



Քաղաքականության վերլուծության ամփոփում / 2018

Դատական և իրավական բարեփոխումների ծրագրերի ազդեցությունը ՀՀ-ում դատական իշխանության անկախության հաստատման վրա

Հեղինակ՝ Հասմիկ Հարությունյան
hasmik@prwb.am

Սույն հետազոտության նպատակն է՝ ամփոփել և ներկայացնել ՀՀ-ում իրականացված դատական և իրավական բարեփոխումներն ու արդյունքները, բարեփոխումների շրջանակներում կատարված գործողությունները դատական իշխանության անկախության համատեքստում:

Իրականացված հետազոտության շրջանակներում որպես հետազոտական խնդիր առանձնացվել են **դատական իշխանության ինքնակառավարման մարմինների գործունեությանն ուղղված գործողությունները: Վերջինիս շրջանակներում որպես հետազոտական հարցեր են դիտարկվել դատավորների կարգապահական պատասխանատվության, առաջխաղացման, դատավորների նշանակման հիմնահարցերը:**

Վերոնշյալ հետազոտական խնդիրներով պայմանավորված՝ իրականացվել է դատական իշխանության անկախության ապահովմանն ուղղված դատական և իրավական բարեփոխումների ծրագրերի ուսումնասիրություն՝ միջազգային կառույցների կողմից ներկայացված հանձնարարականների ու առաջարկների, իրականացված ներպետական օրենսդրական փոփոխությունների հետ համեմատության մեջ: Ուսումնասիրության են ենթարկվել 1995 թվականից մինչ 2018 թվականը իրականացված ծրագրերը:

Ըստ այդմ՝ իրականացված բարեփոխումները պայմանականորեն բաժանվել է հետևյալ հիմնական փուլերի.

1. Բարեփոխումների **առաջին փուլը**, ինչը սկսվեց 1995թ. Սահմանադրության ընդունմամբ,
2. **երկրորդ փուլի** սկզբնավորումը պայմանավորվեց 2005թ. Սահմանադրական փոփոխություններով, որի շրջանակներում իրականացվեցին երկու ծրագրեր՝ **2009-2011թթ. և 2012-2016թթ. դատական և իրավական ծրագրերը**,
3. **երրորդ փուլը** հիմք դրվեց 2015թ. Սահմանադրական փոփոխություններով, որի առանցքային նպատակներից էր ապահովել իրավունքի գերակայության հետևողական իրացումը:

Հետազոտությունը վեր է հանում վերոնշյալ ծրագրերի արդյունքում արձանագրված ձեռքբերումները և բացթողումները, դրանց հավանական պատճառները: Մասնավորապես, հետազոտության արդյունքները ցույց են տալիս, թե

- որքանով են դատական իշխանության ինքնակառավարման մարմինների գործողությունները արտահայտել իրականության մեջ առկա խնդիրները,
- որքանով են այդ գործողությունները համապատասխանել ՀՀ ներկայացված միջազգային հանձնարարականներին ու առաջարկներներին և արտացոլել դրանք:

ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆՔՆԵՐ

Հետազոտության արդյունքները ցույց են տալիս, որ Հայաստանում դատական և իրավական բարեփոխումների շարունակական ծրագրերի իրականացումը հասցեագրել է մեկ հիմնական խնդիր՝ մեծացնել դատական իշխանության անկախությունը:

Չնայած շուրջ 23 տարիների ընթացքում 3 փուլով իրականացրած 4 (5-րդը՝ դեռևս ընթացքի մեջ) երկարաժամկետ ծրագրերի գործողություններին՝ դատական իշխանության անկախության խնդիրը շարունակում է հանդիսանալ Հայաստանում արդարադատության իրացման առանցքային խոչընդոտ:

Ուսումնասիրության շրջանակներում առանձնացված դատական իշխանության ինքնակառավարման մարմինների ու գործառույթների արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված միջոցառումների համեմատությունը հնարավորություն է տալիս առանձնացնել 3 խումբ պատճառներ, որոնք ազդեցություն են ունեցել դատական իշխանության անկախության բացակայության վրա:

Օրենսդրության և պրակտիկայի անհամապատասխանելիություն

Բարեփոխումների ծրագրերի շրջանակներում իրականացված օրենսդրական փոփոխությունները հիմնականում համակարգային փոփոխության չեն հանգեցրել: Մի կողմից, դրանք պրակտիկայում ամբողջությամբ կիրառելիություն չեն ստացել, մյուս կողմից՝ օրենքներում կատարված փոփոխությունները վերաբերել են կոնկրետ խնդիրների, որոնց միջոցով հնարավոր չի եղել ապահովել բարեփոխումների ծրագրերով ակնկալվող արդյունքները:

Մասնավորապես՝ իրականացված բարեփոխումների երրորդ ծրագրից սկսած՝ դատավորների անկախության առնչությամբ օրենսդրական փոփոխությունները միտված են եղել վերացնել անկախության հնարավոր սահմանափակումները: Այնուամենայնիվ, դատավորների նշանակման և պաշտոնից ազատման գործում հանրապետության նախագահի ունեցած վճռական դերը շարունակել է դատավորների անհատական անկախության վրա մեծ ազդեցություն ունենալ: 2015 թվականի Սահմանադրական փոփոխություններով թեև նախագահի դերը նվազեցվել է, այնուամենայնիվ, այդ դերակատարման նվազեցումը չի հանգեցրել ընդհանուր համակարգի փոփոխության:

Իրականացված ուսումնասիրության արդյունքները վկայում են, որ դատավորների անկախության հետ կապված խնդիրների գերակշիռ մասը շարունակվում է օրենսդրական այնպիսի խնդիրների առկայության հետևանքով, ինչպիսին են, օրինակ, դատավորների կարգապահական պատասխանատվության համակարգը, դրան առնչվող իրավական կարգավորումների անհստակությունը, կիրառման պրակտիկան:

Դատական և իրավական ծրագրերի արդյունավետությունն էականորեն կախված է եղել նաև դրա շրջանակներում իրականացված օրենսդրական փոփոխությունների պրակտիկ կիրառելիությունից:

Հետազոտությունը վեր է հանել նաև, որ նույնիսկ օրենսդրական փոփոխություններն ամբողջությամբ չեն արտացոլել պրակտիկայում գոյություն ունեցող իրական խնդիրները կամ չեն ներառել դրանց առնչությամբ ներկայացված միջազգային առաջարկությունները, խորհրդատվական կարծիքները:

Ծրագրային միջոցառումների կրկնություններ

Դատական և իրավական բարեփոխումների ծրագրերի ուսումնասիրությունը փաստում է, որ տարիներ շարունակ ընթացող գործընթացի շրջանակներում տեղ գտած խնդիրները և դրանց ուղղված գործողություններն ու միջոցառումները կրկնվել են: Օրինակ՝ դատավորների նշանակման, կարգապահական պատասխանատվության ինստիտուտի և

արդարադատության խորհրդի գործունեությանն առնչվող խնդիրները, դրանց վերաբերող միջոցառումների ծրագրերը: Թեև խնդիրների ծավալը և ծանրակշռությունը ենթադրում է շարունակական գործողություններ և հետևողականություն, այնուամենայնիվ, արդյունքների արդյունավետություն չի ապահովվել:

Որպես օրինաչափություն՝ նախորդին հաջորդող ծրագրերը կրկնվող թիրախային ոլորտների և միջոցառումների համար որպես հիմնավորում ներկայացրել են արդեն իրականացված ծրագրերի ընթացքում միջոցառումների ոչ բավարար կամ անարդյունավետ իրականացումը: Սակայն դրանց անարդյունավետության պատճառները վեր չեն հանել, և հաջորդ ծրագրերի շրջանակներում նման հնարավոր պատճառների ազդեցությունը չի չեզոքացվել:

Ավելին, նշված ոլորտների և դրանցում արձանագրված խնդիրների լուծման կապակցությամբ շուրջ 20 տարի տարբեր միջազգային կառույցների կողմից տրվել են *նույնանման հանձնարարարականներ*՝ օժանդակելով բարեփոխումների արդյունավետությանն ու առավել թիրախավորված գործողություններ ստանձնելուն: Սակայն, ինչպես ցույց են տալիս ծրագրային միջոցառումները, դրանք բարեփոխումների ծրագրերում ամբողջությամբ չեն ներառվել՝ թե՛ օրենսդրական, թե՛ պրակտիկային ուղղված քաղաքականության մակարդակներում:

Հաշվետվողականության և հանրային ներգրավվածության բացակայություն

Իրականացված ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ դատական և իրավական բարեփոխումների ծրագրերի վերաբերյալ կատարողական և ազդեցության գնահատման հաշվետվողականությունը հիմնականում բացակայել է: Բացի այդ, ծրագրերի մշակման գործընթացը լայն հանրային մասնագիտական ներգրավվածություն չի ապահովել: Թերևս նաև սա է պատճառ հանդիսացել, որ տարբեր տարիների ծրագրերում միջոցառումները կրկնվել են: Օրինակ՝ թեև ինքնակառավարման մարմինների արդյունավետության բարձրացման, դատավորների նշանակման և կարգապահական պատասխանատվության ինստիտուտների արդյունավետ կիրառման համար տարբեր ծրագրերի մեջ ներկայացվել են տարբեր միջոցառումներ, սակայն դրանց կատարողականը և ազդեցության գնահատումը չեն ներկայացվել:

Նման հաշվետվողականությունն էական նշանակություն կունենար ծրագրային խնդիրների կամ գործողությունների անարդյունավետությունը հաշվի առնելու և դրանց կրկնությունը բացառելու գործում:

Թեև իրականացված բարեփոխումների ծրագրերը, դրանց միջոցառումները ողջունելի են, և արձանագրվել են նաև դրական տեղաշարժեր, այնուհանդերձ, դրանց արդյունավետությունը բավարար չի եղել Հայաստանի Հանրապետությունում դատավորների անհատական և համակարգային անկախությունն ապահովելու համար: Նույնիսկ այն դեպքում, երբ ծրագրի շրջանակներում թիրախավորվել են իրական խնդիրներ, դրանց լուծմանն ուղղված միջոցառումները հանդիսացել են հատային կամ իրավիճակային: Նման մոտեցումը, կարելի է արձանագրել, պայմանավորված է եղել համակարգի իրական բարեփոխմանն ուղղված քաղաքական կամքի բացակայությամբ:

ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Ծրագրերի ընդհանուր մշակմանը, իրականացմանն ուղղված ընթացակարգային առաջարկություններ

- ✓ Սահմանել դատական և իրավական բարեփոխումների ծրագրերի կատարողականի և ազդեցության գնահատման, հաշվետվողականության սխեմա, ներառյալ՝ հաշվետվողականության պարբերականությունը, ցուցանիշները:
- ✓ Մշակել և որպես ծրագրի մաս ներկայացնել նախատեսված միջոցառումների համար անհրաժեշտ բյուջեն:
- ✓ Յուրաքանչյուր ծրագրի ավարտին ներկայացնել ֆինանսական հաշվետվություններ՝ ցույց տալով ծրագրի յուրաքանչյուր գործողության համար անհրաժեշտ և իրականում կատարված ծախսերը:
- ✓ Նոր ծրագրի շրջանակներում արտացոլել միջազգային կազմակերպությունների՝ ՀՀ-ին ուղղված հանձնարարականները, խորհրդատվական կարծիքները՝ ըստ դատական իշխանության ոլորտների:
- ✓ Նոր ծրագրի խնդիրները, դրանց ուղղված միջոցառումները սահմանելիս իրականացնել իրավիճակի վերլուծություն՝ վեր հանելով կոնկրետ խնդիրներ ու ըստ այդմ՝ դրանց ուղղված իրատեսական լուծումներ:
- ✓ Նոր ծրագրի շրջանակներում սահմանել գործողությունների իրականանալի ծավալ՝ ապահովելով իրատեսական արդյունքներ:

Դատական իշխանության ինքնակառավարման մարմինների գործունեությանն ուղղված առաջարկներ

- ✓ Ապահովել դատավորների նշանակման գործընթացի թափանցիկությունն ու օբյեկտիվությունը, մասնավորապես, համաձայն Վենետիկի հանձնաժողովի կողմից ՀՀ Դատական օրենսգրքի վերաբերյալ արտահայտած 2017 թվականի 893/2017 կարծիքի՝ ապահովել դատավորների հավակնորդների ցուցակների կազմման գործընթացում Բարձրագույն Դատական խորհրդի հայեցողական լիազորությունների շրջանակը:
- ✓ Վերացնել Դատական օրենսգրքով դատավորների նշանակման գործընթացին վերաբերող իրավադրույթների տարաբնույթ մեկնաբանությունների հնարավորությունը՝ ապահովելով գործընթացի ամբողջական անկախությունն ու օբյեկտիվությունը:
- ✓ Դատավորների նշանակման գործընթացի համար նախատեսել նշանակումների պատճառաբանված ու հիմնավոր որոշումներ կայացնելու պարտականություն:
- ✓ Հստակեցնել և առավել կոնկրետացնել դատավորների կարգապահական պատասխանատվության հիմք հանդիսացող վարքագծի կանոնները՝ բացառելով պրակտիկայում դրանց տարատեսակ մեկնաբանության և այդ միջոցով դատավորներին ճնշելու հնարավորությունները:
- ✓ Օրենսդրորեն ամրագրել դատավորին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու որոշման բողոքարկման գործուն և արդյունավետ մեխանիզմի հնարավորությունը: