

ՀՀ ԱԶԳԱՅԻՆ ԺՈՂՈՎԻ

ՎԵՐԱՀՍԿՈՂԱԿԱՆ ԳՈՐԾԱՌՈՒՅԹԻ

ԳՆԱՀԱՏՈՒՄ

զեկույց



Երևան 2023



Funded by
the European Union



Ձեկույցը պատրաստվել է Եվրոպական միության կողմից ֆինանսավորվող «Քաղաքացիական հասարակության շրջանում հանրային հաշվետվողականության ապահովման մեխանիզմների ամրապնդման (ՍԱԼԿՈՒՄ)» ծրագրի շրջանակներում Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնի (ԹԻՅԿ) կողմից:

Ձեկույցի բովանդակությունը բացառապես Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնին է և պարտադիր չէ, որ այն արտահայտի Եվրոպական միության տեսակետը:

ՀՀ ԱԶԳԱՅԻՆ ԺՈՂՈՎԻ ՎԵՐԱՅՍԿՈՂԱԿԱՆ ԳՈՐԾԱՌՈՒՅԹԻ ԳՆԱՀԱՏՈՒՄ
ՁԵԿՈՒՅՑ

Ծրագրի ղեկավար՝ Գայանե Բաղդասարյան
Հետազոտող՝ Անահիտ Ղարիբյան

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն» ՀԿ
Երևան 0002, Սարյան 12 փող., 5-րդ հարկ
Հեռ.՝ +374 10 569589, 569689
Էլ. հասցե՝ info@transparency.am
Կայքէջ՝ www.transparency.am

ISBN 978-9939-1-1791-1



9 789939 117911

ԵՐԵՎԱՆ 2023

ԲՈՎԱԼՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՀԱՊԱՎՈՒՄՆԵՐ 3

ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ..... 4

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ..... 10

ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆ..... 11

ՀԵՏԱԶՈՏՈՒԹՅԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆՔՆԵՐ 13

1. Խորհրդարանի վերահսկողության կարևորմանն առնչվող հիմնական խոչընդոտները 13

 1.1 Խորհրդարանի անկախության խոչընդոտները 14

 1.2 Քաղաքական բևեռացվածություն 15

 1.3 Էթիկայի վարքականոնների և պատժամիջոցների բացակայությունը..... 16

 1.4 Կուսակցական շահերի գերակայություն 17

2. Խորհրդարանական վերահսկողության գործիքակազմերն ու դրանց կիրառումը 20

 2.1 Բանավոր հարցեր..... 20

 2.2 Գրավոր հարցեր..... 21

 2.3 Մասնակցություն լիազումար և հանձնաժողովների նիստերին 22

 2.4 Քննիչ հանձնաժողովներ..... 24

 2.5. Անկախ մարմինների անդամների ընտրությունն ու պաշտոնանկ անելը..... 28

3. Ընդդիմադիր պատգամավորների վերահսկողական հնարավորությունները 31

4. Ֆինանսական վերահսկողություն 34

5. Հետօրենսդրական վերահսկողություն 37

6. Խորհրդարանի կապը հանրության հետ 38

ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ 45

ՀԱՊԱՎՈՒՄՆԵՐ

- ԱԺ Ազգային ժողով
- ԲԴԽ Բարձրագույն դատական խորհուրդ
- ՁԼՄ Ձանգվածային լրատվության միջոց
- ԹԻ Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ
- ԹԻՀԿ Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն
- ԿԸՀ Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողով
- ՀԿ Հասարակական կազմակերպություն
- ՀՅ Հայաստանի Հանրապետություն
- ՄՅ Մշտական հանձնաժողով
- ՔՀ Քննիչ հանձնաժողով
- ՔՀԿ Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություն

ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ

Հայաստանի Հանրապետության (ՀՀ) Ազգային ժողովի (ԱԺ) վերահսկողական գործառույթի գնահատման զեկույցը մշակվել է «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն» ՀԿ-ի կողմից իրականացվող և Եվրոպական միության կողմից ֆինանսավորվող՝ «Քաղաքացիական հասարակության շրջանում հանրային հաշվետվողականության ապահովման մեխանիզմների ամրապնդման (ՍԱԼԿՈՒՄ)» ծրագրի շրջանակներում: Չեկույցն ամփոփում է գործադիր ապարատի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության հնարավորությունները և իրականացման արդյունավետությունը ԱԺ 8-րդ գումարման շրջանակներում:

Ուսումնասիրության նպատակն է նպաստել Հայաստանում խորհրդարանական վերահսկողության ամրապնդմանը և դրա արդյունավետության բարելավմանը: Ուսումնասիրության խնդիրն է վերհանել ԱԺ վերահսկողական գործառույթի իրականացման խոչընդոտները և սահմանափակումները, ներառյալ գործադիրին հաշվետու պահելու առկա վերահսկողական գործիքակազմի կիրառման արդյունավետությունը, ինչպես նաև վերահսկողական գործընթացներում հանրության՝ աղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների (ՔՀԿ) մասնակցությունը:

Ուսումնասիրությունն իրականացվել է 2022թ. նոյեմբեր – 2023թ. մայիս ամիսներին: Այն հիմնվել է փաստաթղթերի վերլուծության, առցանց հարցումների և խորին հարցազրույցների վրա:

Խորհրդարանական վերահսկողության կայացումը Հայաստանում կենսական նշանակություն ունի երկրի գործադիր մարմնի աշխատանքն ավելի պատասխանատու և հաշվետու դարձնելու հարցում: Խորհրդարանական վերահսկողությունը հնարավորություն է ընձեռում, որ պետական պաշտոնյաները գործեն օրենքին համապատասխան և սպասարկեն հանրության շահերը: Վերահսկողական գործառույթի միջոցով պատգամավորները կարող են մանրամասն ուսումնասիրել կառավարության քաղաքականությունը, ծրագրերը և նախագծերը:

Խորհրդարանական կառավարման համակարգի արդյունավետությունն, ընդհանուր առմամբ, գտնվում է ցածր մակարդակում, ինչի մասին վկայում են անկախ փորձագետների, միջազգային և տեղական հետազոտական կենտրոնների ուսումնասիրությունները¹: Այս առումով, ԱԺ խորհրդարանական վերահսկողության առկա գործիքակազմը դեռևս այն չափով և որակով չի կիրառում, որ հանգեցնի կառավարության աշխատանքի թափանցիկությանն ու հաշվետվողականությանը:

Խորհրդարանական վերահսկողության գործում հայտնաբերված բացեր են արձանագրվել խորհրդարանական վերահսկողության գործիքակազմերի և մեխանիզմների կիրառման համատեքստում, իսկ առավել խնդրահարույց է հետօրենսդրական փուլում խորհրդարանական վերահսկողության իրականացումը, քանի որ առկա չեն հստակ

¹ԹԻՀԿ, Արտակ Քյուրումյան, «Խորհրդարանի կողմից ՀՀ կառավարության գործունեության նկատմամբ թույլ վերահսկողության պատճառների և հետևանքների վերհանում», Երևան, 2022, <https://www.transparency.am/hy/publication/pdf/294/9954> (դիտված՝ 13.05.2023)

իրավական լիազորություններ կամ պարտավորություններ՝ գնահատելու և վերահսկելու ընդունված օրենքների կատարման վիճակը:

Գործնականում խորհրդարանական վերահսկողության իրականացմանը մեծապես խոչընդոտում է նաև ԱԺ-ում ներկայացված կուսակցությունների կողմից վերահսկողությանը բավարար ուշադրություն չդարձնելու և դրան առաջնահերթություն չտալու հանգամանքները:

Ընդդիմադիր խմբակցությունների ներկայացուցիչներին հազվադեպ են ընձեռվում համապատասխան հնարավորություններ՝ ազդելու վերահսկողական գործընթացների վրա:

Վերլուծության արդյունքները վկայում են, որ պատգամավորների շրջանում առկա է վերահսկողական գործառույթի իրականացման կարողությունների պակաս:

Խնդրահարույց է նաև խորհրդարանի վերահսկողական գործունեության մասին հանրության սահմանափակ իրազեկվածությունը և ներգրավվածությունը

Առաջարկություններ

Ուսումնասիրության շրջանակներում բացահայտված խնդիրների հիման վրա զեկույցում արվել են համապատասխան առաջարկություններ, մասնավորապես.

խորհրդարանական վերահսկողության կարևորումը

- խորհրդարանի կողմից մշակել ՀՀ սահմանադրությամբ սահմանված իր գործառույթները պատշաճ իրականացնելուն միտված ռազմավարություն և միջոցառումների պլան, այդ թվում՝ ներառելով վերահսկողության գործառույթի բարելավմանը միտված սույն զեկույցում ներառված առաջարկները,
- ստեղծել մեխանիզմներ իշխող և ընդդիմադիր խմբակցությունների ներկայացուցիչների միջև կառուցողական համագործակցության համար, օրինակ՝ համատեղ թեմատիկ աշխատանքային քննարկումներ, ոչ աշխատանքային շփումներ և այլն,
- բարելավել պատգամավորների վարքագծի կանոնները և ստեղծել ԱԺ պատգամավորների գործուն Էթիկայի հանձնաժողով, այդ թվում՝ վերանայելով ԱԺ պատգամավորական Էթիկայի հանձնաժողով ձևավորելու մեխանիզմները և դրանում երաշխավորելով խմբակցությունների հավասարաչափ ներկայացվածություն, ապահովելով հանձնաժողովի գործունեության հրապարակայնությունը, սահմանելով պատասխանատվության մեխանիզմներ վարքագծի կանոնների խախտման դեպքերում,
- ԱԺ աշխատակազմի կողմից վարել ԱԺ-ի, առանձին պատգամավորների, հանձնաժողովների և խմբակցությունների գործառույթների իրականացման, այդ թվում՝ խորհրդարանական վերահսկողության գործիքների օգտագործման վիճակագրություն և դրա վերլուծություն,
- պատգամավորների շրջանում բարձրացնել վերահսկողական գործառույթի, միջազգային փորձի, մեխանիզմների, գործիքակազմի, ընթացակարգերի և դրանց կիրառման մասին իրազեկվածությունը,
- բարձրացնել խորհրդարանի աշխատակազմի կարողություններն ու ապահովել անհրաժեշտ ռեսուրսներով՝ աջակցելու պատգամավորների կողմից խորհրդարանական

վերահսկողության արդյունավետ ապահովմանը, ինչպես նաև դրան առնչվող հանրային հաղորդակցությանը:

խորհրդարանական վերահսկողության գործիքակազմը և դրա կիրառումը

Գրավոր և բանավոր հարցեր

- հրապարակել պատգամավորների կողմից գործադիրին հասցեագրված գրավոր հարցերն ու ստացված պատասխանները, ժամկետները,
- ԱԺ կանոնակարգ օրենքով սահմանել պատգամավորների գրավոր հարցումներին կառավարության անդամների պարտավորությունը՝ անձամբ կամ տեղակալների մակարդակով պատասխանելու պատգամավորների գրավոր հարցերին,
- սահմանել բանավոր հարցեր ուղղելու պատշաճ կարգ, այդ թվում՝ երաշխավորելով հարցուպատասխանի գործընթացում պատգամավորների, մասնավորապես՝ ընդդիմության հարցադրումների բարձրաձայնումը,
- ձևավորել մեխանիզմներ հասարակայնության ներկայացուցիչներից ստանալու և գործադիրին ուղղելու գրավոր կամ բանավոր հարցեր:

ԱԺ լիազումար և խորհրդարանական հանձնաժողովների նիստերին մասնակցություն

- ապահովել, որպեսզի Կառավարության կողմից ԱԺ հանձնաժողովների և լիազումար նիստերին գտնվող Կառավարության ներկայացուցիչները հանդիսանան քաղաքական պաշտոնյաներ, իսկ մասնագիտական հարցերի մասով՝ ներկայացվեն նաև ուղեկցող հանրային ծառայողներ, որոնք տիրապետում են քննարկվող հարցերին,
- ԱԺ լիազումար և հանձնաժողովների նիստերին կառավարության համապատասխան ներկայացուցիչների չներկայանալու համար նախատեսել պատասխանատվություն:

Քննիչ հանձնաժողովներ

- վերանայել քննիչ հանձնաժողովների ձևավորման և դրանցում որոշումների կայացման քվեարկության կարգը՝ պարզ մեծամասնության պահանջը նվազեցնելով ձայների մեկ քառորդի,
- ընդլայնել քննիչ հանձնաժողովների լիազորությունները և բարելավել նրանց գործունեության կարգավորումների արդյունավետությունը՝ ապահովելով հարցումների պատասխանների ստացման պատշաճ ժամկետները, փորձաքննության կազմակերպումը, ինչպես նաև եզրահանգումների հիման վրա առաջարկությունների ներկայացումը և գործադիրի կողմից դրանց հետամուտ լինելու պահանջը:
- ընդլայնել քննիչ հանձնաժողովների քննության ընթացքի թափանցիկությունը՝ պարտադիր դարձնելով քննիչ հանձնաժողովների զեկույցների հրապարակումը, ինչպես նաև դրանց շուրջ խորհրդարանական լսումների անցկացումը,
- մեծացնել քննիչ հանձնաժողովներին հատկացվող ֆինանսական և վարչական ռեսուրսները՝ առկա մասնագետների վերապատրաստումների և կարողությունների զարգացման, լրացուցիչ անկախ մասնագետներ/փորձագետներ ներգրավելու միջոցով,

- ՔՀԿ ներկայացուցիչներին և փորձագետներին մասնակից դարձնել քննիչ հանձնաժողովներում նիստերին և քննարկումներին՝ ապահովելով իրենց կողմից խնդիրների բարձրաձայնումը և արձանագրումը:

Անկախ մարմիններ

- դիտարկել անկախ մարմինների ձևավորման գործընթացում բաց մրցույթային մեխանիզմների ներդրումը, որը հնարավորություն կտա ոչ միայն խմբակցությունների կողմից առաջադրումների, այլև ինքնառաջադրման համար՝ ապահովելով արժանիքահեն սկզբունքով ընտրություն,
- ԱԺ հանձնաժողովներին վերապահել անկախ մարմինների թեկնածուներին ներկայացվող պահանջների, նրանց գործունեության, կոմպետենցիաներին և բարեվարքության հարցերի վերաբերյալ եզրակացությունների ներկայացման իրավասությունը,
- թեկնածուների համար սահմանել վերջին 3 տարիների ընթացքում որևէ կուսակցության անդամ հանդիսանալու կամ քաղաքական ակտիվ գործունեությամբ զբաղվելու սահմանափակում,
- անկախ մարմինների անդամների թեկնածուների ընտրության ԱԺ հանձնաժողովների նիստերում ապահովել քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների ներգրավվածությունը, ներառյալ՝ մրցույթային հանձնաժողովներում ներգրավվելու կամ դիտարկման հնարավորություն ապահովելու, թեկնածուների հետ հանդիպումներին հրավիրելու և հարցեր ուղղելու միջոցով:

Ընդդիմադիր պատգամավորների վերահսկողական հնարավորությունները

- բանավոր հարցադրումների ընթացակարգում երաշխավորել ընդդիմության ներկայացուցիչների հարցադրումների բարձրաձայնումը և պատշաճ պատասխանների ստացումը,
- նախատեսել հնարավորություն ԱԺ լիագումար, ինչպես նաև՝ հանձնաժողովների արտահերթ նիստերն անցկացնել փոքրամասնության քվորումի ուժով,
- առանց քվեարկելու հաստատել խորհրդարանական հանձնաժողովների անդամների և անկախ մարմինների անդամների թեկնածուների համար ընդդիմադիր խմբակցությունների համատեղ արված առաջադրումները,
- դիտարկել որոշ առանցքային հանձնաժողովների նախագահի պաշտոնը ընդդիմությանը վերապահելու հնարավորությունը:

Ֆինանսական վերահսկողությունը

- հաստատված բյուջեում նշանակալի փոփոխություններ նախատեսելու դեպքում պարտադիր դարձնել դրանց հաստատումը ԱԺ կողմից,
- ուժեղացնել բյուջեի վերաբաշխումների նկատմամբ վերահսկողությունը, այդ թվում՝ նախատեսելով ՀՀ կառավարության և պատասխանատու մարմինների ղեկավարների հաշվետվողականությունը՝ միջնաժամկետ և երկարաժամկետ հեռանկարում սահմանված նպատակները բնութագրող ոչ ֆինանսական արդյունքային ցուցանիշների կատարման և դրանց ազդեցության վերաբերյալ,

- նախատեսել ընթացակարգեր՝ ներգրավելու պատգամավորներին գործադիր կողմից բյուջեի մշակման նախնական գործընթացներում,
- սահմանել վերահսկողություն Հաշվեթևնիչ պալատի կողմից արձանագրված բացահայտումների և առաջարկությունների հիման վրա գործադիր կողմից ձեռնարկված միջոցառումների նկատմամբ, դրանց պատշաճ ընթացք չտալու դեպքում նախատեսելով պատասխանատու քաղաքական պաշտոնյաների նկատմամբ «անվստահություն հայտնելու» միջոցի կիրառում,
- ամրապնդել ԱԺ բյուջետային գրասենյակի կարողությունները, այդ թվում՝ դիտարկելով ԱԺ աշխատակազմի փորձագիտական և վերլուծական վարչության ֆինանսական հարցերով փորձագիտական ներուժի մեկտեղման հնարավորությունը,
- վերանայել ԱԺ կողմից պետական բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունն ընդունելու կամ մերժելու վերաբերյալ ընթացակարգը՝ նախատեսելով կառավարության անդամների նկատմամբ պատասխանատվության միջոցներ:

Հետօրենսդրական վերահսկողությունը

- ԱԺ հետօրենսդրական վերահսկողության իրականացման համար սահմանել հստակ պահանջ, ընթացակարգ և ժամանակացույց,
- ներդնել հանրային հետադարձ կապի և ներգրավվածության ապահովման դեմ առ դեմ և առցանց մեխանիզմներ:

Հանրության հետ խորհրդարանի կապը

- պետական այլ կառույցների, հանրության դերակատարների հետ համագործակցության պաշտոնական մեխանիզմների ձևավորման և գործարկման նպատակով ԱԺ կողմից ապահովել համատեղ հարթակների, աշխատանքային խմբերի, կանոնավոր հանդիպումների, հարցերի ու կարծիքների, հետադարձ կապի ստացման, հաշվետվությունների ներկայացման գործիքակազմեր՝ այդ թվում՝ տեղեկատվական-տեխնոլոգիաների կիրառությամբ,
- վերակառուցել ԱԺ ինտերնետային կայքը՝ նախատեսելով ԱԺ-ի, առանձին պատգամավորների, հանձնաժողովների և խմբակցությունների գործունեության վերաբերյալ տվյալների ամբողջական հրապարակում՝ ներառելով ԱԺ վերահսկողության գործիքների վերաբերյալ վիճակագրությունը, առնչվող փաստաթղթերը, գրավոր և բանավոր հարցումները, պատասխանները, լուրերը, զեկույցները, անհատ պատգամավորների, հանձնաժողովների և խմբակցությունների պաշտոնական/աշխատանքային հանդիպումները, ելույթները, ստացած նվերները, գործունեության վերաբերյալ պարբերական հաշվետվությունները և այլ տեղեկություններ՝ հանրամատչելի ձևաչափով և որոնման հնարավորությամբ,
- վերացնել ԱԺ հերթական նստաշրջանի ընթացքում յուրաքանչյուր խմբակցության կողմից միայն մեկ խորհրդարանական լուր հրավիրելու սահմանափակումը՝ հնարավորություն տալով անցկացնել մեկից ավելի լուրեր,
- խորհրդարանական լուրերի անցկացման մասին տեղեկատվությունը, ի լրումն ԱԺ կայքում տեղադրելու, տարածել նաև սոցիալական մեդիայի, այլ տեղեկատվական հարթակների, ինչպես նաև էլեկտրոնային փոստերի ցանկերի (listserv) միջոցով,

- ապահովել ԱԺ-ի կողմից մշակված իրավական ակտերի նախագծերի պարտադիր հանրային քննարկման մեխանիզմ (e-draft հարթակի համանմանությամբ)՝ նախատեսելով հանրությանը առավել արդյունավետ ներգրավման, ինչպես նաև հանրային հաշվետվողականության լրացուցիչ գործիքներ,
- կատարելագործել պատգամավորների հանրության հետ հաղորդակցվելու գործիքակազմն ու ռեսուրսները և զարգացնել համապատասխան հմտությունները:

ՆԵՐՎՈՒԹՅՈՒՆ

Հայաստանի Հանրապետությունը խորհրդարանական ժողովրդավարական երկիր է: Ինչպես ցանկացած ժողովրդավարական երկրում, իշխանության փոխադարձ վերահսկումն ու հավասարակշռումը կարևոր են իշխանության ճյուղերի համար: Խորհրդարանական վերահսկողությունը դրա մեխանիզմներից մեկն է, որը թույլ է տալիս ապահովել գործադիր մարմինների գործունեության թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը, և ի վերջո՝ նաև արդյունավետությունը:

Հայաստանի կողմից որդեգրած կառավարման համակարգն իր ներքին օրենսդրական կարգավորումներով և իրավական ակտերով մեծապես համապատասխանում է խորհրդարանական երկրների գործող իրավական կարգավորումներին և գործիքակազմերին: Դա նպաստավոր պայմաններ է ստեղծում միջազգային և միջպետական համագործակցության, փորձի փոխանակման համար:² Այդուհանդերձ, խորհրդարանական կառավարման ավանդույթները դեռևս բավարար զարգացած չեն մեր երկրում:³:

Գործող՝ 8-րդ գումարման ԱԺ ձևավորվել է 2021թ. հունիսի 20-ի արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների արդյունքներով: Ընտրությունները տեղի են ունեցել մրցակցային միջավայրում, ապահովել են ընտրողների ազատ կամարտահայտումը, ինչի մասին վկայում են տեղական⁴ և միջազգային⁵ դիտորդական առաքելությունների զեկույցները: ԱԺ-ում մանդատ են ստացել երեք կուսակցությունների պատգամավորներ՝ «Քաղաքացիական պայմանագիր» կուսակցությունը, որը ստանալով ընտրություններին մասնակցող ընտրողների ձայների մոտ 54 տոկոսը ԱԺ-ում ունի 71 պատգամավոր, «Հայաստան» կուսակցությունների դաշինքը («Հայ Յեղափոխական Դաշնակցություն» և «Վերածնվող Հայաստան» կուսակցություններ), որը ստանալով ընտրողների ձայների մոտ 21 տոկոսը ստացել է 29 մանդատ, և «Պատիվ ունեմ» դաշինքը («Հայաստանի հանրապետական» և «Հայրենիք» կուսակցություններ), որը չի հաղթահարել ՀՀ ընտրական օրենսգրքով դաշինքների համար նախատեսված նվազագույն 7 տոկոսի շեմը, սակայն օրենքի ուժով⁶ մտել է խորհրդարան՝ 7 մանդատով:

Խորհրդարանը վերահսկողություն է իրականացնում տարբեր եղանակներով, ներառյալ՝ պետական պաշտոնյաների կանոնավոր հարցուպատասխանի, բանավոր և գրավոր հարցերի (Սահմանադրություն, հոդված 112), հարցապնդումների (Սահմանադրություն, հոդված 113), հանձնաժողովների քննարկումներին, խորհրդարանական լուսններին («Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենք, հոդված 125) և լիազուրկար նիստերին կառավարության անդամներին հրավիրելու և հարցուպատասխանի, կառավարության գործունեության և ծախսերի աուդիտի, ֆինանսական վերահսկողության և այլ միջոցներով:

²UNDP Armenia, Modern Parliament for a Modern Armenia, <https://www.undp.org/armenia/projects/modern-parliament-modern-armenia-map> (դիտված՝ 13.05.2023)

³Տիգրան Նաղդալյան, «Գործադիր իշխանության նկատմամբ ՀՀ ԱԺ վերահսկողության սահմանադրական հիմքերը», Երևան, 2017, https://etd.nla.am/5851/1/001-Tigran_Naghalyan.pdf (դիտված՝ 13.05.2023)

⁴Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն, «Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի 2021 թ. հունիսի 20-ի արտահերթ ընտրությունների դիտորդական առաքելության ամփոփիչ զեկույց», Երևան, 2021, <https://transparency.am/hy/publication/pdf/247/1356> (դիտված՝ 14.05.2023)

⁵OSCEPA, International Election Observation Mission Republic of Armenia – Early Parliamentary Elections, 20 June 2021. Statement of Preliminary Findings and Conclusions. Preliminary Conclusions, Yerevan, 2021, <https://www.oscepa.org/en/documents/election-observation/election-observation-statements/armenia/statements-2/4209-2021-parliamentary-4/file> (14.05.2023)

⁶ՀՀ ընտրական օրենսգրք, հոդված 95, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=105967> (դիտված՝ 15.05.2023)

Խորհրդարանին է նաև վերապահված անկախ մարմինների անդամների նշանակման և պաշտոնանկության գործառույթը, ներառյալ Մարդու իրավունքների պաշտպանի (Սահմանադրություն, հոդված 191, մաս 2), Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի (Սահմանադրություն, հոդված 194, մաս 3), Հաշվեքննիչ պալատի (Սահմանադրություն, հոդված 196, մաս 4), Հեռուստատեսության և ռադիոյի հանձնաժողովի (Սահմանադրություն, հոդված 198, մաս 2, կետ 1) և Կենտրոնական բանկի (Սահմանադրություն, հոդված 200) անդամների: Բացի այդ, պատգամավորները կարող են վերահսկել օրենքների իրավակիրարկումը և հանդես գալ օրենսդրական նախաձեռնություններով:

ՄԵԹՈՂԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

Աժ վերահսկողական գործառույթի գնահատումն իրականացվել է Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ (ԹԻ) քարտուղարության կողմից մշակված խորհրդարանական վերահսկողության գնահատման գործիքի հիման վրա⁷: Գնահատման մեթոդաբանությունը ներառում է Աժ վերահսկողական գործառույթի՝ քաղաքական, մշակութային և այլ առանձնահատկությունների ազդեցության որակական հետազոտության մեթոդներ: Գնահատումը հիմնվել է փաստաթղթերի վերլուծության, հարցումների և խորին հարցազրույցների վրա:

Փաստաթղթերի վերլուծության համար դիտարկվել են միջազգային փաստաթղթեր, Աժ մշտադիտարկման ամենամյա զեկույցները, «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքը, առնչվող օրենսդրական կարգավորումները, Աժ նիստերի արձանագրությունները, պաշտոնական կայքէջի տվյալները, առցանց հրապարակումները, մամուլի հաղորդագրությունները, ինչպես նաև թեմային առնչվող այլ օրենսդրական փոփոխություններ, իրավական կարգավորումներ և ուսումնասիրություններ:

Խորին հարցազրույցներ են իրականացվել առանցքային տեղեկատուների, ներառյալ՝ ոլորտի փորձագետների, քաղաքականություն մշակողների և ԶՀԿ ներկայացուցիչների շրջանում՝ համադրելու համար փաստաթղթերի վերլուծության արդյունքում ստացված տվյալների հետ:

Հետազոտության ընտրանքը

Որակական մեթոդով իրականացված հարցազրույցների համար կիրառվել է նպատակային ընտրանք՝ հաշվի առնելով գնահատման առանցքային տեղեկատուների, փորձագետների և շահագրգիռ կառույցների փորձառությունն ու ներգրավվածությունը Աժ վերահսկողական գործառույթի հետ կապված հարցերում:

ԶՀԿ-ների և քաղաքացիական նախաձեռնությունների շրջանում խորին հարցազրույցների մասնակիցներն ընտրվել են ձևակույտի մեթոդով: Ընտրանքի ծավալը փոփոխվել է՝ կապված տեղեկատվության ստացման ընթացքի հետ. այսինքն՝ այն հավաքվել է միևնույն

⁷Transparency International, Parliamentary Oversight Assessment Tool, 2022, <https://knowledgehub.transparency.org/product/parliamentary-oversight-assessment-tool>

տեղեկատվության հագեցման շեմը: Աղյուսակում ներկայացված է ընտրանքի փաստացի ծավալը:

Տեղեկատվության կատեգորիա	Մեթոդ	Ընտրանքի մեծություն	Փաստացի մասնակիցների քանակ
ՔՀԿ ներկայացուցիչներ, շահագրգիռ այլ կառույցներ և փորձագետներ	Խորացված հարցազրույց	12 հարցազրույց	9 հարցազրույց
Քաղաքականություն մշակողներ/իրականացնողներ	Պաշտոնական հարցումներ	12 նախարարություն և Ըժ աշխատակազմ	10 նախարարություն 6 պատգամավոր
	Խորացված հարցազրույց	Մինչև տեղեկատվության հարցման շեմը	2 պատգամավոր 2 հանձնաժողովի նախագահ

Ուսումնասիրության շրջանակներում փաստացի մասնակցությունը եղել է ցածր, բացառությամբ նախարարությունների՝ 12 նախարարություններից 10-ը պատասխանել են հարցումներին:

Չեռազդտության սահմանափակումները

Ուսումնասիրության ժամանակ ծագել են մի շարք խնդիրներ, ինչպես օրինակ՝ պետական մարմինների կողմից ուղարկված գրությունների պատասխանների ձգձգումը կամ առհասարակ անպատասխան մնալը:

Աժ պատգամավորներին ուղարկված բանավոր և գրավոր դիմումները՝ հարցումները լրացնելու նպատակով, շատ դեպքերում արձագանք չեն ստացել. միայն 6 պատգամավոր է լրացրել առցանց հարցաշարը: Խմբակցությունների միջոցով պատգամավորների հետ կապվելը և հարցազրույցներ անցկացնելու բազմաթիվ փորձերը ևս մերժվել են կամ մնացել անպատասխան:

Կապ է հաստատվել նաև Աժ 12 մշտական հանձնաժողովների հետ, սակայն միայն Աժ երկու մշտական հանձնաժողովների (Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի և Մարդու իրավունքների պաշտպանության և հանրային հարցերի մշտական հանձնաժողովներ) նախագահների հետ է հնարավոր է եղել անցկացնել հարցազրույց: Փորձ է արվել կապ հաստատել նաև քննիչ հանձնաժողովների հետ, սակայն դրանց նախագահներն ու անդամները տարբեր պատճառաբանություններով մերժել են հարցազրույցների անցկացումը:

ՀԵՏԱՉՈՏՈՒԹՅԱԼ ԱՐԴՅՈՒՆՔՆԵՐ

1. Խորհրդարանի վերահսկողության կարևորմանն առնչվող հիմնական խոչընդոտները

Խորհրդարանական վերահսկողության վերաբերյալ կարգավորումները սահմանված են ՀՀ Սահմանադրությամբ⁸ և «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքով⁹: Բացի այդ, մեր ուսումնասիրության շրջանակներում խորհրդարանական վերահսկողության արդյունավետության գնահատման և գոյություն ունեցող գործիքակազմի ուսումնասիրության համար հիմք են հանդիսացել նաև՝

- «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքը
- «Աժ աշխատակազմում պետական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը
- «Ազգային ժողովի պատգամավորի գործունեության երաշխիքների մասին» ՀՀ օրենքը

Վերոնշյալ օրենքներն, ընդհանուր առմամբ, բավարար են խորհրդարանական վերահսկողության արդյունավետ իրականացման համար, սակայն դրանց գործնական կիրառությունը, ուսումնասիրության մասնակիցների մեծամասնության կարծիքով, ձևական բնույթ է կրում: Փորձագետների ու առանցքային տեղեկատուների պնդմամբ՝ Հայաստանում ինչպես կիսանախագահական կառավարման տարիներին, այնպես էլ խորհրդարանական կարգի դեպքում որոշումները կայացվում են միանձնյա: Այս խնդիրը մեծապես ազդում է ոչ միայն խորհրդարանի, այլև պետական այլ ինստիտուտների աշխատանքի արդյունավետության և անկախության վրա: Ուսումնասիրության մասնակիցներից շատերի համոզմամբ՝ որոշումների միանձնյա կայացման խնդիրն անհնար է դարձնում խորհրդարանական վերահսկողությունն իր ողջ գործիքակազմով հանդերձ:

Ուսումնասիրության մասնակիցներից շատերը կարծում են, որ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքով բոլոր վերահսկողական ընթացակարգերն իրականացվում են պատշաճ կերպով, սակայն դրանց արդյունքները տեսանելի չեն: Մյուս կողմից՝ խորհրդարանական վերահսկողության արդյունավետության գնահատման համար չկան մեխանիզմներ: Ավելին, ԱԺ-ն հետամուտ չէ այն խնդիրների լուծմանը, որոնք կարող են բարելավել խորհրդարանի անկախության մակարդակը գործադիր մարմնից: ԱԺ-ի նախորդ գումարումների և ներկայիս՝ 8-րդ գումարման համար ամենաառանցքային խնդիրը մնում է օրենսդիր իշխանության կողմից իրավաստեղծ գործառույթի պասիվ կատարման և գործադիր իշխանության կողմից ավելի շատ օրենքների հեղինակումը կամ օրենսդրական նախաձեռնությունների իրականացումը: Չուգահեռաբար, ընդունված օրենքների նկատմամբ ԱԺ-ի կողմից հետօրենսդրական վերահսկողության ինստիտուտը դեռևս խնդրահարույց է: Այսինքն՝ ԱԺ-ի համար դեռևս չկա զարգացած ինստիտուցիոնալ համակարգ, որը հնարավորություն կստեղծի հետևելու ընդունված օրենքների կիրառման արդյունավետությանը: Հետևաբար, շահագրգիռ կողմերի ներդրված բոլոր ջանքերը, որոնք ուղղված են օրենքների ընդունման և կատարման ընթացքի վերաբերյալ տեղեկատվության հավաքմանը և հետագա ուսումնասիրությանը, չունեն համակարգային բնույթ, իսկ օրենքների

⁸ՀՀ Սահմանադրություն, <https://www.president.am/hy/constitution-2015/> (նիստված՝ 13.05.2023)

⁹«Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենք, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=110824> (նիստված՝ 13.05.2023)

ընդունման և կատարման ընթացքում ծագած խնդիրների լուծումը կրում է իրավիճակային բնույթ:

Կարևոր խնդիրներից է նաև այն, թե ԱԺ պատգամավորների հմտություններն ու ունակությունները որքանով են զարգացած խորհրդարանական վերահսկողության իրացման համար՝ հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ 8-րդ գումարման ԱԺ պատգամավորների շուրջ 30%-ը որևէ հարց չի ուղղել և երբևէ ելույթ չի ունեցել 1,2,3-րդ նստաշրջանների ընթացքում: Մեկ այլ խնդիր է պատգամավորների, ինչպես նաև պետական պաշտոնյաների վարքագծի կանոններին առնչվող հարցերը, որոնք պարբերաբար ծագում են 8-րդ գումարման ԱԺ-ում:

1.1 Խորհրդարանի անկախության խոչընդոտները

Չետագոտության շրջանակներում հարցված պատգամավորների, փորձագետների և առանցքային տեղեկատուների համոզմամբ՝ մեր երկրում խորհրդարանական վերահսկողության ամենաառանցքային բացթողումներից մեկը՝ խորհրդարանի անկախության հիմնախնդիրն է. այլ կերպ՝ խորհրդարանի վրա Կառավարության նշանակալի կամ էական ազդեցությունը: Ընդ որում, անկախության խնդիրը դրսևորվում է ոչ միայն իշխանական պատգամավորների, այլև ընդդիմադիր պատգամավորների շրջանում, քանի որ նրանց գործողությունները նույնպես բխում են իրենց քաղաքական առաջնորդի կամքից:

Անկախության բացակայությունը ակներև է նաև այս կամ այն հարցի շուրջ պատգամավորների քվեարկության արդյունքներում: Իշխանական խմբակցության պատգամավորները միաձայն քվեարկում են կառավարության բերած նախագծերին կողմ և առարկություններ որպես այդպիսին քիչ են հանդիպում:

«Եթե տեսակետները բևեռացված են, հաշտության կամ համագործակցության եզր չկա, իշխանականները միշտ էլ կարող են իրենց ուզածն անցկացնել: Եթե էդպես խմբակցության սկզբունքով են քվեարկում, խմբակցության որոշումների հիման վրա, և կարծիքները բևեռացված են, ամեն ինչ էլ կարող են անցկացնել»:

Փորձագետ

Այս խնդիրը պայմանավորված է նաև խորհրդարանական կառավարման առկա օրենսդրական բացերով, երբ իշխող կուսակցությունը, ստանալով մանդատների մեծամասնություն, ունենում է բոլոր հնարավորությունները գործադիրի անդամների նախագծերն իշխանական կուսակցության պատգամավորների միջոցով անցկացնելու և նոր նախաձեռնությունները հաստատելու համար: Մինևույն ժամանակ ընդդիմադիր պատգամավորների համար չկան գործուն մեխանիզմներ, որոնցով կարող են վերահսկել կամ ազդել կառավարության աշխատանքի վրա:

Հատկանշական է հատկապես ճգնաժամային իրավիճակների պայմաններում խորհրդարանի վերահսկողական գործառույթի ձախողումը: Այսպես, 7-րդ գումարման 4-րդ նստաշրջանում, Կառավարությունը հայտարարեց արտակարգ դրություն կորոնավիրուսի համավարակի առնչությամբ, ինչը նշանակալիորեն նվազեցրեց խորհրդարանի վերահսկողական գործառույթը: Միաժամանակ զգալիորեն աճեցին ընդունվող օրենքների քանակը, իսկ օրենքների քննարկումը դարձավ անարդյունավետ՝ ընդդիմադիր պատգամավորների կողմից

օրենքների քվեարկությանը չմասնակցելու ու դրանք բոյկոտելու հետևանքով: Իրավիճակը ավելի սրվեց հատկապես 2020 թվականի Արցախյան պատերազմից հետո, երբ երկրում քաղաքական ճգնաժամ հասունացավ, որի հետևանքով էլ որոշում կայացվեց ցրել 7-րդ գումարման ԱԺ-ն և անցկացնել նոր ընտրություններ:

1.2 Քաղաքական բևեռացվածություն

Ներկայիս 8-րդ գումարման ԱԺ-ի քաղաքական բևեռացվածությունն առավել է խոչընդոտում խորհրդարանական վերահսկողության իրականացմանը, քանի որ թե՛ իշխանությունը, թե՛ ընդդիմությունը, ըստ հետազոտության մասնակիցների, ունեն կախվածություն իրենց կուսակցական առաջնորդներից, որոնք ձգտում են սահմանափակել տարածայնությունները սեփական թիմի ներսում: Այդ տարածայնությունները, երբեմն, առաջանում էին նախորդ 7-րդ գումարման ԱԺ-ում, սակայն ինչպես վստահեցնում են հարցված փորձագետները, այս գումարման ԱԺ-ում պատգամավորներն ավելի զգոն ու զգուշավոր են սեփական թիմի աշխատանքը քննադատելիս:

«Պատգամավորները, և՛ իշխանական, և՛ ընդդիմադիր, իրենք կախված են ինչ-որ մեկից, իրենցից բացարձակապես ոչ մեկը անկախ չի գործում և եղ պայմաններում վերահսկողություն իրականացնել ուղղակի հնարավոր չի»:

Փորձագետ

Կան նաև տեսակետներ, որ 8-րդ գումարման խորհրդարանում ընդդիմադիր և իշխանական պատգամավորները միմյանց հետ կառուցողական աշխատանք կատարելու պատրաստակամություն չունեն: Պատճառն այն է, որ ներկայիս ընդդիմադիր պատգամավորները նախկինում հանդիսացել են կառավարության անդամներ և իշխանության կազմում են եղել, այնուհետև 2018թ. տեղի ունեցած իշխանափոխությունը ուժերի պարզ վերադասավորություն է առաջացրել, և երբեմնի նախկին իշխանավորները դարձել են ընդդիմադիրներ, իսկ նախկին ընդդիմադիրները՝ իշխանության ներկայացուցիչներ:

«Ես Կառավարության ազդեցություն չէի ասի, ես 1 անձի ազդեցության մասին կասեի, որովհետև իմ խորին համոզմամբ եղ բոլորը որոշվում է մի հարթակում, Էնպես ինչպես եղել ա նախկինում: Որ ասում է Բաղրամյան 26-ում են բոլոր որոշումները ընդունվում, նույն տրամաբանության մեջ Նիկոլ Փաշինյանն է որոշել՝ ովքեր են լինելու, բարձրագույն պաշտոնների մասին է խոսքը»:

Առանցքային տեղեկատու

Այդուհանդերձ, ստանալով ժողովրդի վստահության քվեն՝ ընդդիմության ներկայացուցիչները որոշեցին պայքարը շարունակել ոչ թե ԱԺ-ում, այլ փողոցում՝ ամիսներ շարունակ բոյկոտելով խորհրդարանում անցկացվող քառօրյա նիստերը, լսումները, հանձնաժողովներում անցկացվող քննարկումները և այլն: Ժամանակ առ ժամանակ ներկայանալու դեպքում էլ ընդդիմության ներկայացուցիչները մեծամասամբ չեն մասնակցել քվեարկություններին՝ երբեմն հրապարակավ լքելով դահլիճը: Ընդ որում՝ պատգամավորների հետ կնքվող որևէ տեսակի աշխատանքային պայմանագրի բացակայության պարագայում դժվար է վերահսկել

վերջիններիս անհարգելի բացակայությունները, աշխատանքային ժամերի ու ծանրաբեռնվածության, աշխատանքի ընթացքում ծագող էթիկական խնդիրները և այլն:

Նույնպիսի ապակառուցողական վարք է դրսևորվում նաև իշխանության ներկայացուցիչների կողմից, և Խորհրդարանի դահլիճում տեղի ունեցող հարցուպատասխանի ընթացքում հրավիրված կառավարության անդամներն ու ընդդիմադիր պատգամավորները հիմնականում մեկը մյուսի հասցեին հնչեցնում են մեղադրական ելույթներ, տարբեր կշտամբանքներ և անցյալի ու ներկայի համեմատականներ: Նման մթնոլորտում են անցնում նաև հանձնաժողովների աշխատանքները: Ինչպես նշեցին հարցված իշխանական կուսակցության անդամները՝ ընդդիմադիր պատգամավորները ձգտում են հանրային քննարկումների ժամանակ հնարավորինս սևացնել իշխանության աշխատանքը և խուսափում են կառուցողական աշխատանքային երկխոսություններից՝ քաղաքականացնելով նույնիսկ այնպիսի հարցեր ու օրենսդրական նախաձեռնություններ, որոնք ունեն խիստ սոցիալական ու հասարակական նշանակություն:

1.3 Էթիկայի վարքականոնների և պատժամիջոցների բացակայությունը

Անդրադառնալով ներկայիս՝ 8-րդ գումարման ԱԺ-ում պատգամավորների էթիկայի հարցերին՝ վարքագծի կանոնների նկատմամբ ոչ պատշաճ ուշադրություն, ըստ ուսումնասիրության մասնակիցների, հանգեցնում է Խորհրդարանի աշխատանքի նկատմամբ հանրային վստահության անկման և հիասթափության: Մյուս կողմից՝ չկան հստակ ընթացակարգեր, որոնք հնարավորություն կստեղծեն գնահատելու իրավիճակը և հասկանալու այս կամ այն պատգամավորի վարքագծի դրսևորման պարագայում հնարավոր պատասխանատվության միջոցները: Որպես այդպիսին էթիկական հարցերով իրավասություն ունի զբաղվել ԱԺ էթիկայի հանձնաժողովը, որը ժամանակավորապես ձևավորվում է որևէ դեպքի քննության առնչությամբ:

«Ընդհանրապես Հայաստանում էթիկայի հետ կապված հարցը շատ խնդրահարույց է, սկսած ՉԼՄ-ներից վերջացրած ԱԺ-ով: Էնտեղ շատ լուրջ խնդիրներ կան էթիկայի հետ կապված, քանի որ հանձնաժողովը ad hoc է, այսինքն՝ ստեղծվում է case առ case, մշտապես գործող մարմին չէ, մշտադիտարկում չի լինում, պետք է բողոք լինի, բողոքի հիման վրա վարույթ իրականացվի: Էթիկայի հետ կապված շատ լուրջ խնդիրներ կան, որոնց լուծումները Հայաստանում առաջ չեն գնում: Բավականին շատ խնդիրներ կան էթիկայի ոլորտում ու շատ բարդ հարցեր են»:

Փորձագետ

Քանի որ ԱԺ-ում էթիկայի հանձնաժողովի ձևավորումը քվեարկությամբ է տեղի ունենում և Խորհրդարանում իշխանությունն ունի բացարձակ մեծամասնություն, ապա այն դեպքերում, երբ էթիկայի խնդիրները ծագում են իշխանական պատգամավորների և ընդդիմադիրների միջև, դրա ձևավորումն անհնար է. «Եթե իշխանությունը չուզի, չի լինի, այսինքն՝ ամեն ինչ մեր երկրում կառուցած է մեծամասնության քմահաճույթով» (պատգամավոր): Այսինքն՝ քիչ հավանական է, որ իշխանական պատգամավորների կողմից դրսևորած ոչ պատշաճ վարքագծի քննության համար ձևավորվի էթիկայի հանձնաժողով:

Հարցված փորձագետները և առանցքային տեղեկատուները նշում են, որ սովորաբար պատգամավորների, ինչպես նաև պետական պաշտոնյաների ոչ պատշաճ վարքագծի պարագայում էթիկական խնդիրները հիմնականում ունենում են քաղաքական արձագանք՝ դրանից բխող հետևանքներով: Փորձագետների համոզմամբ, Հայաստանում հազվադեպ է լինում որևէ պետական պաշտոնյայի պաշտոնանկություն՝ վարքագծային կանոնների խախտման պատճառով:

«Ես դեռ չեմ տեսել, որ այդ մակարդակի պաշտոնյայի հեռացնեն իր վատ աշխատանքի պատճառով: Հեռացնում են քաղաքական իշխանության դեմ գնալու, քաղաքական հայտարարություններ կատարելու, նմանատիպ իրավիճակային հարցերից ելնելով»:

Փորձագետ

Կառավարությանը անվտանգություն հայտնելու ընթացակարգը ևս չի գործում իշխանական պատգամավորների մեծամասնության պարագայում, քանի որ հարցը դրվում է քվեարկության, իսկ իշխանական պատգամավորները հակված չեն դեմ քվեարկել կառավարության իրենց թիմի անդամներին, հետևաբար, ընդդիմության նման փորձերը, որպես կանոն, ձախողվում են:

1.4 Կուսակցական շահերի գերակայություն

Խորհրդարանական գործունեություն և, մասնավորապես վերահսկողություն իրականացնելիս ակնառու է նաև պատգամավորների կողմից սեփական խմբակցությանը/կուսակցության դեմ չգնալու միտումը: Այս առումով և՛ իշխանական, և՛ ընդդիմադիր պատգամավորների վարքը նույն տրամաբանությամբ է կառուցված, այսինքն՝ միաձայն բոլորով դեմ են քվեարկում կամ չեն մասնակցում քվեարկությանը՝ հասկանալով, որ եթե որևէ հարցի շուրջ կողմ քվեարկեն, ապա իրենց խմբակցության անդամների կամ կուսակցական ընկերների կողմից կարող են արժանանալ քննադատության¹⁰: Հետևաբար, ինչպես իշխանական պատգամավորները, այնպես էլ ընդդիմադիրները խորհրդարանական վերահսկողության ֆունկցիան իրականացնելու համար չունեն բավարար անկախություն իրենց խմբակցության ղեկավարներից և/կամ այլ անդամներից: Ինդիքը, երբեմն, այնքան ծայրահեղ է դառնում, որ խմբակցության կարծիքին դեմ լինելու պարագայում պատգամավորները ստիպված են լինում պարզապես վայր դնել իրենց մանդատները¹¹:

«Այսինքն, որպեսզի խմբակցության կարծիքի հետ չհամընկնող տեսակետ հայտնես, պիտի դուրս գաս խմբակցությունից: Այդ դեպքում ենթադրենք, ունենալ 100, 110, 130 հոգանոց խորհրդարան անիմաստ է: Կարող ես ունենալ 3 հոգի, երեք խմբակցությանը ներկայացնող մեկական անձ, ասել իր ձայնը 54 տոկոս է, իր ձայնը 30 տոկոս է, իր ձայնը չգիտեմ, 15 տոկոս է: Իմաստ չկա, որովհետև Էնտեղ մի շարք մարդիկ ուղղակի չեն քվեարկում, շատ շատերը ուղղակի իմ կարծիքով ոլորտային հարցերից չեն հասկանում և չեն էլ փորձում հասկանալ, ու դա միայն այս խորհրդարանին չի վերաբերում, դա

¹⁰Լուիզա Սուբիասյան, «Նապաստակ-նկարոցի», «սնդիկ-փարթի», «քաղաքական աբսուրդ»։ ընդդիմության ու մեծամասնության բանավեճը, Առավոտ, 2023, <https://www.aravot.am/2023/01/17/1317567/> (դիտված՝ 16.05.2023)

¹¹Արտակ Խուլյան, «Ընդդիմության ավելի շատ անդամներ են հրաժարական են տվել խորհրդարանից», Ազատություն Ռադիոկայան, 2021, <https://www.azatutyun.am/a/32153849.html> (դիտված՝ 16.05.2023)

Նախկիններին էլ է բնորոշ: Իրենց ինչպես ասում են քվեարկեք այդպես էլ քվեարկում են ու վերահսկողության մասով էլ նույնը:

Փորձագետ

Չնայած դրան, իշխանության ներկայացուցիչների պնդումներում, այդ թվում վարչապետի հրապարակային ելույթներում բազմիցս նշվում է իշխանական խմբակցության ներսում առկա տարակարծությունների մասին^{12,13}: Հարցվածների համոզմամբ՝ խմբակցության ներսում ծագած տարաձայնությունները քննարկվում են մինչև Խորհրդարան հասնելը, և հակասությունները ոչ միայն չեն երևում հրապարակով, այլև խրախուսելի չեն, քանի որ իշխանական պատգամավորներն ու կառավարության ներկայացուցիչները միմյանց դիտարկում են մեկ թիմի անդամներ, հետևաբար մեկը մյուսին քննադատելու որևէ փորձ կարող է դիտվել որպես թիմին դեմ գնալու քայլ, ինչը կարող է հանգեցնել ողջ թիմի անբարեհաճ վերաբերմունքին:

«Եթե դուք հնարավորություն ունենաք խոսելու նախկին պատգամավորների հետ, եթե իրենք անկեղծ լինեն Ձեզ հետ, իրենք էլ են նշում, որ ի սկզբանե վերտիկալը շատ չոր է դրված եղել, ու բոլոր նրանք, ովքեր համարձակվել են այլ տեսակետ հայտնել, իրենց նկատմամբ բուլինգի դրսևորում է եղել և նրանք շատ անգամ վախեցել են այլ տեսակետ բարձրաձայնել»:

Առանցքային տեղեկատու

Նմանապես, հարցված պատգամավորներից փաստում են, որ իշխանական խմբակցությունում որոշումները կայացվում են Կառավարությունում՝ առանց խմբակցության բոլոր անդամների մասնակցության և հետո պարտավորեցնում են մյուս պատգամավորներին անշեղորեն համաձայնվել նախապես ընդունված որոշմանը:

Նախորդ գումարման ԱԺ-ում եղել են նաև դեպքեր, երբ պատգամավորների թվացյալ անկախությունը, ինչպես նաև տարբեր հարցերի շուրջ տարաձայնությունները հանգեցրել են պատգամավորական մանդատը վայր դնելուն կամ կուսակցության շարքերը լքելուն:

«Ես կարծում եմ, որ բոլոր նրանք, ովքեր փորձում էին քիչ թե շատ ինքնուրույն գործունեություն իրականացնել, 2-րդ անգամ Էդ համակարգում չընդգրկվեցին: Հատկապես 2-րդ անգամ ընտրվելու ժամանակ պատգամավորների թիմը ձևավորվել էր բացառապես այն մարդկանցից, որոնք ոչ մի դիմադրություն ցույց չեն տալու, որպեսզի Կառավարության, հատկապես Նիկոլ Փաշինյանի ասելիքը 100 տոկոսով Էնտեղ անցնելու է՝ անկախ նրանից, թե ինչքան անտրամաբանական է այն»:

Առանցքային տեղեկատու

¹²Թերթ. am, «Նիկոլ Փաշինյանը թիմի ներսում հակակշիռների մեխանիզմ է ապահովում, դրա մասն էր կազմում նաև Անդրանիկ Բոչարյան-Հայկ Սարգսյան միջադեպը», 2022, <https://www.tert.am/am/news/2022/03/03/hakakshir/3772025> (դիտված՝ 16.05.2023)

¹³Ժողովուրդ օրաթերթ, «Մեր թիմի ներսում ընդդիմություն ունենք. Հրաչյա Հակոբյան», 2022, <https://armlur.am/1221332/> (դիտված՝ 16.05.2023)

Այսպիսով՝ մեկ թիմով աշխատելու նշված սկզբունքը ամենաշատն է ազդում կառավարության նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության վրա հասկանալի պատճառներով, քանի որ թիմային պատկանելության սկզբունքով սեփական գործընկերոջ աշխատանքը ոչ միայն քննադատելու, այլև այդ աշխատանքի կատարման նկատմամբ վերահսկողություն սահմանելու հնարավորությունները խիստ սահմանափակվում են:

Մյուս կողմից, իշխանական պատգամավորների պատկերացումները խորհրդարանական վերահսկողության վերաբերյալ խիստ սահմանափակ են: Շատերի համոզմամբ խորհրդարանական վերահսկողությունը ընդդիմության առաքելությունն է, մինչդեռ գործող օրենսդրական կարգավորումներով ընդդիմությունը չունի գործուն լծակներ ազդելու կառավարության աշխատանքի վրա:

«Ու իշխանական պատգամավորներից մեկն ասաց, որ վերահսկողությունը իբր ընդդիմության գործն է, ես դրա հետ բացարձակ համաձայն չեմ, որովհետև Սահմանադրությունն է ասում, որ ԱԺ գործառույթներից մեկը վերահսկողությունն է, չի ասում ընդդիմության գործառույթներից է. տեսությունն է ասում պետք է լինի օրենսդիրի վերահսկողությունը գործադիրի նկատմամբ: Եվ երբ խորհրդարանի խոշորագույն խմբակցությունը չի իրականացնում այդ գործառույթը, նշանակում է գործառույթը չի իրականանա»:

Փորձագետ

Կարևոր է շեշտել փորձագետի այն պնդումը, որ խորհրդարանի ցանկացած գործառույթի իրականացման արդյունավետությունը մեծապես պայմանավորված է իշխող խմբակցության կամքից, և եթե իշխող կուսակցությունը չի ցանկանում իրականացնել իր թիմակիցներից բաղկացած Կառավարության նկատմամբ վերահսկողություն, ապա վերահսկողությունը պարզապես դառնում է անհնար, մասնավորապես երբ ընդդիմությունը չունի վերահսկողության իրականացման հավելյալ հնարավորություններ:

Խորհրդարանական վերահսկողության վերաբերյալ տարաբնույթ պատկերացումների ու մոտեցումների պատճառը նաև պատգամավորների շրջանում խորհրդարանի վերահսկողական գործառույթի կատարման վերաբերյալ կանոնավոր ու հետևողական վերապատրաստումների, փորձի փոխանակման և իրազեկման բացակայությունն է: Իշխանական և ընդդիմադիր պատգամավորների համար խորհրդարանական վերահսկողությունը ոչ միայն առաջնահերթություն չէ, այլև պատգամավորների շրջանում վերջինս բացատրման և հստակեցման կարիք ունի: Վերապատրաստումների անցկացման անհրաժեշտության մասին փաստում են ոչ միայն ուսումնասիրությանը մասնակցած փորձագետներն ու ՔՀԿ ներկայացուցիչները, այլև իրենք՝ պատգամավորները:

Ինչ վերաբերում է խորհրդարանական վերահսկողության միջոցով կառավարության աշխատանքի ավելի թափանցիկ ու հաշվետու դարձնելու խնդրին, ապա այստեղ ևս կան օրենսդրական բացեր: Ըստ հարցված փորձագետների՝ հայցվող տեղեկատվությունը հաճախ համարվում է պետական գաղտնիք և չի տրամադրվում: Սա, ըստ ընդդիմադիր պատգամավորների և ՔՀԿ ներկայացուցիչների, միջոց է խուսափելու վերահսկողությունից և պատասխանատվությունից:

Առաջարկություն

- խորհրդարանի կողմից մշակել ՀՀ սահմանադրությամբ սահմանված իր գործառույթները պատշաճ իրականացնելուն միտված ռազմավարություն և միջոցառումների պլան, այդ թվում՝ ներառելով վերահսկողության գործառույթի բարելավմանը միտված սույն զեկույցում ներառված առաջարկները,
- ստեղծել մեխանիզմներ իշխող և ընդդիմադիր խմբակցությունների ներկայացուցիչների միջև կառուցողական համագործակցության համար, օրինակ՝ համատեղ թեմատիկ աշխատանքային քննարկումներ, ոչ աշխատանքային շփումներ և այլն,
- բարելավել պատգամավորների վարքագծի կանոնները և ստեղծել ԱԺ պատգամավորների գործունե էթիկայի հանձնաժողով, այդ թվում՝ վերանայելով ԱԺ պատգամավորական էթիկայի հանձնաժողով ձևավորելու մեխանիզմները և դրանում երաշխավորելով խմբակցությունների հավասարաչափ ներկայացվածություն, ապահովելով հանձնաժողովի գործունեության հրապարակայնությունը, սահմանելով պատասխանատվության մեխանիզմներ վարքագծի կանոնների խախտման դեպքերում,
- ԱԺ աշխատակազմի կողմից վարել ԱԺ-ի, առանձին պատգամավորների, հանձնաժողովների և խմբակցությունների գործառույթների իրականացման, այդ թվում՝ խորհրդարանական վերահսկողության գործիքների օգտագործման վիճակագրություն և դրա վերլուծություն,
- պատգամավորների շրջանում բարձրացնել վերահսկողական գործառույթի, միջազգային փորձի, մեխանիզմների, գործիքակազմի, ընթացակարգերի և դրանց կիրառման մասին իրազեկվածությունը,
- բարձրացնել խորհրդարանի աշխատակազմի կարողություններն ու ապահովել անհրաժեշտ ռեսուրսներով՝ աջակցելու պատգամավորների կողմից խորհրդարանական վերահսկողության արդյունավետ ապահովմանը, ինչպես նաև դրան առնչվող հանրային հաղորդակցությանը:

2. Խորհրդարանական վերահսկողության գործիքակազմերն ու դրանց կիրառումը

2.1 Բանավոր հարցեր

Պատգամավորների կողմից կառավարությանը բանավոր հարցեր ուղղելու կարգը ամրագրված է Սահմանադրության հոդված 112-ի և «ԱԺ կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքի 120 հոդվածներով: Խորհրդարանում պատգամավորների մեծամասնությունը լիազումար նիստերի և հանձնաժողովների նիստերի ժամանակ օգտագործում է բանավոր հարցերը որպես վերահսկողության գործիք՝ կառավարության քաղաքականության, օրենսդրության իրականացման վերաբերյալ պարզաբանումներ և տեղեկատվություն ստանալու համար: «Բանավոր հարցեր» գործիքի կիրառման վրա ազդում են հետևյալ մի քանի գործոնները՝ դրանց հաճախականությունը, խորհրդարանում տիրող քաղաքական մթնոլորտը, թեմաների արդիականությունը և պատգամավորների մասնակցությունն ու ներգրավվածությունը քննարկվող հարցերին: Քաղաքական լարվածության ժամանակ ավելի շատ բանավոր հարցեր են տրվում՝ ապահովելու կառավարության հաշվետվողականությունը և թափանցիկությունը: Քննարկվող թեմաները նույնպես ազդում են տրվող բանավոր հարցերի քանակի վրա, և, որպես

կանոն, վիճելի խնդիրների քննարկումը լիազումար նիստերին հանգեցնում է ավելի շատ հարցերի:

Բանավոր հարցերին պատգամավորների մասնակցության վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ իշխող «Քաղաքացիական պայմանագիր» կուսակցության 67 պատգամավորներից 22-ը երբևէ հարց չեն տվել: Ավելին, երեք ակտիվ պատգամավորներ՝ Սերգեյ Բագրատյանը, Հակոբ Արշակյանը և Չարուհի Բաթոյանը, տվել են ընդհանուր խմբակցության կողմից հնչեցրած 250 հարցերի 32%-ը (79 հարց): Նմանատիպ օրինաչափություններ կան նաև ընդդիմադիր «Հայաստան» խմբակցությունում, որտեղ 29 պատգամավորներից 7-ը նիստերի ժամանակ երբեք հարցեր չեն տվել: Արծվիկ Մինասյանը, Թադևոս Ավետիսյանը և Գեղամ Նազարյանը տվել են ընդհանուր 105 հարցերի 49%-ը (51 հարց)¹⁴:

Առանցքային տեղեկատուների և փորձագետների հետ հարցազրույցները ցույց տվեցին, որ բանավոր հարցերը միշտ չէ, որ արդյունավետ են: Ըստ հարցվածների՝ իշխող կուսակցության բանավոր հարցերի մեծ մասը և, համապատասխանաբար, կառավարության ներկայացուցիչների կողմից դրանց պատասխանները նախապես պատրաստված են լինում: Ընդդիմադիր կուսակցության հարցերը հաճախ հաշվի չեն առնվում: Արդյունքում բանավեճերն ընթանում են անցյալի և ներկա սխալների համար միմյանց մեղադրելու շուրջ:

Միևնույն ժամանակ, խորհրդարանը չունի լծակ ազդելու գործադիրի ներկայացուցիչներին հանձնաժողովների քննարկումներին և խորհրդարանական լուսմներին խորհրդարան հրավիրելու համար: Գործադիրի անդամները որևէ պատասխանատվություն չեն կրում խորհրդարանի մշտական և ժամանակավոր հանձնաժողովների կամ խորհրդարանական լուսմներին Կառավարության անդամների չներկայանալու համար:

2.2 Գրավոր հարցեր

ՀՀ Սահմանադրության հոդված 112 և «ԱԺ կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքի հոդված 119-ը սահմանում են պատգամավորների կողմից Կառավարությանը գրավոր հարցեր ուղղելու իրավունքը, ինչպես նաև Կառավարության կողմից դրանց պատասխանելու կարգը: Գրավոր հարցերը խորհրդարանական վերահսկողության իրացման կարևոր գործիք են գործադիր իշխանության գործունեության վերաբերյալ պատշաճ և համակողմանի տեղեկացվածության ապահովման համար: Այսպես, գրավոր հարցերին Կառավարությունը պարտավորվում է պատասխանել երեքշաբաթյա ժամկետում, միաժամանակ թե՛ գրավոր հարցերը, թե՛ դրանց պատասխանները հրապարակվում են ԱԺ պաշտոնական [կայքի](#) պատգամավորների կենսագրական էջերում:

Խնդրահարույց է պատգամավորների գրավոր հարցերի փաստաթղթավորման բացը. կայքում դրանց հրապարակման միջոցով¹⁵ ԱԺ կայքում գրավոր հարցերը հրապարակելու պահանջը միշտ չէ, որ պահպանվում է: ՀՀ կառավարությանն ուղղված գրավոր հարցերի վերաբերյալ ԱԺ կայքի ուսումնասիրության արդյունքում պարզվեց, որ 8-րդ գումարման պատգամավորից

¹⁴Բաց հասարակության հիմնադրամներ–Հայաստան, «Մանդատ» տեղեկատվական ՀԿ, ԱԺ օրենսդրական գործունեության մոնիտորինգ, «Քվեարկություններ», <https://www.parliamentmonitoring.am/am/deputies/votings> (դիտված՝ 17.05.2023)

¹⁵ԹԻՀԿ, Արտակ Քյուրումյան, «Խորհրդարանի կողմից ՀՀ կառավարության գործունեության նկատմամբ թույլ վերահսկողության պատճանների և հետևանքների վերհանում», Երևան, 2022, <https://www.transparency.am/hy/publication/pdf/294/9954> (դիտված՝ 18.05.2023)

միայն երեքի էջում կա նման տեղեկատվություն (Աննա Արայի Մկրտչյան՝ «Պատիվ ունեմ» խմբակցություն, Լիլիթ Սերյոժայի Գալստյան՝ «Հայաստան» խմբակցություն և Սեյրան Մուշեղի Օհանյան՝ «Հայաստան» խմբակցություն):

Պարզելու համար ԱԺ պատգամավորների շրջանում գրավոր հարցերի կիրառության հաճախականությունը, ԱԺ աշխատակազմին ուղարկվել են մի քանի պաշտոնական հարցումներ, այդուհանդերձ, չի հաջողվել ստանալ անհրաժեշտ տեղեկատվությունը: Բազմաթիվ փորձերն ու հիշեցումները ոչ մի արձագանք չեն ստացել նաև ԱԺ աշխատակազմի կողմից: Ավելին, մի քանի հեռախոսազանգերի ընթացքում հետազոտող թիմին հավաստիացրեցին, որ ԱԺ անձնակազմը հետամուտ կլինի պատասխանել մեր գրությանը, սակայն, այդպես էլ ոչ մի տեղեկություն չտրամադրվեց:

ՀՀ կառավարության, 10 նախարարություններից ստացված տեղեկատվության համաձայն՝ 2021 թվականի դեկտեմբերից մինչև 2022 թվականի դեկտեմբերը ընկած ժամանակահատվածում պատգամավորներից ստացվել է շուրջ 180 գրավոր հարցեր, որից 88-ը՝ ընդդիմադիր, իսկ 92-ը՝ իշխող կուսակցության պատգամավորներից:

Հաշվի առնելով ընդդիմադիր և իշխող խմբակցության պատգամավորների համամասնությունը (71 իշխանական և 35 ընդդիմադիր)՝ վերջիններս ավելի քիչ են գրավոր հարցեր ուղղում ՀՀ կառավարությանը, քան ընդդիմությունը: Մյուս կողմից՝ իշխող կուսակցության պատգամավորները վերահսկողական գործիքակազմի փոխարեն՝ ինչպիսիք գրավոր հարցերն են, պարբերաբար տարբեր պաշտոնական հանդիպումներ են ունենում պետական պաշտոնյաների հետ, որոնց ընթացքում քննարկում են նաև հրատապ հարցեր, ինչն, ըստ հարցված փորձագետների, թափանցիկ, հաշվետու և պատասխանատու գործելաոճ չէ:

Փորձագետները նաև պնդում են, որ պատահում են դեպքեր, երբ գրավոր հարցը հասցեագրվում է կառավարության անդամի կամ որևէ այլ պաշտոնյայի, ով անմիջականորեն չի զբաղվում կամ պատասխանատու չէ նշված հարցերի համար: Ավելին, հաճախ կառավարության անդամների կամ պաշտոնյաների օգնականները/քարտուղարներն են պատասխանում պատգամավորների հարցումներին, ովքեր չեն տիրապետում անհրաժեշտ տեղեկատվությանը/մանրամասներին և/կամ հրաժարվում են պատշաճ կերպով պատասխանել գրավոր հարցերին՝ հղում անելով իրենց պարտականությունների և/կամ գիտելիքների շրջանակի սահմանափակումներին:

2.3 Մասնակցություն լիազումար և հանձնաժողովների նիստերին

ԱԺ մշտական հանձնաժողովներին վերապահված տարբեր վերահսկողական լիազորությունների շրջանակում կարևորվում է հանձնաժողովների կողմից հանրային իշխանության մարմիններին դիմելու իրավասությունն ու նրանցից տեղեկատվության ստացումը: Բացի վերոնշյալ բանավոր և գրավոր հարցումներից, հանձնաժողովները ունեն իրավասություն նիստերի քննարկումներին հրավիրել պաշտոնատար անձանց: Այսպես, «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» օրենքի 122-րդ հոդվածի 4-րդ մասը հանձնաժողովներին իրավասություն է վերապահում խորհրդարանական վերահսկողության առարկային վերաբերող հարցերի պարզաբանման առնչությամբ իր որոշմամբ հանձնաժողով հրավիրել

հրավասու պաշտոնատար անձանց, որոնք պարտավոր են ներկայանալ հանձնաժողովի նիստին և պատասխանել հարցերին: Ուսումնասիրության շրջանակներում, 12 նախարարություններից 10-ի¹⁶ գրավոր պատասխաններից ստացած տեղեկատվության համաձայն՝ շուրջ 160 հրավեր է ստացվել 8-րդ գումարման ԱԺ-ից, որից 58-ը՝ մշտական հանձնաժողովներից:

Ընդհանուր առմամբ, իշխանական պատգամավորների պնդմամբ, օրենքների նախագծերը քննարկվում են համապատասխան ոլորտային հանձնաժողովներում և լիազումար նիստերի ընթացքում կառավարության անդամների ներկայությամբ: Ոլորտային հանձնաժողովներում օրենքների նախագծերի քննարկումների մասով ընդդիմադիր պատգամավորներն ու ԲՀԿ ներկայացուցիչները բազմաթիվ խնդիրների մասին են բարձրաձայնում: Մասնավորապես, ընդդիմադիր պատգամավորների կարծիքով՝ իրենց հնչեցրած կարծիքներն ու առաջարկությունները սովորաբար չեն ընդունվում: Բացի այդ, հանձնաժողովներում օրակարգային հարցերի քննարկման ժամանակ կառավարության ներկայացուցիչների մեծ մասը ուղարկում են ոլորտի ոչ անմիջական պատասխանատու ներկայացուցիչներին, և շատ դեպքերում վերջիններս չեն կարողանում համապարփակ տեղեկատվություն տրամադրել պատգամավորներին հուզող հարցերին: Շատ հաճախակի են դեպքերը, երբ բարձրաստիճան պաշտոնյաները, ովքեր ունեն քաղաքական որոշումներ կայացնելու իրավասություն, երկար ժամանակ որևէ հանձնաժողովի նիստի չեն մասնակցում կամ քննարկմանն ուղարկում են դիրքով ավելի ցածր պաշտոնյաներին, իրենց օգնականներին և/կամ այլ պաշտոնյաների ու ծառայողների:

«Պետք է որոշակի մեխանիզմներ մշակել, որպեսզի գործադիր իշխանությունը կաշկանդված լինի: Օրինակ մենք ներկայացրել էինք հիմքեր, որ հրավիրում են ֆինանսների նախարարությանը՝ նախարարին չեն տալիս, հրավիրում ենք տարբեր պաշտոնատար անձանց՝ ուղարկում են իրենց իրավաբանին, օգնականին, նախարարի տեղակալին: Լրջությունը պետք է մեծանա, եթե նախարարին կանչում են, նա պետք է գնա: Ավելի լավ է գնա ԱԺ՝ խորհրդարանական պետության բարձրագույն մարմինն ներկայացնի իր խնդիրները, քան գնա ինչ-որ գործարանի բացմանը, իսկ օգնականին ուղարկի խորհրդարան»:

Փորձագետ

Այս խնդրի առնչությամբ իշխանական պատգամավորները հակադարձում են՝ նշելով, որ նույնիսկ, եթե բարձրաստիճան պաշտոնյաները հրավիրվում են խորհրդարան և չեն գալիս, միևնույն է իրենք մշտական կապի մեջ են գտնվում կառավարության անդամների հետ և վերջիններիս ներկայությունը, որպես այդպիսին, հրատապ չէ: Այդուհանդերձ, հարցված փորձագետներն ու ընդդիմադիր պատգամավորները համոզված են, որ նման ոչ ֆորմալ զրույցների միջոցով խնդիրների պարզաբանումը խաթարում է խորհրդարանի

¹⁶Գործադիր մարմինների անդամներին ԱԺ պատգամավորների, պատգամավորներից հանձնաժողովի նախագահների կամ խմբակցության ղեկավարների կողմից հրավերներ ուղարկելու վերաբերյալ տեղեկատվությունը հավաքագրվել է նախարարություններին ուղղված պաշտոնական գրությունների պատասխաններից: Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի, ինչպես նաև տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարությունները հարցումներին չեն պատասխանել:

վերահսկողական գործառույթը՝ իջեցնելով այն միջանձնային փոխհարաբերությունների մակարդակ և, հետևաբար, վերացնելով դրա ողջ իմաստը:

Միևնույն ժամանակ, շատերի համոզմամբ պետք է իմպերատիվ նորմ սահմանել, որ որևէ բարձրաստիճան պաշտոնյայի խորհրդարան հրավիրվելիս՝ վերջինս պարտավոր է անպայմանորեն ներկա գտնվել և մասնակցել պատգամավորների կողմից կազմակերպված քննարկմանը՝ պատասխանելով այն հարցերին, որոնք ծագել են խորհրդարանական աշխատանքի ընթացքում: Հակառակ պարագայում, ինչպես նշվեց, նախարարները մշտապես կձգտեն ոչ միայն չմասնակցել քննարկումներին, այլև խորհրդարան ուղարկել իրենց օգնականներին կամ այնպիսի պաշտոնյաների, որոնք իրավասու չեն որոշումներ կայացնել և տեղեկացված չեն կազմակերպվող քննարկման հարցերից:

Բացի այդ, ըստ ընդդիմադիր պատգամավորի՝ հանձնաժողովներում աշխատանքն ու քննարկումները կառավարության անդամների հետ ևս կախված են իշխանական մեծամասնության կարծիքից և թիմային աշխատանքից: Հետևաբար՝ խորհրդարանական հանձնաժողովները, լինելով խորհրդարանական վերահսկողության ևս մի օղակ, նույնպես մեծապես ձևական բնույթ են կրում իշխանական մեծամասնության պարագայում: Ընդ որում, ըստ ընդդիմադիր պատգամավորի, հանձնաժողովներում պատգամավորների աշխատանքը պայմանավորված է նաև գործադիր մարմնում այս կամ այն պաշտոնյայի հետ իրենց ունեցած «լավ» հարաբերություններով: Պատգամավորի դիտարկմամբ՝ պատահում են նաև դեպքեր, երբ բարձրաստիճան պաշտոնյաները նախապես հաստատում են իրենց մասնակցությունը քննարկմանը, բայց վերջին պահին չեղարկում են, ինչը հարգանքի բացակայության նշան է ոչ թե հրավիրողի, այլ հենց խորհրդարանի հանդեպ:

«Հանձնաժողովը Էֆեկտիվ է աշխատում, եթե կառուցողական դաշտում է: Եթե դու կարողանում ես որպես հանձնաժողովի նախագահ նախարարների հետ անընդհատ լինես ընկերական հարաբերությունների մեջ, ու իրենց անձնական խնդրանքներով դիմես, որ մի քիչ հնարավոր լինի տեղաշարժ ապահովել: Բայց եթե դու մտնում ես լրիվ խորհրդարանական վերահսկողական այդ տարբերակի մեջ, էլի բախվում ենք նույն խնդրին: Կարող են պատասխանել գրավոր հարցումներին ոչ կոմպետենտ պատասխանով: Կարող է հարցը լուծում չստանա: Դու գործիք չունես ստիպելու»:

Պատգամավոր

Ընդհանուր առմամբ, հարցվածների կարծիքով՝ խորհրդարանական վերահսկողության թույլ լինելու հանգամանքը հանձնաժողովների աշխատանքներում բնորոշ է ոչ միայն այս, այլև նախորդ բոլոր գումարումների խորհրդարաններին:

2.4 Քննիչ հանձնաժողովներ

Քննիչ հանձնաժողով ձևավորելու հնարավորությունը ստեղծում է գործնական մեխանիզմներ հանրային նշանակության առանցքային հարցերում Կառավարությանը առավել հաշվետու պահելու համար: Համաձայն «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» օրենքի՝ «Պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ քառորդի պահանջով, ԱԺ իրավասության մեջ մտնող և հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող հարցերին վերաբերող փաստերը պարզելու և

դրանք Ազգային ժողով ներկայացնելու նպատակով, իրավունքի ուժով ստեղծվում է Ազգային ժողովի քննիչ հանձնաժողովը: Քննիչ հանձնաժողովների միջոցով պատգամավորները, և մասնավորապես, ընդդիմությունը հնարավորություն ունի նախաձեռնել և մասնակցել խորհրդարանի իրավասության մեջ մտնող հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող հարցերին վերաբերող փաստերի հավաքագրման և քննարկման աշխատանքներին՝ դրանք պարզելու և ԱԺ քննարկմանը դնելու նպատակով: Ներկայիս 8-րդ գումարման ԱԺ-ում գործել է 2 քննիչ հանձնաժողով, ներառյալ 2020 թվականի սեպտեմբերի 27-ին սանձազերծված ռազմական գործողությունների հանգամանքների ուսումնասիրման նպատակով քննիչ հանձնաժողովը և «Հայաստան» համահայկական հիմնադրամի կողմից հավաքագրված և ՀՀ պետական բյուջե փոխանցված միջոցների օգտագործումը ուսումնասիրող քննիչ հանձնաժողովը, իսկ նախկին 7-րդ գումարման ԱԺ-ում՝ 6 քննիչ հանձնաժողով:

Ուսումնասիրության մասնակիցների կարծիքով քննիչ հանձնաժողովների աշխատանքը, թեպետ կարգավորված է «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքով, այդուհանդերձ դրանց գործունեության արդյունավետությունը դեռևս ցածր է: Պատճառն, ըստ հարցված փորձագետների, փորձառության, կենսունակ ընթացակարգերի, գործիքակազմերի, առկա կանոնակարգերի գործարկման համար անհրաժեշտ այլ մեխանիզմների բացակայությունն է:

Քննիչ հանձնաժողովների աշխատանքում մասնագիտական ներուժի բացակայությունը, ըստ հարցվածների, կարևոր խնդիր է, քանի որ հանձնաժողովների աշխատանքներում ներգրավված են պատգամավորների օգնականները, որոնց կարողությունները և մասնագիտական գիտելիքները կարող է հնարավորություն չտալ ամբողջությամբ և արդյունավետ կերպով ներգրավվելու հանձնաժողովների աշխատանքներում: Անգամ այն պարագայում, երբ ԱԺ աշխատակազմում և հանձնաժողովներում ներգրավված փորձագետների թիվը գերազանցում է 400-ը¹⁷, իսկ պատգամավորների օգնականները ևս 200-ն են¹⁸, շատ նեղ ոլորտային հարցերում քննություն իրականացնելիս պատգամավորները չունեն և չեն ապահովվում մասնագիտական ներուժով: Հետևաբար՝ հաճախ քննիչ հանձնաժողովի աշխատանքի արդյունավետ չէ:

Մյուս կողմից, իրականացված վերլուծությունները ցույց են տալիս¹⁹, որ քննիչ հանձնաժողովների գոյության ժամկետները պարբերաբար վերանայվում ու երկարաձգվում են, ինչն արդարացված չէ: Ըստ փորձագետի՝ չկա հիմք պնդելու, որ նախատեսված ժամկետներում որոշակի հանձնաժողովի աշխատանքներն ունեն բարձր արդյունավետություն, որով պայմանավորված առաջանում է վերջինիս գործունեության ժամկետները երկարաձգելու անհրաժեշտություն և ապա մտադրություն: Այսինքն՝ քննիչ հանձնաժողովների գործունեության ժամկետների կարճ լինելու վերաբերյալ պատգամավորների դժգոհություններն արդարացված չեն առ այն, որ նույնիսկ ԱԺ-ն ստեղծվում է որոշակի ժամկետով և բոլոր ընթացիկ հիմնախնդիրներին պետք է հրատապ լուծումներ տրվեն: Օրինակ, ինչպես փաստում է փորձագետը, նախորդ խորհրդարանական

¹⁷«ՀՀ Ազգային ժողովի նախագահի 2019 թվականի հուլիսի 13-ի թիվ Կ-219-Ա կարգադրության Հայաստանի հանրապետության Ազգային ժողովի Աշխատակազմի հաստիքացուցակը», http://www.parliament.am/chairman_decisions/130719K219A_Havelvats_1.pdf (դիտված՝ 16.05.2023)
¹⁸«Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենք, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=110824>, (դիտված՝ 16.05.2023)
¹⁹ԹԻՀԿ, Արա Ղազարյան, Դավիթ Ասատրյան, «Քննիչ հանձնաժողովների արդյունավետությունը խորհրդարանական վերահսկողության լույսի ներքո», Երևան, 2022, <https://www.transparency.am/hy/publication/pdf/295/9956> (դիտված՝ 16.05.2023)

գումարումների ընթացքում բազմաթիվ քննիչ հանձնաժողովներ են գոյություն ունեցել, որոնց գործունեությունը դադարեցվել է խորհրդարանի կազմի փոփոխության պատճառով: Այսինքն՝ քննիչ հանձնաժողովներն աշխատում են երկարատև դադարներով: Ընդ որում, հրավիրված նիստերի ընթացքում ոչ թե բովանդակային, այլ կազմակերպչական հարցերի քննարկումներ են տեղի ունենում, հետևաբար, գործունեության արդյունքներն էլ հստակ չեն և պատշաճ չեն ներկայացվում. քննիչ հանձնաժողովների գործունեության արդյունքում հրապարակված զեկույցներ ու եզրակացություններ հազվադեպ են հանդիպում: Բացի այդ, վերջնական զեկույցների արդյունքում հնարավոր չէ հասկանալ, թե դրանք ինչպիսի ազդեցություն կարող են ունենալ այս կամ այն ոլորտի բարելավման վրա:

Փորձագետների կարծիքով հանրային լայն հետաքրքրություն ներկայացնող հարցերի քննության համար ևս ոչ միշտ է հնարավոր լինում ձևավորել քննիչ հանձնաժողով՝ խորհրդարանական մեծամասնության կողմից դրա ձևավորման առնչությամբ ունեցած դիրքորոշման պատճառով: Միևնույն ժամանակ, քննիչ հանձնաժողով ձևավորելիս խորհրդարանական մեծամասնությունը կարող է տարբեր փուլերում անհնար դարձնել հանձնաժողովի կազմի ընտրությունը և արդյունքում քննիչ հանձնաժողովը այդպես էլ չձևավորվի: Նախկինում դատարանների գործունեության առնչությամբ, ինչպես նաև այլ հրատապ հարցերով փորձ արվել է ստեղծել քննիչ հանձնաժողովներ, որոնք կյանքի չեն կոչվել նշված պատճառով:

«Այսինքն, էս մեր փորձը մեզ հնարավորություն տվեց եզրակացնելու, որ իրական հանրության հետաքրքրող ոչ բոլոր խնդիրներն են դառնում քննության առարկա ԱԺ-ում քննիչ հանձնաժողովների տեսքով»:

Փորձագետ

Ըստ ՔՀԿ ներկայացուցիչների՝ քննիչ հանձնաժողովների գոյությունը երկրում խիստ անհրաժեշտ է՝ հաշվի առնելով իրավապահ համակարգի ներկայիս աշխատանքի ցածր որակը առավել զգայուն խնդիրների քննության հարցում, ինչպիսիք են խոշտանգումները, խաղաղ պայմաններում զոհված զինվորների գործերի քննությունը և այլն:

«Քանի որ խոշտանգման գործերի կամ խաղաղ պայմաններում զոհված զինվորների քննության տապալմանը, ստեղծմանը մասնակցել են հենց էդ կառույցները, բնականաբար իրենք քննել չեն կարող, հետևաբար անհրաժեշտ են հեղինակություն ունեցող մարդկանցով համալրված խմբեր, որոնցում պետք է ընդգրկված լինեն ընդդիմությունը, նաև գործող իշխանություններից ներկայացուցիչներ, դրանք պիտի քննվեն առանձին հանձնաժողովներով, այդպիսի հանձնառություն վերցրել էր նաև գործող իշխանությունը 18 թվականից հետո, դրա վերաբերյալ եղան լսումներ, օրինակ, սեփականության իրավունքի հետ կապված լսում եղավ շատ մեծ, բայց ոչ մի արդյունք չունեցավ, էդպես էլ ավարտվեց, այսինքն, դա պարտադիր պայման է պառլամենտական երկրում, որը չգործածվեց»:

Առանցքային տեղեկատու

ՔՀԿ ներկայացուցչի պնդմամբ, քանի որ վերոնշյալ թեմաներով քննություններն իրականացնում են իրավապահ մարմինները, քննիչ հանձնաժողովի ձևավորման պարագայում իշխանությունը պատասխանատվություն պետք է ստանձներ այդ գործերի քննության արդյունքում պաշտոնակազմի անելու, ինչը բնականաբար կարող էր հանգեցնել համակարգից բազմաթիվ անձանց հեռացումների, հետևաբար քննիչ հանձնաժողով չձևավորվեց նմանօրինակ հարցերի քննության համար:

«Ինչպես իրենք են ներկայացնում՝ «հո չէինք կարող ամբողջ համակարգը վերցնել և անջատել»: Այդ պարագայում, եթե քննություն լիներ, հանձնաժողով լիներ, արդյունքներ ներկայացնեք, երևի դատախազության մեծ մասը պիտի դադարեր աշխատել: Եղ տրամաբանության մեջ, իրենք էդ հանցագործություն կատարած անձանց որոշեցին ավելի լավ է ներում շնորհեն և թողեն իրենց պաշտոններում կոչումներ տալ, պրեմիաներ տալ, պաշտոնների բարձրացում տալ: Եվ դա տեղի ունեցավ 18 թվականից հետո»:

Առանցքային տեղեկատու

Ընդ որում, ՔՀԿ ներկայացուցիչները դժգոհում են, որ իշխանությունների մի շարք հայտարարություններ դատական և/կամ այլ ոլորտային բարեփոխումների առնչությամբ ևս չիրականացան: Չուզահեռաբար չձևավորվեցին քննիչ հանձնաժողովներ՝ ոլորտային խնդիրների ուսումնասիրության և պարզաբանման համար:

Քննիչ հանձնաժողովների ձևավորման պարագայում խնդիրները պայմանավորված են նաև ԱԺ ընդդիմադիր փոքրամասնության սահմանափակ հնարավորություններով՝ հանձնաժողով ձևավորելու և կազմ ընտրելու հարցում: Սա մասամբ պայմանավորված է իրավական սահմանափակումներով, որոնք թույլ չեն տալիս ընդդիմության անդամներին ձևավորելու քննիչ հանձնաժողովների կազմը: Ինչպես նշվեց, «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքի 20-րդ հոդվածի համաձայն²⁰ պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ քառորդի պահանջով օրենքի ուժով ստեղծվում է քննիչ հանձնաժողով: Սակայն, հաշվի առնելով, որ հատուկ հանձնաժողովները պատկանում են ժամանակավոր հանձնաժողովների կատեգորիային (կարող է ստեղծվել 6 ամսով), հանձնաժողովի կազմը հաստատում է ԱԺ նախագահը («Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքի 16-րդ հոդված): Արդյունքում, այն դեպքերում, երբ ԱԺ-ն չի հաստատում հանձնաժողովի կազմը, քննիչ հանձնաժողովները ստեղծվում են, սակայն չեն գործում: Մյուս կողմից, կա սահմանափակում, որ հանձնաժողովի կողմից քննվող հարցը պետք է լինի ԱԺ իրավասության ներքո, ինչը կարող է հանգեցնել այնպիսի իրավիճակների, որ ԱԺ-ն քննվող հարցը համարի իր իրավասություններից դուրս²¹:

Այսպիսով՝ կարող ենք արձանագրել, որ խորհրդարանական վերահսկողությունը քննիչ հանձնաժողովների միջոցով Հայաստանում արդյունավետ չի իրականացվում՝ հաշվի առնելով օրենսդիր մարմնում իշխանական մեծամասնության լայն հնարավորությունները և

²⁰«Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենք, ընդունված 16.12.2016, առ 2022 թվականի դեկտեմբերի 8-ի փոփոխություններով, ՀՀ Ազգային ժողով, <http://www.parliament.am/parliament.php?id=bylaw> (դիտված՝ 01.06.2023)

²¹Բաց հասարակության հիմնադրամներ-Հայաստան, «Մանդատ» տեղեկատվական ՀԿ, ԱԺ օրենսդրական գործունեության մոնիտորինգ, «Քննիչ հանձնաժողովի ձևավորման հարցը՝ ընդդիմությանը խանգարող միջոց. իշխող ուժը դրանից չի իրաժարվի», 2022թ., <https://www.parliamentmonitoring.am/am/monitoring/895> (դիտված՝ 16.05.2023)

ընդդիմադիր փոքրամասնության համար գրեթե գոյություն չունեցող իրավասությունները՝ ազդելու քննիչ հանձնաժողովների ոչ միայն ձևավորման, այլև հետագա գործունեության վրա:

2.5. Անկախ մարմինների անդամների ընտրությունն ու պաշտոնանկ անելը

Խորհրդարանը իր վերահսկողական գործառնությունները իրականացնելու համար ձևավորում է նաև Կառավարության ազդեցությունից դուրս գտնվող անկախ մարմիններ: Այս մարմինները իրենց գործունեության մասին տարեկան զեկույցներ ներկայացնելով ԱԺ՝ հնարավորություն են տալիս վեր հանել և արդյունավետ կերպով վերահսկել գործադիր իշխանության գործունեությունը: Այսպես, Սահմանադրությամբ ամրագրվում է, որ ԱԺ-ն իրավասու մշտական հանձնաժողովի առաջարկությամբ ընտրում է անկախ մարմիններին՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով, վեց տարի ժամկետով, պաշտոնանկությունը՝ ԱԺ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով, ներառյալ Մարդու իրավունքների պաշտպանը (հոդված 193), Հաշվեքննիչ պալատը (հոդված 199), Գլխավոր դատախազը (հոդված 177), Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովը (հոդված 195), Կենտրոնական բանկը (հոդված 201):

Հետագոտության մասնակիցների մեծամասնությունը վստահ է, որ անկախ ինստիտուտների ընտրությունները, օրինակ՝ Մարդու իրավունքների պաշտպանի, Գլխավոր դատախազի, ԿԸՀ նախագահի²² և այլ մարմինների ընտրությունները, անկախ ու թափանցիկ չեն ընթանում, քանի որ կառավարության կողմից միջամտությունները զգալիորեն շատ են ոչ միայն նշանակումների, այլև պաշտոնանկությունների ժամանակ:

«Նշանակվում են մարդիկ, ովքեր բացառիկ լոյալություն, անգամ լոյալության մասին չէ խոսքը, շատ նորմալ է, երբ բարձրագույն պաշտոններում նշանակվում են իշխանություններին լոյալ մարդիկ: Բայց նշանակվում են մարդիկ, որոնք որևէ կերպ չեն դիմադրելու մի անձի հրահանգներին: Անգամ կուսակցությանը չէ, անգամ կառավարությանը չէ, այլ կոնկրետ մեկ անձի»:

Առանցքային տեղեկատու

Ըստ հարցված ՔՀԿ ներկայացուցիչների՝ խնդիրը կայանում է նրանում, որ իշխանություններն անկախ մարմինների ընտրություններում փորձում են առաջադրել «իրենց» մարդկանց՝ պատճառաբանելով, որ մյուս թեկնածուները այս կամ այն քաղաքական կուսակցության անդամներ են եղել, կամ իրենց հայացքներով հարում են այլ քաղաքական ուժի: Այս ամենի հետ մեկտեղ վերջին տարիներին նկատելիորեն ավելացել են դեպքերը, երբ Կառավարությունը անկախ մարմինների անդամներին և ղեկավարներին ընտրելիս՝ առաջնորդվում է իր շփման շրջանակներում գտնվող անձանց նշանակելով: Մյուս կողմից, ըստ ուսումնասիրությանը մասնակցած պատգամավորների ու փորձագետների, անգամ չկա հնարավորություն, որպեսզի ընդդիմադիր փոքրամասնությունը որևէ թեկնածուի հանձնաժողովի միջոցով առաջադրի, ինչն այնուհետև լիազուրկում է նիստերի դահլիճում կենսարկվի. «...թող գոնե գաղտնի քվեարկությամբ մերժեն: Իրենք էս գլխից մերժում են, որովհետև և՛ հանձնաժողովներում ունեն մեծամասնություն, և՛ դահլիճում»: Վերջին տարիների ընթացքում նման նշանակումներից մեծ

²²Panorama.am, «ԲԳ-ի թեկնածուն՝ ԿԸՀ նախագահի պաշտոնում» <https://www.panorama.am/en/news/2022/10/03/CEC-chair/2738082> (դիտված՝ 16.05.2023)

հանրային դժգոհություն²³ առաջացրեց ԿԸՀ նախագահի ընտրությունը, ով իշխող կուսակցության անդամ էր:

«Եթե իրենք, իմանալով բոլոր բացասական մետիջներն ու ապացույցները, որոնք մենք ներկայացնում ենք, որ այսինչ անձը չի կարող զբաղեցնել այս պաշտոնը, բայց միևնույնն է 100 տոկոս կողմ են քվեարկում և գոնե մի ծայր դեմ չի լինում Էնտեդ, այսինքն, որևէ մեկը իր գիտակցության ու խղճին համապատասխան չի արձագանքում այդ բոլոր հայտարարություններից հետո, սա նշանակում է միայն մի բան, որ իրենք չունեն ինքնուրույն մտածելակերպ, ինքնուրույն գործելու հնարավորություն, ես կարծում եմ, որ բոլոր նրանք, ովքեր փորձում էին քիչ թե շատ ինքնուրույն գործունեություն իրականացնել, 2-րդ անգամ էդ համակարգում չընդգրկվեցին»:

Առանցքային տեղեկատու

Խնդրի լուծման համար փորձագետներն առաջարկում են անկախ մարմինների նշանակումների և կամ պաշտոնանկությունների ժամանակ հորհրդարանն իրականացնի ինքնուրույն քննություն՝ պարզելու համար առաջադրված անձանց համապատասխանությունը և/կամ անհամապատասխանության պատճառները: Ըստ Էության, նման քննության բացակայության պարագայում առաջադրվում կամ նշանակվում են ոլորտի հետ առնչություն չունեցող կամ պաշտոնին անհամապատասխան անձինք, որոնց գործունեությունը կարող է ոչ միայն կասկածի տակ առնել ողջ ինստիտուտի անկախությունը, այլև խաթարել հանրային վստահությունն այդ մարմնի նկատմամբ:

«Մասնավորապես այժմ հորհրդարանում ներկայանում է անձը, նշում է, որ ԲԴԽ անդամի թեկնածու է: Աժ-ն մի քանի հարց է տալիս՝ ինչպիսի կարծիք ունեք դատական իշխանության մասին և այլն: Անձը նշանակվում է ԲԴԽ անդամ, ապա սպասելի ձևով նշանակվում է ԲԴԽ նախագահ, հետո ինչ-ինչ հանգամանքներից ելնելով սկսում են հարձակում այդ ԲԴԽ անդամի նկատմամբ, հարուցում են քրեական գործ, ասում են, որ նա նախկիններից է, ինչ-որ ձայնագրություններ են հրապարակում, ասում են, որ նախկինում կոռուպացված է եղել, և նրան հեռացնում են ԲԴԽ անդամի պաշտոնից: Առաջին մեղավորությունը Աժ-ին է: Երբ Աժ-ն նշանակում էր այդ անձին, ֆեյսբուքում իրավաբանները սուր քննադատում էին այդ անձին ԲԴԽ անդամ նշանակելու համար: Ասում էին, որ այդ անձը չունի այդ հատկանիշները, որը սահմանված է օրենքով, նա չի կարող դառնալ դատական իշխանության գլուխ: Եթե Աժ պատգամավորները այդ ժամանակ լսեին, հրավիրեին քաղհասարակությանը, գույքագրեին այն հարցերը, որոնք մտահոգում են քաղհասարակությանը, քանի որ պատգամավորը դաշտային աշխատանք չի կատարում, քաղհասարակության անդամներն են տարիներ շարունակ դատական ակտերին հետևել, էդ մարդկանց հարցրեք, հենց Աժ նիստում, երբ պետք է նշանակվեր այդ ԲԴԽ անդամը (պայմանական եմ ասում, կարող է լինել դատախազ և այլն), նա արդեն ավելի պատրաստված կլիներ և հարցերը ավելի կոնկրետ կլինեին, ոչ թե կհարցնի ինչպես եք պատկերացնում դատական իշխանությունը, այլ կասեր, որ

²³Թրանսպարենսի Ինթերնեշլի հակակոռուպցիոն կենտրոն, «Խստորեն դատապարտում ենք իշխող քաղաքական կուսակցության կողմից ԿԸՀ նախագահի պաշտոնում կուսակցական անդամին նշանակելու մտտեցումը», <https://www.transparency.am/hy/media/statements/article/4725> (դիտված՝ 16.05.2023)

քաղիասարակությունն ասում է, որ ինչ-որ գործով ապօրինություն էք արել, ի՞նչ կարող եք ասել այդ առթիվ»:

Փորձագետ

Այսպիսով՝ ըստ ՔՀԿ ներկայացուցիչների և փորձագետների, անկախ ինստիտուտների կամ մարմնի ընտրությունների կապակցությամբ ԱԺ-ում հանրային քննարկումներ պետք է կազմակերպվեն, որտեղ ներկա կգտնվեն ոլորտի մասնագետները, շահագրգիռ բոլոր կողմերն ու կազմակերպությունները: Միայն այդպիսի քննարկումների արդյունքում հնարավոր կլինի հասկանալ ոլորտի շահագրգիռ անձանց մտահոգություններն ու գոյություն ունեցող ռիսկերը որևէ անկախ մարմնի անդամի կամ ղեկավարի ընտրության, ինչպես նաև պաշտոնանկության ժամանակ:

Առաջարկություն

Գրավոր և բանավոր հարցեր

- հրապարակել պատգամավորների կողմից գործադիրին հասցեագրված գրավոր հարցերն ու ստացված պատասխանները, ժամկետները,
- ԱԺ կանոնակարգ օրենքով սահմանել պատգամավորների գրավոր հարցումներին կառավարության անդամների պարտավորությունը՝ անձամբ կամ տեղակալների մակարդակով պատասխանելու պատգամավորների գրավոր հարցերին,
- սահմանել բանավոր հարցեր ուղղելու պատշաճ կարգ, այդ թվում՝ երաշխավորելով հարցուպատասխանի գործընթացում պատգամավորների, մասնավորապես՝ ընդդիմության հարցադրումների բարձրաձայնումը,
- ձևավորել մեխանիզմներ հասարակայնության ներկայացուցիչներից ստանալու և գործադիրին ուղղելու գրավոր կամ բանավոր հարցեր:

ԱԺ լիազուժար և խորհրդարանական հանձնաժողովների նիստերին մասնակցություն

- ապահովել, որպեսզի Կառավարության կողմից ԱԺ հանձնաժողովների և լիազուժար նիստերին գտնվող Կառավարության ներկայացուցիչները հանդիսանան քաղաքական պաշտոնյաներ, իսկ մասնագիտական հարցերի մասով՝ ներկայացվեն նաև ուղեկցող հանրային ծառայողներ, որոնք տիրապետում են քննարկվող հարցերին,
- ԱԺ լիազուժար և հանձնաժողովների նիստերին կառավարության համապատասխան ներկայացուցիչների չներկայանալու համար նախատեսել պատասխանատվություն:

Քննիչ հանձնաժողովներ

- վերանայել քննիչ հանձնաժողովների ձևավորման և դրանցում որոշումների կայացման քվեարկության կարգը՝ պարզ մեծամասնության պահանջը նվազեցնելով ձայների մեկ քառորդի,
- ընդլայնել քննիչ հանձնաժողովների լիազորությունները և բարելավել նրանց գործունեության կարգավորումների արդյունավետությունը՝ ապահովելով հարցումների պատասխանների ստացման պատշաճ ժամկետները, փորձաքննության կազմակերպումը,

ինչպես նաև եզրահանգումների հիման վրա առաջարկությունների ներկայացումը և գործադիր կողմից դրանց հետամուտ լինելու պահանջը:

- ընդլայնել քննիչ հանձնաժողովների քննության ընթացքի թափանցիկությունը՝ պարտադիր դարձնելով քննիչ հանձնաժողովների զեկույցների հրապարակումը, ինչպես նաև դրանց շուրջ խորհրդարանական լսումների անցկացումը,
- մեծացնել քննիչ հանձնաժողովներին հատկացվող ֆինանսական և վարչական ռեսուրսները՝ առկա մասնագետների վերապատրաստումների և կարողությունների զարգացման, լրացուցիչ անկախ մասնագետներ/փորձագետներ ներգրավելու միջոցով,
- ՔՀԿ ներկայացուցիչներին և փորձագետներին մասնակից դարձնել քննիչ հանձնաժողովներում նիստերին և քննարկումներին՝ ապահովելով իրենց կողմից խնդիրների բարձրաձայնումը և արձանագրումը:

Անկախ մարմիններ

- դիտարկել անկախ մարմինների ձևավորման գործընթացում բաց մրցույթային մեխանիզմների ներդրումը, որը հնարավորություն կտա ոչ միայն խմբակցությունների կողմից առաջադրումների, այլև ինքնառաջադրման համար՝ ապահովելով արժանիքահեն սկզբունքով ընտրություն,
- ԱԺ հանձնաժողովներին վերապահել անկախ մարմինների թեկնածուներին ներկայացվող պահանջների, նրանց գործունեության, կոմպետենցիաներին և բարեվարքության հարցերի վերաբերյալ եզրակացությունների ներկայացման իրավասությունը,
- թեկնածուների համար սահմանել վերջին 3 տարիների ընթացքում որևէ կուսակցության անդամ հանդիսանալու կամ քաղաքական ակտիվ գործունեությամբ զբաղվելու սահմանափակում,
- անկախ մարմինների անդամների թեկնածուների ընտրության ԱԺ հանձնաժողովների նիստերում ապահովել քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների ներգրավվածությունը, ներառյալ՝ մրցույթային հանձնաժողովներում ներգրավելու կամ դիտարկման հնարավորություն ապահովելու, թեկնածուների հետ հանդիպումների հրավիրելու և հարցեր ուղղելու միջոցով:

3. Ընդդիմադիր պատգամավորների վերահսկողական հնարավորությունները

«Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքի և Սահմանադրության դրույթներում մասնավորեցված չեն և չկան հավելյալ հնարավորություններ, որոնք թույլ կտան ընդդիմության պատգամավորներին արդյունավետ վերահսկողություն սահմանել գործադիրի հանդեպ:

Ընդ որում, հետազոտության մասնակիցների կարծիքով, խորհրդարանում իշխանական պատգամավորների բացարձակ մեծամասնության պարագայում, տարբեր հարցերի շուրջ քվեարկություններում ընդդիմադիր պատգամավորների ձայները դառնում են անիմաստ: Իշխանական պատգամավորները սովորաբար միաձայն են քվեարկում գործադիր մարմնի կողմից ներկայացված օրենսդրական նախաձեռնությունների և որոշումների օգտին, այնինչ ընդդիմադիր պատգամավորները չեն օգտվում խորհրդարանական վերահսկողության առկա

գործիքակազմերի (ելույթներ ունենալ, բանավոր և գրավոր հարցեր տալ, հարցաավելումներ անել և կառավարության անդամներին խորհրդարան հրավիրել) հնարավորություններից:

«Իրենք իրենց ունեցած գործիքակազմերից որևէ մեկը չեն օգտագործում, հասարակության համար տեսանելի հարթակները չեն օգտագործում, առանձին դեպքերում ես մի քանի դրվագ եմ տեսել, երբ գալիս են իրենց հայտարարություններն անելու և հեռանալու, այնինչ շատ ավելի լավ գործիքակազմ ունեն և հնարավորություն ունեն գոնե հարցերը բարձրաձայնելու: Շատ դեպքերում իշխանություններն օգտագործում են էն տակտիկան, կամ չեմ պատասխանում, կամ առաջարկում ենք գրավոր գրել գրավոր պատասխանենք, դա իհարկե ծաղրի է վերածվում, որովհետև եթե Կառավարությունն ամբողջ կազմով էնտեղ նստած է, ինչն է ինդիքը, որ պարզագույն հարցերին չեն ուզում պատասխանել: Ես հասկանում եմ, որ դա ընդդիմության համար գուցե վիրավորական լինի, բայց հանրային աշխատանքը իրենից ներկայացնում է նաև Էդպիսի դժվարությունների հաղթահարում, և Էդ հարթակը չօգտագործելը և հասարակությանը մեսիջները չհասցնել սխալ է: Ես ինչպես հասկանում եմ ընդդիմությունն օգտագործում է արտասահման մեկնելու իր հնարավորությունները ԱԺ-ում»:

Առանցքային տեղեկատու

Ընդդիմադիր պատգամավորների կարծիքով՝ խորհրդարանական վերահսկողության գործիքներից որոշակի չափով արդյունավետ են խորհրդարանական լուծմները, երբ իրենք հնարավորություն են ունենում հանրությանը ներկայացնելու երկրում հրատապ լուծում պահանջող օրակարգային հարցերը: Միևնույն ժամանակ, իշխանական մեծամասնությունը, ԱԺ-ում ունենալով լայն հնարավորություններ, տապալում է ընդդիմության կողմից ներկայացված ցանկացած նախաձեռնություն և առաջարկ: Այսպես, 8-րդ գումարման ԱԺ-ում 2-րդ նստաշրջանի ընթացքում ընդդիմադիր խմբակցությունների կողմից նախաձեռնված 2 արտահերթ նիստ չի գումարվել :

Ընդ որում, բոլոր 2 արտահերթ նիստերը հրավիրվել են Կառավարության կողմից, իսկ ընդդիմադիր խմբակցությունների կողմից նախաձեռնված 2 արտահերթ նիստ չի գումարվել: 2021թ. նոյեմբերի 16-18-ի՝ ՀՀ սահմաններին տեղի ունեցող զարգացումների վերաբերյալ Կառավարությունից պարզաբանումներ ստանալու նպատակով ԱԺ արտահերթ նիստ հրավիրելու ընդդիմության նախաձեռնությունը մերժվել է անհրաժեշտ փաստաթղթերի անբավարարության պատճառաբանությամբ, իսկ ընդդիմության կողմից դեկտեմբերի 15 հրավիրված նիստը՝ «Հայաստան»-ի հեղինակած սահմանագծման ու սահմանազատման հիմնահիմունքներին վերաբերող Ազգային ժողովի հայտարարության նախագծի շուրջ ևս չկայացավ՝ մեծամասնության կողմից քվորում չապահովելու պատճառով: Նույն մեխանիզմով իշխող մեծամասնությունը նաև տապալեց 2022 թվականի հունիսի 3-ին Արցախի հարցով ընդդիմադիր ուժերի կողմից հրավիրված նիստը՝ իշխանական պատգամավորների կողմից նիստին չներկայանալու հետևանքով:

Ավելին, ընդդիմադիր խմբակցությունների հեղինակած որևէ նախաձեռնությունն ստաշոջանի ընթացքում չի ընդունվել²⁴: Այս առումով ընդդիմության ներկայացուցիչները խորհրդարանական աշխատանքը համարում են ոչ առաջնահերթ և անարդյունավետ, ինչն էլ իրենց կողմից պատճառաբանվում է խորհրդարանական աշխատանքը բոյկոտելու և փողոցային պայթյալ մղելու համար:

«Իրենք անում են այն ինչ ցանկանան, քեզ մնում է միայն խոսելը»,- նշում է ընդդիմադիր պատգամավորը:

Մասնավորապես՝ 2022 թվականի մայիսից²⁵ մինչև նոյեմբեր²⁶ ընկած ժամանակահատվածում խորհրդարանական աշխատանքի ընդդիմության բոյկոտը հանգեցրեց ԱԺ գործունեության՝ լիազուստ նիստերին, խորհրդարանական լուսմերին, մշտական հանձնաժողովներում անցկացվող քննարկումներին և այլ աշխատանքներում ընդդիմադիր պատգամավորների բացակայությանը: Այն դեպքերում, երբ ընդդիմադիր պատգամավորները ներկա էին գտնվում խորհրդարանում, այդուհանդերձ, հաճախ չէին մասնակցում քվեարկություններին կամ ցուցադրաբար լքում էին նիստերի դահլիճը²⁷, ինչն ակնհայտորեն անդրադառնում էր խորհրդարանի աշխատանքների որակի վրա:

Հետագոտությանը մասնակցած ԱԺ մշտական հանձնաժողովների անդամների պնդմամբ նման ապակառուցողական վարքագիծ նկատվում էր նաև մշտական հանձնաժողովների աշխատանքներում, որտեղ ընդդիմադիր պատգամավորները հաճախ բացասական լույսի ներքո են ներկայացնում կառավարության աշխատանքը և խուսափում են կառուցողական երկխոսությունից՝ քաղաքականացնելով նույնիսկ սոցիալական և հանրության ամենակարևոր հարցերն ու օրենսդրական նախաձեռնությունները:

ԱԺ-Կառավարություն հարցուպատասխանի ժամանակ, Կառավարության ներկայացուցիչները ևս ապակառուցողական վարքագիծ են դրսևորում խորհրդարանի դահլիճում՝ այս կամ այն հարցի պատասխանների ժամանակ առաջացած խնդիրների համար մեղադրելով ընդդիմադիրներին, որոնց մեծամասնությունը նախկին իշխանության անդամներն են: Միևնույն ժամանակ, իշխանական պատգամավորները ստեղծված իրավիճակն ամբողջությամբ օգտագործում են՝ հակադարձելով ընդդիմադիր պատգամավորներին և հիշեցնելով, որ առկա օրենսդրությունն ու ընթացակարգերը մշակել են «նախկինները»: Սա բառացիորեն նշանակում է, որ ինչպես նախորդ, այնպես էլ ներկա իշխանությունները գտնվում են «իշխանության շրջապտույտի» մեջ և հավասարապես պատասխանատու լինելով հանրային խնդիրների լուծման համար՝ դրանց նկատմամբ դրսևորում են անգործություն:

²⁴Բաց հասարակության հիմնադրամներ–Յայաստան, «Մանդատ» տեղեկատվական ՀԿ, ԱԺ օրենսդրական գործունեության մոնիտորինգ, «8-րդ գումարում, 2-րդ ստաշոջան, 1-ին զեկույց», Երևան, 2022, <https://www.parliamentmonitoring.am/assets/files/report/1645136329.pdf> (դիտված՝ 16.05.2023)

²⁵Աստղիկ Բեդկյան, «խորհրդարանական ընդդիմությունը կշարունակի քաղաքական բոյկոտը, իշխանությունն առայժմ չի արձագանքում», Ազատություն Ռադիոկայան, 2022, <https://www.azatutyun.am/a/32026316.html> (դիտված՝ 16.05.2023)

²⁶Նաիրա Նալբանդյան, «Ընդդիմությունը պաշտոնապես վերադարձավ խորհրդարան», Ազատություն Ռադիոկայան, 2022, <https://www.azatutyun.am/a/32132115.html> (դիտված՝ 16.05.2023)

²⁷Լուիզա Սուբիասյան, «Նապաստակ-նկարոցի, «սնդիկ-փարթի», «քաղաքական արտերդ». ընդդիմության ու մեծամասնության բանավեճը, Առավոտ, 17 հունվար 2023, 2021, <https://www.aravot.am/2023/01/17/1317567/> (դիտված՝ 16.05.2023)

Առաջարկություն

- բանավոր հարցադրումների ընթացակարգում երաշխավորել ընդդիմության ներկայացուցիչների հարցադրումների բարձրաձայնումը և պատշաճ պատասխանների ստացումը,
- նախատեսել հնարավորություն ԱԺ լիագումար, ինչպես նաև՝ հանձնաժողովների արտահերթ նիստերն անցկացնել փոքրամասնության քվորումի ուժով,
- առանց քվեարկելու հաստատել խորհրդարանական հանձնաժողովների անդամների և անկախ մարմինների անդամների թեկնածուների համար ընդդիմադիր խմբակցությունների համատեղ արված առաջադրումները,
- դիտարկել որոշ առանցքային հանձնաժողովների նախագահի պաշտոնը ընդդիմությանը վերապահելու հնարավորությունը:

4. Ֆինանսական վերահսկողություն

Ֆինանսական վերահսկողությունը ողջ աշխարհում խորհրդարանի վերահսկողության կարևոր մաս է: Այն սահմանում է հակակշիռներ, որոնք չափազանց կարևոր են թափանցիկ և հաշվետու կառավարության համար և ապահովում են հանրային ծառայությունների արդյունավետ մատուցում: Որպես ժողովրդի ներկայացուցիչներ՝ խորհրդարանականները կարևոր դեր ունեն ապահովելու, որ երկրի առաջնահերթությունները պատշաճ կերպով արտացոլվեն կառավարության ֆինանսական միջոցների պլանավորման և ծախսերի իրականացման մեջ: Խորհրդարանը ֆինանսական վերահսկողությունը իրականացնում է հիմնականում պետական բյուջեի նախագծի քննարկման և հաստատման միջոցով, հաստատում է բյուջեի փոփոխությունները, կարող է կառավարությանը հարցապնդումների հրավիրել բյուջեի կատարողականի վերաբերյալ, ինչպես նաև իրականացնել բյուջեի հետկատարողական ստուգումներ: Պետական բյուջեի կատարման վերահսկողությունը խորհրդարանը իրականացնում է հիմնականում Հաշվեքննիչ պալատի զեկույցների հիման վրա:

Ըստ հարցված ԲՀԿ ներկայացուցիչների և փորձագետների՝ պետական բյուջեի նախագծի հաստատման, քննարկման և ընդունման գործընթացներն, ընդհանուր առմամբ, իրականացվում են համաձայն «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքով սահմանված ընթացակարգերի:

Այնուամենայնիվ, փորձագետները մատնանշում են, որ խնդիրները հիմնականում գտնվում են բյուջեի ծրագրային միջոցառումների վերաբաշխումների դաշտում: Մասնավորապես, Հաշվեքննիչ պալատը, ԱԺ ներկայացված բյուջեի կատարման վերաբերյալ եզրակացություններում ներկայացնում է ոչ թե ԱԺ-ի կողմից բյուջեի հաստատված նախագծի համեմատ կատարողականի վերլուծությունը, այլ կառավարության կողմից փաստացի վերաբաշխումներից հետո ձևավորված ծրագրային բյուջեի կատարողականը:

«Կառավարությունը պետք է փաստերի վրա հիմնված քաղաքականություն մշակի, ասի ունենք ենթադրենք այսքան հիվանդ, նախատեսում ենք, որ այսքան հիվանդ կունենանք, այսքան բուժում կլինի, ու այսքան ֆինանսավորում կպահանջի: Մեկ էլ տեսնում ես, տարվա ընթացքում Կառավարությունը թիվը կրճատեց, կամ կտրուկ ավելացրեց: Բա լավ, էդ ծրագիրը, էդ միջոցառումները տենց հեշտ փոխեցի՞ր: Բա Աժ եք տարել, էդ ամեն ինչը հաստատվել է: Աժ-ին դա չի հետաքրքրում, իրենք բերում են, էդպես էլ հաշվետվություն են ներկայացնում»:

Փորձագետ

Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին օրենքի հոդված 23-ի կետ 3-ը սահմանում է, որ Կառավարությունը կարող է տվյալ տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով հաստատված հատկացումների ընդհանուր գումարի 3 տոկոսի սահմաններում օրենքով հաստատված հատկացումների գումարները վերաբաշխել օրենքով սահմանված ծախսային ծրագրերի միջև: Եթե դիտարկենք, որ, օրինակ, 2023թ. պետական բյուջեն կազմում է մոտ 2500 միլիարդ ՀՀ դրամ, որի 3 տոկոսը ստացվում է 75 միլիարդ ՀՀ դրամ, հաշվի առնելով, որ վերաբաշխումները և փոփոխությունները կատարվում են ծրագրային բյուջեների միջև, որոնց բյուջետային մեծությունները տատանվում են 100-200 միլիարդ ՀՀ դրամի սահմաններում, ապա 75 միլիարդ դրամի փոփոխությունները և վերաբաշխումները կկազմեն ծրագրային բյուջեի կեսը, որոնք կարող է փոփոխվել առանց Աժ հաստատման: Միաժամանակ, Կառավարությունը կարող է առանց Աժ հաստատման և որևէ վերահսկման մեխանիզմի տվյալ 3 տոկոսի շրջանակներում փոփոխություններ իրականացնել բյուջեի առանձին հոդվածների և ծրագրերի մեջ:

Ըստ փորձագետի՝ հետաքրքրական է նաև այն փաստը, որ Աժ-ի կողմից հաստատված բյուջեի նախագիծը ելակետային չէ բյուջեի կատարողականի հաշվարկի համար: Վերջինս համեմատվում է բյուջեի ճշտված պլանի հետ, որն արդեն կառավարության կողմից կատարած փոփոխություններով ու վերաբաշխումներով բյուջեն է: Այսինքն՝ խորհրդարանում բյուջեի կատարողականի ներկայացման ժամանակ կատարողականի մակարդակի՝ տոկոսով հաշվարկը ներկայացնում է բյուջեի փաստացի և ճշտված պլանային ցուցանիշների միջև, այլ ոչ թե Աժ-ի կողմից հաստատած նախագծի համեմատ: Արդյունքում, բյուջետային ծրագրերի մեծ մասի դեպքում գրանցվում է 100 տոկոս կատարողական:

«Կան միջազգային գործիքներ, օրինակ՝ PEFA-ն, որ համեմատում է փաստացի բյուջեն Աժ-ի հաստատած բյուջեի նախագծի հետ: Նույնը վերաբերում է open budget survey-ին: Իսկ մեր Աժ-ին չի հետաքրքրում ինքն ինչ է հաստատել, Կառավարությունն ինչ է կատարել՝ հսկայական փոփոխություններ, օրինակ, ես 2019թ, հաշվել էի, բյուջեի ծախսերի 9%-ից ավելի փոփոխություն էր կատարվել, բայց էնտեղ նախ ասում են, որ օրենքում կետ են դրել, որ եթե գնում ա պահեստային ֆոնդ, պահուստային ֆոնդից այլ ծախսեր, հաշվի չենք առնում, բայց փաստացի, եթե նայում ես բյուջեի ծրագրերի մեջ, 9%-ից ավել ավելացում կամ պակասեցում է եղել: Ավելացում, պակասեցումը իրար հետ 18%: 9% փոփոխություններ է եղել 2019թ.-ին»:

Փորձագետ

Մինչև 2005 թվականը պետական բյուջեի կատարողականի հաշվետվության չընդունման դեպքում դրվում էր Կառավարության վստահության հարցը²⁸: Հիմա նման դրույթ չի գործում համարելով, որ ԱԺ-ն արդեն իսկ Սահմանադրության ուժով իրավունք ունի անվստահություն հայտնել Կառավարությանը: Սակայն եթե նախորդ օրենսդրությամբ կար հստակ կարգավորում, ապա տվյալ պահին բյուջեի կատարողականի հիման վրա անվստահություն հայտնելու նախաձեռնությունը դրված է պատգամավորների վրա և ենթակա «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքի դրույթներին, որոնք հավելյալ սահմանափակում են գործընթացը: Այսինքն, եթե բյուջեի հաշվետվությունն ընդունվում է, համարվում է ընդունված, եթե մերժվում է, համարվում է մերժված, և միայն պատգամավորների նախաձեռնությամբ կարող է անվստահության հարց բարձրացվել:

Բյուջետային գործընթացի նկատմամբ ԱԺ վերահսկողության գործում առկա են նաև խնդիրներ Հաշվեքննիչ պալատի գործառույթների հետ կապված: Հաշվեքննիչ պալատը²⁹, հիմնականում ներկայացնում է բյուջեի կատարման ֆինանսական հաշվետվությունները և ստուգում տվյալների համապատասխանությունները, և չունի որևէ հետհսկողական գործառույթ: Մինևույն ժամանակ, հետհսկողությունը հաշվեքննության փուլերից մեկն է, և ենթադրվում է, որ յուրաքանչյուր ձևակերպված արձանագրում պետք է դրա հետ կապված զարգացումներին գնահատական տրվի, որը Հաշվեքննիչ պալատը չի իրականացնում³⁰: ԱԺ ֆինանսավարկային և բյուջետային հարցերի մշտական հանձնաժողովը հանդիսանում է պետական բյուջեի նախագծերի քննարկման և բյուջետային հաշվետվությունների հիման վրա վերահսկման և հետհսկողական գործառույթների հիմնական կատարողը, որին օժանդակում է ԱԺ աշխատակազմում ձևավորված բյուջետային գրասենյակը:

Ավելին, ԱԺ նշված հանձնաժողովը իրականացնում է Հաշվեքննիչ պալատի հաշվետվությունների արդյունքների քննարկումներ, սակայն ոչ Հաշվեքննիչ պալատը, ոչ ԱԺ ֆինանսավարկային և բյուջետային հարցերի հանձնաժողովը չեն իրականացնում Հաշվեքննիչ պալատի կողմից բացահայտված խախտումները վերացնելու և ներկայացված առաջարկությունները ի կատար ածելու հետհսկողական գործառույթը: Մինևույն ժամանակ, ԱԺ կանոնակարգ օրենքի 20-րդ հոդվածի համաձայն՝ «մյուս մշտական հանձնաժողովների ներկայացուցիչներն իրավունք ունեն Ազգային ժողովում նախագծի քննարկման ընթացքում հանդես գալու հարակից զեկուցմամբ, եթե նախագիծը նախապես քննարկվել է այդ հանձնաժողովներում, և դրա մասին առկա է հանձնաժողովի եզրակացությունը»: Սակայն, գործնականում ԱԺ այլ մշտական հանձնաժողովները սահմանափակ հետաքրքրություն են ցուցաբերում բյուջետային հաշվետվությունների նկատմամբ:

²⁸ՀՀ Սահմանադրություն, Հոդված 90, (առ 27 Նոյեմբերի 2005թ. փոփոխություններով)
<https://www.wipo.int/wipolex/en/text/435030> (դիտված՝ 16.05.2023)

²⁹«Հաշվեքննիչ պալատի մասին» օրենքի, «Առևտրական գործունեության մասին», «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին», «Գանձապետական համակարգի մասին», «Հայաստանի Հանրապետության կենտրոնական բանկի մասին», «Հայաստանի Հանրապետությունում ստուգումների կազմակերպման եւ անցկացման մասին», «Պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց վարձատրության մասին», «Պետական եւ ծառայողական գաղտնիքի մասին», «Հատուկ քննչական ծառայության մասին», «Դատախազության մասին», «Տեղական ինքնակառավարման մասին», «Երեւան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքներում, Հայաստանի Հանրապետության Քրեական Դատավարության Օրենսգրքում փոփոխություններ եւ լրացումներ կատարելու մասին ՀՀ օրենքների նախագծերի վերաբերյալ, <https://www.e-draft.am/ru/projects/486/justification> (դիտված՝ 15.06.2023)

³⁰168.am, «Որևէ իրավական կարգավորում չկա. Ձանջուղազյանը՝ արձանագրած խախտումների՝ անհետևանք մնալու մասին», <https://shorturl.at/effS6>, (դիտված՝ 15.06.2023)

Աժ բյուջետային գրասենյակը ներկայումս չունի անհրաժեշտ կարողություններ և լիազորություններ՝ աջակցելու Աժ-ին և մշտական հանձնաժողովներին իրենց վերահսկողական գործառույթներում: Գրասենյակի առաջնահերթ պարտականությունը պետական բյուջեի կատարման վերաբերյալ հաշվետվությունների պատրաստումն է: Փորձագետի խոսքով, բյուջետային գրասենյակն անցած մեկ տարվա ընթացքում ունեցել է ընդամենը երկու աշխատող, ինչի պատճառով որևէ գործառույթի լիարժեք կատարման մասին խոսելն անիմաստ է:

Առաջարկություն

- հաստատված բյուջեում նշանակալի փոփոխություններ նախատեսելու դեպքում պարտադիր դարձնել դրանց հաստատումը Աժ կողմից,
- ուժեղացնել բյուջեի վերաբաշխումների նկատմամբ վերահսկողությունը, այդ թվում՝ նախատեսելով ՀՀ կառավարության և պատասխանատու մարմինների ղեկավարների հաշվետվողականությունը՝ միջնաժամկետ և երկարաժամկետ հեռանկարում սահմանված նպատակները բնութագրող ոչ ֆինանսական արդյունքային ցուցանիշների կատարման և դրանց ազդեցության վերաբերյալ,
- նախատեսել ընթացակարգեր՝ ներգրավելու պատգամավորներին գործադիր կողմից բյուջեի մշակման նախնական գործընթացներում,
- սահմանել վերահսկողություն Հաշվեթևիչ պալատի կողմից արձանագրված բացահայտումների և առաջարկությունների հիման վրա գործադիր կողմից ձեռնարկված միջոցառումների նկատմամբ, դրանց պատշաճ ընթացք չտալու դեպքում նախատեսելով պատասխանատու քաղաքական պաշտոնյաների նկատմամբ «անվստահություն հայտնելու» միջոցի կիրառում,
- ամրապնդել Աժ բյուջետային գրասենյակի կարողությունները, այդ թվում՝ դիտարկելով Աժ աշխատակազմի փորձագիտական և վերլուծական վարչության ֆինանսական հարցերով փորձագիտական ներուժի մեկտեղման հնարավորությունը,
- վերանայել Աժ կողմից պետական բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունն ընդունելու կամ մերժելու վերաբերյալ ընթացակարգը՝ նախատեսելով կառավարության անդամների նկատմամբ պատասխանատվության միջոցներ:

5. Հետօրենսդրական վերահսկողություն

«Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքի հոդված 122-ով սորհրդարանի հետօրենսդրական վերահսկողության գործառույթը սահմանվում է որպես Աժ մշտական հանձնաժողովների կողմից օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողություն³¹, որը, ըստ փորձագետների, իր մեջ ներառում է ինչպես հետօրենսդրական վերահսկողությունը, այնպես էլ օրենքների անվերապահ կիրառման ու պետական մարմինների, դրանց

³¹«Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենք, <https://www.artis.am/documentview.aspx?docid=110824> (դիտված՝ 15.05.2023)

պաշտոնատար անձանց կողմից օրենքների պահանջների կատարման նկատմամբ իրականացվող վերահսկողությունը³²:

Հարցվածների մեծամասնության կարծիքով, հետօրենսդրական վերահսկողությունն այդքան էլ արդյունավետ չէ՝ հանձնաժողովների գերծանրաբեռնված աշխատանքի և քննարկվող մեծաքանակ հարցերի պատճառով: Ուսումնասիրությանը մասնակից ԱԺ հանձնաժողովի նախագահներն ու պատգամավորները ևս փաստում են, որ խորհրդարանը պատշաճ կերպով չի իրականացնում հետօրենսդրական վերահսկողություն: Պատճառն, ըստ խորհրդարանի ներկայացուցիչների, սահմանափակ փորձագիտական ներուժն ու մարդկային ռեսուրսներն են: Այդուհանդերձ, կան որոշակի ոչ ֆորմալ ընթացակարգեր, որոնց միջոցով մշտական հանձնաժողովները և/կամ պատգամավորները քննարկում են ընդունված օրենքների բացերը և համապատասխան շտկումներ անում այդ օրենքներում: Ոչ ֆորմալ ընթացակարգերի մեջ, ըստ հարցվածների, մտնում են ՔՀԿ-ների փորձագիտական ներուժի, միջազգային կազմակերպությունների և անհատ փորձագետների հետ անմիջական շփումներն ու քննարկումները, ինչպես նաև քաղաքացիների հետ հետադարձ կապը:

Միևնույն ժամանակ, խորհրդարանի կողմից օրենքների կատարման վերահսկողության վերաբերյալ առկա չէ որևէ գնահատման զեկույց, որը կներկայացնի, թե ինչ արդյունավետությամբ են գործում այս կամ այն ոլորտը կարգավորող օրենսդրական ակտերն ու որոշումները:

Առաջարկություններ

- ԱԺ հետօրենսդրական վերահսկողության իրականացման համար սահմանել հստակ պահանջ, ընթացակարգ և ժամանակացույց,
- Ներդնել հանրային հետադարձ կապի և ներգրավվածության ապահովման դեմ առ դեմ և առցանց մեխանիզմներ:

6. խորհրդարանի կապը հանրության հետ

ԱԺ-ն իր գործունեության վերաբերյալ հանրային իրազեկման նյութերն ու տեղեկատվությունը հիմնականում մատուցում է պաշտոնական կայքէջով և [Ֆեյսբուքյան](#) էջի միջոցով: Առանձին հանձնաժողովներն ու պատգամավորները նույնպես իրենց ֆեյսբուքյան էջերում տեղադրում են ԱԺ գործունեության մասին հրապարակումներ: ԱԺ պաշտոնական կայքէջի ուսումնասիրությունը ցույց են տալիս, որ կայքի հնարավորությունները սահմանափակ են, տեղեկատվությունն ավելի արագ որոնելու ու գտնելու համար, իսկ մատուցվող տեղեկատվությունը՝ որոշ դեպքերում, առանց հստակ կառուցվածքի և դասակարգման: Այս կարծիքին են նաև հարցված որոշ փորձագետներ: Այսինքն՝ բովանդակային առումով տվյալները դասավորված չեն համապատասխան բաժիններում: Ինչ վերաբերում է ֆեյսբուքյան էջին, ապա այն ավելի ակտիվ է և հաճախակի է թարմացվում:

³²Գագիկ Միևսայան, «Հետօրենսդրական վերահսկողության կիրառման հնարավորությունները հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրներում. Մոլդովա և Հայաստան», Հայկական քաղաքագիտական հանդես, Երևան, 2019 https://arjps.org/articles/arm/01_2019/Minasyan.pdf (դիտված՝ 16.05.2023)

«Ինձ հետաքրքրող նյութերը ես նայում եմ, ուսումնասիրում եմ իրենց կայքում, որն այդքան էլ բավարար կայք չէ, մասնավորապես ինձ պետք է քննիչ հանձնաժողովի որոշում, իրենց կայքում շատ եմ փնտրել, չեմ գտել: Բացի այդ եթե հանձնաժողովի անունը գրենք գուգլ որոնողական կայքում, գուգլը կբերի: Կարծում եմ իրենք աշխատանք ունեն կատարելու իրենց կայքում տեղեկատվությունը ավելի մատչելի, ավելի հասանելի դարձնելու համար»:

Փորձագետ

Խորհրդարանը նաև ունի քաղաքացիների ընդունելության համար օրեր, որոնց ընթացքում հնարավոր է հանդիպել պատգամավորների և քննարկել հանրությանը հուզող խնդիրները: Այս առումով վերջին տարիներին Խորհրդարանի և հանրության հետ համագործակցությունը որոշակի չափով ակտիվացել է:

«Մեր հանձնաժողովը առանձին օրեր ունի, մենք տարվա ընթացքում, ամբողջ հանձնաժողովների պատգամավորները բաժանում ենք ամիսները, թե որ ամսին որ պատգամավորի օրն է, այսինքն, կա նաև այս տեսակի ընթացակարգ, կամ, ուղղակի մարդիկ գալիս են ԱԺ, և ասում են ես եկել եմ ընդունելության, Էդտեղ հանդիպում է օգնականը, գրանցում է հանդիպման համար: Լինում են դեպքեր, որ ուղղակի նամակներն են լինում: Օրինակ՝ հրավերներ 34-ների կողմից, ես եմ գնում, եղել են դեպքեր, որ կազմակերպությունների կողմից հրավիրվել եմ նաև մարզեր քննարկումներ անելու, հանդիպումներ ունենալու, Էնտեղ, տեղում շահառուների հետ, սա ևս իրականացվում է»:

Պատգամավոր

Չնայած ուսումնասիրության մասնակից ԲՀԿ ներկայացուցիչների մի մասը համոզված են, որ Խորհրդարանը արդյունավետ կերպով քննարկումներ և հանդիպումներ է ունենում հանրության հետ՝ բարձրաձայնելով վերջինիս հետաքրքրող հարցեր և խնդիրներ, մյուսները՝ հակառակը, պնդում են, որ կազմակերպվող քննարկումներն ու Խորհրդարանական լսումները որևէ նշանակալի արդյունք չեն ունենում: Ըստ որոշ հարցված ԲՀԿ ներկայացուցիչների ու փորձագետների էլ՝ թեպետ կան առանձին պատգամավորներ, որոնք առավել ակտիվ են աշխատում ԲՀԿ ոլորտի ներկայացուցիչների հետ, սակայն այս միտումը ընդհանրացնել ողջ Խորհրդարանի համար չենք կարող:

«Այսքան ժամանակ մեզ մոտ քննարկման մասնակցել է միայն Թագուհի Թովմասյանը կամ նրա ներկայացուցիչներից որևիցե մեկը, որևէ այլ ներկայացուցիչ երբևէ պառլամենտից ներկա չի եղել: Ի դեպ, մենք հրավեր ուղարկում ենք ոչ միայն հանձնաժողովներին, այլև առանձին պատգամավորներին, հաշվի առնելով իրենց ճանապարհը, մարդու իրավունքների հանդեպ հետաքրքրվածությունը, բայց հիմա արդեն հասկանում ենք, որ անիմաստ է և դադարել ենք ուղարկել»:

Առանցքային տեղեկատու

Բացի այդ, ըստ ԲՀԿ ներկայացուցիչների, Խորհրդարանը, հատկապես վերջին 2 տարիներին, ավելի փակ և չարձագանքող են դարձել ցանկացած տիպի տեղեկատվության փոխանցման, երբեմն նաև տարբեր թեմաներով քննարկումներին մասնակցելու առումով: Հաճախ ԲՀԿ-ների

ներկայացուցիչները հնարավորություն չեն ունենում համագործակցության եզրեր գտնել՝ ոլորտային խնդիրների շուրջ խորհրդարանական տարբեր ինստիտուտների ներգրավվելու և առավել հաշվետու դարձնելու համար:

«Մենք քննարկում էինք կազմակերպում քննիչ հանձնաժողովների հենց թեմայով, ինչքան խնդրեցինք ԱԺ աշխատակազմի իրավական փորձաքննությունների բաժնից որևէ մեկը գա քննարկմանը ու մասնակցի՝ ինքն էլ խոսի, չէ՞ որ ինքը իրավական փորձաքննությունների բաժնից է, միևնույն է ասեց՝ մենք լիազորություն չունենք, մենք իրավունք չունենք, մենք խնդրում ենք մեզ չներգրավել նման պրոցեսներին: Այսինքն, էդ ինստիտուտը ներկայանալի չէ, ինքը չի կարող ներկայանալ իբրև խորհրդարանական իշխանության ինստիտուտ, որպես իրավական փորձաքննություն, որը որ շատ կարևոր է, երբ որ օրենքներն ընդունվում են, պետք է այդ իրավական փորձաքննության ֆիլտրով անցնեն»:

Փորձագետ

Համանման խնդիր առաջացել է նաև սույն ուսումնասիրության մշակման ընթացքում, երբ ԱԺ աշխատակազմի աշխատակիցներից հայցվող հանդիպումները՝ հարցազրույցներ անցկացնելու նպատակով մերժվում էին՝ պատճառաբանելով ԱԺ դեկավար անձնակազմից գրավոր համաձայնություն ունենալու անհրաժեշտությամբ: Գրավոր համաձայնություն ստանալն, ըստ էության, անհնար էր, քանի որ նշված էլեկտրոնային հասցեներով ուղարկված նամակներին արձագանք չէր տրվում, իսկ հեռախոսազանգերին չէին պատասխանում կամ պատասխանելու դեպքում նշում են, որ իրենք իրավասու չեն որևէ կերպ արձագանքելու կամ պատասխանելու մեր նամակներին և/կամ հարցերին:

Հատկանշական է, որ քաղաքացիական հասարակությունը հիմնականում խորհրդարանական լուծման ժամանակ է հնարավորություն ունենում մասնակցել վերահսկողական գործընթացին, ինչը նշանակալիորեն սահմանափակում է իրենց դերը և մասնագիտական աջակցության հնարավորությունը: Ըստ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքի՝ յուրաքանչյուր խմբակցություն կարող է հրավիրել մեկ լսում յուրաքանչյուր հերթական նստաշրջանի ընթացքում: Այս կամ այն հարցի քննարկման ժամանակ պատգամավորները նույնպես հերթագրվում և ելույթներ են ունենում, մինչդեռ նրանց կարծիքը հանրությանը հայտնի է լիազումար նիստերից և փաստորեն այն ժամանակը, որը տրամադրված է հանրությանը, օգտագործվում է այս կամ այն պատգամավորի ելույթի համար: ԶԻԿ ներկայացուցիչները փաստում են, վերջին տարիներին իրենք թեպետ կարող են ներկա գտնվել և ներգրավվել հանձնաժողովների աշխատանքներում, սակայն նրանց հավաստմամբ իրենց հնարավորություն չի ընձեռվում կարծիքներ ու դիրքորոշումներ ներկայացնել հանձնաժողովին, և որևէ ազդեցություն ունենալ որոշումների կայացման գործընթացներին:

Ավելին, խորհրդարանական լուծումները, ըստ որոշ հարցվածների, նույնպես կրում են ձևական բնույթ և արդյունավետ չեն: Բոլորը հավաքվում են որոշ խնդիրներ քննարկելու, բայց թե ինչպիսի որոշումներ են կայացվում դրա հետևանքով, պարզ չէ: Հասկանալի չէ, թե խորհրդարանական լուծումների արդյունքում որևէ հիմնախնդրի քննարկումը արդյո՞ք հանգեցնում է այդ խնդիրների լուծմանը: Շատ դեպքերում ըստ հարցված փորձագետների՝ ոչ:

«Ես ոնց հասկացա իրենք ունեն քաղիասարակության ներկայացուցիչների ստանդարտ ցուցակներ և ըստ նպատակահարմարության հրավիրվում են Էն կառույցների ներկայացուցիչները, որոնք Էդ հարցի հետ կապված լոյալություն են ցուցաբերելու կամ գոնե խնդիրներ չեն առաջացնելու: Ինչքան լսում եղել է, մենք հրավերը ստացել ենք, այլ խնդիր է նպատակահարմար գտել ենք մասնակցել թե ոչ, առնվազն 2 լսումից հետո, սեփականության իրավունքի և արդարադատության հետ կապված լսումներ եղան, դրանից հետո ես կարծում եմ, որ անիմաստ է, որովհետև երկարատև պրոցես է, իսկ արդյունավետության տեսակետից զրո արդյունավետություն է»:

Առանցքային տեղեկատու

Թեպետ ԱԺ կայքում պարբերաբար տեղադրվում է խորհրդարանական լսումներ կազմակերպելու մասին տեղեկատվությունը, սակայն խորհրդարանի աշխատակազմը հազվադեպ է ոլորտի փորձագետներին, մասնավոր անձանց կամ կազմակերպություններին զանգի կամ հաղորդագրության միջոցով հրավիրում լսումներին: Չնայած հետազոտության մասնակիցների մեծամասնության կարծիքով հանրության իրազեկման աշխատանքները ընթացակարգային առումով պատշաճ կատարվում են, որոշ մասնակիցներ էլ պնդում են, որ դրանք բարելավման կարիք ունեն հանրության լայն շրջանակներին խորհրդարանական լսումներում ընդգրկելու համար:

Խորհրդարանական լսումների արդյունավետության տեսանկյունից, սակայն կան բավականին բացեր: Հարցված մասնակիցների մեծ մասի կարծիքով խորհրդարանական լսումները արդյունավետ չեն և չեն հանգեցնում որոշումների ընդունման կամ օրենսդրական նախաձեռնությունների, դրանք սահմանափակվում են կարծիքների փոխանակմամբ: Փոխարենը, խորհրդարանական լսումները միտված են միջազգային ստանդարտներին համապատասխանելուն և ավելի շատ «ինչ-որ հարցերի շուրջ տրամադրություններ շոշափելու մակարդակում» են արվում:

«Արդյունքում դու կարող ես գնալ և բովանդակային ելույթ ունենաս, բայց դա ընդամենը «վիթինք բոքս» [անհասկանալի] լինի, որ ասեն ահա տեսեք, մենք հանրային լսումներ ենք իրականացրել, USAID-ին հետո ներկայացնեն, 10 ՀԿ է մասնակցել, Էս առաջարկություններն են ներկայացրել, և այլն հաջորդ տարվա բյուջեն ստանան, բայց անեն այն, ինչ ուզում են»:

Առանցքային տեղեկատու

Խորհրդարանական լսումներից դուրս լինում են դեպքեր, երբ առանձին պատգամավորներ կարող են հանդիպել ԶՀԿ ներկայացուցիչներին՝ նրանցից խորհրդատվություն ստանալու և ոլորտի հիմնախնդիրները քննարկելու նպատակով: Հարցված որոշ ԶՀԿ ներկայացուցիչներ էլ պնդում են, որ նման հանդիպումները հիմնականում տեղի են ունենում հավատարիմ ՀԿ-ների մասնակցությամբ:

Առհասարակ մասնագիտական ներուժի բացակայությունը հանրության հետ արդյունավետ փոխգործակցության առումով, ըստ հարցվածների, սուր խնդիր է ոչ միայն ԱԺ մշտական հանձնաժողովների, այլև ողջ խորհրդարանի համար:

Կարևորելով նաև մասնավոր սեկտորի և անհատների ներգրավվածությունը խորհրդարանական վերահսկողության շրջանակներում. այն ևս ունի նշանակալի սահմանափակումներ: Օրենսդրական նոր նախագծերի ընդունման ընթացքում պատգամավորներից շատերը հղում են անում քաղաքացիների և ոլորտային շահառուների կողմից ի-դրաֆթ (e-draft.am) հարթակում այդ օրենքներին ծանոթանալու և մեկնաբանություններ թողնելու հնարավորություններին, մինչդեռ դեմառդեմ քննարկումների ընթացքում սովորաբար շատ ավելի խորքային խնդիրներ են բացահայտվում: Բացի այդ, ի-դրաֆթ համակարգը նախատեսված է կառավարության կողմից իրավական ակտերի նախագծերի հանրայնացման և կարծիքների հավաքագրման նպատակով: Համակարգում ԱԺ-ի կողմից մշակված օրենսդրական ակտերի նախագծերը չեն տեղադրվում: Ընդ որում, անգամ ի-դրաֆթում քննարկված օրենսդրական նախագծերը խորհրդարան հասնելու փուլում կարող են զգալիորեն փոփոխված բովանդակություն ունենալ՝ վերանայումների մի քանի փուլից հետո: Մինչդեռ պատգամավորների կողմից հեղինակած իրավական նախագծերի հանրային քննարկման վերաբերյալ որևէ օրենսդրական պահանջ չկա³³:

Ուսումնասիրության մասնակիցները պնդում են, որ, որպես կանոն, ոչ միայն ՔՀԿ-ները, այլև մասնավոր հատվածն ու անհատները ներգրավված չեն լինում օրենքների քննարկումներում այնչափ, որ արդյունքում վերջինները դառնան ավելի արդյունավետ կամ որ դա հանդիսանա օրենքների մշակման փուլում մասնագիտական փորձաքննության բաղկացուցիչ մաս: Այդ է պատճառը, որ օրենքներն ընդունվում են առանց մասնագիտական փորձաքննության՝ հետագայում հանգեցնելով մեծ թվով օրենսդրական փոփոխությունների: Սա պատգամավորները արդարացնում են իրենց մարդկային ու մասնագիտական ներուժի բացակայությամբ, նշելով, որ ԱԺ աշխատակազմի հետազոտությունների ու փորձաքննության բաժինը չի հասցնում այդ աշխատանքները կատարել, հետևաբար օրենքներում բացթողումները շտկվում են դրանց գործարկումից հետո, երբ փաստացի առաջանում են խնդիրները: Մինչդեռ հենց ոլորտային ՔՀԿ-ների և անհատ փորձագետների հետ սերտ աշխատանքի միջոցով կարելի է լրացնել մասնագիտական պակասը: Մյուս կողմից, հարցված փորձագետներն այն կարծիքին են, որ օրենքներն ընդունելուց առաջ ոլորտային պետական կառույցների հետ բավարար փորձագիտական աշխատանք չի իրականացվում :

«Դե խորհրդարանը շատ հնարավորություններ ունի, կարող է ուղարկել նախարարություններ, ՊԵԿ, և այլն, բայց էդ աշխատանքի արդյունքը ես չեմ տեսել: Ու ըստ իմ տպավորության՝ պատգամավորներն ուզում են երբեմն իրենք մասնագիտական աշխատանք կատարեն, ես չգիտեմ իրենց օգնականները կամ հանձնաժողովներին կից փորձագետները աջակցում են, թե ոչ: Այդ կարողությունները շատ չեն օգտագործում պատգամավորները»:

Փորձագետ

ՔՀԿ ներկայացուցիչների կողմից հնչեցին նաև կարծիքներ, որ քաղհասարակությունն ավելի շատ արձագանքողի դերում է հանդես գալիս, երբ խնդիրներ են ծագում կամ այնպիսի օրենքներ են ընդունվում, որոնք խնդրահարույց են: Բուն աշխատանքային քննարկումներն ու

³³ Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն, «ՔՀԿ չափիչ. նպաստավոր միջավայրի և ՔՀԿ-ների իրավագործման կողմնացույց» հետազոտության զեկույց, Երևան, 2022, <https://www.transparency.am/hy/publication/pdf/326/10464> (դիտված՝ 17.05.2023)

համագործակցությունն առայժմ այդքան էլ արդյունավետ չէ: Միևնույն ժամանակ, ուսումնասիրությանը մասնակցած 4 պատգամավորներն էլ պնդում են, որ իրենք մշտական կապի մեջ են գտնվում ոչ միայն ՔՀԿ-ների, այլև առանձին խմբերի, անհատների և մասնավոր ոլորտի ներկայացուցիչների հետ: Անհատների պարագայում քաղաքացիները սովորաբար իրենց նախաձեռնությամբ են դիմում Խորհրդարանին կամ պատգամավորներին՝ որևէ հարցում աջակցություն ստանալու կամ իրենց խնդիրների վերաբերյալ բարձրաձայնելու համար: Նման դեպքերի բազմիցս բախվել ենք ԱԺ մեր այցելությունների ընթացքում, երբ քաղաքացիները տարբեր հարցերով փորձում են տեսակցել այս կամ այն խմբակցության պատգամավորներին և խորհրդատվություն/աջակցություն ստանալ նրանցից: Չուզահեռաբար, ինչպես պնդում են պատգամավորները, քաղաքացիները գրավոր նամակներով են պարբերաբար դիմում և իրենք էլ, երբեմն, սեփական նախաձեռնությամբ մարզային այցելություններ են ունենում, որպեսզի խնդիրներին տեղում ծանոթանան: Բացի այդ, կան նաև քաղաքացիների ընդունելության համար նախատեսված օրեր, ինչպես դեմ առ դեմ, այնպես էլ առցանց տարբերակով: Առցանց տարբերակով քաղաքացիների հետ հանդիպումները առավել հարմար են տարբեր մարզերում բնակվող անձանց և սոցիալական խոցելի խմբերի հետ հաղորդակցության կազմակերպման համար: Միևնույն ժամանակ, Խորհրդարանի շենքը հարմարեցված չէ և կահավորված չէ հաշմանդամություն ունեցող անձանց այցելի համար:

«Այս տարի ես 17 տեսազանգ եմ ունեցել, մի էդքան էլ դրանից առաջ, նկատի ունեմ էդտեղից էլ իրենք համակարգային խնդիրներ են առաջ քաշում, որը հետո դառնում է ուսումնասիրության արդյունք, իհարկե եթե օրենսդրական խնդիրներ լինեն: Բայց ամենաշատը, ցավոք, իրենք դիմում են բողոքարկելու համար Կառավարության այս կամ այն որոշումը կամ ծրագիրը, որը ավելի շատ վերահսկողական մեխանիզմ է իմ կողմից՝ որպես պատգամավոր: Շատ քիչ է եղել, գուցե 2-3 անգամ է եղել, որ մարդիկ դիմեն, ասեն այ այստեղ օրենքով խնդիր կա, խնդրում եմ սրան ուշադրություն դարձրեք: Հիմնականում դիմում են, ասում, որ Կառավարության այ էս ծրագիրը լավը չի, այ էս ոլորտում ունենք խնդիր, վատ են վերաբերում, այ ստեղ ունենք պրոբլեմ, այսինքն գործադիրին առնչվող հարցերի համար են հիմնականում դիմում ինձ՝ որպես վերահսկողական գործառույթ իրականացնող մարմին, այսինքն՝ պատգամավոր»:

Պատգամավոր

Պատգամավորի կողմից հնչեց նաև տեսակետ առ այն, որ ՔՀԿ ներկայացուցիչները երբեմն բավարար չափով տեղեկացված չեն լինում Խորհրդարանի հետ համագործակցության հնարավորությունների մասին, ինչն, ըստ նրա, մասամբ ԱԺ իրազեկման աշխատանքների անարդյունավետությամբ է պայմանավորված: Մյուս կողմից՝ որոշ ՔՀԿ-ների կարողությունները չեն բավարարում, որպեսզի այս կամ այն խնդրի վերաբերյալ ներկայացնեն հստակ առաջարկություններ, հետևաբար նրանց հետ ևս աշխատանք պետք է տարվի ավելի կոնկրետ և փաստահեն առաջարկությունների մշակման ուղղությամբ: Այնուհանդերձ, ըստ պատգամավորների՝ ՔՀԿ-ների մի մասն անփոխարինելի աշխատանք և աջակցություն է ցուցաբերում Խորհրդարանին, հատկապես օրենքների կիրառության սահմանափակումները մատնանշելու և թերությունները վերացնելու հարցում, ինչպես նաև նոր օրենսդրական նախաձեռնություններով հանդես գալու առումով:

«Այսինքն, ես կարծում եմ, որ քաղհասարակությունն ունի կարողությունների զարգացման կարիք՝ ավելի կոնկրետ առաջարկները ձևակերպելու, ոչ թե ասելու, որ Եսպիսի խնդիր կա, Էդ խնդիրների մասին բոլորը գիտեն: Հատկապես հիմա, օրինակ Ես պատգամավորները, Նոր կառավարությունը, հեղափոխությունից հետո, Կառավարություն և ԱԺ եկած մարդիկ հենց քաղհասարակությունից են»:

Պատգամավոր

Այսպիսով՝ հանրության հետ կապը դեռևս բարելավման կարիք ունի՝ ըստ հարցված փորձագետների և ԶՀԿ ներկայացուցիչների: Նման կարծիքի են հիմնականում խորհրդարանի հետ վերջին երկու տարիներին այս կամ այն կերպով համագործակցող ԶՀԿ ներկայացուցիչները, ովքեր դրական միտումներ թեպետ տեսնում են, սակայն դրանք բավարար չեն համարում:

Առաջարկություն

- պետական այլ կառույցների, հանրության դերակատարների հետ համագործակցության պաշտոնական մեխանիզմների ձևավորման և գործարկման նպատակով ԱԺ կողմից ապահովել համատեղ հարթակների, աշխատանքային խմբերի, կանոնավոր հանդիպումների, հարցերի ու կարծիքների, հետադարձ կապի ստացման, հաշվետվությունների ներկայացման գործիքակազմեր՝ այդ թվում՝ տեղեկատվական-տեխնոլոգիաների կիրառությամբ,
- վերակառուցել ԱԺ ինտերնետային կայքը՝ նախատեսելով ԱԺ-ի, առանձին պատգամավորների, հանձնաժողովների և խմբակցությունների գործունեության վերաբերյալ տվյալների ամբողջական հրապարակում՝ ներառելով ԱԺ վերահսկողության գործիքների վերաբերյալ վիճակագրությունը, առնչվող փաստաթղթերը, գրավոր և բանավոր հարցումները, պատասխանները, լսումները, զեկույցները, անհատ պատգամավորների, հանձնաժողովների և խմբակցությունների պաշտոնական/աշխատանքային հանդիպումները, ելույթները, ստացած նվերները, գործունեության վերաբերյալ պարբերական հաշվետվությունները և այլ տեղեկություններ՝ հանրամատչելի ձևաչափով և որոնման հնարավորությամբ,
- վերացնել ԱԺ հերթական նստաշրջանի ընթացքում յուրաքանչյուր խմբակցության կողմից միայն մեկ խորհրդարանական լսում հրավիրելու սահմանափակումը՝ հնարավորություն տալով անցկացնել մեկից ավելի լսումներ,
- խորհրդարանական լսումների անցկացման մասին տեղեկատվությունը, ի լրումն ԱԺ կայքում տեղադրելու, տարածել նաև սոցիալական մեդիայի, այլ տեղեկատվական հարթակների, ինչպես նաև Էլեկտրոնային փոստերի ցանկերի (listserv) միջոցով,
- ապահովել ԱԺ-ի կողմից մշակված իրավական ակտերի նախագծերի պարտադիր հանրային քննարկման մեխանիզմ (e-draft հարթակի համանմանությամբ)՝ նախատեսելով հանրությանը առավել արդյունավետ ներգրավման, ինչպես նաև հանրային հաշվետվողականության լրացուցիչ գործիքներ,
- կատարելագործել պատգամավորների հանրության հետ հաղորդակցվելու գործիքակազմն ու ռեսուրսները և զարգացնել համապատասխան հմտությունները:

ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

Իրավական ակտեր

1. ՀՀ Սահմանադրություն (1995, 2005 և 2015թթ. խմբագրությամբ)
2. ՀՀ օրենքը «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» (1997)
3. «Աժ աշխատակազմում պետական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք (2002)
4. «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենք (2016)
5. «Աժ պատգամավորի գործունեության երաշխիքների մասին» ՀՀ օրենք (2016)
6. «ՀՀ ընտրական օրենսգիրք» ՀՀ սահմանադրական օրենք (2016)
7. «ՀՀ հաշվեքննիչ պալատի մասին» ՀՀ օրենք (2018)
8. «ՀՀ Ազգային ժողովի նախագահի 2019 թվականի հուլիսի 13-ի թիվ Կ-219-Ա կարգադրություն

Չեկույցներ

9. Բաց հասարակության հիմնադրամներ–Հայաստան, «Մանդատ» տեղեկատվական ՀԿ, Աժ օրենսդրական գործունեության մոնիտորինգ, «7-րդ գումարում, 3-րդ նստաշրջան, 3-րդ զեկույց», Երևան, 2020, <https://www.parliamentmonitoring.am/assets/files/report/1581158870.pdf>
10. Բաց հասարակության հիմնադրամներ–Հայաստան, «Մանդատ» տեղեկատվական ՀԿ, Աժ օրենսդրական գործունեության մոնիտորինգ, «7-րդ գումարում, 4-րդ նստաշրջան, 4-րդ զեկույց», Երևան, 2020 <https://www.parliamentmonitoring.am/assets/files/report/1600963649.pdf>
11. Բաց հասարակության հիմնադրամներ–Հայաստան, «Մանդատ» տեղեկատվական ՀԿ, Աժ օրենսդրական գործունեության մոնիտորինգ, «8-րդ գումարում, 2-րդ նստաշրջան, 1-ին զեկույց», Երևան, 2022, <https://www.parliamentmonitoring.am/assets/files/report/1645136329.pdf>
12. Բաց հասարակության հիմնադրամներ–Հայաստան, «Մանդատ» տեղեկատվական ՀԿ, Աժ օրենսդրական գործունեության մոնիտորինգ, «Քննիչ հանձնաժողովի ձևավորման հարցը՝ ընդդիմությանը խանգարող միջոց. իշխող ուժը դրանից չի հրաժարվի», 2022թ., <https://www.parliamentmonitoring.am/am/monitoring/895>
13. Բաց հասարակության հիմնադրամներ–Հայաստան, «Մանդատ» տեղեկատվական ՀԿ, Աժ օրենսդրական գործունեության մոնիտորինգ, «Քվեարկություններ», <https://www.parliamentmonitoring.am/am/deputies/votings>
14. Գագիկ Մինասյան, «Հետօրենսդրական վերահսկողության կիրառման հնարավորությունները հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի գործընթացում գտնվող երկրներում. Մոլդովա և Հայաստան», Հայկական քաղաքագիտական հանդես, Երևան, 2019 https://arjps.org/articles/arm/01_2019/Minasyan.pdf
15. ԹԻՀԿ, Արա Ղազարյան, Դավիթ Ասատրյան, «Քննիչ հանձնաժողովների արդյունավետությունը խորհրդարանական վերահսկողության լույսի ներքո», Երևան, 2022, <https://www.transparency.am/hy/publication/pdf/295/9956>
16. ԹԻՀԿ, Արտակ Զյուրումյան, «Խորհրդարանի կողմից ՀՀ կառավարության գործունեության նկատմամբ թույլ վերահսկողության պատճառների և հետևանքների վերհանում», Երևան, 2022, <https://www.transparency.am/hy/publication/pdf/294/9954>

17. ԹԻՅԿ, «Խստորեն դատապարտում ենք իշխող քաղաքական կուսակցության կողմից ԿԸՅ նախագահի պաշտոնում կուսակցական անդամին նշանակելու մոտեցումը», <https://www.transparency.am/hy/media/statements/article/4725>
18. ԹԻՅԿ, «ՔՅԿ չափիչ. նպաստավոր միջավայրի և ՔՅԿ-ների իրավագործման կողմնացույց» հետազոտության զեկույց, Երևան, 2022, <https://www.transparency.am/hy/publication/pdf/326/10464>
19. Նորա Սարգսյան, Յամլետ Ավետիսյան, Յովհաննես Օդաբաշյան, «Խորհրդարանական վերահսկողություն. գործիքակազմն ու մեխանիզմները Յայաստանի Յանրապետությունում», Երևան, 2020, <http://bit.ly/3u4CQgt>
20. Տիգրան Նաղդալյան, «Գործադիր իշխանության նկատմամբ ՀՀ ԱԺ վերահսկողության սահմանադրական հիմքերը», Երևան, 2017, https://etd.nla.am/5851/1/001-Tigran_Naghalyan.pdf
21. OSCEPA, International Election Observation Mission Republic of Armenia – Early Parliamentary Elections, 20 June 2021. Statement of Preliminary Findings and Conclusions. Preliminary Conclusions, Yerevan, 2021, <https://www.oscepa.org/en/documents/election-observation/election-observation-statements/armenia/statements-2/4209-2021-parliamentary-4/file>
22. Transparency International, Parliamentary Oversight Assessment Tool, 2022, <https://knowledgehub.transparency.org/product/parliamentary-oversight-assessment-tool>
23. UNDP Armenia, Modern Parliament for a Modern Armenia, <https://www.undp.org/armenia/projects/modern-parliament-modern-armenia-map>

Լրատվամիջոցների նյութեր

24. Աստղիկ Բեդևյան, «Խորհրդարանական ընդդիմությունը կշարունակի քաղաքական բոլկոտը, իշխանությունն առայժմ չի արձագանքում», Ազատություն Ռադիոկայան, 2022, <https://www.azatutyun.am/a/32026316.html>
25. Արտակ Խուլյան, «Ընդդիմության ավելի շատ անդամներ են հրաժարական են տվել խորհրդարանից», Ազատություն Ռադիոկայան, 2021, <https://www.azatutyun.am/a/32153849.html>
26. Թերթ. am, «Նիկոլ Փաշինյանը թիմի ներսում հակակշիռների մեխանիզմ է ապահովում, դրա մասն էր կազմում նաև Անդրանիկ Քոչարյան-Յայկ Սարգսյան միջադեպը», 2022, <https://www.tert.am/am/news/2022/03/03/hakakshir/3772025>
27. Ժողովուրդ օրաթերթ, «Մեր թիմի ներսում ընդդիմություն ունենք. Յրայա Յակոբյան», 2022, <https://armlur.am/1221332/>
28. Լուիզա Սուբիասյան, «Նապաստակ-նկարոցի», «սնդիկ-փարթի», «քաղաքական արսուրդ». ընդդիմության ու մեծամասնության բանավեճը, Առավոտ, 2023, <https://www.aravot.am/2023/01/17/1317567/>
29. Նաիրա Նալբանդյան, «Ընդդիմությունը պաշտոնապես վերադարձավ խորհրդարան», Ազատություն Ռադիոկայան, 2022, <https://www.azatutyun.am/a/32132115.html>
30. 168.am, «Որևէ իրավական կարգավորում չկա. Ջանջուղազյանը՝ արձանագրած խախտումների՝ անհետևանք մնալու մասին», <https://168.am/2023/06/15/1887978.html?fbclid=IwAR3esfTMvzi4186pTSvBaljhByFSIObhIYsbMz9TUKn8k1dFy2S6lBQtdCg>

31. Panorama.am, «ՔՊ-ի թեկնածուն՝ ԿԸՀ նախագահի պաշտոնում»
<https://www.panorama.am/en/news/2022/10/03/CEC-chair/2738082>

Պաշտոնական կայքեր

32. ՀՀ ազգային ժողով, www.parliament.am

33. ՀՀ իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական կայք, www.e-draft.am

34. ՀՀ իրավական տեղեկատվական համակարգ, www.arlis.am

35. ՀՀ հաշվեթևիչ պալատ, armsai.am