

## ՀԵՏԽՈՐՀՐԴԱՅԻՆ ՏՐԱՆՍՖՈՐՄԱՑԻԱ

### Սահմանադրական փոփոխությունների ընթացակարգերը՝ որպես մարտահրավեր նոր ժողովրդավարությունների համար՝

ԹՈՄԱՍ ՄԱՐԿԵՐՏ

*Եվրոպական հանձնաժողով հանուն ժողովրդավարության օրենքի միջոցով  
(Վենետիկի հանձնաժողով), Եվրոպայի խորհուրդ*

Ստացված է 15.01.2015

Ընդունված է 21.04.2015

Հոդվածում քննարկվում են սահմանադրական փոփոխությունների ընթացակարգերի արդյունավետության խնդիրները: Այն հատկապես կարևոր է, երբ փոփոխություններն առնչվում են իշխանության համակարգի փոփոխությանը և առավել ակնառու դրսևորումներ ունի հատկապես հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի ժամանակ: Վենետիկի հանձնաժողովում քննարկված դեպքերը վկայում են, որ իշխանության թևերի միջև լիազորությունների վերաբաշխմանն ուղղված սահմանադրական փոփոխությունների արդյունավետության տեսակետից հիմնական մարտահրավերը կապված է փոփոխությունների իրականացման ընթացակարգի ճկունության և կոշտության միջև ճիշտ հավասարակշռության որոնման հետ: Կոշտությունը ժողովրդավարությունը պաշտպանում է ժամանակավոր մեծամասնության փորձերից, որոնք ուղղված են լինում իր իշխանության մեծացմանն ու ամրապնդմանը՝ սահմանադրական հակակշիռների ու զսպումների համակարգը խաթարող փոփոխությունների գնով: Ճկունությունն անհրաժեշտ է, քանի որ միակուսակցական քաղաքական համակարգին հաջորդած ժամանակաշրջանում ձևավորված բոլոր լուծումները չէ, որ արդյունավետ են երկրաժամկետ հեռանկարում: Այս հակասական իրավիճակը հատկապես բնորոշ է երիտասարդ ժողովրդավարություններին: Դիտարկվում են ճկունության և կոշտության միջև հավասարակշռության ապահովման մեխանիզմները: Եզրակացության համաձայն դրանք չեն կարող լիովին բացառել վերադարձն ավելի ավտորիտար համակարգի, քանի որ ժողովրդավարությունը լիարժեք գործում է միայն այն հասարակություններում, որտեղ առկա է հասարակության բավարար աջակցություն ժողովրդավարական համակարգին: Սակայն այդ մեխանիզմները կարող են լուրջ խոչընդոտներ լինել այն դեպքում, երբ ընտրված նախագահները ձգտում են իրենց ձեռքում կենտրոնացնել հակակշիռների համակարգը խաթարող լիազորություններ:

\* Հոդվածը «Սահմանադրական գործընթացների ազդեցությունը հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի վրա» (Երևան, 3-4 նոյեմբերի, 2014թ.) համաժողովում ներկայացված զեկույցի լրամշակված տարբերակն է:

**Բանալի բառեր**

Սահմանադրական փոփոխություններ, նոր ժողովրդավարություններ, Վենետիկի հանձնաժողով, սահմանադրական կայունություն և ճկունություն, փոփոխությունների ընթացակարգեր:

**Նախաբան**

Առաջին հայացքից կարող է թվալ, թե սահմանադրության փոփոխմանն առնչվող սահմանադրական դրույթներն ունեն տեխնիկական բնույթ և պակաս հետաքրքրություն են ներկայացնում, քան հիմնարար իրավունքներին, կառավարման համակարգին, տարածքային կազմակերպմանը և դատական իշխանությանը վերաբերող սահմանադրական դրույթները: Այդուհանդերձ, Վենետիկի հանձնաժողովի փորձը փաստում է, որ գործնականում այդ դրույթներն ունեն հսկայական նշանակություն: Սահմանադրական «բախումների» ճնշող մեծամասնության դեպքում, որոնցում ներգրավված է եղել Վենետիկի հանձնաժողովը, սահմանադրությունը փոփոխելու վերաբերյալ դրույթների մեկնաբանումն ունեցել է վճռորոշ նշանակություն: Թերևս այդ պատճառով Վենետիկի հանձնաժողովը մեծ ուշադրություն է դարձրել այդ խնդրին ոչ միայն սահմանադրական փոփոխությունների վերաբերյալ իր կարծիքներում, այլև ընդհանուր բնույթ ունեցող զեկույցներում: Քանի որ նոր ժողովրդավարություններում տեղի ունեցող սահմանադրական փոփոխությունների գործընթացներում հանրաքվեների դերն առանձնահատուկ խնդրահարույց է, 2001 թվականին Վենետիկի հանձնաժողովն ընդունեց ներպետական մակարդակով սահմանադրական հանրաքվեների վերաբերյալ չափորոշիչներ<sup>1</sup>: Դրան հաջորդեց սահմանադրական փոփոխությունների վերաբերյալ համապարփակ զեկույցը (2009 թվականի դեկտեմբեր)<sup>2</sup>, որում հանգամանալից քննարկվում էին սահմանադրական փոփոխությունների առնչությամբ ծագող հիմնական խնդիրները: Հոդվածի նպատակը ոչ թե այդ զեկույցի ամփոփումն է, այլ սահմանադրական փոփոխությունների վերաբերյալ դրույթների այն ասպեկտների ուսումնասիրությունը, որոնք Վենետիկի

<sup>1</sup> CDL-Inf (2001)010.

<sup>2</sup> CDL-AD(2010)001.

հանձնաժողովում քննարկված դեպքերի արդյունքում բնորոշվել են որպես առանձնահատուկ խնդրահարույց և կարևոր: Հիմնական խնդիրները, որոնց բախվել է Վենետիկի հանձնաժողովը, վերաբերում էին կառավարման համակարգի վերափոխման ուղղությամբ առաջարկվող սահմանադրական փոփոխություններին: Այդ պատճառով, հողվածում գլխավորապես ուսումնասիրվում են պետական մարմինների միջև լիազորությունների վերաբաշխմանն ուղղված փոփոխությունները, այլ ոչ թե հիմնարար իրավունքների պաշտպանության ոլորտի առանձնահատուկ խնդիրները:

### **Սահմանադրական փոփոխությունների գլխավոր մարտահրա վերը. ճկունության և կոշտության միջև հավասարակշռության հաստատում**

Սահմանադրական փոփոխությունների վերաբերյալ դրույթների մշակման և կիրառման ժամանակ ի հայտ եկող գլխավոր մարտահրավերը կոշտության և ճկունության միջև հավասարակշռության որոնումն է:

Վենետիկի հանձնաժողովի զեկույցում նշվում է, որ այդ համատեքստում կա երկու հավանական վտանգ<sup>3</sup>.

1. Սահմանադրական փոփոխությունների վերաբերյալ ընթացակարգային և/կամ հիմնական դրույթները չափազանց կոշտ են, ինչը հանգեցնում է պատային իրավիճակի՝ ամրապնդելով կառավարման ոչ համապատասխան ընթացակարգեր և խոչընդոտելով անհրաժեշտ փոփոխությունների իրականացմանը: Արդյունքում ստեղծվում են չափազանց խիստ սահմանափակումներ ժողովրդավարական զարգացման ճանապարհին և բարեփոխումների կողմնակից մեծամասնությունը զրկվում է ձայնի իրավունքից:

2. Սահմանադրական փոփոխությունների վերաբերյալ ընթացակարգային և/կամ հիմնական դրույթները չափազանց ճկուն են, ինչը հանգեցնում է անկայունության, անկանխատեսելիության և հակամարտության: Բավարար չափով պաշտպանված չեն ժողովրդավարական ընթացակարգերը, հիմնարար արժեքները և փոքրամասնությունների շահերը: Սահմանադրական փոփոխությունների խնդիրն ինքնին

<sup>3</sup> CDL-AD(2010)001, հողված 12:

դառնում է շարունակական քաղաքական բանավեճերի առարկա, և քաղաքական դերակատարները ժամանակ են վատնում դրանց վրա՝ կառավարման գործող շրջանակներում առկա խնդիրների վրա կենտրոնանալու փոխարեն: Այդ միտումը դիպուկ բնութագրել է Եվրոպայի խորհրդի Խորհրդարանական վեհաժողովն Ուկրաինայի առնչությամբ՝ որպես քաղաքական գործիչների՝ *օրենքների հետ* և ոչ թե *ըստ օրենքների* խաղալու սովորություն:

Սահմանադրության՝ համեմատաբար կոշտ լինելու պատճառները քաջ հայտնի են և բավական հաճախ քննարկման առարկա են դարձել<sup>4</sup>: Սահմանադրության բնույթն ինքնին ենթադրում է ինքնապարտադրման մեխանիզմների առկայություն: Կոշտությունը սահմանադրական համակարգի կայունության և կանխատեսելիության պայման է, ինչպես նաև անհատների ու փոքրամասնությունների իրավունքների պաշտպանության երաշխիք: Ինչն առավել կարևոր է, կոշտությունը նաև պաշտպանում է ժողովրդավարական համակարգը ժամանակավոր մեծամասնության փորձերից՝ ուղղված իր իշխանության մեծացմանն ու ամրապնդմանը: Դա հատկապես կարևոր է նոր ժողովրդավարություններում, որոնցում հաճախ տիրապետող է «հաղթողը ստանում է ամեն ինչ» մտածելակերպը՝ ընտրություններում հաղթած անձին կամ կուսակցությանը վերագրելով առանց սահմանափակումների կառավարելու իրավունք: Մասնավորապես, Վենետիկի հանձնաժողովը հաճախ բախվում է ընտրված նախագահի փորձերին՝ ուղղված իր լիազորությունների ընդլայնմանն ու պահպանմանը սահմանադրական հանրաքվեների միջոցով: Նման դեպքերում սահմանադրությունը փոփոխելու նպատակը վերադարձն է ավելի ավտորիտար քաղաքական համակարգի:

Այդուհանդերձ, վերոնշյալը չի նշանակում, որ ծայրահեղ կոշտությունը լավագույն լուծումն է: Երկրները կարող են բախվել սահմանադրական փոփոխություններ պահանջող ծայրահեղ իրավիճակների: Հասարակությունը փոխվում է, և այդ փոփոխությունը պետք է արտացոլվի սահմանադրության մեջ: Սահմանադրական դատարանի կողմից սահմանադրության տեքստի վերամեկնաբանումը երբեմն

<sup>4</sup> CDL-AD(2010), հոդված 72...:

կարող է ֆորմալ փոփոխությունները դարձնել ավելորդ: Այդուհանդերձ, հատկապես այն երկրներում, որտեղ սահմանադրությունը մշակված է բավական մանրակրկիտ և ճշգրիտ ձևով, տեքստի վերափոխումը դառնում է պարտադիր: Ի վերջո, ժողովրդավարությունը պահանջում է կառավարման համակարգի փոփոխություն միայն ժողովրդավարական միջոցներով:

Մասնավորապես, նոր ժողովրդավարություններում սահմանադրության հեղինակները փորձում են կանխել նախկին համակարգից ցանկացած շեղում՝ հատուկ սահմանադրական դրույթների միջոցով: Մյուս կողմից, ճկունության որոշակի աստիճան ևս անհրաժեշտ է, քանզի քիչ հավանական է, որ միակուսակցական համակարգին հաջորդող ժամանակաշրջանում ընդունված բոլոր որոշումները արդյունավետ լինեն երկարաժամկետ հեռանկարում:

### **Սահմանադրական համակարգի կայունության մեխանիզմները**

Կարևոր է ոչ թե լիովին կոշտ համակարգի հաստատումն, այլ ճիշտ հավասարակշռության որոնումը՝ օգտագործելով համապատասխան մեխանիզմներ, որոնք կապահովեն սահմանադրական համակարգի կայունությունը: Այդ նպատակով ավանդաբար օգտագործվում են հետևյալ մեխանիզմները.

- անփոփոխ դրույթների առկայություն,
- խորհրդարանում որոշումների ընդունում որակյալ մեծամասնությամբ,
- ժամանակային դադարներ,
- նախկինում ընդունված սահմանադրական փոփոխությունների հաստատում հանրաքվեի միջոցով:

Արևելյան Եվրոպայի շատ երկրների սահմանադրություններում հանդիպող ավելի նորարարական երաշխիք է սահմանադրական փոփոխությունների ընթացակարգերում սահմանադրական դատարանի ներգրավման պահանջը:

Կարևոր է նաև սահմանադրական մշակույթի առկայությունը երկրում: Մի շարք հին ժողովրդավարություններում գոյություն ունի սահմանադրական հարցերի շուրջ փոխզիջման և փոխհամաձայ-

նության մշակույթ: Դա սովորաբար բացակայում է նոր ժողովրդավարություններում, ինչի արդյունքում այդ երկրներում ֆորմալ իրավական մեխանիզմներին ապավինելու անհրաժեշտությունն ավելի մեծ է:

Սահմանադրության տեքստի կայունության պահպանման առավել հեռահար մեխանիզմ է որոշ դրույթների՝ որպես անփոփոխ, հռչակումը: Կառավարման համակարգի դեպքում այդ մեխանիզմն ունի սահմանափակ արդյունավետություն: Օրինակ, լիազորությունների բաշխմանն ուղղված դրույթներում, որպես կանոն, պահանջվում է ճկունության որոշակի աստիճան: Միայն այնպիսի «մեծ» սկզբունքներ, ինչպիսիք են ժողովրդավարությունը, իշխանության թևերի տարանջատումը, կառավարման հանրապետական ձևը, կարող են անփոփոխ հռչակվել: Այդուհանդերձ, շատ դրույթներում արվող անգամ չնչին փոփոխությունների համախումբը կարող է փոխել իշխանության թևերի միջև հավասարակշռությունը: Նոր ժողովրդավարություններում սահմանադրական դատարանի համար բավական բարդ կլինի այդպիսի փոփոխությունները հռչակել հակասահմանադրական՝ որպես հիմնական, անփոփոխ սկզբունքին հակասող փոփոխություններ:

Սահմանադրական կայունության առավել կարևոր երաշխիք է որակյալ մեծամասնության պահանջը սահմանադրական փոփոխությունների ընդունման համար: Դա բնորոշ է շատ երկրների սահմանադրությունների, օրինակ, որոշ դեպքերում սահմանադրական փոփոխությունների նախագծի ընդունման համար առնվազն վերջին ընթերցման ժամանակ պահանջվում է խորհրդարանում ապահովել ձայների երկու երրորդը: Այդ դրույթի հիմքում ընկած է այն գաղափարը, որ սահմանադրական փոփոխությունների համար անհրաժեշտ է հիմնական քաղաքական ուժերի միջև բավական լայն փոխհամաձայնության հաստատում, և, որպես կանոն, որակյալ մեծամասնությունը կունենա ընդդիմության առնվազն մի մասի աջակցությունը: Մակայն, այդ պահանջի փաստացի խստությունը պայմանավորված է այլ գործոններով ևս, օրինակ՝ ընտրական համակարգ: Հունգարիայում խառը ընտրակարգի արդյունքում իշխող կուսակցությունը այժմ արդեն երկրորդ անգամ խորհրդարանում կազմում է մեծամասնություն: Նման իրավիճակ էր ստեղծվել նաև

Վրաստանում մի քանի տարի առաջ: Ուստի, իշխող կուսակցությունները կարող են սեփական նախաձեռնությամբ փոփոխել սահմանադրությունը:

Երկպալատ համակարգի դեպքում խորհրդարանում կան հավելյալ երաշխիքներ: Սակայն, սահմանադրական փոփոխությունների ընթացակարգերի ժամանակ խորհրդարանական երկրորդ պալատի արդյունավետությունն ինքնին բավարար հիմք չէ երկրորդ պալատ ձևավորելու համար: Արևելյան Եվրոպայի ունիտար երկրների զգալի մասը միապալատ են<sup>5</sup>:

Ժամանակավոր դադարի պահանջը՝ նախքան սահմանադրական փոփոխությունները քվեարկության դնելը, ևս արդյունավետ երաշխիք է: Սահմանադրությունը չպետք է փոխվի հապճեպ, անհրաժեշտ է բավական ժամանակ՝ մտորումների և քննարկումների համար: Մյուս կողմից, այդ դադարը չպետք է չարահաշել: Մասնավորապես նոր ժողովրդավարություններում կարող է առաջանալ սահմանադրությունը բավական արագ փոփոխելու անհրաժեշտություն: Դրա օրինակ է Ուկրաինան, որտեղ ներկայումս կա ապակենտրոնացման ավելի բարձր մակարդակի ապահովման խնդիր: Այն համակարգերը, որոնք պահանջում են խորհրդարանի լուծարում և նորընտիր խորհրդարանում սահմանադրական փոփոխությունների ընդունումից հետո դրանք կրկին քվեարկության դնելու անհրաժեշտություն, նպատակահարմար չեն առնվազն նոր ժողովրդավարություններում, որոնք սովորաբար ունեն բավական մանրակրկիտ մշակված սահմանադրություն: Վենետիկի հանձնաժողովը քննադատել է այդպիսի համակարգը Իսլանդիայում ծրագրվող փոփոխությունների առնչությամբ<sup>6</sup>, քանզի այն կհանգեցնեք նրան, որ ոչ մի փոփոխություն կյանքի չէր կոչվի՝ չնայած Իսլանդիայում այդ փոփոխությունների իրականացման համատարած ցանկությանը: Այլ դադարներ ևս կարող են լինել արդյունավետ, սակայն քիչ հավանական է՝ բավարար:

<sup>5</sup> Դաշնային պետություններում սահմանադրական փոփոխությունների իրականացման համար պահանջվում է դաշնության մաս կազմող սուբյեկտների համաձայնությունը՝ որպես հավելյալ երաշխիք:

<sup>6</sup> CDL-AD(2013)010, հոդված 168... :

Օրինակ, որպես նախագահի՝ իր լիազորությունների ընդլայնմանն ուղղված վճռական փորձերի դեմ երաշխիք:

Մեկ այլ ավանդական երաշխիք է սահմանադրական փոփոխությունները խորհրդարանում քվեարկության դնելուց հետո դրանք հանրաքվեով հաստատելու պահանջը: Անկասկած, հանրաքվեներն ապահովում են հավելյալ օրինականացում: Մասնավորապես, այն դեպքերում, երբ սահմանադրությունն ընդունվում է առաջին անգամ, նպատակահարմար է անցկացնել հարաքվե: Մյուս կողմից, բոլոր սահմանադրական փոփոխությունները հանրաքվեի դնելը սահմանադրությունը չափազանց կոշտ դարձնելու վտանգի է ենթարկում: Որոշ սահմանադրական փոփոխություններ կարող են ունենալ խիստ տեխնիկական բնույթ, ուստի, շարքային քվեարկողի համար պակաս հետաքրքրություն կներկայացնեն: Նման փոփոխությունների առնչությամբ հանրաքվեի անցկացումը կարող է լինել ավելորդ և ծախսատար: Այն երկրներում, որտեղ քվեարկության իրավունք ունեցողների սահմանված տոկոս պետք է հաստատի փոփոխությունները, բավական բարդ կլինի նախաձեռնել որևէ սահմանադրական փոփոխություն: Դա հատկապես ճշմարիտ է այնպիսի երկրներում, ինչպիսին է Հայաստանը, որտեղ քաղաքացիների զգալի մասը ժամանակավորապես կամ մշտապես բնակվում է արտերկրում: Այդ պատճառով Վենետիկի հանձնաժողովը բարեհաճորեն արձագանքեց Հայաստանի այն առաջարկին, որ Ազգային Ժողովում ներկայացված որոշ սահմանադրական փոփոխություններ ընդունվեն ձայների որակյալ մեծամասնությամբ՝ առանց դրանք հանրաքվեի դնելու<sup>7</sup>:

Վենետիկի հանձնաժողովի փորձը փաստում է, որ հանրաքվեները հաճախ կիրառվում են կամ ավելի շուտ՝ չարաշահվում, սահմանադրական փոփոխությունների ընդունման գործընթացը ոչ թե ավելի բարդ, այլ ավելի հեշտ դարձնելու համար: Դրան անդրադարձ կլինի ստորև:

Սահմանադրությունն ավելի կոշտ դարձնելու հաջորդ մեխանիզմը սահմանադրական փոփոխությունները սահմանադրական դատարանին ներկայացնելու պարտավորությունն է՝ նախքան դրանց ընդունումը: Դա հատկապես բնորոշ է Արևելյան Եվրոպայի

<sup>7</sup> CDL-AD(2004)044, հոդված 70:



երկրներին: Սահմանադրական դատարանի կողմից նախնական վերահսկողությունը իմաստալից է այն դեպքում, երբ սահմանադրությամբ սահմանված է հիմնական սկզբունքների և ավելի տեխնիկական դրույթների միջև ներքին հիերարխիա: Նման մոտեցման հիմքում ընկած է այն վախճ, որ նոր ժողովրդավարական սահմանադրությունների գրանցած դրական ձեռքբերումները կարող են ի չիք դառնալ սահմանադրական փոփոխությունների արդյունքում:

Գործնականում սահմանադրական դատարանները հակված են լայնորեն մեկնաբանելու իրենց մանդատը՝ պահանջելով, որ բոլոր տեսքատային փոփոխությունները ներակայացվեն կամ վերաներկայացվեն դատարանին, նույնիսկ այն դեպքում, երբ հիմնական սկզբունքներին հակասելու վտանգ ակնհայտորեն չկա: Ըստ այդմ, սահմանադրական փոփոխությունների նախագիծը պետք է մի քանի անգամ ներկայացվի Սահմանադրական դատարանի վերանայմանը՝ հետաձգելով բուն գործընթացը և խճճելով խորհրդարանական քննարկումները: Ուկրաինայի դեպքում Սահմանադրական դատարանն օգտագործեց ձևափոխված սահմանադրական փոփոխությունների նախագիծը կրկին դատարանին ներկայացնելու պարտավորության խախտումը՝ որպես այդ փոփոխությունները անվավեր ճանաչելու հիմք՝ դրանց ընդունումից մի քանի տարի անց<sup>8</sup>: Մոլդովայում սահմանադրական փոփոխությունների շուրջ տարարաձայնությունների ժամանակ խորհրդարանական-նախագահական համատեղ հանձնաժողովը Վենետիկի հանձնաժողովի աջակցությամբ պատրաստեց փոխզիջումային տեքստ<sup>9</sup>: Այդուհանդերձ, մասամբ նաև այն պատճառով, որ փոխզիջումային առաջարկությունը պետք է ետ ուղարկվեր Սահմանադրական դատարան՝ վերանայման ևս մեկ փուլ անցնելու համար, խորհրդարանական մեծամասնությունը որոշեց ընդունել այն տեքստը,

<sup>8</sup> Վենետիկի հանձնաժողովի կարծիքը Ուկրաինայում ընթացող սահմանադրական գործընթացների մասին՝ CDL-AD(2010)044 (Հանձնաժողովը բավական խիստ դիրքորոշում ուներ Սահմանադրական դատարանի որոշման առնչությամբ):

<sup>9</sup> Վենետիկի հանձնաժողովի և Մոլդովայի Հանրապետության միջև սահմանադրական փոփոխությունների շուրջ համագործակցության մանրամասները՝ CDL-INF(2001)3:

որն արդեն անցել էր վերանայման բոլոր փուլերը: Ուստի, համատեղ հանձնաժողովում մշակված փոխզիջումային առաջարկը չընդունվեց, և փոփոխություններն ընդունվեցին նախագահի կամքին հակառակ, ինչը հետագայում քաղաքական անկայունության պատճառ դարձավ:

Ավելին, *ունիտար* պետության սկզբունքը, որպես կանոն, պետք է պաշտպանվի սահմանադրական դատարանի կողմից: Այնպիսի երկրներում, ինչպիսիք են Մոլդովան, Թուրքիան, Ուկրաինան, դա կարող է բարդացնել խնդիրների կարգավորումը փոխզիջումային լուծումների ճանապարհով՝ շեղվելով ունիտար պետության ավանդական հայեցակարգից:

Սահմանադրական փոփոխությունների ընթացակարգերում Սահմանադրական դատարանի պարտադիր նախնական ներգրավումը ավելի հաճախ դառնում է հավելյալ բարդությունների աղբյուր, քան արդյունավետ մեխանիզմ:

### **Սահմանադրական փոփոխությունների ընդունում. հանրաքվե՞, թե՞ որակյալ մեծամասնություն խորհրդարանում**

Ընդհանուր առմամբ, սահմանադրական փոփոխությունների ընդունման համար խորհրդարանում որակյալ մեծամասնության պահանջը կարող է լինել սահմանադրական կայունության պահպանման լավագույն մեխանիզմ: Մակայն այդ պահանջն արդյունավետ չէ, եթե կուսակցությունը հաջողել է գերիշխող դիրք ձեռք բերել երկրում, այդ թվում՝ խորհրդարանում ձևավորել սահմանադրական մեծամասնություն, ինչպես եղավ, օրինակ, Հունգարիայում: Նման դեպքերում այլ մեխանիզմները ևս անարդյունավետ են: Այդ կուսակցությունները սովորաբար հաջողության են հասնում նաև հանրաքվեների ժամանակ: Այդպիսի դեպքերում լավագույն լուծումը կարող է լինել սահմանադրական փոփոխությունների՝ երկու իրարահաջորդ գումարումների խորհրդարանների քվեարկությամբ ընդունվման պահանջը: Մակայն, ինչպես արդեն նշվել է, այդ դրույթը չափազանց կոշտ է:

Ի հակադրություն դրան, խորհրդարանում որակյալ մեծամասնության պահանջը առանձնահատուկ կարևոր է նախագահի և

խորհրդարանի միջև փաստացի կամ թաքնված բախումների ժամանակ՝ որպես սահմանադրական փոփոխությունների ճանապարհով նախագահի՝ իր իշխանության մեծացմանն ուղղված ցանկացած փորձի դեմ երաշխիք: Այդպիսի իրավիճակներում խորհրդարանական ընդդիմությունը, որպես կանոն, պետք է խորհրդարանում ունենա ձայների առնվազն բավարար քանակ նման փորձերը խափանելու համար: Սկսած 2000 թվականին Ուկրաինայում տիրող իրավիճակը դիպուկ օրինակ է այդ համատեքստում: Նման իրավիճակներ գրանցվել են նաև Բելառուսում 1996 թվականին և Ղրղզստանում 2007 թվականին:

Առնվազն նոր ժողովրդավարություններում հանրաքվեների անցկացումը, որպես կանոն, անարդյունավետ է՝ որպես նախագահի իր իշխանության մեծացմանն ուղղված փորձերի զսպման միջոց: Նման հանրաքվեները հակված են վերածվելու երկրի իշխանությունների վերարտադրմանը և լիազորությունների ընդլայնմանն ուղղված պլեբիսցիտի: Նախագահները կարողանում են օգտագործել բնակչության՝ ուժեղ առաջնորդ ունենալու ցանկությունը և, որպես կանոն, հաջողության են հասնում այդ հանրաքվեներում: Որոշ դեպքերում քվեարկությունը կարող է չլինել ազատ և արդար, սակայն զգալի դեպքերում հանրաքվեի արդյունքը իսկապես արտահայտում է բնակչության շրջանում տիրող տրամադրությունները: Օրինակ, Վենեսուելի հանձնաժողովը քննադատեց Արդրբեջանում ներկայացված սահմանադրական փոփոխությունների օրինագիծը, որն առաջարկում էր նախագահի պաշտոնավարումը երկարացնել երկու ժամկետից ավել<sup>10</sup>, այդուհանդերձ առաջարկը հաստատվեց հանրաքվեով՝ խորհրդարանի ճնշող մեծամասնության ձայներով: Այդպիսի դեպքերում, սահմանադրական փոփոխությունների ընթացակարգը ապահովվում է հանրաքվեի միջոցով: Հարկ է նաև նշել, որ Վենեսուելի հանձնաժողովը բավական ծայրահեղ արձագանքեց նախագահի լիազորությունների ընդլայնման փորձերին հին ժողովրդավարություններից մեկում՝ Լիխտենշտեյնում<sup>11</sup>: Այդ դեպքում հանրաքվեն

<sup>10</sup> CDL-AD(2009)010.

<sup>11</sup> CDL-AD(2002)32.

ուներ սահմանադրական բնույթ, և փոփոխությունների ընդունման համար ձեռք բերվեց ձայների մեծամասնությունը:

Իրավիճակը լիովին այլ էր Բելառուսում (1996 թվական) և Ուկրաինայում (2000 թվական): Այս երկրների սահմանադրություններով նախատեսված են սահմանադրական փոփոխությունների այնպիսի ընթացակարգեր, որոնք պահանջում են խորհրդարանում որակյալ մեծամասնություն: Միաժամանակ այդ երկրների նախագահները պահանջում էին սահմանադրական հանրաքվեի անցկացում՝ հիմնվելով սահմանադրության այն հոդվածների վրա, որ կարևոր հարցերը կարող են դրվել հանրաքվեի՝ առանց հստակեցնելու՝ արդյոք այդ դրույթը կիրառելի է սահմանադրական փոփոխությունների առնչությամբ<sup>12</sup>: Երկու դեպքում էլ Վենետիկի հանձնաժողովը հստակեցրեց, որ անհնար է փոփոխել սահմանադրությունը միայն հանրաքվեի միջոցով՝ առանց խորհրդարանում որակյալ մեծամասնության ձայների<sup>13</sup>: Բելառուսում Սահմանադրական դատարանը վճռեց, որ անցկացված հանրաքվեն հակասահմանադրական է, սակայն նախագահ Լուկաշենկոն արհամարհեց այդ վճիռը, ինչը հանգեցրեց երկրի մեկուսացմանը Եվրոպայում: Ուկրաինայում Սահմանադրական դատարանը կայացրեց երկիմաստ որոշում<sup>14</sup>, այդուհանդերձ հանրաքվեի արդյունքները այդպես էլ կյանքի չկոչվեցին՝ մասամբ նաև Գոնգաձեի սպանության դեպքից հետո նախագահ Կուչմայի դիրքերի թուլացման պատճառով:

Սահմանադրական փոփոխությունների շուրջ տարածայնություններ էին առաջացել նաև Ղրղզստանում 2007 թվականին: Հանրապետության նախագահի ցանկություններին ընդառաջ Սահմանադրական դատարանը անվավեր ճանաչեց գործող սահմանադրությունը՝ թույլ տալով նախագահ Բակիևին հանրաքվեի ճանապարհով ընդունել նոր սահմանադրություն<sup>15</sup>: Այդուհանդերձ, ընդամենը երկու և

<sup>12</sup> Նույն խնդիրն առաջացավ 2010թ. Մոլդովայում որտեղ, սակայն, առաջարկված փոփոխությունների նպատակը քաղաքական փակուղու լուծման, այլ ոչ թե նախագահական լիազորությունների ընդլայնման հարցն էր:

<sup>13</sup> CDL-Inf(1996)008 and CDL-Inf(2000)011.

<sup>14</sup> CDL-Inf(2000)014, հոդված 7:

<sup>15</sup> CDL-AD(2007)045, Ղրղզստանի Հանրապետությունում ընթացող սահմանադրական գործընթացների վերաբերյալ կարծիքը, հոդված 4...:

կես տարի անց Բակիևի դեմ սկսվեց հեղափոխություն, ընդունվեց նոր սահմանադրություն, և 2007 թվականի հանրաքվեի արդյունքներն ի չիք դարձան:

Վերոնշյալ օրինակները փաստում են, որ առնվազն հետխորհրդային երկրներում հանրաքվեները գլխավորապես օգտագործվում էին ոչ թե որպես սահմանադրական կարգի պաշտպանության, այլ նախագահի՝ իր իշխանության մեծացմանն ուղղված գործիք՝ հաճախ շրջանցելով խորհրդարանում որակյալ մեծամասնության պահանջը, որն արժարժված է սահմանադրական փոփոխությունների ընթացակարգերի վերաբերյալ հողվածներում: Դա փաստում է սահմանադրական դրույթների մշակման ժամանակ առավելագույնս զգուշավոր լինելու անհրաժեշտությունը: Պետք է հստակեցվի, որ հանրաքվեի անցկացման պահանջը կարող է ծառայել որպես սահմանադրական փոփոխությունների ընթացակարգում հավելյալ քայլ, սակայն դա չի կարող փոխարինել խորհրդարանում որոշումների ընդունմանը՝ որակյալ մեծամասնությամբ: Հակառակ դեպքում, հանրաքվեի վերաբերյալ սահմանադրական դրույթները կարող են նպաստել ավելի ավտորիտար համակարգի վերադարձին:

### **Եզրակացություն**

1. Հատկապես երիտասարդ ժողովրդավարություններում Իշխանության թևերի միջև լիազորությունների վերաբաշխմանն ուղղված սահմանադրական փոփոխությունների արդյունավետության տեսակետից հիմնական մարտահրավերը կապված է փոփոխությունների իրականացման ընթացակարգի ճկունության և կոշտության միջև ճիշտ հավասարակշռության որոնման հետ: Կոշտությունը ժողովրդավարությունը պաշտպանում է ժամանակավոր մեծամասնության փորձերից՝ ուղղված իր իշխանության մեծացմանն ու ամրապնդմանը՝ սահմանադրական հակակշիռների ու զսպումների համակարգը խաթարող փոփոխությունների գնով: Ճկունությունն անհրաժեշտ է, քանի որ միակուսակցական քաղաքական համակարգին հաջորդած ժամանակաշրջանում

ձևավորված բոլոր լուծումները չէ, որ արդյունավետ են երկարաժամկետ հեռանկարում:

2. Պետք չէ ակնկալել, որ սահմանադրական փոփոխությունների վերաբերյալ դրույթներն ինքնին կարող են կանխել վերադարձն ավելի ավտորիտար համակարգի: Վերջին հաշվով ժողովրդավարությունը կարող է լիարժեք գործել միայն այն հասարակություններում, որտեղ կա հասարակության բավարար աջակցություն ժողովրդավարական համակարգին: Բավական դժվար է սահմանադրական դրույթների միջոցով կանխել այն քաղաքական իրավիճակները, երբ որևէ կուսակցություն կազմում է խորհրդարանական մեծամասնություն և այն չարաշահում է՝ ընդունելով այնպիսի սահմանադրական փոփոխություններ, որոնք հանգեցնում են ժողովրդավարության մակարդակի նվազմանը:

3. Այդուհանդերձ, մանրակրկիտ մշակված սահմանադրական փոփոխությունների ընթացակարգերը կարող են վերադարձն ավելի ավտորիտար համակարգի դարձնել զգալիորեն ավելի բարդ: Մասնավորապես, կարևոր է ապահովել որևէ փոփոխության ընդունումն, այդ թվում՝ հանրաքվեի անցկացման ճանապարհով, միայն այն բանից հետո, երբ այն հաստատվի խորհրդարանում որակյալ մեծամասնությամբ: Նման դրույթները կարող են խոչընդոտ հանդիսանալ ընտրված նախագահի փորձերին՝ ուղղված իր ձեռքում չափազանց մեծ իշխանություն կենտրոնացնելուն: Մասնավորապես, նոր ժողովրդավարություններում սահմանադրության հեղինակները պետք է մեծ ուշադրություն դարձնեն սահմանադրությունը փոփոխելու վերաբերյալ դրույթներին:

---

## **Constitutional Amendment Procedures as a Challenge to New Democracies**

THOMAS MARKERT

*European Commission for Democracy through Law (Venice Commission),  
Council of Europe*

The article discusses the issues on the efficiency of constitutional amendment procedures. It gains particular importance in case those changes are related to that of power system and it is most clearly manifested during post-Soviet transformation. The cases observed in Venice Commission indicate that the major challenge with regard to the efficiency of constitutional amendments directed to the redistribution of powers between branches of power is to find the right balance between flexibility and rigidity in the scope of amendment procedures. Rigidity protects democracy from the attempts of temporary majority aimed at the increase and strengthening of its power. Flexibility is a must since in the period following one-party system establishment not all solutions made are effective in the long run. This controversial situation is particularly common to young democracies. The article investigates the mechanisms of ensuring a balance between rigidity and flexibility. It concludes that those mechanisms can not entirely exclude the return to more authoritarian system, since democracy is fully functioning only in those societies that provide sufficient public support to democratic system. Yet, such mechanisms can become serious obstacles in cases the elected presidents are seeking to concentrate in their hands the powers capable to distort the system of checks.