁴ Վրաստանի խորհրդարանը կազմված է 150 պատգամավորից, ընտրական իրավունք ունեցող քաղաքացիների թիվը (2018 թ. դրությամբ) 3,533,672 է:



Ինպես նաև

- ▶ Ստեղծել պետական մարմնի (այս դեպքում՝ ԿԸՀ-ի) վերահսկողության տակ գտնվող օրենսդրական նախաձեռնությունների հրապարակման միասնական հարթակ/կայք, որտեղ քաղաքացիները կարող են բեռնել օրենքի սեփական նախագծերը, ծանոթանալ և հետևել արդեն ընթացք ստացած նախաձեռնություններին (տե՛ս Էստոնիայի առցանց հարթակների վիզուալ պատկերը հավելվածում):
- ▶ Այդ հարթակի գործարկման և կառավարման գործընթացում ներգրավել նաև ՔՀԿ ներկայացուցիչներին, ինչը կօժանդակի նախաձեռնող խմբերին գրագետ նախագծեր մշակելու, այդ թվում՝ դրանց իրագործման համար այլընտրանքային ֆինանսավորում գտնելու հարցում:
- ▶ Քայլեր ձեռնարկել էլեկտրոնային քվեարկության ակտիվ կիրառության և անվտանգ թվային նույնականացման (secure digital identity) համակարգ ստեղծելու ուղղությամբ:



Հավելված

Էստոնիայի քաղաքացիական նախաձեռնությունների Rahvaalgatus հարթակը: Հասանելի է էստոներեն, ռուսերեն և անգլերեն լեզուներով:

EST ENG RUS LOG IN OR REGISTER

Rahvaalgatus.ee [Initiatives](#) [Help](#) [About](#) [Support Us](#) [#kuidasmekestame](#) [Uue eakuse rahvakogu](#)

Welcome to the home of citizen initiatives!

Do you feel like some things could be done better in Estonia? Or that some regulations could be changed? Rahvaalgatus.ee enables you to compile and send collective addresses - with at least 1000 digital signatures - to the parliament of Estonia. Also, you can follow whether your proposal will be turned into draft act.

[CREATE AN INITIATIVE](#)

[SUBSCRIBE TO INITIATIVES](#)



IN PROGRESS

<p>7.03.2019</p> <p>E-hääletus tuleb viia vastavusse tunnustatud standarditega!</p> <p>Teilo Tõnn London</p> <p>1 days left</p>	<p>5.03.2019</p> <p>Ruuben Kaalep Riigikogust välja!</p> <p>Kristel Birgit Potsepp</p> <p>21 days left</p>	<p>4.03.2019</p> <p>Luu Riigikogu juurde Otsustuskogu</p> <p>Marko Nuuma</p> <p>21 days left</p>
<p>13.02.2019</p> <p>запрет на проведение концертов российских исполнителей</p> <p>Kliimgoga</p> <p>82 days left</p>	<p>16.01.2019</p> <p>#kuidasmekestame arutelusarja teemaseminar: tööhõive</p> <p>Maris Jõgeva #kuidasmekestame</p> <p>21 days left</p>	<p>16.01.2019</p> <p>#kuidasmekestame arutelusarja teemaseminar: Eesti sisene ränne</p> <p>Maris Jõgeva #kuidasmekestame</p> <p>21 days left</p>



IN VOTING

5.09.2018
Lageraied Ajalukku

Eesti Metsa Abiks MTÜ

3103 signatures collected

18.02.2018
Nõuame 5G
tehnoloogia
paigaldamise peatamist
Eestis!*

Liis Ellert

1066 signatures collected

13.02.2019
Eesti vajab
kanepireformi! Эстония
нуждается в реформе
конопли!

Oskar Lesment

1021 signatures collected

30.10.2016
Tingimusteta
põhisissetuleku
(kodanikupalga)
teostatavuse ja mõju
uurimisest Eestis

Jaanus Nurmoja

1014 signatures collected

8.06.2017
Teenusmajade loomise
soodustamine

Liis Klaar

412 signatures

6.06.2017
Seadustada vanemate
tegevus lapselaste
hoidmisel

Jüri Ginter

295 signatures

18.04.2017
Nõua riigikogult
vastutust e-hääletuse
eest!

Märt Pöder

231 signatures

16.08.2017
Muuta teede ja tänavate
kavandamine avalikuks

Jalakäijate Ühing

208 signatures

9.06.2017
Puuetega inimestele
paremate
liikumisvõimaluste
tagamine

Jaanika Kilgi

192 signatures

24.02.2019
Власти решили
отравить все части
города Кохтла-Ярве?

Sergei Butsinski

172 signatures

16.10.2018
Õigus jääda eestlaseks!

Airis Meier

155 signatures

6.06.2017
Võimaldada töötutel
töötada
käsunduslepingu alusel
või osaajaga

Jüri Ginter

128 signatures