

ԶՈՒԺՎԺԿ ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԱԿԱՆ ԾՐԱԳՐԵՐ

**Խորհրդարանական լիազորություններն
անվտանգության ոլորտի կառավարման
գործընթացում**

Թեոդորա Ֆույոր

Ժնև 2011

Թեոդորա Ֆույոր, Խորհրդարանական լիազորությունները անվտանգության ոլորտի կառավարման գործընթացում, ՋՈՒԺՎԺԿԻԿԻ խորհրդարանական ծրագրերի շարք # 1 (Ժնև, Ջինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոն, 2011)

ՋՈՒԺՎԺԿԻԿԻ խորհրդարանական ծրագրերի շարք N 1

Ջինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողություն, 2011

Գործադիր հրատարակիչ՝ «Պրոկոն» ՍՊԸ, <www.procon.bg>

Շապիկի ձևավորումը՝ Էնջըլ Նեդելչևի

ISBN978-92-9222-144-7

Ջինված ուժերի ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոնը (ՋՈՒԺՎԺԿԻԿԻ) միջազգային հիմնադրամ է, որը ձևավորվել էվեցարիայի Կոնֆեդերացիայի նախաձեռնությամբ 2000 թվականին որպես “Ջինված ուժերի ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոն”: ՋՈՒԺՎԺԿԻԿԻ-ը աջակցում է զինված ուժերի կառավարման (ՋՈՒԿ) արդյունավետության բարձարցմանը՝ անվտանգության համակարգի բարեփոխումների (ԱՀԲ) միջոցով: Քաղաքացիների և պետության առջև հաշվետու, արդյունավետ անվտանգության համակարգի կայացմանն ուղղված կենտրոնի ջանքերն հիմնված են այն գիտակցության վրա, որ անվտանգությունը, զարգացումը և իրավունքի գերակայությունն էական նախապայմաններ են կայուն խաղաղության համար: ՋՈՒԺՎԺԿԻԿԻ -ն առաջնորդվում է չեզոքության, անաչառության, գենդերային առանձնահատկությունները հաշվի առնելու և տեղական պահանջատիրության (*local ownership*) սկզբունքներով, որոնք օրինական, կայուն բարեփոխումների աջակցության հիմք են հանդիսանում: ՋՈՒԺՎԺԿԻԿԻ -ը գործում է Ժնևում և մշտական գրասենյակներ ունի Բելրոյում, Բրյուսելում, Լյուբլյանայում, Ռամալլահում և Թունիսում: Կենտրոնը ունի ավելի քան 140 անձնացից բաղկացած աշխատակազմ ավելի քան 30 երկրներում:

Սույն գրքի հայերեն թարգմանությունը հնարավոր է դարձել Ջինված ուժերի ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոնի (ՋՈՒԺՎԺԿԻԿԻ) ֆինանսական աջակցությամբ: Թարգմանությունն իրականացվել է “*Իրավունքների պաշտպանություն առանց սահմանների*” հասարակական կազմակերպության կողմից:

Նախաբան

Անվտանգության ոլորտի խորհրդարանական վերահսկողությունը խիստ կարևոր է նորաստեղծ ժողովրդավարական երկրների համար, քանի որ անվտանգության ոլորտը հանդիսանում է բազմաթիվ զարգացող երկրների կառավարման գործընթացի խնդիրներից մեկը: Ներածությունը, որը խորհրդարանական վերահսկողության մասին է, կօգնի խորհրդարանականներին/պատգամավորներին և ոչ խորհրդարանականներին հասկանալու, թե որոնք են նպատակասլաց, բանիմաց և լավ նախապատրաստված խորհրդարանի լիազորությունները և ինչ դրական ազդեցություն կարող են դրանք ունենալ:

Նմանապես, ինքնագնահատման գործիքի շնորհիվ անվտանգության ոլորտում փորձ ունեցող խորհրդարանի անդամները և անդամ չհանդիսացող անձիք կկարողանան գնահատել իրենց խորհրդարանի ներկա իրավիճակը և համեմատել այն այլ երկրների արդյունավետ պրակտիկայի հետ՝ որոշելու, թե ինչ բարեփոխումների կարիք ունեն:

Մենք ուրախ ենք, որ հնարավարություն ունենք արդյունավետ և օգտակար այս շարադրանքը հասանելի դարձնելու նաև լայն հասարակության համար:

Ֆիլիպ Ֆլուրի, ԳԹ

ԶՈՒԺՎԺԿ նախագահի տեղակալ

Ժնև, 2011թ. հունվար

Անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողությունը

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 տեղեկատվություն: Այստեղ մանրամասն ներկայացված են խորհրդարանական վերահսկողության գործընթացի փուլերն առանձին-առանձին (լիազուսույթ, նիստեր, հանձնաժողովներ, խորհրդարանի անդամներ), ինչպես նաև կգտնեք օրինակներ անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության բնագավառում տարբեր երկրների լավագույն փորձից:

Խորհրդարանական վերահսկողություն. ընդհանուր դրույթներ

Խորհրդարանական վերահսկողության կարևորությունը ժողովրդավարության համար

Վերջին երկու տասնամյակների ընթացքում բազմաթիվ երկրներ պաշտոնապես ընդունեցին կառավարման ժողովրդավարական համակարգի մոդելը¹: Անցումը դեպի ժողովրդավարության հիմնականում վերաբերում է կանոնավոր, ազատ և թափանցիկ ընտրությունների կազմակերպմանը քաղաքական անկախության և բազմակարծության մթնոլորտում²: Թեև ներկայումս (ավելի շատ, քան երբևէ) կառավարությունների ձևավորումը տեղի է ունենում մրցակցային ընտրությունների միջոցով, բազմաթիվ ժողովրդավարական երկրներում կառավարման ինստիտուտների թուլացում է նկատվում. երկու հակասական միտումներ կասկածի տակ են դնում արևմտյան տարածված տեսակետը ժողովրդավարական զարգացման անխուսափելիության մասին: Ժողովրդավարական սկզբունքներով ձևավորված կառավարությունները պաշտպանված չեն ավտորիտար վերաբերմունքից,

¹ Չկա ժողովրդավարության հստակ սահմանում, փոխարենը երկրները մի անորոշ համաձայնության են եկել ժողովրդավարության նվազագույն հատկանիշների շուրջ, որոնք են՝ ազատ և թափանցիկ ընտրությունները, քաղաքական բազմակարծությունը, մեծամասնության սկզբունքի ժողովրդի համաձայնության վրա հիմնված կառավարությունը, օրենքի գերկայությունը, մարդու իրավունքների նկատմամբ հարգանքը, անկախության և փոքրամասնությունների իրավունքների պաշտպանությունը:

² «Ֆրիդոմ հաուս»-ը ընտրական ժողովրդավարությունը սահմանում է որպես ժողովրդավարության նվազագույն մոդել: 2009թ.-ին 119 երկրներ դասակարգվել են որպես ընտրական ժողովրդավարության երկրներ (ընդհանուրի 62%-ը), իսկ 1989թ.-ին դրանց թիվը կազմում էր 69-ը (ընդհանուրի 41%-ը):

իշխանության չարաշահումներից կամ սահմանափակ արժեքների խթանումից, որոնք խարխլում են ժողովրդավարության հիմքերը³:

Ընտրությունները քաղաքացիների համար ծառայում են որպես ղեկավարների հաշվետվողականությունն ապահովելու մեխանիզմ, քանի որ դրանք ժողովրդին հնարավորություն են ընձեռում ընտրություն կատարել տարբեր ղեկավարների և պարտավորությունների միջև, արտահայտել իրենց անհատական նախապատվությունը և քաղաքական չեզոքությունը: Սակայն միայն ընտրական ցիկլի գոյությունը դեռևս ոչինչ չի կարող ասել երկրի ժողովրդավարության մասին: Երկու ընտրական ժամկետների միջև ընկած ժամանակահատվածում ինստիտուցիոնալ վերահսկողության բացակայությունը կհանգեցնի ճնշողական, կամայական կառավարման, անարդյունավետ վարչարարության և համատարած կաշառակերության:

Երկրի ժողովրդավարության որակը⁴ պարզ է դառնում ընտրական իրադարձություններից առաջ և հետո ընկած ժամանակահատվածում՝ քաղաքացիների և ղեկավարների հարաբերություններից: Ժողովրդավարական երկրի քաղաքացիները պետք է հնարավորություն ունենան որոշում կայացնողներից հաշվետվություն պահանջել նրանց վերապահված իշխանության վերաբերյալ: Որոշում կայացնողները պետք է քաղաքացիների առջև հաշվետու լինեն իրենց վերապահված լիազորությունների մասին. 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 ողջ ընտրաշրջանի ընթացքում հանրության հետաքրքրությունը բավարարելու համար, ինչը մեծ և շարունակական ջանքեր է պահանջում: Այս դժվարին աշխատանքի առաջին պատասխանատվությունը

³ «Ֆրիդոմ հաուս»-ի «Անկախությունը աշխարհում» տարեկան զեկույցի համաձայն՝ երեք իրար հաջորդող տարիների ընթացքում քաղաքական իրավունքները և քաղաքացիական ազատությունները գլոբալ անկում են ապրել: Այս անկումն առաջինն էր, որ գրանցվել է հարցումի ստեղծումից (1972թ.) սկսած:

⁴ Ժողովրդավարության ամենահայտնի չափանիշը ԱՄՆ-ի «Ֆրիդոմ հաուս» հասարակական կազմակերպության մշակած չափանիշն է, որը հիմնված է քաղաքական անկախության և քաղաքացիական ազատությունների 25 ցուցանիշների վրա: Բոլոր երկրները կարող են կիրառել այս ցուցանիշը: Դրա միջոցով տվյալներ կարելի է ստանալ մինչև 1970-ական թթ.-ը:

«Ֆրիդոմ Հաուս»-ը, Անկախ Եվրոպա /Ազատության ռադիոկայանը և Անկախ Ասիա ռադիոկայանը հետազոտություն անցկացրեցին 21-րդ դարի ավտորիտար համակարգերի նոր արդիականացված ձևերի ուղղությամբ, զեկույցը հասանելի է հետևյալ էլ. հասցեում՝ www.underminingdemocracy.org: Տե՛ս նաև ՄԱԿ ԶԾ, Մարդկային զարգացման զեկույց 2002 «Ժողովրդավարության զարգացումը մասնատված աշխարհում» հետևյալ էլ. հասցեով՝ http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2002_en_overview.pdf

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 վատ վարչարարությունից, դրամաշորթությունից, չարաշահումներից: Սա խորհրդարանի վերահսկողական գործառույթի էությունն է: Ոչ մի այլ ինստիտուտ չի կարող իրականացնել այս գործառույթը, որն այնքան կարևոր է կառավարման գործընթացի համար, ինչը ժողովրդավարական է ոչ միայն ֆորմալ առումով, այլ նաև բնույթով: Քանի որ ժողովրդի կողմից ընտրված ներկայացուցիչները՝ խորհրդարանի անդամները, ժողովրդավարական համակարգի առանցքում են, նրանց իրականացրած վերահսկողության արդյունավետությունը վճռորոշ դեր ունի «քաղաքական առողջության» համար:

Աղյուսակ 1. Ընդանուր տեղեկություններ խորհրդարանական վերահսկողության մասին

Միջազգային խորհրդարանական միությունը օգտագործում է խորհրդարանական վերահսկողության հետևյալ սահմանումը. «Կառավարության և հանրային մարմինների վերանայում, հսկողություն և վերահսկողություն, ներառյալ քաղաքականության և օրենսդրության կիրառություն» և մանրամասն ներկայացնում է խորհրդարանական վերահսկողության հետևյալ հիմնական գործառույթները.

- 1) Բացահայտել և կանխել կառավարության և պետական մարմինների կողմից իշխանության չարաշահումները, կամայական, անօրինական կամ ոչ սահմանադրական գործողությունները: Այս գործառույթի հիմքում ընկած է քաղաքացիների իրավունքների և ազատությունների պաշտպանությունը:
- 2) Վերահսկել հարկատուների դրամների օգտագործումը, ինչը բացահայտում է կառավարության և պետական մարմինների կողմից դրամաշորթության դեպքերը և, հետևաբար, կարող է նպաստել կառավարության գործառույթների արդյունավետության բարձրացմանը, միջոցների տնտեսմանը:
- 3) Ստուգել, թե արդյոք կառավարությունն իրականացնում է իր ստանձնած և խորհրդարանի կողմից լիազորված քաղաքականությունը: Այս գործառույթը ներառում է օրենսդրի

կողմից և կառավարության ծրագրերով ստանձնած պարտավորությունների բազրերով շահանումը, է իրականացման մշտադիտարկումը:

- 4) Բարձրացնել կառավարության գործողությունների թափանցիկությունը և կառավարության նկատմամբ հասարակության հավատը, որն ինքին քաղաքականության արդյունավետ իրականացման նախապայմաններից է:

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

Խորհրդարանի դերը տարբեր քաղաքական համակարգերում

Խորհրդարանական վերահսկողության հատուկ մեխանիզմները և պատմական ուղիները նախևառաջ պայմանավորված են յուրաքանչյուր երկրի քաղաքական համակարգով: Հենց խորհրդարանի բնույթը 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 նրանց ներկայացուցիչների և ներկայացուցիչների՝ միմյանց հետ հարաբերությունների ձևերի:

Նախագահական համակարգում նախագահն ուղղակիորեն ընտրվում է ժողովրդի կողմից և ունի գործադիր մեծ արտոնություններ, այդ թվում՝ նախագահը կարևոր դեր է խաղում միջազգային հրաբերություններում և ազգային անվտանգության բնագավառում: Թե՛ որպես երկրի և՛ թե՛ որպես ժողովրդի ղեկավար՝ նախագահը կառավարություն է նշանակում և դրա նկատմամբ 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 նախագահական պետություն է: Լիազորությունների բաժանումն այստեղ ավանդույթի ուժով է կատարվում: ԱՄՆ Կոնգրեսը, որը հայտնի է գործադիր իշխանության նկատմամբ ունեցած իր մեծ ազդեցությամբ, հատկապես երբ ընդդիմությունը մեծամասնություն է կազմում պալատներից մեկում կամ երկու պալատներում, կարող է զգալիորեն խոչընդոտել նախագահական

քաղաքականությանը: Թեև ԱՄՆ-ը նախագահական համակարգի ամենավառ օրինակն է, պետք է ասենք որ նախագահական համակարգն ամենատարածվածն է Լատինական Ամերիկայում, Աֆրիկայի մեծ մասում և ոչ Բալթյան խորհրդային հանրապետություններում: Այն նաև առկա է Ինդոնեզիայում, Ֆիլիպիններում և Հարավային Կորեայում:

Խորհրդարանական ձևը գերակշռում է եվրոպական երկրների մեծ մասում: Այս համակարգում գործադիր և օրենսդիր իշխանության թևերը հստակ տարանջատված չեն: Այստեղ գործադիր իշխանությունն ընտրվում է օրենսդիր իշխանության կողմից: Արդյունքում խորհրդարանը և գործադիր իշխանությունը միահյուսված են, ինչը նպաստում է քաղաքական կարգապահությանը և օրենսդիր ու գործադիր մարմինների համագործակցային հարաբերությունների ձևավորմանը: Նախագահն անուղղակի ընտրության կարգով ընտրվում է խորհրդարանի կողմից, չունի գործադիր լիազորություններ և կատարում է միայն ներկայացուցչական դեր: Վարչապետն ունի զգալի գործադիր լիազորություններ: Նա հաշվետու է օրենսդիր իշխանությանը, որը կարող է հեռացնել նրան պաշտոնից անվստահության քվեի միջոցով, եթե վերջինս զրկվի ձայների մեծամասնությունից, կամ եթե խորհրդարանը հավանություն չտա կառավարության քաղաքականությանը:

Համարվում է, որ գործադիր իշխանության ղեկավարի կախվածությունը խորհրդարանից երաշխավորում է խորհրդարանական համակարգի ճկունությունը և հարմարվողականությունը, ինչը բացակայում է նախագահական համակարգում: Ի տարբերություն մեծ իշխանությամբ օժտված նախագահի, ում քաղաքականությունը թեև զրկվում է ժողովրդի հովանավորությունից, սակայն որին խորհրդարանը և ժողովուրդը պարտավոր են հանդուրժել մինչև պաշտոնավարման սահմանված ժամկետի լրանալը, վարչապետի մանդատը կարող է ընդհատվել խորհրդարանի կողմից ցանկացած ժամանակ, եթե նրա քաղաքականությունը դառնում է անցանկալի: Անվստահության քվեն խորհրդարանական համակարգերում օրենսդիր իշխանության համար ծառայում է որպես վերահսկողության հզոր գործիք:

Կան խորհրդարանական տեսակի/պառլամենտարիզմի մի քանի տեսակներ: Միացյալ Թագավորությունը և Կանադան Վեսթմինսթերյան մոդելի⁵ ներկայացուցիչներն են, որի առանձնահատկություններից մեկն այն է, որ գործադիր իշխանությունը կազմվում է մեկ կուսակցությունից: Գերմանիան եվրոպական պառլամենտարիզմի վառ օրինակ է: Այս տեսակը հանդիպում է եվրոպական երկրների մեծ մասում⁶: Վերջինս հիմնված է գործադիր մարմնի կոալիցիայի և համաձայնության

⁵ Վեսթմինսթերյան մոդելը հանդիպում է Բրիտանական համագործակցության ներկա և նախկին անդամ երկրների մեծամասնությունում, օրինակ՝ Ավստրալիայում, Հնդկաստանում, Իռլանդիայի Հանրապետությունում, Ճամայկայում, Մալդիվայում, Նոր Զելանդիայում և Մինգապուրում:

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

ձեռքբերման քաղաքականության վրա: Պետության ղեկավարը գործադիր իշխանությունից դուրս է և իրականացնում է միայն ներկայացուցչական դեր⁷:

Շվեյցարիան պատկանում է հանրաքվեի վրա հիմնված խորհրդարանական երկրների տեսակին, քանի որ կարևոր քաղաքական որոշումներն այստեղ հաճախ ընդունվում են համաժողովրդական հանրաքվեի միջոցով:

Կիսանախագահական համակարգերում համատեղվում են թե՛ խորհրդարանական, թե՛ նախագահական համակարգերի հատկանիշները: Նախագահը և վարչապետը մասնակցում են երկրի կառավարմանը վերաբերող ամենօրյա գործառույթներին: Նախագահն ընտրվում է ուղղակի ընտրության կարգով, իսկ վարչապետը և նրա աշխատակազմը պետք է հավանություն ստանան թե՛ նախագահի և թե՛ խորհրդարանի կողմից: Այս առումով նախագահի և խորհրդարանի լիազորությունների բաժանումը զանազանվում է տարբեր երկրներում: 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:

Ֆրանսիայում, որը կիսանախագահական երկրի տիպիկ օրինակ է, նախագահն ավանդաբար զբաղվում է արտաքին քաղաքականության, պաշտպանության և անվտանգության հարցերով, իսկ ներքին քաղաքականության համար պատասխանատու է վարչապետը: Այն դեպքում, երբ խորհրդարանը և նախագահը վերահսկվում են ընդդիմադիր քաղաքական կուսակցությունների կողմից, խորհրդարանը կարող է կտրուկ սահմանափակել նախագահի լիազորությունները: Սրա շնորհիվ հնարավոր է ստեղծել հակակշիռների և զսպումների արդյունավետ մեխանիզմ, սակայն այն կարող է նաև առաջացնել տարաձայնություններով և իրարամերժ կարծիքներով լի կոնֆլիկտային հարաբերություններ՝ պայմանավորված

⁷ Տե՛ս «Գերմանիայի զինված ուժերը» աշխատանքային փաստաթուղթը (Վաշինգտոն, ԴիՍի, Գերմանիայի դեսպանատուն) [hետևյալ էլ. հասցեով՝
armedforces.html](http://www.usra.gov/med/armedforces.html).

երկու ղեկավարների դիրքորոշումների և նրանց կուսակցությունների գաղափարախոսությունների տարբերություններով:

Կիսանախագահական համակարգերը տարածում գտան 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, գերնախագահական երկրներ են, որտեղ ողջ իշխանությունը կենտրոնացած է նախագահի ձեռքում՝ օրենսդիր իշխանության հաշվին:

Վերոհիշյալ համակարգերում քաղաքական վարչակարգերը զգալիորեն տարբերվում են միմյանցից: Այդ պատճառով դժվար է ընդհանրացումներ կատարել: Վերը նկարագրված երեք հիմնական համակարգերում մենք տեսնում ենք խորհրդարանների ամենատարբեր օրինակներ՝ սկսած հայեցողական լիազորություններ ունեցող խորհրդարաններից մինչև կառավարելու զգալի լիազորություններ ունեցողները: Բայցևայնպես 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:

Անվտանգության և պաշտպանության ոլորտի խորհրդարանական վերահսկողությունը

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

Նախևառաջ՝ անվտանգության մարմիններն ի սկզբանե բախման մեջ են ժողովրդավարության համար կարևոր անձնական անկախության և քաղաքացիական իրավունքների հետ: Զինված ուժերը, ոստիկանությունը և հետախուզական ծառայությունը լայն հասարակությունից առանձին մարմիններ են, ունեն ինքնավար պրոֆեսիոնալիզմ և ստորակարգության, ինչպես նաև կարգապահության վրա հիմնված թիմային ոգի: Անվտանգության ուժերը, օժտված լինելով ուժի օրինական մենաշնորհով, կարող են ձեռք բերել մեծ իշխանություն: Դրանք ունեն հատուկ

լիազորություններ, որոնք կարող են սահմանափակել մարդու իրավունքները և ազատությունները: Նրանք, բնականաբար, ուժեղ դիմադրություն կարող են ցուցաբերել արտաքին վերահսկողության և բարեփոխումների նկատմամբ: Այս պատճառով անվտանգության ոլորտում լիազորությունների բաժանումը և հակակշիռների և զսպումների անխափան մեխանիզմի ապահովումը շատ ավելի կարևոր է, քան կառավարության մյուս ոլորտներում: Բացի այդ՝ ազգային անվտանգության ոլորտին վերաբերող գաղտնի տեղեկատվությունը պաշտպանելու անհրաժեշտությունը հաճախ խոչընդոտում է վերահսկողության մեխանիզմների գործունեությանը, ինչը տեղի չի ունենում պետական այլ մարմինների դեպքում:

Անվտանգության ոլորտն այնքան թափանցիկ չէ, որքան կառավարության այլ ոլորտները նաև զինված ուժերի տարածված կաստային գաղափարի 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 ապահովումը բացառապես իրեն է վերապահված:

Վերջին ժամանակներում դեպի խորհրդարան տեղեկատվության հոսքը կասեցնելու համար գործադիր մարմինները որպես փաստարկ նշում են նաև հակաահաբեկչական միջոցները: Գաղտնի ծրագրերը հաճախ կիրառվում են պաշտպանության ոլորտի հետազոտության, զարգացման, զենքի ձեռքբերման, հետախուզության և ռազմական գործողությունների նպատակներով: Գաղտնի գործողությունների էությունը, նպատակը և նույնիսկ դրանց արժեքը գաղտնի է պահվում ոչ միայն հանրությունից, այլև խորհրդարանի անդամների մեծամասնությունից: Հետևաբար, խորհրդարանը պետք է նման գործողությունների նկատմամբ իրականացնի թույլատրելի չափով վերահսկողություն և թույլ չտա գործադիր մարմիններին տեղեկատվությունը ներկայացնել գաղտնի, եթե դրա համար չկան բավարար հիմքեր: Ի տարբերություն պետական այլ ոլորտների քաղաքականության՝ անվտանգության քաղաքականության արդյունավետությունը հաճախ դժվար է չափել: Օրինակ՝ քանի՞ զինվոր է անհրաժեշտ կամ ի՞նչ տեսակի զենք է հարկավոր կամ ինչքա՞ն պատրաստակամություն պետք է ցուցաբերի պաշտպանության նախարարությունը արդյունավետության հասնելու համար: Ինչպե՞ս է պետք է գնահատել այն, թե արդյոք զինված ուժերը պատերազմի ժամանակ իր կարողությունները դրսևորվում է այնպես, ինչպես նախատեսվել էր ըստ խաղաղ ժամանակ անցկացրած զորավարժությունների:

Կան նաև ներքին անվտանգության հետ կապված որոշ խնդիրներ, օրինակ՝ ինչպե՞ս պետք է գնահատել ռստիկանության և հետախուզության ծառայության կողմից կատարված ծախսերի արդյունավետությունը: Անվտանգության ռազմավարության

արդյունավետության գնահատման չափանիշերի անհստակությունը, ի տարբերություն կառավարության այլ ռազմավարությունների (որպես օրինակ կարող ենք բերել հանրային կրթության ռազմավարությունը, որտեղ շրջանավարտների քանակը կարող է կիրառվել որպես ինդիկատոր), հիմք է հանդիսանում այս ոլորտի նկատմամբ իրականացվող վերահսկողությունն էլ ավելի բարդ ներկայացնելու համար:

Գործադիր մարմինների նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնող խորհրդարանը հատկապես կարևոր է հետևյալ ֆիլիտային երկրներում, այսինքն՝ այնպիսի երկրներում, որոնք աստիճանաբար վերականգնվում են քաղաքական ցնցումներից, ռազմական հեղաշրջումներից, քաղաքացիական պատերազմներից և կոնֆլիկտներից: Այսպիսի իրավիճակներում անհրաժեշտություն է առաջանում էլ ավելի ուժեղացնել խորհրդարանի դերը վերակառուցման և հաշտեցման գործընթացներում: Կոնֆլիկտից հետո առաջանում է խիստ անհամաչափություն խորհրդարանական մարմինների լիազորությունների և գործադիր իշխանության, անվտանգության մարմինների և ոչ պետական դերակատարների լիազորությունների միջև: Կենտրոնացված լիազորություններն արդյունավետ լիազորությունների հետ միախառնվելով՝ պետության ողջ իշխանությունը կենտրոնանում է գործադիր իշխանության, մասնավորապես՝ նախագահական ինստիտուտի ձեռքում: Այդ պատճառով այս անհավասարակշռությունն անհապաղ շտկելու համար ակտիվ և գործունակ խորհրդարանի գոյությունը, որը միակ պետական մարմինն է, որն ունակ է վերահսկողություն իրականացնել գործադիր մարմինների նկատմամբ, հանդիսանում է ժողովրդավարացման գործընթացի գլխավոր նախապայմանը⁸:

Անվտանգության մարմինները հանրության կողմից ընդունված լինելու ավելի մեծ անհրաժեշտություն ունեն նախկին ավտորիտար երկրները, որտեղ նախկինում դրանք օգտագործվել են գործադիր իշխանությունների կողմից՝ վեջիններիս նպատակների համար: Սրանով պայմանավորված՝ հանրությունը թերահավատությամբ և կասկածանքով է վերաբերվում այս ծառայություններին և կասկածի տակ է դնում դրանց լեգիտիմությունը: Վախի, ոստիկանության նկատմամբ վստահության պակասի, պետական մարմինների անարդյունավետության պատճառով տուժողները խուսափում են բարձրաձայնել տեղի ունեցած իրավախախտումների մասին, ինչը բարդացնում է մարդու իրավունքների խախտումների մասին ճշգրիտ տեղեկատվությունը և ապացույցներ հավաքելու գործընթացը: Անվտանգության ոլորտի վերահսկողության մեջ խորհրդարանի դերը վերականգնելու անհրաժեշտությունը պայմանավորված է ոչ թե որոշումների կայացման ավելի արդյունավետ գործընթացներ իրականացնելու ենթադրյալ կարողությամբ, այլ նրանով, որ այն, ընտրված լինելով ժողովրդի կողմից,

⁸ Սթիվեն Մ. Ֆիշ, Ավելի հզոր օրենսդիր մարմիններ, ավելի հզոր ժողովրդավարական երկրներ, Ժողովրդավարության ամսագիր 17:1 (2006), 5-20:

ձեռք է բերել այն ժողովրդավարական լեգիտիմությունը, որն անհրաժեշտ է ժողովրդի կյանքի համար վճռորոշ որոշումներ կայացնելու համար: Ժողովուրդը պետք է վստահություն ունենա ժողովրդական համակարգի նկատմամբ և հավատա, որ ժողովրդավարությունը կկարողանա ստեղծել անհրաժեշտ պայմաններ անվտանգության ոլորտի բարելավման և երկրի զարգացման համար: Որոշումների կայացման գործընթացում նրանց անհրաժեշտ է ազդեցիկ ներկայացուցիչ՝ ստացված արդյունքներն օրինականացնելու և վերահսկելու համար:

Խորհրդարանական վերահսկողության գործընթացի փուլերը

Խորհրդարաններն ունեն որոշ ընդհանուր հատկանիշներ, որոնց մեջ են մտնում երեք հիմնական գործառույթներ՝ ներկայացնել ժողովրդին, օրենքներ ստեղծել և իրականացնել վերահսկողություն: Այս գործառույթներն իրականացնելու համար խորհրդարանները կիրառում են տարբեր գործիքներ: Դրանցից մի քանիսը սահմանվում են տվյալ երկրի սահմանադրության մեջ, սակայն ավելի հաճախ դրանք ընդգրկվում են խորհրդարանի գործընթացները կարգավորող կանոնների (դրանք սովորաբար կոչվում են մշտական կանոններ) մեջ:

Աղյուսակ 2

<p>Լիազույժար նիստ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • հավանություն կառավարության քաղաքականությանը • օրենքների ընդունում • պետական բյուջեից ծախսերի հաստատում • միջազգային տեղակայումներին պետության մասնակցության հաստատում • անվստահության քվեի գործընթացներ • համաձայնություն գլխավոր պաշտոնների նշանակմանը
<p>Հանձնաժողովներ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • օրենսդրական գեկույցներ • առաջարկություններ • լսումներ և հարցումներ

Խորհրդարանի անդամներ	<ul style="list-style-type: none"> • դաշտային այցելություններ և զննություններ • դիմումների քննություն • միջնորդությունների քննություն • քաղաքական հայտարարություններ • հարցեր և հարցապնդումներ • գաղտնի կամ անվճար տեղեկատվություն ստանալու դիմումներ
----------------------	---

Խորհրդարանական վերահսկողության առաջին փուլում օրենսդիր իշխանությունն ընդունում է օրենքներ և հավանություն է տալիս անվտանգության քաղաքականությանը: Երկրորդ փուլում այն իրականացնում է վերահսկողություն այս օրենքների և քաղաքականության կիրառման նկատմամբ: Միայն վերահսկելով գործադիր մարմինների կողմից օրենքների և քաղաքականության իրականացումը՝ խորհրդարանի անդամները կկարողանան բացահայտել և կարգավորել օրենսդրության բացերը, օրենքի սխալ մեկնաբանումները կամ վատ կառավարման, իշխանության չարաշահման և կաշառակերության դեպքերը:

Սույն ձեռնարկն ամփոփում է վերահսկողության գործընթացն իրականացնելու 3 փուլերը՝ լիազույստ նիստեր, հանձնաժողովներ և խորհրդարանի անդամների կողմից իրականացվող առանձին ծրագրեր, տարբեր խորհրդարաններին վերապահված լիազորություններ և դրանց կողմից կիրառվող մեխանիզմներ:

Խորհրդարանի լիազորությունը: Լիազույստ նիստ

Լիազույստ նիստերը խորհրդարանի գործունեության ամենաբաց հատվածն են և գտնվում են լրատվամիջոցների ուշադրության կենտրոնում: Դրանց ժամանակ է խորհրդարանն իրականացնում իր հիմնական լիազորությունները՝ բոլոր խորհրդարանական ակտերը և պետական մարմինների համար պարտադիր ուժ ունեցող որոշումները քննարկվում և քվեարկության են դրվում լիազույստ նիստերի ընթացքում: Այստեղ է, որ ընդունվում են օրենքներ, հնչում են քաղաքական

⁹ Ուսումնասիրությունը հիմնված է հեղինակի՝ Արևմտյան և Արևելյան Եվրոպայի երկրների, ինչպես նաև Միացյալ Նահանգների և Կանադայի խորհրդարանների լիազորությունների և հնարավորությունների մասին նախկին հետազոտության վրա:

հայտարարություններ, գնահատվում են կառավարության գործողությունները և տեղի են ունենում բանավեճեր, որոնք իրենց ազդեցությունն են ունենում հետագա քաղաքականության վրա:

Անվտանգության քաղաքականության հաստատումը

Լիազումար նիստի բանավեճերի ժամանակ խորհրդարանները համաձայնություն են տալիս և երբեմն պաշտոնապես հաստատում են կառավարության մշակած անվտանգության քաղաքականությունը: Անվտանգության երկարաժամկետ քաղաքականություն կազմվում է այնպիսի փաստաթղթերից, ինչպիսիք են կառավարության ծրագիրը¹⁰, ազգային անվտանգության ռազմավարությունը, պաշտպանության զեկույցը կամ պաշտպանության սպիտակ զեկույցը: Այս փաստաթղթերը սահմանում են անվտանգության ոլորտի մարմինների հետաքրքրությունները և առաջնային խնդիրները ռիսկերի գնահատման հիման վրա: Դրանք կարող են ցույց տալ պաշտպանության ծախսերի չափը¹¹, անվտանգության ուժերի աշխատակիցների քանակը, անհրաժեշտ զենքի տեսակները, խաղաղությանն ուղղված քաղաքացիական և զինվորական գործողություններին պետության մասնակցության աստիճանը: Ռազմավարական փաստաթղթերն ապագա բարեփոխումների համար ստեղծում են քաղաքական դաշտ և հիմք են ծառայում գործադիր մարմինների կողմից օրենսդրության և տարեկան բյուջեի նախագծման համար: Անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական վերահսկողության համար կարևոր է, որ գործադիր մարմինները ներկայացնեն այս փաստաթղթերը խորհրդարանական բանավեճի ժամանակ: Երբ ռազմավարության ծրագիրը քննարկվում է խորհրդարանական բանավեճի ժամանակ՝ անկախ նրանից, թե այն պաշտոնապես հաստատելու համար քվեարկություն անցկացվում է, թե ոչ, այն դառնում է խորհրդարանի սեփականությունը, և դրա իրականացումը դառնում է ինչպես գործադիր իշխանության, այնպես էլ խորհրդարանի պատասխանատվությունը: Խորհրդարանը նման կերպ հնարավորություն է ստանում ոչ միայն ապագա ռազմավարության վրա ազդել, այլև հանրության աջակցությունը ձեռք բերել և վերջնականապես ընդունված քաղաքականության ժողովրդավարական լեգիտիմությունն ապահովել:

Օրենքների ընդունումը

¹⁰ Խորհրդարանական համակարգերում կառավարության ծրագրի հաստատումը իրականացվում է խորհրդարանի կողմից:

¹¹ Սովորաբար համախառն ներքին արդյունքի տոկոսի տեսքով:

Օրենքների ընդունումը խորհրդարանի՝ հետագա քաղաքականության ծրագրերին և գործադիր իշխանության գործունեությանն ուղղված ամենասակտիվ գործառույթներից մեկն է: Անվտանգության մարմինների գործունեությունը կարգավորող օրենքներ ընդունելու լիազորությունը դժվարացնում է խորհրդարանի կոմից իրականացվող ժողովրդավարական վերահսկողության գործընթացը, քանի որ, ազգային անվտանգության շահերից ելնելով, երբեմն անհրաժեշտ է լինում ժամանակավորապես շրջանցել պետական մարմինների նկատմամբ վերահսկողության 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 միննույն ժամանակ ապահովել մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանությունը, ի՞նչ օրենքներ կիրառել նրանց նկատմամբ և ինչպիսի՞ լիազորություններ շնորհել:

Աղյուսակ 3. Խորհրդարանի ազդեցությունը անվտանգության քաղաքականության մշակման վրա. մի քանի երկրների արդյունավետ փորձը

- «Ռումինիայի պաշտպանության պլանավորման մասին» օրենքը¹² սահմանում է, որ նախագահը պաշտոնը ստանձնելուց առավելագույնը 6 ամսվա ընթացքում պարտավոր է խորհրդարանին ներկայացնել ազգային անվտանգության ռազմավարությունը, որը կքննարկի և կհաստատի խորհրդարանի երկու պալատների համատեղ նիստի ժամանակ: Ազգային անվտանգության ռազմավարության վավերականության ժամկետի միջին տևողությունը 5 տարի է: Այն պարունակում է երկարաժամկետ գործողությունների մասին դրույթներ՝ ուղղված պաշտպանության և անվտանգության ազգային ու կոլեկտիվ նպատակներն իրագործելուն:
- Միացյալ Թագավորության Համայնքների պալատում պաշտպանության յուրաքանչյուր հիմնական ռազմավարության ներկայացումից հետո լիազումար նիստի ժամանակ տեղի է ունենում թեժ քննարկում՝ մանրամասն հարցերով և պատասխաններով:
- Շվեյցիարիայում պետության համար այնպիսի կարևոր պայմանագրերի հետ կապված հարցերը, ինչպիսիք են՝ կոլեկտիվ անվտանգության կազմակերպությանը կամ միջազգային համայնքներին անդամակցելու մասին հարցերը, քննարկվում են ոչ միայն խորհրդարանական բանավեճերի ժամանակ. դրանց շուրջ անցկացվում են հանրային բանավեճեր 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 հետևյալ օրենսդրական լիազորությունները ստեղծում են ամուր հիմքեր անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության համար.

- Խորհրդարանն ընդունում է օրենքներ, որոնք հստակ սահմանում են ուժ կիրառելու լիազորություն ունեցող բոլոր պետական մարմինների և ուժի կիրառման մասին որոշումներ նախագծող և ընդունող քաղաքացիական կառավարման մարմինների պարտավորությունները, իրավասությունները, ծավալները, գործադիր լիազորությունները և բյուջեն:
- Խորհրդարանն օրենքով է սահմանում արտակարգ իրավիճակը, պաշարումը, պատերազմական իրավիճակը և պետք է նաև իրավասություն ունենա երկարացնել կամ կրճատել դրանց տևողությունը:
- Խորհրդարանն օրենքով որոշում է, թե պետական որ մարմինն 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 համագործակցությանն անդամակցելու մասին պայմանագրերը:

¹² Օրենք No. 473/ 2004, Ազգային անվտանգության պլանավորումը/կազմակերպումը, հոդված 5:

Պետական միջոցների ծախսերի հաստատումը

Առանձնահատուկ ուշադրություն պետք է դարձնել պետական բյուջեի մասին օրենքին, քանի որ այն սահմանում է, թե հարկերի միջոցով հավաքված գումարն ինչպես պետք է բաշխվի պետական մարմինների միջև և ինչպես պետք է օգտագործվի նրանց կողմից: Պետական բյուջեն պետությունների համար հանդիսանում է քաղաքականության հզոր գործիք, որի միջոցով դրանք ծրագրում են, թե ինչպես պետք է բաշխել և խթանել այն հիմնական արժեքները, որոնցով իրենք պետք է ապահովեն քաղաքացիների անվտանգությունն ու բարեկեցությունը, արդարությունն ու անկախությունը: Բյուջեն, հետևաբար, իրենից ներկայացնում է քաղաքական ընտրություն տարբեր մրցակից ոլորտների պահանջների միջև: Այն այսպես կոչված կարագի և զենքի ֆինանսավորման միջև մրցակցության արդյունքն է¹³:

Բյուջետավորման պրակտիկան տարբեր երկրներում զգալիորեն տարբեր է: Սակայն կա մի կանոն, որն ընդհանուր է բոլորի համար՝ գործադիրն առաջարկում է, իսկ խորհրդարանը՝ տնօրինում¹⁴: Տարեկան պետբյուջեի քննարկման և հաստատման, ինչպես նաև դրա իրագործման նկատմամբ հետագա վերահսկողության միջոցով խորհրդարանը հնավորություն ունի երկարաժամկետ ազդեցություն ունենալ կառավարության քաղաքականության և ռազմավարական պարտավորությունների վրա¹⁵:

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

- Այն ապահովում է խորհրդարանի մասնակցությունը որոշումների կայացման գործընթացում:

¹³ Տնտեսագիտության մեջ հրացանի և կարագի մոդելը արտադրական հնարավորությունների սահմանի դասական օրինակ է: Իր սահմանափակ ռեսուրսները սպառելուց հետո երկիրը կանգում է ընտրության առջև՝ ներդրում կատարել պաշտպանության ոլորտում, թե ֆինանսավորել քաղաքացիական ապրանքները: Այս մոդելը նաև արտացոլում է հնարավորության գին հասկացությունը, որն ընկած է յուրաքանչյուր ընտրության հիմքում. մարդիկ կարող են ավելի շատ ստանալ մի բանից միայն մեկ ուրիշ բանից հրաժարվելով:

¹⁴ Հանրային ֆինանսների կառավարման մեջ պետական ծախսերի և հարկերի գանձման համար օրենսդրական լիազորության սկզբունքը կոչվում է օրենքի գերակայություն:

¹⁵ Ավելի մանրամասն տեղեկատվության համար տե՛ս «Խորհրդարանի դերը պաշտպանության նախարարության բյուջետավորման գործընթացում», ԶՈՒԺՎ մամուլի ասուլիս կառավարության դիրքորոշման վերաբերյալ (փակ մամուլի ասուլիս հետևյալ էլ. հասցեում՝ www.dcaf.ch/docs/bg_defence_budgeting.pdf).

- Այն հրապարակային փաստաթուղթ է, հասանելի է համացանցում, երկրի բոլոր հանրային գրադարաններում և կարող է որպես հիմք ծառայել գործադիր իշխանության վերահսկողության համար:
- Բյուջեի օրենքը խախտելը քրեորեն պատժելի է:

Խորհրդարանին իր գործառույթներն իրականացնելու համար տրվող քաղաքական խրախուսանքները և հնարավորությունները տարբերվում են տարբեր երկրներում: Առաջին նշանակալից տարբերությունը խորհրդարանի կողմից ձեռք բերվող տեղեկատվության որակը և ամբողջականությունն է: Երկրորդ տարբերությունը վերաբերում է խորհրդարանի՝ բյուջեի մեջ փոփոխություններ մտցնելու լիազորությանը: Բյուջեի նախագիծը սովորաբար իր մեջ պարունակում է մի քանի էջից բաղկացած փաստաթուղթ՝ տարբեր մարմիններին հատկացված դրամական միջոցների ընդհանուր գումարի մասին, սակայն այն կարող է նաև պարունակել հարյուրավոր էջերից բաղկացած մանրամասն տեղեկատվություն: Այնպիսի երկրներում, ինչպիսիք են Չեխիայի Հանրապետությունը, Հունգարիան, Ճապոնիան, Նոր Զելանդիան և Պորտուգալիան, բյուջեի նախագիծը պարունակում է հատկացումների մասին 500-1000 տող, մինչև 2000 տող՝ Ավստրիայում, Դանիայում, Իտալիայում, Նորվեգիայում, Շվեյցարիայում և ԱՄՆ-ում, և ավելի քան 2000 տող՝ Գերմանիայում, Իսպանիայում և Թուրքիայում¹⁶:

Երկրորդ՝ բյուջետավորման գործընթացում խորհրդարանի ունեցած ազդեցության կարևոր ցուցիչ է բյուջեի բարեփոխման գործընթացում բյուջեի բովանդակության մեջ դրա իրականացրած փոփոխությունների ծավալը:

Ընդհանուր առմամբ, բյուջեի հաստատման փուլում խորհրդարանի ունեցած լիազորությունները կարող ենք բաժանել երեք տեսակի՝ բյուջեի մեջ փոփոխություններ մտցնելու անսահմանափակ լիազորություն, բյուջեի մեջ փոփոխություններ մտցնելու սահմանափակ լիազորություն և բյուջեի մեջ փոփոխություններ մտցնելու չնչին լիազորություններ:

Բյուջեի մեջ փոփոխություններ մտցնելու անսահմանափակ լիազորությունը նշանակում է, որ խորհրդարանն իրավասու է բյուջեի նախագծի մեջ փոփոխություններ մտցնել և առաջարկել նոր ծախսեր: Տեսականորեն այսպիսի լիազորությունները հնարավորություն են ընձեռում խորհրդարանին ամբողջությամբ փոխել կառավարության առաջարկած բյուջեի բովանդակությունը:

ԱՄՆ Կոնգրեսը համարվում է ամենահզոր խորհրդարանը պաշտպանության բյուջեի մշակման հարցում, քանի որ այն մանրամասնորեն ընդունում է նախագահի

¹⁶ Տե՛ս S29Կ, «Բյուջետային գործընթացների և ընթացակարգերի հետազոտություն», Մաս III, Բյուջեի ընդունումը (2007) հետևյալ էլ. հասցեում՝ <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>.

մշակած գործադիր առաջարկը, վերլուծում և փոփոխություն է կատարում դրա մեջ: Գերմանիայի Բունդեսթագը, Նիդերլանդների և Դանիայի խորհրդարանները նույնպես կատարում են բյուջեի նախագծի հարյուրավոր փոփոխություններ: Ավստրիայի, Բելգիայի, Ֆինլանդիայի, Իտալիայի, Նորվեգիայի և Պորտուգալիայի խորհրդարանները նույնպես այս տեսակին են պատկանում:

Մահմանափակ լիազորություններ ունեցող խորհրդարանները կարող են կատարել այնքան փոփոխություն, որքան ցանկանում են, եթե դրանով չի փոփոխվում գործադիր իշխանության կողմից առաջարկված ընդհանուր դեֆիցիտը կամ ավելցուկը: Փոփոխություններ մտցնելու լիազորությունը խորհրդարանին թույլ է տալիս փոխել խորհրդարանի առաջնահերթությունները և վերաբաշխել դրամական միջոցները և որոշել, թե որոնք են բյուջետավորման վերջնական առաջնահերթությունները: Ընհանուր դեֆիցիտն անփոփոխ պահելու արգելքը հիմնավորվում է հարկային կարգապահության և մակրոտնտեսական ցուցիչները պահպանելու անհրաժեշտությամբ: Հետևաբար, խորհրդարանը բյուջեն ավելացնելու ցանկության դեպքում պետք է նշի պետական միջոցների աղբյուրները՝ նվազեցնելով բյուջեի համապատասխան տողերը կամ դրանք ֆինանսավորելու համար նոր աղբյուրներ ստեղծելով: Հակառակ դեպքում ավելի շատ գումարներ ծախսելու և ավելի քիչ հարկ վճարելու համար գործադրվող ընտրական ճնշումը կառաջացնի խրոնիկական դեֆիցիտ: Այս մոդելին հետևում են Չեխիայի Հանրապետության, Ֆրանսիայի, Մեքսիկայի, Լեհաստանի, Իսպանիայի և Ռումինիայի խորհրդարանները:

Բյուջեի մեջ փոփոխություններ մտցնելու համեմատաբար ավելի քիչ լիազորությունները բնորոշ են շատ քիչ թվով ժողովրդավարական երկրների խորհրդարաններին: Այս խորհրդարանները կարող են միայն նվազեցնել բյուջեում նշված ծախսերը և իրավունք չունեն դրամական միջոցները վերաբաշխել այլ նպատակներով հատկացնելու համար կամ ընդհանրապես իրավունք չունեն փոփոխություն կատարել բյուջեում, փոխարենը կարող են միայն ամբողջությամբ հաստատել կամ մերժել այն:

Այս մոդելի ներկայացուցիչներն են Վեստմինստերյան խորհրդարանները: Որոշ երկրներում (օրինակ՝ Կանադա, Միացյալ Թագավորություն, Ավստրալիա, Հնդկաստան, Նոր Զելանդիա, Հարավային Աֆրիկա և Զամբիա) համարվում է, որ բյուջեի փոփոխությունները, եթե դրանք հաջող են լինում, համարժեք են գործադիր իշխանության դեմ ներկայացրած անվստահության քվեին, որը կարող է կառավարության նախագահին ստիպել պաշտոնաթող լինել:

Աղյուսակ 4. Բյուջեն և խորհրդարանը: Արդյունավետ փորձը

- Օրենսդիր մարմինների ակտիվությունը ֆինանսական խնայողության հետ համաձայնեցնելու նպատակով այնպիսի երկրներում, ինչպիսիք են Կանադան, Չեխիայի Հանրապետությունը, Ֆրանսիան, Իտալիան, Նորվեգիան, Լեհաստանը, Իսպանիան, Շվեդիան կամ Միացյալ Նահանգները, ծախսերը վերահսկվում են օրենսդիր իշխանության կողմից, որն իրավունք ունի անվստահության քվե ներկայացնել ընդհանուր ծախսերի դեմ՝ նախքան հատուկ հատկացումները և առանձին ոլորտներին հատկացված դրամական միջոցներն ուսումնասիրելը¹⁷:
- Համայնքների պալատը՝ ի դեմս ազգային աուդիտի գրասենյակի, ֆինանսական վերահսկողություն է իրականացնում Միացյալ Թագավորության կառավարության բոլոր վարչությունների նկատմամբ, բացի այդ՝ իրավունք ունի նաև ստուգել, թե արդյոք այս վարչությունները խնայողաբար և արդյունավետ կերպով են օգտագործել իրենց հատկացված ռեսուրսները, թե ոչ: Կառավարության ծախսերի մանրամասն ուսումնասիրության արդյունքում գրասենյակը խորհրդարանին տարեկան ներկայացնում է մոտ 50 զեկույց: Հիմնական ծրագրերի մասին տարեկան զեկույցը պարունակում է մանրամասն տեղեկատվություն պաշտպանության նախարարության՝ գնումների մասին ՊՆ 25 ամենախոշոր ծրագրերի վերաբերյալ¹⁸: Պաշտպանության նախարարությունը նաև յուրաքանչյուր տարի խորհրդարանին է ներկայացնում պաշտպանության նախարարության 20 լավագույն նոր ծրագրերի ցանկը: Բյուջեի նախագիծը հաստատելու համար օրենքով սահմանված լիազորությունների բացակայությունը կարող է փոխհատուցվել բյուջետային գործընթացի այլ փուլերում՝ խորհրդարանի աչալուրջ վերահսկողությամբ:

Չորքերի տեղակայումը արտերկրում¹⁹

Խաղաղապահ առաքելություններին մասնակցությունը (սովորաբար՝ ՄԱԿ-ի նման միջազգային կազմակերպության հանձնարարությամբ) «պատերազմ կամ խաղաղություն» իրավիճակի ժամանակակից տարբերակն է ներկայացնում: Անվտանգության ոլորտի արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնելու համար շատ կարևոր է նման խնդրով զբաղվող օրենսդրական մարմնի առկայությունը: Այս

¹⁷ «ՏՀԶԿ-ի բյուջետավորման տեղեկատվական բազան», Բյուջետավորման մասին ամսագիր, ՏՀԶԿ 1: 3 (2002), 155 հետևյալ էլ. հասցեում՝ www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf.

¹⁸ Տե՛ս www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/0506595_II.pdf.

¹⁹ Ավելի մանրամասն տեղեկատվության համար տե՛ս ԶՈԻԺԿ, Արտերկրում զորքերի տեղակայման մասին կառավարության դիրքորոշման վերաբերյալ մամուլի ասուլիս/փակ մամուլի ասուլիս արտերկրում զորքերի տեղակայման մասին հետևյալ էլ. հասցեում՝ www.dcaf.ch/_docs/bg_troops_abroad.pdf.

հարցում խորհրդարանի կարևոր դերի հիմնական ցուցիչը խորհրդարանի՝ խաղաղապահ առաքելություններում զինված ուժերի մասնակցությունը հաստատելու կամ մերժելու մասին որոշում կայացնելու լիազորությունն է նախքան զորքերը խաղաղապահ առաքելությունների կազմում ընդգրկվելը: Խորհրդարանին նման լիազորություն վերապահելու հիմնական դրդապատճառն ակնհայտ է դառնում, եթե հաշվի ենք առնում այն, թե նման որոշումն ինչ կարևոր հետևանքներ կարող է ունենալ ինչպես պետության զինվորների և ոստիկանական ուժերում ծառայողների կյանքի, այնպես էլ այլ երկրների հետ հարաբերությունների համար: Խորհրդարանում պատերազմի և խաղաղության իրավիճակի մասին մանրամասն քննարկումները նվազեցնում են պետության զորքերի խոցելի և ռիսկային իրավիճակներում ներգրավվելու հնարավորությունը:

Երկրի զորքերը արտերկրում տեղակայելուց հետո խորհրդարանի համար դժվար է դառնում չեղյալ հայտարարել կառավարության որոշումը. զորքերի հետ կանչումը կարող է վտանգել ընթացիկ առաքելությունը և վնասել երկրի միջազգային հեղինակությանը և վստահելիությանը: Գործադիր իշխանությունն իր ուժային գործողությունները, որոնք ձեռնարկում է առանց խորհրդարանի հետ խորհրդակցելու, հաճախ հիմնավորում է անվտանգության ոլորտի արտակարգ իրավիճակներին արագ արձագանքելու անհրաժեշտությամբ²⁰:

²⁰ Կորեական, Ֆոլկլենդյան, Կոսովոյի և իրաքյան պատերազմները թեև իրավաբանական տեսանկյունից պատերազմ չեն համարվում, փաստացի պատերազմներ են: Օրինակ՝ ԱՄՆ-ը և Միացյալ Թագավորությունը պատերազմի մասին պաշտոնական հայտարարություն չեն հրապարակել սկսած Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից:

Աղյուսակ 5. Խորհրդարանական վերահսկողություն արտերկրում զինվորական առաքելությունների նկատմամբ. տարբեր երկրների արդյունավետ փորձը

- Գերմանիայի օրենքը (2004) նախատեսում է, որ զինված ուժերի տեղակայման համար անհրաժեշտ է նախապես ստանալ խորհրդարանի հավանությունը, սակայն խորհրդարանն իրավասություն ունի ինքը որոշել՝ արդյո՞ք տվյալ առաքելությունը կարևոր է դրանում ներգրավվածություն ունենալու համար: Փոքրամասշտաբ և նվազ կարևոր առաքելությունների դեպքում կառավարության դիմումը ներկայացվում է խորհրդարանի անդամներին և ընդունված է համարվում, եթե 7 օրվա ընթացքում ֆրակցիաներից մեկը կամ խորհրդարանականների մի մասը չի պահանջում պաշտոնական գործընթաց սկսել պահանջը հաստատելու համար: Ավելին՝ զորքերի տեղակայման համար տրվող քվեները այսպես կոչված ազատ քվեներ են, ինչը նշանակում է, որ խորհրդարանի քաղաքական կուսակցությունները չեն կարող խորհրդարանի անդամներին ստիպել կուսակցական քվեներ տալ:
- Ռումինիայի օրենքը (2004) նախատեսում է, որ խաղաղապահ և կռալիցիոն առաքելությունների համար, որոնք չեն կարող ուղարկվել Ռումինիայի խորհրդարանի կողմից վավերացված պայմանագրերի հիման վրա, անհրաժեշտ է նախապես ստանալ խորհրդարանի հավանությունը: Կոլեկտիվ պաշտպանության դեպքում մարդասիրական օգնությունը տրամադրելու կամ առաքելություն ուղարկելու մասին որոշում է կայացնում նախագահը՝ 5 օրվա ընթացքում ծանուցելով խորհրդարանին: Այս կերպ հնարավոր է արագ որոշումներ կայացնել այն ռազմական առաքելությունների մասին, որոնք արդեն ստացել են խորհրդարանի քաղաքական աջակցությունը դրա նախկին որոշումներում:
- Երբեմն բյուջեի նկատմամբ ունեցած լիազորությունը կարող է կոմպենսացնել զորքերի տեղակայման համար թույլտվություն տալու սահմանադրական լիազորության բացակայությունը: Խորհրդարանները կարող են օգտագործել այս լիազորությունը պաշտպանության տարեկան բյուջեն հաստատելու համար, որը ֆինանսավորում է ընթացիկ Խաղաղապահ առաքելության ծրագրերը/Խաղաղության պահպանման գործողությունները, կամ նոր առաքելությունների/տեղակայումների համար լրացուցիչ դրամական միջոցներ ստանալու դիմումներն ընդունելու համար: Օրինակ՝ ԱՄՆ Կոնգրեսը հակազդեց գործադիր իշխանության քաղաքականության կիրառմանը՝ կասեցնելով հարավային Վիետնամին ռազմական օգնության տրամադրումը և դադարեցնելով Սոմալիում ՄԱԿ-ի խաղաղապահ առաքելության կազմում ընդգրկված ԱՄՆ զորքերի ֆինանսավորումը 1993թ. առաջին դժբախտ դեպքերից հետո:
- Շատ խորհրդարաններ ակտիվորեն օգտվում են այս լիազորությունից՝ խաղաղապահ առաքելության ծրագրերի մասին տեղեկատվություն ստանալու համար առաքելության կազմում տեղակայված զորքեր այցելությունների, հարցաքննությունների և պատասխանատու նախարարների հետ հարցազրույցների միջոցով:

Խորհրդարանական միջնորդություններ

Վստահության քվեները և միջնորդությունները խորհրդարանական վերահսկողության գործիքներ են, որոնք սահմանված են խորհրդարանական ժողովրդավարության երկրների մեծամասնության սահմանադրությունների մեջ: Խորհրդարանը կարող է վստահության քվե տալ գործադիր իշխանությանը որևէ կոնկրետ օրենքի, քաղաքականության, առաջարկության կամ կառավարության ընդհանուր քաղաքականության համար: Լիազույժար նիստի քվեարկության ժամանակ ընդդիմությունը կարող է անվստահության քվե ներկայացնել: Ընդունվելու դեպքում սովորական անվստահության քվեն չի ունենում իրավաբանական ազդեցություն և հանդիսանում է միայն քաղաքական պատժամիջոց, որը կարող է ազդեցություն ունենալ կամ չունենալ տվյալ հարցի ուղղությամբ կառավարության դիրքոշման վրա: Սակայն եթե վստահության քվեն մերժվում է կամ ընդունվում է անվստահության քվե, կառավարությունը ստիպված է լինում հրաժարական տալ: Անվտանգության քվեի միջոցով տապալված կառավարությունների/պաշտոնաթող եղած կառավարության նախագահների ցանկը բավականին երկար է՝ Փոլ Մարտինը՝ 2005թ.-ին Կանադայում, Ռոմանո Պրոդին՝ Իտալիայում 1998թ.-ին, Գերհարդ Շրյոդերը՝ Գերմանիայում 2005թ.-ին, և Հելմուտ Շմիդտը՝ 1982թ.-ին Գերմանիայում, և այլն:

Խորհրդարանի համաձայնությունը գլխավոր պաշտոնների նշանակմանը

Գործադիր իշխանության վերահսկողության մեկ այլ եղանակ է խորհրդարանին կարևոր պաշտոնների, օրինակ՝ պաշտպանության, ներքին գործերի և արդարադատության նախարարների, հետախուզության ծառայությունների և ազգային աուդիտի գրասենյակի տնօրենների, պետական մեղադրողի, օմբուդսմենի և բարձրաստիճան զինվորական հրամանատարների նշանակմանը համաձայնություն տալու իրավաբանական կամ սահմանադրական պարտավորություն վերապահելը:

Այս պաշտոնի թեկնածուները հարցաքննվում և գնահատվում են մշտական հանձնաժողովի նիստերի կամ անմիջապես լիազույժար նիստի ժամանակ: Պաշտոնին նշանակվելու համար նրանք պետք է հավաքեն մեծամասնության ձայնը:

Խորհրդարանի կարողությունները. հանձնաժողովներ

Խորհրդարանի վերահսկողության գործառնությունն ավելի տեսանելի և արդյունավետ կերպով դրսևորվում է հանձնաժողովներում: Խորհրդարանի արդյունավետության

համար շատ կարևոր է, որ խորհրդարանն ունենա լավ ձևավորված և իր կառուցվածքին համարժեք կառուցվածքով օժտված մշտական հանձնաժողովներ²¹, քանի որ ուժեղ հանձնաժողովները խորհրդարանի հիմնական գործիքն են քաղաքականության մշակման գործընթացում ազդեցություն ունենալու համար: Բացի փորձը միավորելու հնարավորությունից՝ հանձնաժողովում աշխատելը նաև ունի մեկ այլ առավելություն. հանձնաժողովի նիստերը հրապարակային չեն և չեն լուսաբանվում մամուլի կողմից, ինչը նպաստում է ազատ երկխոսության կայացմանը, հեշտացնում է բանակցությունների գործընթացը և միասնական կարծիքի ձևավորումը: Ազատ քննադատության դեպքում լիազուրկ նիստի նախագահները որոշում են կայացնում ընդհանրության կուսակցությունների դեմ, ինչի արդյունքում խորհրդարանը զրկվում է մանրակրկիտ վերահսկողություն իրականացնելու հնարավորությունից, իսկ հանձնաժողովների նիստերը նպաստում են ավելի խորը և մանրակրկիտ միջկուսակցական քննարկմանն ու վերլուծությանը:

\

²¹ Գոյություն ունեն նաև կոնկրետ և սահմանափակ լիազորություններով, օրինակ՝ կոնկրետ օրինագիծի կամ խնդրի համար ստեղծված էդ հոկ հանձնաժողովներ, որոնք կազմալուծվում են իրենց լիազորությունները իրականացնելուց հետո:

Աղյուսակ 6. Գործադիր իշխանության նկատմամբ վերահսկողությունը

- Մայրամուտի օրենսդրությունը²² պետական մարմինների վրա դնում է որոշակի ժամկետներ: Մայրամուտի 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 սուսմնասիրելու և անհրաժեշտության դեպքում դրանց առաքելության կամ գործողությունների մեջ կարևոր փոփոխություններ անելու եզակի հնարավորություն: Կոլորադոն ԱՄՆ-ի առաջին նահանգներ, որը փորձեց կիրառել այս օրենսդրությունը՝ պետական մարմինների նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար: 1976թ.-ի Կոլորադոյի ակտը նախատեսում էր, որ 1977թ.-ին պետք է վերացվեն համակարգման և լիցենզավորման երեսուն գործակալություններ, եթե դրանց գործունեությունը շարունակելու համար հիմնավոր պատճառներ չներկայացնեն: Այս ակտի արդյունքում փակվեց երկու գործակալություն, որոնց գործառույթները փոխանցվեցին դրանց հովանավոր վարչություններին, երկուսը միաձուլվեցին, մեկը լուծարվեց, մեկ կազմակերպությունը նղլայնեց իր գործունեությունը և մեկ կազմակերպություն ավելացրեց իրանդամների/աշխատակիցների քանակը: Նման համեստ սկիզբ ունենալով՝ մայրամուտի օրենսդրությունը շուտով տարածվեց ողջ ԱՄՆ-ում և երկու տարվա ընթացքում ամենաքիչը 26 նահանգներում հարյուրավոր գործակալությունների նկատմամբ կիրառվեցին մայրամուտի օրենսդրության դրույթները: Վերջին տարիների ընթացքում մայրամուտի օրենսդրության դրույթները ներմուծվեցին ԱՄՆ-ի, Միացյալ Թագավորության և Ավստրալիայի հակաահաբեկչական օրենսդրություններ:
- Անվստահության կառուցողական քվե հասկացությունը գործածվում է Գերմանիայի 1914թ.-ի հիմնական օրենքում: Այն նշանակում է, որ խորհրդարանի անվստահության քվեն ստանալու դեպքում կառավարության նախագահը չի հեռացվում պաշտոնից, եթե ընդդիմությունը չի համաձայնվում նրա իրավահաջորդի նշանակման հետ:

Գերմանիայի կանցլերը կարող է պաշտոնից հեռացվել միայն այն դեպքում, երբ նրա

²² Մայրամուտի օրենսդրության դրույթները ամրագրված են Լիազորությունների շրջանակի/մանդատի մասին հռոմեական օրենքում: Հռոմեական հանրապետության օրոք Հռոմի սենատի՝ հարկեր գանձնելու և գորքերը գործի դնելու լիազորությունները սահմանափակ էին թե՛ ժամանակի և թե՛ շրջանակի առումով: Այս լիազորությունները ուժը կորցնում էին նախքան օրինակ՝ Հյուպատոսի պաշտոնի 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 իրավիճակների օրենսդրության մեջ: Վերոհիշյալ սկզբունքը վերացավ, երբ Հուլիոսի Կեսարը հռչակվեց ցմահ դիկտատոր:

իրավահաջորդը խորհրդարանի կողմից ստանում է բավարար աջակցություն: Այսմեխանիզմը ստեղծում է քաղաքական կայունություն, հզորացնում է ընդդիմությանը և խրախուսում էքաղաքական կուսակցություններին՝ գտնելու փոխշահավետ լուծումներ:

Ուժեղ հանձնաժողովները ձեռք են բերում անկախություն և անկողմնակալ կերպով գործելու և մտածելու հնարավորություն: Բավարար լիազորությունների, ռեսուրսների և վերաբերմունքի առկայության դեպքում հանձնաժողովները կարող են ծառայել որպես շատ արդյունավետ միջոց կառավարության կատարելագործմանը, թափանցիկությանը և հաշվետվողականությանը նպաստելու և պետության կառավարման համակարգի մասին հանրության իրազեկվածությունը բարձրացնելու համար:

Հանձնաժողովների վերահսկողության լիազորությունները

Խորհրդարանական հանձնաժողովների լիազորությունները սահմանված են օրենսդրության, խորհրդարանի մշտական կանոնների և երբեմն նույնիսկ սահմանադրության մեջ:

Սովորաբար նրանք երկակի գործառույթ են կատարում: Նախ՝ նրանք լիակազմ հանձնաժողովին իրազեկում են իրենց գործունեության ընթացքում ընդունվելիք բոլոր օրենքների և խորհրդարանական որոշումների մասին: Լիազումար նիստի՝ օրենսդրությանը վերաբերող բոլոր քննարկումները հիմնված են Հանձնաժողովի զեկույցների վրա: Դրանք կառավարությանն ուղղված առաջարկությունների մշակման հիմնական միջոցն են: Երկրորդ՝ հանձնաժողովները լիազորված են վերահսկողություն իրականացնել գործադիր մարմինների նկատմամբ՝ ապահովելու համար վերջիններիս հաշվետվողականությունը հետևյալ երկու հիմնական ոլորտներում.

- Վարչական – բացահայտում են կոնկրետ իրավիճակները կարգավորող օրենքները, փաստերը՝ համոզվելու համար, որ գործադիր իշխանությունը հարգում է օրենքի գերակայությունը և ժողովրդի իրավունքները, խուսափում է թերի վարչարարությունից, պետական ռեսուրսները վատնելուց և կառավարման ոլորտում կաշառք վերցնելուց:
- Քաղաքական – գնահատում է գործադիր իշխանության քաղաքական դիրքորոշումները, նրանց համապատասխանությունը ազգային շահերին և կառավարության ծրագրին, ծրագրի իրականացումն ու արդյունքները:

Հանձնաժողովն իրականացնում է տարբեր տեսակի վերահսկիչ գործառույթներ, սակայն դրանց բոլորի հիմքը խորհրդարանի՝ գործադիր իշխանությունից տեղեկատվություն ստանալու և, հետևաբար, փաստաթղթեր ու զեկույցներ

պահանջելու կամ գործադիր մարմինների պաշտոնյաներին իրենց գործողությունները մեկնաբանելու և հիմնավորելու համար հանձնաժողովի ժողովներին կանչելու լիազորությունն է: Վերոհիշյալ գործառույթները բաժանվում են երկու տեսակի՝ ըստ իրենց տարբեր, բայց միմյանց լրացնող վերահսկողության ռազմավարությունների.

- Ակտիվ – հանձնաժողովները ներգրավվում են ոտիկանության պարեկային գործունեության մեջ (վերահսկվող մարմնի հետ համատեղ), որն ունի կանոնավոր բնույթ և նախօրոք պլանավորված է՝ օրենսդրության կամ քաղաքականության վերջին զարգացումները քննարկելու նպատակով կազմակերպվող կանոնավոր ժողովներ, գործադիր մարմինների գործունեության վերաբերյալ կանոնավոր զեկույցներ, որոնք ներկայացվում են հանձնաժողովին, հանձնաժողովի այցելություններ գործեր, ռազմական և քաղաքացիական հաստատություններ ու գրասենյակներ և այլն: Վերահսկողության այս տեսակը հիմնված է կանխարգելիչ մոտեցման վրա: Դրա ժամանակ հանձնաժողովը երբեմն կիսում է իր վերանայած փոփոխությունների պատասխանատվությունը:
- Ռեակտիվ – հանձնաժողովները սկսում են գործել միայն «հրդեհի ահազանգ» ստանալուց հետո՝ կազմակերպելով լուսմներ կամ հարցաքննություններ՝ խորհրդարանական բանավեճերի ժամանակ կամ լրատվամիջոցներում վեր հանված արարքները և ստացած բողոքները քննելու նպատակով: Հանձնաժողովները լիազորված են նախարարներին, ռազմական կամ քաղաքացիական ծառայողներին, գործադիր մարմինների նախագահներին կամ անկախ փորձագետներին կանչել ժողովի՝ հանձնաժողովի հարցերին պատասխանելու և նույնիսկ նրանցից երդման տակ վկայություն վերցնելու համար, ինչպես դա արվում է դատարանում: Հանձնաժողովները կարող են նաև պատասխանատու մարմիններին (օրինակ՝ ազգային աուդիտի գրասենյակին) կարգադրել ֆինանսական աուդիտ իրականացնելու բյուջեի կատարման նկատմամբ:

Հանձնաժողովի վերահսկիչ գործողությունները կախված չեն լիազումար նիստի կամ օրենսդիր իշխանության օրակարգից: Հանձնաժողովները ծրագրերի և վերահսկողության համար սահմանում են իրենց սեփական օրակարգը, որոշում են, թե ում հրավիրեն լուսմներին կամ հանձնաժողովի ժողովներին, որոնք լինում են հրապարակային կամ փակ՝ կախված նրանից, թե ինչ կորոշեն հանձնաժողովի անդամները:

Ինչքան էլ որ մեծ լինի հանձնաժողովների լիազորությունների շրջանակը, դրանք չունեն իրավակիրառ լիազորություն: Ներկայացված առաջարկությունները պարտադիր իրավաբանական ուժ չունեն գործադիր իշխանության համար: Հանձնաժողովները պետք է հիմնվեն իրենց փաստարկների ուժի, մամուլի և

բազմակուսակցական աջակցության վրա, որպեսզի համոզեն լիակազմ հանձնաժողովին իրենց առաջարկություններն իրականացնելու համար: Հզոր և հեղինակավոր հանձնաժողովի խոսքը սովորաբար ունի մեծ քաղաքական նշանակություն:

Հանձնաժողովների կազմը

Խորհրդարանական հանձնաժողովների կազմը, հատկապես ընդդիմադիր կուսակցությունների անդամների անդամակցումը որոշումների կայացման ընթացակարգերին շատ կարևոր է վերահսկողության արդյունավետության համար: Հանձնաժողովի անդամները սովորաբար ընտրվում են խորհրդարանի կողմից լիազումար նիստի ժամանակ, իսկ թեկնածուներին առաջադրում են խորհրդարանական խմբերը, որպեսզի խորհրդարանի բոլոր քաղաքական կուսակցությունները հավասարաչափ ներկայացված լինել խորհրդարանում:

Այս կանոնից բացառություն է կազմում հետախուզության ծառայությունը, որտեղ մեծ է հանձնաժողովի գործունեության գաղտնիության պահպանման, պրոֆեսիոնալության ապահովման և ապաքաղաքականացման անհրաժեշտությունը: Օրինակ՝ Միացյալ Թագավորության Հետախուզության և անվտանգության հանձնաժողովի անդամների մեջ ընդգրկված են ընդդիմության ներկայացուցիչներ, որոնք նշանակվել են վարչապետի կողմից՝ ընդդիմության ղեկավարի հետ խորհրդակցելուց հետո: Հանձնաժողովը վարչապետին զեկուցում է իր գործունեության մասին և միայն զեկույցում պարունակվող գաղտնի տեղեկատվությունը ջնջելուց հետո է այն ներկայացվում խորհրդարանին:

Հանձնաժողովների մեծամասնությանը բնորոշ է կուսակցության քաղաքականության և փորձի միջև հավասարակշռության պահպանումը, ինչին հնարավոր է հասնել հանձնաժողովի գործունեության ոլորտում մասնագիտական փորձ, գիտելիքներ և հետաքրքրություններ ունեցող թեկնածուներ առաջադրելով: Մշտական հանձնաժողովների կազմը մնում է անփոփոխ ոչ միայն խորհրդարանական նստաշրջանի, այլև հաջորդ մի քանի տարիների նստաշրջանների ընթացքում: Հանձնաժողովի անդամները զարգացնում են իրենց հմտությունները գործադիր իշխանությունների հետ խորը և պրոֆեսիոնալ բանակցություններ վարելու, նրանց համար լուրջ գործընկերներ դառնալու և, հետևաբար, կառավարման ոլորտում նրանց գործունեության արդյունքների վրա ազդեցություն ունենալու համար:

Նոր ժողովրդավարական երկրներում ընտրությունները փոխում են խորհրդարանի կազմի տոկոսային ավելի մեծ չափը, ինչը դժվարացնում է կայուն փորձի ձևավորումը:

Հանձնաժողովների նախագահությունը սովորաբար որոշվում է խորհրդարանի խոշոր քաղաքական կուսակցությունների բանակցությունների միջոցով: Քանի որ անվտանգության ոլորտի հարցերով զբաղվող հանձնաժողովներն իրականացնում են կարևոր վերահսկիչ գործառույթ, որոշ երկրներում դրանց նախագահությունը ռոտացիոն կարգով հանձնվում է ընդդիմադիր կուսակցության անդամներից մեկին կամ անցնում է մեկ հիմնական ընդդիմադիր կուսակցությանը և մեկ կառավարող կուսակցությանը²³:

Հանձնաժողովների գործունեության կառուցվածքը և ռեսուրսները

Հանձնաժողովի աշխատակազմը կազմակերպում է ժողովներ, կապ է պահպանում կառավարության և պաշտոնյաների հետ, հավաքում է տեղեկատվություն և օգնում է մեկնաբանել կառավարության վերաբերյալ տեղեկատվությունը: Կախված խորհրդարանի ադմինիստրացիայի ներքին կառուցվածքից՝ հանձնաժողովի անդամները զբաղվում են տարատեսակ գործունեությամբ՝ սկսած քարտուղարությունից մինչև իրավաբանական խորհրդատվության տրամադրում, օրենքների նախագծում, փաստաթղթավորում, հետազոտությունների կամ ճառերի պատրաստում: Այս առումով հմուտ և կայուն աշխատակազմ ունենալը կարևոր է հանձնաժողովների պարտավորությունների արդյունավետ իրականացման համար:

Նրանք ապահովում են հանձնաժողովի կայուն փորձը և փոխհատուցում են նոր անդամների փորձի պակասը:

Աշխատողների անբավարար թիվը և վերապատրաստումը կարող է մեծ խոչընդոտ հանդիսանալ խորհրդարանական վերահսկողության համար: Աշխատողների պակասը կարող է սահմանափակել և խոչընդոտել հանձնաժողովի՝ հետազոտություն անցկացնելու և օրենսդրական առաջարկություններ մշակելու կարողություններին, ինչի պատճառով նրանք իրենց հետազոտությունները և առաջարկությունները պատրաստելու համար ստիպված են լինում հիմնվել հիմնականում կառավարության և անվտանգության մարմինների տրամադրած տեղեկատվության վրա, այսինքն՝ հենց այն մարմինների, որոնց նկատմամբ պարտավոր են իրականացնել վերահսկողություն:

Խորհրդարանի վերահսկողությանը նպաստող մեկ այլ կարևոր գործոն է հանձնաժողովի գործողությունների համար նախատեսված բյուջեի

²³ Բնորոշ է հիմնականում կառավարման խորհրդարանական ձևերին, որտեղ ընդդիմությունը լիազորված է վերահսկողություն իրականացնել կառավարության նկատմամբ:

առկայությունը: Հանձնաժողովները ֆինանսական ռեսուրսներ են ձեռք բերում խորհրդարանական բյուրոկրատիայի միջոցով՝ պահանջելով խորհրդարանի հավանությունը յուրաքանչյուր գործողության և ծախսի համար կամ պարզապես նրանց հատկացվում է տարեկան բյուջե՝ ինքնուրույն և ուղղակիորեն տնօրինելու համար: Ինչքան ավելի շատ և հասանելի լինեն դրամական միջոցները, այնքան ավելի մեծ կլինի աշխատողներ, միջազգային փորձագետներ վարձելու, աշխատակազմի համար վերապատրաստման դասընթացներ կազմակերպելու, տարածքային շարժունակություն պահանջող վերահսկիչ գործունեությամբ զբաղվելու և այլ խորհրդարանների հետ համագործակցելու հնարավորությունը:

Հանձնաժողովի լսումները և հարցաքննությունները

Խորհրդարանի կողմից ճիշտ օգտագործվելու դեպքում լսումները և հարցաքննությունները կարող են դառնալ վերահսկողության ամենաարդյունավետ գործիքները: Խորհրդարանի՝ գործադիր իշխանությունից տեղեկատվություն ստանալու սահմանադրական իրավունքի հիման վրա հանձնաժողովները կարող են գործադիր պաշտոնյաներից պահանջել ներկա գտնվելու իրենց ժողովներին՝ կառավարության կանոնավոր զեկույցի հետ կապված լրացուցիչ տեղեկատվություն ստանալու նպատակով:

Աղյուսակ 7. Հանձնաժողովի կառուցվածքը և գործունեության /կազմակերպումը. արդյունավետ փորձ

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 (կոնկրետ ինստիտուտը կամ մարմինը վերահսկելու համար): Ենթահանձնաժողովներ կարող են ստեղծվել նաև առանձին խնդիրների վրա աշխատող մի քանի հիմնական հանձնաժողովների աշխատանքը համակարգելու համար:

Հանձնաժողովի վարքագծի կանոնները և գործունեության կարգն ընդունվում է հանձնաժողովի անդամների կողմից, նախքան հանձնաժողովը կանցնի իր լիազորությունների կատարմանը՝ հանձնաժողովի ներսում որոշումների կայացման գործընթացների անխափանությունն ապահովելու համար: Այս փաստաթուղթը վերաբերում է հանձնաժողովի նախագահի, քարտուղարների, համագեկուցողների և աշխատակազմի իրավասություններին, ժողովների կազմակերպանը և անցկացմանը, ժողովին ներկա գտնվելու անհնարինության դեպքում հանձնաժողովի անդամի՝ մեկ այլ անդամով փոխարինմանը և այլն:

Համագեկուցողները կարևոր դեր են խաղում բազմաթիվ խորհրդարանական հանձնաժողովներում: Հանձնաժողովի անդամները նշանակվում են համագեկուցողի պաշտոնում՝ օրենսդրական զեկույցում ներառվող հատուկ տեղեկատվությամբ, փաստաթղթաշրջանառությամբ զբաղվելու համար: Օրինակ՝ Գերմանիայի Բունդեստագի բյուջեի հարցերով հանձնաժողովի անդամները նշանակվում են համագեկուցողի պաշտոնում որևէ կոնկրետ նախարարության բյուջեն վերահսկելու համար: Տվյալ նախարարության բյուջեի հարցերով պաշտոնյաները համագեկուցողներին տեղեկացնում են բյուջետային գործընթացի բոլոր փուլերի մասին: Համագեկուցողները կատարում են այցելություններ նախարարություն՝ գնահատելու որոշ ծախսերի անհրաժեշտությունը և կառավարման որակը ստուգելու: Նրանք կարող են նաև վերջին ծախսերի վերաբերյալ պահանջել լրացուցիչ տեղեկատվություն, պարզաբանումներ և տեղեկատվություն: Քանի որ համագեկուցողները պաշտոնը զբաղեցնում են մի քանի տարի, նրանք այդ ժամանակահատվածում հասցնում են մեծ փորձ ձեռք բերել այս ոլորտում՝ դառնալով տեղեկատվական արժեքավոր աղբյուր հանձնաժողովի մյուս անդամների համար:

Հանձնաժողովի զեկույցներն ավելի մեծ արժեք են ստանում, երբ Մշտական կանոնները նախատեսում են, որ օրենքի բարեփոխման առաջարկությունը 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 ցանկանում են օրենքի բարեփոխման առաջարկություններ ներկայացնել, պետք է դրանք գրավոր ներկայացնեն մշտական հանձնաժողովին կամ ներկայանան մշտական հանձնաժողովի ժողովներին, որը լիակազմ հանձնաժողովին կհայտնի տվյալ նախագծի մասին: Այս գործընթացը կնպաստի օրենսդրական ներդաշնակության և կայունության բարձրացմանը:

Լսում անցկացնելու մասին որոշումը սովորաբար ընդունվում է հանձնաժողովի անդամների ձայների պարզ մեծամասնությամբ՝ առանց խորհրդարանի լիակազմ հանձնաժողովից կամ կառավարող մարմիններից հավանություն ստանալու անհրաժեշտության: Լսումը կլինի հրապարակային, թե կտեսագրվի տեսախցիկով, նույնպես որոշվում է ձայների մեծամասնությամբ: Որոշ երկրներում խորհրդարանական հանձնաժողովներն իրավասու են լսումների կանչել միայն նախարարներին և պետական պաշտոնյաներին, իսկ այլ երկրներում հանձնաժողովները կարող են հրավիրել արտաքին փորձագետներ՝ քննարկվող հարցերն այլ տեսանկյունից դիտարկելու համար:

Լսումներն ունեն երկակի բնույթ.

- 1) Պետական պաշտոնյաների, անկախ փորձագետների և/կամ շահագրգիռ կողմերի իրազեկում և խորհրդատվություն: Լսումների ժամանակ անմիջապես սկզբնաղբյուրից ստացած տեղեկատվությունը հանձնաժողովին կօգնի խնդրի վերաբերյալ ավելի հիմնավոր վերլուծություն պատրաստել և որոշումներ կայացնել: Երբեմն իրազեկման և խորհրդատվության համար կազմակերպված ժողովները ոչ պաշտոնական են լինում և չեն արձանագրվում:
- 2) Կոնկրետ խնդիրների վերաբերյալ տեղեկատվության ձեռքբերում: Լսումների ժամանակ վերցված բանավոր և գրավոր վկայությունները ներառվում են հանձնաժողովի զեկույցի մեջ: Որոշ խորհրդարաններում հանձնաժողովը վկայություն կարող է վերցնել միայն լիակազմ հանձնաժողովի որոշումը ստանալուց հետո, իսկ մյուսներում մշտական հանձնաժողովներն իրավասու են վկայություն վերցնել միայն խորհրդարանական հարցաքննության ժամանակ²⁴:

Որոշ խորհրդարաններում մշտական հանձնաժողովները լիազորված են հարց ու պատասխաններ անցկացնել լիակազմ հանձնաժողովի հավանությունը ստանալու դեպքում: Սակայն ավելի հաճախ խորհրդարաններն այս նպատակի համար ստեղծում են ադ հոկ քննող հանձնաժողովներ, որոնք սովորաբար օժտված են լինում լիազորությունների նեղ և սահմանափակ շրջանակով: Հարցաքննությունների և լսումների միջև տարբերությունը կայանում է նրանում, որ առաջինի դեպքում խորհրդարանն ունենում է ավելի շատ լիազորություններ: Անկախ նրանից, թե ով է վարում հարցաքննությունը՝ մշտական հանձնաժողովը, թե հատուկ քննող հանձնաժողովը, այն ենթադրում է քննչական հզոր լիազորություններ, որոնք իրենց մեջ ներառում են փաստաթղթեր ստանալու և դատարանում երդման տակ տեղեկատվություն վերցնելու իրավունքը, որն առաջացնում է նույն իրավական հետևանքները, որոնք առաջանում են դատարանում կեղծ վկայություն տալու դեպքում:

²⁴ Կամերունի, Կոդ դ'Իվուարի, Իսլանդիայի և Լատվիայի խորհրդարաններում մշտական հանձնաժողովները կարող են լսումներ իրականացնել կամ կառավարական մարմիններին այցելել խորհրդարանի միջնորդության հիման վրա:

Այս քննչական լիազորությունները կարող են կիրառվել միայն քննության անմիջական առարկայի նկատմամբ և վավեր են միայն որոշակի ժամկետի համար, որը նշված է հարցաքննության մանդատի մեջ:

Հարցաքննությունները կարող են ծառայել որպես վերահսկողության արդյունավետ միջոց, քանի որ դրանց միջոցով հնարավոր է բացահայտել այնպիսի փաստեր, որոնք թաքցվում են կառավարության կողմից: Խորհրդարանի գործունեության կարգում պետք է հստակ սահմանված լինեն հարցաքննություն անցկացնելու պայմանները՝ ապահովելով ընդդիմության ներկայացուցիչների և փոքրամասնությունների հավասարաչափ մասնակցությունը հարցաքննության իրականացման համար տրվող լիազորությունների և դրա կազմակերպման մասին որոշման կայացմանը:

Հանձնաժողովները ընդլայնել են լուսմների թեմաների և տեղեկատվություն ստանալու համար լուսմներին հրավիրվող պետական պաշտոնյաների ընտրության հետ կապված իրենց լիազորությունները:

Քանի որ բյուջեի կատարումը կառավարության պրոֆեսիոնալիզմի և արդյունավետության ամենակարևոր ցուցիչներից մեկն է, այն շատ հաճախ է քննարկվում խորհրդարանական լուսմների և հարցաքննությունների ժամանակ: Բազմաթիվ խորհրդարաններում հանձնաժողովների լուսմների հիմնական թեման պաշտպանության կազմակերպումն է, քանի որ այն մեծ տեղ է գրավում պաշտպանության ընդհանուր տարեկան բյուջեում²⁵ և ամենախոցելի ոլորտներից մեկն է կաշառակերության համար²⁶:

Աղյուսակ 8. Հանձնաժողովի կողմից իրականացվող վերահսկողությունը

- Գերմանիայի Բունդեսթագի պաշտպանության հանձնաժողովը կարևոր նշանակություն ունի, քանի որ դրա ստեղծումը նախատեսված է սահմանադրության մեջ, և միայն հանձնաժողովը կարող է իրեն հռչակել որպես քննող հանձնաժողով (Հիմնական օրենք, հոդված 45ա, կետ 2): Մյուս հանձնաժողովների դեպքում այս մասին որոշում է կայացնում խորհրդարանը: Քննող հանձնաժողովը, որն ունի նույն իրավունքները, ինչ հանրային դատախազի գրասենյակը, խորհրդարանի ամենաարդյունավետ զենքն է կառավարության վարքագիծն ուսումնասիրելու համար: Քրեական դատավարության կանոնները համապատասխան փոփոխություններով կիրառվում են հարցաքննության գործընթացի նկատմամբ: Վկաների հարցաքննության համար անցկացվող ժողովները հրապարակային են՝ բացառությամբ այն դեպքերի, երբ անհրաժեշտ է ապահովել ռազմական

²⁵ Անվտանգության համար անհրաժեշտ հավաքագրումը պաշտպանության ծախսերի մեծ մասը կարող է հանդիսանալ:

²⁶ Համաձայն «Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ»-ի ինդեքսի՝ պաշտպանության ոլորտը կոռուպցիայի համար խոցելի երեք հիմնական ոլորտներից մեկն է:

գաղտնիություն/պահպանել որևէ ռազմական գաղտնիք: Վկայությունների գնահատման համար կազմակերպվող ժողովները բաց չեն հանրության համար:

- ԱՄՆ Կոնգրեսի հանձնաժողովները նույնպես ունեն ժողով կանչելու լիազորություններ, ինչը նշանակում է, որ նրանք իրավասու են տուգանքի սպառնալիքով անձանց պարտադրել ներկայանալու Կոնգրեսի ժողովներին: Հանձնաժողովին վկայություն տալուց կամ անհրաժեշտ փաստաթղթերը տրամադրելուց հրաժարվելը համարվում է անհարգալից վերաբերմունք Կոնգրեսի նկատմամբ, և դրա համար սահմանված առավելագույն պատիժը կազմում է մինչև մեկ տարի ազատազրկում և 1000 դոլար տուգանք:
- Ռումինիայի խորհրդարանի պաշտպանության հարցերով հանձնաժողովին յուրաքանչյուր ամիս նախապես ներկայացվում է պաշտպանության նախարարության տարածաշրջանային և կենտրոնական վարչությունների գործողությունների ծրագիրը: Հանձնաժողովի անդամները կարող են անհատապես կամ խմբերով 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:
- Գնումների մասին կարևոր պայմանագրերը պետք է ներկայացվեն պաշտպանության հարցերով հանձնաժողով՝ հավանություն ստանալու համար: Այդպես է, օրինակ, Նիդերլանդներում՝ 2.5 միլիոն եվրոն գերազանցող պայմանագրերի համար, Գերմանիայում՝ 25 միլիոն եվրոն գերազանցող պայմանագրերի համար, Լեհաստանում՝ 28 միլիոն եվրոն և Նորվեգիայում՝ 300 միլիոն եվրոն գերազանցող պայմանագրերի համար: Այլ խորհրդարաններում, նույնիսկ եթե պաշտպանության հարցերով հանձնաժողովի հավանությունը պարտադիր չէ, ՊՆ-ը պարտավոր է հանձնաժողովին հայտնել բոլոր այն պայմանագրերի մանրամասները, որոնց գինը գերազանցում է սահմանված գումարի չափը (Հունգարիա, Շվեյցարիա և Միացյալ Թագավորություն): Երբեմն խորհրդարանը կամ պաշտպանության հարցերով հանձնաժողովը հենց իրենք են որոշում, թե ինչ սարքավորումներ են անհրաժեշտ, համեմատում և ընտրում են մատակարարների և ապրանքների միջև, ուսումնասիրում են օֆսերային (հակադարձ) գործարքների առաջարկները (Չեխիայի Հանրապետություն, ԱՄՆ)²⁷:

²⁷ Հավելյալ տեղեկատվության համար տե՛ս <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25266&nav1=4>.

Խորհրդարանի դիրքորոշումը: Անդամները

Ազգային խորհրդարանի ամենակարևոր գործառույթը քաղաքացիների շահերի ներկայացուցչությունն է: Խորհրդարանի անդամները հանդես են գալիս որպես կապող օղակ հանրության և կառավարության միջև՝ ծառայելով որպես պրակտիկ միջոց հանրային կարծիքն արտահայտելու և շահերը պաշտպանելու համար: Հանրության համար ամենամատչելի, ամենահրապարակային և ամենաթափանցիկ պետական մարմինները խորհրդարաններն են: Այն, թե խորհրդարանի անդամներն ինչպես են իրականացնում քաղաքացիների շահերի պաշտպանությունը, պայմանավորված է մի շարք մշակութային, սահմանադրական և քաղաքական գործոններով:

Խորհրդարանի անդամների առանձին գործելու իրավունքը

Խորհրդարանի անդամներին տրված են մի շարք հնարավորություններ իրենց ընտրատարածքի շահերից բխող գործողություններն իրականացնելու համար: Նախ՝ նրանք ունեն օրենքներ մշակելու և դրանցում փոփոխություններ կատարելու իրավունք: Բազմաթիվ խորհրդարաններում խորհրդարանի անդամների՝ թե՛ իրենց քաղաքական կուսակցության և թե՛ ընտրատարածքի բնակչության համար ծավալած գործունեության գնահատման շատ կարևոր չափանիշ է այն, թե նրանց առաջարկած օրինագծերից և օրենքի փոփոխության առաջարկներից քանիսն են ընդունվել:

Խորհրդարանի անդամներն ունեն գործադիր մամիններին հարցեր ուղղելու և հարցումներ անելու իրավունք, ինչին վերջիններս պարտավոր են պատասխանել: Խորհրդարանական այս գործընթացը հիմնված է խորհրդարանի անդամների՝ կառավարության գործողությունների, դրանց հիմնավորումների մասին տեղեկություն ստանալու և նրանց գործողությունների վերաբերյալ որոշումներ կայացնելու իրավունքի վրա: Հարցադրողը հարցերը և հարցումները ներկայացնում է կառավարության ներկայացուցչին լիազուրկ շաբաթական նիստի ժամանակ: Վերջինս կարող է անմիջապես պատասխանել դրանց կամ խնդրել հետաձգելու հարցի պատասխանը մինչև հաջորդ նիստը, որը նվիրված է հարցերի և հարցադրումների քննարկմանը²⁸:

Խորհրդարանների շաբաթվա օրակարգում հատկացված է հատուկ ժամանակ քաղաքական հայտարարություններ անելու համար, ինչը խորհրդարանների անդամներին հնարավորություն է տալիս որպես հանրային շահի պահպաններ վեր

²⁸ Թույլ խորհրդարանները, որտեղ վերահսկողությունը արդյունավետ չէ, հարցուպատասխաններին տրվող այս գործընթացից հաճախ չեն օգտվում, նույնիսկ եթե այն նախատեսված է ընթացակարգային կանոններով:

հանել ժողովրդի առաջնային կարիքները և խնդիրներ առաջադրել, խորհրդարանին տրամադրել լուծումներ և ռեսուրսներ՝ դրանք հասցեագրելու համար:

Տեղեկատվություն ստանալու իրավունքը

Խորհրդարանականների դիրքորոշումը, ինչպես նաև նրանց գործունեության արդյունավետությունը մեծապես կախված է խորհրդարանում իրենց գործունեության ոլորտի վերաբերյալ նրանց ունեցած տեղեկատվությունից: Գործադիր իշխանությունից տեղեկատվություն ստանալու իրավունքը արդյունավետ օրինաստեղծման գործընթացի և վերահսկողության ամենաառաջնային պայմանն է:

Պաշտպանության և անվտանգության ոլորտի խնդիրների վերաբերյալ տեղեկատվություն ստանալն ավելի դժվար է, քան մյուս ոլորտների դեպքում: Նախ՝ համեմատաբար ավելի քիչ են այն խորհրդարանականները, ովքեր լավ տեղեկացված են պաշտպանության խնդիրների մասին: Երկրորդ՝ գաղտնիության պաշտպանության սկզբունքը սահմանափակում է հիմնական տեղեկատվության հոսքը: Այստեղ պետք է նշել, որ տարբերություն պետք է դրվի գաղտնիության պաշտպանության և հասարակական վերահսկողության բացակայության միջև:

Շատ երկրներ փորձել են լուծել այս հակասությունը՝ ընդունելով օրենքներ, որոնք հստակ սահմանում են մասնագիտացված կոմիտեներին գաղտնի տեղեկատվություն տրամադրելու գործընթացները: 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 ընտրովի բնույթի շնորհիվ լիազորված են առանց որևէ ստուգման ստանալ գաղտնի տեղեկատվություն: Որոշ երկրներում խորհրդարանականները պարտավոր են խորհրդարանական տարվա սկզբին կամ պաշտպանության, անվտանգության և հետախուզության հարցերով հանձնաժողովում ընտրվելուց հետո գաղտնիության պահպանման վերաբերյալ երդում տալ:

Այլ երկրների (Նորվեգիա, Սերբիա, Մակեդոնիա, Լատվիա) խորհրդարաններում հանձնաժողովի անդամները կարող են գաղտնի տեղեկատվություն ձեռք բերել միայն համապատասխան թույլտվություն ստանալուց հետո: Խորհրդարանի անդամներին գաղտնի տվյալներ ստանալու թույլտվություն է տրվում կառավարական մարմնի կողմից՝ մի քանի ընդհանուր ստուգումներ անցնելուց հետո: Խորհրդարանականներին ստուգելու հիմնական նպատակը խաղի կանոնները պարզաբանելն է, ինչը հատկապես կարևոր է երիտասարդ ժողովրդավարական երկրներում, որտեղ քաղաքական գործիչները չունեն գաղտնիության պաշտպանության մշակույթ, իսկ անվտանգության

մարմինները չեն ցանկանում տեղեկատվություն տրամադրել: Ստուգման այս պաշտոնական գործընթացները հաջող անցնելը խորհրդարանականներին օգնում է ձեռք բերել գործադիր և օրենսդիր մարմինների վստահությունը, նպաստում է գործադիր մարմինների հետ նրանց հաղորդակցության և երկխոսության բարելավմանը²⁹:

Գաղտնի տեղեկատվության ձեռք բերումը անվտանգության ոլորտի վերահսկողության միակ խնդիրը չէ: Այս ոլորտի բազմազանությունը խոչընդոտում է խորհրդարանի անդամների և աշխատակիցների կողմից իրենց գիտելիքները խորացնելը և հիմնավոր որոշումներ կայացնելը: Հետևաբար, կառավարության ներկայացրած փաստաթղթերը բավարար չեն արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնելու համար. հարկավոր է նաև օգտվել տեղեկատվության այլ աղբյուրներից և անցկացնել անկախ հետազոտություններ: Այս առումով տեղեկատվության կարևոր աղբյուրներ են ընտրախավը, հասարակական կազմակերպությունները, ազգային աուդիտի գրասենյակի օմբուդսմենի զեկույցները, մամուլը: Խորհրդարանականները պետք է ժողովրդավարական վերահսկողության ռազմավարական դաշինքներ ստեղծեն՝ նրանց հետ գործադիր իշխանությունների նկատմամբ վերահսկողության արդյունավետությունը բարձրացնելու համար:

Խորհրդարանականների՝ քաղաքացիների շահերը ներկայացնելու պարտավորությունը

Խորհրդարանի արդյունավետության համար ամենակարևոր պայմանը խորհրդարանի անդամների դիրքորոշումն է: Քաղաքական ամուր դիրքորոշման բացակայության դեպքում օրինաստեղծման և վերահսկողության համար խորհրդարանին տրված ռեսուրսները և պաշտոնական լիազորությունները կորցնում են իրենց արժեքը: Խորհրդարանական համակարգի և խորհրդարանների առանձին անդամների նկատմամբ հասարակության վստահության կորստի հիմնական պատճառը միշտ եղել է անկայուն դիրքորոշումը: Խորհրդարանականների սխալ դիրքորոշման և վարքագծի պատճառով է տարածվել դրանց արագ արձագանքելու անկարողության, անվտանգության և անպատասխանատվության մասին հասարակական կարծիքը: Ընտրված պաշտոնյաների կաշառակերության և հակաիրավական վարքագծի, այդ թվում՝ բացակայությունների, ուշացումների, անպատշաճ լեզվի, անկարգապահ և անհարգալից վերաբերմունքի մասին հանրության ահազանացող մտահոգությունը վերացնելու նպատակով խորհրդարաններն

²⁹ Այս մոդելի ընտրությունը կարող է ուղեկցվել որոշակի ռիսկերով, խորհրդարանականների երկու կարգի ստեղծմամբ, ինչը կարող է կամ հստակ սահմանված լինել կամ ոչ:

օգտագործում են մի շարք իրավական գործիքներ՝ խորհրդարանի անդամների համար բարձր էթիկական չափանիշեր սահմանելու համար:

Վարքագծի կանոնները վերաբերում են հաճախակի կրկնվող հակաիրավական վարքագծի դրսևորումներին, ինչպես, օրինակ, բացակայություններին, ուշացումներին, անպատշաճ լեզու օգտագործելուն, անհարգալից կերպով նիստերին միջամտելուն, գաղտնի տեղեկատվություն օգտագործելուն, խորհրդարանական նպաստները վատնելուն: Դրանք ուղղություն են ցույց տալիս նաև խորհրդարանի անդամներին, թե ինչպես համատեղել իրենց մասնավոր շահերն իրենց հասարակական պարտականությունների հետ: Խախտումների համար պատասխանատվություն կարող է սահմանվել տուգանքների, խորհրդարանական նիստերի մասնակցությունը կասեցնելու, նպաստներից զրկելու, ինչպես նաև պաշտոնից ազատելու տեսքով: Անհամատեղելիություն հասկացությունը սահմանված է սահմանադրությամբ, օրենքներով, ինչպես նաև վարքագծի կանոններով: Դրանք հասցեագրում են հնարավոր շահերի բախումը, մասնավորապես՝ օրենսդրի կարգավիճակն օգտագործելով անձնական տնտեսական շահեր ստանալու և առավելություններ ձեռք բերելու մասով: Անհամատեղելիության հարցերը ծագում են ընտրություններից անմիջապես հետո, երբ կարճ ժամանակահատվածում անհրաժեշտ է ընտրություն կատարել խորհրդարանի անդամի մանդատի և այն գործունեության միջև, որն անհամատեղելի է այդ մանդատի հետ: Այդ ընտրությունն իրականացվում է խորհրդարանի անդամի կողմից անձամբ կամ համապատասխան մարմնի կողմից, որը սովորաբար հանդիսանում է խորհրդարանական հանձնաժողովը: Սովորաբար օրենսդրի պաշտոն ստանձնելը համարվում է անհամատեղելի խորհրդարանից դուրս ցանկացած այլ մարմնի հետ իրականացվող վճարովի աշխատանքի հետ:

Առողջության ապահովագրումը և եկամուտների հայտարարագրումը շատ երկրներում բաց է (Չեխիայի Հանրապետություն, Ֆրանսիա, Գերմանիա, Իտալիա, Լեհաստան, Ռումինիա, Իսպանիա, Շվեյցարիա, Մեծ Բրիտանիա, Միացյալ Նահանգներ) և հաճախ հրապարակվում է պառլամենտի էլեկտրոնային կայքում: Դրանք սահմանում են խորհրդարանի ներկայացուցիչների և ընտանիքի անդամների ակտիվները և պարտավորությունները, եկամուտները, այն բոլոր մասնավոր կազմակերպությունները, որտեղ խորհրդարանի ներկայացուցիչը կամ նրա ընտանիքի անդամներից որևէ մեկը մասնաբաժին ունի, ինչպես նաև բոլոր այն կազմակերպությունները, ընկերակցությունների, միությունների ցանկը, որտեղ ընտանիքի անդամներից որևէ մեկը պաշտոն է զբաղեցնում: Խորհրդարանի անդամների վարքագիծը սահմանվում է մի շարք հանգամանքների ազդեցությամբ՝ անձնական մոտիվացիա, քաղաքականության վրա ազդելու ցանկություն, քաղաքական կուսակցությունների նկատմամբ դրսևորած չեզոքություն, սեփական աշխատանքի կարևորության ընկալում և եղանակ, որով ներկայացնում են ընտրողների շահերը: Այս

հանգամանքները հանդիսանում են կառուցվածքային հատկանիշների հետևանք, ինչպիսին, օրինակ, ընտրական և քաղաքական համակարգն է: Ինչպես ներկայացվեց ավելի վաղ, քաղաքական համակարգը սահմանում է օրենսդիր և գործադիր մարմինների միջև հարաբերությունները:

Խորհրդարանական համակարգում կուսակցական խմբակցությունը բավականին ուժեղ է, և շատ հաճախ խորհրդարանը և կառավարությունը հանդես են գալիս միասնական, և լուրջ վերահսկողություն է իրականացվում բացառապես ընդդիմադիր կուսակցությունների կողմից: Խորհրդարանական մեծամասնության կուսակցության անդամները հաճախ ձևավորում են կառավարություն, ինչի արդյունքում խորհրդարանական գործունեության նկատմամբ վերջիններիս վերաբերմունքը թուլանում է: Նախագահական համակարգի դեպքում օրենսդիրն ավելի անկախ է գործադիր մարմնից և նույնիսկ դրսևորում է մրցակցություն: Վերահսկողության դերն արդյունավետորեն իրականացվում է ամբողջ խորհրդարանի կողմից, և անդամներն ազդեցություն են ունենում կառավարության կողմից իրականացվող գործունեության խնդիրների հայտնաբերման ուղղությամբ:

Երկրորդ՝ ընտրական համակարգի տեսակը շատ կարևոր է խորհրդարանի վրա ունեցած ազդեցության մասով, քանի որ դրա արդյունքում է որոշվում, թե ընտրական ձայները ինչպես են բաշխվելու խորհրդարանում, և դրանք ուղղակի ազդեցություն են թողնում կուսակցական խմբակցության վրա: Գոյություն ունի ընտրական համակարգերի երկու հիմնական տեսակ:

Պլյուրալիստական համակարգ ունեցող երկրներում (ԱՄՆ, Կանադա, Քենիա) բոլոր տեղերը ձայների պարզ մեծամասնություն ստացած թեկնածուներից հետո անցնում է մեկ ընտրատարածքի ամենաուժեղ կուսակցությանը: Քանի որ ընտրություններում հաղթում է միայն ամենաշատ ձայները հավաքած թեկնածուն, պատգամավորի վերընտրվելը կախված է նրա՝ իր ընտրազանգվածին դուր գալու կարողությունից: Խորհրդարանի անդամները ընտրողների շահերը համարում են առաջնահերթ և ավելի բարձր են դասում կուսակցության շահերից: Համամասնական համակարգերում (եվրոպական երկրների մեծամասնությունում, ներառյալ Արևելյան Եվրոպայի նոր ժողովրդավարական երկրներում) տեղերի վերաբաշխումը կատարվում է ըստ թեկնածուների՝ ձայներից ստացած տոկոսների՝ կուսակցությունների հավասար ներկայացուցչությունը ապահովելու նպատակով: Ընտրողները քվեարկում են ոչ թե անհատական թեկնածուների, այլ կուսակցությունների կողմից կազմված թեկնածուների ցանկի օգտին: Քանի 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

Աղյուսակ 9. Խորհրդարանի անդամներին ընտրողների շահերն ավելի լավ ներկայացնելու հնարավորություն ընձեռելը

- Խորհրդարանական անձեռնմխելիության շնորհիվ թեկնածուները չեն կարող խորհրդարանական անդամին դատական հետապնդման սպառնալիքի տակ պարտադրել իր ձայնը մեկ այլ թեկնածուի տակ: Նախքան դատական հետապնդում սկսելը հարկավոր է, որպեսզի արդարադատության դատարանը կատարի ինքը՝ խորհրդարանը, չեղյալ հայտարարի պատգամավորների անձեռնմխելիությունը: Օրինակ՝ Ֆրանսիայում պատգամավորների անձեռնմխելիության հետևանքով խորհրդարանը չի կարող հետախուզել, հետապնդել, դատել կամ ազատազրկել պատգամավորներին՝ իրենց խորհրդարանական պարտավորություններն իրականացնելու ընթացքում կատարած գործողությունների համար: Մասնավորապես՝ պատգամավորների դեմ չի կարող մեղադրանք ներկայացվել վերոհիշյալ գործողությունների, զրպարտության համար: Այս գործողությունների մեջ են մտնում վեհաժողովների հանրային նիստերի ժամանակ արված ելույթները և քվեարկությունները, օրենքի փոփոխության առաջարկները, զեկույցները և այլն: Պատգամավորի պաշտոնավարման ժամկետի ավարտը թույլ չի տալիս դատական հետապնդում սկսել նախկին պատգամավորների դեմ՝ իրենց խորհրդարանական պարտավորությունների շրջանակում կատարած գործողությունների համար: Խորհրդարանի անդամներին հնարավոր է ձերբակալել կամ որևէ այլ եղանակով զրկել ազատությունից միայն նրանց վեհաժողովի վարչության թույլտվությամբ: Այս թույլտվությունը հարկավոր չէ միայն կոպիտ քրեական հանցագործությունների կամ ընդհանուր իրավասության դատարանի կողմից վերջնական դատավճիռ արձակված լինելու դեպքում:
- «Տեղեկատվություն ստանալու ազատության մասին» օրենքը նախատեսում է պետական մարմինների գրանցված տեղեկատվություն ստանալու իրավունք ոչ միայն պատգամավորների, այլ նաև բոլոր հետաքրքրված անձանց համար, ինչն էլ ավելի մեծ հնարավորություն է տալիս քաղաքացիական հասարակությանը գործադիր իշխանության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար: Տեղեկատվություն ստանալու ազատության ընդհանուր սկզբունքից բացառություն է կազմում գաղտնի տեղեկատվության պաշտպանության մասին օրենքը: Այն սահմանում է, թե տեղեկատվության որոշ տեսակներն են համարվում պետական գաղտնիք, ինչպես նաև թվարկում է տեղեկատվության վրա գաղտնիության մակագիր դնելու իրավասություն ունեցող մարմինները, ամրագրում է գաղտնիության պաշտպանության ստուգման չափանիշերը և գաղտնի տեղեկատվության՝ չարտոնված հրապարակման համար կիրառվող պատժամիջոցները: Վերը թվարկված բոլոր այս դրույթները կանխում են տեղեկատվության խիստ գաղտնիացումը և սահմանափակում են գործադիր իշխանության գաղտնիության հետ մանևրելու հնարավորությունը:

Քաղաքական կուսակցությունները, հանդիսանալով քաղաքական մրցակցությունը ձևավորող, քաղաքացիների տեսակետները համախմբող և դրանք քաղաքականության և օրենքների վերաձող հիմնական միջոց, կարևոր դեր ունեն քաղաքական կյանքի համար: Ներքին ժողովրդավարության փուլերը, կառուցվածքը և ֆինանսավորման գործընթացը³⁰ կարևոր են հասկանալու համար խորհրդարանի անդամների դիրքը ներկայացուցչության համակարգում: Չափից ավելի շատ համագործակցությունը սահմանափակում է խորհրդարանի՝ գործադիր իշխանության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու կարողությունը: Կուսակցական գծին հետևելը սովորական երևույթ է, սակայն շատ խորհրդարաններում օրենսդիր իշխանության որպես ինստիտուտի մասին մտահոգությունը զիջում է պատգամավորների՝ իրենց քաղաքական կուսակցությանը հավատարիմ մնալու 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: Համագործակցությունն էլ ավելի վնասակար է ազգային անվտանգության հարցերի ժամանակ: Պատգամավորի սեփական խղճի և կուսակցության նկատմամբ իր հավատարմության հետ կապված հակասական պահանջները դժվար է բավարարել:

Եզրակացություն

1. Խորհրդարանն ունի կարևոր նշանակություն

Իր լիազորությունները դեպքում խորհրդարանը կարող է ունենալ մեծ իշխանություն: Հզոր քաղաքական կամքը և ինստիտուցիոնալ խնդիրների մասին իրազեկությունը խորհրդարանը հնազանդ քվեարկողների արենայից վերաձում է իշխանության իսկական կենտրոնի: Խորհրդարանն իր ընդունած օրենքների միջոցով ձևավորում է պետական բոլոր ինստիտուտները, սահմանում է նրանց տրված հանձնարարությունները, լիազորությունները և դրամական միջոցները: Խորհրդարանական գործընթացը կարող է զգալիորեն սահմանափակել կառավարության գործողությունները: Կառավարության կազմը, ներքին և արտաքին քաղաքականությունը, օրենքի նախագծերը, պետական բյուջեն պետք է անցնեն սահմանված խորհրդարանական գործընթացների միջով: Գոնե սկզբունքորեն խորհրդարանի ունեցած

³⁰ 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:

լիազորությունները նրանք են, որոնք դրանք ցանկանում են ունենալ, իսկ այն լիազորությունները, որոնք դրանք չունեն, պարզապես կամավոր սահմանափակումներ են:

2. Արդար մրցակցային ընտրությունները ժողովրդավարական վերահսկողության հիմնական նախապայմանն են

Պատմությունը ցույց է տալիս, որ ժողովրդավարական երկրի ձևավորման վաղ տարիներն ամենավտանգավորն են ինչպես ժողովրդավարության, այնպես էլ խաղաղության համար: Խորհրդարանի լեգիտիմությունը բխում է վստահելի և արդար ընտրական գործընթացից: Կանոնավոր արդար և թափանցիկ ընտրությունները կարևոր են ժողովրդավարական քաղաքական մշակույթի, քաղաքացիական հասարակության մասնակցությունը և ակտիվությունը խրախուսելու, իշխանության խաղաղ փոխանցումն ապահովելու և կայուն ժողովրդավարություն ապահովելու համար:

3. Խորհրդարանը կարևոր դեր է խաղում բախումների կանխարգելման հարցում

Հետկոնֆլիկտային և անցումային երկրներում ժողովրդավարության հզորացումն անհրաժեշտ է ոչ միայն արդյունավետ կառավարում ապահովելու, այլև բախումները կարգավորելու համար: Ժողովրդավարության հիմնական առավելությունը դրա առարկելու իրավունքն է: Հասարակության սոցիալական բազմազանությունն արտացոլող ներկայացուցչական խորհրդարանը պետք է տեղ հատկացնի նաև ընդիմության առաջարկների, բանավեճերի և բանակցությունների համար, որոնց ժամանակ քննարկվում են փոքրամասնության տեսակետները, իսկ բողոքները կարգավորվում են ոչ թե բռնի միջոցներով, այլ երկխոսության միջոցով: Բախումների դրդապատճառները նվազում են, երբ հասարակության տարբեր խմբերը զգում են, որ իրենց լուրջ են վերաբերվում, և իրենց շահերը ներկայացվում են երկխոսության ընթացքում: Այդպես խորհրդարանն ապահովում է քաղաքական բազմակարծությունը և նպաստում է ժողովրդավարացման գործընթացի ընդունմանը տվյալ երկրի քաղաքական գործիչների մեծամասնության կողմից: Չնայած յուրաքանչյուր երկրին բնորոշ յուրահատկություններին՝ արդյունավետ խորհրդարանի առկայությունը ժողովրդավարացմանը նպաստող կարևոր գործոններից մեկն է:

4. Մարդկանց անվտանգությունը գերակայում է պետական անվտանգության նկատմամբ

Պետք է նշենք, որ շատ երկրներում անվտանգությունը դեռևս համարվում է միջոց՝ գործող վարչակարգն այլ քաղաքական մարմինների՝ իշխանությունն իրենց ձեռքը վերցնելու փորձերից պաշտպանելու համար: Որոշ երկրներում նույնիսկ անվտանգության ծառայության աշխատողներն իրենք են վտանգում սովորական քաղաքացիների կյանքը՝ նրանց նկատմամբ բռնություններ կիրառելով և մարդու իրավունքների վրա անարդարացի սահմանափակումներ դնելով: Իրապես կարևոր անվտանգության խնդիրները մարդու անվտանգության և քաղաքական համակարգը հակաժողովրդավարական և հակասահամանադրական փոփոխության դեմ պաշտպանելու հետ կապված խնդիրներն են: Խորհրդարանական վերահսկողությունը պետք է երաշխավորի սահմանադրության նկատմամբ հարգանքը և հետևի, որպեսզի անվտանգության ծառայությունները չվտանգեն ժողովրդի անվտանգությունը և խոչընդոտ չդառնան ժողովրդավարացման գործընթացի համար:

5. Խորհրդարանն աշխատում է նաև անվանգության ոլորտի աշխատակիցների համար

Խորհրդարանը հասցեագրում է բոլոր այն խմբերի և փոքրամասնությունների բողոքները, որոնց իրավունքները ոտնահարվել են կամ ում նկատմամբ խտրականություն է դրսևորվել: Ավելին՝ խորհրդարանը պարտավոր է լուծել անվտանգության ծառայության հավատարմության հարցը սահմանադրական կարգին, ապստամբության դեպքում անվտանգության ծառայությունների առանձին հատվածների վերաբերյալ քննություն անցկացնել: Բազմաթիվ երկրների պատմությունը ցույց է տվել, որ ռազմական հեղաշրջումները մեկ օրում տեղի չեն ունենում. միայն բազմաթիվ իրադարձությունները և բազմաթիվ քայլերը կարող են հանգեցնել նման ճգնաժամի: Խորհրդարանի սերտ ներգրավվածությունը ժողովրդավարական գործընթացի մեջ կարևոր է երաշխավորելու, որ կառավարությունը լավ գործատու է հանդիսանում անվտանգության ծառայությունների համար, մասնավորապես այն ծառայության աշխատակիցների համար ապահովում է նպաստավոր աշխատանքային պայմաններ, կանոնավոր կերպով վճարում է նրանց աշխատավարձերը և կենսաթոշակները:

6. Կառավարությանն անհրաժեշտ է արդյունավետ խորհրդարան

Վերահսկողությունն էլ ավելի է հզորացնում կառավարությանը, քանի որ նրան տալիս է քաղաքական ուժ, օժտում է կայունությամբ և լեգիտիմությամբ: Առողջ և կենսունակ կառավարություն է համարվում այն կառավարությունը, որը կարողանում է բացահայտել, մեկնաբանել և արդարացնել իր գործողությունները և քաղաքականությունը հզոր և կենսունակ խորհրդարանի առջև: Հետևաբար, խորհրդարանական վերահսկողությունը պետք է խորհրդարանի անդամների կողմից դիտարկվի որպես առավելություն, այլ ոչ թե որպես վտանգ: Խորհրդարանին թերագնահատելը կնշանակի վտանգել ողջ քաղաքական համակարգի գործունակությունը և դիմադրողականությունը:

Խորհրդարաններն ունեն տեղեկություն ստանալու իրավունք

Խորհրդարանի արդյունավետությունը կախված է ստացված տեղեկատվությունից: Խորհրդարանների մեծամասնությանը բնորոշ անփորձությունը փոխհատուցվում է թափանցիկությամբ և հանրային քննարկումներով: Այն քննադատությունը, թե քաղաքացիական պատգամավորները բավարար չափով չեն հասկանում անվտանգության հիմնավորումները կամ բյուջետային տեխնիկական պահանջները, սխալ է: Լավագույն դեպքում այն կարող է ծառայել որպես փաստարկ՝ խորհրդարանին ավելի լավ տեղեկատվություն տրամադրելու համար:

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

Ներկա ժամանակներում ժողովրդավարության համար դեռևս չլուծված խնդիր է կառավարության մարմինների նկատմամբ վստահության պակասը: Հետևաբար, խորհրդարանի հզորացումը կարող է նպաստել հասարակության հավատի վերականգնմանը: Խորհրդարանի որոշումների կայացման գործընթացը և այս գործընթացի արդյունքները պետք է գնահատվեն և ընդունվեն ժողովրդի կողմից, այլապես հնարավոր չի լինի համատեղել անվտանգության, զարգացման և ժողովրդավարության արժեքները: Ժողովուրդն իրավունք ունի իմանալու, թե ինչ են անում իրենց ներկայացուցիչներն իրենց անունից: 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: Այն առաջինն է սկսում կիրառել ժողովրդավարական արժեքները և ստուգում դրանց կենսունակությունը, նախքան դրանք կյուրացվեն հասարկության կողմից: Խորհրդարանները պետք է ծառայեն որպես գործիք սոցիալ-տնտեսական բարեփոխումների համար, իսկ բանավեճերը պետք է ժողովրդին կրթեն, ուսուցանեն և իրազեկեն օրվա կարևոր խնդիրների մասին:

8. Խորհրդարանը և իր անդամները պետք է ցուցաբերեն ազնվություն

Հենց ինքը՝ խորհրդարանն այնպիսի հաստատություն է, որը հաշվետու է հասարակության առջև: Խորհրդարանի անդամներն իրենց պաշտոնավարման ընթացքում պարտավոր են բավարարել աշխատանքի և ազնվության մի շարք չափանիշեր: Նրանք պարտավոր են իրենց պահել 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:

Աղյուսակ 10. Պրակտիկ գործողություններ՝ զարգացող խորհրդարանների համար

Խորհրդարանի ընդհանուր կարողությունների հզորացումը

- Խորհրդարանի որակը պայմանավորված է իր անդամների արդյունավետությամբ: Քաղաքական կուսակցությունների առաջնային խնդիրներից մեկը խորհրդարանի ընտրություններին մասնակցելու համար արժեքավոր և հաջողակ մարդկանց ներգրավելն է, ովքեր արդեն հասցրել են ձեռք բերել կայուն մասնագիտական փորձ: Անհրաժեշտ է գտնել ռեսուրսներ նրանց աշխատավարձով, հարմարություններով, կենսաթոշակով, վերապատրաստման դասընթացներով և մասնագիտական զարգացման համար անհրաժեշտ այլ միջոցներով ապահովելու համար, որի հետևանքով պատգամավորները ձեռք կբերեն նպաստավոր և հարգված դիրք, իսկ կոռուպցիան կնվազի:
- Հանձնաժողովում աշխատելը պետք է ավելի գրավիչ դարձնել պատգամավորների համար: Հանձնաժողովները պետք է պատգամավորներին նախարարի պաշտոնից բացի նաև առաջարկեն կարիերայի այլ ուղիներ: Հանձնաժողովի նախագահը և փոխնախագահը պետք է ընտրվեն անդամների կողմից և ստանան նախարարաների աշխատարձին հավասար աշխատավարձ: Հանձնաժողովներին, հատկապես մեծ հանձնաժողովներին պետք է թույլատրվի ստեղծել մեկ կամ մեկից ավելի ենթահանձնաժողովներ, որոնք կընտրեն իրենց սեփական նախագահին: Սա ավելի մեծ աշխուժություն կհաղորդի խորհրդարանին և կնպաստի խորհրդարանի աշխատանքին պատգամավորների նվիրվածության բարձրացմանը՝ ավելի մեծ թվով պատգամավորների թույլ տալով պատասխանատու պաշտոններ վարել և բարձրացնել իրենց ժողովրդականությունը:
- Պատգամավորների և նրանց աշխատակիցների կարևոր գործիքներից են նաև գրադարանը, համացանցը, հետազոտությունների բաժինը և ներցանցային համակարգը, որը կհեշտացնի խորհրդարանի ներսում փաստաթղթաշրջանառության գործընթացը: Տվյալների բազան, որն անհրաժեշտ է բոլոր խորհրդարաններում, պետք է պարունակի ներպետական օրենսդրության համապարփակ ժողովածու:
- Լիազույնար նիստի օրակարգում շաբաթական առնվազն մեկ հարցի համար պատգամավորներին ժամանակ հատկացնելը կարևոր է նախարարներին խորհրդարանի առջև ուղղակի հարցերի միջոցով կառավարությունից հաշվետվություն ստանալու համար:
- Հարկավոր է սահմանել խորհրդարանական նորմ, որի համաձայն՝ օրենքի բոլոր նախագծերը պետք է ներկայացվեն համապատասխան մասնաճյուղային կոմիտեին՝ նախքան լիազույնար նիստում քննարկվելը:
- Կարելի է ստեղծել հատուկ հանձնաժողով՝ օրենքների ազդեցությունը և դրանց կիրառման ընթացքում առաջացած խնդիրներն ուսումնասիրելու համար: Ժողովրդավարական բարեփոխումների համար հարկավոր են մեծ թվով նոր օրենքներ, որոնք, կախված նրանից, թե ինչպես կգործեն պրակտիկայում, կարող են փոփոխությունների կարիք ունենալ: Օրենքների ազդեցությունն ուսումնասիրելը պարտադիր է ցանկացած նոր ժողովրդավարական երկրի համար:

Անվտանգության ոլորտի նկատմամբ վերահսկողության ուժեղացումը

- Անվտանգության ոլորտն ունի մի շարք առանձնահատկություններ, որոնք դժվարացնում են խորհրդարանական վերահսկողության գործընթացը: Դրանք են՝ բարդությունը/ բազմակողմանիությունը, քաղաքական բնույթը, գաղտնիությունը և կոռուպցիայի բարձր աստիճանը: Որպեսզի խորհրդարանը կարողանա վերահսկողություն իրականացնել անվտանգության ոլորտի նկատմամբ, անհրաժեշտ է պաշտպանության և անվտանգության հարցերով մշտական հանձնաժողովներ ստեղծել: Փորձ կուտակելու համար հանձնաժողովի անդամները պետք է անփոփոխ մնան խորհրդարանական մանդատի վավերականության ժամկետի ողջ տևողության ընթացքում: Անդամների փորձի պակասը փոխհատուցելու համար պաշտպանության հարցերով հանձնաժողովները պետք է ունենան մշտական մասնագիտացված աշխատակազմ, որը քաղաքացիական և ռազմական փորձը հավասարակշռելու նպատակով կազմված կլինի իրավագիտության, քաղաքագիտության, պաշտպանության ոլորտի մասնագետներից, ինչպես նաև պաշտոնաթող եղած զինծառայողներից և անվտանգության ծառայության աշխատակիցներից:
- Հետախուզական ծառայության նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնելու համար անհրաժեշտ է նշանակել հատուկ հանձնաժողով: Այս հանձնաժողովի բոլոր անդամները պետք է ունենան գաղտնի տեղեկատվություն ստանալու իրավունք:
- Վերահսկիչ գործունեություն իրականացնելիս հանձնաժողովներին պետք է թույլատրել ժողովների համար սահմանել իրենց սեփական օրակարգը և ժամանակացույցը:

Հանրային միջոցների օգտագործման նկատմամբ վերահսկողության կատարելագործումը

- Խորհրդարանը պետք է լիազորված լինի ոչ միայն ընդունել կամ մերժել կառավարության առաջարկը, այլև մեկ հատկացումից կամ բյուջետային գլխից դրամական միջոցները փոխանցել մյուս հատկացմանը կամ բյուջետային գլխին: Այսպիսի լիազորությունը բյուջետային առաջարկների քննումը պատգամավորների համար կդարձնի շատ ավելի հաճելի գործընթաց և կնպաստի բյուջեի կատարման նկատմամբ ավելի աչալուրջ վերահսկողության իրականացմանը:
- Հանրային ծախսերի օգտագործման վերահսկողությունն ուժեղացնելու համար պետք է նշանակել հանրային հաշիվների հանձնաժողով, որը կքննի պետական

աուդիտի գրասենյակի ներկայացրած զեկույցները բյուջեի կատարման վերաբերյալ:

Պատգամավորներին հնարավորություն ընձեռել իրենց պարտավորություններն ավելի լավ իրականացնելու համար

- Յուրաքանչյուր նոր պատգամավորի համար պաշտոնավարման ժամկետի սկզբին պետք է կազմակերպել վերապատրաստման դասընթացներ: Երիտասարդ ժողովրդավարական երկրներին բնորոշ է նոր, անփորձ քաղաքական դասի առաջացումը, որը հիմնվում է իր մակերեսային և ինքնուս հմտությունների վրա: Առանց հատուկ վերապատրաստում անցնելու խորհրդարանի անդամները ժողովրդի շահերը ներկայացնելու, օրենքներ ստեղծելու և կառավարության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու գործում կարող են տարիներ շարունակ մնալ ոչ հմուտի կարգավիճակում:
- Վերապատրաստումների և ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետությունը բարձրացնելու համար անհրաժեշտ է խորհրդարանի պատգամավորների և աշխատակիցների համար մշակել վերապատրաստման ենթակառուցվածքի ծրագիր:
- «Օրենսդրական մեթոդը», «Վերահսկողության խորհրդարանական գործիքները», «Ինչպե՞ս քննություններ վարել», «Ժամանակի կառավարում», «Պետական բյուջետավորում», «Համացանցի օգտագործումը», «Խորհրդարանի ներցանցային համակարգի օգտագործումը», - սրանք ընդամենը մի քանիսն են այն թեմաներից, որոնք ցանկալի կլինեն խորհրդարանների մեծամասնությունում:
- Մշտական կանոններից բացի, որտեղ նշված են վարքագծի ընդհանուր կանոնները և խորհրդարանական նիստերի ընթացակարգերը, անհրաժեշտ է նաև մշակել պատգամավորների էթիկայի կանոններ, որոնք կնպաստեն հասարակության վստահության և խորհրդարանի անաչառության և թափանցիկության բարձրացմանը: Այս կանոնների կիրառումը պետք է վերահսկվի էթիկայի հարցերով հանձնակատարի կամ էթիկայի հանձնաժողովի կողմից: Էթիկայի հանձնաժողովն առաջարկում է վարչական միջոցներ՝ պատգամավորների վարքագծի կանոնները սահմանելու և կիրարկելու, վարքագծի կանոնների ենթադրվող խախտումները կամ պաշտոնական պարտավորությունների կատարումը կարգավորող բոլոր կիրառելի կանոնները և օրենքներն ուսումնասիրելու և այս ուսումնասիրության ընթացքում բացահայտված օրենքի էական խախտումների մասին համապատասխան մարմնին զեկույցելու համար:

Քաղաքացիների հետ հարաբերությունների ամրապնդումը և թափանցիկության բարձրացումը

- Խորհրդարանը պետք է բաց և թափանցիկ մարմին լինի: Ժողովուրդը չափազանց հետաքրքրված է նրանով, 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 պատգամավորների վարքագծի բարելավմանը:
- Լրատվամիջոցներն ավելի շատ հակված են ուշադրություն դարձնել կառավարությանը, քան խորհրդարանին: Այս պատճառով խորհրդարանները պետք է գրավեն և հետաքրքրեն լրատվամիջոցներին՝ նրանց ապահովելով խորհրդարանի շենքում առկա սարքավորումներով:
- Օրենքի բոլոր նախագծերը պետք է հրապարակվեն խորհրդարանին ներկայացվելուց անմիջապես հետո կամ նույնիսկ դրանից առաջ:
- Պետք է նշանակել Միջնորդությունների գծով հանձնաժողով, որը մանրամասնորեն կքննի անհատական և կոլեկտիվ միջնորդությունները, դրանք կհանձնի ճյուղային մշտական հանձնաժողովների և կառավարության վարչությունների քննարկմանը կամ կվարի սեփական քննությունը և կպահանջի միջոցներ ձեռնարկել բողոքները հասցեագրելու համար: Այսպիսի հանձնաժողովի առկայության դեպքում ժողովուրդն ավելի վստահ կլինի, որ կառավարությունը պաշտպանում է իր շահերը:

Խորհրդարանի ինքնագնահատման գործիքակազմը

Խորհրդարանի ինքնագնահատման գործիքակազմն առաջարկում է մեթոդաբանություն՝ հետևյալ խնդիրները գնահատելու համար՝

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

Կարծում ենք, որ սույն գործիքակազմը կօգնի գնահատել անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման որակը և բացահայտել օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների կարիք ունեցող առաջնային ոլորտները: Այն մանրամասնում է Խորհրդարանական վերահսկողության մասին ակնարկում ներկայացված սկզբունքները և մեխանիզմները:

Ներածություն

Ժամանակակից աշխարհում ժողովրդավարական ինստիտուտների գործունեության գնահատումը շատ կարևոր է: Անցումային կամ հետկոնֆլիկտային երկրներում այս գործառույթը հաճախ իրականացվում է օտարերկրյա փորձագետների և միջազգային կազմակերպությունների կողմից:

Ըստ տարածված կարծիքի՝ տեղական դերակատարները չեն տիրապետում այս գործառույթն իրականացնելու համար անհրաժեշտ փորձին, մեթոդաբանությանը և չեն կարող պահպանել լիարժեք օբյեկտիվություն:

Ժողովրդավարացման գործընթացի արդյունավետությունը հնարավոր է բարձրացնել միայն իրավիճակային մոտեցման և տեղական մասնագետների միջոցով: Կայուն ժողովրդավարությունը հնարավոր է միայն այն դեպքում, երբ ժողովուրդը, որը հանդիսանում է այս գործընթացի մասնակիցը և կրողը, հնարավորություն է ունենում գործընթացի վերջում գնահատել դրա առավելությունները և թերությունները: Երկրի տեղական մասնագետները, քաջատեղյակ լինելով իրենց երկրի պատմությանը և մշակույթին, պետք է իրենք սահմանեն բարեփոխումների կարիք ունեցող առաջնային ոլորտները և գտնեն տարբեր եղանակներ՝ ժողովրդավարացման նպատակով ձեռնարկվող միջոցառումների արդյունավետությունը բարձրացնելու համար:

Սույն գործիքակազմի նպատակն է օգնել խորհրդարանի անդամներին, աշխատակիցներին և այլ հետաքրքրված անձանց՝ գնահատելու երկրում անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման գործընթացը և խորհրդարանի գործունեության արդյունավետությունը: Տեղական դերակատարների իրականացրած գնահատումներն ունեն մի շարք առավելություններ 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:

- Մաքսիմալացնում 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 ստուգացանկեր³¹, որոնք կօգնեն գնահատել խորհրդարանի արդյունավետությունը և քարտեզագրել խորհրդարանի, կառավարության, անվտանգության մարմինների և քաղաքացիների հարաբերությունները: Դրանից կարող են օգտվել թե՛ առանձին խորհրդարանի անդամները և աշխատակիցները, թե՛ խորհրդարանական խմբերը, խորհրդարանական հանձնաժողովները, քաղաքացիական հասարակության խմբերը, որոնք ցանկանում են խորհրդարանի և ժողովրդավարական կառավարման մեջ դրա դերի մասին քննարկում սկսել:

Գործիքակազմի առաջարկած ինքնագնահատումը, որն ունի նորընտիր պատգամավորների վերապատրաստման և իրազեկվածության բարձրացման մի շարք գործառույթներ, կարող է օգտակար լինել ոչ միայն խորհրդարանական տարվա սկզբին, այլև ավարտին՝ ընձեռելով փորձառու պատգամավորներին՝ օրենսդրության և խորհրդարանի ընթացակարգի մասին գիտելիքները ստուգել, ինչպես նաև հաջորդ խորհրդարանական տարում ինստիտուցիոնալ և օրենսդրական բարեփոխումների ծրագիր մշակելու հնարավորություն ստեղծել: Օգտագործելով այս գործիքակազմը՝ խորհրդարանական տարվա տարբեր ժամանակահատվածներում Դուք հնարավորություն կունենանք պրագմատիկորեն գնահատել անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման հզորացման համար իրականացվող խորհրդարանական բարեփոխումների և արդիականացման գործընթացը:

Գործիքակազմի նպատակը ոչ թե միջազգային փորձը պարտադրելն է, այլ միջազգային չափանիշերի և զարգացած խորհրդարանների փորձի վրա հիմնված սկզբունքներ ներկայացնելը: Այդ սկզբունքների հաջող կիրառումը և ադապտացումը ներպետական օրենսդրության և պրակտիկային բացարձակապես պայմանավորված է տեղական կառավարությամբ, ներպետական ինստիտուտների առանձնահատկություններով և մարդկային ու ֆինանսական ռեսուրսների հասանելիությամբ:

³¹ Հեղինակը կիրառել է սույն գործիքակազմում ներկայացված հարցաշարերի նախկին տարբերակները Ռումինիայի, Բնդոնեզիայի և Կենտրոնական Աֆրիկայի Հանրապետության պատգամավորների և խորհրդարանի աշխատակիցների հետ ինքնագնահատման վարժություններ իրականացնելու համար:

Խորհրդարանական կարողությունների ինքնագնահատում

Ինքնագնահատման այս գործընթացը կօգնի գնահատել խորհրդարանի ընդհանուր կարողությունները և բացահայտել այն ոլորտները, որտեղ խորհրդարանը կարիք ունի զարգացնելու իր կարողությունները:

Այլ ժողովրդավարական երկրների խորհրդարանական պրակտիկան և ընթացակարգերը ցույց են տալիս, թե ինչպես կարելի է խթանել և ուժեղացնել նորաստեղծ կամ անցումային խորհրդարանների դերը: Նախնառաջ հարկ է շեշտել այն փաստը, որ չկա կատարյալ խորհրդարան: 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 ինքնագնահատման հարցաշարը³² պարունակում է մի շարք ձևակերպումներ աշխարհի տարբեր ժողովրդավարական երկրների խորհրդարաններում տարածված սկզբունքների, ենթադրությունների, ընթացակարգերի և չափանիշերի հիման վրա: Դրանք բաժանված են վեց խմբերի, որոնք ներկայացված են ձեռնարկի առանձին մասերում.

- Ներկայացուցչականություն
- Ինստիտուցիոնալ կարողություններ
- Օրենսդրական կարողություններ
- Ընդհանուր վերահսկողության կարողություններ
- Անվտանգության վերահսկողության կարողություններ
- Թափանցիկություն և մատչելիություն

Մասերից 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.

- Անվտանգության ոլորտի վերահսկողությանը հատկացվել է մեկ առանձին գլուխ՝ հաշվի առնելով դրա կարևոր նշանակությունը անցումային և հետկոնֆլիկտային երկրների ժողովրդավարական գործընթացներում:

³² Խորհրդարանական կարողությունների ինքնագնահատման հարցաշարը կազմելու համար հեղինակն օգտվել է Դեյվիդ Բիթհեմի Խորհրդարանի գնահատումը. Խորհրդարանականների ինքնագնահատման գործիքակազմ գրքից, Ժնև, Միջխորհրդարանական միություն, 2008, տե՛ս www.ipu.org/pdf/publications/self-e.pdf.

- Ինստիտուցիոնալ կարողությունների մասին հատուկ բաժին, որը կարևոր դեր է խաղում խորհրդարանին վերապահված իրավական այլ կարողությունները պրակտիկայում կիրառելու համար և հատկապես թույլ է վատ ձևավորված և անբավարար ռեսուրսներով ժողովրդավարական երկրներում:
- Խորհրդարանի թափանցիկության և մատչելիության մասին մեկ գլուխ: Թափանցիկության և մատչելիության ապահովումը խորհրդարանի ամենակարևոր պարտավորություններից մեկն է, որը հանրությանը հնարավորություն է տալիս մասնակցել խորհրդարանի աշխատանքին և գնահատել այն:

Ինքնագնահատումն իրականացնելու համար հարկավոր է կարդալ ստորև ներկայացված պնդումները և հինգ բալանոց սանդղակի օգնությամբ գնահատել, թե ինչպես է կիրառվում տվյալ չափանիշը ձեր խորհրդարանի կողմից.

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

5=շատ լավ

4=լավ

3=բավարար

2=վատ

1=շատ վատ

Բարձր միավորներ ստացած պնդումները ցույց են տալիս, թե տվյալ խորհրդարանի որ ոլորտներում են միջազգային չափանիշերը ամենից լավ ինտեգրված և որոնք են ամենից արդյունավետը, իսկ ցածր միավորներ ստացած պնդումները, ընդհակառակը, ցույց են տալիս խորհրդարանի այն ոլորտները, որտեղ բացերը և թերություններն ամենից շատ են և, հետևաբար, կարիք ունեն ինստիտուցիոնալ կամ օրենսդրական բարեփոխումների: Գումարելով յուրաքանչյուր մասում ներկայացված պնդումներին տրված միավորները՝ կարող ենք համեմատել, թե ինչպես է խորհրդարանն իրականացնում իր տարբեր գործառնությունները:

Ինքնագնահատման նպատակը ոչ թե մի երկրի խորհրդարանը մեկ այլ երկրի խորհրդարանի հետ համեմատելը և դասակարգելն է, այլ ընթերցողներին օգնելը՝ միջազգային չափանիշերի հիման վրա օբյեկտիվորեն գնահատելու իրենց խորհրդարանի առավելությունները և թերությունները: Պետք է նկատի ունենալ, որ

ոչ մի երկրի խորհրդարան չի կարող ստանալ ամենաբարձր միավորները բոլոր ոլորտների համար, քանի որ տարբեր երկրներում գործում են զապումների և հակակշիռների տարբեր մեխանիզմներ, և բոլոր խորհրդարաններն էլ հզորացման կարիք ունեն:

Ինքնագնահատման արդյունքները կարող են հիմք ծառայել ապագա բարեփոխումներին ուղղված առաջարկությունների համար, որոնցում նշված կլինեն բարեփոխման կարիք ունեցող առաջնային ոլորտները: Այս գործընթացը հեշտացնելու համար յուրաքանչյուր գլխում ներկայացված է երեք հարցեր, որոնք ընթերցողից պահանջում են սահմանել հետևյալը՝

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

Խորհրդարանական կարողությունների ինքնագնահատման հարցաշար

1. Խորհրդարանի ներկայացուցչությունը

1.1. Խորհրդարանի կազմը ներկայացնում է փոքրամասնական խմբերը և մարզերը՝ քաղաքական տեսակետների, աշխարհագրության, ազգային 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 ընթացակազմերը խրախուսում են ընդդիմության և փոքրամասնական կուսակցությունների մասնակցությունը խորհրդարանի աշխատանքին՝

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

1.4. Խորհրդարանականներն ունեն իրենց կարծիքն ազատորեն, առանց գործադիր կամ օրենսդիր մարմինների միջամտության արտահայտելու լիակատար իրավունք՝

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

1.5. Կուսակցական կարգապահությունը խստորեն չի կիրառվում և պատգամավորներին թույլատրվում է իրենց կուսակցության դեմ քվեարկել՝

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

1.6. Քաղաքական կուսակցությունների և ընտրաընթացի ֆինանսավորման նկատմամբ իրականացվող վերահսկողությունը չի խոչընդոտում թեկնածու պատգամավորների գործառույթների կատարմանը՝

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

1.7. Խորհրդարանը մասնակցում է հաշտեցման և խաղաղության ամրապնդման գործընթացներին՝

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

1.8. Խորհրդարանը հատուկ մասնագիտացված հանձնաժողովի միջոցով արդյունավետորեն քննում է քաղաքացիների միջնորդությունները և բողոքները՝

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

1.9. Խորհրդարանի անդամներն ունեն լավ կազմակերպված ընտրատարածքային աշխատախմբեր, որոնք զբաղվում են աշխատողների և գրասենյակների խնդիրներով, ըստ սահմանված գրաֆիկի այցելում են ընտրատարածքներ, հանդիպում ժողովրդի հետ՝

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 ոլորտում վերջերս կատարված ամենախոշոր բարեփոխումը:	
---	--

Ո՞րն է վերոհիշյալ ոլորտում առկա ամենից լուրջ թերությունը:	
Ի՞նչ միջոցներ կձեռնարկեիք այս թերությունը շտկելու համար:	

2. Խորհրդարանի վարչական լիազորությունները և ինստիտուցիոնալիզացումը

2.1. Պատգամավորներին հայտնի է խորհրդարանի կանոնակարգը: Այն հասկանալի է նրանց համար և հարգվում է նրանց կողմից՝

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

2.2. Խորհրդարանն իր բյուջեի մասին որոշումները կայացնում է գործադիր իշխանությունից անկախ՝

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

2.3. Խորհրդարանն իր ծրագրերի և օրակարգի մասին որոշումները կայացնում է գործադիր իշխանությունից անկախ՝

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

2.4. Խորհրդարանն իր կառուցվածքի, կազմի և հանձնաժողովների մասին որոշումները կայացնում է գործադիր իշխանությունից անկախ՝

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

2.5. Հանձնաժողովի կազմը մնում է անփոփոխ մինչև խորհրդարանական մանդատի ժամկետի լրանալը՝

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

2.6. Հանձնաժողովի ռեսուրսները (ժողովի սրահներ, գրասենյակներ, սարքավորումներ) համապատասխանում են խորհրդարանական գործունեության պահանջներին՝

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

2.7. Խորհրդարանի աշխատակիցների քանակը և մասնագիտական որակավորումները համապատասխանում են խորհրդարանական գործունեության պահանջներին՝

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

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

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

2.9. Խորհրդարանի բոլոր որոշումները և օրենսդրական նախագծերը քննարկվում են համապատասխան հանձնաժողովի կողմից, նախքան լիազումար նիստում քննարկելը և հաստատելը՝

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

2.10. Պատգամավորների էթիկայի կանոնները մշակվում և վերանայվում են հատուկ այս նպատակի համար նշանակված էթիկայի հարցերով հանձնակատարի կամ էթիկայի հանձնաժողովի կողմից՝

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

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

3. Խորհրդարանի օրենսդրական լիազորությունները

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, մերժելու կամ դրանց մեջ փոփոխություններ կատարելու իրավունք՝

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

3.3. Խորհրդարանի անդամներն ունեն օրենսդրական առաջարկներ ներկայացնելու իրավունք, և խորհրդարանական ընթացակարգերը նրանց հնարավորություն են տալիս լիարժեքորեն օգտվել այս իրավունքից՝

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

3.4. Խորհրդարանի անդամներն ունեն օրենսդրական առաջարկների մեջ 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 օրենքի առաջարկները վերլուծելու և քննարկելու համար՝

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

3.6. Օրինաստեղծ գործընթացում շահագրգիռ խմբերի և հասարակական կազմակերպությունների հետ անցկացվող խորհրդակցական ընթացակարգերը թափանցիկ են և կրում են պարբերական բնույթ՝

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

3.7. Լիակազմ հանձնաժողովը սովորաբար ընդունում է օրենսդրական նախագծերի վերաբերյալ հանձնաժողովի ներկայացրած առաջարկությունները և փոփոխությունները՝

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

3.8. Խորհրդարանի վարչակազմն ունի օրենքները որոնելու և դրանց կարգավիճակը ստուգելու արդյունավետ և հեշտ կիրառելի համակարգ՝

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

3.9. Խորհրդարանի ընդունած օրենքները պարզ են, հակիրճ և հասկանալի՝

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

3.10. Խորհրդարանի ընդունած օրենքները համապատասխանում են սահմանադրությանը և մարդու իրավունքներին՝

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

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

4. Խորհրդարանի ընդհանուր վերահսկողության լիազորությունները

4.1. Խորհրդարանն ունի սահմանադրական և իրավական լիազորություններ՝ կառավարության 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. Օրենքներն ընդունելուց հետո խորհրդարանը ստուգում է դրանց ազդեցությունը և գնահատում է դրանց կիրառման հետ կապված խնդիրները՝

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

4.4. Խորհրդարանն ունի նախարարներ նշանակելու կամ նրանց նշանակումը հաստատելու իրավունք՝

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

4.5. Խորհրդարանը գումարում է հատուկ շաբաթական նիստ՝ հարցերի և հարցադրումների համար՝

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

4.6. Նախարարները և գործադիր իշխանության այլ պաշտոնյաները պարտաճանաչ կերպով հաճախում են նիստերին և հանձնաժողովի ժողովներին, երբ նրանց ներկայությունը պարտադիր է, և տրամադրում են խորհրդարանին անհրաժեշտ տեղեկատվությունը՝

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

4.7. Խորհրդարանի հանձնաժողովներն իրավասու են իրենց լիազորության շրջանակներում վերահսկել նախարարությունների և այլ գործադիր մարմինների գործունեությունը՝

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

4.8. Խորհրդարանն ունի գործադիր իշխանության գործողությունները քննելու և քննիչ հանձնաժողովներ ստեղծելու լիազորություն՝

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

4.9. Խորհրդարանն իրավունք ունի լուծարել գործադիր իշխանությունը՝ նրա դեմ գործ հարուցելով կամ անվստահության քվե ներկայացնելով՝

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

4.10. Խորհրդարանը կարող է վերահսկել և ազդել պետական բյուջեյի վրա բյուջեի բոլոր փուլերում (մշակում, հաստատում, կատարում, գնահատում)՝

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

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

5. Խորհրդարանի՝ անվտանգության ոլորտի վերահսկման լիազորությունները

5.1. Խորհրդարանի հետ պարբերաբար և հետևողականորեն անց է կացվում խորհրդակցական ընթացակարգ պաշտպանության և անվանգության հարցերի շուրջ՝

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

5.2. Անվտանգության յուրաքանչյուր մարմնի գործունեությունը կարգավորվում է խորհրդարանի կողմից քննարկված և ընդունված օրենքներով՝

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

5.3. Անվտանգության յուրաքանչյուր մարմնի գործունեությունը վերահսկվում է խորհրդարանական հանձնաժողովի կողմից, և ոչ մի մարմին 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 յուրաքանչյուր անվտանգության մարմնի համար նախատեսված բյուջեն և համապատասխան մարմնի միջոցով վերահսկում են բյուջեի կատարումը՝

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

5.7. Խորհրդարանն իրավունք ունի պահանջել աուդիտի բարձրագույն մարմնից՝ բյուջեի կատարման նկատմամբ աուդիտ կամ քննություն անցկացնել՝

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

5.8. Խորհրդարանն ունի պաշտպանության մատակարարման մասին կարևոր պայմանագրերի վերաբերյալ տեղեկատվություն պահանջելու, պայմանագրերը քննելու և դրանց վրա դրանց վերաբերյալ որոշում կայացնելու իրավունք՝

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

5.9. Իրավասու խորհրդարանական հանձնաժողովներն իրավունք ունեն այցելություններ կատարել զինված ուժեր, ռազմական հաստատություններ և անվտանգության ոլորտի մարմիններ՝

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

5.10. Խորհրդարանականներն իրենց վերահսկիչ գործառույթներն իրականացնելու համար անհրաժեշտ գաղտնի տեղեկատվությունը ստանալու օրինական

թույլտվություն ունեն, ինչի հիման վրա կառավարությունը տրամադրում է անհրաժեշտ տեղեկատվությունը՝

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

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

6. Խորհրդարանի հաշվետվողականությունը և թափանցիկությունը

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

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

6.2. Լրագրողներն ազատ են խորհրդարանի և նրա անդամների գործունեության լուսարանման սահմանափակումներից՝

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

6.3. Լիազումար նիստի և հանձնաժողովի արձանագրությունները պարտաճանաչ կերպով հրապարակվում են՝

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

6.4. Խորհրդարանի կարևոր որոշումների և օրենքների շուրջ անցկացված քվեարկությունների արձանագրությունները պարտաճանաչ կերպով հրապարակվում են՝

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

6.5. Խորհրդարանական հանձնաժողովները հաճախակի են կազմակերպում հանրային լսումներ նախարարների և գործադիր իշխանության այլ պաշտոնյաների մասնակցությամբ՝

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

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

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

6.7. Ընտրական համակարգն արդյունավետ կերպով ապահովում է խորհրդարանի և առանձին անդամների հաշվետվողականությունը ընտրագանգվածի առջև՝

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

6.8. Ընդունված օրենքները տարբեր եղանակներով հասանելի են քաղաքացիներին (համացանց, պաշտոնական տեղեկագիր, ՋԼՄ-ներ, խորհրդարանականների շրջանային գրասենյակներ, հանրային գրադարաններ)՝

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

6.9. Քաղաքացիներին տրվում է բավարար 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 ոլորտում վերջերս կատարված ամենախոշոր բարեփոխումը:	
Ո՞րն է վերոհիշյալ ոլորտում առկա	

ամենից լուրջ թերությունը:	
Ի՞նչ միջոցներ կձեռնարկեիք այս թերությունը շտկելու համար:	

Անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման օրենսդրական կարիքների ինքնագնահատում

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

Ինգնագնահատումն իրականացնելու համար անհրաժեշտ կլինի վերանայել անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման համար առաջարկվող օրենսդրական դրույթների ցուցակը: Վերոհիշյալ դրույթներում արտացոլված են ժողովրդավարական վերահսկողության հիմնական սկզբունքները, որոնք վերցված են մի խումբ երկրների ներպետական օրենսդրություններից: Իրականում այս երկրներում հասկացությունների նշանակության և կիրառման, ինչպես նաև ինստիտուտների կառուցվածքի վերաբերյալ միասնական մոտեցում չկա: Չկա ոչ մի երկիր, որը կիրառում է առաջարկված բոլոր դրույթները, քանի որ յուրաքանչյուր երկրի ժողովրդավարական կառավարման մոդելը եզակի է և բնորոշ միայն տվյալ երկրին:

Հետևաբար, սույն գործիքը ոչ թե ընթերցողին առաջարկում է անցկացնել ներպետական օրենսդրության գնահատում՝ ֆիքսված միջազգային չափանիշերի հիման վրա, այլ նրան տրամադրում է անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման արդյունավետ պրակտիկայի մի շարք օրինակներ՝ քաղված տարբեր երկրների փորձից:

Վերանայելով ցուցակը՝ ինքնագնահատումն անցկացնողները կկարողանան առանձնացնել այն օրենսդրական դրույթները, որոնք կարող են ներմուծվել և կիրառվել իրենց երկրների օրենսդրության մեջ: Առաջարկվող օրենսդրական դրույթներից մի քանիսը հստակորեն և մանրամասն սահմանված են, ուստի կարող են ձևակերպվել մեկ հոդվածի մեջ և շահագրգիռ պատգամավորների կողմից հեշտությամբ ներմուծվել գործող օրենսդրության կամ խորհրդարանի մշտական կանոնների մեջ՝ որպես օրենքի փոփոխություն: Մյուսներն ավելի ընդհանուր բնույթ ունեն և առաջարկում են խնդիրները լուծել խորհրդարանի կողմից նոր օրենք ընդունելու միջոցով: Որոշումների կայացմանը խորհրդարանի մասնակցությունն ապահովելու նվազագույն պայմանը գործընթացներ անցկացնելն է և վերահսկողության նվազագույն մակարդակ

ապահովելը: Ներպետական օրենսդրության մեջ այս օրենքները կիրառելու համար անհրաժեշտ կլինի նոր օրենքներ նախագծել:

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

- Անվտանգության և պաշտպանության քաղաքականություն
- Պաշտպանության հիմնադրումը
- Օրենքների կիրարկումը (ուստիկանություն)
- Հետախուզական ծառայություններ
- Անվտանգության ոլորտի հասարակական վերահսկողություն

Ինքնագնահատումն անցկացնողներից կպահանջվի «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 գնահատականները հաշվելով՝ հնարավոր է համեմատություն անցկացնել անվտանգության ոլորտի հիմնական ճյուղերի ժողովրդավարական բարեփոխումների փուլերի միջև (մասնավորապես՝ պաշպանության, ոստիկանության և հետախուզության ոլորտում անցկացվող բարեփոխումների միջև): Սկզբունքորեն, օրենսդրության մեջ ժողովրդավարական վերահսկողության համար ամուր հիմքեր չապահովող ոլորտները բացահայտելուց հետո ինքնագնահատման սույն վարժությունը ինքնագնահատումն անցկացնողներին կդրդի կազմել օրենսդրության զարգացման ծրագիր:

Կարևոր և տվյալ երկրին հարմարեցված առաջնահերթությունները սահմանելու գործընթացը հեշտացնելու նպատակով ինքնագնահատումն անցկացնողներից յուրաքանչյուր բաժնի վերջում կպահանջվի նշել երեք դրույթներ, որոնք անհրաժեշտ են տվյալ ոլորտում ժողովրդավարական վերահսկողության որակը բարելավելու համար: Դրույթները կարող են վերցվել առաջարկվող օրենսդրական դրույթների ցուցակի այն դրույթերից, որոնք բացակայում են տվյալ երկրի օրենսդրության մեջ, կամ ինքնագնահատումն անցկացնողներն իրենք կարող են ձևակերպել ներպետական նոր դրույթներ, որոնք բխում են տվյալ երկրի ժողովրդավարության առանձնահատկություններից:

Անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման օրենսդրական կարիքների ինքնագնահատման հարցաշար

1. Ազգային անվտանգության և պաշտպանության քաղաքականություն

1	Ազգային անվտանգության քաղաքականությունը մշակվում է կառավարության կողմից և զետեղվում է ռազմավարության (Ազգային անվտանգության ռազմավարություն, Պաշտպանության պաշտոնական փաստաթուղթ, Անվտանգության հայեցակարգ և այլն) մեջ, որտեղ հստակորեն սահմանվում են անվտանգության ծառայության առաջնահերթությունները, խնդիրները և պարտավորությունները:	
2	Ազգային անվտանգության քաղաքականությունը և կից փաստաթղթերը ներկայացվում են խորհրդարանին՝ վերջինիս կողմից հաստատվելու համար:	
3	Խորհրդարանը վավերացնում է անվտանգության և պաշտպանության ոլորտին վերաբերող համագործակցության բոլոր պայմանագրերը, ներառյալ այն պայմանագրերը, որոնք վերաբերում են երկրի անդամակցությանը միջազգային կազմակերպություններին և ռազմական դաշինքներին:	
4	Պատերազմ հայտարարելու մասին որոշում կայացնելիս խորհրդարանն ունի վճռորոշ ազդեցություն:	
5	Երկրի մասնակցությունը արտերկիր մեկնող միջազգային առաքելություններին հաստատվում է խորհրդարանի կողմից:	
6	Օտարերկրյա զորքերի տեղակայումը երկրում հաստատվում է խորհրդարանի կողմից:	
7	Պաշտպանության և անվտանգության ծախսերի մակարդակը ընդհանուր տարեկան պետբյուջեում հաստատվում է խորհրդարանի կողմից:	
8	Անվտանգության և պաշտպանության յուրաքանչյուր ծառայության ստեղծման կարգը, առաքելությունները և լիազորությունները հստակ սահմանված են	

	խորհրդարանի կողմից ընդունված օրենքների մեջ:	
9	Քաղաքացիական կառավարման և գործադիր մարմինները, որոնք պատասխանատու են անվտանգության ուժերի համար, հաշվետու են խորհրդարանին (խորհրդարանը կարող է նրանց հարցեր տալ, հարցաքննել և խորհրդարան ներկայանալու հրաման տալ):	
10	Նախարարների, այդ թվում՝ պաշտպանության և ներքին անվտանգության նախարարների պաշտոնների թեկնածությունները հաստատվում են խորհրդարանի կողմից:	
11	Օրենսդրության մեջ հստակ սահմանված է, որ խորհրդարանն ունի անվտանգության և պաշտպանության հարցերի վերաբերյալ գործադիր իշխանությունից տեղեկատվություն ստանալու իրավունք:	
12	Անվտանգության և պաշտպանության հարցերով գերագույն խորհուրդը՝ որպես գործադիր ճյուղի խորհրդակցական մարմին, հաշվետու է խորհրդարանին և զեկուցում է նրան:	

Ըստ ձեզ՝ որո՞նք են վերը նշված ոլորտում օրենսդրության զարգացման ծրագրի երեք ամենակարևոր առաջնահերթությունները
1.
2.
3.

2. Պաշտպանության հիմնադրումը

1	Խորհրդարանի ընդունած օրենքը հստակ սահմանում է զինված ուժերի գործունեության կարգը, կառուցվածքը և լիազորությունները:	
2	Զինված ուժերը ենթարկվում են քաղաքացիական վերահսկողության քաղաքացիական նախարարի կողմից ղեկավարվող կառավարության վարչության կողմից:	

3	Զինված ուժերը ենթարկվում են վերահսկողության պաշտպանության հարցերով մշտական խորհրդարանական հանձնաժողովի կողմից:	
4	Զինված ուժերը քաղաքականապես չեզոք են (հիմնականում քաղաքական կուսակցություններին անդամակցելու, պետական պաշտոն զբաղեցնելու, հանրային ցույցերին մասնակցելու և արտահայտվելու ազատության իրավունքի սահմանափակումների պատճառով, որոնք պայմանավորված են զինձառայողների զինվորական կարգավիճակով):	
5	Զինված ուժերի հավաքագրման ժամանակ գորակոչիկները ռասսայով, ազգային պատկանելությամբ, սեռով, կրոնով կամ աշխարհագրական ծագմամբ պայմանավորված խտրականության չեն ենթարկվում:	
6	Զինվորականների մասնագիտական առաջխաղացումը հիմնված է վերջիններիս արժանիքների վրա, և նրանց համար ընձեռվում են մասնագիտակական առաջխաղացման հավասար հնարավորություններ:	
7	Ռազմական բոլոր ծախսերն ընդգրկվում են պետական բյուջեի նախագծի մեջ, որը հաստատվում է խորհրդարանի կողմից (ռազմական հաստատությունը չունի եկամուտի լրացուցիչ աղբյուրներ):	
8	Խորհրդարանը վերահսկում է պաշտպանության մատակարարման (սարքավորումներ, զենք և անհրաժեշտ այլ պարագաներ և այլն) կարևոր պայմանագրերը:	
9	Ներքին անվտանգությունում զինված ուժերի օգտագործման դեպքերը բացառիկ են և հստակ սահմանված են օրենսդրության մեջ (արտակարգ իրավիճակներ):	
10	Զինձառայողների մարդու իրավունքները պաշտպանվում են, այդ թվում՝ կանխվում են նրանց նկատմամբ խտրականությունը, վատ վերաբերմունքը, ճնշումները, սեռական ոտնձգությունները:	
11	Գործում են ներքին մեխանիզմներ զինվորներին անօրինական և սխալ հրամաններից, ինչպես նաև	

	նախարարների չարաշահումներից պաշտպանելու համար (գրավոր հրամաններ, բողոքների ներքին համակարգ, ռազմական տեսուչ):	
12	Խորհրդարանը կարող է քննել ինչպես զինծառայողների, այնպես էլ քաղաքացիների՝ զինված ուժերին վերաբերող բողոքները և միջնորդությունները:	

3. Օրենքի կիրառումը (հասարակական կարգ)

1	Իրավապահ ուժերը (նստիկանություն) ենթարկվում են քաղաքացիական վերահսկողության քաղաքացու կողմից դեկլարվող կառավարության վարչության կողմից:	
2	Իրավապահ ուժերը ենթարկվում են խորհրդարանական վերահսկողության խորհրդարանի հասարակական կարգի հարցերով մշտական հանձնաժողովի կողմից:	
3	Իրավապահ մարմինները քաղաքականապես չեզոք են, և նրանց գործունեությունը զերծ է ցանկացած քաղաքական միջամտությունից:	
4	Օրենսդրությունը հստակ սահմանում է իրավապահ մարմնի կողմից ֆիզիկական ուժի և հրազենի գործադրման դեպքերը և պայմանները:	
5	Մարդու իրավունքների պաշտպանությունը առանցքային դեր ունի նստիկանության գործունեության մեջ և սահմանափակում է նստիկանության՝ հարկադրանքի միջոցներ կիրառելու լիազորությունը:	
6	Իրավապահ ուժերի՝ հասարակական կարգի պահպանությանն ուղղված գործունեությունը հիմնված է համայնքի շահերից բխող քաղաքականության վրա, նստիկանական ծառայությունը հաշվետու է, թափանցիկ, պրոֆեսիոնալ, իրականացնում է խորհրդատվական և կանխարգելիչ գործառույթներ, ծառայում է ժողովրդի շահին:	

7	Ոստիկանությունում աշխատանքի ընդունումը, ընտրությունը, պաշտոնի բարձրացումը կատարվում է ըստ թեկնածուի/ծառայողի արժանիքների, և առանձին խմբերին, ինչպիսիք են, օրինակ, ազգային փոքրամասնություններին, տրվում են հավասար հնարավորություններ:	
8	Առկա են ոստիկանության վերահսկողության ներքին մեխանիզմներ, օրինակ՝ ներքին գործերի, ֆինանսական վերահսկողության, կաշառակերության դեմ պայքարի բաժիններ:	
9	Իրավապահների վարքագծի կանոնները կամ էթիկայի կանոնները նախատեսում են վարքագծի չափանիշեր և սկզբունքներ:	
10	Դատախազական ծառայությունը անկախ է ոստիկանությունից և պատասխանատու է ոստիկանության անցկացրած քրեական հետաքննության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար:	
11	Հրազենի գրանցամատյանների, հրաձգային զենքի քաղաքացիական հավատարմագրման և անվտանգության մասնավոր ընկերությունների լիցենզավորման նկատմամբ իրականացվում է արդյունավետ վերահսկողություն:	
12	Ուղղիչ համակարգի գործունեությունը և քրեակատարողական հիմնարկներում ծառայող անձանց կարգավիճակը կարգավորվում է օրենսդրությամբ:	

Ըստ ձեզ՝ որո՞նք են վերը նշված ոլորտում օրենսդրության զարգացման ծրագրի երեք ամենակարևոր առաջնահերթությունները
1.
2.
3.

4. Հետախուզական ծառայություն

1	Յուրաքանչյուր հետախուզական ծառայության նպատակը, խնդիրները, պարտավորությունները և լիազորությունները հստակ սահմանված են խորհրդարանի կողմից ընդունված օրենքներում:	
2	Խորհրդարանը վճռորոշ ազդեցություն ունի գլխավոր հետախուզական մարմինների ղեկավարների նշանակման հարցում:	
3	Հետախուզական մարմինները ենթարկվում են խորհրդարանական վերահսկողության խորհրդարանի մասնագիտասված մշտական հանձնաժողովի կողմից:	
4	Հետախուզական ծառայության հատուկ լիազորություններն ունեն օրենսդրական հիմքեր: Այս լիազորությունների կիրառումը պետք է համաչափ լինի ազգային անվտանգությանը սպառնացող վտանգի չափին, և դրանց ժամկետները չպետք է անիրավաչափորեն երկարաձգվեն:	
5	Հիմնարար իրավունքների և ազատությունների պակասեցումը մշտապես հիմնավորվում է ազգային անվտանգության շահերը պաշտպանելու անհրաժեշտությամբ:	
6	Ազգային անվտանգության շահերը և ազգային անվտանգությանը սպառնացող ռիսկերը հստակ սահմանված են խորհրդարանի օրենքներում և հաշվի են առնվել մարդու անվտանգության տեսանկյունից:	
7	Մասնավոր կյանք ներխուժելու միջոցները (հեռախոսների արգելափակումը, հեռախոսային խոսակցությունների վերահսկումը) հաստատվում են դատական իշխանությունների կողմից՝ նրանցից թույլտվություն ստանալու միջոցով:	
8	Հետախուզական ծառայությունը (տեղեկությունների հավաքագրում, վերլուծություն և մեկնաբանում) և ոստիկանությունը (ձերբակալում, հարցաքննություն, կալանավորում) թե՛ ինստիտուցիոնալ և թե՛ գործառնական առումով հստակ տարանջատված են:	

9	Ծառայությանը հատկացված բյուջեն հաստատվում է խորհրդարանի կողմից և պատշաճ կերպով վերահսկվում է գործադիր իշխանության, խորհրդարանի և բարձրագույն վերահսկիչ մարմնի կողմից:	
10	Հետախուզական ծառայության պաշտոնատար անձանց վարքագծի կամ էթիկայի կանոնները կիրառվում և վերահսկվում են:	
11	Հետախուզական ծառայության վերահսկողության հարցերով խորհրդարանական հանձնաժողովի անդամներն ունեն գաղտնի տեղեկատվություն ստանալու 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 ոլորտում օրենսդրության զարգացման ծրագրի երեք ամենակարևոր առաջնահերթությունները
1.
2.
3.

5. Հասարակական վերահսկողությունը և թափանցիկությունը

1	«Տեղեկատվություն ստանալու ազատության մասին» ակտը քաղաքացիներին իրավունք է տալիս առանց պահանջը հիմնավորելու ստանալ հանրային նշանակության տեղեկատվություն:	
2	Օրենքը նախատեսում է տեղեկատվության (հաստատված) հրապարակում: Կառավարական 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 հասարակայնության հետ կապերի գրասենյակ:	
4	Մարդու իրավունքների պաշտպանության և անվտանգության մարմինների գործունեության մասին օրենքները հասանելի են հանրությանը:	
5	Գոյություն ունի գաղտնի տեղեկատվությունը կարգավորող օրենք, որը սահմանում է, թե տեղեկատվության որ տեսակները կարող են գաղտնիացվել և որ մարմնի կողմից, ինչպես նաև ամրագրում է գաղտնիության պաշտպանության ստուգման ընթացակարգերը և տեղեկատվության չարտոնված հրապարակման համար նախատեսված պատժամիջոցները:	
6	Մարդու իրավունքների պաշտպանություն իրականացնող անկախ վերահսկիչ մարմինները (օրինակ՝ օմբուդսմենը, մարդու իրավունքների հանձնակատարը, գլխավոր ռազմական տեսուչը) գործում են կանոնադրության հիման վրա, մատչելի են քաղաքացիների համար և զեկուցում են խորհրդարանին:	
7	Բյուջեի կատարման նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող բարձրագույն վերահսկիչ մարմինը գործում է կանոնադրության հիման վրա և զեկուցում է խորհրդարանին:	
8	Անկախ վերահսկիչ մարմինները և բարձրագույն վերահսկիչ մարմինը կարող են սեփական նախաձեռնությամբ կամ խորհրդարանի հանձնարարությամբ քննություններ անցկացնել, այցելել տեղանքներ և անվտանգության մարմինների փաստաթղթերը քննելու թույլտվություն ստանալ:	
9	Պատգամավորների և գործադիր իշխանության պաշտոնատար անձանց տրամադրած տվյալներն իրենց հարստության և տոկոսների վերաբերյալ մատչելի են հանրությանը և կանոնավոր կերպով թարմացվում են:	

10	Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններին (ՔՀԿ) տրվում է օրենսդիր մարմինների խորհրդակցական գործընթացներին մասնակցելու իրավունք:	
11	ՔՀԿ-ները կարող են առանց անհարկի միջամտության և ահաբեկումների ենթարկվելու վերահսկողություն իրականացնել դատական և անվտանգության մարմիններում մարդու իրավունքների խախտումների և կաշառակերության	
12	Լրատվամիջոցներն անկախ են և բազմակարծիք, չեն ենթարկվում պետական վերահսկողության և քաղաքական ճնշումների:	

Ըստ ձեզ՝ որո՞նք են վերը նշված ոլորտում օրենսդրության զարգացման ծրագրի երեք ամենակարևոր առաջնահերթությունները
1.
2.
3.

3. Օրենքի կիրառումը (հասարակական կարգ)

1	Իրավապահ ուժերը (ուստիկանություն) ենթարկվում են քաղաքացիական վերահսկողության քաղաքացու կողմից դեկավարվող կառավարության վարչության կողմից:	
2	Իրավապահ ուժերը ենթարկվում են խորհրդարանական վերահսկողության խորհրդարանի հասարակական կարգի հարցերով մշտական հանձնաժողովի կողմից:	
3	Իրավապահ ուժերը քաղաքականապես չեզոք են, և նրանց գործունեությունը զերծ է ցանկացած քաղաքական միջամտությունից:	
4	Օրենսդրությունը հստակ սահմանում է իրավապահ մարմնի կողմից ֆիզիկական ուժի և հրազենի գործադրման դեպքերը և պայմանները:	

5	Մարդու իրավունքների պաշտպանությունն առանցքային դեր ունի ոստիկանության գործունեության մեջ և սահմանափակում է ոստիկանության՝ հարկադրանքի միջոցներ կիրառելու լիազորությունը:	
6	Իրավապահ ուժերի՝ հասարակական կարգի պահպանությանն ուղղված գործունեությունը հիմնված է համայնքի շահերից բխող քաղաքականության վրա, ոստիկանական ծառայությունը հաշվետու է, թափանցիկ, պրոֆեսիոնալ, իրականացնում է խորհրդատվական և կանխարգելիչ գործառույթներ, ծառայում է ժողովրդի	
7	Ոստիկանությունում աշխատանքի ընդունումը, ընտրությունը, պաշտոնի բարձրացումը կատարվում է ըստ թեկնածուի արժանիքների, և բոլոր հատուկ խմբերին, օրինակ՝ ազգային փոքրամասնություններին տրվում է հավասար հնարավորություններ:	
8	Առկա են ոստիկանության վերահսկողության ներքին մեխանիզմներ, օրինակ՝ ներքին գործերի, ֆինանսական վերահսկողության, կաշառակերության դեմ պայքարի բաժիններ:	
9	Իրավապահների վարքագծի կանոնները կամ էթիկայի կանոնները նախատեսում են վարքագծի չափանիշեր և սկզբունքներ:	
10	Դատախազական ծառայությունն անկախ է ոստիկանությունից և պատասխանատու է ոստիկանության անցկացրած քրեական հետաքննության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար:	
11	Հրազենի գրանցամատյանների, հրաձգային զենքի քաղաքացիական հավատարմագրման և անվտանգության մասնավոր ընկերությունների լիցենզավորման նկատմամբ իրականացվում է արդյունավետ վերահսկողություն:	
12	Ուղղիչ համակարգի գործունեությունը և քրեակատարողական հիմնարկներում ծառայող անձանց կարգավիճակը կարգավորվում է օրենսդրությամբ:	

Ըստ ձեզ՝ որո՞նք են վերը նշված ոլորտում օրենսդրության զարգացման ծրագրի երեք ամենակարևոր

առաջնահերթությունները
1.
2.
3.

4. Հետախուզական ծառայություն

1	Յուրաքանչյուր հետախուզական ծառայության նպատակը, խնդիրները, պարտավորությունները և լիազորությունները հստակ սահմանված են խորհրդարանի կողմից ընդունված օրենքներում:	
2	Խորհրդարանը վճարող ազդեցություն ունի գլխավոր հետախուզական մարմինների ղեկավարների նշանակման հարցում:	
3	Հետախուզական մարմինները ենթարկվում են խորհրդարանական վերահսկողության խորհրդարանի մասնագիտասված մշտական հանձնաժողովի կողմից:	
4	Հետախուզական ծառայության հատուկ լիազորություններն ունեն օրենսդրական հիմքեր: Այս լիազորությունների կիրառումը պետք է համաչափ լինի ազգային անվտանգությանը սպառնացող վտանգի չափին, և դրանց ժամկետները չպետք է անիրավաչափորեն երկարաձգվեն:	
5	Հիմնարար իրավունքների և ազատությունների պակասեցումը մշտապես հիմնավորվում է ազգային անվտանգության շահերը պաշպանելու անհրաժեշտությամբ:	
6	Ազգային անվտանգության շահերը և ազգային անվտանգությանը սպառնացող ռիսկերը հստակ սահմանված են խորհրդարանի օրենքներում և հաշվի են առնվել մարդու անվտանգության տեսանկյունից:	
7	Մասնավոր կյանք ներխուժելու միջոցները (հեռախոսների արգելափակումը, հեռախոսային խոսակցությունների վերահսկումը) հաստատվում են դատական իշխանությունների կողմից՝ նրանցից թույլտվություն ստանալու միջոցով:	

8	Հետախուզական ծառայությունը (տեղեկությունների հավաքագրում, վերլուծություն և մեկնաբանում) և ոստիկանությունը (ձերբակալում, հարցաքննություն, կալանավորում) թե՛ ինստիտուցիոնալ և թե՛ գործառական առումով հստակ տարանջատված են:	
9	Ծառայությանը հատկացված բյուջեն հաստատվում է խորհրդարանի կողմից և պատշաճ կերպով վերահսկվում է գործադիր իշխանության, խորհրդարանի և Բարձրագույն վերահսկիչ մարմնի կողմից:	
10	Հետախուզական ծառայության պաշտոնատար անձանց վարքագծի կամ էթիկայի կանոնները կիրառվում և վերահսկվում են:	
11	Հետախուզական ծառայության վերահսկողության հարցերով խորհրդարանական հանձնաժողովի անդամներն ունեն գաղտնի տեղեկատվություն ստանալու 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 ոլորտում օրենսդրության զարգացման ծրագրի երեք ամենակարևոր առաջնահերթությունները
1.
2.
3.

5. Հասարակական վերահսկողություն և թափանցիկություն

1	Տեղեկատվություն ստանալու ազատության մասին ակտը քաղաքացիներին իրավունք է տալիս առանց .պահանջը հիմնավորելու ստանալ հանրային նշանակության տեղեկատվություն:	
---	---	--

2	Օրենքը նախատեսում է տեղեկատվության (հաստատված) հրապարակում: Կառավարական 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 հասարակայնության հետ կապերի գրասենյակ:	
4	Մարդու իրավունքների պաշտպանության և անվտանգության մարմինների գործունեության մասին օրենքները հասանելի են հանրությանը:	
5	Գոյություն ունի գաղտնի տեղեկատվությունը կարգավորող օրենք, որը սահմանում է, թե տեղեկատվության որ տեսակները կարող են գաղտնիացվել և որ իշխանությունների կողմից, ինչպես նաև ամրագրում է գաղտնիության պաշտպանության ստուգման ընթացակարգերը և տեղեկատվության չարտոնված հրապարակման համար նախատեսված պատժամիջոցները:	
6	Մարդու իրավունքների պաշտպանություն իրականացնող անկախ վերահսկիչ մարմինները, (օրինակ՝ Օմբուդսմենը, Մարդու Իրավունքների Հանձնակատարը, Գլխավոր ռազմական տեսուչը) գործում են կանոնադրության հիման վրա, մատչելի են քաղաքացիների համար և զեկուցում են խորհրդարանին:	
7	Բյուջեի կատարման նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող Բարձրագույն վերահսկիչ մարմինը, գործում է կանոնադրության հիման վրա և զեկուցում է խորհրդարանին:	
8	Անկախ վերահսկիչ մարմինները և Բարձրագույն վերահսկիչ մարմինը կարող են սեփական նախաձեռնությամբ կամ խորհրդարանի հանձնարարությամբ՝ քննություններ անցկացնել, այցելել տեղանքներ և անվտանգության մարմինների փաստաթղթերը քննելու թույլտվություն ստանալ:	

9	Պատգամավորների և գործադիր իշխանության պաշտոնատար անձանց տրամադրած տվյալներն իրենց հարստության և տոկոսների վերաբերյալ մատչելի են հանրությանը և կանոնավոր կերպով թարմացվում են:	
10	Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններին (ՔՀԿ) տրվում է օրենսդիր մարմինների խորհրդակցական գործընթացներին մասնակցելու իրավունք:	
11	ՔՀԿ-ները կարող են առանց անհարկի միջամտության և ահաբեկումների ենթարկվելու՝ վերահսկողություն իրականացնել դատական և անվտանգության մարմիններում մարդու իրավունքների խախտումների և կաշառակերության ուղղությամբ:	
12	Լրատվամիջոցներն անկախ են և բազմակարծիք, չեն ենթարկվում պետական վերահսկողության և քաղաքական ճնշումների:	

Ըստ ձեզ որո՞նք են վերը նշված ոլորտում օրենսդրության զարգացման ծրագրի երեք ամենակարևոր առաջնահերթությունները
1.
2.
3.

Կառավարական մարմինների վրա խորհրդարանական վերահսկողության ազդեցության գնահատում

Խորհրդարանական վերահսկողության հիմնարար խնդիրներից մեկն է այն նուրբ սահմանը գտնելը, 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 պարտավորությունները՝

- (1) Վերահսկել անվտանգության ուժերի գործունեությունը և ապահովել մարդու իրավունքների և օրենքի գերակայության նկատմամբ նրանց հարգանքը:

(2) Ստեղծել իրավական հիմքեր արդյունավետ անվտանգության ուժեր ձևավորելու համար, որոքն ի գորու 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 երկխոսության որակով: Այդ երկխոսությունը պետք է հիմնված լինի թափանցիկության, վստահության, համատեղ պատասխանատվության և փոխադարձ հարգանքի սկզբունքների վրա: Խորհրդարանի համար շատ կարևոր է իմանալ, թե ինչպես են խորհրդարանական վերահսկողության ենթարկվող ինստիտուտներն ընկալում այս գործընթացը և ինչպես են վերաբերվում դրան: Հետևաբար, անհրաժեշտ է, որ պատգամավորները երկխոսություն սկսեն վերոհիշյալ ինստիտուտների ներկայացուցիչների հետ՝ խորհրդարանական վերահսկողության գործընթացի դրական և բացասական ազդեցության մասին նրանց տեսակետն իմանալու համար: Երկխոսության սույն մոդելի նպատակն է կողմնորոշել խորհրդարանին իր անցկացրած վերահսկողության գործընթացն օբյեկտիվորեն գնահատելու համար: Այն կարող է օգտագործվել միայն որպես ուղեցույց քննարկումների համար կամ որպես հարցաշար մի շարք տարբեր դեպքերի համար, ինչպես, օրինակ՝

- պատգամավորների և գործադիր իշխանության պաշտոնյաների միջև ընդհանուր քննարկումների համար,
- խորհրդարանական հանձնաժողովների և վերահսկվող ինստիտուտների ղեկավարների՝ հանձնաժողովի գործունեության գնահատմանն ուղղված ժողովների համար,
- գործադիր իշխանության պաշտոնյաների հետ պատգամավորների հարցազրույցների համար,
- թիրախային խմբի (որը հավանաբար կազմված կլինի խորհրդարանի անդամներից, աշխատակիցներից, գործադիր իշխանության պաշտոնյաներից, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններից) կողմից խորհրդարանական վերահսկողության գործընթացի վերլուծության համար:

Որպես հարցաշար օգտագործելու դեպքում խորհուրդ է տրվում երկխոսության մոդելը նախօրոք ուղարկել գործադիր իշխանության պաշտոնյաներին, որպեսզի վերջիններս բավարար ժամանակ ունենան քանակական տվյալներ հավաքելու համար: Հարցերից մի քանիսի համար նշված են հնարավոր տարբերակներ, և պատասխանողները կարող են ընտրել տարբերակներից որևէ մեկը, իսկ մյուսները բաց հարցեր են, և հարցվողներին հնարավորություն են տալիս պատասխանները ձևակերպել իրենց բառերով: Հարցերի այս վերջին տեսակը հնարավորություն է տալիս

մանրամասն 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, պարզել, թե որ խնդիրների վրա է այն կենտրոնանում և թե ինչ ազդեցություն է այն ունենում վերահսկվող ինստիտուտների վրա:

Սույն վարժությունը կօգնի որոշել, թե զսպումների և հակակշիռների որ համակարգն է համապատասխանում տվյալ երկրին և առավել նպաստավոր նրա համար:

Խորհրդարանական գործընթացի երկու դերակատարների՝ վերահսկիչի և վերահսկվող մարմնի երկխոսությունը կնպաստի ժողովրդավարական երկրում խորհրդարանի դերի և գործառույթների վերաբերյալ միասնական կարծիքի ձևավորմանը, կխթանի խորհրդարանի և գործադիր իշխանության համագործակցությանը և կամրապնդի այս ինստիտուտների միջև փոխադարձ վստահությունը:

Խորհրդարանի և վերահսկողության ենթարկվող մարմինների երկխոսության մոդել	
1. Ինչպիսի՞ հաճախականությամբ և ի՞նչ եղանակով է ձեր ինստիտուտի գործունեության նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողություն իրականացվել (հաճախականությունը նշեք աջ սյունակում):	
Օրակարգում նախատեսված զեկույցներ (ինչպես սահմանված է օրենսդրությամբ կամ ընթակարգերով):	
Լիակազմ հանձնաժողովի, կոմիտեների կամ խորհրդարանի անդամների պահանջով ներկայացրած	
Լիազումար նիստի ժամանակ տրված հարցեր և հարցադրումներ (ուղղված նախարարին կամ գործադիր իշխանության որևէ այլ պաշտոնյային):	
Ձեր գործունեության ոլորտին ուղղված միջնորոշումներ:	
Կարևոր պաշտոններում (նախարար, տնօրեն և այլն) թեկնածուների նշանակման հաստատում:	
Տարեկան բյուջեի հաստատում:	

Իրավասու հանձնաժողովում անցկացրած լսումներ:	
Ձեր հաստատություն/գրասենյակ կատարած այցելությունները, ստուգայցերը:	
Խորհրդարանական հարցաքննություն:	
Ձեր ինստիտուտի գործունեությանը վերաբերող հայցերի քննում:	
Այլ (թվարկեք):	
2. Ձեր ինստիտուտի գործունեության ո՞ր ոլորտներն են ուշադրության արժանացել խորհրդարանական վերահսկողության ժամանակ:	
Սահմանադրության և օրենքի գերակայության նկատմամբ հարգանք:	
Ձեր ինստիտուտի աշխատակիցների հարգանքը մարդու իրավունքների և քաղաքացիական ազատությունների նկատմամբ:	
Ձեր գործունեության ոլորտին ուղղված կառավարության քաղաքականության իրականացումը:	
Բյուջեի կատարում:	
Պետական գնումների և ձեռքբերումների մասին պայմանագրեր:	
Ինստիտուցիոնալ բարեփոխումներ և դրանց ներքին հետևանքների գնահատում:	
Մարդկային ռեսուրսների կառավարում:	
Անվտանգության ոլորտի այլ ինստիտուտների/կառուցների հետ	
Պետական-մասնավոր գործընկերություն:	
Կաշառակերության և վատ վարչարարության դեպքերի քննություն:	
Ինստիտուտի ներսում պաշտոնի չարաշահումները և անօրինական հրամանները:	
Այլ (թվարկեք):	

3. Խորհրդարանի զեկույցները և առաջարկությունները կարևոր են ձեր գործունեության արդյունավետությունը բարձրացնելու համար:	
Այո՛, շատ կարևոր են:	
Ո՛չ, կարևոր չեն:	
Տեղեկացված չեմ նման առաջարկությունների մասին:	
4. Ինչպիսի՞ հետևանքներ է ունեցել խորհրդարանական վերահսկողությունը ձեր ինստիտուտի գործունեության վրա:	
Դրական հետևանքներ:	
Ոչ մի հետևանք չի ունեցել:	
Բացասական հետևանքներ:	
5. Դուք գտնու՞մ եք, որ խորհրդարանական վերահսկողության համար փոխադարձ համաձայնությամբ և նախապես որոշված թեմաներով և ամսաթվերով օրակարգ սահմանելու՝	
Խիստ անհրաժեշտ է:	
Օգտակար է:	
Օգտակար չէ:	
6. Ըստ ձեզ՝ խորհրդարանը ի՞նչ աստիճանի վերահսկողություն պետք է իրականացնի ձեր ինստիտուտի գործունեության նկատմամբ:	
7. Առաջարկեք ձեր ինստիտուտի գործունեության նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության արդյունավետությունը բարձրացնելու երեք եղանակներ:	
8. Վերահսկողության ընթացքում խորհրդարանին գաղտնի տեղեկատվություն տրամադրելը վնասու՞մ է կամ վտանգու՞մ է ձեր ինստիտուտի գործունեությունը:	

Այո՛, միշտ: Խորհրդարանի անդամները չպետք է գաղտնի տեղեկատվություն ստանալու թուուտվութուն ունենան:	
Երբեմն: Կախված է նրանից, թե ինչ խնդիր է, ինչպես նաև խորհրդարանի անդամներից:	
Գաղտնի տեղեկատվություն ստանալու թույլտվություն ձեռք բերելու համար խորհրդարանի անդամները պե՞տք է անցնեն գաղտնիության պաշտպանության րննութուն:	
Ո՛չ: Խորհրդարանը երբեք առանց արտոնության գաղտնի տեղեկություն չի հրապարակում:	
Այլ:	
9. Ինչպե՞ս է ձեր ինստիտուտն ապահովում հանրային նշանակության տեղեկատվության ազատության մասին ժողովրդավարական պահանջի կատարումը:	
Հասարակայնության հետ կապերի գրասենյակի միջոցով:	
Հաճախակիորեն հրապարակային զեկույցներ հրապարակելով:	
Հանրային տեղեկատվություն ստանալու մասին առանձին դիմումներին պատասխանելով:	
Այլ:	
10. Ի՞նչ եք կարծում՝ անհրաժե՞շտ է զարգացնել և ամրապնդել քաղաքացիական հասարակության հետ հարաբերությունները:	
Այո՛, անհրաժեշտ է:	
Ցանկալի է:	
Ցանկալի չէ:	

Բոլոր իրավունքները պահպանված են: Սույն հրատարակության ոչ մի մաս չի կարող վերարտադրվել կամ տարածվել որևէ էլեկտրոնային, մեխանիկակական, ֆոտոպատճենահանման, ձայնագրման կամ այլ համակարգի միջոցով և չի կարող պահպանվել տեղեկատվության պահպանման որևէ համակարգում՝ առանց Ձինված ուժերի ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոնի նախնական թույլտվության:

Հրատարակությունը տարածվում է՝ պայմանով, որ այն չպետք է վաճառվի, վարձակալվի 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 Ֆույոր, Խորհրդարանական լիազորությունները անվտանգության ոլորտի կառավարման գործընթացում, ՁՈՒԺՎԺԿ խորհրդարանական ծրագրերի շարք # 1 (Ժնև, Ձինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոն, 2011)

ՁՈՒԺՎԺԿ խորհրդարանական ծրագրերի շարք no. 1
Բնօրինակ՝ անգլերեն լեզվով, Ժնև, 2011

Ձինված ուժերի ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոն
< www.dcaf.ch >

Փոստային ինդեքս 1360, 1 Ժնև CH-1211, Շվեյցարիա

ՁՈՒԺՎԺԿ-ը ստեղծվել է Շվեյցարիայի կառավարության կողմից 2000թ.-ին: Այն միջազգային կազմակերպություն է, որի անդամներն են 53 երկրներ և Ժնևի կանտոնը: ՁՈՒԺՎԺԿ-ի հիմնական բաժիններն են՝ Հետազոտությունների, Գործողությունների և Հատուկ ծրագրերի: Այն ունի 70-ից ավելի աշխատակիցներ ավելի քան 30 տարբեր երկրներից: ՁՈՒԺՎԺԿ-ի գլխավոր գրասենյակը գտնվում է Ժնևում: Կենտրոնն ունի նաև մշտական գրասենյակներ Բրյուսելում, Լյուբլյանայում, Ռամալլահում և Բեյրութում: Ձինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոնը անվտանգության ոլորտի բարեփոխման և անվտանգության ոլորտի կառավարման բնագավառի առաջատար ինստիտուտներից է: ՁՈՒԺՎԺԿ-ը տրամադրում է խորհրդատվական և գործնական օգնություն երկրի ներսում, մշակում է և նպաստում համապատասխան ժողովրդական նորմերի իրականացմանը ինչպես

ներպետական, այնպես էլ միջազգային մակարդակով, պրոպագանդում է արդյունավետ պրակտիկան և մշակում է քաղաքականությանն ուղղված առաջարկություններ անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական կառավարման արդյունավետությունն ապահովելու համար: ԶՈՒԺՎԺԿ-ի գործընկերներն են անդամ երկրների կառավարությունները, խորհրդարանները, քաղաքացիական հասարակությունը, միջազգային կազմակերպությունները և անվտանգության ոլորտի մի շարք դերակատարներ, ինչպիսիք են ոստիկանությունը, դատական իշխանությունը, հետախուզական գործակալությունները, սահմանային անվտանգության ծառայություններ և զինված ուժերը:

www.dcaf.ch