

ՀԻՄՆԱՎՈՐՈՒՄ

«ԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ԸՆՏՐԱԿԱՆ ՕՐԵՆՍՈՒԹՅԱՆ ՍԱՀՄԱՆԱՐՈՎԱԿԱՆ ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԼՐԱՅՈՒՄՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔԻ ԸՆԴՈՒՄՆԱՆ

1. Ընթացիկ իրավիճակը և իրավական ակտի ընդունման անհրաժեշտությունը

Սահմանադրության 89-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն՝ «Ազգային ժողովն ընտրվում է *համամասնական ընտրակարգով*: Ընտրական օրենսգիրքը երաշխավորում է կայուն խորհրդարանական մեծամասնության ձևավորումը: Եթե ընտրության արդյունքով կամ քաղաքական կոալիցիա կազմելու միջոցով կայուն խորհրդարանական մեծամասնություն չի ձևավորվում, ապա կարող է անցկացվել ընտրության երկրորդ փուլ: Երկրորդ փուլի անցկացման դեպքում թույլատրվում է նոր դաշինքների ձևավորումը: Քաղաքական կոալիցիա կազմելու սահմանափակումները, պայմանները և կարգը սահմանվում են Ընտրական օրենսգրքով»:

Նշված սահմանադրական նորմի հիման վրա ՀՀ ընտրական օրենսգիրք սահմանադրական օրենքով (այսուհետ՝ Օրենսգիրք) սահմանել են Ազգային ժողովի ընտրությունների դեպքում ընտրական ցուցակների հետ կապված հարցերը: Մասնավորապես, Օրենսգրքի 83-րդ հոդվածի 1-ին մասը սահմանում է, որ ընտրություններին մասնակցող յուրաքանչյուր կուսակցություն (կուսակցությունների դաշինք) առաջադրում է թեկնածուների մեկ համապետական ընտրական ցուցակ, որը կարող է բաղկացած լինել երկու մասից, և մեկական տարածքային ընտրական ցուցակ՝ յուրաքանչյուր ընտրական տարածքի համար: Նույն հոդվածի 3-րդ մասը սահմանում է, որ կուսակցությունը (կուսակցությունների դաշինքը) իր համապետական ընտրական ցուցակի առաջին մասում ընդգրկված թեկնածուներից կազմում է տարածքային ընտրական ցուցակներ:

Միևնույն ժամանակ, Օրենսգրքի 95-րդ հոդվածով սահմանվել են համապետական և տարածքային ցուցակներով մանդատների բաշխման առանձնահատկությունները:

Այսինքն, Օրենսգրքով Ազգային ժողովի ընտրությունների համար, հիմք ընդունելով սահմանադրական կարգավորումները, ներդրվել է համամասնական ընտրակարգը՝ միաժամանակ նախատեսելով նաև տարածքային ընտրական ցուցակներով ընտրություններին մասնակցելու մեխանիզմը՝ որպես «մաքուր» *համամասնական ընտրակարգից որոշակիորեն շեղվող դրսևորում*:

Ընդհանրապես, հարկ է նշել, որ պետության կողմից ընտրված ընտրական համակարգը պետք է պահպանի որոշակի սկզբունքներ: Մասնավորապես.

-ընտրական համակարգը պետք է երաշխավորի ընտրազանգվածի ազատ կամարտահայտությունը¹,

-ընտրական համակարգի միջոցով պետք է նաև խրախուսվի քաղաքական բազմակարծությունը, և հաշվի առնվեն մարզինալ խմբերի շահերը²,

-ընտրական համակարգը պետք է ձգտի ընտրված մարմինների ունիվերսալ ներկայացվածության և օժանդակի ուղղակի ընտրությունների անցկացմանը (ազգային օրենսդիր մարմնի պալատներից առնվազն մեկի դեպքում)³,

-ընտրական համակարգը պետք է համապատասխանի մարդու իրավունքների պաշտպանության չափանիշներին և քվեարկության սկզբունքներին⁴:

Վերոնշյալ սկզբունքների երաշխավորման տեսանկյունից համամասնական ընտրակարգը⁵ ունի որոշակի առավելություններ: Դրանք են.

-խորհրդարանում ներկայացված քաղաքական ուժերի համամասնությունը ավելի ճիշտ է արտացոլում հասարակության մեջ եղած քաղաքական հայացքները և կողմնորոշումները ինչը հանդիսանում է կայունացման գործոն,

-Կուսակցությունները ներգրավում են հասարակության ամենատարբեր շերտերի, այդ թվում ազգային, կրոնական փոքրամասնությունների, ինչպես նաև կանանց,

-Անհամեմատ քիչ է հավանականությունը, որ մեկ կուսակցություն կնվաճի խորհրդարանի գրեթե բոլոր տեղերը,

-խորհրդարանական հանրապետություններում համամասնական ընտրակարգով ընտրված խորհրդարանում Կառավարությունը ավելի հեշտ է կազմավորվում և առավել արդյունավետ գործում, քան մեծամասնական ընտրական համակարգով,

-Համամասնական ընտրակարգը թույլ է տալիս խթանել և կոնսոլիդացնել ժողովրդավարական զարգացման համար կենսական նշանակություն ունեցող քաղաքական ինստիտուտները՝ կուսակցություններն ու կուսակցական համակարգը, ճանապարհ հարթելով գաղափարական հենքի վրա կուսակցությունների առաջացմանն ու զարգացմանը:

¹ ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների կոմիտե, 1981-2014թթ. 25-րդ ԸՄ, 21-րդ պարբ.:

² ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ, 2003ա. 2.4 պարբ.:

³ Ժողովրդավարության և ընտրությունների աջակցության միջազգային ինստիտուտ, 2014ա. 71:

⁴ Վենետիկի հանձնաժողովի 2002թ. Ուղենիշներ, II.1.ա բաժին:

⁵ Այս ընտրական համակարգի գաղափարը ծնունդ է առել Ֆրանսիայում՝ 18-րդ դարի վերջին, սակայն առաջին անգամ կիրառվել է Բելգիայում 1889 թվականին: Փաստենք, որ XX դարասկզբից զարգացած երկրներում նախապատվությունը տրվում էր համամասնականին՝ կուսակցական ցուցակներով ընտրություններին, որովհետև հասարակությունն արդեն բավական հստակ ճանաչում էր քաղաքական կուսակցություններին, նրանց ծրագրերը և քաղաքական նպատակները:

Հատկանշական է, որ Սահմանադրական դատարանը, անդրադառնալով համամասնական ընտրակարգի էությանը նշել է. «Համամասնական ընտրակարգով իրականացվող ընտրությունները կոչված են ոչ միայն ձևավորելու կայուն ու գործունակ օրենսդիր իշխանություն, այլև վճռորոշ դեր ունենալու երկրի քաղաքական կառուցակարգի կայացման ու ամրապնդման գործում: Համամասնական ընտրակարգի հիմնական առանձնահատկությունը կայանում է նրանում, որ այն ապահովում է քաղաքական շահերի և նախապատվությունների առավել լիարժեք ներկայացուցչություն՝ արտացոլելով հասարակության քաղաքական կամքը, հանդիսանալով որպես հասարակության ժողովրդավարացման կարևորագույն ինստիտուտներից մեկի՝ բազմակուսակցականության կայացման և զարգացման հզոր խթան:»⁶:

Հիմք ընդունելով համամասնական ընտրակարգի առավելությունները՝ աշխարհի 217 երկրներից 86-ում կիրառվում է համամասնական ընտրակարգը, որը կազմում է պետությունների 39,6 տոկոսը⁷: Ընդ որում, նշված ցանկում ներառված չեն խառը ընտրական համակարգ ունեցող երկրները: Եվ միայն առանձին երկրներ, ինչպիսիք են, օրինակ, Գերմանիան, Ուկրաինան, Նոր Զելանդիան, Մեքսիկան, նախընտրել են խառը ընտրական համակարգը:⁸

ԵՄ անդամ երկրներից համամասնական ընտրական համակարգը կիրառվում է Բելգիայում, Բուլղարիայում, Դանիայում, Էստոնիա, Ֆինլանդիայում, Հունաստանում, Իտալիայում, Խորվաթիայում, Լատվիայում, Լյուքսեմբուրգում, Նիդեռլանդներում, Ավստրիայում, Պորտուգալիայում, Ռումինիայում, Շվեդիայում, Սլովակիայում, Սլովենիայում, Իսպանիայում, Չեխիայում, Կիպրոսում:⁹

Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսդրության կարգավորումների առնչությամբ Վենետիկի հանձնաժողովը, դեռևս 2016 թվականին Օրենսգրքի նախագծի վերաբերյալ իր առաջին կարծիքում նշել է, որ համամասնական ընտրակարգերը նախատեսված են ներկայացուցչական խորհրդարան ստեղծելու համար, և այդ նպատակի

⁶ Սահմանադրական դատարանի 30.06.2009 թվականի թիվ ՍԴՈ-810 որոշումը:

⁷ International IDEA, Electoral system for national legislature, <https://www.idea.int/data-tools/question-view/130355>:

⁸ Վենետիկի հանձնաժողովի՝ ընտրական համակարգերի վերաբերյալ թիվ CDL-PI(2019)001 զեկույց, 18.03.2019թ. : International IDEA, Electoral system for national legislature, <https://www.idea.int/data-tools/question-view/130355>:

⁹ Wahlsysteme in den Mitgliedstaaten der EU (Ընտրական համակարգերը ԵՄ անդամ երկրներում), Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, 2017:

ցանկացած փոփոխություն պետք է իրականացվի զգուշորեն և հստակ կարիքներից ելնելով¹⁰:

Վենետիկի հանձնաժողովը, հղում կատարելով ՀՀ Սահմանադրության փոփոխությունների նախագծի վերաբերյալ տրամադրված իր առաջին կարծիքին, նշել է նաև, որ այս համակարգը ներդրվել է *(նկատի ունենալով Իտալիայի փորձը)* անկայունության բավականին տևական ժամանակահատվածից հետո և նպատակ ունենալով գտնել ավելի լավ հավասարակշռություն կառավարելիության և ներկայացուցչության միջև, և պարտադիր չէ, որ այն ներդրվի մի երկրում *(նկատի ունի Հայաստանը)*, որն ընտրություն է կատարել խորհրդարանական համակարգի օգտին և առաջին անգամ է փորձարկում այն¹¹ : Շարունակելով, հանձնաժողովը նշել է, որ ընտրական համակարգը պետք է արտացոլի **ժողովրդի կամքը, այլ կերպ ասած, մարդիկ պետք է վստահեն ընտրված համակարգին և դրա ներդրմանը**¹²:

Հաշվի առնելով, որ տարածքային ընտրական ցուցակների մեխանիզմի առկայությունը համամասնական ընտրակարգում, ըստ էության, ներդրում է մեծամասնական ընտրակարգի տարրեր, հարկ է անդրադառնալ նաև մեծամասնական ընտրակարգի թերություններին, որոնք արձանագրել է Վենետիկի հանձնաժողովը¹³ : Հանձնաժողովը, Մոլդովայի օրինակին անդրադառնալով, նշել է, որ «մեծամասնական ընտրակարգով անկախ թեկնածուները կարող են կապեր հաստատել կամ ազդել գործարարների կամ իրենց առանձին շահերը հետապնդող այլ շրջանակներին»: Անդրադառնալով Վրաստանի օրինակին, Վենետիկի հանձնաժողովը ողջունել է կատարված փոփոխությունը, որով համամասնական/մեծամասնական խառը համակարգը փոխարինվել է համամասնական ընտրակարգով՝ համարելով, որ Վրաստանում փորձը ցույց է տալիս, որ խառը ընտրական համակարգը հակված է առաջացնել մեկ կուսակցության մեծամասնություն, որը հակասում է խորհրդարանական բազմակարծությանը:

Չնայած գործող ընտրակարգով Հայաստանում տեղի ունեցած Ազգային ժողովի երկու ընտրություններին, հատկապես՝ 2018թ. բացարձակ լեգիտիմությամբ անցկացված ընտրություններին, համամասնական ընտրակարգի առանձնահատուկ դրսևորում հանդիսացող, հանրության շրջանում հայտնի «ռեյտինգային ընտրակարգը» տարբեր

¹⁰ Տե՛ս [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)019-e), պարբ. 26

¹¹ Տե՛ս [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)019-e), պարբ. 27

¹² Տե՛ս նույն տեղում

¹³ Ավելի մանրամասն՝ «Ընտրական համակարգերի վերաբերյալ կարծիքների և զեկույցների հավաքածու (18 մարտի 2019), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2019\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)001-e) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2019\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)001-e)

ձևաչափերով մշտապես քննարկման ու քննադատության առարկա է հանդիսացել քաղաքական ուժերի, հասարակական և մասնագիտական շրջանակներում, ուստի և փոփոխության հանրային պահանջարկ է ձևավորել:

Նշվածը հատկապես ակներև դարձավ այն ժամանակ, երբ Վարչապետը, խորհրդակցություններ անցկացնելով Ազգային ժողովի խմբակցությունների և որոշ արտախորհրդարանական ուժերի հետ, հայտարարեց 2021թ հունիսի 20-ին արտահերթ խորհրդարանական ընտրություններ անցկացնելու մտադրության մասին: Հաշվի առնելով, որ այս ընտրությունների անցկացումը երկրում ստեղծված հասարակական-քաղաքական լարված իրավիճակի կայունացման և հանրային համերաշխության վերականգնման ժողովրդավարական միակ հնարավոր տարբերակն է, անհրաժեշտություն է առաջանում կազմակերպել և անցկացնել ընտրություններն այնպիսի ճանապարհով և ընտրակարգով, որոնք ընդունելի կլինեն հանրության, գործընթացի մասնակիցների և բոլոր շահագրգիռ կողմերի համար և նաև կարտացոլեն ժողովրդի կամքը՝ ձևավորելով անհրաժեշտ վստահություն իրականացվելիք ընտրությունների անցկացման և դրա արդյունքների նկատմամբ: Այս համատեքստում 2021 թվականի հունիս ամսին արտահերթ խորհրդարանական ընտրություններ անցկացնելու շուրջ կոնսուլտացիաների առանցքը քաղաքական լարվածության թուլացման նպատակն է, և տվյալ պարագայում շարունակաբար բարձրաձայնվում է արտահերթ ընտրությունները «մաքուր» համամասնական ընտրակարգով անցկացնելու պահանջը:

Հարկ է նկատել, որ «մաքուր» համամասնական ընտրակարգի վերաբերյալ լայն համախոհություն է առկա եղել նաև քաղաքական ուժերի շրջանում թե նախկինում, և թե ներկայում: Մասնավորապես, դա արտացոլվել է խորհրդարանական երեք ուժերի նախընտրական ծրագրերում, ավելին, այդ փոփոխության օգտին են քվեարկել նույն ուժերը 2018թ հոկտեմբերին:

Ընդ որում, հաշվի առնելով ընտրությունների անցկացման խիստ անհրաժեշտությունն ու հրատապությունը, բացառապես համապետական ցուցակներով համամասնական ընտրակարգով ընտրությունների կազմակերպումը և անցկացումն առավել քիչ ռեսուրսատար և արդյունավետ կարող է լինել:

Հանրության շրջանում վերոնշյալ փոփոխությունների պահանջարկի առկայությունը հաստատվում է նաև Միջազգային հանրապետական ինստիտուտի (International Republican Institute (IRI) կողմից իրականացված հանրային կարծիքի վերջին հարցմամբ (2021թ մարտ)¹⁴: Հարցման շրջանակներում այն հարցին, թե արդյոք առկա է ընտրական

¹⁴ https://www.iri.org/sites/default/files/final_for_publication_armenia_electoral_reform_march_8_2021.pdf

համակարգը բարեփոխելու կարիք, հարցվածների 40 տոկոսը միանշանակ դրական է արձագանքել, իսկ 34 տոկոսը՝ մասամբ դրական: Ավելին, այն պնդմանը, թե ընտրությունների ժամանակ պետք է քվեարկություն իրականացվի միայն կուսակցության օգտին, և ընտրողը հնարավորություն չունենա քվեարկել կուսակցության որևէ ներկայացուցչի օգտին, հարցվածների 22 տոկոսը լիովին համաձայնել է պնդմանը, իսկ 22 տոկոսն էլ համաձայնել է մասամբ:

Այլ կերպ ասած, այս պահին, բացի արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների անցկացման պահանջից, քաղաքական ու հանրային ճնշող պահանջ է, որպեսզի այդ ընտրություններն անցկացվեն բարեփոխված պարզ համամասնական ընտրակարգով:

Վերոնշյալը հաշվի առնելով՝ առաջիկա արտահերթ ընտրությունների պաշտառ պլանավորման և կազմակերպման համար խիստ անհրաժեշտություն է առաջացել կատարելու օրենսդրական փոփոխություններ՝ համամասնական ընտրակարգի վերանայման նպատակով: Միևնույն ժամանակ, հաշվի առնելով Հայաստանում կորոնավիրուսային հիվանդության տարածման շրջանակները և տեմպերը, անհրաժեշտ է համապատասխան իրավական հիմքեր սահմանել ընտրական գործընթացը կարանտինի պայմաններին համահունչ իրականացնելու համար: Ընդ որում, առաջարկվող օրենսդրական փոփոխությունը չի ենթադրում շրջանառության մեջ գտնվող Ընտրական օրենսգրքի համապարփակ բարեփոխումներից հրաժարվելու նպատակ, քանի որ հետագա բարեփոխումների իրականացումը նախատեսվում է Ընտրական օրենսգրքի նախագծի վերաբերյալ ՎՀ/ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ համատեղ կարծիքը ստանալուց հետո:

Հարկ է նաև նշել, որ ՀՀ Կառավարության կողմից 2019 թվականի հոկտեմբերի 10-ին ընդունված «ՀՀ դատական և իրավական բարեփոխումների 2019-2023թթ . ռազմավարությունը և դրանից բխող միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» որոշմամբ ամրագրվել է Հայաստանում ժողովրդավարական ընտրական օրենսդրությամբ սահմանված ընտրակարգի ինստիտուցիոնալ կայացման նպատակը: Մասնավորապես, Դատական և իրավական բարեփոխումների ռազմավարությամբ Կառավարության կողմից նախանշված բարեփոխման ուղղությունների շարքում նախատեսված է նաև թեկնածուների տարածքային ցուցակների վերացումը և պարզ համամասնական ընտրակարգի ընդունումը:

2. Առաջարկվող կարգավորման բնույթը

«Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգիրք» սահմանադրական օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» օրենքի նախագծով՝

1) առաջարկվում են համապատասխան լուծումներ, որոնցով երաշխավորվում է համամասնական ընտրակարգի բարեփոխումը և վերացվում է Ազգային ժողովի ընտրությունների համար նաև տարածքային ընտրական ցուցակների միջոցով ընտրությունների անցկացման հնարավորությունը,

2) սահմանվում են իրավական հիմքեր Հայաստանի Հանրապետության ամբողջ տարածքում կամ առանձին տարածքներում կարանտին սահմանվելու դեպքում ընտրությունները հատուկ կանոններին համապատասխան անցկացնելու համար՝ երաշխավորելով անխոչընդոտ ընտրական գործընթացը:

3. Ակնկալվող արդյունքը

Նախագծի ընդունմամբ ակնկալվում է երաշխավորել Ազգային ժողովի ընտրությունների՝ պարզ համամասնական ընտրակարգի միջոցով, ինչպես նաև կորոնավիրուսային հիվանդության պայմաններում պատշաճ կազմակերպման և անցկացման հնարավորությունը: