

Խորհրդարանական
լիազորություններն
անվտանգության
ոլորտի կառավարման
գործընթացում

Թեոդորա Ֆուլոր

**Խորհրդարանական
լիազորություններն
անվտանգության ոլորտի
կառավարման գործընթացում**

Թեդդրա Ֆուլոյր

Ժնև 2011թ.

Թեոդորա Ֆույոր, *խորհրդարանական լիազորությունները անվտանգության ոլորտի կառավարման գործընթացում*, DCAF խորհրդարանական ծրագրերի շարք #1 (Ժնև, Անվտանգության ոլորտի կառավարման Ժնևի կենտրոն, 2011թ.)

© Անվտանգության ոլորտի կառավարման Ժնևի կենտրոն (DCAF), 2011թ.
Գործադիր հրատարակիչ՝ «Պրոկոն» ՍՊԸ, <www.procon.bg>
Շապիկի ձևավորումը՝ Էնջըլ Նեդելչևի

ISBN 978-92-9222-564-3

DCAF-ի ՄԱՍԻՆ

DCAF Անվտանգության ոլորտի կառավարման ժնկյան կենտրոնը հավատարիմ է պետությունների և ժողովուրդների անվտանգության բարելավմանը ժողովրդավարական կառավարման, օրենքի գերակայության, մարդու իրավունքների նկատմամբ հարգանքի և գենդերային հավասարության շրջանակներում: 2000 թվականին իր հիմնադրումից ի վեր՝ DCAF-ը նպաստել է խաղաղության և զարգացման կայունությանը՝ օժանդակելով գործընկեր պետություններին և նրանց աջակցող միջազգային կազմակերպություններին անվտանգության ոլորտի կառավարումը ներառական և մասնակցային բարեփոխումների միջոցով բարելավելու նպատակով: DCAF-ը ստեղծում է նորարարական կրթական նյութեր, խթանում է նորմերը և դրական փորձը, տրամադրում է իրավական և քաղաքականության վերաբերյալ խորհրդատվություն և աջակցում է անվտանգության ոլորտում ներգրավված պետական և ոչ պետական շահագրգիռ կողմերի կարողությունների բարձրացմանը:

DCAF-ի Հիմնադիր խորհուրդը բաղկացած է շուրջ 60 անդամ պետությունների և ժնկի կենտրոնի ներկայացուցիչներից: Գործելով ավելի քան 80 երկրներում՝ DCAF-ը միջազգայնորեն ճանաչված է որպես անվտանգության ոլորտի կառավարման (ԱՌԿ) և անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների (ԱՌԲ) գերազանցության առաջատար կենտրոններից մեկն աշխարհում: DCAF-ը հետևում է չեզոքության, անաչառության, տեղական մակարդակով սեփականության, ներառական մասնակցության և գենդերային հավասարության սկզբունքներին: Մանրամասն տեղեկությունների համար այցելեք www.dcaf.ch կայքը և հետևեք մեզ Twitter ցանցում [@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva):

DCAF Անվտանգության ոլորտի կառավարման ժնկյան կենտրոն
Մեզոն դե լա Պե
Յուժեն-Ռիգո փողոց 2E
CH-1202 ժնև, Շվեյցարիա
Հեռախոս: +41 22 730 94 00
info@dcaf.ch
www.dcaf.ch
Twitter [@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)

ՆԱԽԱԲԱՆ

Անվտանգության ոլորտի խորհրդարանական վերահսկողությունը խիստ կարևոր է նորաստեղծ ժողովրդավարական երկրների համար, քանի որ անվտանգության ոլորտը հանդիսանում է բազմաթիվ զարգացող երկրների կառավարման գործընթացի մարտահրավերներից մեկը: Խորհրդարանական վերահսկողության վերաբերյալ ներածական այս նյութը կօգնի խորհրդարանականներին և խորհրդարանական չհանդիսացող անձանց հասկանալու, թե որոնք են նպատակասլաց, բանիմաց և լավ նախապատրաստված խորհրդարանի լիազորությունները և ինչ դրական ազդեցություն կարող են դրանք ունենալ:

Նույն կերպ՝ ինքնագնահատման գործիքի շնորհիվ անվտանգության ոլորտում փորձ ունեցող խորհրդարանի անդամները և անդամ չհանդիսացող անձինք կկարողանան գնահատել իրենց խորհրդարանի ընթացիկ իրավիճակը և այլ երկրների լավագույն փորձի լույսի ներքո՝ որոշել, թե հետագա ինչ բարեփոխումներ կարելի է իրականացնել:

DCAF-ն ուրախ է, որ հնարավորություն ունի արդյունավետ և օգտակար այս աշխատությունը հասանելի դարձնելու նաև լայն հասարակության համար:

Ֆիլիպ Ֆլուրի, ԳԹ

DCAF նախագահի տեղակալ, Ժնև, հունվար 2011թ.

Բովանդակություն

Անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողություն	1
խորհրդարանական վերահսկողության վերաբերյալ ընդհանուր դիտարկումներ	1
խորհրդարանական վերահսկողություն. գործունեության մակարդակներ.....	8
Եզրակացություն	30
Խորհրդարանի ինքնագնահատման գործիքակազմ	37
Գործիքակազմի վերաբերյալ ներածություն	37
խորհրդարանական Կարողությունների ինքնագնահատման Հարցաշար	41
Անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման օրենսդրական կարիքների ինքնագնահատում.....	49
Անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման օրենսդրական կարիքների ինքնագնահատման հարցաշար.....	51

Անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողություն

Արդյունավետ խորհրդարանական վերահսկողությունը կարևոր նշանակություն ունի ժողովրդավարության որակի համար: Խորհրդարանները վերահսկողական իրենց գործառույթն իրականացնում են մի շարք եղանակներով: Սույն ուսումնասիրությունում Դուք կգտնեք խորհրդարանական վերահսկողության բնույթի և նպատակի մասին տեղեկություններ: Այստեղ մանրամասն առանձին ներկայացված են խորհրդարանական վերահսկողության գործողությունների ընթացակարգային փուլերը (լիազուցումար նիստեր, հանձնաժողովներ, անհատ խորհրդարանի անդամներ), ինչպես նաև ներկայացվում են անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության բնագավառում տարբեր երկրների լավագույն փորձից օրինակներ:

Խորհրդարանական վերահսկողության վերաբերյալ ընդհանուր դիտարկումներ

Խորհրդարանական վերահսկողության կարևորությունը ժողովրդավարության համար

Վերջին երկու տասնամյակների ընթացքում բազմաթիվ երկրներ պաշտոնապես ընդունել են պետական կառավարման ժողովրդավարական համակարգի մոդել¹: Դեպի ժողովրդավարություն այս անցումը հիմնականում մարմնավորվում է քաղաքական անկախության և բազմակարծության մթնոլորտում կանոնավոր, ազատ և արդար ընտրությունների կազմակերպմամբ²: Թեև ներկայումս՝ պատմության ընթացքում ավելի շատ, քան երբևէ, կառավարությունները ձևավորվում են մրցակցային ընտրությունների միջոցով, բազմաթիվ ժողովրդավարական երկրներում կառավարման ինստիտուտների թուլացում է նկատվում. այս կերպ, երկու հակասական այս միտումները կասկածի տակ են դնում ժողովրդավարական զարգացման անխուսափելիության մասին արևմտյան տարածված տեսակետը: Ժողովրդավարական սկզբունքներով ձևավորված կառավարությունները պաշտպանված չեն ավտորիտար վարքագծերից, իշխանության չարաշահումներից կամ ոչ լիբերալ արժեքների խթանումից, որոնք խարխլում են ժողովրդավարության հիմքերը³:

- 1 Ժողովրդավարության հստակ սահմանում չկա, փոխարենն առկա է անորոշ համաձայնություն ժողովրդավարության նվազագույն հատկանիշների շուրջ, ինչպիսիք են՝ ազատ և թափանցիկ ընտրությունները, քաղաքական բազմակարծությունը, մեծամասնության իրավունքի և համաձայնության վրա հիմնված իշխանությունը, օրենքի գերկայությունը, մարդու իրավունքների նկատմամբ հարգանքը, ազատությունների և իրավունքների պաշտպանությունը:
- 2 «Ֆրիդոմ Հաուսը» (Freedom House) ժողովրդավարության այս նվազագույն ստանդարտների մոդելը սահմանում է, որպես «ընտրական ժողովրդավարություն»: 2009թ. 119 երկրներ դասակարգվել են որպես ընտրական ժողովրդավար պետություններ (ընդհանուրի 62%-ը)՝ համեմատած 1989թ. 69 երկրների հետ (ընդհանուրի 41%-ը):
- 3 «Ֆրիդոմ հաուսի» «Անկախությունը աշխարհում» (Freedom in the World) տարեկան հարցման արդյունքների համաձայն՝ երեք իրար հաջորդող տարիների ընթացքում քաղաքական իրավունքները

Ընտրությունները քաղաքացիների համար ծառայում են որպես ղեկավարների հաշվետվողականությունն ապահովելու մեխանիզմ, քանի որ դրանք ժողովրդին հնարավորություն են ընձեռում ընտրություն կատարել տարբեր ղեկավարների և հանձնառությունների այլընտրանքների միջև, արտահայտել իրենց անհատական նախապատվություններն ու քաղաքական լոյալությունները: Սակայն միայն ընտրական ցիկլի գոյությունը դեռևս ոչինչ չի կարող ասել երկրի ժողովրդավարության մասին: Երկու ընտրական գործընթացների միջև ընկած ժամանակահատվածում ինստիտուցիոնալ հաշվետվողականության բացակայությունը հանգեցնում է ռեպրեսիվ և կամայական կառավարման, ոչ արդյունավետ վարչարարության և համատարած կոռուպցիայի:

Երկրի ժողովրդավարության որակը⁴ պարզ է դառնում ընտրական իրադարձություններից առաջ և հետո ընկած ժամանակահատվածում՝ քաղաքացիների և ղեկավարների հարաբերություններից: Քաղաքացիները պետք է հնարավորություն ունենան որոշում կայացնողներին հաշվետվու պահել նրանց պատվիրակված իշխանության համար, որոշում կայացնողները պարտավոր են ժողովրդին իրազեկել կառավարության քաղաքականության և գործողությունների մասին, մեկնաբանել և հիմնավորել դրանք: Երկրում ժողովրդավարություն հաստատելու համար անհրաժեշտ է ստեղծել և վերստեղծել վերահսկողության մեխանիզմներ՝ ընտրական խոստումների իրականացումը ստուգելու և ընտրաշրջանի ողջ ընթացքում հանրության հետաքրքրությունը բավարարելու համար, ինչը մեծ և շարունակական ջանքեր է պահանջում:

Այս դժվարին աշխատանքի առաջին պատասխանատվությունը կրում է խորհրդարանը: Ժողովուրդն իր կողմից ընտրված ներկայացուցիչներին է վստահում կառավարության գործունեության նկատմամբ մշտական և մասնագիտացված վերահսկողության իրականացումը: Խորհրդարանը պարտավոր է հսկել, որ կառավարության քաղաքականությունը և գործողությունները ծառայեն ազգային շահին և քաղաքացիների կարիքներին, ինչպես նաև պարտավոր է կառավարության անդամներից պահանջել արդյունավետ գործունեություն ծավալել, խուսափել թերի վարչարարությունից, վատնումներից և չարաշահումներից: Սա խորհրդարանի վերահսկողական գործառույթի էությունն է: Ոչ մի այլ ինստիտուտ չի կարող իրականացնել այս գործառույթը, որն անչափ կարևոր է ոչ միայն ֆորմալ, այլ նաև բնույթով ժողովրդավարական կառավարման գործընթացի համար: Որպես ժողովրդի կողմից ընտրված ներկայացուցիչներ՝ խորհրդարանի անդամները ժողովրդավարական համակարգի առանցքում են, և նրանց իրականացրած վերահսկողության արդյունավետությունը վճռորոշ դեր ունի հասարակության «քաղաքական առողջության» համար:

և քաղաքացիական ազատությունները գլոբալ անկում են ապրել: Այս անկումն առաջինն էր, որ գրանցվել է հարցումի ստեղծումից (1972թ.) ի վեր: «Ֆրիդոմ Զաուս»-ը, Ազատ Եվրոպա /Ազատության ռադիոկայանը և Ազատ Ասիա ռադիոկայանը հետազոտություն են անցկացրել 21-րդ դարի ավտորիտար համակարգերի նոր արդիականացված ձևերի վերաբերյալ, զեկույցը հասանելի է հետևյալ էլ.հասցեում՝ www.underminingdemocracy.org: Տե՛ս նաև ՄԱԾԾ 2002թ. Մարդկային զարգացման զեկույցը՝ «Ժողովրդավարության զարգացումը մասնատված աշխարհում» (UNDP, Human Development Report 2002 “Deepening Democracy in a Fragmented World) հետևյալ էլ.հասցեով՝ <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2002_en_overview.pdf>:

4 Ժողովրդավարության չափման ամենահայտնի ցուցանիշը ԱՄՆ-ի «Ֆրիդոմ հաուս» կազմակերպության մշակած համաթիվն է, որը հիմնված է քաղաքական անկախության և քաղաքացիական ազատությունների 25 ցուցանիշների վրա: Համաթիվը հասանելի է բոլոր երկրների համար՝ սկսած վաղ 1970-ական թվականներից: Տե՛ս «Ֆրիդոմ հաուս», «Ժողովրդավարության վերաբերյալ ակնարկ» (Freedom House, “Democracy Overview”) հետևյալ էլ.հասցեով՝ <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>>:

Լեդդիր 1. Ընդանուր տեղեկություններ խորհրդարանական վերահսկողության մասին

Միջազգային խորհրդարանական (միջպառլամենտական) միությունը (International Parliamentary Union) օգտագործում է խորհրդարանական վերահսկողության հետևյալ սահմանումը. «Կառավարության և հանրային մարմինների գործունեության վերանայում, մշտադիտարկում և վերահսկողություն՝ ներառյալ քաղաքականության և օրենսդրության իրականացումը» և մանրամասն ներկայացնում է խորհրդարանական վերահսկողության հետևյալ հիմնական գործառնությունները.

- 1) Բացահայտել և կանխել կառավարության և պետական մարմինների կողմից իշխանության չարաշահումները, կամայական, անօրինական կամ ոչ սահմանադրական գործողությունները: Այս գործառնության հիմքում ընկած է քաղաքացիների իրավունքների և ազատությունների պաշտպանությունը:
- 2) Վերահսկել կառավարության կողմից հարկատուների գումարների օգտագործումը, ինչը բացահայտում է կառավարության և պետական մարմինների կողմից վատնումների դեպքերը և, հետևաբար, կարող է նպաստել կառավարության գործառնությունների արդյունավետության բարձրացմանը, միջոցների խնայողությանը:
- 3) Ստուգել՝ արդյոք կառավարությունն իրականացնում է իր ստանձնած և խորհրդարանի կողմից լիազորված քաղաքականությունները: Այս գործառնությունը ներառում է օրենսդրի կողմից և կառավարության ծրագրերով հաստատված նպատակների իրականացման մշտադիտարկում:
- 4) Բարձրացնել կառավարության գործողությունների թափանցիկությունը և կառավարության նկատմամբ հասարակության հավատը, որն ինքնին քաղաքականության արդյունավետ իրականացման նախապայմաններից է:

Աղբյուր՝ Միջազգային խորհրդարանական միություն, Խորհրդարանական վերահսկողության գործիքները (2008թ.), տե՛ս էջ 9: Հասանելի է առցանց՝ www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf էլ.կայքում:

Խորհրդարանի տեղը տարբեր քաղաքական համակարգերում

Խորհրդարանական վերահսկողության հատուկ մեխանիզմները և պատմական հետազոտերը, նախևառաջ, պայմանավորված են յուրաքանչյուր երկրի քաղաքական համակարգով: Խորհրդարանի հենց առկայությունը բխում է սահմանադրությունից, որը սահմանում է պետական մարմինների հիմնական լիազորությունները և նրանց միջև եղած հարաբերությունները: Կան սահմանադրական կառուցվածքի երեք հիմնական տեսակներ՝ նախագահական, խորհրդարանական և կիսանախագահական, որոնք տարբերվում են ըստ գործադիր և օրենսդիր իշխանությունների, քաղաքացիների և իշխանությունների ներկայացուցիչների, ինչպես նաև հենց ներկայացուցիչների միջև միմյանց հետ հարաբերությունների ձևերի:

Նախագահական համակարգում նախագահն ուղղակիորեն ընտրվում է ժողովրդի կողմից և ունի գործադիր բացառիկ մեծ իրավունքներ, դրանց թվում՝ միջազգային հարաբերություններում և ազգային անվտանգության բնագավառում հատուկ դերը: Թե՛ որպես պետության, և՛ թե՛ որպես կառավարության ղեկավար՝ նախագահը նշանակում է կառավարության անդամներին և իրականացնում է անմիջական գործադիր վերահսկողություն: Գործադիր և օրենսդիր մարմինների լիազորությունները և աշխատակազմը միմյանցից առանձին են և ունեն ընտրական լեգիտիմության իրենց սեփական

աղբյուրները: Խորհրդարանն ունի մեծ ինքնավարություն և կարող է մեծ ազդեցություն ունենալ և քննադատել գործադիր իշխանության առաջարկները:

ԱՄՆ-ը ունի նախագահական համակարգ և լիազորությունների բաժանման երկարատև ավանդույթ: ԱՄՆ Կոնգրեսը, որը հայտնի է գործադիր իշխանությանն ընդդեմ ունեցած իր հզոր դիրքով (հատկապես երբ ընդդիմությունը մեծամասնություն է կազմում պալատներից մեկում կամ երկու պալատներում էլ) և կարող է զգալիորեն խոչընդոտել նախագահի կողմից առաջադրված քաղաքականություններին: Թեև Միացյալ Նահանգները նախագահական համակարգի ամենավառ օրինակն են, հարկ է նշել, որ նախագահական համակարգն ամենից շատ տարածված է Լատինական Ամերիկայում, Աֆրիկայի մեծ մասում և Նախկին խորհրդային՝ ոչ բայթյան պետություններում, ինչպես նաև հանդիպում է Ինդոնեզիայում, Ֆիլիպիններում և Հարավային Կորեայում:

Խորհրդարանական կարգը գերակշռում է եվրոպական երկրների մեծ մասում: Այս համակարգում գործադիր և օրենսդիր իշխանության թևերը հստակ տարանջատված չեն, և գործադիր իշխանությունն ընտրվում է օրենսդիր իշխանության կողմից: Արդյունքում խորհրդարանը և գործադիր իշխանությունը միակցված են, ինչը, որպես կանոն, նպաստավոր է կուսակցական կարգապահության և օրենսդիր ու գործադիր մարմինների համագործակցային հարաբերությունների ձևավորման համար: Նախագահն անուղղակի ընտրության կարգով ընտրվում է խորհրդարանի կողմից, չունի գործադիր լիազորություններ և կատարում է միայն ներկայացուցչական դեր: Վարչապետն ունի զգալի գործադիր լիազորություններ և հաշվետու է օրենսդիր իշխանությանը, որը կարող է հեռացնել նրան պաշտոնից անվտանգության քվեի միջոցով, եթե վերջինս զրկվի ձայների մեծամասնությունից, կամ եթե խորհրդարանը հավանություն չտա կառավարության քաղաքականությանը:

Գործադիր իշխանության ղեկավարի կախվածությունը խորհրդարանից երաշխավորում է խորհրդարանական համակարգի ճկունությունը և արագ հարմարվելու կարողականությունը, ինչը բացակայում է նախագահական համակարգում: Ի տարբերություն մեծ իշխանությամբ օժտված նախագահի, որին, իր քաղաքականության նկատմամբ լայն զանգվածների աջակցությունը կորցնելուց հետո, սակայն, խորհրդարանը և ժողովուրդը պարտավոր են հանդուրժել մինչև պաշտոնավարման սահմանված ժամկետը լրանալը՝ վարչապետի մանդատը կարող է ընդհատվել խորհրդարանի կողմից ցանկացած ժամանակ, երբ նրա քաղաքականությունը դառնում է անցանկալի: Անվտանգության քվեի խորհրդարանական համակարգերում օրենսդիր իշխանության համար ծառայում է որպես վերահսկողության հզոր գործիք:

Կան խորհրդարանական կարգի/պառլամենտարիզմի մի քանի տեսակներ: Միացյալ Թագավորությունը և Կանադան Վեսթմինսթերյան մոդելի⁵ ներկայացուցիչներն են, որի առանձնահատկություններից մեկը գործադիր իշխանության ձևավորումն է մեկ կուսակցությունից: Գերմանիան եվրոպական երկրներում հանդիպող պառլամենտարիզմի եվրոպական (կոնտինենտալ) մոդելի վառ օրինակ է: Այս տեսակը հանդիպում է եվրոպական երկրների մեծ մասում⁶: Վերջինս հիմնված է գործադիր մարմնի կուլիցիայի և քաղաքականության մշակման ընթացքում կոնսենսուսի ձեռքբերման վրա: Պետության գլուխը գործադիր իշխանությունից ամբողջությամբ դուրս է և իրականաց-

5 Վեսթմինսթերյան մոդելը հանդիպում է Բրիտանական համագործակցության ներկա և նախկին անդամ երկրների մեծամասնությունում, օրինակ՝ Ավստրալիայում, Յնդկաստանում, Իռլանդիայի Հանրապետությունում, Ճամայկայում, Մալայզիայում, Նոր Չեյանդիայում և Սինգապուրում:

6 Դանիան, Նիդերլանդները, Ֆինլանդիան, Իսպանիան, Իտալիան, Հունաստանը և Թուրքիան ընդամենը մի քանի օրինակներ են այն երկրների, որտեղ գործում է եվրոպական խորհրդարանական համակարգը:

նում է միայն ներկայացուցչական դեր⁷: Շվեյցարիան պատկանում է «համաժողովրդական հանրաքվեի վրա հիմնված» խորհրդարանական երկրների տեսակին, քանի որ կարևոր քաղաքական որոշումներն այստեղ հաճախ ընդունվում են համաժողովրդական հանրաքվեի միջոցով:

Կիսանախագահական համակարգերում համատեղվում են նախկին երկու մոդելների հատկանիշները: Նախագահը և վարչապետն ակտիվորեն մասնակցում են երկրի կառավարմանը վերաբերող ամենօրյա գործառնություններին: Նախագահն ընտրվում է ուղղակի ընտրության կարգով, իսկ վարչապետը և կառավարության կազմը պետք է հավանություն ստանան թե՛ նախագահի և թե՛ խորհրդարանի կողմից: Նախագահի և խորհրդարանի լիազորությունների բաժանումը կարող է տարբեր երկրներում մեծապես զանազանվել: Վարչապետը և կառավարությունը պատասխանատու են խորհրդարանի առջև, որը անվստահության քվեի միջոցով կարող է ստիպել նրանց հրաժարական տալ: Ի տարբերություն խորհրդարանական և բացարձակ նախագահական համակարգերի՝ կիսանախագահական համակարգում խորհրդարանի լիազորությունները սահմանափակ են:

Կիսանախագահական երկրի տիպիկ օրինակ հանդիսացող Ֆրանսիայում նախագահն ավանդաբար զբաղվում է արտաքին քաղաքականության, պաշտպանության և անվտանգության հարցերով, իսկ ներքին քաղաքականության համար պատասխանատու է վարչապետը: Զաղաքական համակեցության դեպքում, երբ խորհրդարանը և նախագահությունը գտնվում են տարբեր ընդդիմադիր քաղաքական կուսակցությունների ձեռքում, խորհրդարանը կարող է կտրուկ սահմանափակել նախագահի լիազորությունները: Համակեցության շնորհիվ հնարավոր է ձևավորել հակակշիռների և զսպումների արդյունավետ մեխանիզմ, սակայն այն կարող է նաև առաջացնել տարածայնություններով և իրարամերժ կարծիքներով լի կոնֆլիկտային հարաբերություններ՝ պայմանավորված երկու ղեկավարների դիրքորոշումների և նրանց կուսակցությունների գաղափարախոսությունների տարբերություններով:

Կիսանախագահական համակարգերը տարածում են գտել հետկոմունիստական երկրներում՝ Լեհաստանում, Ռումինիայում, Մոլդովայում, Մոնղոլիայում, Ռուսաստանում և Ուկրաինայում: Հետկոմունիստական երկրների ժողովրդավարացման գործընթացների միջև գոյություն ունեցող հիմնական տարբերությունները հաճախ վերագրվում են կիսանախագահական համակարգի արդյունքում նախագահի և խորհրդարանի միջև ընթացող իշխանության պայքարին: Որոշ կիսանախագահական երկրներ, ըստ էության, սուպերնախագահական երկրներ են, որտեղ ողջ իշխանությունը կենտրոնացած է նախագահի ձեռքում՝ օրենսդիր իշխանության հաշվին:

Վերոհիշյալ տարբեր համակարգերում քաղաքական վարչակարգերը զգալիորեն տարբերվում են միմյանցից: Այդ պատճառով դժվար է ընդհանրացումներ կատարել: Վերը նկարագրված երեք հիմնական համակարգերից յուրաքանչյուրում մենք տեսնում ենք խորհրդարանների ամենատարբեր օրինակներ՝ սկսած հայեցողական լիազորություններ ունեցող խորհրդարաններից մինչև կառավարման զգալի լիազորություններ ունեցողները: Այդուհանդերձ քաղաքական համակարգում ազգային խորհրդարանի ունեցած դերը վերլուծելու համար պետք է նախևառաջ սկսել երկրի սահմանադրական կառուցվածքի, ինստիտուտների միջև գոյություն ունեցող կառուցվածքային հարաբերությունների և նրանց տրված լիազորությունների ուսումնասիրությունից:

7 Տե՛ս «Գերմանիայի զինված ուժերը» տեղեկագրերը (Վաշինգտոն, Կ.Շ., Գերմանիայի դեսպանատուն) ("Germany Armed Forces", Background Papers) հետևյալ էլ. հասցեով՝ <<http://www.germany-info.org/relaunch/info/archives/background/armedforces.html>>.

Անվտանգության և պաշտպանության ոլորտի խորհրդարանական վերահսկողությունը

Ազգային անվտանգությունը և պաշտպանությունը պետության առանցքային խնդիրներից են և կարգավորվում են նույն կանոններով և գործընթացներով, ինչ կառավարության մյուս ոլորտները: Միևնույն ժամանակ, անվտանգության մարմիններն ունեն մի շարք հատկանիշներ, որոնք բացակայում են կառավարության այլ ոլորտներում: Այս ոլորտի նկատմամբ վերահսկողությունը և վերլուծությունն ավելի է դժվարաևուն ոլորտի բարդության և յուրահատկության պատճառով:

Նախևառաջ՝ անվտանգության մարմիններն ի սկզբանե բախման մեջ են ժողովրդավարության համար կարևոր անձի ազատությունների և քաղաքացիական իրավունքների հետ: Չինված ուժերը, ոստիկանությունը և հետախուզական ծառայությունները լայն հասարակությունից առանձին են, ունեն ինքնավար պրոֆեսիոնալիզմ և ստորակարգության, ինչպես նաև կարգապահության վրա հիմնված թիմային միասնականության ոգի: Անվտանգության ուժերը, օժտված լինելով պետություն ներսում ուժի օրինական մենաշնորհով, կարող են ձեռք բերել մեծ իշխանություն և ունեն հատուկ լիազորություններ, որոնք կարող են սահմանափակել մարդու իրավունքները և ազատությունները: Նրանք, բնականաբար, ուժեղ դիմադրություն կարող են ցուցաբերել արտաքին վերահսկողության և բարեփոխումների նկատմամբ: Այդ իսկ պատճառով լիազորությունների իրական տարանջատումը և հակակշիռների ու զսպումների անխափան համակարգի ապահովումը անվտանգության ոլորտում շատ ավելի կարևոր է, քան կառավարության մյուս ոլորտներում:

Բացի այդ՝ ազգային անվտանգության ոլորտին վերաբերող գաղտնի տեղեկատվությունը պաշտպանելու անհրաժեշտությունը հաճախ խոչընդոտում է թափանցիկության և հաշվետվողականության մեխանիզմների գործունեությանն այնպես, ինչպես դրանք գործում են պետական այլ մարմինների դեպքում: Անվտանգության ոլորտը պետական գործունեության այլ ոլորտներից պակաս թափանցիկ է նաև զինված ուժերի տարածված «կաստային մտածելակերպի» պատճառով: Շատ երկրներում ուժի օրինական մենաշնորհ ունեցող ինստիտուտները վերածվում են պետության ներսում պետության՝ իրենց առանձին արժեքներով, նորմերով, կարգապահական կանոններով, դպրոցներով, դատարաններով, հիվանդանոցներով և այլն: Ավելին՝ գործադիր իշխանությունը հակված է կարծել, որ անվտանգության ապահովման գործը բացառապես իրեն է վերապահված: Գործադիր մարմինները խորհրդարանին տեղեկատվության հոսքի չտրամադրելու համար փաստարկների շարքում վերջին տարիներին նշում են նաև հակաահաբեկչական միջոցառումները: Պաշտպանության ոլորտում գիտահետազոտական և փորձարարական աշխատանքների, սպառազինությունների ձեռքբերման, հետախուզական և ռազմական գործողությունների նպատակներով հաճախ կիրառվում են գաղտնի ծրագրեր: Գաղտնի գործողությունների էությունը, նպատակը և անգամ դրանց համար ծախսերը թաքուն են պահվում ոչ միայն հանրությունից, այլև խորհրդարանի անդամների մեծամասնությունից: Յետևաբար, խորհրդարանը պետք է հետամուտ լինի նման գործողությունների նկատմամբ հաշվետվողականության ընդունելի մակարդակի ձևավորմանը և թույլ չտա գործադիր մարմինների կողմից, առանց հիմնավոր հանգամանքների, տեղեկատվության՝ չափից ավելի գաղտնիացումը:

Ի տարբերություն պետական այլ ոլորտների՝ անվտանգության քաղաքականության արդյունավետությունը հաճախ դժվար է չափել: Օրինակ՝ որքա՞ն զինծառայող, ի՞նչ տեսակի սպառազինության համակարգեր կամ ի՞նչ աստիճանի պատրաստություն պետք է ապահովի պաշտպանական հաստատությունն արդյունավետ լինելու համար: Ինչպե՞ս կարելի է գնահատել՝ արդյոք զինված ուժերը պատերազմի ժամանակ իրենց կարողու-

թյունները դրսևորում են այնպես, ինչպես նախատեսվել էր ըստ խաղաղ ժամանակ անցկացրած զորավարժությունների: Ներքին անվտանգության ոլորտում նույնպես կան առանձնահատուկ մարտահրավերներ, օրինակ՝ ինչպե՞ս պետք է գնահատել ոստիկանության և հետախուզական գործունեությունը իրականացնող ծառայությունների կողմից կատարված ծախսերի արդյունավետությունը:

Կատարողականի ցուցանիշների այս հստակության պակասը, կառավարության մյուս քաղաքականությունների համեմատությամբ (որպես օրինակ կարող ենք բերել հանրային կրթության քաղաքականությունը, որտեղ որպես ցուցանիշ կարող է օգտագործվել շրջանավարտների քանակը), անվտանգության ոլորտի նկատմամբ վերահսկողությունը դարձնում է ավելի բարդ խնդիր:

Գործադիր մարմինների նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողությունը իրականացնող խորհրդարանը հատկապես կարևոր է *հետկոնֆլիկտային պայմաններում*, այսինքն՝ այնպիսի երկրներում, որոնք աստիճանաբար վերականգնվում են քաղաքական ցնցումներից, ռազմական հեղաշրջումներից, քաղաքացիական պատերազմներից և կոնֆլիկտներից: Այսպիսի համատեքստը ավելացնում է վերակառուցման և հաշտեցման գործընթացներում պրոակտիվ դեր կատարելու խորհրդարանի կարողությունների ամրապնդման հրատապությունը: Կոնֆլիկտից հետո առաջանում է խիստ անհամաչափություն խորհրդարանական մարմինների լիազորությունների և մյուս կողմից՝ գործադիր իշխանության, անվտանգության մարմինների և ոչ պետական դերակատարների լիազորությունների միջև: Կենտրոնացված լիազորությունները շփոթելով արդյունավետ լիազորությունների հետ՝ սոր վարչակարգերը հակում ունեն պետության ողջ իշխանությունը կենտրոնացնելու գործադիր իշխանության, մասնավորապես՝ նախագահական ինստիտուտի ձեռքում: Զետևաբար, այս անհավասարակշռությունն անհապաղ շտկումը ակտիվ և գործունակ խորհրդարանի միջոցով, որը գլխավոր գործադիր մարմնի նկատմամբ ազգային մակարդակում վերահսկողություն իրականացնող միակ կառույցն է, հանդիսանում է ժողովրդավարացման գործընթացի հիմնական ինստիտուցիոնալ սկզբունքը⁸:

Զանրության կողմից անվտանգության մարմինների ընդունված լինելու ավելի մեծ անհրաժեշտություն ունեն նախկին ավտորիտար երկրները, որտեղ նախկինում դրանք օգտագործվել են գործադիր իշխանությունների կողմից՝ վերջիններիս նպատակների սպասարկման համար: Սրանով պայմանավորված՝ հանրությունը թերահավատությամբ և կասկածանքով է վերաբերվում այս ծառայություններին և կասկածի տակ է դնում դրանց լեգիտիմությունը: Վախը, ոստիկանության նկատմամբ վստահության բացակայությունը, պետական մարմինների անարդյունավետությունը խոչընդոտում են տուժողների կողմից՝ տեղի ունեցած իրավախախտումների դեպքերի մասին բարձրաձայնումը, ինչը բարդացնում է մարդու իրավունքների խախտումների մասին ճշգրիտ տեղեկատվություն և ապացույցներ հավաքելու գործընթացը:

Անվտանգության ոլորտի վերահսկողության գործում խորհրդարանի դերը վերականգնելու պատճառը պայմանավորված չէ որոշումների կայացման գործընթացում ենթադրաբար ավելի լավ կատարողական ապահովելու անհրաժեշտությամբ, այլ ավելի շուտ այն հանգամանքով, որ ընտրված լինելով ժողովրդի կողմից՝ խորհրդարաններն ապահովում են մարդկանց կյանքի վրա ազդող որոշումների անհրաժեշտ ժողովրդավարական լեգիտիմությունը: Ժողովուրդը պետք է վստահություն ունենա ժողովրդական համակարգի նկատմամբ և հավատա, որ ժողովրդավարությունը կստեղծի ան-

8 Սթիվեն Մ. Ֆիշ, «Ավելի հզոր օրենսդիր մարմիններ, ավելի հզոր ժողովրդավարական երկրներ», *Ժողովրդավարության ամսագիր* (Steven M. Fish, "Stronger Legislatures: Stronger Democracies," *Journal of Democracy*) 17:1 (2006թ.), 5-20 :

հրաժեշտ պայմաններ անվտանգության ոլորտի բարելավման և երկրի զարգացման համար: Որոշումների կայացման գործընթացում նրանց անհրաժեշտ է ազդեցիկ ձայն՝ ստացված արդյունքներն օրինական և հաշվետու դարձնելու համար:

Խորհրդարանական վերահսկողություն. գործունեության մակարդակներ

Խորհրդարաններն ունեն որոշ ընդհանուր հատկանիշներ, որոնք ներառում են իրենց կողմից իրականացվող երեք հիմնական գործառույթները՝ ներկայացնել ժողովրդին, ստեղծել օրենքներ և իրականացնել վերահսկողություն: Այս գործառույթներն իրականացնելու համար խորհրդարանները կիրառում են տարբեր գործիքներ: Դրանցից որոշները սահմանվում են տվյալ երկրի սահմանադրության տեքստում, սակայն ավելի հաճախ դրանք ընդգրկվում են խորհրդարանական ընթացակարգերը կարգավորող կանոններում (կանոնների այս ամբողջությունը սովորաբար կոչվում է կանոնակարգ):

Ներդիր 2. Խորհրդարանական գործունեության մակարդակներ

Լիազումար նիստ

- Կառավարության քաղաքականության հաստատում
- Օրենքների ընդունում
- Պետական միջոցների ծախսման հաստատում
- Միջազգային առաքելություններին պետության մասնակցության հաստատում
- Անվտանգություն հայտնելու մասին առաջարկի և քվեի գործընթացներ
- Բարձրագույն պաշտոնների նշանակումների վերաբերյալ համաձայնություն

Հանձնաժողովներ

- Օրենսդրական գեկույցներ
- Առաջարկություններ
- Լսումներ և հարցաքննումներ
- Դաշտային այցեր և տեսչական ստուգումներ
- Միջնորդությունների քննություն

Խորհրդարանի անդամներ

- Օրենսդրական նախաձեռնություն և փոփոխություններ
- Քաղաքական հայտարարություններ
- Հարցեր և հարցապնդումներ
- Գաղտնի կամ ոչ գաղտնի տեղեկատվություն ստանալու դիմումներ

Խորհրդարանական վերահսկողությունը նախնական փուլում ներառում է օրենքներ մշակելու և կառավարության քաղաքական ծրագրերը հաստատելու օրենսդիր իրավասությունը, որին հաջորդում է գործնականում դրանց իրագործման նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու փոխարացնող իրավասության կիրառումը: Գործադիր մարմինների կողմից օրենքների և քաղաքականությունների իրականացումը

մշտադիտարկելուց հետո միայն խորհրդարանի անդամները կարող են բացահայտել և կարգավորել օրենսդրության թերությունները, օրենքի սխալ մեկնաբանությունները կամ վատ կառավարման, իշխանության չարաշահման և կոռուպցիայի դեպքերը:

Սույն ուսումնասիրությունը դիտարկում է վերապահված վերահսկողության գործառույթն իրականացնելիս որոշ ընտրված խորհրդարանների⁹ կողմից կիրառվող լիազորություններն ու մեխանիզմները՝ հաշվի առնելով խորհրդարանական գործունեության 3 փոխլրացնող մակարդակները՝ լիազումար նիստեր, հանձնաժողովներ և խորհրդարանի անդամների կողմից նախաձեռնած անհատական գործողություններ:

Խորհրդարանի իրավասություն. լիակազմ ժողով (պլենում)

Լիազումար նիստերը խորհրդարանի գործունեության ամենատեսանելի մասն են կազմում և գտնվում են լրատվամիջոցների ուշադրության կենտրոնում: Դրանք հանդիսանում են խորհրդարանի իրավասության ապահովման տիրույթ. բոլոր խորհրդարանական ակտերը և պետական մարմինների համար պարտադիր բնույթ ունեցող որոշումները քննարկվում և քվեարկության են դրվում լիազումար նիստերի ընթացքում: Այստեղ են ընդունվում օրենքներ, հնչեցվում քաղաքական հայտարարություններ, գնահատականներ տրվում կառավարության գործողություններին և տեղի ունենում հետագա քաղաքականության ուղղությունների ձևակերպման վրա ազդող բանավեճեր:

Պետության քաղաքական ուղղության հաստատում

Լիազումար նիստի քննարկումների ընթացքում խորհրդարանները համաձայնություն են տալիս, իսկ երբեմն պաշտոնապես հաստատում են, կառավարության մշակած քաղաքականությունը անվտանգության ոլորտում: Անվտանգության քաղաքականությունը երկարաժամկետ կտրվածքով ձևավորվում է այնպիսի փաստաթղթերի հիման վրա, ինչպիսիք են Կառավարության ծրագիրը¹⁰, Ազգային անվտանգության ռազմավարությունը, Պաշտպանության վերանայման փաստաթղթերը կամ Պաշտպանության վերաբերյալ դեկավար զեկույցները (White Paper for Defense): Այս փաստաթղթերը, սպառնալիքների գնահատման հիման վրա, սահմանում են ազգային անվտանգության շահերը և որոշում անվտանգության ոլորտի գերատեսչությունների առաջնային խնդիրները: Դրանք կարող են նշել պաշտպանական ծախսերի չափը¹¹, անվտանգության ուժերի անձնակազմի առավելագույն թիվը, սպառազինությունների ձեռքբերման անհրաժեշտությունը, խաղաղապահ քաղաքացիական և ռազմական առաքելություններին ազգային մասնակցության մակարդակը:

Ռազմավարական փաստաթղթերն ապագա բարեփոխումների համար ստեղծում են քաղաքական դաշտ և հիմք են ծառայում գործադիր մարմինների կողմից օրենսդրության և տարեկան բյուջեի մշակման համար: Անվտանգության քաղաքականության վերաբերյալ ժողովրդավարական հաշվետվողականության համար մեծ նշանակություն ունի գործադիր մարմինների կողմից այս փաստաթղթերի ներկայացումը խորհրդարանական քննարկումների համար: Երբ ռազմավարական քաղաքականություն բովանդակող փաստաթուղթը քննարկվում է խորհրդարանական բանավեճի ժամանակ, անկախ

9 Ուսումնասիրության հիմքում ընկած է հեղինակի նախկին հետազոտությունը Արևմտյան և Արևելյան Եվրոպայի երկրների, ինչպես նաև Միացյալ Նահանգների և Կանադայի խորհրդարանների լիազորությունների և կարողությունների մասին:

10 Խորհրդարանի կողմից կառավարության ծրագրի հաստատումը բնորոշ է խորհրդարանական համակարգերին:

11 Սովորաբար՝ համախառն ներքին արդյունքի (ՀՆԱ) տոկոսի տեսքով:

այն հանգամանքից՝ արդյոք այն պաշտոնապես հաստատելու համար քվեարկություն է անցկացվում, թե ոչ, այն դառնում է «խորհրդարանի սեփականությունը», և դրա իրականացման ուղղակի պատասխանատվությունը կիսվում է ինչպես գործադիր մարմնի, այնպես էլ՝ խորհրդարանի կողմից: Խորհրդարանը նման կերպ հնարավորություն է ստանում ոչ միայն ազդել հետագա քաղաքականության ձևավորման վրա, այլև ձեռք բերել հանրային աջակցություն և ապահովել վերջնականապես ընդունված քաղաքականության ժողովրդավարական լեգիտիմությունը:

Օրենսդրության ընդունում

Օրենքների ընդունումը խորհրդարանի՝ հետագա քաղաքականության ծրագրերին և գործադիր իշխանության գործունեությանն ուղղված *պրոակտիվ գործառույթ* է: Անվտանգության մարմինների գործունեությունը կարգավորող օրենքներ ընդունելու լիազորությունը հատուկ մարտահրավեր է ժողովրդավարական վերահսկողության իրականացման համար, քանի որ, ազգային անվտանգության շահերից ելնելով, երբեմն անհրաժեշտ է լինում ժամանակավորապես շրջանցել պետական մարմիններին հաշվետու պահելու համար ընդունված նորմերը: Հետևաբար, ժամանակակից բոլոր խորհրդարաններն օրենքներ ընդունելիս բախվում են մի ընդհանուր խնդրի հետ. ինչպե՞ս ստեղծել անվտանգության արդյունավետ ծառայություններ, որոնք ի վիճակի կլինեն իրենց լիազորություններն իրականացնել ի շահ ժողովրդի և, միևնույն ժամանակ, ապահովել մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանությունը, ի՞նչ օրենքներ կիրառել նրանց նկատմամբ և ինչպիսի՞ լիազորություններ շնորհել:

Ներդիր 3. Խորհրդարանի ազդեցությունը անվտանգության քաղաքականության մշակման վրա. մի քանի երկրների լավ փորձի օրինակներ

- Ռումինիայի «Պաշտպանության պլանավորման մասին» օրենքը¹ սահմանում է, որ նախագահը՝ պաշտոնը ստանձնելուց առավելագույնը 6 ամսվա ընթացքում, պարտավոր է խորհրդարանին ներկայացնել Ազգային անվտանգության ռազմավարություն, որը քննարկվում և հաստատվում է երկու պալատների համատեղ նիստի ընթացքում: Ազգային անվտանգության ռազմավարության վավերականության ժամկետի միջին տևողությունը 5 տարի է: Այն պարունակում է երկարաժամկետ գործողությունների մասին դրույթներ՝ ուղղված պաշտպանության և անվտանգության ազգային ու կոլեկտիվ նպատակների իրագործմանը:
- Միացյալ Թագավորության Համայնքների պալատում պաշտպանության հիմնական ռազմավարության յուրաքանչյուր փաստաթղթի ներկայացումից հետո լիազումար նիստի ժամանակ տեղի է ունենում թե՛ քննարկում՝ մանրամասն հարցերով և պատասխաններով:
- Շվեյցիարիայում պետության համար կարևոր համաձայնագրերը, ինչպիսիք են՝ որևէ կոլեկտիվ անվտանգության կազմակերպության կամ վերագալիս ընկերակցությունների անդամակցությունը, քննարկվում են ոչ միայն խորհրդարանական բանավեճերի ժամանակ. դրանց շուրջ անցկացվում են հանրային քննարկումներ և հանրաքվեներ:
- Հեռուստատեսության, ռադիոյի և համացանցի ուղիղ եթերով հեռարձակվող խորհրդարանական բանավեճերը բարձրացնում են գործընթացի թափանցիկությունը և անվտանգության քաղաքականության նկատմամբ հանրային իրազեկվածությունն ու հետաքրքրությունը: Գնալով մեծանում է այն երկրների թիվը, որտեղ խորհրդարանական բանավեճերը հեռարձակվում են ուղիղ եթերում:

Խորհրդարանի օրենսդրական իրավասությունների հետևյալ դրսևորումները ստեղծում են ամուր ԻԻՄԵՐ անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության համար.

- Խորհրդարանն ընդունում է օրենքներ, որոնք հստակ սահմանում են ուժ կիրառելու լիազորություն ունեցող բոլոր պետական կառույցների և ուժի կիրառման մասին որոշումներ մշակող և ընդունող քաղաքացիական կառավարման մարմինների պարտավորությունները, իրավասությունների շրջանակը, ծավալները, գործադիր լիազորությունները և բյուջեն:
- Խորհրդարանն օրենքով սահմանում է արտակարգ դրության, շրջափակման մեջ գտնվելու և ռազմական դրության իրավական ռեժիմները, ինչպես նաև պետք է իրավասություն ունենա երկարաձգել կամ կրճատել դրանց ժամկետները:
- Խորհրդարանն օրենքով որոշում է՝ որ պետական մարմին իրավասություն ունի քաղաքացիական և ռազմական ուժեր ուղարկել արտերկիր՝ խաղաղապահ գործողություններին մասնակցելու համար, կամ հավանություն է տալիս երկրի ներսում ռազմական տեղակայումներին:
- Խորհրդարանը վավերացնում է երկրի՝ միջազգային կազմակերպություններին, ռազմական դաշինքներին կամ անվտանգության և պաշտպանության համագործակցության ձևաչափերին միանալու մասին պայմանագրերը:

Պետական միջոցների ծախսերի հաստատում

Անանձնահատուկ ուշադրություն պետք է դարձնել *պետական բյուջեի մասին օրենքին*, քանի որ այն սահմանում է, թե հավաքագրվող հարկի գումարներն ինչպես պետք է բաշխվեն պետական մարմինների միջև և ինչպես պետք է օգտագործվեն վերջիններիս կողմից: Պետական բյուջեն պետությունների համար հանդիսանում է քաղաքականության հզոր գործիք, որի միջոցով դրանք ծրագրում են հիմնական կարևոր արժեքների զարգացումն ու բաշխումը, որոնցով պետք է ապահովվեն քաղաքացիները՝ անվտանգություն, արդարություն, անկախություն և բարեկեցություն: Բյուջեն, հետևաբար, իրենից ներկայացնում է քաղաքական ընտրություն տարբեր մրցակից ոլորտների պահանջների միջև: Այն այսպես կոչված «զենքի կամ կարագի համար ֆինանսավորման մրցակցության» արդյունքն է¹²:

Բյուջետավորման գործընթացի պրակտիկան տարբեր երկրներում նշանակալիորեն տարբեր է: Սակայն կա մի կանոն, որն ընդհանուր է բոլորի համար՝ *գործադիրն առաջարկում է*, իսկ *խորհրդարանը՝ կարգադրում, տնօրինում*¹³: Տարեկան պետբյուջեի քննարկման և հաստատման, ինչպես նաև դրա կատարման նկատմամբ հետագա մշտադիտարկման միջոցով խորհրդարանը հնավորություն ունի երկարաժամկետ ազդեցություն ունենալ կառավարության քաղաքականության և ռազմավարական հանձնառությունների վրա¹⁴:

12 «Չենք և կարգի» մոդելը «արտադրական հնարավորությունների կորի» դասական տնտեսական օրինակ է: Սահմանափակ ռեսուրսները ծախսելիս պետությունը պետք է ընտրություն կատարի պաշտպանության ոլորտում ներդրումներ կատարելու և քաղաքացիական բնույթի բարիքներում ներդրումներ կատարելու միջև: Այն կարող է ձեռք բերել զենք կամ կարագ, կամ երկուսի համադրությունը: Մոդելը նաև ցույց է տալիս «այլընտրանքային ծախսի» գաղափարը, որն առկա են յուրաքանչյուր ընտրության հարցում. մի ապրանքից ավելին հնարավոր է ձեռք բերել միայն այլ ապրանքից հրաժարվելու դեպքում:

13 Պետական բոլոր ծախսերի և հարկումների խորհրդարանական լիազորումը կոչվում է պետական ֆինանսավորման գործընթացում «օրենքի գերակայություն»:

14 Ավելի մանրամասն տեղեկատվության համար տե՛ս «Խորհրդարանի դերը պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման գործընթացում» DCAF-ի տեղեկագիրը (DCAF Background on Parliament's Role in

Շատ երկրներում պետքյուլջեի հետ կապված հարցերը կարգավորվում են միայն մեկ օրենքով: Բացառություններ են Կանադան՝ չորս, Նիդերլանդները՝ քսաներեք, և ԱՄՆ-ը՝ վեց օրենք: Բյուջեի իրավական կարգավիճակը, անկախ նրանից, թե քանի օրենքից է այն բաղկացած, ունի շատ կարևոր հետևանքներ.

- ապահովում է խորհրդարանի մասնակցությունը որոշումների կայացման գործընթացում,
- հրապարակային փաստաթուղթ է, հասանելի է համացանցում, երկրի բոլոր հանրային գրադարաններում և կարող է որպես հիմք ծառայել գործադիր իշխանությանը հաշվետու պատհելու համար,
- Բյուջեի մասին օրենքին չհետևելը կարող է ենթադրել քրեական պատասխանատվություն:

Խորհրդարաններին՝ իրենց գործառնյթներն իրականացնելու համար տրվող քաղաքական խթանները և հնարավորությունները տարբերվում են տարբեր երկրներում: Առաջին նշանակալի տարբերությունը խորհրդարանի կողմից ձեռք բերվող տեղեկատվության որակը և ամբողջականությունն է: Երկրորդ տարբերությունը վերաբերում է խորհրդարանի՝ բյուջեի մեջ փոփոխություններ կատարելու լիազորությանը:

Բյուջեի նախագիծը կարող է պարունակել մի քանի էջից բաղկացած փաստաթուղթ, որը բովանդակում է ընդհանուր տեղեկություններ տարբեր գերատեսչություններին հատկացվող ընդհանուր դրամական միջոցների վերաբերյալ, սակայն այն կարող է նաև ներառել հարյուրավոր էջերից բաղկացած բարդ և մանրամասն տեղեկատվություն: Այսպիսի երկրներում, ինչպիսիք են Չեխիայի Հանրապետությունը, Հունգարիան, Ճապոնիան, Նոր Չելանդիան և Պորտուգալիան բյուջեի փաստաթուղթը պարունակում է հատկացումների մասին 500-ից 1000 ծախսային հոդվածներ, Ավստրիայում, Դանիայում, Իտալիայում, Նորվեգիայում, Շվեյցարիայում և ԱՄՆ-ում՝ մինչև 2000 ծախսային հոդվածներ և ավելի քան 2000-ը ծախսային հոդվածներ՝ Գերմանիայում, Իսպանիայում և Թուրքիայում :

Երկրորդ՝ բյուջետավորման գործընթացում խորհրդարանի ունեցած ազդեցության կարևոր ցուցիչ է լրացումներ կատարելու գործընթացի միջոցով բյուջեի բովանդակության մեջ փոփոխությունների ծավալը: Ընդհանուր առմամբ, գոյություն ունեն բյուջեի հաստատման փուլում խորհրդարանի լիազորությունները նկարագրող երեք մոդելներ՝ բյուջեի նախագծում փոփոխություն կատարելու անսահմանափակ լիազորություն, բյուջեի նախագծում փոփոխություն կատարելու սահմանափակ լիազորություն, բյուջեի նախագծում փոփոխություններ կատարելու խիստ սահմանափակ (չնչին) լիազորություն:

Բյուջեում փոփոխություններ կատարելու *անսահմանափակ լիազորություններ* ունեցող խորհրդարանն իրավասու է բյուջեի նախագծում փոփոխություններ մտցնել և առաջարկել նոր ծախսեր: Տեսականորեն այսպիսի լիազորությունները հնարավորություն են ընձեռում խորհրդարանին ամբողջությամբ փոխել կառավարության առաջարկած բյուջեի բովանդակությունը: ԱՄՆ Կոնգրեսն ընդհանուր առմամբ նշվում է, որպես ամենահզոր խորհրդարանը պաշտպանական բյուջեի մշակման հարցում, քանի որ նախագահի կողմից մշակված՝ գործադիր մարմնի նախագիծն իրականում ընդունվում է որպես առաջարկությունների նախագիծ, որը Կոնգրեսի կողմից վերլուծվում և փոփոխությունների է ենթարկվում: Գերմանիայի Բունդեսթագը, Նիդերլանդների և Դանիայի

Defence Budgeting) հետևյալ էլ. հասցեում՝ www.dcaf.ch/_docs/bg_defence_budgeting.pdf).

15 Տե՛ս ՏՀԶԿ, «Բյուջետային գործընթացների և ընթացակարգերի վերաբերյալ հետազոտություն», Մաս III, Բյուջեի ընդունումը (2007թ.) (OECD, *Budget Practices and Procedures Survey, Part III-Passing the Budget*) հետևյալ էլ. հասցեում՝ <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>.

խորհրդարանները նույնպես բյուջեի նախագծում կատարում են տարեկան հարյուրավոր փոփոխություններ: Ավստրիայի, Բելգիայի, Ֆինլանդիայի, Իտալիայի, Նորվեգիայի և Պորտուգալիայի խորհրդարանները ևս ունեն բյուջեում փոփոխություններ կատարելու անսահմանափակ լիազորություններ:

Սահմանափակ լիազորություններ ունեցող խորհրդարանները կարող են կատարել այնքան փոփոխություն, որքան ցանկանում են, եթե դրանով չի փոփոխվում գործադիր իշխանության կողմից առաջարկված ընդհանուր դեֆիցիտը (պակասուրդ) կամ հավելուրդը: Փոփոխություններ կատարելու լիազորությունը խորհրդարանին թույլ է տալիս փոխել կառավարության գերակայությունները և դրամական միջոցների վերաբաշխմամբ՝ որոշել բյուջետային վերջնական առաջնահերթությունները: Ընդհանուր դեֆիցիտն անփոփոխ պահելու արգելքը հիմնավորվում է հարկաբյուջետային կարգապահությունն ապահովելու և մակրոտնտեսական ցուցիչները պահպանելու անհրաժեշտությամբ: Հետևաբար, խորհրդարանը բյուջեն ավելացնելու ցանկության դեպքում պետք է նշի պետական միջոցների աղբյուրները՝ համապատասխանաբար նվազեցնելով բյուջեի այլ ծախսային հոդվածները, կամ դրանց ֆինանսավորման համար նոր աղբյուրներ գտնելով: Հակառակ դեպքում ավելի շատ գումարներ ծախսելու և ավելի քիչ հարկ վճարելու ընտրական ճնշումը կառաջացնի խրոնիկական դեֆիցիտ: Այս մոդելին են հետևում Չեխիայի Հանրապետության, Ֆրանսիայի, Մեքսիկայի, Լեհաստանի, Իսպանիայի և Ռումինիայի խորհրդարանները:

Բյուջեի մեջ փոփոխություններ մտցնելու *խիստ սահմանափակ լիազորությունները* բնորոշ են շատ քիչ թվով ժողովրդավարական երկրների խորհրդարաններին: Այս խորհրդարանները կարող են միայն նվազեցնել բյուջեում նշված ծախսերը (առանց դրամական միջոցների հատկացումը այլ առաջնահերթությունների համար վերաբաշխելու) կամ ընդհանրապես իրավունք չունեն փոփոխություն կատարել բյուջեում բացառությամբ այն ամբողջությամբ հաստատելու կամ մերժելու: Այս տեսակին են պատկանում Վեսթմինսթերյան մոդելի խորհրդարանները: Որոշ երկրներում (օրինակ՝ Կանադա, Միացյալ Թագավորություն, Ավստրալիա, Հնդկաստան, Նոր Չեյանդիա, Հարավային Աֆրիկա և Չամբիա) բյուջեում հաջողությամբ կատարված փոփոխությունները համարվում են գործադիր իշխանության դեմ ներկայացրած անվստահության քվեին համարժեք, ինչը կարող է կառավարությանը ստիպել պաշտոնաթող լինել: Բյուջեի նախագիծը հաստատելու համար օրենքով սահմանված լիազորությունների բացակայությունը կարող է փոխհատուցվել բյուջետային գործընթացի այլ փուլերում խորհրդարանի աջալուրջ ներգրավմամբ:

Ներդիր 4. Բյուջեն և խորհրդարանը. լավ փորձի օրինակներ

- Օրենսդիր մարմինների ակտիվությունը ֆինանսական հեռատեսության հետ համաձայնեցնելու նպատակով այնպիսի երկրներում, ինչպիսիք են Կանադան, Չեխիայի Հանրապետությունը, Ֆրանսիան, Իտալիան, Նորվեգիան, Լեհաստանը, Իսպանիան, Շվեդիան կամ Միացյալ Նահանգները, ծախսերը պահվում են հսկողության ներքո՝ նախքան առանձին ոլորտային բաշխումների և հատուկ հատկացումների դիտարկումը՝ օրենսդիր կողմից ընդհանուր ծախսերի ծավալների վերաբերյալ քվեարկության շնորհիվ¹⁶:
- Առդիտ իրականացնող ազգային գրասենյակը՝ ի դեմս Համայնքների պալատի, հաշվեքննություն է իրականացնում Միացյալ Թագավորության կառավարության բոլոր գերատեսչությունների նկատմամբ, և բացի այդ՝ իրավունք ունի նաև ստուգել, թե արդյոք այս գերատեսչությունները տնտեսող և արդյունավետ կերպով են օգտագործել իրենց հատկացված ռեսուրսները: Վերջինիս կողմից գերատեսչական ծախսերի մանրամասն ուսումնասիրության արդյունքում խորհրդարանի համար տարեկան կազմվում է մոտ 50 գեկոյց: Խոշոր նախագծերի վերաբերյալ տարեկան գեկոյցում (Major Projects Report), մանրամասն ներկայացված են պաշտպանության նախարարության պաշտպանական գնումների ոլորտում խոշորագույն քսանհինգ նախագծերը¹⁷: Պաշտպանության նախարարությունը նաև խորհրդարանին է ներկայացնում պաշտպանության ոլորտում 20 լավագույն նոր ծրագրերի վերաբերյալ տարեկան հայտարարությունը:

*Չորքերի տեղակայումը արտերկրում*¹⁶

Խաղաղապահ առաքելություններին մասնակցությունը (սովորաբար՝ ՄԱԿ-ի նման միջազգային կազմակերպության մանդատի ներքո) «պատերազմ կամ խաղաղություն» հայտնի իրադրության ժամանակակից տարբերակն է ներկայացնում: Հետևաբար, այս հարցի առնչությամբ օրենսդիր իրավասությունը շատ կարևոր է անվտանգության ոլորտի նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողության համար:

Այս գործում խորհրդարանի կարևորության հիմնական ցուցիչը խորհրդարանի՝ խաղաղապահ առաքելություններում զինված ուժերի մասնակցությունը հաստատելու լիազորությամբ *օժտված լինելը* կամ *չլինելն է՝ նախքան* զորքերի տեղակայումը: Խորհրդարանին նման լիազորություն վերապահելու հիմնական դրդապատճառն անկհայտ է՝ հաշվի առնելով նման որոշման կարևոր հետևանքներն ինչպես պետության զինծառայողների և ոստիկանության ուժերի կյանքի, այնպես էլ՝ այլ երկրների հետ հարաբերությունների համար: Խորհրդարանում «պատերազմի և խաղաղության» իրադրության մասին երկարաձիգ քննարկումները նվազեցնում են ազգային զորքերի՝ խոցելի և ռիսկային իրավիճակներում հայտնվելու հնարավորությունը:

Չորքերը արտերկրում տեղակայելուց հետո խորհրդարանի համար դժվար է չեղյալ հայտարարել կառավարության որոշումը. զորքերի հետևանքը կարող է վտանգել ընթացիկ առաքելությունը և վնաս պատճառել երկրի միջազգային հեղինակությանն ու վստահելիությանը: Անվտանգության չնախատեսված իրավիճակներին արագ արձագանքելու անհրաժեշտությունը հաճախ այն հիմնավորումն է, որն օգտագործվում է գործադիր իշխանության կողմից՝ առանց խորհրդարանի հետ խորհրդակցելու ուժային գործողություններ ձեռնարկելու համար¹⁷:

¹⁶ Ավելի մանրամասն տեղեկատվության համար տե՛ս «Չորքերի տեղակայումը արտերկրում» DCAF-ի Տեղեկագիրը (DCAF Backgrounder on *Sending Troops Abroad*) հետևյալ էլ. հասցեում՝ www.dcaf.ch/_docs/bg_troops_abroad.pdf.

¹⁷ Կորեայի, Վիետնամի Ֆոլկլենդյան, Կոսովոյի և Իրաքի պատերազմները համարվում են *դե ֆակտո*,

Ներդիր 5. Խորհրդարանական վերահսկողությունն արտերկրում ռազմական առաքելությունների նկատմամբ. լավ փորձի օրինակներ

- Գերմանիայի օրենքը (2004թ.) նախատեսում է, որ զինված ուժերի տեղակայման համար անհրաժեշտ է նախապես ստանալ խորհրդարանի հաստատումը, սակայն խորհրդարանի իրավասությանն է թողնում որոշելու՝ արդյոք տվյալ առաքելությունը նշանակություն ու կարևորություն ունի դրանում ներգրավվելու համար: Ցածր ինտենսիվության և նշանակության առաքելությունների դեպքում կառավարության դիմումը ներկայացվում և շրջանառվում է խորհրդարանի անդամների մոտ և համարվում է ընդունված, եթե 7 օրվա ընթացքում խմբակցություններից մեկը կամ խորհրդարանականների առնվազն 5%-ը չի պահանջում պաշտոնական ընթացակարգ: Ավելին՝ զորքերի տեղակայման վերաբերյալ խորհրդարանական քվեները այսպես կոչված «ազատ քվեներ» են, ինչը նշանակում է, որ խորհրդարանի քաղաքական կուսակցությունները ձեռնպահ են մնում խորհրդարանի անդամներին կուսակցության պաշտոնական դիրքորոշման համաձայն քվեարկում պարտադրելուց:
- Ռումինիայի օրենքը (2004թ.) նախատեսում է, որ խաղաղապահ և կոալիցիոն առաքելությունների համար, որոնք չեն կարող ուղարկվել Ռումինիայի խորհրդարանի կողմից վավերացված պայմանագրերի հիման վրա, անհրաժեշտ է նախապես ստանալ խորհրդարանի հավանությունը: Հավաքական պաշտպանության, մարդասիրական աջակցության տրամադրման կամ պայմանագրի հիման վրա տեղակայված ուժերի գործողությունների դեպքում առաքելություն ուղարկելու մասին որոշումը կայացնում է նախագահը՝ 5 օրվա ընթացքում ծանուցելով խորհրդարանին: Այսպիսով՝ ռազմական տեղակայումների համար կայացվում են արագ, որոնք ենթադրաբար արդեն իսկ ստացել են խորհրդարանի քաղաքական աջակցությունը վերջինիս կայացրած նախորդ որոշումներով:
- Երբեմն «քսակի» (բյուջեի) նկատմամբ ունեցած լիազորությունը կարող է կուսակցներին նախորդող թույլտվություն տալու սահմանադրական լիազորության բացակայությունը: Խորհրդարանները կարող են կիրառել այս լիազորությունը պաշտպանության տարեկան բյուջեն հաստատելիս, որը ֆինանսավորում է նախատեսում ընթացիկ խաղաղապահ առաքելությունների համար, կամ երբ նոր տեղակայումների համար լրացուցիչ բյուջետային ֆինանսավորման հայտ են ստանում: Օրինակ՝ ԱՄՆ Կոնգրեսը հակազդել է գործադիր իշխանության քաղաքականությանը, երբ կասեցրել է Հարավային Վիետնամին ռազմական օգնության տրամադրումը նախագահ Գերալդ Ֆորդի օրոք և երբ դադարեցրել է Սոմալիում ՄԱԿ-ի խաղաղապահ առաքելության կազմում ընդգրկված ԱՄՆ զորքերի ֆինանսավորումը 1993թ. առաջին կորուստները հետո:
- Շատ խորհրդարաններ ակտիվորեն օգտվում խաղաղապահ առաքելությունների վերաբերյալ տեղեկատվություն ստանալու իրենց լիազորությունից՝ առաքելության կազմում տեղակայված զորքեր այցելությունների, հարցաքննումների և պատասխանատու նախարարին հարցեր ուղղելու միջոցով:

այլ ոչ թե *դե յուրո* պատերազմներ: Օրինակ՝ ԱՄՆ-ը և Միացյալ Թագավորությունը պատերազմի մասին պաշտոնական հայտարարություն չեն հրապարակել սկսած Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից:

Խորհրդարանական առաջարկներ

Վստահություն հայտնելու առաջարկները և քվեները խորհրդարանական վերահսկողության գործիքներ են, որոնք սահմանված են խորհրդարանական ժողովրդավարությունն ունեցող երկրների մեծամասնության սահմանադրություններում: Խորհրդարանը կարող է քվեարկելով իր վստահությունը հայտնել գործադիր իշխանությանը՝ որևէ կոնկրետ օրենքի, քաղաքականության առաջարկության կամ կառավարության ընդհանուր քաղաքական ծրագրի համար: Ընդդիմությունը ևս կարող է լիազումար նիստի քվեարկությանը դնել անվստահություն հայտնելու առաջարկ (կամ պարսավանք հայտնելու առաջարկ): Ընդունվելու դեպքում սովորական առաջարկը չի առաջացնում իրավական ազդեցություն և հանդիսանում է միայն քաղաքական պատժամիջոց, որը կարող է ազդեցություն ունենալ կամ չունենալ տվյալ հարցի ուղղությամբ կառավարության դիրքորոշման վրա: Սակայն, եթե վստահության քվեն մերժվում է կամ ընդունվում է անվստահության (պարսավանքի) քվե, կառավարությունը ստիպված է հրաժարական տալ: Անվստահության ստացած կառավարությունների ցանկը երկար է՝ Փոլ Մարտինը՝ 2005թ. Կանադայում, Ռոմանո Պրոդին՝ Իտալիայում 1998թ., Գերհարդ Շրյոդերը՝ 2005թ. և Յելմուտ Շմիդտը՝ 1982թ. Գերմանիայում միայն մի քանի օրինակներ են:

Խորհրդարանի համաձայնությունը բարձրագույն պաշտոնների նշանակման հարցում

Գործադիր իշխանությանը հաշվետու պահելու մեկ այլ եղանակ է կարևոր պաշտոնների, օրինակ՝ պաշտպանության, ներքին գործերի և արդարադատության նախարարների, հետախուզության ծառայությունների և հաշվեքննության (աուդիտի) ազգային կառույցի տնօրենների, պետության գլխավոր դատախազի, օմբուդսմանի և բարձրաստիճան գինվորական հրամանատարների նշանակումների հարցում խորհրդարանին համաձայնություն տալու իրավական կամ սահմանադրական պարտավորություն վերապահելը: Այս պաշտոնների համար ներկայացված թեկնածուները հարցաքննվում և զննահատվում են մշտական հանձնաժողովի նիստերի կամ անմիջականորեն լիազումար նիստի ժամանակ, և պաշտոնին նշանակվելու համար պետք է ստանան ձայների մեծամասնությունը:

Խորհրդարանի կարողություններ. հանձնաժողովներ

Խորհրդարանի վերահսկողության գործառնությունն ավելի տեսանելի և արդյունավետ կերպով դրսևորվում է հանձնաժողովներում: Խորհրդարանի արդյունավետության համար շատ կարևոր է, որ խորհրդարանն ունենա կառավարության կառուցվածքին համապատասխան մշտական հանձնաժողովներով՝ ինստիտուցիոնալ կառուցված, քանի որ ուժեղ հանձնաժողովները խորհրդարանի հիմնական գործիքն են քաղաքականության մշակման գործընթացում ազդեցություն ունենալու համար:

Մասնագիտական փորձագիտությունը համակենտրոնացնելու հնարավորությունից բացի՝ հանձնաժողովում աշխատելու առավելությունն է հրապարակայնության և լրատվամիջոցների կողմից լուսաբանման բացակայությունը, ինչը նպաստում է ազատ երկխոսության կայացմանը, հեշտացնում է բանակցությունների գործընթացը և միասնական կարծիքի ձևավորումը: Լիազումար նիստերի ընթացքում լայն քննադատության ձևաչափը սովորաբար իշխող և ընդդիմադիր կուսակցություններին միմյանց դեմ

18 Գոյություն ունեն նաև *ad hoc* հանձնաժողովներ՝ կոնկրետ և նեղ լիազորություններով, օրինակ՝ կոնկրետ օրինագծի կամ հետաքննվող հարցի ուսումնասիրության համար, որոնք կազմալուծվում են իրենց լիազորությունները իրականացնելուց հետո:

Ե հրահիրում, որն առանձնապես չի նպաստում վերահսկողության ապահովման գործընթացում խորհրդարանական բազմակողմ և համընդգրկուն ներգրավվածությանը, մինչդեռ հանձնաժողովներում ծավալվող աշխատանքները պայմաններ են ստեղծում ավելի մանրակրկիտ և տեխնիկական միջկուսակցական ուսումնասիրության համար:

Ներդիր 6. Գործադիր իշխանության հաշվետվողականությունը

- Սահմանափակ տևողության օրենսդրությունը («մայրամուտի» օրենսդրություն - sunset legislation)⁴ գործադիր մարմինների համար սահմանում է որոշակի ժամկետներ: Ժամկետի ավարտի գործընթացի համաձայն՝ պետական մարմինը լուծարվում է, եթե մինչև սահմանված ժամկետն օրենք չի ընդունվում դրա գործունեությունը շարունակելու մասին: Այս գործընթացը օրենսդիր իշխանությանն ընձեռում է պետական մարմինների գործունեությունը ավելի մանրակրկիտ ուսումնասիրելու և անհրաժեշտության դեպքում դրանց առաջադրանքների կամ գործողությունների մեջ կարևոր փոփոխություններ անելու եզակի հնարավորություն: Կոլորադոն ԱՄՆ-ի առաջին նահանգն էր, որը փորձեց կիրառել այս օրենսդրությունը՝ պետական մարմինների նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար: 1976թ. Կոլորադոյի ակտը նախատեսում էր թվով տասներեք կարգավորող և լիցենզավորող կառույցների ավտոմատ լուծարում 1977թ., եթե դրանց շարունակական առկայության համար հիմնավոր պատճառներ չներկայացնեն: Այս ակտի արդյունքում փակվեց երկու կառույց, որոնց գործառույթները փոխանցվեցին դրանց հովանավոր գերատեսչություններին, երկուսը միաձուլվեցին, մեկը լուծարվեց, մեկ կազմակերպություն ընդլայնեց իր գործառույթները, մեկն էլ ավելացրեց իր աշխատակիցների քանակը: Նման համեստ սկիզբ ունենալով՝ սահմանափակ տևողության օրենսդրությունը շուտով տարածվեց ողջ ԱՄՆ-ում, իոկ երկու տարվա ընթացքում ամենաքիչը 26 նահանգներում հարյուրավոր գործակալությունների նկատմամբ կիրառվեցին սահմանափակ տևողության օրենսդրության դրույթներ: Վերջին տարիների ընթացքում սահմանափակ տևողության օրենսդրության դրույթները ներմուծվել են ԱՄՆ-ի, Միացյալ Թագավորության և Ավստրալիայի հակահարձակության օրենսդրություններ:
- 1949թ. Գերմանիայի հիմնական օրենքը նախատեսում է *Անվտանգության կառուցողական քվե*: Սա նշանակում է, որ խորհրդարանի ներկայացրած անվտանգության քվեն ինքնաբերաբար չի հանգեցնում կառավարության հրաժարականին, եթե ընդդիմությունը համաձայնություն չի տալիս նրա իրավահաջորդի նշանակմանը: Դաշնային կանցլերը կարող է պաշտոնից հեռացվել միայն այն դեպքում, երբ նրա իրավահաջորդը խորհրդարանի կողմից ստանցում է բավարար աջակցություն: Այս մեխանիզմը ստեղծում է քաղաքական կայունություն, հզորացնում ընդդիմությանը և խթանում քաղաքական կուսակցություններին՝ գտնելու փոխշահավետ լուծումներ:

Ուժեղ հանձնաժողովները հանդես են բերում անկախ բարոյական ոգի և անկողմնակալ կերպով մտածելու ու գործելու կարողություն: Պատշաճ լիազորությունների, ռեսուրսների և դիրքորոշման դեպքում հանձնաժողովները կարող են ծառայել որպես արդյունավետ միջոց՝ ամրապնդելու կառավարության բարեփոխումները, թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը և նպաստելու պետության կառավարման վերաբերյալ հանրության բանիմաց իրազեկության բարձրացմանը:

Հանձնաժողովների վերահսկողության մանդատ

Խորհրդարանական հանձնաժողովների *մանդատը* սահմանված է օրենսդրության, խորհրդարանի կանոնակարգի և երբեմն նույնիսկ սահմանադրության մեջ: Սովորաբար այս մանդատը երկակի գործառույթ է նախատեսում: Նախ՝ նրանք խորհրդարանի լիակազմ ժողովին (պլենումին) խորհուրդներ են ներկայացնում իրենց գործունեության ոլորտին վերաբերող բոլոր օրենքների և խորհրդարանական որոշումների վերաբերյալ: Լիազումար նիստի՝ օրենսդրությանը վերաբերող բոլոր քննարկումները մեկնարկում են հանձնաժողովների զեկույցների հիման վրա: Դրանք կառավարությանն ուղղված առաջարկությունների ձևակերպման հիմնական միջոցն են:

Երկրորդ՝ հանձնաժողովները լիազորված են մշտադիտարկելու գործադիր մարմինների գործունեությունը՝ հետամուտ լինելով վերջիններիս հաշվետվողականությանը երկու հիմնական տեսակետից.

- Վարչական – փորձելով սահմանել կոնկրետ իրավիճակները կարգավորող փաստերը և օրենքները՝ հավաստիանալու, որ գործադիր մարմինները պահպանում են օրենքի գերակայության և բնակչության իրավունքների նկատմամբ հարգանքը, ինչպես նաև խուսափելու թերի վարչարարությունից, կառավարման գործողություններ կատարելիս պետական ռեսուրսների վատնումներից և կառուցչին դրսևորումներից:
- Զաղաքական – փորձելով գնահատել գործադիր մարմնի քաղաքական դիրքորոշումները, նրանց համապատասխանությունը ազգային շահերին և կառավարության ծրագրին, դրանց իրականացումն ու արդյունքները:

Հանձնաժողովն իրականացնում է տարբեր տեսակի վերահսկիչ գործառույթներ, սակայն դրանց բոլորի հիմքում ընկած է խորհրդարանի՝ *գործադիր իշխանությունից տեղեկատվություն ստանալու* և, հետևաբար, փաստաթղթեր ու զեկույցներ պահանջելու կամ գործադիր կառույցների պաշտոնյաներին իրենց գործողությունները մեկնաբանելու և հիմնավորելու համար հանձնաժողովի հանդիպումներին կանչելու լիազորությունը: Վերոհիշյալ գործողությունները կարելի է հասկանալ երկու առանձին, սակայն միմյանց փոխլրացնող, վերահսկողության ռազմավարությունների լույսի ներքո.

- *Պրոակտիվ* (նախաձեռնող) – երբ հանձնաժողովները ներգրավվում են կանոնավոր և նախօրոք պլանավորված (վերահսկվող մարմնի հետ համատեղ) «*պարեկային ոստիկանական գործողություններում*»՝ օրենսդրության կամ քաղաքականության վերջին զարգացումների քննարկման նպատակով կազմակերպվող կանոնավոր նիստեր, գործադիր մարմինների գործունեության վերաբերյալ հանձնաժողովին ներկայացվող պարբերական զեկույցներ, հանձնաժողովի ստուգայցեր զորքեր, ռազմական և քաղաքացիական նշանակության վայրեր ու հաստատություններ և այլն: Վերահսկողության այս տեսակը հիմնվում է կանխարգելիչ մոտեցման վրա, որի դեպքում հանձնաժողովը երբեմն կիսում է իր կողմից վերանայվող զարգացումների համար պատասխանատվությունը:
- *Ռեակտիվ* (արձագանքող) – երբ հանձնաժողովները սկսում են գործել միայն «*հրդեհի ահազանգ*» ստանալուց հետո՝ կազմակերպելով լուումներ կամ հարցաքննումներ՝ խորհրդարանական բանավեճերի ժամանակ, լրատվամիջոցների կողմից վեր հանված կամ ստացված բողոքներում ներկայացված արարքները հետաքննելու նպատակով: Հանձնաժողովներն իրավասու են նախարարներին, զինվորական կամ քաղաքացիական ծառայողներին, գերատեսչությունների ղեկավարներին կամ անկախ փորձագետներին հրավիրել ներկայանալու հանձնաժողովի նիստերին՝ հարցերին պատասխանելու և նույնիսկ նրանցից երդման ներքո վկայություններ ստանալու համար, ինչպես դա արվում է դատարանում:

Հանձնաժողովները կարող են նաև պատասխանատու մարմիններին (օրինակ՝ աուդիտ իրականացնող ազգային գրասենյակին) կարգադրել ֆինանսական աուդիտ իրականացնելու բյուջեի կատարման վերաբերյալ:

Հանձնաժողովի վերահսկիչ գործողությունները կախված չեն խորհրդարանի լիազուգումար կամ օրենսդիր ժամանակացույցերից: Հանձնաժողովները սահմանում են ծրագրերի և վերահսկողության իրականացման իրենց սեփական օրակարգը, որոշում են ում հրավիրել լսումներին կամ հանձնաժողովի նիստերին, որոնք կարող են լինել հրապարակային կամ փակ՝ կախված հանձնաժողովի անդամների որոշումից:

Անկախ նրանից, թե որքան մեծ է իրենց լիազորությունների շրջանակը, հանձնաժողովները չունեն *իրավակիրառ լիազորություն*: Ներկայացված առաջարկությունները պարտադիր իրավաբանական ուժ չունեն գործադիր իշխանության համար: Հանձնաժողովները պետք է ապավինեն իրենց փաստարկների ուժին, հրապարակայնությանը և բազմակուսակցական աջակցությանը՝ համոզելու խորհրդարանի լիակազմ ժողովին հետևել իրենց առաջարկությունների իրականացմանը: Ազդեցիկ և հեղինակավոր հանձնաժողովի խոսքը սովորաբար ունի նշանակալի քաղաքական կարևորություն:

Հանձնաժողովների կազմ

Խորհրդարանական հանձնաժողովների կազմը, հատկապես հանձնաժողովի ձևաչափում ընդդիմադիր կուսակցությունների անդամների մասնակցությունը որոշումների կայացման օգակներին շատ կարևոր է վերահսկողության արդյունավետության համար: Հանձնաժողովի անդամները սովորաբար ընտրվում են խորհրդարանի կողմից լիազուգումար նիստի ընթացքում, իսկ թեկնածուներն առաջադրվում են խորհրդարանական խմբերի կողմից՝ ապահովելու բոլոր քաղաքական կուսակցությունների հավասարաչափ ներկայացվածությունը խորհրդարանում:

Այս կանոնից որոշ բացառություններ են հանդիպում հետախուզական գործունեության նկատմամբ վերահսկողության դեպքում, երբ մեծ է գաղտնիության պահպանման, պրոֆեսիոնալության ապահովման և հանձնաժողովի գործունեության չքաղաքականացման անհրաժեշտությունը: Օրինակ՝ Միացյալ Թագավորության Հետախուզության և անվտանգության հարցերի հանձնաժողովի կազմում ընդգրկված են նաև ընդդիմադիր կուսակցության ներկայացուցիչներ, որոնք նշանակվում են վարչապետի կողմից՝ ընդդիմության ղեկավարի հետ խորհրդակցելուց հետո: Հանձնաժողովը պատրավոր է վարչապետին զեկուցել իր աշխատանքների մասին, և միայն զեկուցում պարունակվող գաղտնի տեղեկատվությունը ջնջելուց հետո հանձնաժողովի զեկույցը ներկայացվում է խորհրդարանին:

Հանձնաժողովների մեծամասնությանը բնորոշ է կուսակցության քաղաքականության և փորձագիտության միջև հավասարակշռության պահպանումը, որին հնարավոր է հասնել մասնագիտական փորձ, գիտելիքներ և հանձնաժողովի գործունեության ոլորտում հետաքրքրություն ունեցող թեկնածուներ առաջադրելով: Մշտական հանձնաժողովների կազմը սովորաբար մտում է անփոփոխ ոչ միայն խորհրդարանական նստաշրջանի, այլև հաջորդ մի քանի տարիների նստաշրջանների ընթացքում: Հանձնաժողովի անդամները զարգացնում են գործադիր պաշտոնատար անձանց հետ բանակցություններ վարելու իրենց հմտությունները և պրոֆեսիոնալ ու բազմակողմանի կերպով նրանց հետ գործ ունենալու կարողությունը՝ կառավարման ոլորտում նրանց համար դառնալով լուրջ գործընկերներ և, ըստ այդմ, ազդեցություն ունենալով արդյունքների վրա:

Նոր ժողովրդավարական երկրներում ընտրությունները, որպես կանոն, փոխում են խորհրդարանի կազմի տոկոսային ավելի մեծ մասը, ինչը կայուն փորձի ձևավորումը

դարձնում է ավելի դժվար, սակայն, ոչ անհնարին խնդիր:

Հանձնաժողովների նախագահությունը սովորաբար որոշվում է խորհրդարանի խոշոր քաղաքական կուսակցությունների միջև բանակցությունների միջոցով: Քանի որ անվտանգության ոլորտի հարցերով զբաղվող հանձնաժողովներն իրականացնում են կարևոր վերահսկիչ գործառույթ, որոշ երկրներում դրանց նախագահությունը ռոտացիոն կարգով հանձնվում է ընդդիմադիր կուսակցությանը կամ էլ հաջորդաբար անցնում է ընդդիմադիր կուսակցությունից իշխող կուսակցությանը¹⁹:

Հանձնաժողովների գործունեության կազմակերպում և ռեսուրսներ

Հանձնաժողովի աշխատակազմը նախապատրաստում և կազմակերպում է հանձնաժողովի նիստերը, կապ է պահպանում կառավարության և պաշտոնյաների հետ, տեղեկատվություն է հավաքում և օգնում է մեկնաբանել կառավարության վերաբերյալ տեղեկատվությունը: Կախված խորհրդարանի վարչակազմի ներքին կառուցվածքից՝ հանձնաժողովի անձնակազմը կարող է զբաղվել տարատեսակ գործունեությամբ՝ գործավարությունից մինչև իրավաբանական խորհրդատվության տրամադրում, օրենքների նախագծերի կազմում, փաստաթղթերի կազմում, հետազոտությունների կամ ելույթի խոսքերի պատրաստում: Այս առումով հմուտ և մշտական աշխատակազմ ունենալը կարևոր է հանձնաժողովների պարտավորությունների արդյունավետ իրականացման համար: Նրանք ապահովում են հանձնաժողովի փորձագիտական գիտելիքների շարունակականությունը և փոխհատուցում են նոր անդամների փորձի պակասը դիմաց:

Անձնակազմի անբավարար թվաքանակը և թերի վերապատրաստումը կարող է մեծ խոչընդոտ հանդիսանալ խորհրդարանական վերահսկողության համար: Անձնակազմի պակասը կարող է սահմանափակել և հետաձգել հանձնաժողովի՝ ուսումնասիրություններ անցկացնելու և օրենսդրական առաջարկություններ մշակելու հնարավորությունները, ինչի պատճառով անդամները ստիպված են լինում ապավինել կառավարության և անվտանգության մարմինների կողմից տրամադրված տեղեկատվությանը, այսինքն՝ հենց այն մարմինների, որոնց նկատմամբ պարտավոր են իրականացնել վերահսկողություն:

Խորհրդարանական վերահսկողությանը նպաստող մեկ այլ կարևոր գործոն է հանձնաժողովի գործողությունների համար նախատեսված բյուջեն: Հանձնաժողովները կարող են ֆինանսական միջոցներ ձեռք բերել խորհրդարանական բյուրոկրատական ընթացակարգերի միջոցով՝ պահանջելով խորհրդարանի հավանությունը յուրաքանչյուր գործողության և կատարվող ծախսի համար, կամ պարզապես նրանց հատկացվում է տարեկան բյուջե՝ ինքնուրույն և ուղղակի տնօրինման նպատակով: Ինչքան ավելի շատ և հեշտ հասանելի լինեն դրամական միջոցները, այնքան ավելի մեծ կլինեն հնարավորություններն աշխատողներ վարձելու, միջազգային փորձագետներ ներգրավելու, անձնակազմի համար վերապատրաստման դասընթացներ կազմակերպելու, տարածքային շարժունակություն պահանջող վերահսկիչ գործունեությամբ զբաղվելու և այլ խորհրդարանների հետ համագործակցելու համար:

Հանձնաժողովի լուսմներ և հարցաքննումներ

Խորհրդարանի կողմից ճիշտ օգտագործվելու դեպքում լուսմները և հարցումները (հարցաքննումները) կարող են դառնալ վերահսկողության ամենաարդյունավետ

19 Բնորոշ է հիմնականում կառավարման խորհրդարանական ձևերին, որտեղ ընդդիմությունը լիազորված է վերահսկողություն իրականացնել կառավարության նկատմամբ: Նախագահական համակարգում օրենսդիրն ավելի աչալուրջ է գործադիրի նկատմամբ հսկողություն իրականացնելիս:

գործիքները: Գործադիր իշխանությունից տեղեկատվություն ստանալու սահմանադրական իրավունքի հիման վրա մշտական հանձնաժողովները կարող են գործադիր պաշտոնյաներից պահանջել ներկա գտնվել իրենց նիստերին՝ կառավարության պարբերական զեկույցի հետ կապված լրացուցիչ տեղեկատվություն տրամադրելու նպատակով:

Ներդիր 7. Հանձնաժողովի աշխատանքի կազմակերպումը լավ փորձի օրինակներ

Բազմաթիվ խորհրդարաններում *ենթահանձնաժողովները* ստեղծվում են լիազորությունների մեծ շրջանակ ունեցող հանձնաժողովների աշխատանքը բաժանելու համար: Հանձնաժողովի բաժանումը ենթահանձնաժողովների կատարվում է ըստ գործառնական մոտեցման (կոնկրետ օրինագծի, քննության կամ լսման համար) կամ ըստ ինստիտուցիանալ մոտեցման (հանձնաժողովի մանդատի ներքո գտնվող կոնկրետ կառույցը կամ մարմինը վերահսկելու համար): Ենթահանձնաժողովներ կարող են ձևավորվել նաև կոնկրետ խնդիրների շուրջ աշխատող մի քանի հիմնական հանձնաժողովների աշխատանքը համակարգելու համար:

Հանձնաժողովի վարքագծի կանոնները և գործունեության կարգը ընդունվում է հանձնաժողովի անդամների կողմից, հանձնաժողովի կողմից իր լիազորությունների ստանձնելու սկզբնական փուլում՝ հանձնաժողովի ներսում որոշումների կայացման գործընթացների անխափանդությունն ապահովելու համար: Այս փաստաթուղթը վերաբերում է հանձնաժողովի նախագահի, քարտուղարների, զեկուցողների և աշխատակազմի իրավասություններին, նիստերի կազմակերպանքը և անցկացմանը, նիստին ներկա գտնվելու անհնարինության դեպքում հանձնաժողովի անդամի՝ մեկ այլ անդամով փոխարինմանը և այլն:

Չեկուցողները (rapporteur) կարևոր դեր են խաղում շատ խորհրդարանական հանձնաժողովներում: Չեկուցողները նշանակվում են հանձնաժողովի անդամների միջից՝ օրենսդրական զեկույցում ներառվող հատուկ տեղեկատվությամբ, փաստաթղթերի մշակմամբ և ձևակերպմամբ զբաղվելու համար: Օրինակ՝ Գերմանիայի Բունդեստագի բյուջետային հարցերի հանձնաժողովի անդամները նշանակվում են զեկուցողի պաշտոնում որևէ կոնկրետ նախարարության բյուջեի առնչվող հարցերով: Տվյալ նախարարության բյուջետային հարցերով աշխատակիցները զեկուցողներին տեղեկություններ են տրամադրում բյուջետային գործընթացի բոլոր փուլերի մասին: Չեկուցողները կատարում են տեղում այցելություններ՝ գնահատելու որոշ ծախսերի անհրաժեշտությունը և վարչարարության չափանիշները ստուգելու: Նրանք կարող են նաև պահանջել լրացուցիչ տեղեկատվություն, պարզաբանումներ և վերջին ծախսերի վերաբերյալ տեղեկություններ: Զանի որ զեկուցողները, որպես կանոն, պաշտոնը զբաղեցնում են մի քանի տարի, նրանք այդ ժամանակահատվածում հասցնում են մեծ փորձ ձեռք բերել այս ոլորտում՝ դառնալով տեղեկատվության արժեքավոր աղբյուր ամբողջ հանձնաժողովի համար:

Հանձնաժողովի զեկույցներն ավելի մեծ արժեք են ստանում, երբ կանոնադրությամբ նախատեսվում է, որ օրենքի փոփոխության առաջարկը չի կարող քննարկվել լիազումար նիստի բանավեճի ժամանակ, եթե այն ներառված չէ մասնագիտացված հանձնաժողովի զեկույցի մեջ (անկախ նրանից՝ զեկույցն ընդունվում է, թե ոչ): Հետևաբար, խորհրդարանի այն անդամները, ովքեր հետաքրքրված են կոնկրետ օրենքի նախագծով, պետք է իրենց գրավոր փոփոխությունները ներկայացնեն կամ իրենք ներկայանան այն մշտական հանձնաժողովի նիստերին, որը լիակազմ ժողովին պետք է ներկայացնի տվյալ նախագիծը: Այս ընթացակարգը նպաստում է օրենդրական ներդաշնակության և կայունության ամրապնդմանը:

Լսում անցկացնելու մասին որոշումը սովորաբար ընդունվում է հանձնաժողովի անդամների ձայների պարզ մեծամասնությամբ՝ առանց խորհրդարանի լիակազմ ժողովից կամ վերջինիս կառավարման մարմիններից հավանություն ստանալու անհրաժեշտության: Ձայների մեծամասնությամբ է նաև որոշվում՝ արդյոք լսումը լինելու է հրապարակային, թե տեսագրվելու է:

Որոշ երկրներում խորհրդարանական հանձնաժողովներն իրավասու են լսումների կանչել միայն նախարարներին և պետական պաշտոնյաներին, իսկ այլ երկրներում հանձնաժողովները կարող են հրավիրել կառավարությունից դուրս այլ փորձագետների՝ քննարկվող հարցերի շուրջ այլ տեսակետներ ստանալու համար:

Լսումներն ունեն երկակի նպատակ.

- 1) Պետական պաշտոնյաների, անկախ փորձագետների և/կամ այլ շահագրգիռ կողմերի *իրազեկում, հորդոր և խորհրդատվություն*: Լսումների ժամանակ անմիջապես սկզբնաղբյուրից ստացած մանրամասն տեղեկատվությունը հանձնաժողովին կօգնի խնդրի վերաբերյալ ավելի բանիմաց վերլուծություն պատրաստել և որոշումներ կայացնել: Երբեմն իրազեկման և խորհրդատվության համար կազմակերպված լսումները ոչ պաշտոնական են լինում և չեն արձանագրվում:
- 2) Կոնկրետ խնդիրների վերաբերյալ *փաստերի (վկայությունների) ձեռքբերում*: Լսումների ժամանակ ներկայացված բանավոր և գրավոր փաստերը ներառվում են հանձնաժողովի արձանագրության մեջ: Մի շարք խորհրդարաններում հանձնաժողովը փաստեր կարող է ձեռք բերել միայն խորհրդարանի լիակազմ ժողովի որոշումը ստանալուց հետո, իսկ մյուսներում մշտական հանձնաժողովներն իրավասու են փաստեր ստանալ միայն խորհրդարանական հարցաքննման ժամանակ²⁰:

Որոշ խորհրդարաններում մշտական հանձնաժողովները լիազորված են սեփական նախաձեռնությամբ անցկացնել *հարցաքննումներ*՝ լիակազմ ժողովի հավանությամբ, սակայն ավելի հաճախ խորհրդարանները ստեղծում են տվյալ դեպքի համար (ad hoc) քննիչ հանձնաժողովներ, որոնք սովորաբար օժտված են լինում լիազորությունների նեղ և սահմանափակ շրջանակով: Լսումների և հարցաքննումների տարբերությունը կայանում է նրանում, որ առաջինի դեպքում խորհրդարանն ավելի շատ լիազորություններ ունի: Անկախ նրանից, թե հարցաքննումն իրականացնում է մշտական հանձնաժողովը, թե հատուկ քննիչ հանձնաժողովը, այն ենթադրում է քննչական մեծ լիազորություններ՝ կանչված պաշտոնատար անձանցից երդման ներքո փաստաթղթեր և տեղեկատվություն տրամադրելու պահանջի իրավունքով, ինչպես դատարանում ներկայացվող ցուցմունքների դեպքում, և կեղծ ցուցմունք տալու դեպքում՝ նույն իրավական հետևանքներով: Այս քննչական լիազորությունները կարող են կիրառվել միայն քննության անմիջական առարկայի նկատմամբ և հարցաքննության մանդատով սահմանափակ տևողությամբ:

Հարցաքննումների միջոցով հնարավոր է բացահայտել կառավարության կողմից քողարկված փաստեր, հետևաբար դրանք ծառայում են որպես վերահսկողության արդյունավետ միջոց: Խորհրդարանի գործողությունների կարգում (կանոնակարգ) պետք է հստակ սահմանված լինեն հարցաքննում անցկացնելու պայմանները՝ ապահովելով ընդդիմության ներկայացուցիչների և փոքրամասնությունների հավասարաչափ մաս-

20 Կամերունի, Կոտ դ'Իվուարի, Իսլանդիայի և Լատվիայի խորհրդարաններում մշտական հանձնաժողովները կարող են լսումներ իրականացնել կամ գործադիր մարմիններին այցելել միայն խորհրդարանական հարցաքննման գործընթացի շրջանակներում: Տե՛ս *Խորհրդարանական վերահսկողության գործիքներ* (Միջազգային խորհրդարանական միություն, 2008թ.), 31, (*Tools for Parliamentary Oversight* (International Parliamentary Union)) հետևյալ էլ.հասցեում՝ <www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>

նակցությունը հարցաքննման իրականացման համար տրվող լիազորությունների և դրա կազմակերպման մասին որոշման կայացմանը:

Հանձնաժողովներն ունեն լուսմների թեմաների որոշման և տեղեկատվություն ստանալու համար լուսմներին հրավիրվող պետական պաշտոնյաների ընտրության հետ կապված ընդլայնված լիազորություններ: Զանի որ պետական բյուջեի կատարումը կառավարության պրոֆեսիոնալիզմի և արդյունավետության ամենակարևոր ցուցիչներից մեկն է, այն շատ հաճախ է քննարկվում խորհրդարանական լուսմների և հարցաքննումների ժամանակ: Բազմաթիվ խորհրդարաններում պաշտպանության հարցերի հանձնաժողովների լուսմների հիմնական թեման պաշտպանության ոլորտի գնումներն են, քանի որ մեծ տեղ են գրավում պաշտպանական ընդհանուր տարեկան բյուջեում²¹ և ամենախոցելի ոլորտներից են՝ կոռուպցիայի առումով²²:

21 Հավելյալ տեղեկատվության համար տե՛ս «խորհրդարանների դերը պաշտպանության ոլորտի գնումներում» DCAF Տեղեկագիրը (DCAF Backgrounder “Parliaments’ Role in Defence Procurement), հետևյալ էլ. հասցեում <www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=252_66&nav1=4>

22 Գնումները կարող են պաշտպանական ծախսերի մեծ մասը կազմել. 2003թ. ՆԱՏՕ-ի երկրները միջինը ՀՆԱ-ի 2% են հատկացրել պաշտպանության ոլորտին, որից 17% -ը հատկացվել է գնումներին:

Ներդիր 8. Հանձնաժողովի կողմից իրականացվող վերահսկողությունը՝ լավ փորձի օրինակներ

- Գերմանիայի Բունդեսթագի պաշտպանության հարցերի հանձնաժողովը մեծ դեր ունի, քանի որ նրա հիմնադրումը նախատեսված է սահմանադրությամբ, և այն միակ հանձնաժողովն է, որն կարող է իրեն հռչակել որպես քննիչ հանձնաժողով (Հիմնական օրենք, հոդված 45ա, կետ 2): Մյուս հանձնաժողովների դեպքում այս նպատակի համար որոշումը կայացնում է խորհրդարանը: Քննիչ հանձնաժողովը կառավարության վարքագիծն ուսումնասիրելու ամենաարդյունավետ գեներ, որն օժտված է դատախազության (պետական մեղադրանք ներկայացնող կառույց) նման իրավունքներով: Քրեական դատավարության կանոնները, համապատասխան փոփոխություններով, կիրառվում են փաստերի վերաբերյալ լուսմների ընթացքում: Նիստերը, որոնց ընթացքում ձեռք են բերվում փաստեր, հրապարակային են՝ բացառությամբ այն դեպքերի, երբ անհրաժեշտ է ապահովել ռազմական գաղտնիություն: Նիստերը, որոնց ընթացքում գնահատական է տրվում ձեռք բերված փաստերին, բաց չեն հանրության համար:
- ԱՄՆ Կոնգրեսի հանձնաժողովները ունեն ծանուցագիր ներկայացնելու (subpoena power) լիազորություններ, այսինքն՝ իրավասու են պատժի սպառնալիքի ներքո անձանց պարտադրել ներկայանալու Կոնգրեսի ժողովներին: Հանձնաժողովին ցուցմունք տալուց հրաժարվելը կամ անհրաժեշտ փաստաթղթերի տրամադրումը չախառնվելը համարվում է Կոնգրեսի նկատմամբ արհամարհանք, որի համար սահմանված պատիժը կազմում է մինչև մեկ տարի ազատազրկում և 1000 դոլար տուգանք:
- Ռումինիայի խորհրդարանի պաշտպանության հարցերի հանձնաժողովն ամեն ամիս նախապես ստանում է պաշտպանության նախարարության տարածաշրջանային և կենտրոնական ապարատի գործողությունների ծրագիրը: Հանձնաժողովի անդամները կարող են անհատապես կամ խմբով մասնակցել իրենց հետաքրքրող գործողություններին: Նրանք ժամանակին տեղեկացնում են պաշտպանության նախարարության կազմակերպիչներին, և անհրաժեշտության դեպքում պաշտպանության նախարարության աշխատակազմի անդամները նրանց տեղափոխում կամ ուղեկցում են այնտեղ, որտեղ իրականացվում են տվյալ գործողությունները
- Որոշ երկրներում գնումների մասին կարևոր պայմանագրերը պետք է ներկայացվեն պաշտպանության հարցերի հանձնաժողով՝ հավանություն ստանալու նպատակով: Այդպես է, օրինակ, Նիդերլանդներում՝ 2.5 միլիոն եվրոն գերազանցող պայմանագրերի համար, Գերմանիայում՝ 25 միլիոն եվրոն գերազանցող պայմանագրերի համար, Լեհաստանում՝ 28 միլիոն եվրոն, Նորվեգիայում՝ 300 միլիոն եվրոն Բուլղարիայում՝ 80 միլիոն եվրոն գերազանցող պայմանագրերի համար: Այլ խորհրդարաններում, եթե անգամ պաշտպանության հարցերի հանձնաժողովի հավանությունը պարտադիր չէ, կառավարությունը պարտավոր է հանձնաժողովին տեղեկացնել բոլոր այն պայմանագրերի մանրամասները, որոնց գինը գերազանցում է սահմանված գումարի չափը (Հունգարիա, Շվեյցարիա և Միացյալ Թագավորություն): Երբեմն խորհրդարանը կամ պաշտպանության հարցերի հանձնաժողովը կարող են ներգրավվել որևէ տեխնիկայի վերաբերյալ պահանջի հստակեցման գործընթացում՝ համեմատելով և ընտրելով մատակարարներին կամ արտադրանքը, ուսումնասիրելով օֆսեթային (հակադարձ) գործարքների առաջարկները (Չեխիայի Հանրապետություն, ԱՄՆ)⁵:

Խորհրդարանի դիրքորոշում. անդամներ

Ազգային խորհրդարանի ամենակարևոր գործառույթը քաղաքացիների ներկայացուցչությունն է: Խորհրդարանի անդամները (պատգամավորներ) հանդես են գալիս որպես կապող օղակ հասարակության և կառավարության միջև՝ ծառայելով հանրային կարծիքը և շահերն արտահայտելու պրակտիկ միջոց: Խորհրդարանները հանրության համար ամենահասանելի, ամենահրապարակային և ամենաթափանցիկ պետական կառավարման մարմիններն են: Այն, թե խորհրդարանի անդամներն ինչպես են իրականացնում քաղաքացիների շահերը ներկայացնելու իրենց պարտականությունները, կախված է մի շարք մշակութային, սահմանադրական և քաղաքական գործոններից:

Խորհրդարանի անդամների անհատական գործողություններ

Խորհրդարանի անդամներին տրված են մի շարք հնարավորություններ իրենց ընտրախափի շահերից բխող գործողություններ իրականացնելու համար: Նախ՝ նրանք ունեն *օրենսդրական նախաձեռնության և օրենքներում փոփոխություններ կատարելու* իրավունք: Ինչպես իրենց քաղաքական կուսակցության, այնպես էլ՝ ընտրագնացվածի առջև՝ խորհրդարանի բազմաթիվ անդամների համար գործունեության գնահատման շատ կարևոր չափանիշ է իրենց կողմից առաջարկված օրինագծերի և օրենքում կատարված փոփոխությունների թիվը:

Խորհրդարանի անդամներն ունեն գործադիր մամիններին *հարցեր և հարցապնդումներ* ուղղելու իրավունք, որոնց վերջիններս պարտավոր են պատասխանել: Խորհրդարանական այս ընթացակարգը հիմնված է խորհրդարանի անդամների՝ կառավարության գործողությունների, դրանց հիմնավորումների մասին տեղեկություն ստանալու և նրանց գործողությունների վերաբերյալ որոշումներ կայացնելու իրավունքի վրա: Հարցերը և հարցապնդումները ձևավորվում են խորհրդարանի լիազորմար շաբաթական նիստի ժամանակ, որի ընթացքում խոսքը տրվում է հարցապնդում ներկայացնող անդամին և կառավարության ներկայացուցչին, ով կարող է անմիջապես պատասխանել դրանց կամ խնդրել հետաձգելու մինչև հաջորդ նիստը՝ նվիրված հարցերի և հարցադրումների քննարկմանը: Կառավարությանը հարցեր ուղղելու համար հատկացված այս շաբաթական ժամանակահատվածի արդյունավետ օգտագործումն այն ամենադյուրին գործիքն է, որը խորհրդարանականները կարող են օգտագործել գործադիրին հաշվետու պահելու, ինչպես նաև խորհրդարանական վերահսկողությունը ժողովրդավարական ամենօրյա պրակտիկայի վերափոխելու նպատակով²³:

Խորհրդարանների շաբաթվա օրակարգում հատկացված է հատուկ ժամանակ *քաղաքական հայտարարություններ* անելու համար, ինչը խորհրդարանների անդամներին հնարավորություն է տալիս, որպես «հանրային շահի» պահապաններ, վեր հանել ժողովրդի առաջնային խնդիրները և կարիքները, և դրանք հասցեագրելու համար՝ կառավարությանը հրահրել սահմանել ռազմավարություններ, տրամադրելու լուծումներ և ռեսուրսներ:

23 Թույլ խորհրդարանները, որտեղ վերահսկողությունը արդյունավետ չէ, հարցերի և հարցապնդումների համար տրվող այս հատուկ ժամանակահատվածից հաճախ չեն օգտվում, նույնիսկ եթե այն նախատեսված է կանոնակարգով: Գործադիրին հարցի ուղղումը համարվում է բացառիկ իրադարձություն է, որը կառավարության կողմից ընդունվում է որպես կասկածանքով, և ոչ թե օրենսդիր և գործադիր իշխանության միջև «զսպումների և հակակշիռների» բնականոն դրսևորում:

Տեղեկատվություն ստանալու իրավունք

Խորհրդարանականների դիրքորոշումը և նրանց կատարողականը մեծապես կախված է խորհրդարանում իրենց գործունեության ոլորտի վերաբերյալ նրանց ունեցած տեղեկատվությունից: Գործադիր իշխանությունից տեղեկատվություն ստանալու իրավունքն օրինաստեղծ արդյունավետ գործունեության և վերահսկողության ամենաառաջին պայմանն է:

Պաշտպանության և անվտանգության ոլորտի խնդիրների վերաբերյալ տեղեկատվություն ստանալն ավելի դժվար է, քան մյուս ոլորտների դեպքում: Նախ՝ պաշտպանության ոլորտի հիմնահարցերի վերաբերյալ լավ տեղեկացված խորհրդարանականները համեմատաբար շատ ավելի քիչ են: Երկրորդ՝ կոնֆիդենցիալությունը (գաղտնիությունը) սահմանափակում է կարևոր տեղեկատվության հոսքը: Այդուհանդերձ, հարկ է տարանջատել գաղտնիության և հասարակական ուշադրության և վերահսկողության բացակայության միջև: Շատ երկրներ փորձել են լուծել այս հակասությունը՝ ընդունելով օրենքներ, որոնք հստակ սահմանում են մասնագիտացված հանձնաժողովներին գաղտնի տեղեկատվություն տրամադրելու ընթացակարգերը:

Խորհրդարանականներին գաղտնի տեղեկատվություն տրամադրելու երկու հիմնական եղանակ կա: Երկրների մեծամասնությունում (օրինակ՝ ԱՄՆ, Միացյալ Թագավորություն, Գերմանիա, Ֆրանսիա, Լեհաստան, Չեխիայի Հանրապետություն, Էստոնիա, Բուլղարիա, Ռումինիա, Ուկրաինա, Թուրքիա) համարվում է, որ խորհրդարանականներն իրենց խորհրդարանական մանդատի ընտրական բնույթի շնորհիվ օժտված են, առանց որևէ ստուգման, գաղտնի տեղեկատվության հետ առնչվելու լիազորությամբ: Երբեմն խորհրդարանականները պարտավոր են խորհրդարանական նստաշրջանի սկզբին կամ պաշտպանության, անվտանգության և հետախուզության հարցերի հանձնաժողովում ընտրվելուց հետո գաղտնիության պահպանման վերաբերյալ երդում տալ:

Այլ երկրների (Նորվեգիա, Սերբիա, Մակեդոնիա, Լատվիա) խորհրդարաններում հանձնաժողովի անդամները կարող են գաղտնի տեղեկատվության հետ առնչվել միայն համապատասխան թույլտվություն ստանալուց հետո: Գաղտնի տվյալներ ստանալու թույլտվությունը խորհրդարանի անդամներին տրվում է գործադիր գերատեսչության կողմից՝ մի քանի ընդհանուր ստուգումներ անցնելուց հետո: Խորհրդարանականներին ստուգելու (վեթինգի) հիմնական նպատակը խաղի կանոնները պարզաբանելն է, ինչը հատկապես կարևոր է երիտասարդ ժողովրդավարական երկրներում, որտեղ քաղաքական գործիչները չունեն գաղտնիության պահպանման հետ կապված մշակույթ, իսկ անվտանգության մարմինները դժկամությամբ են տեղեկատվություն տրամադրում: Ստուգման այս պաշտոնական ընթացակարգերի հաջող անցումը նպաստում է գործադիր և օրենսդիր մարմինների միջև վստահության ամրապնդմանը, խորհրդարանականների և գործադիր պաշտոնյաների միջև հաղորդակցության և երկխոսության բարելավմանը²⁴:

Գաղտնի տեղեկատվության ձեռքբերումը անվտանգության ոլորտի հիմնահարցերի միակ խնդրահարույց ասպեկտը չէ: Այս ոլորտի բարդ առանձնահատուկ բնույթը խորհրդարանի անդամների և աշխատակիցների համար ավելի է դժվարացնում գիտելիքների ձեռքբերումը և բակիմաց որոշումների կայացումը: Հետևաբար, անհրաժեշտ է օգտվել տեղեկատվության բազմաթիվ աղբյուրներից և անկախ փորձագիտությունից՝ փոխլրացնելու կառավարության կողմից ներկայացված նյութերը: Այս առումով տեղե-

²⁴ Այս մոդելի ընտրությունը կարող է ուղեկցվել որոշակի ռիսկերով՝ խորհրդարանականների երկու խմբերի (նրանք, ովքեր ունեն թույլտվություն և նրանք, ովքեր չունեն) ստեղծման հավանականություն, ինչը կարող է վտանգել հանձնաժողովի աշխատանքները և խորհրդարանի նկատմամբ վստահությունը:

կատվության կարևոր աղբյուրներ են ընտրախավը, հասարակական կազմակերպությունները, առևտրի իրականացնող ազգային գրասենյակի, օմբուդսմանի գրասենյակի զեկույցները, ինչպես նաև զանգվածային լրատվամիջոցները: Խորհրդարանականները պետք է ժողովրդավարական վերահսկողության գործընթացում ներգրավված այս կառույցների հետ ռազմավարական դաշինքներ ստեղծեն՝ գործադիր մարմիններին հաշվետու պահելու միմյանց ջանքերը ամրապնդելու նպատակով:

Քաղաքացիների շահերը ներկայացնելու պարտավորություն

Խորհրդարանի արդյունավետության համար ամենակարևոր պայմանը խորհրդարանի անդամների դիրքորոշումն է: Քաղաքական ամուր կամքի բացակայության դեպքում օրինաստեղծ և վերահսկիչ գործունեության համար խորհրդարանին տրված ռեսուրսները և պաշտոնական լիազորությունները կորցնում են իրենց նշանակությունը: Խորհրդարանի ինստիտուտի և անհատ անդամների նկատմամբ հասարակության վստահության նվազեցման հիմնական պատճառը միշտ եղել է թույլ դիրքորոշումը: Խորհրդարանականների դիրքորոշումն ու վարքագիծն են պատճառ հանդիսանում խորհրդարանների վերաբերյալ հասարակական այն կարծիքի տարածմանը, որ դրանք արձագանքող, վստահելի և պատասխանատու մարմիններ չեն:

Ընտրված պաշտոնյաների կաշառակերության և ոչ իրավաչափ վարքագծի մասին հանրության ահազանացող մտահոգությանն արձագանքելու նպատակով խորհրդարաններն օգտագործում են մի շարք իրավական գործիքներ՝ խորհրդարանի անդամների համար բարձր էթիկական չափանիշեր սահմանելու համար:

Վարքագծի կանոնները (կանոնագրքերը) վերաբերում են հաճախակի կրկնվող ոչ իրավաչափ վարքագծի դրսևորումներին՝ ինչպիսիք են, օրինակ, բացակայությունները, ուշացումները, ոչ պատշաճ լեզվի օգտագործումը, անհարգալից և ոչ կարգապահ կերպով նիստերին միջամտությունը, արտոնյալ տեղեկատվություն օգտագործումը, խորհրդարանական լրավճարների ոչ նպատակային օգտագործումը: Դրանք նաև ցուցումներ են տրամադրում խորհրդարանի անդամներին՝ վերջիններիս մասնավոր շահերն իրենց հասարակական պարտականությունների հետ համապատասխանեցնելու վերաբերյալ: Ոչ իրավաչափ վարքագծի համար կարող է սահմանվել պատասխանատվություն՝ տուգանքների, խորհրդարանական նիստերին մասնակցությունը կասեցնելու, լրավճարներից զրկելու, ինչպես նաև պաշտոնից ազատելու տեսքով:

Անհամատեղելիությունները սահմանված է սահմանադրությամբ, օրենքներով, ինչպես նաև վարքագծի կանոնագրքերով: Դրանք անդարդառնում են շահերի հնարավոր բախմանը, մասնավորապես՝ օրենսդրի կարգավիճակի օգտագործումն անձնական տնտեսական շահեր հետապնդելու և առավելություններ ձեռք բերելու նպատակով: Անհամատեղելիության հարցերը ծագում են միայն ընտրություններից հետո, երբ կարճ ժամանակահատվածում անհրաժեշտ է ընտրություն կատարել խորհրդարանի անդամի մանդատի և այն գործունեության միջև, որն անհամատեղելի է տվյալ մանդատի հետ՝ անձամբ խորհրդարանի անդամի կամ համապատասխան մարմնի՝ սովորաբար խորհրդարանական հանձնաժողովը կողմից: Շատ հաճախ պատգամավորի պարտականությունների կատարումը համարվում է անհամատեղելի խորհրդարանից դուրս ցանկացած այլ մարմնի հետ պայմանագրային սկզբունքներով իրականացվող վճարովի աշխատանքի հետ:

Ունեցվածքի և եկամուտների հայտարարագրերը շատ երկրներում բաց են (Չեխիայի Չանրապետություն, Ֆրանսիա, Գերմանիա, Իտալիա, Լեհաստան, Ռումինիա, Իսպանիա, Շվեյցարիա, Միացյալ Թագավորություն, Միացյալ Նահանգներ) և հաճախ հրապարակվում են խորհրդարանի էլեկտրոնային կայքէջում: Դրանք նշում են խորհր-

դարանի ներկայացուցիչներին և նրանց ընտանիքների անդամներին պատկանող բոլոր ակտիվները և պարտավորությունները, եկամուտները, այն բոլոր մասնավոր ընկերությունները, որտեղ խորհրդարանի ներկայացուցիչը կամ իր ընտանիքի անդամներից որևէ մեկը մասնաբաժին ունի, ինչպես նաև բոլոր այն ընկերությունների, ընկերակցությունների, միությունների ցանկը, որտեղ նրանցից որևէ մեկը պաշտոն է զբաղեցնում (այդ թվում՝ տնօրինությունում):

Խորհրդարանի անդամների վարքագիծը ձևավորվում է մի շարք գործոնների ազդեցությամբ՝ անձնական մոտիվացիա, քաղաքականության վրա ազդելու ցանկություն, քաղաքական կուսակցությունների նկատմամբ հավատարմություն, սեփական աշխատանքի կարևորության ընկալում և ընտրախափին արձագանքելու եղանակների ամբողջությունը: Այս գործոնները հանդիսանում են կառուցվածքային հատկանիշների հետևանք, ինչպիսին, օրինակ, ընտրական և քաղաքական համակարգերն են: Ինչպես ներկայացվեց ավելի վաղ, *քաղաքական համակարգն* է սահմանում օրենսդիր և գործադիր մարմինների միջև հարաբերությունները: Խորհրդարանական համակարգում կուսակցական կարգապահությունը (կուսակցականությունը) որպես կանոն բավականին ուժեղ է, և շատ հաճախ խորհրդարանը և կառավարությունը միասնական են հանդես գալիս, իսկ վերահսկողությունը լուրջ է ընդունվում բացառապես ընդդիմադիր կուսակցությունների կողմից: Խորհրդարանական մեծամասնության կուսակցության անդամները հաճախ ձգտում են միանալ կառավարությանը, և կարիերայի այս նպատակը թուլացնում է խորհրդարանական գործունեության շրջանակներում վերջիններիս քննադատական և աչալուրջ վերաբերմունքը: Նախագահական համակարգի դեպքում օրենսդիրն ավելի անկախ է գործադիր մարմնից և նույնիսկ դրսևորում է մրցակցություն: Վերահսկողության դերն ավելի արդյունավետ է իրականացվում ամբողջ խորհրդարանի կողմից և անդամների կողմից, երբ վերջիններս կառավարության կողմից իրականացվող գործունեության խնդիրների հայտնաբերման շնորհիվ ձեռք են բերում ազդեցություն և տեսանելիություն:

Երկրորդ՝ *ընտրական համակարգի* տեսակը շատ կարևոր է խորհրդարանականների դիրքորոշման վրա ունեցած ազդեցության առումով, քանի որ դա է որոշում՝ ինչպես են ընտրական ձայների բաշխվում խորհրդարանական տեղերի, ինչպես նաև լրջորեն ազդեցություն է թողնում կուսակցական կարգապահության վրա: Գոյություն ունի ընտրական համակարգերի երկու հիմնական տեսակ²⁵՝ տարբեր սկզբունքներով և նպատակներով: Մեծամասնական/պլուրալիստական ընտրակարգ ունեցող երկրներում (ԱՄՆ, Կանադա, Զենիա) բոլոր տեղերը, ձայների պարզ մեծամասնությամբ, անցնում են տվյալ ընտրատարածքի ամենաազդեցիկ կուսակցությանը: Զանի որ ընտրություններում հաղթում է միայն ամենաշատ ձայները հավաքած թեկնածուն, վերընտրությունը կախված է ընտրազանգվածին հաճոյանալու հանգամանքից: Խորհրդարանի անդամներն իրենց ընտրողների շահերը դարձնում են առաջնահերթ՝ ավելի բարձր դասելով կուսակցության շահերից: Համամասնական ընտրակարգերում (Եվրոպական երկրների մեծ մասում, Ներառյալ՝ Արևելյան Եվրոպայի նոր ժողովրդավարական երկրներում) տեղերի բաշխումը կատարվում է ըստ թեկնածուների՝ ձայներից ստացած տոկոսների՝ կուսակցությունների հավասար ներկայացուցչությունը ապահովելու նպատակով: Ընտրողները քվեարկում են ոչ թե անհատ թեկնածուների, այլ կուսակցությունների կողմից կազմված թեկնածուների ցանկի օգտին: Զանի որ կուսակցությունները տեղեր են ստանում ըստ իրենց ստացած ձայների տոկոսների, խորհրդարանականները վերընտրվելու համար ձգտում են պահպանել կամ բարելավել իրենց տեղը կուսակցության ցանկում: Սա է պատճառը, որ այս համակարգերում կուսակցական կարգապահությունը շատ ուժեղ է:

Լերդիր 9. Խորհրդարանի անդամներին ընտրողների շահերն ավելի լավ ներկայացնելու հնարավորության ընձեռում

- *Խորհրդարանական անձեռնմխելիությունը* նվազեցնում է հետապնդման սպառնալիքի ներքո քվեարկության ձայնը փոխելու նպատակով խորհրդարանի անդամի նկատմամբ ճնշում գործադրելու հավանականությունը: Նախքան հետապնդում սկսելը՝ հարկավոր է վերացնել անձեռնմխելիությունը, ինչը սովորաբար արվում է բարձրագույն դատական մարմնի կամ հենց խորհրդարանի կողմից: Օրինակ՝ Ֆրանսիայում անձեռնմխելիության շնորհիվ պատգամավորների չեն կարող հետախուզվել, հետապնդվել, դատվել կամ ազատագրվել իրենց խորհրդարանական պարտավորություններն իրականացնելու ընթացքում կատարած գործողությունների համար: Մասնավորապես՝ պատգամավորները նման գործողությունների համար զրպարտության հետապնդման անձեռնմխելիություն ունեն: Սա ներառում է վեհաժողովների հանրային նիստերի ընթացքում արված ելույթները և քվեարկությունները, օրենքի փոփոխության առաջարկները, զեկույցները և այլն: Խորհրդարանական նստաշրջանի ավարտը չի ենթադրում հետապնդում նախկին պատգամավորների դեմ՝ իրենց խորհրդարանական պարտավորությունների շրջանակում կատարած գործողությունների համար: Խորհրդարանի անդամները կարող են ձերբակալվել կամ որևէ այլ եղանակով զրկվել ազատությունից, կամ ենթարկվել սահմանափակումների միայն իրենց վեհաժողովի թույլտվությամբ: Այս թույլտվությունը հարկավոր չէ միայն *բացահայտ* ծանր հանցագործությունների կամ դատարանի կողմից վերջնական դատավճռի դեպքերում:
- «Տեղեկատվության ազատության մասին» օրենքը նախատեսում է պետական մարմինների կողմից տնօրինվող արձանագրված տեղեկատվություն ստանալու իրավունք ոչ միայն պատգամավորների, այլ նաև բոլոր հետաքրքրված անձանց համար՝ ամրապնդելով քաղաքացիական հասարակությանը գործադիր իշխանության հետ հարաբերություններում: Տեղեկատվության ազատության ընդհանուր սկզբունքից բացառություն է կազմում գաղտնի տեղեկատվության պաշտպանության մասին օրենսդրությունը: Այն պաշտոնապես սահմանում է, թե տեղեկատվության որ տեսակներն են համարվում «պետական գաղտնիք», սահմանում է տեղեկատվությանը գաղտնիության աստիճան տալու իրավասություն ունեցող մարմինները, դասակարգում է ստուգման ուղեցույցերը և գաղտնի տեղեկատվության՝ չարտոնված հրապարակման համար կիրառվող պատժամիջոցները: Վերը թվարկված բոլոր այս դրույթները կանխում են տեղեկատվության խիստ գաղտնիացումը և սահմանափակում գործադիր իշխանության՝ գաղտնիության հետ մանևրելու հնարավորությունը:

Քաղաքական կուսակցությունները, հանդիսանալով քաղաքական մրցակցության ձևավորման, քաղաքացիների տեսակետների համախմբման և դրանք քաղաքականության և օրենքների վերածող հիմնական միջոց, կարևոր դեր ունեն քաղաքական կյանքի համար: Քաղաքական կուսակցությունների ներքին ժողովրդավարության մակարդակը, դրանց կառուցվածքը և ֆինանսավորման գործընթացը²⁶ կարևոր են՝ հասկանալու, թե խորհրդարանի անդամների իրենց ինչպես են դրսևորում ներկայացուցչության համակարգում: Չափից ավելի շատ կուսակցական նվիրվածությունը սահ-

26 Քաղաքական կուսակցության ֆինանսավորման համար տե՛ս 2003 թվականին Ընտրական աջակցության և ժողովրդավարացման միջազգային ինստիտուտի կողմից Աֆրիկայում հրապարակված ձեռնարկը ընտրական քարոզարշավների և քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորման վերաբերյալ:

մանափակում է խորհրդարանի՝ գործադիր իշխանությանը հաշվետվողականության ենթարկելու կարողությունը: Կուսակցական քաղաքական գծին հետևելը, իհարկե, իրականությունն է և սովորական երևույթ, սակայն շատ խորհրդարաններում օրենսդիր իշխանության՝ որպես ինստիտուտի մասին մտահոգությունը զիջում է իրենց քաղաքական կուսակցությանը հավատարիմ մնալու պատգամավորների ցանկությանը: Քաղաքացիների ընդհանուր շահերը սկսվում են անտեսվել, երբ պատգամավորների բոլոր գործողությունները և վարած բանավեճերն ունենում են կուսակցական ուղղվածություն, իսկ քվեները թելադրվում են վերջիններիս կուսակցությունների կողմից: Կուսակցական այս լոյալության վնասն ավելի մեծ է ազգային անվտանգության հարցերի դեպքում: Պատգամավորի սեփական խղճի և կուսակցության նկատմամբ իր հավատարմության հետ կապված պոտենցիալ հակասական պահանջների բավարարումը դժվար մարտահրավեր է:

Եզրակացություն

1. Խորհրդարանն ունի կարևոր նշանակություն

Իր լիազորությունները կիրառելիս խորհրդարանը կարող է ունենալ զգալի իշխանություն: Ուժեղ քաղաքական կամքը և ինստիտուցիոնալ խնդիրների մասին հստակ իրազեկությունը խորհրդարանը վերածում են հնազանդ քվեարկողների ասպարեզից իշխանության իրական կենտրոնի: Խորհրդարանն իր ընդունած օրենքների միջոցով ձևավորում է պետական բոլոր ինստիտուտները, սահմանում նրանց խնդիրները, լիազորությունները և դրամական միջոցները: Խորհրդարանական ընթացակարգերը կարող են զգալիորեն սահմանափակել կառավարության գործողությունները: Կառավարության կազմը, ներքին և արտաքին քաղաքականությունը, օրենքի նախագծերը, այդ թվում՝ պետական բյուջեն, պետք է անցնեն սահմանված խորհրդարանական ընթացակարգեր: Առնվազն տեսականորեն խորհրդարանական լիազորություններն այն լիազորություններն են, որոնք խորհրդարանները ցանկանում են ստանձնել: Այն լիազորությունները, որոնք խորհրդարանները չունեն, իրականում ինքնահռչակ միակողմանի սահմանափակումներ են:

2. Արդար մրցակցային ընտրությունները ժողովրդավարական վերահսկողության հիմնական նախապայմանն են

Պատմությունը ցույց է տալիս, որ ժողովրդավարական երկրի ձևավորման վաղ տարիներն ամենանվտանգավորն են ինչպես ժողովրդավարության, այնպես էլ՝ խաղաղության համար: Խորհրդարանի լեգիտիմությունը բխում է վստահելի և արդար ընտրական գործընթացից: Արդար և թափանցիկ կանոնավոր ընտրությունները վճռական նշանակություն ունեն ժողովրդավարական քաղաքական մշակույթի զարգացման համար՝ խրախուսելով քաղաքացիական հասարակության մասնակցությունը և ակտիվությունը, ապահովելով ընտրություններից հետո իշխանության խաղաղ փոխանցումը և ժողովրդավարության կայունությունը:

3. Խորհրդարանը կարևոր դեր է ունի ընդհարումների կանխարգելման հարցում

Յետկոնֆլիկտային և անցումային երկրներում ժողովրդավարության ամրապնդումը չափազանց անհրաժեշտ է ոչ միայն արդյունավետ կառավարման ապահովման համար, այլև որպես ընդհարումների կարգավորման եղանակ: Ժողովրդավարության առաջին առավելությունն առարկելու իրավունքն է: Հասարակության սոցիալական

բազմազանությունն արտացոլող ներկայացուցչական խորհրդարանը պետք է տեղ հատկացնի նաև ընդդիմության առաջարկների, բանավեճերի և բանակցությունների համար, որոնց ժամանակ քննարկվում են փոքրամասնության տեսակետները, իսկ բողոքները կարգավորվում են ոչ թե բռնի միջոցներով, այլ երկխոսության միջոցով: Ընդհարումների շարժառիթները նվազում են, երբ հասարակության տարբեր խմբերը զգում են, որ իրենց լուրջ են վերաբերվում, և իրենք ներկայացված են խորհրդարանական երկխոսության ընթացքում: Այս կերպ խորհրդարաններն ապահովում են քաղաքական բազմակարծությունը և ամրապնդում հասարակությունում քաղաքական սուբյեկտների մեծամասնության կողմից ժողովրդավարական գործընթացի ընդունումը: Չնայած յուրաքանչյուր երկրին բնորոշ յուրահատկություններին՝ արդյունավետ խորհրդարանի առկայությունը ժողովրդավարացմանը նպաստող կարևոր գործոններից մեկն է:

4. Մարդու անվտանգությունը գերակայում է պետական անվտանգության նկատմամբ

Չարկ է նշել, որ շատ երկրներում անվտանգությունը շարունակում է համարվել գործող վարչակարգը պահպանելու միջոց՝ իշխանությունն իրենց ձեռքը վերցնելու այլ քաղաքական մարմինների փորձերից: Որոշ երկրներում երբեմն նույնիսկ անվտանգության ծառայության աշխատողներն իրենք են վտանգում սովորական քաղաքացիների կյանքը՝ նրանց նկատմամբ բռնություններ կիրառելով և մարդու իրավունքների նկատմամբ չիիմասվորված սահմանափակումներ դնելով: Անվտանգության խնդիրները, որոնք իրականում կարևոր են, վերաբերում են մարդկային անվտանգության և հակա-ժողովրդավարական ու հակասահմանադրական փոփոխություններից քաղաքական համակարգի պաշտպանությանն առնչվող խնդիրներին: Խորհրդարանական վերահսկողությունը պետք է երաշխավորի սահմանադրության նկատմամբ հարգանքը և հետևի, որպեսզի անվտանգության ծառայությունները չվտանգեն ժողովրդի անվտանգությունը և խոչընդոտ հանդիսանան ժողովրդավարացման գործընթացի համար:

5. Խորհրդարանն աշխատում է նաև անվտանգության ոլորտի աշխատակիցների համար

Խորհրդարանները պետք է անդրադառնան բոլոր այն խմբերի և փոքրամասնությունների դժգոհություններին, որոնց իրավունքները ոտնահարվել են կամ ում նկատմամբ խտրականություն է դրսևորվել: Ավելին՝ խորհրդարանները պարտավոր են անդրադառնալ սահմանադրական կարգի նկատմամբ անվտանգության ծառայության հավատարմության հարցին և անվտանգության ծառայությունների առանձին հատվածների կողմից ապստամբության դեպքում՝ միջամտել և քննություն անցկացնել: Տարբեր երկրների պատմությունը ցույց է տվել, որ ռազմական հեղաշրջումները մեկ օրում տեղի չեն ունենում, այլ բազմաթիվ իրադարձություններ և բազմաթիվ քայլեր աստիճանաբար հանգեցնում են նման ճգնաժամի: Խորհրդարանի խիստ ներգրավվածությունը անվտանգության վերահսկողության գործում կարևոր է՝ երաշխավորելու, որ կառավարությունը լավ գործատու է հանդիսանում անվտանգության ծառայությունների համար՝ աշխատանքային պայմանների, աշխատավարձի և կենսաթոշակների կանոնավոր վճարման առումով:

6. Կառավարությանն անհրաժեշտ է արդյունավետ խորհրդարան

Չաշվետվողականությունն էլ ավելի է հզորացնում կառավարությանը՝ ավելացնելով վերջինիս քաղաքական իրավասությունը, կայունությունը և լեգիտիմությունը: Առողջ և

կենսական կառավարություն և համարվում այն կառավարությունը, որը կարողանում է բացահայտել, մեկնաբանել և հիմնավորել իր գործողությունները և քաղաքականությունը ուժեղ խորհրդարանի առջև: Հետևաբար, խորհրդարանական վերահսկողությունը գործադիրի անդամների կողմից պետք է դիտարկվի որպես առավելություն, այլ ոչ թե որպես վտանգ: Խորհրդարանին թերագնահատելը կնշանակի վտանգել ողջ քաղաքական համակարգի գործունակությունը և տոկունությունը:

7. Խորհրդարաններն ունեն տեղեկատվություն ստանալու իրավունք

Խորհրդարանի արդյունավետությունը կախված է ստացված տեղեկատվությունից: Խորհրդարանների մեծամասնությունը առկա փորձագիտության պակասը փոխհատուցվում է թափանցիկությամբ և հանրային քննարկումներով: Քննադատությունն առ այն, որ քաղաքացիական պատգամավորները բավարար չափով չեն հասկանում անվտանգության հիմնապատճառները կամ բյուջետային տեխնիկական պահանջները, պետք է անտեսվի: Լավագույն դեպքում այն կարող է ծառայել որպես փաստարկ՝ խորհրդարանին ավելի լավ տեղեկատվություն տրամադրելու համար:

8. Լայն հասարակությունը պետք է իրազեկված լինի խորհրդարանի և նրա գործունեության մասին

Արդի ժամանակներում ժողովրդավարության համար դեռևս չլուծված խնդիր է շարունակում մնալ կառավարության մարմինների նկատմամբ վստահության և հավատի պակասը: Հետևաբար, խորհրդարանի հզորացումը կարող է նպաստել հասարակության վստահության վերականգնմանը: Որոշումների կայացման գործընթացը և այս գործընթացի արդյունքները պետք է գնահատվեն և ընդունվեն քաղաքացիների կողմից, այլապես անվտանգության, զարգացման և ժողովրդավարության արժեքները չեն կարող համատեղ գոյակցել: Ժողովուրդն իրավունք ունի իմանալու, թե իրենց ներկայացուցիչներն իրենց անունից ինչ են անում: Հետևաբար, խորհրդարանները պատասխանատու են ոչ միայն քաղաքացիներին տեղեկություն տրամադրելու, այլ կրթելու և իրազեկելու համար: Ժողովրդավարական վարքագիծ ձևավորելու համար ժողովրդին պետք է ծանոթացնել ժողովրդավարական ինստիտուտների հետ: Քաղաքական Էլիտան անցնում է այս ինստիտուցիոնալ ուսումնական գործընթացի միջով ամեն օր: Նրանք առաջինն են կիրառում ժողովրդավարական արժեքները և ստուգում դրանց կենսունակությունը, նախքան դրանք կյուրացվեն հասարակության կողմից: Խորհրդարանները պետք է ծառայեն որպես գործիք սոցիալ-տնտեսական բարեփոխումների համար, իսկ բանավեճերը պետք է ժողովրդին լուսավորեն, կրթեն և իրազեկեն օրվա կարևոր խնդիրների մասին:

9. Խորհրդարանի և անդամները բարեվարքությունը (բարեխղճությունը) պետք է լինի անբասիր

Խորհրդարաններն իրենք հասարակության առջև հաշվետու հաստատություններ են: Խորհրդարանի անդամներն իրենց պաշտոնավարման ընթացքում պարտավոր են բավարարել կատարողականի և մասնագիտական բարեխղճության (բարեվարքության) մի շարք չափանիշեր: Նրանք պարտավոր են իրենց դրսևորել արժանապատվությամբ, ունենալ Էթիկայի և կոռեկտության բարձր սկզբունքներ: Խորհրդարանի անդամների ամենակարևոր պարտավորությունն իրենց արդյունավետ աշխատանքի միջոցով քաղաքացիների համար լավ օրինակ ծառայելն է և նրանց հարգանքն ու վստահությունը շահելը:

Ներդիր 10. Հնարավոր պրակտիկ գործողություններ՝ զարգացող խորհրդարանների համար

Խորհրդարանի ընդհանուր կարողությունների հզորացումը

- Խորհրդարանի որակը պայմանավորված է իր անդամների որակական հատկանիշներով: Քաղաքական կուսակցությունների առաջնային խնդիրը խորհրդարանի ընտրություններին մասնակցելու համար արժեքավոր և հաջողակ մարդկանց գրավելն է, ովքեր արդեն հասցրել են ստեղծել կայուն մասնագիտական կարիերա: Անհրաժեշտ է գտնել ռեսուրսներ նրանց աշխատավարձով, հարմարություններով, կենսաթոշակով, վերապատրաստման հնարավորություններով և այլընտրանքային մասնագիտական զարգացման համար անհրաժեշտ այլ միջոցներով ապահովելու համար, ինչը պատգամավորի պաշտոնին կհաղորդի հրապուրիչ և հարգված կարգավիճակ՝ տարիամոգելով կոռուպցիոն մտադրություններից:
- Հանձնաժողովում ծառայությունը պետք է ավելի գրավիչ դարձվի պատգամավորների համար: Հանձնաժողովները պետք է պատգամավորներին առաջարկեն կարիերայի այլ ուղիներ, որպես նախարարական պաշտոնի այլընտրանք: Հանձնաժողովի նախագահը և փոխնախագահը պետք է ընտրվեն անդամների կողմից և ստանան նախարարաներին հավասար աշխատավարձ: Հանձնաժողովներին, հատկապես մեծ հանձնաժողովներին պետք է թույլատրվի ստեղծել մեկ կամ մեկից ավելի ենթահանձնաժողովներ, որոնք կընտրեն իրենց սեփական նախագահին: Սա ավելի մեծ աշխուժություն և նվիրվածություն կհաղորդի խորհրդարանական աշխատանքներին՝ ավելի մեծ թվով պատգամավորների թույլ տալով պատասխանատու պաշտոններ վարել և բարձրացնել իրենց ժողովրդականությունը:
- Խորհրդարանականների և նրանց աշխատակիցների կարևոր գործիքներից են գրադարանը, համացանցը, հետազոտությունների բաժինը և ներցանցային համակարգը, որոնք հեշտացնում են խորհրդարանի ներսում փաստաթղթաշրջանառության գործընթացը: Տվյալների բազան, որն անհրաժեշտ է բոլոր խորհրդարաններում, պետք է պարունակի ներպետական օրենսդրության համապարփակ հավաքածու:
- Լիազումար նիստի օրակարգում շաբաթական առնվազն մեկ անգամ հարցերի համար նախատեսված ժամանակի հատկացումը կարևոր է նախարարներին խորհրդարանի առջև բերելու և խորհրդարանի անդամներին ուղղակի հարցերի միջոցով կառավարությանը հաշվետու պահելու նպատակով հնարավորություն ընձեռելու համար:
- Հարկավոր է սահմանել խորհրդարանական նորմ, որի համաձայն՝ օրենքի բոլոր նախագծերը պետք է ներկայացվեն համապատասխան ոլորտային հանձնաժողով՝ նախքան լիազումար նիստում քննարկվելը:
- Կարելի է ստեղծել հատուկ հանձնաժողով՝ օրենքների կարգավորման ազդեցությունը և դրանց կիրառման ընթացքում առաջացած խնդիրներն ուսումնասիրելու համար: Ժողովրդավարական բարեփոխումների համար հարկավոր են մեծ թվով նոր օրենքներ, որոնք, կախված նրանից, թե գործնականում ինչպես կգործեն, ժամանակ առ ժամանակ կարող են փոփոխությունների կարիք ունենալ: Օրենքների կարգավորման ազդեցության ուսումնասիրությունը հրամայական է ցանկացած նոր ժողովրդավարական երկրի համար:

Անվտանգության ոլորտի նկատմամբ վերահսկողության ամրապնդում

- Անվտանգության ոլորտն ունի մի շարք առանձնահատկություններ, որոնք դժվարացնում են խորհրդարանական վերահսկողության գործընթացը՝ բարդ և բազմակողմանի բնույթ, քաղաքական բնույթ, գաղտնիություն և կոռուպցիայի բարձր մակարդակ: Պաշտպանության և անվտանգության հարցերի մշտական հանձնաժողովները մեծապես անհրաժեշտ են խորհրդարանի զարգացման գործընթացում՝ իրականացնելու անվտանգության ոլորտի մակարաման ուսումնասիրությունը: Փորձ կուտակելու համար հանձնաժողովի անդամները պետք է անփոփոխ մասն խորհրդարանական մանդատի վավերականության ժամկետի ողջ տևողության ընթացքում: Անդամների փորձի պակասը փոխհատուցելու համար պաշտպանության հարցերի հանձնաժողովները պետք է ունենան մշտական մասնագիտացված աշխատակազմ, որը, քաղաքացիական և ռազմական փորձի իդեալական հավասարակշռության համար, կազմված կլինի իրավագիտության, քաղաքագիտության, պաշտպանության ոլորտի քաղաքացիական մասնագետներից, ինչպես նաև պաշտոնաթող եղած զինծառայողներից և անվտանգության այլ մարմինների աշխատակիցներից:
- Հետախուզական ծառայության նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնելու համար անհրաժեշտ է նշանակել հատուկ հանձնաժողով: Այս հանձնաժողովի բոլոր անդամները պետք է ունենան ազդեց տեղեկատվության հետ առնչվելու իրավունք:
- Վերահսկողական գործունեություն իրականացնելիս հանձնաժողովները պետք է իրավասություն ունենան սահմանել իրենց սխտերի ժամանակացույցը և օրակարգը:

Հանրային միջոցների օգտագործման նկատմամբ ավելի լավ հսկողության

- Խորհրդարանը պետք է լիազորված լինի ոչ միայն ընդունել կամ մերժել կառավարության առաջարկը, այլև հատկացումների և բյուջետային բաժինների միջև ֆինանսական միջոցներ փոխանցել: Այսպիսի լիազորությունը բյուջետային նախագծերի դիտարկումը պատգամավորների համար կդարձնի շատ ավելի հրապուրիչ գործընթաց և նաև կնպաստի բյուջեի կատարման նկատմամբ ավելի աչալուրջ վերահսկողության իրականացմանը:
- Հանրային ծախսերի օգտագործման խորհրդարանական վերահսկողությունն ուժեղացնելու համար պետք է նշանակվի պետական ծախսերի հսկողության հանձնաժողով՝ ուսումնասիրելու աուդիտ իրականացնող ազգային մարմնի ներկայացրած զեկույցները բյուջեի կատարման վերաբերյալ:

Պատգամավորներին իրենց պարտավորություններն ավելի լավ իրականացնելու համար հնարավորության ընձեռում

- Նոր պատգամավորների համար մանդատը ստանձնելու սկզբին անհրաժեշտ է կազմակերպել վերապատրաստման դասընթացներ: Երիտասարդ ժողովրդավարական երկրներին բնորոշ է նոր, անփորձ քաղաքական դասի ձևավորումը, որն ապավինում է արագ ինքնուս հմտություններին: Առանց հատուկ վերապատրաստման խորհրդարանի անդամները, ժողովրդի շահերը ներկայացնելու, օրենքներ ստեղծելու և կառավարության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու իրենց խնդիրը կատարելու հարցում, կարող են տարիներ շարունակ մնալ որպես դեյտաստ:

- Վերապատրաստումների և ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետությունը բարձրացնելու համար խորհրդարանում կարող է ստեղծվել պատգամավորների և աշխատակիցների համար ուսուցման և վերապատրաստման համակարգ: Օրենսդրական մեթոդների, ուսումնասիրության խորհրդարանական գործիքների, հետաքննություն անցկացնելու եղանակների, ժամանակի կառավարման, պետական բյուջետավորման գործընթացի, համացանցի օգտագործման, խորհրդարանի ներցանցային համակարգի օգտագործման վերաբերյալ թեմաները խորհրդարանների մեծամասնությունում ցանկալի ուսումնական ծրագրերում ընդամենը մի քանիսն են:
- Վարքագծի ընդհանուր կանոնները և խորհրդարանական նիստերի ընթացակարգերը սահմանող կանոնակարգերից բացի պատգամավորների պաշտոնական վարքագծի/Էթիկայի կանոնագրքերը կարող են նպաստել հասարակության վստահության ամրապնդմանը և խորհրդարանի բարեվարքության և թափանցիկության բարձրացմանը: Այս կանոնների կիրառումը պետք է վերահսկվի Էթիկայի հարցերով հանձնակատարի կամ Էթիկայի հանձնաժողովի կողմից: Այս մարմինները պետք է առաջարկեն վարչական միջոցներ՝ պատգամավորների վարքագծի կանոնները սահմանելու և կիրարկելու նպատակով, այդ թվում՝ վարքագծի կանոնների կամ պաշտոնական պարտավորությունների կատարումը կարգավորող բոլոր կիրառելի նորմերի, կանոնների և օրենքների ենթադրվող խախտումների հետաքննություն և հանձնաժողովի այս հետաքննության ընթացքում բացահայտված օրենքի խախտումների մասին Էական ապացույցների վերաբերյալ զեկույցի ներկայացում համապատասխան մարմիններին:

Քաղաքացիների հետ հարաբերությունների և տեսանելիության ամրապնդում

- Խորհրդարանը պետք է բաց և թափանցիկ կառույց լինի: Ժողովուրդը չափազանց հետաքրքրված է իմանալու, թե իր ներկայացուցիչներն ինչ դիրքորոշում են ունեցել խորհրդարանում բարձրացված գլխավոր խնդիրների շուրջ և ինչպես են քվեարկել դրանց համար: Քվեարկության արձանագրությունների հրապարակումը և բանավեճերի հեռարձակումը խորհրդարանի հաշվետվողականության հիմքն են հանդիսանում:
- Խորհրդարանական նիստերի ուղիղ հեռարձակումը հեռուստատեսությամբ կամ ռադիոյով կարող են ոչ միայն խորացնել խորհրդարանի և այնտեղ քննարկվող խնդիրներ մասին հասարակության գիտելիքները, այլև նպաստել խորհրդարանի անդամների վարքագծի բարելավմանը:
- Լրատվամիջոցներն ավելի շատ հակված են ուշադրությունը կենտրոնացնել կառավարությանը, քան խորհրդարանին: Հետևաբար խորհրդարանները պետք է գրավեն և պայմաններ տրամադրեն լրատվամիջոցներին՝ նրանց ապահովելով խորհրդարանի շենքում առկա հարմարություններով:
- Օրենքի բոլոր նախագծերը պետք է հրապարակվեն խորհրդարանին ներկայացվելուց անմիջապես հետո կամ նույնիսկ դրանից առաջ:
- Պետք է նշանակվի միջնորդությունների հարցերով հանձնաժողով, որը մանրամասնորեն կքննի անհատական և կոլեկտիվ միջնորդությունները, դրանք կփոխանցի որոլտային մշտական հանձնաժողովներին և կառավարության մարմիններին կամ կվարի սեփական քննությունը և կպահանջի միջոցներ ձեռնարկել բողոքները հասցեագրելու համար: Այսպիսի հանձնաժողովի առկայության դեպքում ժողովուրդն ավելի վստահ կլինի, որ խորհրդարանը ներկայացնում և պաշտպանում է իր շահերը:

Խորհրդարանի ինքնազնահատման գործիքակազմ

Խորհրդարանի ինքնազնահատման գործիքակազմն առաջարկում է մեթոդաբանություն՝ գնահատելու հետևյալը.

- 1) խորհրդարանի ընդհանուր կարողությունները
- 2) անվտանգության ոլորտի արդյունավետ վերահսկողության օրենսդրական հիմքերը
- 3) խորհրդարանական վերահսկողության ազդեցությունը պետական մարմինների վրա:

Տեսականորեն սույն գործիքակազմը պետք է օգնի գնահատելու անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման որակը և սահմանել օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների կարիք ունեցող առաջնային ոլորտները: Այն մանրամասնում է *Խորհրդարանական վերահսկողության մասին վերլուծություն (Review of Parliamentary Oversight)* աշխատանքում ներկայացված սկզբունքները և մեխանիզմները:

Գործիքակազմի վերաբերյալ ներածություն

Ժամանակակից աշխարհում ժողովրդավարական ինստիտուտների գործունեության և ժողովրդավարական գործընթացների որակի գնահատումը շատ կարևոր է: Անցումային կամ հետկոնֆլիկտային երկրներում այս խնդիրը հաճախ իրականացվում է օտարերկրյա փորձագետների և միջազգային կազմակերպությունների կողմից: Տարածված ենթադրության համաձայն՝ տեղական դերակատարները չեն տիրապետում այս առաջադրանքն իրականացնելու համար անհրաժեշտ գիտելիքներին, մեթոդաբանությանը և չեն անհրաժեշտ օբյեկտիվությանը:

Ժողովրդավարության ամրապնդման գործընթացը կարող է բարելավվել միայն համատեքստային մոտեցումների և տեղական մակարդակում ցուցաբերած ներգրավվածության և հանձնառության շնորհիվ: Կայուն ժողովրդավարությունը հնարավոր է միայն այն դեպքում, երբ նրանք, ովքեր հանդիսանում են այս գործընթացի ամենօրյա մասնակիցը և ազդեցության կրողը, վերջում դրա առավելությունները և թերությունները գնահատող մարդիկ են: Տեղական սուբյեկտները, քաջատեղյակ լինելով իրենց երկրի պատմությանը և մշակույթին, պետք է իրենք սահմանեն բարեփոխումների կարիք ունեցող առաջնային ոլորտները և գտնեն տարբեր եղանակներ՝ ժողովրդավարության նպատակով ձեռնարկվող միջոցառումները բարելավելու համար:

Սույն գործիքակազմի նպատակն է աջակցել խորհրդարանի անդամներին, աշխատակիցներին և այլ հետաքրքրված օգտատերերին՝ գնահատելու իրենց երկրում անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման գործընթացը և խորհր-

դարանի գործունեության արդյունավետությունը: Տեղական դերակատարների իրականացրած գնահատումներն ունեն մի շարք առավալություններ օտարերկրյա փորձագետների կատարած գնահատումների համեմատությամբ:

- Սույն ինքնագնահատումը, լինելով կամավոր գործընթաց և իրականացվելով առանց արտաքին դիտորդների մասնակցության, նպաստում է անկաշկանդ բանավեճի ձևավորմանը երկրի ժողովրդավարության և ինստիտուտների առավելությունների և թերությունների շուրջ:
- Խթանում է ժողովրդավարության միջազգային չափանիշերի և միջազգային արդյունավետ փորձի մասին հասարակության իրազեկվածությունը:
- Մեծացնում է միջազգային փորձի ուսումնասիրության արդյունքների կիրառումը ներպետական բարեփոխումների համար:

Ընդհանուր առմամբ, ինքնագնահատումը կարող է ավելի շատ նպաստել երկրի ժողովրդավարացման գործընթացին, քան արտաքին գնահատումը:

Ինքնագնահատման գործիքակազմը պարունակում է հարցաշարեր և ստուգաթերթեր²⁷, որոնք կօգնեն գնահատել խորհրդարանի արդյունավետությունը և քարտեզագրել խորհրդարանի, կառավարության, անվտանգության մարմինների և քաղաքացիների հարաբերությունները: Գործիքակազմից կարող են օգտվել ինչպես խորհրդարանի առանձին անդամներ և աշխատակիցներ, այնպես էլ՝ խորհրդարանականների խմբեր, խորհրդարանական հանձնաժողովներ, քաղաքացիական հասարակության խմբեր, որոնք ցանկանում են խորհրդարանի և ժողովրդավարական կառավարման մեջ դրա դերի մասին քննարկումներ ծավալել:

Գործիքակազմի առաջարկած ինքնագնահատման տարբերակները կարող են օգտակար լինել միայն խորհրդարանական նստաշրջանի սկզբում՝ առաջարկելով նորընտիր պատգամավորների վերապատրաստման և իրազեկության բարձրացման մի շարք գործառնություններ, ինչպես նաև վերջում՝ փորձառու պատգամավորներին ընձեռելով օրենսդրության և խորհրդարանի ընթացակարգի մասին գիտելիքների գնահատման, ինչպես նաև հաջորդ խորհրդարանական նստաշրջանում ինստիտուցիոնալ և օրենսդրական բարեփոխումների ծրագիր մշակելու հնարավորություն: Խորհրդարանական նստաշրջանի տարբեր ժամանակահատվածներում օգտագործվելով՝ գործիքակազմը հեշտացնում է անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման ամրապնդման ընթացքում և խորհրդարանական բարեփոխումների և արդիականացման գործընթացում առաջընթացի գործնական գնահատումը:

Գործիքակազմը նպատակ ունի առաջարկել սկզբունքներ, և ոչ թե կարգադրություններ կամ հրահանգներ՝ հիմք ընդունելով միջազգային չափանիշերը և զարգացած խորհրդարանների փորձից քաղված դասերը: Այդ սկզբունքների հաջող կիրառումը և հարմարեցումը ներպետական օրենսդրությանը և պրակտիկային ամբողջությամբ կախված է տեղական մակարդակում նախաձեռնողականությունից, ներպետական ինստիտուտների առանձնահատկություններից և մարդկային ու ֆինանսական ռեսուրսների հասանելիությունից:

Խորհրդարանական կարողությունների ինքնագնահատում

Ինքնագնահատման այս վարժությունը օգտագործող անձանց կօգնի ուսումնասիրել խորհրդարանի ընդհանուր կարողությունները՝ ի հայտ բերելով այն ոլորտները, որ-

27 Հեղինակը կիրառել է սույն գործիքակազմում ներկայացված հարցաշարերի նախկին տարբերակները Ռուսիայի, Ինդոնեզիայի և Կենտրոնական Աֆրիկայի Հանրապետության պատգամավորների և խորհրդարանի աշխատակիցների հետ ինքնագնահատման վարժություններ իրականացնելու համար:

տեղ խորհրդարանը կարիք ունի ամրապնդելու կարողությունները:

Այլ ժողովրդավարական երկրների խորհրդարանական պրակտիկան և ընթացակարգերը ոգեշնչում են նորաստեղծ կամ անցումային խորհրդարանների դերը խթանելու և ուժեղացնելու եղանակներ: Հարկ է շեշտել հենց սկզբից այն փաստը, որ կատարյալ խորհրդարան գոյություն չունի: Հնարավոր է համեմատել տարբեր երկրների ժողովրդավարական պրակտիկան, սակայն հնարավոր չէ մի երկրի պրակտիկան կիրառել մեկ այլ երկրում, քանի որ տարբեր ժողովրդավարական երկրներ ձևավորվել են տարբեր ազգային համատեքստերում և ունեն տարբեր սահմանադրական կառուցվածքներ:

Սույն ինքնազնահատման հարցաշարը²⁸ պարունակում է մի շարք ձևակերպումներ աշխարհի տարբեր ժողովրդավարական երկրների խորհրդարաններում տարածված սկզբունքների, նկատառումների, ընթացակարգերի և վարքագծի չափանիշերի հիման վրա: Դրանք բաժանված են վեց խմբերի, որոնք ներկայացված են ձեռնարկի առանձին մասերում.

- Ներկայացուցչականություն
- Ինստիտուցիոնալ կարողություններ
- Օրենսդրական կարողություններ
- Ընդհանուր վերահսկողության կարողություններ
- Անվտանգության ոլորտի վերահսկողության կարողություններ
- Տեսանելիություն և մատչելիություն

Բաժիններից յուրաքանչյուրը նվիրված է խորհրդարանի կարողությունների այն ասպեկտներին, որոնք կարևոր են ժողովրդավարական երկրում խորհրդարանի դերի արդյունավետ իրականացման համար: Խորհրդարանի երեք հիմնական գործառույթներին (ներկայացուցչություն, օրենսդրության մշակում և վերահսկողություն) մենք ավելացրել ենք հետևյալը.

- Հատուկ բաժին՝ նվիրված նվտանգության ոլորտի վերահսկողությանը՝ հաշվի առնելով դրա կարևոր նշանակությունը անցումային և հետկոնֆլիկտային երկրների ժողովրդավարական գործընթացներում:
- Առանձին բաժին ինստիտուցիոնալ կարողությունների վերբերյալ, որոնք կարևոր դեր են խաղում խորհրդարանին վերապահված իրավական այլ կարողությունները պրակտիկայում կիրառելու համար և հատկապես թույլ են վատ ձևավորված և անբավարար ռեսուրսներով ժողովրդավարական երկրներում:
- Առանձին բաժին խորհրդարանի տեսանելիության և մատչելիության մասին, որոնց ապահովումը հենց խորհրդարանի ամենակարևոր պարտավորություններից մեկն է՝ հանրությանը հնարավորություն տալով մասնակցել խորհրդարանի աշխատանքներին և գնահատել այն:

Ինքնազնահատումն առաջարկում է օգտագործող անձանց կարդալ ստորև ներկայացված յուրաքանչյուր պնդումը, եզրակացություն կայացնել իրենց խորհրդարանում տվյալ չափանիշի կիրառման վերաբերյալ և գնահատել հինգ բալանոց սանդղակի օգնությամբ,

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

²⁸ Խորհրդարանական կարողությունների ինքնազնահատման հարցաշարը կազմելու համար հեղինակն օգտվել է Դեյվիդ Բիթհեմի Խորհրդարանի գնահատումը խորհրդարանականների ինքնազնահատման գործիքակազմ գրքից, ժնև, Միջխորհրդարանական միություն, 2008, տե՛ս www.ipu.org/pdf/publications/self-e.pdf.

որտեղ՝

5=շատ լավ

4=լավ

3=միջին

2=վատ

1=շատ վատ

Բարձր միավորներ ստացած պնդումները ցույց են տալիս տվյալ խորհրդարանի այն ոլորտները, որտեղ միջազգային չափանիշերն ամենից լավ են ինտեգրված, և որոնք պայմաններ են ապահովում խորհրդարանի արդյունավետ գործունեության համար: Եվ հակառակը՝ ցածր միավորներ ստացած պնդումները ցույց են տալիս խորհրդարանի կարողություններում առկա բացերը և թերությունները, հետևաբար նաև՝ այն ոլորտները, որոնք կարիք ունեն ինստիտուցիոնալ կամ օրենսդրական բարեփոխումների: Գումարելով յուրաքանչյուր բաժնում ներկայացված պնդումների դիմաց տրված միավորները՝ հնարավոր է համեմատություն կատարել խորհրդարանի կողմից իրականացվող տարբեր գործառնությունների միջև:

Ինքնազնահատման նպատակը որևէ երկրի խորհրդարանը մեկ այլ երկրի խորհրդարանի հետ համեմատելը և դասակարգելը չէ, այլ օգտագործող անձանց օգնելը՝ միջազգային չափանիշերի հիման վրա օբյեկտիվորեն գնահատելու իրենց խորհրդարանի առավելությունները և թերությունները: Չարկ է նկատի ունենալ, որ ոչ մի երկրի խորհրդարան չի կարող ստանալ ամենաբարձր միավորները բոլոր ոլորտների համար, քանի որ տարբեր երկրներում գործում են զսպումների և հակակշիռների տարբեր մեխանիզմներ, և բոլոր խորհրդարաններն էլ հզորացման կարիք ունեն:

Ինքնազնահատման եզրակացությունները կարող են հիմք ծառայել ապագա բարեփոխումներին ուղղված առաջարկությունների համար, որոնցում նշված կլինեն բարեփոխման կարիք ունեցող առաջնային ոլորտները: Այս առաջադրանքը հեշտացնելու համար յուրաքանչյուր բաժնի վերջում ներկայացված է երեք բաց հարց, որոնք ընթերցողից պահանջում են սահմանել հետևյալը՝

1. տվյալ բնագավառում վերջերս կատարված ամենախոշոր բարեփոխումը,
2. ներկայումս բնագավառում առկա ամենալուրջ թերությունը,
3. ոլորտի գործունեությունը բարելավելու համար անհրաժեշտ առավել հրատապ միջոցառումները:

Խորհրդարանական Կարողությունների Ինքնազնադատման Հարցաշար

1. Խորհրդարանի ներկայացուցչականություն

1.1. Խորհրդարանի կազմը ներկայացնում է փոքրամասնական խմբերը և մարզերը՝ (քաղաքական տեսակետների, աշխարհագրության, էթնիկ պատկանելության, դավանանքի, կրթության և այլնի տեսանկյունից):

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.2. Կանայք հավասարապես ներկայացված են խորհրդարանում:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.3. Խորհրդարանական ընթացակարգերը թույլ են տալիս և խրախուսում են ընդդիմությանը և փոքրամասնական կուսակցություններին՝ ներդրում կատարել խորհրդարանի աշխատանքին:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.4. Խորհրդարանի անդամներն ունեն իրենց կարծիքն ազատորեն, առանց գործադիր կամ օրենսդիր մարմինների միջամտության, արտահայտելու լիարժեք իրավունք:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.5. Կուսակցական կարգապահությունը խստորեն չի պահպանվում՝ պատգամավորներին թույլ տալով քվեերկել իրենց կուսակցության դեմ:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.6. Քաղաքական կուսակցությունների և ընտրարշավների ֆինանսավորման միջոցների նկատմամբ հսկողությունը երաշխավորում է իրենց գործառնությունների կատարման ընթացքում ընտրված պատգամավորների անկախությունը:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.7. Խորհրդարանը մասնակցում է հաշտեցման և խաղաղության ամրապնդման մեխանիզմներին:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.8. Խորհրդարանը հատուկ մասնագիտացված հանձնաժողովի միջոցով արդյունավետ միջոցներ է ձեռնարկում քաղաքացիների միջնորդությունների և բողոքների առկայությանը:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.9. Խորհրդարանի անդամներն ունեն լավ կազմակերպված ընտրատարածքային ներկայացվածություն՝ ունենալով գրասենյակներ, անձնակազմ և հատկացված

ժամանակ՝ ընտրատարածքներ այցելելու և մարդկանց հետ հանդիպելու համար:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.10. Խորհրդարանը ծառայում է որպես արդյունավետ հարթակ՝ հանրային նշանակության խնդիրների շուրջ բանավեճեր ծավալելու համար:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

Ո՞րն է վերոհիշյալ բնագավառում վերջերս կատարված ամենախոշոր բարեփոխումը:	
Ո՞րն է ընթացիկ ամենից լուրջ թերությունը:	
Ի՞նչ միջոցներ կձեռնարկեիք այս թերությունը շտկելու համար:	

2. Խորհրդարանի վարչական կարողություն և ինստիտուցիոնալիզացում

2.1. Կանոնակարգը պարզ է, հասկանալի է և հաշվի է առնվում:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.2. Խորհրդարանն իր բյուջեի մասին որոշումներ կայացելիս անկախ է գործադիր իշխանությունից:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.3. Խորհրդարանն իր ծրագրերի և օրակարգի մասին որոշումներ կայացելիս անկախ է գործադիր իշխանությունից:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.4. Խորհրդարանն իր հանձնաժողովների կառուցվածքի և կազմի մասին որոշումներ կայացելիս անկախ է գործադիր իշխանությունից:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.5. Հանձնաժողովի կազմը անփոփոխ է մինչև խորհրդարանական մանդատի ժամկետի լրանալը:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.6. Հանձնաժողովի ռեսուրսները բավարարում են խորհրդարանական գործունեության պահանջներին (նիստերի համար սրահներ, գրասենյակներ, հարմարություններ):

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.7. Խորհրդարանի աշխատակիցների քանակը և մասնագիտական որակավորումները համապատասխանում են խորհրդարանական գործունեության կարիքներին:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.8. Խորհրդարանն ունի բավարար տեղեկատվական ռեսուրսներ (գրադարան, հետազոտությունների բաժին, ներքանցային համակարգ)՝ անդամների, խմբակցությունների և հանձնաժողովների աշխատանքներին աջակցելու համար:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.9. Խորհրդարանի բոլոր որոշումները և օրենսդրական նախագծերը քննարկվում են համապատասխան հանձնաժողովի կողմից՝ նախքան լիազումար նիստում քննարկումը և հաստատումը:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.10. Պատգամավորների Էթիկայի/վարքագծի կանոնագրքերը իրականացվում են և վերանայվում հատուկ այս նպատակի համար նշանակված Էթիկայի հարցերով հանձնակատարի կամ Էթիկայի հանձնաժողովի կողմից:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

Ո՞րն է վերոհիշյալ բնագավառում վերջերս կատարված ամենախոշոր բարեփոխումը:	
Ո՞րն է ընթացիկ ամենից լուրջ թերությունը:	
Ի՞նչ միջոցներ կձեռնարկեիք այս թերությունը շտկելու համար:	

3. Խորհրդարանի օրենսդրական կարողություն

3.1. Խորհրդարանի ընդունած օրենքները քանակապես գերազանցում են կառավարության ընդունած որոշումներին և հրամանագրերին:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.2. Խորհրդարանն ունի կառավարության որոշումները և հրամանագրերը հաստատելու, դրանց մեջ փոփոխություններ կատարելու կամ մերժելու իրավունք:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.3. Խորհրդարանի անդամներն ունեն օրենսդրական նախաձեռնությամբ հանդես գալու իրավունք, և խորհրդարանական ընթացակարգերը նրանց հնարավորություն են տալիս լիարժեքորեն օգտվել այս իրավունքից:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.4. Խորհրդարանի անդամներն ունեն օրենսդրական նախագծերում փոփոխություններ կատարելու իրավունք, և խորհրդարանական ընթացակարգերը նրանց հնարավորություն են տալիս լիարժեքորեն օգտվել այս իրավունքից:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.5. Խորհրդարանական ընթացակարգերը խորհրդարանի անդամներին և հանձնաժողովներին տրամադրում են բավարար ժամանակ օրենսդրական նախագծերը վերլուծելու և քննարկելու համար:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.6. Օրենսդրական գործունեության ընթացքում համապատասխան շահագրգիռ խմբերի և հասարակական կազմակերպությունների հետ անցկացվող խորհրդակցական ընթացակարգերը թափանցիկ են և կրում են պարբերական բնույթ:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.7. Լիակազմ ժողովը սովորաբար հետևում է օրենսդրական նախագծերի վերաբերյալ հանձնաժողովի ներկայացրած առաջարկություններին և փոփոխություններին:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.8. Խորհրդարանի աշխատակազմն ունի օրենսդիր նախաձեռնությանը հետևելու և դրա կարգավիճակը ստուգելու համար արդյունավետ և հեշտ կիրառելի համակարգ:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.9. Խորհրդարանի ընդունած օրենքները պարզ են, հակիրճ և դյուրընկալելի:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.10. Խորհրդարանն ապահովում է ընդունած օրենքների համապատասխանությունը սահմանադրությանը և մարդու իրավունքներին:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

Ո՞րն է վերոհիշյալ բնագավառում վերջերս կատարված ամենախոշոր բարեփոխումը:	
Ո՞րն է ընթացիկ ամենից լուրջ թերությունը:	
Ի՞նչ միջոցներ կձեռնարկելիք այս թերությունը շտկելու համար:	

4. Խորհրդարանի ընդհանուր վերահսկողության կարողություն

4.1. Խորհրդարանն ունի սահմանադրական և իրավական լիազորություններ՝ կառա-

վարության գործունեության նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնելու համար:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.2. Խորհրդարանն արդյունավետորեն է կիրառում իր սահմանադրական և իրավական լիազորությունները կառավարության հաշվետվողականությունն ապահովելու համար:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.3. Խորհրդարանը հետևում է օրենքների ազդեցությանը դրանց ընդունումից հետո և գնահատում դրանց կիրառման հետ կապված խնդիրները:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.4. Խորհրդարանն ունի նախարարներին նշանակելու կամ նրանց նշանակումը հաստատելու իրավունք:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.5. Խորհրդարանը հատուկ շաբաթական նիստն օգտագործում է հարցերի և հարցադրումների համար:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.6. Նախարարները և գործադիր իշխանության այլ պաշտոնատար անձինք պարտաճանաչ կերպով ներկայանում են լիազումար նիստերին և հանձնաժողովի նիստերին, երբ նրանց ներկայությունը պահանջվում է՝ խորհրդարանին տրամադրելով անհրաժեշտ տեղեկատվությունը:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.7. Խորհրդարանի հանձնաժողովներն իրավասու են, իրենց գործունեության իրավասու ոլորտներում վերահսկել նախարարությունների և այլ գործադիր մարմինների գործունեությունը:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.8. Խորհրդարանն ունի գործադիր իշխանության գործողությունները քննելու և քննիչ հանձնաժողովներ ստեղծելու իրավասություն:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.9. Խորհրդարանն իրավունք ունի հարկադրել գործադիր իշխանությունը իրաժարական տալու՝ նրան անվստահություն հայտնելու առաջարկ ներկայացնելով և ձայն տալով:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.10. Խորհրդարանը կարող է ուսումնասիրել և ազդել պետական բյուջեյի վրա բյուջե-

տային գործընթացի բոլոր փուլերում (ձևավորում, հաստատում, կատարում, գնահատում):

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

Ո՞րն է վերոհիշյալ բնագավառում վերջերս կատարված ամենախոշոր բարեփոխումը:	
Ո՞րն է ընթացիկ ամենից լուրջ թերությունը:	
Ի՞նչ միջոցներ կձեռնարկեիք այս թերությունը շտկելու համար:	

5. Խորհրդարանի՝ անվտանգության ոլորտի նկատմամբ վերահսկողության կարողություն

5.1. Խորհրդարանի հետ պարբերաբար և հետևողականորեն անց են կացվում խորհրդակցություններ պաշտպանության և անվտանգության հարցերի շուրջ:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.2. Անվտանգության յուրաքանչյուր կառույցի գործունեությունը կարգավորվում է խորհրդարանի կողմից քննարկված և ընդունված օրենսդրությամբ:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.3. Անվտանգության յուրաքանչյուր կառույցի գործունեությունը վերահսկվում է խորհրդարանական հանձնաժողովի կողմից, և ոչ մի կառույց չի կարող ազատվել խորհրդարանի վերահսկողությունից:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.4. Պաշտպանության և անվտանգության հարցերի համար պատասխանատու հանձնաժողովներն ունեն բավարար ուսումնասիրություններ, տեղեկատվություն, անձնակազմ և այլ հարմարություններ՝ արդյունավետ գործունեություն իրականացնելու համար:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.5. Իրավասու խորհրդարանական հանձնաժողովները հաճախակի կազմակերպում են անվտանգության հարցերով լսումներ:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.6. Իրավասու խորհրդարանական հանձնաժողովները հաստատում են անվտանգության յուրաքանչյուր կառույցի համար նախատեսված բյուջեն և մշտադիտարկում համապատասխան կառույցի կողմից բյուջեի կատարումը:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.7. Խորհրդարանն իրավունք ունի պահանջել աուդիտ իրականացնող բարձրագույն մարմնից անցկացնել բյուջեի կատարման վերաբերյալ աուդիտ կամ քննություն:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.8. Խորհրդարանն ունի պաշտպանության ոլորտի գնումների մասին կարևոր պայմանագրերի վերաբերյալ տեղեկատվություն պահանջելու, պայմանագրերը քննելու և դրանց վրա դրանց վերաբերյալ կարծիք արտահայտելու իրավունք:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.9. Իրավասու խորհրդարանական հանձնաժողովներն իրավունք ունեն այցելություններ կատարել գիևված ուժեր, ռազմական նշանակության տեղանքներ և անվտանգության ոլորտի կառույցներ:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.10. Խորհրդարանականներն ունեն իրենց վերահսկողության գործառույթներն իրականացնելու համար անհրաժեշտ զարդանի տեղեկատվության հետ առնչվելու օրինական թույլտվություն ինչի հիման վրա կառավարությունը տրամադրում է անհրաժեշտ տեղեկատվությունը:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

Ո՞րն է վերոհիշյալ բնագավառում վերջերս կատարված ամենախոշոր բարեփոխումը:	
Ո՞րն է ընթացիկ ամենից լուրջ թերությունը:	
Ի՞նչ միջոցներ կձեռնարկեիք այս թերությունը շտկելու համար:	

6. Խորհրդարանի հաշվետվողականություն և թափանցիկություն

6.1. Խորհրդարանի ընթացակարգերը նախատեսում են լիազումար նիստերի և հանձնաժողովի նիստերի անցկացում, որոնք բաց են լրատվամիջոցների և հանրության համար:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.2. Լրագրողներն ազատ են խորհրդարանի և նրա անդամների գործունեության վերաբերյալ լուսաբանման սահմանափակումներից:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.3. Լիազումար նիստի և հանձնաժողովի արձանագրությունները հրապարակվում են սահմանված ժամկետներում:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.4. Խորհրդարանի կարևոր որոշումների և օրենքների շուրջ անցկացված քվեարկությունների արձանագրությունները հրապարակվում են սահմանված ժամկետներում:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.5. Խորհրդարանական հանձնաժողովները հաճախակի կազմակերպում են հանրային լուսմներ նախարարների և գործադիր իշխանության այլ պաշտոնատար անձանց մասնակցությամբ:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.6. Խորհրդարանական քննարկումները հաճախակի հեռարձակվում են ռադիոյի կամ հեռուստատեսության ուղիղ եթերում:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.7. Ընտրական համակարգն արդյունավետ կերպով ապահովում է խորհրդարանի հաշվետվողականությունը ընտրագանգվածի առջև՝ անհատականորեն և հավաքականորեն:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.8. Զաղաքացիներին ունեն ընդունված օրենքների ամփոփական հասանելիություն (համացանց, պաշտոնական տեղեկագիր, զանգվածային լրատամիջոցներ, խորհրդարանի անդամների տարածքային գրասենյակներ, հանրային գրադարաններ):

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.9. Զաղաքացիներին տրվում է պատշաճ հնարավորություն իրենց տեսակետները և մտահոգություններն անմիջապես իրենց ներկայացուցիչներին հայտնելու համար՝ անկախ նրանց կուսակցական պատկանելությունից:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.10. Խորհրդարանի դերի վերաբերյալ հասարակության ակնկալիքները բավարարված են:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

Ո՞րն է վերոհիշյալ բնագավառում վերջերս կատարված ամենախոշոր բարեփոխումը:	
Ո՞րն է ընթացիկ ամենից լուրջ թերությունը:	
Ի՞նչ միջոցներ կձեռնարկելիք այս թերությունը շտկելու համար:	

Անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման օրենսդրական կարիքների ինքնազնահատում

Ինքնազնահատման սույն վարժությունը կօգնի օգտագործողներին վերանայել անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման ամենակարևոր օրենսդրական սկզբունքներից և չափանիշերից մի քանիսը, ինչպես նաև գտնել գործող օրենսդրությունը բարելավելու հնարավոր տարբերակներ:

Ինքնազնահատումն իրականացնելու համար անհրաժեշտ կլինի վերանայել անվտանգության ոլորտի ժողովրդարական կառավարման համար *առաջարկվող օրենսդրական դրույթների* ցուցակը: Վերոհիշյալ դրույթներում արտացոլված են ժողովրդավարական վերահսկողության հիմնական սկզբունքները, որոնք վերցված են մի խումբ երկրների ներպետական օրենսդրություններից: Իրականում հասկացությունների ընկալման և կիրառման, ինչպես նաև ինստիտուտների կառուցվածքի վերաբերյալ միասնական մոտեցում գոյություն չունի: Չկա որևէ երկիր, որը բավարարում է առաջարկված բոլոր դրույթները, քանի որ յուրաքանչյուր երկրի ժողովրդավարական կառավարման մոդելը եզակի է և բնորոշ միայն տվյալ երկրին: Հետևաբար, սույն գործիքը չի ակնկալում օգտագործողի կողմից ներպետական օրենսդրության գնահատման իրականացում ըստ միջազգային չափանիշերի խիստ ցանկի, այլ ավելի շուտ տրամադրում է առաջարկվող գործելաձևերի ամբողջություն, որոնք այլ երկրների փորձից ապացուցել են իրենց արժեքը՝ բովանդակություն հաղորդելով անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման գործընթացին:

Վերանայելով ցանկը՝ ինքնազնահատում անցկացնողները կկարողանան առանձնացնել այն օրենսդրական դրույթները, որոնք կարող են ներդրվել և կիրառվել իրենց երկրների օրենսդրության մեջ: Առաջարկվող օրենսդրական դրույթներից որոշները հստակորեն և մանրամասն սահմանված են, և կարող են ձևակերպվել օրենքի մեկ հոդվածի մեջ, ուստի կարող են հեշտությամբ ներդրվել գործող օրենսդրության կամ խորհրդարանի կանոնակարգի մեջ՝ շահագրգիռ պատգամավորների նախաձեռնությամբ օրենսդրական փոփոխությունների միջոցով: Մյուսներն ավելի ընդհանուր բնույթ ունեն՝ նշելով *խորհրդարանի կողմից օրենքի ընդունմամբ* խնդրի կարգավորման անհրաժեշտության մասին՝ պայման՝ որոշումների կայացման գործընթացներում խորհրդարանի մասնակցության և վերահսկողության նվազագույն մակարդակի ապահովման համար: Ներպետական օրենսդրության մեջ այս դրույթների ներառումը կարող է պահանջել նոր օրենսդրության մշակում:

Օրենսդրական դրույթներ, ըստ անվտանգության օրենսդրության հիմնական ոլորտների, բաժանված են հինգ տարբեր բաժինների՝

- Անվտանգության և պաշտպանության քաղաքականություն
- Պաշտպանության ընդհանուր համակարգ
- Իրավապահ մարմիններ (ոստիկանություն)
- Հետախուզական ծառայություններ
- Անվտանգության ոլորտի հանրային հաշվետվողականություն

Գործիքակազմն օգտագործող անձանցից պահանջվում է «X» նշանով նշել բոլոր այն դրույթները, որոնք արդեն առկա են իրենց երկրի օրենսդրության մեջ: Յուրաքանչյուր բաժնում «X»-երի քանակը հաշվելով՝ հնարավոր կլինի գնահատել ներպետական օրենսդրության մեջ ժողովրդավարական վերահսկողության միջազգային չափանիշերի յուրացման աստիճանը: Տարբեր բաժինների ստացած միավորները թույլ

կտան համեմատություն անցկացնել անվտանգության սեկտորի հիմնական ոլորտներում ժողովրդավարական բարեփոխումների փուլերի միջև (մասնավորապես՝ պաշտպանության, ոստիկանության և հետախուզության ոլորտում անցկացվող բարեփոխումների միջև):

Տեսականորեն, օրենսդրության մեջ ժողովրդավարական վերահսկողության համար ամուր հիմքեր չապահովող օրենսդրական դաշտերը բացահայտելուց հետո ինքնագնահատման սույն վարժությունը պետք է ոգեշնչի *օրենսդրության մշակման ծրագիր*: Տեղական համատեքստին համապատասխան և հարմարեցված առաջնահերթությունների ի հայտ բերման համար յուրաքանչյուր բաժնի վերջում ինքնագնահատում անցկացնողները պետք է նշեն երեք օրենսդրական դրույթներ, որոնք անհրաժեշտ են տվյալ բնագավառում ժողովրդավարական վերահսկողությունը բարելավելու համար:

Առաջարկները կարող են վերցվել առաջարկվող, տվյալ երկրի օրենսդրության մեջ բացակայող, օրենսդրական դրույթների ցանկից, կամ ինքնագնահատումն անցկացնողներն իրենք կարող են ձևակերպել ներպետական նոր դրույթներ, որոնք բխում են տվյալ երկրի ժողովրդավարության առանձնահատկություններից:

Անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման օրենսդրական կարիքների ինքնազնահատման հարցաշար

1. Ազգային անվտանգության և պաշտպանության քաղաքականություն

1	Ազգային անվտանգության քաղաքականությունը սահմանվում է կառավարության կողմից <i>ռազմավարական փաստաթղթում</i> (ինչպիսիք են՝ ազգային անվտանգության ռազմավարությունը, պաշտպանության վերաբերյալ դեկավար զեկույցները, անվտանգության հայեցակարգը և այլն), որտեղ հստակորեն սահմանվում են անվտանգության ոլորտի մարմինների գերակայությունները, խնդիրները և պարտականությունները:	
2	Ազգային անվտանգության քաղաքականությունը և աջակցող փաստաթղթերը ներկայացվում են <i>խորհրդարանին՝ վերջինիս կողմից հաստատման</i> :	
3	Խորհրդարանը <i>վավերացնում է</i> անվտանգության և պաշտպանության ոլորտին վերաբերող համագործակցության բոլոր պայմանագրերը, ներառյալ նրանք, որոնք վերաբերում են երկրի անդամակցությանը միջազգային կազմակերպություններին և ռազմական դաշինքներին:	
4	<i>Պատերազմ</i> հայտարարելու մասին որոշում կայացնելիս խորհրդարանն ունի վճռորոշ խոսք:	
5	Արտերկրում <i>միջազգային առաքելություններին</i> ազգային մասնակցությունը հաստատվում է խորհրդարանի կողմից:	
6	<i>Օտարերկրյա զորքերի տեղակայումը</i> երկրում հաստատվում է խորհրդարանի կողմից:	
7	<i>Պաշտպանության և անվտանգության ծախսերի</i> չափը ընդհանուր տարեկան պետբյուջեում հաստատվում է խորհրդարանի կողմից:	
8	Անվտանգության և պաշտպանության յուրաքանչյուր կառույցի ստեղծումը, առաջադրանքները և լիազորությունները հստակ սահմանված են <i>խորհրդարանի կողմից ընդունված օրենքներում</i> :	
9	Գործադիր և քաղաքացիական կառավարման մարմինները, որոնք պատասխանատու են անվտանգության ուժերի համար, <i>հաշվետու են խորհրդարանին (խորհրդարանը կարող է նրանց հարցեր տալ, հարցաքննել և հրավիրել ներկայանալու)</i> :	
10	Նախարարների, այդ թվում՝ պաշտպանության և ներքին անվտանգության <i>նախարարների պաշտոնների համար առաջադրվող թեկնածությունները</i> հաստատվում են խորհրդարանի կողմից:	
11	Օրենսդրությունը հստակ սահմանում է, որ խորհրդարանն ունի անվտանգության և պաշտպանության հարցերի վերաբերյալ գործադիր իշխանությունից <i>տեղեկատվություն ստանալու (տեղեկացված լինելու) իրավունք</i> :	
12	Անվտանգության և պաշտպանության հարցերով <i>գերագույն խորհուրդը՝</i> որպես գործադիր իշխանության խորհրդակցական մարմին, հաշվետու է և զեկուցում է խորհրդարանին:	

Ըստ ձեզ՝ որո՞նք են վերը նշված բնագավառում օրենսդրության մշակման ծրագրի երեք ամենակարևոր առաջնահերթությունները:
1.
2.
3.

2. Պաշտպանության ընդհանուր համակարգ (հաստատություն)

1	Չինված ուժերի գործունեության կարգը, կառուցվածքը և լիազորությունները հստակ սահմանված են խորհրդարանի կողմից ընդունված <i>օրենքում</i> :	
2	Չինված ուժերը գտնվում են <i>քաղաքացիական վերահսկողության</i> ներքո (քաղաքացիական նախարարի ղեկավարությամբ պետական կառավարման մարմնի կողմից):	
3	Չինված ուժերը գտնվում են <i>խորհրդարանական վերահսկողության</i> ներքո (պաշտպանության հարցերի մշտական խորհրդարանական հանձնաժողովի կողմից):	
4	Չինված ուժերը քաղաքական հարցերում պահպանում են <i>չեզոքություն</i> (հիմնականում զինվորական կարգավիճակով պայմանավորված սահմանափակումներով, որոնք վերաբերում են քաղաքական կուսակցություններին անդամակցելուն, պետական պաշտոն զբաղեցնելուն, հանրային ցույցերին մասնակցելու և արտահայտվելու ազատության իրավունքներին):	
5	Չինված ուժերի հավաքագրումն իրականացվում է <i>ոչ խտրական սկզբունքով</i> ՝ պայմանավորված ռասայով, ազգային պատկանելությամբ, սեռով, կրոնական պատկանելությամբ կամ աշխարհագրական ծագմամբ:	
6	Չինժառայողների մասնագիտական առաջխաղացումը հիմնված է վերջիններիս արժանիքների և ընձեռվող <i>հավասար հնարավորությունների</i> վրա:	
7	<i>Ռազմական բոլոր ծախսերն</i> ընդգրկվում են պետական բյուջեի նախագծի մեջ, որը հաստատվում է խորհրդարանի կողմից (պաշտպանության հաստատությունը չունի եկամուտի լրացուցիչ աղբյուրներ):	
8	Խորհրդարանը վերահսկում է պաշտպանության ոլորտի <i>գնումների</i> կարևոր պայմանագրերը (տեխնիկա, սպառազինության համակարգեր և անհրաժեշտ այլ պարագաներ):	
9	Ներքին անվտանգության ապահովման նպատակով զինված ուժերի կիրառման դեպքերը բացառություն են և հստակ սահմանված են օրենսդրության մեջ (<i>արտակարգ դրություններ</i>):	

10	Չհնված ուժերի անձնակազմի <i>մարդու իրավունքները</i> պաշտպանված են, այդ թվում՝ խտրականության, վատ վերաբերմունքի, բռնությունների, սեռական ոտնձգությունների կանխարգելմամբ:	
11	Գործում են <i>ներքին մեխանիզմներ</i> (գրավոր հրամաններ, բողոքների ներքին համակարգ, գլխավոր տեսուչ) զինվորներին ապօրինի և ոչ պատշաճ հրամաններից և նախարարության կողմից չարաշահումներից պաշտպանելու համար:	
12	Խորհրդարանը կարող է քննել ինչպես զինծառայողների, այնպես էլ քաղաքացիների կողմից ստացված զինված ուժերին <i>վերաբերող բողոքները և միջնորդությունները</i> :	

Ըստ ձեզ՝ որո՞նք են վերը նշված բնագավառում օրենսդրության մշակման ծրագրի երեք ամենակարևոր առաջնահերթությունները:	
1.	
2.	
3.	

3. Իրավապահ մարմիններ (հասարակական կարգ)

1	Իրավապահ ուժերը (ոստիկանությունը) գտնվում են <i>քաղաքացիական վերահսկողության</i> ներքո (քաղաքացիական անձի կողմից ղեկավարվող պետական կառավարման մարմնի կողմից):	
2	Իրավապահ ուժերը գտնվում են <i>խորհրդարանական վերահսկողության</i> ներքո (հասարակական կարգի հարցերով մշտական խորհրդարանական հանձնաժողովի կողմից):	
3	Իրավապահ մարմինները <i>քաղաքական հարցերում պահպանում են չեզոքություն</i> , և նրանց գործունեությունն անկախ է ցանկացած քաղաքական միջամտությունից:	
4	Իրավապահ մարմնի կողմից <i>ուժի և հրագենի գործադրման</i> դեպքերը և պայմանները հստակ սահմանված են օրենսդրությամբ:	
5	<i>Մարդու իրավունքների պաշտպանությունն</i> առանցքային է ոստիկանության գործունեության մեջ և սահմանափակում է ոստիկանության՝ հարկադրանքի միջոցներ կիրառելու լիազորությունը:	
6	Իրավապահ ուժերի կազմակերպման մեջ առկա <i>համայնքային ուղղվածություն ունեցող (թաղային) ոստիկանական ծառայության</i> մոտեցումը (ոստիկանական ծառայություն, որը հաշվետու է, թափանցիկ, պրոֆեսիոնալ, իրականացնում է խորհրդատվական և կանխարգելիչ գործառույթներ, ծառայում է ժողովրդի շահին):	

7	Ոստիկանությունն ունի արժանիքների հիման կադրերի համալրման, ընտրության և առաջխաղացման համակարգ, որը <i>հավասար հնարավորություններ</i> է ընձեռում բոլոր առանձին խմբերի համար, ինչպիսիք են, օրինակ, ազգային փոքրամասնությունները:	
8	Առկա են ոստիկանության <i>հաշվետվողականության ներքին մեխանիզմներ</i> (օրինակ՝ ներքին գործերի, ֆինանսական հսկողության, կոռուպցիայի դեմ պայքարի բաժիններ):	
9	Իրավապահ մարմինների վարքագծի կանոնագիրքը (էթիկայի կանոնագիրքը) տրամադրում է վարքագծի չափանիշեր և ուղեցույցեր:	
10	<i>Դատախազական</i> ծառայությունը անկախ է ոստիկանությունից և հսկողության տակ է պահում ոստիկանության կողմից իրականացվող քրեական գործերի քննության գործընթացները:	
11	Հրազենի հաշվառման և գրանցման մատյանների վարման, քաղաքացիական մարմինների կողմից <i>փոքր տրամաչափի զենքի</i> լիցենզավորման և անվտանգության <i>մասնավոր ընկերությունների</i> լիցենզավորման նկատմամբ իրականացվում է արդյունավետ վերահսկողություն:	
12	Քրեակատարողական համակարգի գործունեությունը և քրեակատարողական հիմնարկներում ծառայող անձանց կարգավիճակը կարգավորվում է օրենսդրությամբ:	

Ըստ ձեզ՝ որո՞նք են վերը նշված բնագավառում օրենսդրության մշակման ծրագրի երեք ամենակարևոր առաջնահերթությունները:	
1.	
2.	
3.	

4. Հետախուզական ծառայություն

1	Հետախուզական ծառայության յուրաքանչյուր մարմնի նպատակները, խնդիրները, պարտավորությունները և լիազորությունները հստակ սահմանված են խորհրդարանի կողմից ընդունված <i>օրենքներում</i> :	
2	Խորհրդարանը վճռորոշ խոսք ունի գլխավոր հետախուզական մարմինների <i>ղեկավարների (տնօրենների)</i> նշանակման հարցում:	
3	Հետախուզական մարմինները գտնվում են <i>խորհրդարանի մասնագիտացված մշտական հանձնաժողովի</i> կողմից խորհրդարանական վերահսկողության ներքո:	

4	Չետախուզական ծառայության հատուկ լիազորություններն ունեն օրենսդրական հիմքեր, և դրանց կիրառումը պետք է լինի ազգային անվտանգությանը սպառնացող վտանգին համաչափ, իսկ ժամկետները չպետք է անհարկի երկարաձգվեն:	
5	Չիմասարար իրավունքներից և ազատություններից շեղումները մշտապես հիմնավորվում են ազգային անվտանգության շահերը պաշտպանելու անհրաժեշտությամբ:	
6	«Ազգային անվտանգության շահերը» և «ազգային անվտանգությանը սպառնացող ռիսկերը» հստակ սահմանված են խորհրդարանի կողմից ընդունված օրենքներում և հաշվի են առնվել մարդու անվտանգության տեսանկյունից:	
7	Միջամտության մեթոդները (ինչպիսիք են՝ հեռախոսային խոսակցությունների գաղտնալուծումները) հաստատվում են դատական մարմինների կողմից՝ այդ նպատակով թույլտվության որոշումների միջոցով:	
8	Չետախուզական ծառայությունները (տեղեկությունների հավաքագրում, վերլուծություն և մեկնաբանում) և ոստիկանությունը (ձերբակալում, հարցաքննություն, կալանավորում) ինստիտուցիոնալ և գործառնական առումներով հստակ տարանջատված են:	
9	Ծառայությանը հատկացված բյուջեն հաստատվում է խորհրդարանի կողմից և պատշաճ կերպով վերահսկվում է գործադիր մարմինների, խորհրդարանի և աուդիտ իրականացնող բարձրագույն կառույցի կողմից:	
10	Չետախուզական ծառայության պաշտոնատար անձանց վարքագծի կամ էթիկայի կանոնադրքերը կիրառվում և վերահսկվում են:	
11	Չետախուզական ծառայության նկատմամբ վերահսկողության հարցերով խորհրդարանական հանձնաժողովի անդամներն ունեն գաղտնի տեղեկատվության հետ առնչվելու իրավունք:	
12	Գաղտնի հետախուզական գործողությունների և դրանց բյուջեի մասին տեղեկատվությունը տրամադրվում է հատուկ այս նպատակի համար ընտրված խորհրդարանի անդամներին:	

Ըստ ձեզ՝ որո՞նք են վերը նշված բնագավառում օրենսդրության մշակման ծրագրի երեք ամենակարևոր առաջնահերթությունները:
1.
2.
3.

5. Հանրային հաշվետվողականություն և թափանցիկություն

1	«Տեղեկատվության ազատության մասին» ակտը քաղաքացիներին իրավունք է տալիս առանց պահանջը հիմնավորելու ստանալ հանրային նշանակության տեղեկատվություն:	
2	Օրենքը նախատեսում է <i>տեղեկատվության (հաստատական) հրապարակում</i> : Պետական կառավարման մարմինները կանոնավոր կերպով հրապարակում են կոնկրետ տեսակի տեղեկատվություն (օրինակ՝ իրենց կառուցվածքի, գործառույթների, բյուջեի, տարեկան զեկույցների և այլնի մասին):	
3	Յուրաքանչյուր պետական ինստիտուտում, այդ թվում՝ անվտանգության մարմիններում, գործում է <i>հասարակայնության հետ կապերի</i> գրասենյակ:	
4	Մարդու իրավունքների պաշտպանության և անվտանգության մարմինների գործունեության մասին օրենքները <i>հասանելի են հանրությանը</i> :	
5	Գոյություն ունի «գաղտնի» կամ «դասակարգված տեղեկատվության» հետ կապված հարցերը կարգավորող օրենք, որը սահմանում է, թե տեղեկատվության որ տեսակները կարող են գաղտնիացվել և որ մարմնի կողմից, ինչպես նաև համակարգում է գաղտնիության պաշտպանության ստուգման ընթացակարգերը և տեղեկատվության չարտոնված հրապարակման համար նախատեսված պատժամիջոցները:	
6	<i>Վերահսկողություն իրականացնող անկախ իրավապաշտպան մարմինները</i> (օրինակ՝ օմբուդսմանը, մարդու իրավունքների հանձնակատարը, գլխավոր տեսուչը) գործում են պետական օրենսդրության հիման վրա, հասանելի են քաղաքացիների համար և հաշվետու է խորհրդարանին:	
7	Բյուջեի կատարման նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող <i>աուդիտի բարձրագույն մարմինը</i> գործում է պետական օրենսդրության հիման վրա և հաշվետու է խորհրդարանին:	
8	Վերահսկողություն իրականացնող անկախ մարմինները և աուդիտի բարձրագույն մարմինը կարող են, սեփական նախաձեռնությամբ կամ խորհրդարանի հանձնարարությամբ, <i>սկսել հետաքննություն</i> , այցելել տեղանքներ և անվտանգության մարմինների փաստաթղթերը քննելու թույլտվություն ձեռք բերել:	
9	Պատգամավորների և գործադիր իշխանության պաշտոնատար անձանց <i>ունեցվածքի և եկամուտների վերաբերյալ հայտարարագրերը</i> մատչելի են հանրությանը և կանոնավոր կերպով թարմացվում են:	
10	Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններին (ԶՀԿ) տրվում է <i>օրենսդրական խորհրդակցական գործընթացներին</i> մասնակցելու օրինական հնարավորություն:	

11	ՔՀԿ-ները կարող են մշտադիտարկում իրականացնել արդարադատության և անվտանգության մարմիններում մարդու իրավունքների խախտումների և կոռուպցիոն դրսևորումների վերաբերյալ՝ չենթարկվելով անհարկի միջամտության և ահաբեկումների:	
12	Լրատվամիջոցներն ազատ են, բազմաքանակ և չեն ենթարկվում պետական վերահսկողության և քաղաքական ճնշումների:	

<p>Ըստ ձեզ՝ որո՞նք են վերը նշված բնագավառում օրենսդրության մշակման ծրագրի երեք ամենակարևոր առաջնահերթությունները:</p>
1.
2.
3.

Պետական կառավարման մարմինների վրա խորհրդարանական վերահսկողության ազդեցության գնահատում

Խորհրդարանական վերահսկողության հիմնարար խնդիրներից մեկն է սահմանել այն հստակ գիծը, որտեղ հատվում են գործադիր և օրենսդիր իշխանությունների լիազորությունները: Յուրաքանչյուր ժողովրդավարական երկրում խորհրդարանի մասնակցության չափը գործադիր իշխանության, այդ թվում՝ անվտանգության մարմինների գործունեությանը տարբեր է: Այս խնդրի պատասխանը կարող ենք գտնել՝ ուսումնասիրելով խորհրդարանի երկու պարտականությունները՝

- (1) Մշտադիտարկել անվտանգության ուժերի գործունեությունը և ապահովել մարդու իրավունքների և օրենքի գերակայության նկատմամբ նրանց հարգանքը:
- (2) Ստեղծել իրավական հիմքեր արդյունավետ անվտանգության ուժեր ձևավորելու համար, որոնք ի գործու կլինեն պաշտպանելու երկրի շահերը:

Վերոնշյալով պայմանավորված՝ խորհրդարանական վերահսկողությունն իր բնույթով բարդ, քաղաքական և որակական գործընթաց է: Դրա արդյունավետությունը պայմանավորված է ոչ միայն խորհրդարանի իրավական լիազորություններով և դիրքորոշմամբ, այլև խորհրդարանի և կառավարության ու անվտանգության ուժերի միջև երկխոսության որակով: Այդ երկխոսությունը պետք է հիմնված լինի թափանցիկության, վստահության, համատեղ պատասխանատվության և փոխադարձ հարգանքի սկզբունքների վրա:

Խորհրդարանի համար կարևոր տեղեկություն է, թե ինչպես են խորհրդարանական վերահսկողության ենթարկվող ինստիտուտներն ընկալում այս գործընթացը և արձագանքում դրան: Հետևաբար, անհրաժեշտ է, որ պատգամավորները երկխոսություն սկսեն վերոհիշյալ ինստիտուտների ներկայացուցիչների հետ՝ խորհրդարանական վերահսկողության գործընթացի ազդեցության և սահմանների մասին նրանց տեսակետն իմանալու համար: Երկխոսության սույն մոդելի նպատակն է կողմնորոշել խորհրդարանին՝ վերահսկողության օբյեկտիվ հետանկարին հասնելու իր փորձերում:

Այն կարող է օգտագործվել որպես միայն ուղեցույց՝ քննարկումների համար, կամ որպես հարցաշար՝ մի շարք տարբեր դեպքերի համար, ինչպես, օրինակ՝

- պատգամավորների և գործադիր իշխանության ներկայացուցիչների միջև ընդհանուր քննարկումների դեպքում,
- խորհրդարանական հանձնաժողովների և վերահսկվող ինստիտուտների ղեկավարների նիստերի համար՝ հանձնաժողովի գործունեությունը գնահատելու փորձի համատեքստում,
- գործադիր մարմինների պաշտոնյաների հետ պատգամավորների հարցազույցների դեպքում,
- թիրախային խմբի կողմից (որը հավանաբար կազմված կլինի խորհրդարանի անդամներից, աշխատակիցներից, գործադիր իշխանության պաշտոնյաներից, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններից) խորհրդարանական վերահսկողության գործընթացի վերլուծության համար:

Գործադիր մարմինների ներկայացուցիչների կողմից լրացվելու նպատակով որպես հարցաշար օգտագործելիս՝ խորհուրդ է տրվում ձևանմուշի օրինակը նախօրոք ուղարկել՝ բավարար ժամանակ ապահովելով քանակական տվյալներ հավաքագրման համար: Հարցերից մի քանիսի համար նախատեսված է հնարավոր տարբերակների ցանկ, և պատասխանող անձը կարող է օգտվել ցանկից, մինչդեռ մյուս հարցերը բաց հարցեր են, և հարցվողներին հնարավորություն են տալիս պատասխանել իրենց

ձևակերպումներով: Հարցերի այս վերջին տեսակը հնարավորություն է տալիս խորացված ուսումնասիրելու մարդկանց տեսակետները, ուստի հարցաշարից օգտվողները կարող են փոխել այն և ավելի մեծ թվով հարցեր բաց դարձնել:

Հարցաշարի միջոցով ստացած պատասխաններն ի մի բերելով՝ հարցումն անցկացնողները կարող են գնահատել խորհրդարանական վերահսկողության գործընթացի ինտենսիվությունը և ուղղության թիրախը, ինչպես նաև թե ինչ ազդեցություն է այն ունենում վերահսկվող ինստիտուտների վրա: Սույն վարժությունը կօգնի տալ խորհրդարանի և գործադիրի միջև «զսպումների և հակակշիռների» համակարգի այն սահմանումը, որը համապատասխանում է և նպաստավոր է տվյալ երկրի ազգային համատեքստին:

Խորհրդարանական գործընթացում ներգրավված երկու դերակատարների՝ վերահսկող և վերահսկվող մարմինների միջև անկեղծ և բաց երկխոսությունը, ամեն դեպքում, կնպաստի ժողովրդավարական երկրում խորհրդարանի դերի և գործառույթների վերաբերյալ ավելի լավ փոխադարձ ընկալմանը և կտանի դեպի խորհրդարանի և գործադիր իշխանության միջև համագործակցության և փոխադարձ վստահության ամրապնդմանը:

Խորհրդարանի և վերահսկողության ենթարկվող մարմինների միջև երկխոսության տիպային ձևանմուշ	
1. Ի՞նչ հաճախականությամբ և ի՞նչ եղանակով է ձեր ինստիտուտի գործունեության նկատմամբ իրականացվել խորհրդարանական վերահսկողություն: (Հաճախականությունը նշեք աջ սյունակում):	
Օրակարգում նախատեսված զեկույցներ (ինչպես սահմանված է օրենսդրությամբ կամ ընթացակարգերով)	
Չեկույցներ ըստ պահանջի (լիակազմ ժողովի, հանձնաժողովների կամ խորհրդարանի անդամների կողմից)	
Լիազումար նիստի ժամանակ տրված հարցեր և հարցադրումներ (ուղղված նախարարին կամ գործադիր իշխանության որևէ այլ պաշտոնյային):	
Ձեր գործունեության բնագավառին ուղղված միջնորդություններ/ առաջարկներ:	
Բարձրագույն պաշտոններում (նախարար, տնօրեն և այլն) նշանակման համաձայնություն	
Տարեկան բյուջեի հաստատում	
Իրավասու հանձնաժողովում անցկացրած լսումներ	
Ձեր հաստատություն/գրասենյակ կատարած այցելություններ, ստուգայցեր	
Խորհրդարանական հարցաքննումներ	
Ձեր ինստիտուտի գործունեությանը վերաբերող հայցերի քննում:	
Այլ (թվարկեք):	
2. Ձեր ինստիտուտի գործունեության ո՞ր բնագավառների վրա եռուշադրություն դարձվել խորհրդարանական վերահսկողության ժամանակ:	
Սահմանադրության և օրենքի գերակայության նկատմամբ հարգանք	
Մարդու իրավունքների և քաղաքացիական ազատությունների նկատմամբ հարգանք՝ ձեր աշխատակիցների կողմից	
Ձեր գործունեության բնագավառում կառավարության քաղաքականության իրականացում	
Բյուջեի կատարում	
Պետական գնումների/ծեռքբերումների մասին պայմանագրեր	
Ինստիտուցիոնալ բարեփոխումներ և դրանց արդյունքում ներքին հետևանքների գնահատում	
Մարդկային ռեսուրսների կառավարում	

Անվտանգության ոլորտի այլ իստիտուտների/կառուցների հետ համագործակցություն	
Պետություն-մասնավոր գործընկերություն	
Կռուռացիայի և թերի վարչարարության դեպքերի քննություն	
Կառույցի ներսում պաշտոնեական դիրքի չարաշահումներ և անօրինական հրամաններ	
Այլ (թվարկեք)	
3. Ձեր կառույցի գործունեության վերաբերյալ խորհրդարանի զեկույցները և առաջարկությունները կարևոր են ձեր գործունեության արդյունավետությունը բարձրացնելու համար:	
Շատ կարևոր են	
Կարևոր չեն	
Տեղեկացված չեմ նման առաջարկությունների մասին	
4. Ինչպիսի՞ հետևանքներ է ունեցել խորհրդարանական վերահսկողությունը ձեր ինստիտուտի գործունեության վրա: Ներկայացրեք մեկնաբանություններ:	
Դրական հետևանքներ	
Ոչ մի հետևանք	
Բացասական հետևանքներ	
5. Արդյո՞ք գտնում եք, որը խորհրդարանական վերահսկողության վերաբերյալ, փոխադարձ համաձայնությամբ և նախապես որոշված թեմաներով և ամսաթվերով, օրակարգի մշակումը՝	
Խիստ անհրաժեշտ է	
Օգտակար է	
Օգտակար չէ	
6. Ըստ ձեզ՝ խորհրդարանը ի՞նչ աստիճանի վերահսկողություն պետք է իրականացնի ձեր կառույցի գործունեության նկատմամբ:	

7. Առաջարկեք ձեր ինստիտուտի գործունեության նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության արդյունավետությունը բարձրացնելու երեք եղանակ:	
8. Վերահսկողության գործողությունների ընթացքում խորհրդարանին գաղտնի տեղեկատվության տրամադրումը վնասում է կամ վտանգում է ձեր կառույցի գործունեությունը:	
Միշտ: Խորհրդարանի անդամները չպետք է գաղտնի տեղեկատվության հետ առնչվելու թույլտվություն ունենան:	
Երբեմն: Կախված է նրանից, թե ինչ խնդիր է, ինչպես նաև խորհրդարանի անդամներից:	
Գաղտնի տեղեկատվության հետ առնչվելու թույլտվություն ձեռք բերելու համար խորհրդարանի անդամները պետք է անցնեն ստուգում:	
Երբեք: Խորհրդարանը երբեք առանց թույլտվության գաղտնի տեղեկություն չի հրապարակում:	
Այլ	
9. Ինչպե՞ս է ձեր կառույցն ապահովում հանրային նշանակության տեղեկատվության ազատության մասին ժողովրդավարական պահանջի կատարումը	
Հասարակայնության հետ կապերի գրասենյակի ստեղծման միջոցով	
Հաճախակիորեն հրապարակային զեկույցներ հրապարակելով	
Հանրային տեղեկատվություն ստանալու մասին առանձին դիմումներին արձագանքելով	
Այլ	
10. Ի՞նչ կարծում ունեք քաղաքացիական հասարակության հետ հարաբերությունները զարգացնելու և ամրապնդելու վերաբերյալ:	
Անհրաժեշտ է	
Օգտակար է	
Ցանկալի չէ	

Հղումներ

- 1 Օրենք No. 473/ 2004թ., Ազգային անվտանգության պլանավորման վերաբերյալ, Հոդված 5:
- 2 ՏՀԶԿ-ի «բյուջետավորման տեղեկատվական բազան», ՏՀԶԿ Բյուջետավորման մասին ամսագիր, (“OECD Budgeting Database” in *OECD Journal on Budgeting*) 1:3 (2002թ.), 155 հետևյալ էլ. հասցեում՝ www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf.
- 3 Տե՛ս www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/0506595_II.pdf.
- 4 Սահմանափակ տևողության դրույթները ծագում են լիազորությունների վերաբերյալ հռոմեական իրավունքից: Հռոմեական Հանրապետության օրոք Հռոմի սենատի՝ հարկեր գանձելու և զորքերը գործադրելու լիազորությունները սահմանափակ էին ժամանակի և շրջանակի առումով: Այս լիազորությունները ուժը կորցնում էին նախքան ընտրական պաշտոնի (օրինակ՝ պրոկոնսուլի) ժամկետը լրանալը: «Ad tempus concessa post tempus censetur denegata» կանոնը թարգմանվում է հետևյալ կերպ. «Այն, ինչը ընդունվում է որոշ ժամանակահատվածի համար, չի ընդունվի ժամկետը լրանալուց հետո»: Այս նույն կանոնը կիրառվում էր նաև Հռոմի՝ արտակարգ դրությունների վերաբերյալ օրենսդրության մեջ: Վերոհիշյալ սկզբունքը խախտվեց, երբ Հուլիոսի Կեսարը ցմահ հռչակվեց դիկտատոր:
- 5 Համաձայն «Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ»-ի՝ Կաշառքի վճարողների համաշխարհային ինդեքսի (Transparency International, Global Bribe Payers Index)՝ պաշտպանության ոլորտը կոռուպցիայի և կաշառքի առումով երեք առաջատար ոլորտներից մեկն է՝ նավթային ոլորտի և խոշոր ենթակառուցվածքների նախագծերի հետ միասին: Տե՛ս «Կոռուպցիան կանխումը սպառազինությունների պաշտոնական առևտրում», Թարմեցված Ծանոթագրություն 3 (“Preventing Corruption in the Official Arms trade”, Update Note 3) 2006թ. ապրիլի 30, հետևյալ էլ.հասցեում՝ http://transparency.org.uk/programmes/DAC/UpdateNote3_ReducingCorruptionInTheDefence&SecuritySectors30April2006.pdf:

Բոլոր իրավունքները պահպանված են: Սույն հրատարակության որևէ հատված չի կարող վերարտադրվել կամ տարածվել որևէ էլեկտրոնային, մեխանիկական, ֆոտոպատճենահանման, ձայնագրման կամ այլ համակարգի միջոցով և չի կարող պահպանվել տեղեկատվության պահպանման որևէ Անվտանգության ոլորտի կառավարման Ժնևի կենտրոնի նախնական թույլտվության:

Հրատարակությունը տարածվում է՝ պայմանով, որ այն չպետք է վաճառվի, տրամադրվի կամ տրվի պարտքով իր օրիգինալ կազմից կամ շապիկից տարբերվող որևէ այլ կազմով կամ շապիկով՝ առանց հրատարակչի նախնական համաձայնության և առանց վերոհիշյալ պայմանը հաջորդ հրատարակչի նկատմամբ կիրառելու:

Թեոդորա Ֆուլյոր, *խորհրդարանական լիազորությունները անվտանգության ոլորտի կառավարման գործընթացում*, DCAF խորհրդարանական ծրագրերի շարք #1 (Ժնև, Անվտանգության ոլորտի կառավարման Ժնևի կենտրոն, 2011թ.)

DCAF խորհրդարանական ծրագրերի շարք #1

Բնօրինակ՝ անգլերեն, Ժնև, 2011թ.

Անվտանգության ոլորտի կառավարման Ժնևի կենտրոն
< www.dcaf.ch >
Փոստային ինդեքս 1360, CH-1211 Ժնև 1, Շվեյցարիա

Շապիկի ձևավորումը՝ Էնջըլ Նեդելչևի
Ֆորմատ՝ 170 x 240

Անվտանգության ոլորտի կառավարման ժնևի կենտրոն (DCAF)

DCAF Անվտանգության ոլորտի կառավարման ժնևյան կենտրոնը հավատարիմ է պետությունների և ժողովուրդների անվտանգության բարելավմանը ժողովրդավարական կառավարման, օրենքի գերակայության, մարդու իրավունքների նկատմամբ հարգանքի և գենդերային հավասարության շրջանակներում: 2000 թվականին իր հիմնադրումից ի վեր՝ DCAF-ը նպաստել է խաղաղության և զարգացման կայունությանը՝ օժանդակելով գործընկեր պետություններին և նրանց աջակցող միջազգային կազմակերպություններին անվտանգության ոլորտի կառավարումը ներառական և մասնակցային բարեփոխումների միջոցով բարելավելու նպատակով: DCAF-ը ստեղծում է նորարարական կրթական նյութեր, խթանում է նորմերը և դրական փորձը, տրամադրում է իրավական և քաղաքականության վերաբերյալ խորհրդատվություն և աջակցում է անվտանգության ոլորտում ներգրավված պետական և ոչ պետական շահագրգիռ կողմերի կարողությունների բարձրացմանը:

www.dcaf.ch