Խորհրդարաններ

Անվտանգության ոլորտի լավ կառավարման գործընթացում դերերը և պարտականությունները

Տեղեկագրերի շարքի մասին

Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների վերաբերյալ տեղեկագրերում (անգլ.՝ «SSR Backgrounders») համառոտ ներածական տեղեկություններ են ներկայացվում անվտանգության ոլորտի լավ կառավարման («ԱՈ լավ կառավարում», «ԱՈԼԿ») և անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների («ԱՈԲ») թեմաների և հասկացությունների վերաբերյալ: Տեղեկագրերի շարքում, միջազգային փորձի լայն շրջանակի հիման, վրա ամփոփվում են ընթացիկ քննարկումները, տրվում հիմնական հասկացությունների բացատրությունները, վերլուծվում առանցքային հակասությունները: Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների վերաբերյալ տեղեկագրերում չեն խրախուսվում լավ կառավարման կամ բարեփոխումների կոնկրետ մոդելներ, քաղաքականություններ կամ առաջարկություններ, փոխարենը՝ առաջարկվում են լրացուցիչ աղբյուրներ, որոնք ընթերցողներին թույլ կտան ընդլայնել իրենց գիտելիքները թեմաներից յուրաքանչյուրի վերաբերյալ: Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների վերաբերյալ տեղեկագրերը տեղեկատվության օժանդակ աղբյուր են հանդիսանում անվտանգության ոլորտի կառավարման և բարեփոխումների շահագրգիռ կողմերի համար, ովքեր ձգտում են հասկանալ, սակայն միևնույն ժամանակ քննադատաբար գնահատել ԱՈ լավ կառավարման և ԱՈԲ-ի ներկայիս մոտեցումները:

ԱՈԲ այս տեղեկագրի մասին

ԱՈԲ այս տեղեկագիրը վերաբերում է անվտանգության ոլորտի լավ կառավարման (ԱՈԿ) գործում խորհրդարանի ունեցած դերին և պարտականություններին: Թեպետ քաղաքական և իրավական յուրաքանչյուր համակարգում խորհրդարանները տարբեր են, բոլոր խորհրդարաններն ունեն նման գործառույթներ, որոնց շնորհիվ նրանք առանցքային դերակատարներ են դառնում ժողովրդավարական հասարակարգում ԱՈ լավ կառավարումն ապահովելու գործում: Սույն տեղեկագրում բացատրվում է, թե ինչպես կարող են խորհրդարանները լավ կառավարման սկզբունքները կիրառել անվտանգության ոլորտի նկատմամբ:

ԱՈԲ այս տեղեկագիրը տալիս է հետևյալ հարցերի պատասխանները.

Ինչու՞ է խորհրդարանների դերը կարևոր ԱՈ լավ կառավարման գործընթացում *Էջ 2*
Ինչպե՞ս կարող են խորհրդարաններն իրենց օրենսդրական գործառույթներով աջակցել ԱՈ լավ կառավարման ապահովմանը *Էջ 4*
Ինչպե՞ս կարող են խորհրդարանները բյուջետային հսկողության միջոցով աջակցել ԱՈ լավ կառավարման ապահովմանը *Էջ 6*
Ինչպե՞ս են խորհրդարաններն իրականացնում անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական վերահսկողությունը *Էջ 7*
Ի՞նչ խոչընդոտների են խորհրդարաններն հանդիպում բարեխիղճ ԱՈԿ-ին աջակցելու հարցում *Էջ 9*
Ինչպե՞ս կարող են խորհրդարաններն օժանդակել ԱՈԲ գործընթացներին *Էջ 10*

DCAF Geneva Centre for Security Sector Governance

Ինչու՞ է խորհրդարանների դերը կարևոր ԱՈ լավ կառավարման գործընթացում

Խորհրդարանները պետական կառավարման համակարգի մաս են հանդիսանում՝ պատասխանատվություն կրելով հանրային քաղաքականության մշակման, օրենքների ընդունման, իսկ ժողովրդավարական պետություններում՝ նաև ընտրված ներկայացուցչության միջոցով իշխանությունների լեգիտիմության ապահովման համար: **Օրենքների ընդունման, բյուջեի նկատմամբ հսկողության, վերահսկողության, պետական նշանակումներ կատարելու և ներկայացուցչության գործառույթները խորհրդարաններին հնարավորություն են տալիս առանցքային դեր կատարել ԱՈԼԿ-ի ապահովման գործում:**

Սույն տեղեկագրում օգտագործված «խորհրդարան» բառը վերաբերում է բոլոր տեսակի ներկայացուցչական ժողովրդավարական պետություններում բոլոր տեսակի օրենսդրական պալատների ձևերին, թեպետ խորհրդարաններն ունենում են նաև այլ անվանումներ, օրինակ՝ ազգային ժողով, կոնգրես, շուրա, մեջլիս, խորհուրդ, սենատ, ներկայացուցիչների պալատ, օրենսդիր կամ դիետ և այլն:

Խորհրդարանները զգալիորեն տարբերվում են՝ կախված քաղաքական և իրավական համակարգերից և պետություններից, և այդ տարբերություններն ամբողջ աշխարհով մեկ ազդում են խորհրդարանների դերերի և լիազորությունների վրա: Այդ տարբերությունները վկայում են այն մասին, որ կոնկրետ համատեքստում լավ կառավարման ապահովման կանոնները և ընթացակարգերը մեկ այլ համակարգում ներդրվելու դեպքում ոչ միշտ են կարող ապահովել լավ կառավարում: Այդ իսկ պատճառով **որևէ իրավիճակում խորհրդարանական գործընթացները և ԱՈԿ-ի դրական փորձը երբևէ չի կարող կրկնօրինակվել մեկ այլում. փոխարենը՝ անհրաժեշտ է դրանք տեղայնացնել՝ լավ կառավարումն իրականացնելով տեղի համատեքստին համահունչ:**

Թեպետ յուրաքանչյուր համակարգ տարբեր է, խորհրդարաններն ընդհանուր առմամբ ունեն հինգ հիմնական գործառույթներ, որոնց միջոցով ազդում են ԱՈԿ-ի վրա (տե՛ս Գծապատկեր 1):
ԱՈ լավ կառավարման գործընթացին օժանդակելու նպատակով իրենց գործառույթները կատարելիս խորհրդարանները պետք է ունենան առնվազն երեք որակներ.

Իրավասություն. խորհրդարանները պետք է ունենան բավարար նորմատիվ և իրավական լիազորություններ անվտանգության ոլորտը վերահսկելու համար: Պետությունների մեծ մասն ունեն սահմանադրություններ, սահմանադրական օրենքներ, կանոնակարգեր և օրենսդրական ակտեր, որոնք պաշտոնապես սահմանում են այդ իրավասությունը, սակայն պրակտիկայում իրավասությունը ոչ միշտ է իրականացվում կամ հարգվում:

Կարողություն. խորհրդարանները պետք է ունենան բավարար ռեսուրսներ իրենց սահմանադրական գործառույթներն արդյունավետորեն իրագործելու համար՝ ներառյալ ինստիտուցիոնալ օժանդակություն, տեղեկատվության հասանելիություն, վերլուծական և հետազոտական կարողություններ, մասնագիտացված հմտություններ և աշխատանքային հարաբերություններ անվտանգության մարմինների և քաղաքացիական հասարակության հետ:

Դիրքորոշում. խորհրդարանական ներկայացուցիչները պետք է ունենան լուրջ հանձնառություն ժողովրդավարական գործընթացների նկատմամբ, քանի որ նրանց աշխատանքը, ամենայն հավանականությամբ, կարող է առաջացնել դիմադրություն և կոռուպցիայի համար հնարավորություններ ընձեռել: Խորհրդարանի անդամները սովորաբար օժտված են քրեական հետապնդման անձեռնմխելիությամբ իրենց պաշտոնական պարտականությունների ընթացքում կատարված գործողությունների համար, ինչի արդյունքում նրանց անկախությունը և բարեվարքությունը պաշտպանված են:

Խորհրդարաններն առանցքային դեր են կատարում ԱՈԼԿ-ի գործում, ուստի ԱՈ լավ կառավարում ապահովելու համար խորհրդարանների իրավասությունների, կարողությունների և դիրքորոշումների ամրապնդումը ԱՈԲ-ի առանցքային նպատակ է:

Գծապատկեր 1. Խորհրդարանական հինգ գործառույթներ, որոնք ազդում են ԱՈԿ-ի վրա

Օրենսդրական գործառույթներ	Բյուջետային գործառույթներ	Վերահսկողական գործառույթներ	Ընտրական գործառույթներ	Ներկայացուցչական գործառույթներ
Խորհրդարանը ստեղծում է օրենքներ, որոնք սահմանում են անվտանգություն ապահովող, կառավարող և վերահսկող կառույցների լիազորությունները, գործառույթները, կազմակերպական ձևը և իրավասությունները:	Խորհրդարանը դերակատարում ունի անվտանգության ոլորտի բյուջեի հաստատման, փոփոխության կամ մերժման հարցում:	Խորհրդարանը հետևում և հաստատում է՝ արդյոք անվտանգության ոլորտը գործում է սահմանադրությանը, օրենքներին և իր նկատմամբ իրավականորեն կիրառելի այլ կանոնակարգերի և ղեկավար ընթացակարգերի համապատասխան:	Խորհրդարանը կարող է քննարկել, դեմ քվերակել կամ հաստատել անվտանգության ոլորտում (բարձրաստիճան) նշանակումները, ինչպես նաև՝ անվստահություն քվե հայտնել, անվտանգության վերաբերյալ կառավարության որոշումների հետ անհամաձայնության դեպքում:	Խորհրդարանը հանրային հարթակ է ապահովում անվտանգության շուրջ քննարկումների ծավալման համար, երկխոսության և թափանցիկության միջոցով աջակցում է քաղաքական կոնսենսուսի ձևավորմանը և լսելի է դարձնում անվտանգության վերաբերյալ կառավարության որոշումների հետ անհամաձայնության հասարակական ձայնը:

Ինչպե՞ս կարող են խորհրդարաններն իրենց օրենսդրական գործառույթներով աջակցել ԱՈ լավ կառավարման ապահովմանը

Խորհրդարաններն առանցքային դերակատարներ են հանդիսանում ԱՈԼԿ-ում, քանի որ մասնակցում են անվտանգության ոլորտի գործունեության իրավական դաշտի ստեղծմանը և վերահսկմանը: ԱՈ լավ կառավարման համար անհրաժեշտ է, որպեսզի անվտանգության ոլորտը ենթակա լինի ժողովրդավարական քաղաքացիական հսկողությանը, միաժամանակ ժողովրդավարական հասարակարգում անվտանգության ապահովման, կառավարման և վերահսկման պատշաճ իրավական շրջանակը կարևոր հիմք է հանդիսանում դերերը և պարտականությունները բաշխելու համար՝ ուրվագծելով կառավարության կողմից ուժի գործադրման և քաղաքական իշխանության սահմանները:

Խորհրդարանը պարտավոր է օգնել ձևավորել իրավական պատշաճ շրջանակ և ապահովել անվտանգություն ապահովող մարմինների և գործադիրի կողմից իրենց դերերի արդյունավետ կատարումը խորհրդարանի նախանշած սահմաններում:

Ժողովրդավարական քաղաքացիական հսկողության համար անհրաժեշտ պատշաճ իրավական շրջանակի բնորոշ առանձնահատկությունները ներառում են հետևյալը.

- անվտանգության ոլորտի լիազորությունները, օրինական իրավասությունները, կազմակերպական կառուցվածքը և գործառույթները օրենքով հստակ և հանգամանալից կերպով սահմանված և հրապարակայնորեն հայտնի են,
- օրենքը երաշխավորում է ժողովրդավարական քաղաքացիական հսկողության միջոցով անվտանգության ոլորտի հաշվետվողականությունը այնպիսի ձևաչափում, որում պահպանվում է օպերատիվ գաղտնիությունը,
- անվտանգության ոլորտի ենթաօրենսդրական իրավական կանոնակարգերը խիստ սահմանափակ են, հաստատվում են օրենքով և գործում են օրենքի սահմաններում,
- անվտանգության ոլորտը չի կարող նախաձեռնել օրենքին հակասող որևէ գործողություն կամ ընդունել նման գործողություն կատարելու կարգադրություն,
- անվտանգության ապահովման, կառավարման և վերահսկման ազգային իրավական համակարգը համահունչ է միջազգային իրավունքի նորմերին և ստանդարտներին՝ ներառյալ մարդու իրավունքների պաշտպանության և կրոնական, ազգային և գենդերային հավասարության չափանիշներին:

Խորհրդարանները նաև կարող են անվտանգությունը և արդարադատությունը բարելավել՝ ապահովելով ընդհանուր առմամբ օրենսդրության հանրային հասանելիությունը, հստակությունը, անկողմնակալությունը, հավասարազոր կիրառությունը և հետադարձ ուժի բացառումը:

Անվտանգության ոլորտի լավ կառավարումը (ԱՈԼԿ) և անվտանգության ոլորտի բարեփոխումները (ԱՈԲ)

ԱՈ լավ կառավարումը վերաբերում է լավ կառավարման սկզբունքների կիրառմանը հանրային անվտանգության ապահովման գործընթացի նկատմամբ: ԱՈ լավ կառավարման սկզբունքներն են հաշվետվողականությունը, թափանցիկությունը, իրավունքի գերակայությունը, մասնակցությունը, արձագանքումը, արդյունավետությունը և արդյունքայնությունը: ԱՈ լավ կառավարումը, ըստ այդմ, այն նորմատիվային ստանդարտն է, որի համաձայն պետական անվտանգության ոլորտը պետք է գործի ժողովրդավարական պայմաններում:

Անվտանգության ոլորտը բաղկացած է ազգային և տեղական մակարդակներում անվտանգության ապահովման, կառավարման և վերահսկողության համար պատասխանատու բոլոր կառույցներից, հաստատություններից և անձնակազմից: ԱՈ լավ կառավարումը ենթադրում է, որ անվտանգության ոլորտն արդյունավետ և հաշվետու կերպով ապահովում է պետության և մարդու անվտանգությունը՝ ժողովրդավարական քաղաքացիական հսկողության, իրավունքի գերակայության և մարդու իրավունքների նկատմամբ հարգանքի շրջանակներում:

Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների նպատակն է ձևավորել ԱՈ լավ կառավարման համակարգ: ԱՈԲ-ը պետության և մարդու անվտանգության բարելավման քաղաքական և տեխնիկական գործընթաց է, որի շրջանակում անվտանգության ապահովումը, կառավարումը և վերահսկողությունն ավելի արդյունավետ և հաշվետու են դառնում ժողովրդավարական քաղաքացիական վերահսկողության, իրավունքի գերակայության և մարդու իրավունքների նկատմամբ հարգանքի ենթատեքստում: ԱՈԲ-ը կարող է ուղղված լինել պետական անվտանգության ապահովման կոնկրետ մեկ հատվածին կամ ամբողջ համակարգի գործունեությանը, քանի դեռ նպատակը մշտապես արդյունավետության և հաշվետվողականության բարելավումն է:

Այս առանցքային սահմանումներին առնչվող լրացուցիչ տեղեկությունների համար տե՛ս «Անվտանգության ոլորտի կառավարում», «Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումներ» և «Անվտանգության ոլորտ» խորագրերով ԱՈԲ տեղեկագրերը:

Ժողովրդավարական պետությունները տարբեր կերպ են նախաձեռնում, մշակում, վերանայում, փոփոխում, ընդունում կամ մերժում օրենսդրական առաջարկները, սակայն, որպես կանոն, ներկայացուցիչների հանձնաժողովները (կամ հանձնախմբերը) գործընթացի կարևոր մաս են հանդիսանում: Բոլոր դեպքերում օրենսդրության որակը կախված է խորհրդարանական աշխատանքի որակից, ինչի համար անհրաժեշտ են խորհրդարանականներին և հանձնաժողովներին օժանդակող հմուտ աշխատակիցներ, ինչպես նաև բավարար ժամանակ և ռեսուրսներ՝ օրենսդրությունը խորապես ուսումնասիրելու և քննարկելու համար:

Լայն ներկայացուցչությունը կարևոր է խորհրդարանական աշխատանքների որակի ապահովման համար. սա նշանակում է, որ բնակչության յուրաքանչյուր խումբ ներկայացնող քաղաքացիների լայն շրջանակը, հատկապես՝ նրանք, ովքեր հաճախ թերի ներկայացված են, ի թիվս այլոց՝ կանայք և էթնիկ ու կրոնական փոքրամասնությունները, պետք է ներկայացված լինեն որոշումների կայացման գործընթացում: Ներկայացվածությունը կարելի է ընդլայնել՝ մեծացնելով թերի ներկայացված խմբերի ուղղակի մասնակցությունը՝ հանձնաժողովների գործընթաներն օգտագործելով որպես հարթակ օրենսդրական նախագծերի վերաբերյալ հանրության լայն շրջանակների կարծիքը ստանալու համար, առաջարկելով ներկայացնել հանրային կարծիքը պարունակող փաստաթղթեր կամ քաղաքացիական հասարակության խորհրդատվական կարծիքները:

Յուրաքանչյուր խորհրդարան տարբեր է

Չևի, համատեքստի, ընդհանուր նորմերի և օրինական իրավասությունների փոքր տարբերությունների շնորհիվ խորհրդարանները կարող են անգամ քաղաքական նման համակարգեր ունեցող ժողովրդավարական պետություններում տարբեր կերպ գործել: ԱՈ լավ կառավարման համակարգում խորհրդարանի դերի վրա ազդող ինստիտուցիոնալ որոշ ընդհանուր տարբերություններ ներառում են.

- արդյոք քաղաքական իրավական կառուցվածքը կենտրոնացված կամ դաշնային է՝ վեսթմինսթերյան, նախագահական, խորհրդարանական կամ խառը կառավարման համակարգում,
- օրենսդրական պալատների կազմը և թիվը և նրանց հարաբերական օրինական իրավասություններն իշխանության այլ ճյուղերի և այլ մակարդակների համեմատությամբ,
- արդյոք պետության գլուխը նաև կառավարության ղեկավարն է, և ինչ դեր ունի խորհրդարանը գործադիրի ընտրության կամ պաշտոնում թողնելու հարցում,
- արդյոք գործադիր իշխանության նկատմամբ զսպող և հակակշռող մեխանիզմները պայմանավորված են ավելի շատ իշխանությունների տարաջատումից կամ միավորումից,
- ընդհանուր նորմերը, մշակույթը և ոչ ֆորմալ կանոնները, որոնք կարգավորում են ընթացակարգը, արարողակարգը և հարաբերությունները կառավարության, պետական ղեկավարների, քաղաքական կուսակցությունների և ընտրված ներկայացուցիչների միջև,
- քաղաքական կուսակցությունների թիվը, ներկայացուցչական բնույթը և հարաբերական հզորությունը, ինչպես նաև անդամների նկատմամբ նրանց ազդեցության աստիճանը:

ԱՈ լավ կառավարման սկզբունքները չեն տարբերվում, սակայն ԱՈ լավ կառավարման ապահովմանն ուղղված խորհրդարանական ձևաչափերը պետք է համապատասխանեցվեն յուրաքանչյուր համակարգի առանձնահատկություններին:

Ինչպե՞ս կարող են խորհրդարանները բյուջետային հսկողության միջոցով աջակցել ԱՈ լավ կառավարման ապահովմանը

Ներկայացուցչական ժողովրդավարության հիմնարար սկզբունքն է «ոչ մի հարկում՝ առանց ներկայացուցչության», ինչը նշանակում է, որ գործադիրը ձգտում է հասնել օրենսդիր մարմնի կողմից տարեկան բյուջեների հաստատման, որոնք ներառում են նաև անվտանգության ոլորտին հատկացվող միջոցները: **Բյուջետային նոր գերակայություններ ընդունելու, մերժելու, փոփոխելու, սահմանելու կամ դրանց վրա ազդելու իրավասությունը խորհրդարանին ուղղակի ազդեցություն է վերապահում անվտանգության ապահովման, կառավարման և վերահսկողության նկատմամբ:** Անվտանգության ոլորտը չի կարող հավաստիորեն պնդել հանրային միջոցների տնօրինման հարցում հաշվետու, լեգիտիմ և արդյունավետ լինելու վերաբերյալ, եթե խորհրդարանը չի վերահսկում, թե ինչպես են պետական ռեսուրսները ծախսվում անվտանգության վրա:

Խորհրդարանը կարող է բարելավել անվտանգության ոլորտի կատարողականը՝ կիրառելով բյուջեում անվտանգությանը հատկացված միջոցները վիճարկելու, հարցականի տակ դնելու, չեղարկելու կամ փոփոխելու իր իրավասությունները. օրինակ, խորհրդարանականները կարող են պահանջել ռեսուրսների հատկացում հանրային անվտանգության որոշակի կարիքների համար, որոշակի ծախսերի վերաբերյալ հաշվետվություն պահանջել նախարարներից կամ անվտանգության ոլորտի պաշտոնյաներից, կամ պահանջել, որպեսզի ծախսերը սահմանափակվեն պաշտոնապես սահմանված նպատակներով: Խորհրդարանները կարող են նաև կիրառել ֆինանսավորման որոշակի հայտեր և լրացուցիչ բյուջեներ բավարարելու կամ մերժելու իրենց իրավասությունը՝ այդպիսով ձևավորելով անվտանգության ապահովման, կառավարման և վերահսկողության ուղղությունները և գերակայությունները:

Խորհրդարանական լիազորությունների վրա ազդող գործոններից են.

- խորհրդարանականներին հասանելի տեղեկատվության ծավալը և անվտանգության խնդիրների վերաբերյալ նրանց ընկալումների և փորձի մակարդակը,
- բյուջեում նկարագրված մանրամասների աստիճանը, և տվյալների բացվածքի առկայությունը կամ բացակայությունը,
- հանրային ֆինանսների կառավարման որակը՝ ներառյալ հանրային ֆինանսների այլ մարմինների (օրինակ՝ ֆինանսների նախարարության կամ ազգային վերստուգիչ կառույցի) լիազորությունները:

Տարբեր համակարգերում խորհրդարաններին տարբեր աստիճանի լիազորություններ են վերապահվում բյուջեի նկատմամբ հսկողության հարցում, սակայն բյուջեն հսկելու անգամ սահմանափակ իրավասություններով օժտված խորհրդարանները կարող են կարևոր դեր կատարել ԱՈԼԿ-ի գործում (տե՛ս Գծապատկեր 2):

Բյուջեի նկատմամբ ունեցած լիազորությունների միջոցով խորհրդարանները կարող են հաշվետվողականության և արդյունավետության բարձր չափանիշներ պահանջել անվտանգության ոլորտից: Օրինակ, բյուջեի նկատմամբ խորհրդարանի լիազորությունները կարող են օգնել կանխարգելել կոռուպցիան և խրախուսել թափանցիկությունն ու արդյունավետությունը պաշտպանության և անվտանգության ոլորտի գնումներում, որը հաճախ երկարատև և կոռուպցիայի հակված գործընթաց է: Խորհրդարանի բյուջետային լիազորությունները կարող են նաև գործադրվել անվտանգության ապահովումն ավելի արձագանքող և ներառական դարձնելու նպատակով, օրինակ՝ ապահովելով բավարար ֆինանսավորում գենդերային հավասարության խթանման նախաձեռնությունների համար, կամ անվտանգության արդար հասանելիություն ապահովելով բոլոր անհատների և խմբերի համար:

Գծապատկեր 2. Բյուջետային տարբեր լիազորություններն ապահովում են անվտանգության քաղաքականության և վերահսկողության նկատմամբ ազդեցության տարբեր մակարդակներ

Միայն հաստատում	Հաստատում կամ մերժում	Փոփոխություն	Մշակում
Խորհրդարանները, որոնք կարող են միայն հաստատել, բայց ոչ մերժել կամ փոփոխել բյուջետային առաջարկները, կարող են մշտադիտարկել հատկացված միջոցների արդյունավետ և նպատակային օգտագործումը:	Խորհրդարանները, որոնք կարող են հաստատել կամ մերժել բյուջեները, տնօրինում են կառավարության անվտանգության քաղաքականության վրա անուղղակիորեն ազդելու լծակների:	Բյուջեներում փոփոխություններ անելու իրավունք ունեցող խորհրդարանները կարող են ուղղակիորեն ազդել անվտանգության ոլորտի վրա. որոշ խորհրդարաններ ծավալուն լրամշակումներ կատարելու հստակ սահմանված իրավասություններ ունեն, մինչդեռ մյուսների համար այս լիազորությունը ընդհանուր բնույթի է:	Գործադիրի ներկայացրած բյուջեին հակընդդեմ առաջարկ մշակելու կամ անգամ բյուջետային առաջարկ նախաձեռնելու իրավունք ունեցող խորհրդարաններն ուժեղ անմիջական ազդեցություն ունեն անվտանգության քաղաքականության և վերահսկողության նկատմամբ: Արդյունավետորեն գործելու համար նրանց անհրաժեշտ է փորձագիտական լուրջ կարողություններ և ինստիտուցիոնալ օժանդակություն:

Ինչպե՞ս են խորհրդարաններն իրականացնում անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական վերահսկողությունը

Խորհրդարանական վերահսկողությունը ապահովում է ժողովրդավարական լեգիտիմություն՝ հանրության տեսակետները ներկայացնելու հետ մեկտեղ ապահովելով քաղաքական իշխանությունների և անվտանգության կառույցների գործունեության սահմանափակում օրենքով նախատեսված իրենց գործառույթների շրջանակում՝ այս կերպ կանխելով իշխանության չարաշահումը և մարդու իրավունքների խախտումները պետական իշխանությունների կողմից:

Խորհրդարանները ժողովրդավարական վերահսկողություն են իրականացնում՝

- ապահովելով օրենքի պահանջների կատարումը,
- վերստուգելով՝ արդյոք քաղաքականությունները և օրենքները ծառայում են իրենց նպատակին,
- ստուգելով՝ արդյոք ռեսուրսներն արդյունավետ կերպով են ծախսվում,
- սահմանելով պետության և մարդու անվտանգության ապահովման գերակայությունները:

Խորհրդարանները կարող են իրենց լիազորությունները կիրառել ստուգելու՝ արդյոք անվտանգությանը վերաբերող օրենքները և քաղաքականությունները իրագործվում են արդյունավետորեն և տալիս են նախատեսված արդյունքը: Խորհրդարանական վերահսկողության հիմնական լիազորությունները ներկայացված են Գծապատկեր 3-ում:

Գծապատկեր 3 Խորհրդարանի հիմնական լիազորությունները ժողովրդավարական վերահսկողության գործում

Խորհրդարանական նիստի ընթացքում գործադիրին հարցեր տալու և կառավարության պետական քաղաքականության և որոշումների հիմնավորվածությունը քննարկելու իրավունք:

Անվտանգության ոլորտի պաշտոնյաներից և գործադիր իշխանություններից որոշումների, գործողությունների կամ ռեսուրսների օգտագործման վերաբերյալ հաշվետվություն պահանջելու իրավունք, համապատասխան դեպքերում՝ երդման ներքո:

Փակ կամ գաղտնի տարածքներ մուտք գործելու և տեղեկատվություն (ներառյալ՝ անվտանգության կառույցների զեկույցները) ստանալու իրավունք:

Ապացույցներ հավաքելու իրավունք, ներառյալ՝ անվտանգության օբյեկտներ այցելելու և ստուգելու, վկայություն ստանալու և պետական, երբեմն նաև՝ օպերատիվ տեղեկություններ պարունակող փաստաթղթեր ուսումնասիրելու միջոցով:

Հարցումներ, քննություններ կամ անկախ վերստուգումներ պահանջելու, նախաձեռնելու կամ իրականացնելու իրավունք՝ չարաշահման կամ խախտումների կասկածների առկայության դեպքերում:

Բացահայտումները և առաջարկությունները հանրայնացնելու իրավունք (չվտանգելով փակ տեղեկատվությունը):

Խորհրդարանական վերահսկողությունը կազմակերպվում է ինստիտուցիոնալ տարբեր ձևաչափերի միջոցով: Խորհրդարանը վերահսկողություն է իրականացնում խորհրդարանական ընթացիկ աշխատանքների, օրինակ՝ լիագումար նիստերի և օրինաստեղծ գործընթացի շրջանակներում, սակայն խորհրդարանական հատուկ վերահսկողության կարևորագույն հարթակը հաճախ հանձնաժողովներն են: Հանձնաժողովները կարող են վերահսկողություն իրականացնել անվտանգության խնդիրների ավելի լայն ուսումնասիրությունների շրջանակում (օրինակ՝ պաշտպանության կամ հետախուզության հանձնաժողովի միջոցով) կամ հանձնաժողովի առավել ընդգրկուն լիազորությունների շրջանակում (օրինակ՝ արտաքին հարաբերությունների, արդարադատության, ֆինանսների կամ մարդու իրավունքների հանձնաժողովները): Գոյություն ունեն նաև հանձնաժողովներ, որոնք նշանակվում են բացառապես որոշակի օրենք կամ անվտանգության որոշակի գործառույթ վերահսկելու նպատակով (օրինակ՝ զինված ուժերի կամ հետախուզության նկատմամբ վերահսկողության հանձնաժողով):

Վերահսկողության ինստիտուցիոնալ ձևաչափը կարող է լինել ժամանակավոր (ad hoc) կամ մշտական. օրինակ, հանձնաժողովները կարող են լինել ժամանակավոր, ձևավորվել յուրաքանչյուր առանձին դեպքի համար՝ ունենալով որոշակի խնդիր կամ օրենք քննելու լիազորություն, կամ կարող են լինել մշտական՝ ունենալով մասնագիտական օժանդակության կայացած մեխանիզմ և օրենքով սահմանված ծավալուն իրավասություններ:

Անվտանգության քաղաքականության նկատմամբ վերահսկողությունը կարող է կիրառվել կարևոր որոշումների կայացումից առաջ կամ հետո, իսկ որոշ դեպքերում՝ ընթացիկ գործողությունների ժամանակ, օրինակ.

- Վերահսկողությունը կարող է իրականացվել այն ժամանակ, երբ նախքան որոշ տեսակի որոշումների կայացումը անհրաժեշտ է խորհրդարանի հաստատում, օրինակ՝ խորհրդարանական վերահսկողություն հաճախ պահանջվում է պատերազմի հայտարարումը, զինված ուժերի տեղակայումը կամ բարձրաստիճան պաշտոնյաների նշանակումը լիազորելու համար, և հաստատման գործընթացը կարող է որոշման հիմնավորվածության վերաբերյալ քննարկումներ հարուցել,
- Վերահսկողությունը կարող է իրականացվել կոնկրետ քաղաքականության իրականացումը մշտադիտարկելիս կամ որոշակի հանգամանքներում գործադիրի կողմից կայացրած որոշումը չեղարկելիս, օրինակ՝ միջազգային պայմանագրին հետևելու մասին գործադիրի որոշումը հաստատելու համար կարող է պահանջվել խորհրդարանի կողմից վավերացում:

Վերահսկողության իրենց գործառույթը կատարելիս խորհրդարանները կարող են ներգրավել վերահսկողություն իրականացնող անկախ հատուկ մարմինների և քաղաքացիական հասարակությանը.

- Անվտանգության ոլորտի վերահսկողության գործում օրենքով սահմանված դեր ունեցող հատուկ անկախ մարմինները, ինչպիսիք են, օրինակ, ի թիվս այլոց՝ վերստուգիչ կառույցի ղեկավարը, հակակոռուպցիոն հանձնաժողովը կամ իրավապատպան կառույցը, կարող են աջակցել խորհրդարանին վերահսկողության գործում՝ տրամադրելով եզրակացություններ, տեղեկատվություն և ապահովելով թափանցիկություն:
- Քաղաքացիական հասարակությունը կարող է ավելի արձագանքող և ավելի լեգիտիմ դարձնել անվտանգության քաղաքականությունը, ապահովումը և վերահսկողությունը՝ լսելի դարձնելով որոշումների կայացման գործընթացում հաճախ թերի ներկայացված խմբերի (օրինակ՝ կանանց կազմակերպությունների) ձայնը:

Հարկ է նշել, որ չկան ինստիտուցիոնալ ձևաչափերի կամ իրավասությունների կոնկրետ տեսակներ, որոնք ավելի կամ պակաս համադրելի են ժողովրդավարական հաշվետվողականության և ԱՈ լավ կառավարման հետ. կարևորն այն է, որ ամբողջ համակարգի գործունեությունը լինի հաշվետու, թափանցիկ, մասնակցային, արձագանքող, արդյունավետ, արդյունավոր՝ ապահովելով հարգանք մարդու իրավունքների նկատմամբ և ենթարկվելով իրավունքի գերակայությանը:

Ի՞նչ սահմանափակումների առջև են կանգնում խորհրդարանները ԱՈ լավ կառավարմանն աջակցելիս

Աշխարհի ցանկացած պետություն կարող է անել ավելին՝ բարելավելու խորհրդարանի դերը ԱՈ լավ կառավարման գործում, քանի որ անվտանգության կարիքների փոփոխությանը զուգընթաց՝ ցանկացած համակարգ մշտապես պահպանման անհրաժեշտության կարիք ունի:

Մի շաքր ընդհանուր խնդիրներ հաճախ խորհրդարաններին թույլ չեն տալիս աջակցել ԱՈ լավ կառավարման գործընթացին:

Օրենսդրական սահմանափակումներ. խորհրդարանները չեն կարող ժողովրդավարական լեգիտիմություն ապահովել, եթե չեն հանդիսանում բնակչության լեգիտիմ ներկայացուցիչները: Բոլոր խորհրդարաններում որոշակի խմբեր պարբերաբար լինում են թերներկայացված (հաճախ՝ ըստ սեռի, ազգության կամ կրոնի). այս հանգամանքը նվազեցնում է խորհրդարանի որոշումների լեգիտիմությունը և իջեցնում նրա արդյունավետությունը, քանի որ կողմնակալ որոշումների կայացմամբ որոշ տեսակետներ պարբերաբար անուշադրության են մատնվում՝ ի օգուտ այլոց:

Քաղաքական սահմանափակումներ. խորհրդարանները հաճախ ի վիճակի չեն գործել որպես ժողովրդավարական ներկայացուցչության արդյունավետ մեխանիզմ՝ կառավարությունների կամ քաղաքական կուսակցությունների քաղաքական նեղ շահերի պատճառով: Այս խնդիրն առաջանում է բոլոր, այդ թվում՝ կենսունակ ժողովրդավարական երկրներում, սակայն առանձնապես շոշափելի է բռնապետական պետությունների պարագայում: Օրենսդիրը, որն իր սահմանադրական իրավունքը չի իրացնում և չի վիճարկում կառավարության քաղաքականությունը՝ ի շահ մարդկային անվտանգության, ընդամենն ապահովում է ժողովրդավարական լեգիտիմության խամրած նմանակում և հնազանդ գործիք՝ բռնաճնշող, ոչ ներառական և ոչ թափանցիկ կառավարության որոշումները հաստատելու համար:

Իրավասության սահմանափակումներ. անգամ ժողովրդավարական համակարգերում խորհրդարանները կարող են ի զորու չլինել աջակցելու ԱՈԼԿ-ին, քանի որ օրենքով կամ ընդունված նորմերի համաձայն նրանք կարող են չունենալ բավարար օրինական իրավասություն դա անելու. օրինակ, իրավական դաշտը կարող է չափազանց ծանրակշիռ դեր վերապահել գործադիրին կամ սահմանափակել տեղեկատվության հասանելիությունը, մինչդեռ պետության և քաղաքականության ընդունված նորմերը կարող են **առավելություններ ստեղծել որոշակի խմբերի համար, օրինակ՝ ընտրություններում դրսևորվող խտրական գործելակերպի միջոցով:**

Ինստիտուցիոնալ սահմանափակումներ. երբ քաղաքական և իրավական համակարգերը խորհրդարանի համար նախատեսում են բավարար իրավասություններ, ինստիտուցիոնալ թերությունները կարող են կանխել արդյունավետ խորհրդարանական վերահսկողությունը. օրինակ, եթե հանձնաժողովների համակարգը չի գործում, կամ եթե օրենսդիրի կանոնադրություններում և կանոնակարգերում հաշվի չեն առնված անվտանգության ոլորտի ղեկավարման և վերահսկողության լավ կառավարման սկզբունքները: Կանանց լիարժեք մասնակցության ֆորմալ և ոչ ֆորմալ խոչընդոտները, օրինակ, սահմանափակում են խորհրդարանի արդյունավետությունը:

Կարողությունների հետ կապված սահմանափակումներ. անգամ այն քաղաքական և իրավական համակարգերում, որտեղ խորհրդարանական վերահսկողության ինստիտուցիոնալ ձևաչափերը լավ մշակված են, անձնական կամ ինստիտուցիոնալ կարողությունների բացակայությունը կարող է լուրջ մարտահրավերներ առաջացնել խորհրդարանական արդյունավետ վերահսկողության համար: ԱՈ լավ կառավարման համար անհրաժեշտ են մարդկային և նյութական ռեսուրսներ:

ԱՈԲ-ի կարևոր հայեցակետ է թվարկված մարտահրավերների հաղթահարումը, որպեսզի խորհրդարանները կարողանան լիարժեքորեն օժանդակել ԱՈԼԿ-ին: Այս նպատակով ԱՈԲ-ը հաճախ կենտրոնանում է խորհրդարանի կարողությունների բարելավման ուղղությամբ՝ անվտանգության ոլորտի կառավարումը և վերահսկողությունն ավելի հաշվետու և արդյունավետ դարձնելու գործում իր պարտականությունները կատարելու համար:

Ինչպե՞ս կարող են խորհրդարաններն օժանդակել ԱՈԲ գործընթացներին

Թեպետ ԱՈԼԿ-ում օրենսդիրի դերի բարձրացումն ինքնին ԱՈԲ միջոցառում է, խորհրդարաններն իրենք առանցքային դերակատարներ են ԱՈԲ գործընթացում:

Խորհրդարանները բազմաթիվ եղանակներով կարող են օժանդակել ԱՈԲ-ին, այդ թվում՝ ստորև բերված են որոշ օրինակներով.

Գործընթացին տեր կանգնելու ազգային հանձնառության ամրապնդում: ԱՈԲ-ի համար պահանջվում է ազգային մակարդակով տեր կանգնելու հանձնառություն, ինչը հաճախ նշանակում է, որ բարեփոխումների մոտեցումների մշակման գործում հիմնական դերը կատարում է գործադիրը: Խորհրդարանները կարող են ուսումնասիրել ԱՈԲ-ի վերաբերյալ գործադիրի քաղաքականությունը և արտաքին դերակատարների հետ հարաբերությունները՝ պահանջելով ավելի հաշվետու և թափանցիկ գործելակերպ և ժողովրդավարական լեգիտիմություն ընտրված կոնկրետ մոտեցման համար:

Անվտանգության համար ազգային տեսլականի մշակում: ԱՈԲ-ը ներառում է անվտանգության ապահովման, կառավարման և վերահսկողության բարելավում պետության և մարդու անվտանգության տեսլականին համահունչ. խորհրդարանները կարող են ժողովրդավարական լեգիտիմություն հաղորդել պետության և մարդու անվտանգության ազգային տեսլականի մշակման գործընթացին և դա իրագործելու համար անհրաժեշտ ԱՈԲ գործընթացին:

Կուռ իրավական դաշտի ձևավորում: ԱՈԲ-ի համար անհրաժեշտ է, որպեսզի անվտանգության կառույցները գործեն կուռ իրավական դաշտի շրջանակներում. խորհրդարանները կարող են անվտանգության ոլորտի սուբյեկտների համար մշակել կամ բարելավել իրավական դաշտ՝ ԱՈ լավ կառավարմանն օժանդակելու նպատակով:

Ավելի ներառական և արձագանքող մոտեցման ապահովում: ԱՈԲ-ի պահաջում է ներառական և լայնահենք գործընթաց, որում արտացոլված կլինեն բոլոր կանանց, տղամարդկանց, աղջիկների և տղաների կարիքները՝ ներառյալ նրանց, ովքեր կարող են պարբերաբար թերներկայացված լինել որոշումների կայացման գործում: Խորհրդարանների ներառումը ԱՈԲ-ում կարող է գործընթացն ավելի թափանցիկ և բոլորի կարիքներին արձագանքող դարձնել:

Պետական ֆինանսնական միջոցների ավելի լավ կառավարման ապահովում: ԱՈԲ-ը կարող է ռեսուրսների զգալի վերաբաշխում ներառել. խորհրդարանի դերը բյուջեի հատկացման և վերահսկողության գործում կարող է արդյունավետությունը, արդյունավորությունը և հաշվետվողականությունը բարելավող գործընթաց ապահովել՝ գործընթացում ռեսուրսների հատկացման արդյունավետության, թափանցիկության և հանրային հաստատման ամրապնդմամբ:

Ծառայություններ մատուցելու մշակույթի խրախուսումը: ԱՈԲ-ը ենթադրում է անվտանգության ոլորտում հանրությանը ծառայություններ մատուցելու մշակույթի որդեգրում. խորհրդարանը կարող է հաստատել և դյուրացնել հանրությանը ծառայություններ մատուցելու մշակույթի ներդրումը՝ հանրային հսկողության առարկա դարձնելով անտանգության ապահովումը և ակտիվորեն կատարելով վերահսկող սուբյեկտի իր դերակատարումը:

Լրացուցիչ աղբյուրներ

Բարեխիղճ ԱՈԿ-ի մեջ խորհրդարանների դերերի և պարտականությունների վերաբերյալ լրացուցիչ տեղեկություններ.

– Hans Born and Marc Bentinck
Parliamentary Oversight of the Security Sector
(Brussels: European Parliament-OPPD, 2013).

– Teodora Fuior
Parliamentary Powers in Security Sector Governance
(Geneva: DCAF, 2011).

Գործնական ուղենիշներ խորհրդարանականների և աշխատակազմի համար.

– Hans Born, Philipp Fluri and Anders Johnsson (eds)
Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices
Handbook For Parliamentarians 5
(Geneva: DCAF, 2003). This publication is available in 37 languages other than English at **www.dcaf.ch**

– DCAF's Parliamentary Staff Assistance Programme
Training Toolkit for Parliamentary Staffers
(Geneva: DCAF, 2012).

– Hans Born, Jean-Jacques Gacond and Boubacar N'Diaye (eds)
Parliamentary Oversight of the Security Sector: ECOWAS Parliament-DCAF Guide for West African Parliamentarians
(Geneva: DCAF, ECOWAS Parliament, 2011).

– Ilja Luciak
Tool 7: Parliamentary Oversight of the Security Sector and Gender
in Gender and Security Sector Reform Toolkit, Megan Bastick and Kristin Valasek (eds)
(Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008).

– Hans Born, Ian Leigh
Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies
(Geneva: DCAF, University of Durham, Parliament of Norway 2005).

DCAF-ի լրացուցիչ հրապարակումներ ԱՈԲ-ի վերաբերյալ

– DCAF-ը հրապարակում է տարատեսակ գործիքներ, ձեռնարկներ և ուղեցույցեր ԱՈԲ-ի և ԱՈԼԿ-ի վերաբերյալ, որոնք կարելի է անվճար ներբեռնել **www.dcaf.ch** կայքէջից:
Նյութերից շատերը հասանելի են անգլերենից բացի նաև այլ լեզուներով:

– The DCAF-ISSAT Community of Practice կայքէջը ԱՈԲ-ի մասնագետների համար առաջարկում է առցանց ուսուցման համար հասանելի բազմաթիվ նյութեր:
Տե՛ս **http://issat.dcaf.ch**

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:

DCAF-ը երախտապարտ է հետևյալ անձանց
Պետրա Գուրթներին՝ պատրաստման և դիզայնի համար,
Չերի Էքինսին՝ անգլերեն տարբերակի խմբագրման համար,
Լինդա Չենաֆին՝ ֆրանսերեն տարբերակի խմբագրման համար,
Ֆերնանդո Կոլասոյին՝ ծրագրային հավելվածը ստեղծելու համար:

Շարքի խմբագիր՝
Ֆերլի Չափուի

Սույն հրապարակումից մեջբերումների համար նշե՛լ.
Geneva Centre for Security Sector Governance,
“Security Sector Reform”, SSR Backgrounder Series
(Geneva: DCAF, 2015).

© DCAF ԱՈԲ տեղեկագրերն անվճար կարելի է ներբեռնել www.dcaf.ch կայքեջից:Օգտագործողները կարող են կրկնօրինակել և տարածել այս նյութը՝ DCAF-ը հիշատակելու պայմանով:
Նախատեսված չէ առևտրային օգտագործման համար:

Անվտանգության ոլորտի կառավարման Ժնևի կենտրոն
DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance
Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 730 94 00
info@dcaf.ch
www.dcaf.ch
Twitter @DCAF_Geneva

ԱՈԲ տեղեկագրերը կարելի է ընթերցել համացանցում
կամ անվճար ներբեռնել SSR Backgrounders ծրագրային
հավելվածը բջջային հեռախոսների և պլանշետների համար.
www.ssrbackgrounders.org