

**ՔՆՆԻՉ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎՆԵՐԸ ՈՐՊԵՍ ՊԱՌԱՄԵՆՏԱԿԱՆ
ՓՈՔՐԱՄԱՍՆՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂԱԿԱՆ ԻՆՍՏԻՏՈՒՏ**

ՀՏԴ 342.4

DOI: 10.56246/18294480-2024.17-46

ՀԱԿՈՐՅԱՆ ՀՐԱՆՈՒՇ

Գավառի պետական համալսարանի և
ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիայի դասախոս,
իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր
Էլփոստ՝ hransush.hranti@gmail.com

ՀԱԿՈՐՅԱՆ ՌՈՒԶԱՆՆԱ

Գավառի պետական համալսարանի ռեկտոր,
իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, դոցենտ
Էլփոստ՝ ruzanna.hakobyan@mail.ru

Հոդվածը վերաբերում է Հայաստանի Հանրապետությունում կառավարման պառլամենտական ձևի պայմաններում պառլամենտի քննիչ հանձնաժողովների՝ որպես կարևոր վերահսկողական ինստիտուտի ձևավորման և նրանց գործունեության սահմանադրաիրավական հիմքերին: Կարևորվում է 2015 թվականի սահմանադրական փոփոխությունների արդյունքում պառլամենտի վերահսկողական գործառույթների ավելացումը: Հիմնավորվում է, որ այն դեպքում, երբ օրենսդիր և գործադիր իշխանությունները ներկայացնում են նույն քաղաքական ուժը՝ քննիչ հանձնաժողովները, որպես կանոն, ծառայում են կարևոր վերահսկողական գործիք պառլամենտական փոքրամասնության համար կառավարությանը վերահսկելու առումով:

Պարմական, համեմատաիրավական վերլուծության և այլ մեթոդներով բազմակողմանիորեն ներկայացվում են ՀՀ Ազգային ժողովում ստեղծվող և գործող քննիչ հանձնաժողովների սահմանադրական լիազորությունները, գործառույթները և դրանց իրականացման կառուցակարգերը: Նշվում է, որ քաղաքական փոքրամասնությունների իրավունքների երաշխավորման տեսանկյունից առանձնահատուկ նշանակություն ունի քննիչ հանձնաժողովներ ստեղծելու և դրանք նախագահելու իրավունքը:

Հողվածում քննարկման առարկա է դարձել այն հիմնախնդիրը, որ թեև իրավունքի ուժով ստեղծվում է քննիչ հանձնաժողով, այդուհանդերձ գործող կառուցակարգերը հնարավորություն են տալիս քաղաքական մեծամասնությանը վիժեցնելու դրա գործունեությունը, հետևաբար սահմանադրական նոր փոփոխությունների ընթացքում անհրաժեշտ է լրջորեն անդրադառնալ սահմանադրական իրավակարգավորումների անկախություններին, օրենսդրական բացերին, իրավակիրառ պրակտիկայում ծագող խնդիրներին: Առաջարկվում է կարգավորել հապկապես քննիչ հանձնաժողովի անդամների առաջադրման, քվորումի համամասնությունները և զեկուցման քննարկման հետ կապված հիմնահարցերը՝ ՀՀ Սահմանադրության հոդված 113-ի դրույթներին համապատասխան, որոնք կնպաստեն Ազգային ժողովի գործունեության արդյունավետության բարձրացմանը, կխորացնեն ժողովրդավարությունը և պառլամենտարիզմը երկրում:

Բանալի բառեր՝ պառլամենտ, Ազգային ժողով, քննիչ հանձնաժողով, Սահմանադրություն, սահմանադրական օրենք, Կանոնակարգ, զեկույց, վերահսկողություն, կառավարություն, քաղաքական մեծամասնություն, փոքրամասնություն:

Ժողովրդավարական պետության մեջ իշխանությունը՝ որպես մեկ ամբողջություն, գործում է Սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան՝ օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանությունների բաժանման և հավասարակշռման հիման վրա, սահմանված գործառույթների և լիազորությունների շրջանակներում: Այս սկզբունքը նպաստում է պետական իշխանության մարմինների փոխադարձ գործակցության, վերահսկողության և զսպումների համակարգի կիրառմանը:

Պառլամենտական վերահսկողության ձևերը, մեթոդները, գործիքակազմը պայմանավորված են պետության կառավարման ձևով: Պառլամենտական կառավարման համակարգի պայմաններում պետության կենտրոնական իշխանությունը պառլամենտն է, իսկ վարչապետը օժտված է լայն լիազորություններով: Պրոֆեսոր Ռ. Ենգիբարյանը, անդրադառնալով պառլամենտի կարգավիճակին, նշում է, որ այն համապետական ներկայացուցչական մարմին է, որի գլխավոր գործառույթը իշխանությունների տարանջատման համակարգում օրենսդիր իշխանության իրականացումն է: ...Ցանկացած խորհրդարան շատ թե քիչ, կախված պետական

կառավարման ձևից, նաև վերահսկողություն է իրականացնում գործադիր իշխանության նկատմամբ¹:

Մասնագիտական գրականության մեջ առկա են «վերահսկողություն» հասկացության տարբեր սահմանումներ: Մասնավորապես վերահսկողությունը ներկայացվում է որպես հետադարձ կապի տեսակ, ձև, որի միջոցով կառավարող համակարգը ստանում է անհրաժեշտ տեղեկատվություն կառավարվող օբյեկտի իրական վիճակի և կառավարչական որոշումների կատարման մասին²:

Համամիտ ենք Ն. Ապյանի և Ա. Պետրոսյանի այն տեսակետին, որ վերահսկողության էությունն ու նշանակությունը կայանում են համապատասխան ենթավերահսկվող օբյեկտի գործառնության հսկողության մեջ, դրանում օրինականության և կարգապահության վիճակի վերաբերյալ օբյեկտիվ և հավաստի տեղեկատվության ստացման, օրինականության և կարգապահության խախտումների կանխման և վերացման ուղղությամբ միջոցների ձեռնարկման, իրավախախտումներին նպաստող պատճառների և պայմանների բացահայտման ու վերացման, օրինականության և կարգապահության խախտման համար մեղավոր անձանց պատասխանատվության ենթարկելու ուղղությամբ միջոցների ձեռնարկման մեջ³:

Փաստ է, որ պառլամենտը՝ որպես օրենսդիր և վերահսկող մարմին, վաղուց իր կարևոր տեղն ունի պետական իշխանության համակարգում: Պառլամենտն իր օրինաստեղծ գործառույթով անուրանալի դեր ունի իրավական պետության ստեղծման ու կայացման գործում՝ ապահովելով կապը և համագործակցությունն իշխանության միակ կրողի՝ ժողովրդի ու նրա ներկայացուցիչների միջև:

Համապետական ներկայացուցչական մարմնի կարևոր գործառույթներից է վերահսկողությունը կառավարության գործունեության նկատմամբ⁴:

Դեռևս 1789 թվականին Ֆրանսիայի ազգային սահմանադիր ժողովը «Մարդու և քաղաքացու իրավունքների հռչակագրի» 15-րդ հոդվածում սահմանել է, որ «Հասարակության յուրաքանչյուր անդամ իրավունք ունի հաշիվ պահանջելու իր վարչակազմի ցանկացած պետական ծառայողից»⁵:

Այսինքն՝ դարեր առաջ էլ կարևորվել է հասարակության անդամների առջև պետական բոլոր պաշտոնյաների հաշվետվությունը՝ հիմք ընդունելով այն, որ նրանք

¹. Енгибарян Р. В., Конституционное развитие в современном мире: основные тенденции, М., 2010, էջ 353:

². Peter F. Drucker, Management; Tasks, Responsibilities, Practices, New York; Harper & Row, 1973, էջ 310:

³. Ապիյան Ն. Ա., Պետրոսյան Ա. Հ. Իրավական պետություն և օրինականություն, Երևան, 2001, էջ 128:

⁴. Барабашев А. Г., Парламент и правительство в Российской Федерации // Конституционный строй России, вып. 2, М., 1995; Авакьян С. А., Федеральное Собрание - Парламент России, М., 1999, էջ 100-146:

⁵. Ֆրանսիայի Հանրապետության Սահմանադրություն, Երևան, 1996, էջ 20:

բարոյական և իրավական պատասխանատվություն են կրում իրենց գործառույթների արդյունավետ ու անաչառ իրականացման համար: Ժամանակակից ժողովրդավարական երկրներում պառլամենտները վերահսկողական գործառույթներն իրականացնում են սահմանադրություններում, օրենսդրական այլ ակտերում ամրագրված հիմքերով և կարգով: Այսպես, Ռումինիայի Հանրապետության Սահմանադրության 4-րդ գլուխը, որը վերնագրված է «Պառլամենտի և կառավարության միջև հարաբերությունները», ամրագրում է բոլոր անհրաժեշտ կառուցակարգերը՝ կառավարության, նախարարների գործունեությունը վերահսկելու առումով: Լեհաստանում Սեյմին Սահմանադրությամբ վերապահվել է վերահսկողական լիազորություն, որի իրականացման առաջնային ոլորտներն են պառլամենտին հաշվետու պետական մարմինների ձևավորումը և դրանց գործունեության հիմունքների որոշումը, գործադիր իշխանության վերահսկումը, ֆինանսաբյուջետային վերահսկողությունը, արտաքին քաղաքականության հարցերի նկատմամբ վերահսկողությունը²:

Վերլուծելով արտասահմանյան որոշ երկրների սահմանադրական իրավակարգավորումները՝ ակնհայտ է դառնում, որ հիմնականում սահմանված են վերահսկողության հետևյալ ձևերը. կառավարության գործունեության առանցքային ուղղությունների քննարկում և ծրագրերի հաստատում, բյուջեի քննարկում, հաստատում, վերահսկողություն բյուջեի կատարման, օտարերկրյա պետություններից և միջազգային կազմակերպություններից ստացված փոխառությունների և վարկերի օգտագործման նկատմամբ բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության լսում, քննարկում և ընդունում, պառլամենտական հարցապնդումների ներկայացում, պատգամավորների գրավոր և բանավոր հարցերի ներկայացում կառավարությանը, մշտական և հատուկ՝ հետաքննիչ, քննիչ հանձնաժողովների ստեղծում, հրատապ հարցերով պառլամենտական լսումների կազմակերպում, կառավարության տարեկան զեկույցի, վերահսկիչ կամ հաշվեքննիչ պալատի, Մարդու իրավունքների պաշտպանի զեկույցների քննարկում, ինչպես նաև սահմանադրորեն նախատեսված այլ մարմինների և պաշտոնատար անձանց պառլամենտի կողմից նշանակում, անվստահության հայտնում կառավարությանը, վարչապետին կամ առանձին նախարարների, պատգամավորների կողմից արտահերթ նիստերի կամ նստաշրջանների նախաձեռնում և այլն³:

Ժամանակի ընթացքում իշխանության բաժանմանը, պետական մարմինների գործառույթների հստակեցմանը զուգահեռ կարիք զգացվեց դրանց հավասարակշռության և հակակշիռների կառուցակարգերի ներդրման, որոնցից կարևորը օրենսդիր մարմնի վերահսկողական գործիքակազմի կիրառումն է գործադիր իշխա-

¹. http://clin.iatp.by/constitution_vost_europe/romania-r.htm.

². Преихменкова Н. Ю., О парламентском контроле в Польской Республике // Журнал Российского право, М., 2000, N 10, էջ 155-166:

³. Մանրամասն տե՛ս Конституционное право зарубежных стран, М., 2004.

նության նկատմամբ: Այդպիսի գործիքներից են պառլամենտական հանձնաժողովները:

Պառլամենտական վերահսկողության տարածված ձևերից է հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող առանձին հարցերի ուսումնասիրությունը, փաստերի պարզումը և դրանք պառլամենտի քննարկմանը ներկայացումը: Այս լիազորությունը պառլամենտները հիմնականում իրականացնում են հատուկ ստեղծվող պառլամենտական ինստիտուտների՝ քննիչ հանձնաժողովների միջոցով:

Քննիչ հանձնաժողովի ինստիտուտը նախատեսված է Լեհաստանի, Գերմանիայի, Իտալիայի և այլ երկրների սահմանադրություններում¹:

2015 թվականի ՀՀ սահմանադրական փոփոխությունների արդյունքում, գործող վերահսկողական կառուցակարգերից բացի, նախատեսվեց Ազգային ժողովում քննիչ հանձնաժողովների ստեղծում, որոնց վերապահվեց էական դերակատարություն: Անհրաժեշտ է նշել, որ պառլամենտարիզմի հարուստ փորձ ունեցող երկրներում քննիչ հանձնաժողովի՝ որպես խորհրդարանական վերահսկողության կառուցակարգի կարևորությունը վաղուց են գիտակցել, և դրանք կիրառվել են բավականին արդյունավետ², օրինակ՝ Մեծ Բրիտանիայում խորհրդարանական հետաքննություն առաջին անգամ իրականացվել է դեռևս 1720 թվականին, ԱՄՆ-ում՝ 1792 թվականին³ և այլն:

Եվրոպական միությունն (ԵՄ) իր հիմնադրման մասին պայմանագրի 198-րդ հոդվածում նախատեսել է համայնքի իրավունքի ենթադրյալ խախտումները բացահայտելու կամ ոչ արդյունավետ կառավարման դեպքերը քննելու համար Եվրոպական պառլամենտում ժամանակավոր քննիչ կոմիտեներ ստեղծելու իրավական հնարավորությունը⁴:

Վերջին տարիներին խորհրդարանների՝ հետաքննություն իրականացնելու լիազորությունը լայն տարածում է ստացել նաև Խորհրդային Միության նախկին հանրապետություններում (Ռուսաստան, Բելառուս, Վրաստան, Մոլդովա, Ուզբեկստան)⁵:

Հայաստանում քննիչ հանձնաժողովի ինստիտուտը ներդրվեց 2015 թվականին, սակայն հարկ է նշել, որ Հայաստանի առաջին Հանրապետության Խորհրդի

¹. Егинбарян Р. В., Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции, М., Норма, 2010, էջ 149-151:

². Տե՛ս օրինակ՝ Колибаб А. К., Парламентский контроль в Италии //Институт конституционного права иностранных государств, М., 2002, էջ 301; Лафитский В. И., Контрольные полномочия Конгресса США //Институт конституционного права иностранных государств, М., 2002, էջ 330; Пилипенко А. Н., Парламентский контроль во Франции //Институт конституционного права иностранных государств, М., 2002, էջ 341:

³. Տե՛ս Спиридонов А.А., Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование (Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук). М., 2008, էջ 53 (http://newdisser.ru/product_info.php?products_id=954838):

⁴. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=en&reference=RULE-198>

⁵. Спиридонов А. А. Նշվ. աշխ., http://new-disser.ru/product_info.php?products_id=954838

1918 թվականի օգոստոսի 6-ի նիստում պառլամենտը որոշել էր ձևավորել նաև հարցապնդումների հանձնաժողով: Համաձայն «Հայաստանի Խորհրդի հրահանգի» 83-րդ կետի՝ խորհրդարանը, լսելով կառավարության բացատրությունները հարցապնդման կապակցությամբ, կարող էր հինգ պատգամավորի հայտարարության հիման վրա հարցապնդումը հանձնել հանձնաժողովին: Վերջինս պարտավոր էր խորհրդարանի սահմանած ժամկետում հարցապնդման վերաբերյալ տալ եզրակացություն: Հարցապնդումների հանձնաժողովը երբեմն անվանել են քննիչ հանձնաժողով, որովհետև այն քննում էր հարցապնդման առիթ ծառայած փաստերը, կազմում եզրակացություն և ներկայացնում խորհրդարանին¹:

Հետաքրքրական է, որ նույնիսկ Խորհրդային Միության և միութենական հանրապետությունների սահմանադրություններում կային քննիչ հանձնաժողովի վերաբերյալ իրավական դրույթներ: Այսպես, ըստ ԽՍՀՄ 1977 թվականի Սահմանադրության 125-րդ հոդվածի 2-րդ մասի՝ ԽՍՀՄ Գերագույն խորհուրդն անհրաժեշտության դեպքում ստեղծում էր քննիչ հանձնաժողով ցանկացած հարցով²: Սահմանադրական հսկողության կոմիտեի մասին կարգավորում գոյություն ուներ ՀԽՍՀ 1978 թվականի Սահմանադրությունում (113-րդ հոդված)³:

Հայաստանի Հանրապետությունը 2001 թվականին Եվրոպայի խորհրդին (ԵԽ) անդամակցելուց հետո փորձ արեց պառլամենտական վերահսկողության իրավական հիմքերը համապատասխանեցնել ԵԽ պահանջներին և Եվրոպական միության անդամ պետությունների կառուցակարգերին: Բազմաթիվ երկրների սահմանադրաիրավական նորմերում «հանրային նշանակության խնդիր հետաքննելը» սահմանված է որպես հանձնաժողովների գործունեության հիմնական կամ միակ նպատակ⁴:

Եվրոպական միության պառլամենտն իրավասու է նախաձեռնել խորհրդարանական հետաքննություն և կազմել ժամանակավոր քննիչ հանձնաժողով՝ հետաքն-

¹ Վաղարշյան Ա. Գ. Հայաստանի առաջին Հանրապետության օրենսդիր իշխանության համակարգը (1918-1920թթ.), Երևան, ԵՊՀ հրատ., 2012, էջ 204:

² Սովետական Սոցիալիստական Հանրապետությունների Միության Սահմանադրություն (ընդունվել է ՍՍՀՄ իններորդ գումարման Գերագույն Սովետի յոթերորդ արտահերթ նստաշրջանում, 1977թ. հոկտեմբերի 7-ին), Երևան, «Հայաստան» հրատ., 1979, էջ 46:

³ Հայկական Սովետական Սոցիալիստական Հանրապետության Սահմանադրություն (ընդունվել է Հայկական ՍՍՀ իններորդ գումարման Գերագույն Սովետի արտահերթ յոթերորդ նստաշրջանում, 1978թ. ապրիլի 14-ին), Երևան, «Հայաստան» հրատ., 1979, էջ 42:

⁴ Ալբանիայի՝ «Խորհրդարանական քննիչ հանձնաժողովի գործունեության մասին կանոնակարգ օրենք», հոդված 2, Էստոնիայի՝ «Riigikogu-ի ընթացակարգային նորմերի և ներքին նորմերի ակտ», հոդված 20, Իտալիայի Սահմանադրություն, հոդված 82, Պորտուգալիայի՝ «Խորհրդարանական քննության իրավական ռեժիմի մասին» 5/933 օրենք, հոդված 1, Խորվաթիայի Սահմանադրություն, հոդված 91, Իսպանիայի Սահմանադրություն, հոդված 76.1, Չեխիայի Սահմանադրություն, հոդված 30, Ուկրաինայի Սահմանադրություն, հոդված 89, Սլովենիայի Սահմանադրություն, հոդված 93 և այլն:

ներև համար ԵՄ օրենսդրության խախտումները ԵՄ մարմինների կամ մասնակից պետությունների վարչական մարմինների կողմից¹:

Հայաստանի Հանրապետության 1995թ. Սահմանադրության 73-րդ հոդվածում նախատեսվեց ժամանակավոր հանձնաժողովների ինստիտուտը, որոնք ստեղծվում էին առանձին օրենքների նախագծերի նախնական քննարկման կամ որոշակի իրադարձությունների և փաստերի մասին Ազգային ժողովին եզրակացություններ, տեղեկանքներ ներկայացնելու համար: Ժամանակավոր հանձնաժողովների գործունեության պրակտիկան, սակայն, ցույց է տալիս, որ դրանք շոշափելի արդյունքների չեն հասել: Սա առաջին հերթին պայմանավորված էր այն հանգամանքով, որ ըստ էության պառլամենտական ժամանակավոր հանձնաժողովները գործուն վերահսկողական լիազորություններով օժտված չէին: Հարկ է նաև փաստել, որ այդպիսի հանձնաժողովները, որպես կանոն, ստեղծվել են՝ ելնելով քաղաքական նպատակահարմարությունից՝ պայմանավորված պետության մեջ առկա քաղաքական իրավիճակով, և իրենց գործունեության ընթացքում լուծել են առավելապես քաղաքական խնդիրներ²:

Արտասահմանյան երկրների սահմանադրական իրավունքում քննիչ հանձնաժողովների ստեղծման հնարավորությունը դիտարկվում է որպես պառլամենտական փոքրամասնության համար իրավական գործիք՝ ի հակակշիռ քաղաքական իշխող ուժի, քանի որ հատկապես կառավարման պառլամենտական ձևի պետություններում պառլամենտում կառավարության հենարանը քաղաքական մեծամասնությունն է, որը շատ դեպքերում շահագրգռված չէ բացահայտելու կառավարության գործունեության թերությունները, բացթողումներն ու սխալները³: Պառլամենտական կառավարման ձևի պայմաններում հանձնաժողովները կարևոր մեխանիզմ են նաև իշխող քաղաքական մեծամասնության և պառլամենտական փոքրամասնության շահերը հավասարակշռելու համար⁴:

Հետևաբար առաջնահերթ են դառնում պառլամենտական փոքրամասնու-

¹Եվրոպական միության գործունեության մասին պայմանագիր, հոդված 226, Եվրոպական պառլամենտի ընթացակարգերի կանոնակարգ, հոդված 208:

²Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության մեկնաբանություններ, Ընդհանուր խմբագրությամբ՝ Գ. Հարությունյանի, Ա. Վաղարշյանի, Երևան, «Իրավունք», 2010, էջ 760:

³Տե՛ս օրինակ՝ Yamamoto H. Tools for parliamentary oversight a comparative analysis 88 national parliaments, 2007, էջ 42, (<http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>); Коврякова Е. В., Особенности парламентского контроля в парламентарной республике (на примере ФРГ) // Журнал российского права, № 6, 2004, էջ 143-150 (<http://www.vuzlib.ru>); Якимова Е. М. Парламентские расследования как форма парламентского контроля: опыт России и Германии // Право и законодательство, էջ 112 (<http://cyberleninka.ru>); Լուստերհանդթ Օստոո, Քննիչ հանձնաժողովների ինստիտուտի ներմուծումը ՀՀ Ազգային ժողովի նոր կանոնակարգի մեջ // Պառլամենտական վերահսկողության հարցերի շուրջ գիտաժողովի նյութեր, Երևան, 2016, էջ 2:

⁴ Maatson I., Strom K. Parliamentary Committees //in Herbert Doring, Parliaments and the majority rule in Western Europe, Mannheim Centre for European Social Research (MZES), էջ 249 (https://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/vergleichende_politikwissenschaft/D%C3%B6ring/PMR-W-Europe.pdf):

թյան՝ օրենսդրությամբ նախատեսված այն իրավունքները, որոնք վերաբերում են վերահսկողությանը, և որոնցով հնարավորություն է տրվում արդյունավետորեն վերահսկել գործադիր իշխանությանը:

ՀՀ գործող Սահմանադրությամբ անցում կատարվեց պետության կառավարման պառլամենտական ձևին, ավելացան պառլամենտի գործառույթներն ու լիազորությունները պետական իշխանության մարմինների համակարգում: Սահմանադրության 4-րդ գլուխն ամրագրեց Ազգային ժողովի սահմանադրական կարգավիճակն ու գործառույթները: Սահմանադրության համաձայն՝ Ազգային ժողովն իրականացնում է գործադիր իշխանության նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողություն տարբեր կառուցակարգերով, այդ թվում՝ մշտական (հոդված 106), ժամանակավոր (հոդված 107) և քննիչ (հոդված 108) հանձնաժողովների միջոցով: Ավելացել են պառլամենտական փոքրամասնության վերահսկողական լիազորությունները՝ հատկապես քննիչ հանձնաժողովների ստեղծման առումով:

Եվրոպական մի շարք պետություններում քննիչ հանձնաժողով ձևավորելու համար անհրաժեշտ է պառլամենտի որոշում¹, իսկ մեր երկրում հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող հարցերի քննության համար այն ստեղծվում է իրավունքի ուժով (*ex jure*), պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ քառորդի պահանջով: Սահմանադրությունն ամրագրել է նաև, որ պահանջը ներկայացնող պատգամավորներից մեկն էլ իրավունք ունի նախագահել այն: Համաձայն ՀՀ ընտրական օրենսգրքի պահանջի՝ պառլամենտի առնվազն մեկ երրորդը պետք է ընդդիմության ներկայացուցիչներ լինեն, այսինքն՝ փոքրամասնությունը կարող է նման նախաձեռնությամբ հանդես գալ, քանի որ հանձնաժողովի ստեղծման համար անհրաժեշտ իրավական միակ պահանջը պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ քառորդի՝ օրենքով սահմանված կարգով ներկայացված կամահայտնությունն է: Էական է, որ ընդդիմության նախաձեռնությամբ ստեղծված քննիչ հանձնաժողովի քննության առարկան ձևակերպվում է վերջինիս կողմից, և քաղաքական մեծամասնությունը չի կարող որևէ ձևով այն փոփոխության ենթարկել²: Այս իրավունքը Սահմանադրությամբ քաղաքական փոքրամասնությանը վերապահված կարևոր իրավունքներից է, քանի որ մինչ այդ Ազգային ժողովում ժամանակավոր հանձնաժողովները ստեղծվում էին ԱԺ-ի որոշմամբ, հետևաբար կախված էին հիմնականում պառլամենտական մեծամասնության կամքից, իսկ քննիչ հանձնաժողովները ստեղծվում են իրավունքի ուժով: Կարծում ենք, որ 2005 թվականի սահմանադ-

¹ Коврякова Е. В., Парламентский контроль в зарубежных странах, Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, М., 2002, էջ 94-97, (http://new-disser.ru/product_info.php?products_id=956189); Ֆրանսիայում պառլամենտական վերահսկողության մեխանիզմների, այդ թվում՝ քննիչ հանձնաժողովների ընդհանուր նկարագիրը, Պառլամենտական վերահսկողության հարցերի շուրջ գիտաժողովի նյութեր, Երևան, 2016, էջ 7:

² <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/BJNR114210001.html>

րական փոփոխությունների համեմատությամբ կա առաջընթաց. նախ՝ երկու տեսակի ժամանակավոր հանձնաժողով ունենալու հնարավորություն է նախատեսվել, և երկրորդ՝ իրավունքի ուժով քննիչ հանձնաժողովների ստեղծման և գործունեության արդյունքում օբյեկտիվորեն ընդլայնվել է ընդդիմության վերահսկողական լիազորությունների շրջանակը: Հետևաբար ընդդիմությունը կարող է.

1. առաջարկել հանրությանը հետաքրքրող հրատապ, տարբեր ոլորտների կարևոր հարցերի վերաբերյալ քննիչ հանձնաժողովի ստեղծում,

2. քննիչ հանձնաժողովը ստեղծվում է իրավունքի ուժով, այսինքն՝ կախված չէ Ազգային ժողովի հայեցողությունից, և Ազգային ժողովի որոշման ընդունման անհրաժեշտություն չկա,

3. քննիչ հանձնաժողովի ուսումնասիրման առարկան սահմանվում է պահանջը ներկայացնող պատգամավորների կողմից, և մեծամասնությունն այն փոփոխել չի կարող,

4. պահանջը ներկայացնող պատգամավորներից մեկն էլ, Սահմանադրությանը համապատասխան, իրավասու է նախագահելու հանձնաժողովը, սակայն Կանոնակարգում ամրագրված չէ, թե ինչ մեխանիզմով է որոշվելու նախագահող պատգամավորը:

Տարբեր պետությունների պառլամենտներում քննիչ հանձնաժողով ստեղծելու համար նախատեսված են տարբեր կարգավորումներ: Օրինակ՝ Ալբանիայի Սահմանադրության 77-րդ հոդվածի 2-րդ մասը սահմանում է, որ խորհրդարանը իրավունք ունի կազմավորել քննիչ հանձնաժողով պատգամավորների մեկ քառորդի քվորումի հիման վրա¹: Ռուսաստանի Դաշնության Սահմանադրության համաձայն՝ Դաշնային խորհուրդը և Պետական դուման ձևավորում են հանձնաժողովներ իրենց իրավասության ներքո գտնվող հարցերի լուծման համար²:

Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետության Սահմանադրության 44-րդ հոդվածում սահմանված է. «Բունդեսթագն իրավունք ունի իր անդամների մեկ քառորդի առաջարկությամբ քննչական հանձնաժողով ստեղծել, որը բաց նիստերում անհրաժեշտ տվյալներ է հավաքում: Այդպիսի նիստերը կարող են նաև փակ հայտարարվել»³: Իտալիայի (82-րդ հոդված) ու Իսպանիայի (76-րդ հոդված) Սահմանադրությունների համաձայն՝ քննչական կոմիտեները ստեղծվում են հասարակական հետաքրքրություն ներկայացնող ցանկացած հարցի լուծման համար⁴:

¹. Авакьян С. А., Конституционное право России: Учебный курс, в 2 т., 4-е изд., перераб. и доп., М., Норма, 2011, т. 1, էջ 186-188:

². Козлова Е. И., Конституционное право России, Учебник, Москва, 2013, էջ 326:

³. Конституции государств Европы, В 3-х томах, т. 1, Москва, 2001, էջ 594:

⁴. Конституции государств Европейского Союза, Москва, 1997, էջ 388-436:

Քննիչ հանձնաժողովների իրավասության մեջ մտնող հարցերը պետք է վերաբերեն այնպիսի ոլորտների, որոնք **նախ** Ազգային ժողովի լիազորությունների շրջանակներում լինեն, այսինքն՝ վերաբերեն.

- օրենսդրության հիմնախնդիրներին (Սահմանադրության հոդված 88-ի 2-րդ մաս),
- գործադիր իշխանության նկատմամբ վերահսկողությանը (հոդված 88-ի 3-րդ մաս),
- պետական բյուջեի հաստատման, կատարման և հաշվետվության վերահսկմանը (հոդված 88-ի 3-րդ մաս, հոդված 111), ինչպես նաև Սահմանադրությամբ սահմանված այլ գործառույթների:

Համաձայն Սահմանադրության՝ քննիչ հանձնաժողովին քաղաքական և իրավական լայն ազատություն է ընձեռված հիմնախնդիրն անդրադառնալու առումով: Այն կարող է ներառել ինչպես գործադիր իշխանության և դրա համակարգի մարմինների գործունեության ոլորտները, այնպես էլ իրավաբանական անձանց գործունեությունը, որը կապված է խնդրո առարկայի հետ:

Երկրորդ՝ Դրանք պետք է հանրային հետաքրքրություն ներկայացնեն: Քննիչ հանձնաժողովի նպատակը հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող հարցերի շրջանակներում փաստեր պարզելն է, այսինքն՝ դրա գործունեության տիրույթը սահմանված է: Այդ պատճառով էլ հանրորեն զգայուն հարցերը պատգամավորների ուշադրության առարկան են դառնում: Էական է այն, որ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքի (այսուհետ՝ Կանոնակարգ) պահանջներին համապատասխան՝ պատգամավորները պետք է քննիչ հանձնաժողովի քննության առարկան հստակ սահմանեն: Այն ոչ միայն պետական մարմիններին, այլ նաև անհրաժեշտության դեպքում մասնավոր ոլորտին կարող է վերաբերել՝ պետական մարմինների կողմից պատվիրակված լիազորությունների, մասնավոր կազմակերպություններին տրված արտոնությունների, պատվերների և այլ հարցերով: Քննիչ հանձնաժողովների գործունեության նպատակը, այնուամենայնիվ, մնում է գործադիր իշխանության նկատմամբ վերահսկողությունը: Պետք է թույլ չտալ, որ պառլամենտը վերահսկողական գործառույթներն իրականացնելիս միջամտի կառավարության աշխատանքին, խոչընդոտի նրա գործառույթների իրականացմանը¹:

Երրորդ՝ Հարցը պետք է վերաբերի գործադիր իշխանությանը կամ նրա համակարգի մարմին: Քննիչ հանձնաժողովը կարող է կառավարությունից տեղեկություններ պահանջել, հանրային ծառայողներին հրավիրել հանձնաժողով՝ հարցերին պատասխանելու, տեղեկատվություն ստանալու և փաստերը պարզելու նպատակով:

¹ Սաքսոնիայի սահմանադրական դատարանի դատավոր, Լայպցիգի համալսարանի պրոֆեսոր Քրիստոֆ Դեգենհարթի՝ 2016թ. օգոստոսի կարծիքը՝ «Պառլամենտական քննիչ հանձնաժողովներն ըստ Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետության Հիմնական օրենքի, Պառլամենտական քննիչ հանձնաժողովների մասին օրենքի և Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության» մասին:

Չորրորդ` Ուսումնասիրվող նյութը պետք է վերաբերի փաստերին և հենվի փաստերի և ոչ թե ենթադրությունների կամ ասեկոսեների վրա: Քննության առարկա կարող են լինել միայն փաստերը, որոնք պետք է հիմնավորվեն, օբյեկտիվ ձևով ապացուցվեն, հանձնաժողովը կարող է պատվիրել նաև փորձաքննություն՝ եզրակացությունը հստակեցնելու և ամբողջացնելու համար (Կանոնակարգի հոդված 21-ի 1-ին մասի 2-րդ՝ կետ)¹:

Հինգերորդ` Ուսումնասիրությունը, իրականացվող քննությունը չպետք է վնասեն պետության շահը: Օրենքով սահմանված կարգով, պառլամենտական ընթացակարգերով անհրաժեշտ է ապահովել գաղտնիքների պաշտպանությունը: Երբեմն որոշ տեղեկությունների գաղտնի լինելը հիմք է տալիս իրավասու պաշտոնյային մերժելու համապատասխան ապացույցների տրամադրումը: Միջազգային պրակտիկայում կան դեպքեր, երբ ապացուցման միջոցների տրամադրումը հանձնաժողովին մերժվում է, եթե դա են պահանջում պետության շահը և հատկապես անվտանգության հետ կապված վտանգներին դիմակայելու անհրաժեշտությունը:

Վեցերորդ` ուսումնասիրությունը, փաստերի ճշգրտումը չպետք է խախտի իրավաբանական և ֆիզիկական անձանց իրավունքները: Քննիչ հանձնաժողովի կողմից ապացույցներ ձեռք բերելու գործընթացը պետք է պատշաճ և անկողմնակալ իրականացվի, հատկապես անհրաժեշտ է շատ ուշադիր լինել, եթե այն վերաբերում է մարդու իրավունքներին ու ազատություններին: Հանձնաժողովի կողմից անձանց իրավունքներին միջամտությունը չի կարող կատարվել մարդկանց կամքին հակառակ, քանի որ այդ գործառույթը վերապահված է միայն դատարանին կամ նախաքննության մարմնին օրենքով սահմանված հիմքերով և կարգով: Քննիչ հանձնաժողովի զեկույցում չեն կարող արձանագրվել անձի մեղքի, նրա առողջության, հանցագործության բացահայտման, անձնական, ընտանեկան կյանքի վերաբերյալ և այլ մասնավոր բնույթի հանգամանքներ: Փոխարենը՝ այնտեղ կարող են տեղ գտնել համապատասխան փաստերի բացահայտմանը, երևույթի գնահատմանը, օրենքների կիրառման ընթացքում թույլ տրված սխալներին, գործադիր իշխանության նկատմամբ պառլամենտական վերահսկողություն հիմնախնդիրների բացահայտմանը վերաբերող հարցեր: Այս առումով որպես օրինակ կարելի է դիտարկել Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի (ՄԻԵԴ) պրակտիկան²:

Յոթերորդ` հանձնաժողովի քննության առարկա չեն կարող լինել դատաքննության փուլում գտնվող հարցերը, քանի որ դա կարող է խոչընդոտել արդարադատության իրականացմանը: Քննիչ հանձնաժողովների մանդատը որոշակիացնելու համար պետք է նշել, որ նրանց համար քննության առարկա կարող են լինել միայն

¹ «Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքի 21-րդ հոդվածի 1-ին մասի 2-րդ կետ // <http://www.parliament.am/parliament.php?id=bylaw#g7>

² Տե՛ս «Rywin-ն ընդդեմ Լեհաստանի» ՄԻԵԴ որոշման կետ 214:

այնպիսի փաստեր ու գործընթացներ, որոնք միանշանակ ավարտված են, այսինքն՝ դրանցով դատարանում կամ այլ պետական մարմնում քննության ընթացքի մեջ գտնվող գործ չկա¹: Այս հարցը կարգավորված է Կանոնակարգի 23-րդ հոդվածի 2-րդ մասով. «Քննիչ հանձնաժողովի քննության առարկա չեն կարող հանդիսանալ նախնական քննության կամ դատավարության որևէ այլ փուլում գտնվող հարցերը, ինչպես նաև այն հարցերը, որոնք հաստատվել կամ հերքվել են օրինական ուժի մեջ մտած դատական ակտով»²: Այսինքն՝ քննիչ հանձնաժողովի պարտականությունն է այնպես անել, որ իր աշխատանքի ընթացքում կոնկրետ քրեական գործով քննության հետ չառնչվի: Հատկանշական է, որ Սլովենիայի խորհրդարանի որոշումը ընթացքի մեջ գտնվող քրեական գործի վերաբերյալ քննություն իրականացնելու մասին՝ ենթադրյալ կոռուպցիոն գործարքներ հայտնաբերելու և գործում ներգրավված դատախազների ու դատավորների քաղաքական պատասխանատվության պատճառաբանությամբ, ԵԽ Կոռուպցիայի դեմ պայքարող պետությունների խմբի (ԳՐԵԿՈ) կողմից գնահատվեց քրեական արդարադատության համակարգի նկատմամբ քաղաքական միջամտություն և դատական անկախության հետ անհամատեղելի: ԳՐԵԿՈ-ի խումբը եզրահանգեց, որ դատական ակտը կասկածի տակ կարող է դրվել միայն դատական բողոքարկման եղանակով, և օրենսդիր մարմնի քննիչ հանձնաժողովի կողմից դատական ակտի իրավաչափության վերաբերյալ քննությունն իշխանությունների բաժանման սկզբունքի խախտում է³:

Քննիչ հանձնաժողովի անխափան գործունեության համար նշանակություն ունեն անդամների թվի որոշման, համամասնության ապահովման հիմնախնդիրները:

Լուրջ ձեռքբերում է համարվում այն, որ պառլամենտական փոքրամասնությունն իրավունքի ուժով կարող է ստեղծել հանձնաժողով և կատարել փաստերի հավաքագրում ԱԺ ներկայացնելու համար, որից հանրությունն ունի մեծ ակնկալիքներ: Քննիչ հանձնաժողովի ստեղծումից հետո հասարակության մեջ խնդրո առարկայի վերաբերյալ կրքերը հանդարտվում են և փոխվում սպասումների:

Ըստ այդմ՝ մի կողմից Սահմանադրությունը հոդվածի 108-ի 1-ին մասում նախատեսում է իմպերատիվ ձևով՝ իրավունքի ուժով, քննիչ հանձնաժողովի ստեղծում, և մյուս կողմից՝ կարծում ենք, «քննիչ հանձնաժողովի ստեղծումը իրավունքի ուժով» կարգավորումն իմաստազրկվում է, քանի որ նշված հոդվածի 2-րդ մասի դրույթները և Կանոնակարգի նորմերը պառլամենտական մեծամասնությանը հնարավորություն են տալիս՝ վիժեցնելու քննիչ հանձնաժողովի գործունեությունը, եթե

¹ Համբուրգի համալսարանի պրոֆեսոր Օտտո Լուիսթերհանդթի 2016 թ. օգոստոսի կարծիքը՝ Հայաստանի Հանրապետությունում պառլամենտական քննիչ հանձնաժողովի իրավական ինստիտուտի ներմուծման հայեցակարգի վերաբերյալ:

² <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=110824>

³ Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի դեմ պայքարող պետությունների խմբի (ԳՐԵԿՈ) արտահերթ գեկույցը Սլովենիայի մասին՝ ընդունված 84-րդ լիազումար ժողովում (կանոն 34): Ստրասբուրգ, դեկտեմբերի 2-6, 2019:

այն գործադիր իշխանության հեղինակության վրա կարող է վատ ազդեցություն ունենալ:

Այսպես, Սահմանադրության հոդված 108-ի 2-րդ մասով քննիչ հանձնաժողովի անդամների թիվը որոշելու իրավասությունը վերապահվում է Ազգային ժողովին: Այսինքն՝ քննիչ հանձնաժողովի ստեղծումը կախվածության մեջ է դրվում քաղաքական մեծամասնության կամքից: Մեծամասնությունը կարող է ձախողել քննիչ հանձնաժողով ստեղծելու՝ փոքրամասնության պահանջը, եթե օրինակ՝

ա) Ազգային ժողովը որոշում չկայացնի հանձնաժողովի թվի վերաբերյալ (հոդված 108-ի 2-րդ մաս), իսկ Կանոնակարգն այս դեպքում որևէ լուծում չի տալիս,

բ) թիվը որոշելուց հետո մեծամասնություն կազմող խմբակցությունը չառաջադրի ամրամներ:

Կանոնակարգի համաձայն՝ քննիչ հանձնաժողովի կազմում փոփոխությունները կատարում է խմբակցությունը, որը հաստատում է ԱԺ նախագահը: Կանոնակարգի հոդված 11-ի 5-րդ մասի համաձայն՝ խմբակցությունն իրավունք ունի թափուր թողնելու հանձնաժողովում իրեն վերապահված տեղը, ինչպես նաև փոխելու հանձնաժողովի կազմում ընդգրկված իր անդամին:

Փաստորեն կարող է առաջանալ փակուղային իրավիճակ, քանի որ պառլամենտական մեծամասնության խմբակցությունը հնարավորություն ունի գործող կարգավորումներով տապալելու իրավունքի ուժով ստեղծված սահմանադրական ինստիտուտի՝ քննիչ հանձնաժողովի համալրումը, ինչպես նաև՝ գործունեությունը: Դրա հետևանքով մի կողմից քննիչ հանձնաժողովի արդեն հաստատված անդամների տեղերը չեն լրացվում, և հանձնաժողովը քվորում չի ունենում՝ աշխատանքները սկսելու համար, մյուս կողմից էլ մեծամասնությունը դառնում է «վահան» գործադիր իշխանության համար՝ տապալելով հանրության համար հետաքրքրություն ներկայացնող և կառավարության համար ոչ ցանկալի հարցերի քննարկումը:

Այս հարցերին անդրադարձել են նաև Տ. Նաղդալյանը¹, Վ. Աբրահամյանը²:

գ) քաղաքական մեծամասնություն կազմող խմբակցության անդամները կարող են չներկայանալ քննիչ հանձնաժողովի նիստերին և խափանել դրա աշխատանքները, քանի որ Սահմանադրության հոդված 108-ի 2-րդ մասի համաձայն՝ քննիչ հանձնաժողովը ձևավորվում է խմբակցություններում ընդգրկված պատգամավորների թվի համամասնությամբ, այսինքն՝ մեծամասնություն են կազմում դարձյալ իշխանության խմբակցության ներկայացուցիչները:

¹ Նաղդալյան Տ. «Գործադիր իշխանության նկատմամբ ՀՀ Ազգային ժողովի վերահսկողության սահմանադրական հիմքերը» թեմայով՝ իրավաբանական գիտությունների թեկնածուի հայցման ատենախոսություն, Երևան, 2017, էջ 97:

² Աբրահամյան Վ. Ազգային ժողովի քննիչ հանձնաժողովի ստեղծման և գործունեության կազմակերպման խնդիրների մասին, Գավառի պետական համալսարանի գիտական հոդվածների ժողովածու, N 15, Երևան, 2023, էջ 532:

Ակնհայտ է, որ զեկույցի, որոշումների ընդունման ելքը պայմանավորված է այն հանգամանքով, թե քննիչ հանձնաժողովում քվեարկության ինչպիսի կարգ է սահմանված: Փոքրամասնության նախաձեռնությամբ ստեղծված քննիչ հանձնաժողովի գործունեությունը խորհրդարանական մեծամասնությունը կարող է նաև ի չիք դարձնել Կանոնակարգի 21-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն, քանի որ նիստն իրավագոր է, եթե նիստին ներկա է հանձնաժողովի անդամների ընդհանուր թվի կեսից ավելին, և որոշումներն էլ ընդունվում են նրա անդամների ձայների մեծամասնությամբ:

Չնայած այն հանգամանքին, որ Կանոնակարգի 21-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն՝ քննիչ հանձնաժողովի նիստերն անցկացվում են մշտական հանձնաժողովների համար սահմանված կարգին համապատասխան, այսինքն՝ միևնույն հոդվածով (Կանոնակարգի 15-րդ հոդված) նախատեսվում է թե՛ մշտական և թե՛ քննիչ հանձնաժողովների գործունեության կարգը, այդուամենայնիվ, խստացված կարգ է սահմանվում քննիչ հանձնաժողովի նիստի իրավագորության և քվեարկության համար՝ սահմանելով վերջինիս իրավագորությունը, եթե նիստին ներկա է հանձնաժողովի անդամների ընդհանուր թվի կեսից ավելին, և որոշումների ընդունման համար դարձյալ պահանջվում է մեծամասնության համաձայնությունը: Այն դեպքում, երբ Կանոնակարգի 15-րդ հոդվածի առաջին մասի համաձայն՝ մշտական հանձնաժողովի նիստն իրավագոր է, եթե նիստին ներկա է հանձնաժողովի անդամների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ քառորդը, իսկ նույն հոդվածի 7-րդ մասով նախատեսվում է, որ «Հանձնաժողովի որոշումներն ընդունվում են քվեարկությամբ մասնակցած հանձնաժողովի անդամների ձայների մեծամասնությամբ, եթե որոշմանը կողմ է քվեարկել **հանձնաժողովի անդամների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ քառորդը**»¹: Անհամաչափությունն այստեղ ակնհայտ է, քանի որ մշտական հանձնաժողովի որոշումը կարող է վերաբերել պետության համար առանցքային խնդիրների, կարևոր նշանակություն ունեցող հարցերի, և մասնագիտական հանձնաժողովի եզրակացությունը կարող է ուղղորդող դեր ունենալ պառլամենտում, այնուամենայնիվ նախատեսված է հանձնաժողովի անդամների միայն մեկ քառորդի պարտադիր մասնակցությունը և քվեարկությունը: Այսօրվա պառլամենտի թվաքանակի և գործող 12 հանձնաժողովի պայմաններում միայն երկու պատգամավորով կարող են տալ եզրակացություն հասարակական ամենաբարդ հարաբերությունների կարգավորման հարցերի վերաբերյալ: Սակայն գործող կարգի համաձայն՝ քննիչ հանձնաժողովի եզրակացության համար, որը միայն քննարկվում և հրապարակային բնույթ է ստանում, պահանջվում է հանձնաժողովի անդամների կեսից ավելի մասնակցություն և քվեարկություն:

Գերմանիայի Բունդեսթագի «Քննիչ հանձնաժողովի իրավունքի կարգավորման մասին» օրենքի 9-րդ հոդվածում ամրագրված է, որ քննիչ հանձնա-

¹ <http://www.parliament.am/parliament.php?id=bylaw#h15>

ժողովի նիստն իրավագոր է, եթե նիստին ներկա է նրա անդամների ընդհանուր թվի կեսից ավելին: Միաժամանակ նույն հոդվածում նախատեսված է, որ եթե որոշում է ընդունվում իրավագորության բացակայության մասին, ապա նիստը նախագահողն անմիջապես ընդհատում է նիստը որոշակի ժամանակով, որի ավարտից հետո նիստը համարվում է իրավագոր անգամ այն դեպքում, երբ նիստին ներկա չէ հանձնաժողովի անդամների ընդհանուր թվի կեսից ավելին¹: Քննիչ հանձնաժողովում տեղերի բաշխման համամասնության պահանջն առկա է Իտալիայի, Իսպանիայի, Ֆրանսիայի, Գերմանիայի, Խորվաթիայի, Լեհաստանի, Ռումինիայի, Չեխիայի և բազմաթիվ այլ պետությունների օրենսդրությամբ: ՀՀ Ազգային ժողովի հանձնաժողովները նույնպես ստեղծվում են այս սկզբունքով (Սահմանադրության հոդված 106-ի 2-րդ մաս): Խնդիրն այն է, որ համաձայն Կանոնակարգի՝ միայն քննիչ հանձնաժողովում են որոշումներն ընդունվում ծայերի մեծամասնությամբ, իսկ մշտական հանձնաժողովներում բավարար է միայն մեկ քառորդի ծայերը: Հետևաբար ակնկալել գործադիր իշխանության նկատմամբ անաչառ վերահսկողություն, ինչպես նաև ԱԺ-ի առջև նրա պատասխանատվության բարձրացում, մեղմ ասած՝ դառնում է ձևական: Միակ հնարավորությունն այն է, որ «Եթե քննիչ հանձնաժողովի անդամների առնվազն մեկ քառորդը զեկույցի վերաբերյալ ունի հատուկ կարծիք, ապա նրանց ներկայացուցիչը կարող է Ազգային ժողովի նիստում զեկույցի քննարկման ընթացքում հանդես գալ հարակից զեկույցմամբ՝ ներկայացնելով հատուկ կարծիքը» (Կանոնակարգի 25-րդ հոդվածի 2-րդ մաս):

Այսպիսով, պառլամենտական մեծամասնությունը հնարավորություն ունի ցանկացած պարագայում արգելափակել քննիչ հանձնաժողովի գործունեությունը:

Ստացվում է, որ քննիչ հանձնաժողովն իրավունքի ուժով ստեղծվում է, սակայն մեծամասնության կամքով հանձնաժողովի աշխատանքները կարող են վերը թվարկված հանգամանքներում տապալվել: Այս դեպքում և՛ Սահմանադրության 108-րդ հոդվածի 2-րդ մասով, և՛ Կանոնակարգով նախատեսված ընթացակարգերը ստեղծում են «սողանքներ»՝ Սահմանադրության իմպերատիվ նորմերի չկատարման համար, և արդյունքում՝ պառլամենտական փոքրամասնության իրավունքը դառնում է ձևական: Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողովը (ԵԽԽՎ) գտնում է, որ Եվրոպայի խորհրդում խորհրդարանների ժողովրդավարական բնութագիրը որոշվում է նրանով, թե ինչ հնարավորություններ ունի ընդդիմությունը կամ պառլամենտական փոքրամասնությունը իրենց նպատակների իրագործման համար²: Ըստ ԵԽԽՎ-ի՝ ընդդիմության ներկայացուցիչները պետք է հնարավորություն ունենան իրականացնելու իրենց մանդատն ամբողջությամբ և առնվազն միևնույն

¹. <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/BJNR114210001.html>

². ԵԽԽՎ թիվ 1601 (2008) բանաձև ժողովրդավարական խորհրդարաններում ընդդիմության իրավունքների և պարտականությունների վերաբերյալ ընթացակարգային երաշխավորությունների մասին, կետ 2:

պայմաններում, ինչ խորհրդարանի այն անդամները, ովքեր աջակցում են կառավարությանը՝ ընդդիմության կամ փոքրամասնության ներկայացուցիչներին նրանց գործունեության և արտոնությունների ամբողջ շրջանակի առումով հավասար հնարավորություններ ապահովելով¹:

Լիովին համամիտ ենք այն կարծիքին, որ «Մեծամասնությունը չպետք է ունենա հնարավորություն՝ կանխարգելելու անհաճո և ամոթալի դեպքերի վերաբերյալ քննությունը»²:

Ակնհայտ է, որ պառլամենտի որոշումների հիմնական մասն ընդունվում է մեծամասնության կամքով, և այն կառավարության գործունեության արդյունավետության գլխավոր երաշխավորն է, սակայն նման կարգավորումներով վերահսկողական այս գործիքը ևս հարցականի տակ դնելը, այսինքն՝ քննիչ հանձնաժողովը դարձյալ պայմանավորել մեծամասնության կամքով, ուղղակի անընդունելի է:

Կարծում ենք՝ Սահմանադրության 108-րդ հոդվածի 1-ին մասը կարող է անխափան գործել, եթե սահմանադրական փոփոխությունների ընթացքում նշված հոդվածի 2-րդ մասում կատարվի փոփոխություն և նախատեսվի պարտադիր նորմ, որ բոլոր խմբակցությունները քննիչ հանձնաժողովի կազմում առաջադրում են հավասար թվով անդամներ և ոչ թե համամասնորեն: Այսպիսի փոփոխությունը քննիչ հանձնաժողովի ստեղծմանը չի խցընդոտի, և մեծամասնությունն էլ չի կարող իր գործողություններով կամ անգործությամբ՝ բոյկոտով, կամ դեմ քվեարկելով, ազդել քննիչ հանձնաժողովի կազմավորման և հետագա գործունեության վրա:

Քննիչ հանձնաժողովի լիազորությունները սահմանված են Սահմանադրությամբ և Կանոնակարգով: Կանոնակարգի 21-25-րդ հոդվածներն ամրագրում են լայն լիազորություններ, սահմանում գործունեության կարգ, որի համաձայն քննիչ հանձնաժողովը կարող է՝

ա) դիմել պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ու պաշտոնատար անձանց՝ պահանջելով իր իրավասության ոլորտին վերաբերող անհրաժեշտ տեղեկություններ: Ապացույցներ պահանջելու գործընթացը պետք է կատարվի քննիչ հանձնաժողովի անդամների առնվազն մեկ քառորդի պահանջով: Այս կարգավորումը ոչ միայն հաշվի է առնում փոքրամասնության շահերը, այլև կանխում է անհարկի ապացույցներ պահանջելու չարաշահումները³,

¹. ԵԽԽՎ թիվ 1601 (2008) բանաձև ժողովրդավարական խորհրդարաններում ընդդիմության իրավունքների և պարտականությունների վերաբերյալ ընթացակարգային երաշխավորությունների մասին, կետ 5:

². Եվրոպական պառլամենտի քննություն անցկացնելու իրավունքը իր համատեքստում. ազգային և եվրոպական իրավական կառուցակարգերի համեմատություն: Խորհրդարանի քննություն անցկացնելու իրավունք, Եվրոպական միություն, 2020, էջ 40:

³. Պողոսյան Վ., Սարգսյան Ն. ՀՀ 2015 թվականի Սահմանադրությունը, համառոտ մեկնաբանություններ, Երևան, 2016:

բ) պատվիրել փորձաքննություններ և ստանալ դրանց արդյունքում կազմված եզրակացությունները,

գ) հանձնաժողովը հրավիրել իրավասու պաշտոնատար անձանց, ինչպես նաև այն անձանց, որոնք ներկայացրել են հանձնաժողովի իրավասության ոլորտին վերաբերող տեղեկություններ, իսկ պետական, ծառայողական, առևտրային կամ օրենքով պահպանվող այլ գաղտնիք պարունակող տեղեկությունները հանձնաժողովի գրավոր դիմումով նրան են տրամադրվում օրենքով սահմանված կարգով:

Քննիչ հանձնաժողովի աշխատանքները կարող են ձևական լինել, եթե պաշտոնատար անձինք չներկայանան կամ ոչ ճիշտ վկայություն տան, քանի որ հանձնաժողովը չունի հարկադրանքի միջոցներ կիրառելու լիազորություններ:

Սահմանադրությամբ և Կանոնակարգով սահմանված չէ անձին բերման ենթարկելու, վարչական տույժ կիրառելու կամ սուտ վկայություն տալու կամ սուտ մատնության համար պատասխանատվության ենթարկելու մասին հանձնաժողովի որևէ իրավունք: Հանձնաժողովը լիազորված չէ վկային նիստում գրավոր կամ բանավոր նախազգուշացնելու, այն դեպքում, որ մի շարք երկրներում նման հանձնաժողովներն ունեն այդպիսի լիազորություններ: Օրինակ՝ Ֆրանսիայում օրենքը պարտավորեցնում է բոլորին ներկայանալ քննիչ հանձնաժողով ծանուցվելու դեպքում, իսկ չներկայանալու դեպքում կամ ներկայանալու, սակայն բացատրություն տալուց հրաժարվելու կամ երդմամբ վկայություն տալուց հրաժարվելու դեպքում կարող է ենթարկվել քրեական պատասխանատվության մինչև երկու տարի ազատազրկմամբ և 7,500 եվրո տուգանքի: Բելգիայում նույնպես քննիչ հանձնաժողով ներկայանալը ծանուցվելու դեպքում պարտադիր է, իսկ չներկայանալը կարող է հանգեցնել տուգանքի 500-ից 10,000 եվրոյի չափով: Խորվաթիայում նույնանման խախտումների համար, որպես քրեական բնույթի պատիժ, կիրառվում է տուգանք կամ ազատազրկում վեց ամսից հինգ տարի ժամկետով: Այդուհանդերձ, որոշ երկրներում հանձնաժողով ներկայանալը պարտադիր չէ: Օրինակ, Ֆինլանդիայում քննիչ հանձնաժողովի նիստին ներկայանալը կամավոր է, իսկ պաշտոնատար անձինք և քաղաքացիական ծառայողները չունեն օրենքով սահմանված պարտականություն ներկայանալու հանձնաժողովի նիստերին, թեև պրակտիկայում, որպես կանոն, ծանուցվելու դեպքում ներկայանում են նիստերին: Ավստրիայի քրեական օրենսգիրքը սահմանում է քրեական պատասխանատվություն քննիչ հանձնաժողովում «կեղծ ապացույց ներկայացնելու համար» և նախատեսում է քրեական պատասխանատվություն մինչև երեք տարի ժամկետով ազատազրկման ձևով, իսկ քննիչ հանձնաժողովի անդամները կարող են այդ մասին ինքնուրույն հաղորդում ներկայացնել դատարան¹: Էստոնիայում թեև օրենքը սահմանում է տուգանքի նշանակում հանձնաժողով ներկայանալուց կամ բացատրություն տալուց հրաժարվելու համար, սակայն համապատասխան նորմերը այն աստիճան անորոշ ու երկիմաստ են, որ պրակտիկայում

¹. Ավստրիայի քրեական օրենսգիրք, հոդված 288:

դրանք երբեք չեն կիրառվել իրենց անորոշության պատճառով: Մասնավորապես անորոշությունը ծագում է նրանից, որ օրենքով հստակորեն սահմանված չէ, թե որ մարմինն է իրավասու իրականացնել արտադատական վարույթ՝ տուգանքի հիմքերը սահմանելու և տուգանք կիրառելու համար¹:

Գտնում ենք, որ քննիչ հանձնաժողովին պետական հարկադրանքի լիազորություններով օժտելը իշխանությունների տարանջատման սկզբունքին չի հակասի, դատարանը կարող է իրականացնել քննիչ հանձնաժողովի որոշման, առաջարկի ստուգում: Նման կառուցակարգերը գործում են Եւս անդամ պետություններում: Կամ կարելի է Կանոնակարգում նախատեսել, որ անձին ծանուցելուց հետո հանձնաժողովը չներկայանալու դեպքում հանձնաժողովը կարող է դիմել վարչական դատարան՝ տույժ կիրառելու և անձին դատական կարգով ծանուցելու միջնորդությամբ, իսկ եթե անձը երկրորդ անգամ չի ներկայանում՝ նրան բերման ենթարկել ոստիկանության միջոցով:

Ի վերջո, քննիչ հանձնաժողովի աշխատանքի արդյունքը Ազգային ժողով ներկայացված զեկույցն է: Զեկույցն Ազգային ժողովի նախագահին ներկայացվելուց հետո՝ մեկ ամսվա ընթացքում, քննարկվում է Ազգային ժողովի հերթական նիստում, հարցը զեկույցում է հանձնաժողովի նախագահը, և նրան պատգամավորները կարող են հարցեր տալ, իսկ հատուկ կարծիքի դեպքում այն ներկայացնում է հանձնաժողովի ներկայացուցիչը, որին նույապես կարող են հարցեր ուղղվել: Հարցի քննարկումից հետո քննիչ հանձնաժողովի լիազորություններն ավարտվում են, և զեկույցը, հատուկ կարծիքը սահմանված կարգով ուղարկվում են զեկույցում նշված պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ու պաշտոնատար անձանց, որոնք կարող են մեկամսյա ժամկետում զեկույցի վերաբերյալ իրենց գրավոր պատասխանն ուղարկել Ազգային ժողովի նախագահին: Պատասխանները տեղադրվում են Ազգային ժողովի պաշտոնական համացանցային կայքում: Զեկույցը հրապարակվում է պաշտոնական ձևով, և հանձնաժողովի գործունեությունը դադարեցվում է: Հրապարակված զեկույցը կարող է հանդիսանալ քրեական գործի հարուցման առիթ ընդհանուր կարգով: Նման ընթացակարգը բացառում է դատավարական եղանակով քաղաքական միջամտություն արդարադատության համակարգի նկատմամբ²:

Կանոնակարգի 20-րդ հոդվածի 7-րդ մասի համաձայն՝ քննիչ հանձնաժողովի լիազորությունների ժամկետը մինչև վեց ամիս է: Հնարավոր է նաև, որ ուսումնասիրվող հարցը շատ տարողունակ լինի, և վեց ամիսը բավարար չլինի վերջնական եզրակացության հանգելու համար: Այս դեպքում հանձնաժողովի առաջարկությամբ՝ Ազգային ժողովի որոշմամբ հանձնաժողովի գործունեությունը կարող է երկարաձգվել

¹. Сафонов В. Е., Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для бакалавров, М.: Юрайт, 2014, էջ 135-137:

². Հասարկեն ընդդեմ Իսլանդիայի, թիվ 66847/12, 23.11.2017:

մինչև վեց ամսով¹: Իրավակիրառ պրակտիկան ցույց է տալիս, որ տարբեր փուլերում ժամկետները խախտվում են. զեկույցի ներկայացում, քննարկում, հրապարակում: Ազգային ժողովն իր կողմից ընդունված օրենքը խախտում է: Սակայն ՀՀ Սահմանադրությունը կամ Կանոնակարգը պատասխանատվություն չեն նախատեսում ԱԺ գործընթացին մասնակից որևէ պաշտոնյայի նկատմամբ:

Համաձայն գործող կարգավորումների՝ քննիչ հանձնաժողովի կողմից երբեմն մոտ մեկ տարի ուսումնասիրվող հարցի կապակցությամբ օրենսդրությունը «բավարար» է համարում զեկույցի քննարկումը և այն հրապարակային դարձնելը: Այն դեպքում, երբ ԱԺ խմբակցության կողմից արված հարցապնդման արդյունքները ոչ միայն քննարկվում են պառլամենտում, այլև Սահմանադրության 113-րդ հոդվածի 2-րդ մասին համապատասխան պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ երրորդի կողմից կարող է ներկայացվել վարչապետին անվստահություն հայտնելու առաջարկ՝ որոշման նախագիծ:

Կարծում ենք, որ

1. հանրության համար հետաքրքրություն ներկայացնող հարցերի կապակցությամբ Ազգային ժողովը պարտավոր է որոշում կայացնել: Ենթադրենք գործադիր իշխանությունը կամ նրա որևէ օղակ տապալել է կարևոր ոլորտ, կատարվել են բացահայտ խախտումներ, հայտնաբերվել են անօրինականություններ, համակարգում ի հայտ են եկել կոռուպցիոն դրսևորումներ, ակնհայտ է հասարակության անդամների դժգոհությունը: Սա միայն իրավապահ մարմինների խնդիրը չէ: Անհրաժեշտ է կիրառել սահմանադրական, քաղաքական պատասխանատվություն տվյալ պաշտոնյաների նկատմամբ: Հետևաբար հույժ անհրաժեշտություն է քննիչ հանձնաժողովի զեկույցի քննարկումը կազմակերպել Սահմանադրության 113-րդ հոդվածի դրույթներին համապատասխան: Սահմանադրության համաձայն՝ կառավարությունն ուղղակի քաղաքական պատասխանատվություն է կրում պառլամենտի առջև: Պառլամենտի կողմից կառավարությանն անվստահություն հայտնելու դեպքում, որպես կանոն, կառավարությունը հրաժարական է տալիս²:

2. Ներկայացված նյութի բովանդակությունից, քննարկման որակից և մակարդակից ելնելով էլ, եթե ԱԺ պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ երրորդը ներկայացնում է որոշման նախագիծ վարչապետին անվստահություն հայտնելու մասին, ապա այդ հարցը ևս քննարկվելու է Սահմանադրության 115-րդ հոդվածի դրույթներին համապատասխան:

Քննիչ հանձնաժողովների կողմից փաստերի պաշտոնական հաստատումը պառլամենտներում ունենում է լուրջ ազդեցություն քաղաքական գործընթացների և հասարակության վրա և ամրապնդում է պետության իրավական, ժողովրդավա-

¹ <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=110824>

² Алексеев Д. Б., Актуальные проблемы парламентского государственного контроля // Пробелы в российском законодательстве, 2013, № 6.

րական բնույթը: Այսպես. «The Watergate Committee» անունը ստացած՝ Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների Սենատի կողմից ստեղծված քննիչ հանձնաժողովի գործունեությունը հանգեցրեց Նահանգների պատմության մեջ պետության նախագահի՝ Ռիչարդ Նիքսոնի հրաժարականի առաջին դեպքին¹:

3. Քննարկումները նաև հնարավորություն են ստեղծում, որ ԱԺ-ն առաջարկի վարչապետին քննարկել կառավարության առանձին անդամի հետագա պաշտոնավարման հարցը: Այսպիսի կարգավորումների դեպքում իմաստավորվում են քննիչ հանձնաժողովների ստեղծումը, գործունեությունը, զեկույցների ներկայացումը, քննարկումը, հրապարակումը: Հաճախ լինում են պաշտոնյաներ, որոնք դառնում են զանգվածային լրատվամիջոցների «թիրախը», կորցնում են հարգանքն ու հեղինակությունը հասարակության մեջ, իսկ պատկան մարմինները, տվյալ կուսակցության ղեկավար մարմինը դանդաղում է իր նախարարին կամ այլ պաշտոնատար անձի պաշտոնազրկելու հարցում, արդյունքում տուժում է ոլորտի զարգացումը, դրանով ընկնում է կառավարության վարկը, հասարակությունն էլ անվստահությամբ է վերաբերվում իշխանություններին: Քննիչ հանձնաժողովի զեկույցի քննարկման արդյունքում, եթե գնահատական է տրվում որևէ նախարարի, ապա նա այլևս չի կարող «թաքնվել» կառավարության թիկունքում և պետք է հաշվետու լինի Ազգային ժողովին ու պատասխանատվություն կրի իր գործունեության համար:

Բերենք օրինակ Գերմանիայի օրենսդիր մարմնից: Մի ձեռնարկատիրոջը տրամադրված հարկային արտոնությունը քննիչ հանձնաժողով ստեղծելու պատճառ է հանդիսացել: Տրամադրված արտոնությունը կասկած է հարուցել, քանի որ ձեռնարկատերը մեծ չափի նվիրատվություն էր փոխանցել այն կուսակցությանը, որի անդամն էր էկոնոմիկայի նախարարը: Քննիչ հանձնաժողովը Դաշնային կառավարությունից պահանջեց այդ գործարքի վերաբերյալ հարկային գաղտնիք պարունակող տեղեկատվություն, որը կառավարությունը հրաժարվեց տրամադրել՝ հղում անելով հարկային գաղտնիքին: Այս վեճը դարձավ Սահմանադրական դատարանի քննության առարկա: Սահմանադրական դատարանը որոշեց, որ Դաշնային կառավարության մերժումը խախտում է քննիչ հանձնաժողովին սահմանադրությամբ վերապահված իրավունքները²:

Պաշտպանության և անվտանգության բնագավառներում քննիչ հանձնաժողովի ստեղծումը կարգավորվում է ՀՀ Սահմանադրության 108-րդ հոդվածի 4-րդ մասով: Ըստ այդմ՝ եթե հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող հարցը վերաբերում է պաշտպանության և անվտանգության բնագավառներում փաստերի ուսումնա-

¹. «The Watergate Story» Վաշինգտոնի գրառումը ,
<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/watergate/part1.html>

². Երկրորդ Սենատի 1984թ. հուլիսի 17-ի վճիռը՝ հիմնված 1984թ. մայիսի 15-ի բանավոր լսումների վրա // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html>

սիրմանը, ապա քննիչ հանձնաժողովի ստեղծման հարցում ամրագրված են առանձնահատկություններ: Այս դեպքում հանձնաժողովի ստեղծման համար պահանջվում է պատգամավորների ծայների ավելի մեծ քանակ՝ ընդհանուր թվի առնվազն մեկ երրորդի պահանջը, և սահմանադրորեն այդ հանձնաժողովի իրավասությունները վերապահվում են միայն Ազգային ժողովի իրավասու մշտական հանձնաժողովին՝ պաշտպանության և անվտանգության հարցերի մշտական հանձնաժողովին: Դիտարկելով այս կարգավորումները՝ կարող ենք նշել, որ

1. հանրությանը հուզող այդ հարցերն առանց այն էլ գտնվում են տվյալ իրավասու մշտական հանձնաժողովի իրավասության շրջանակներում և ցանկացած պահի առանց պահանջի էլ կարող են քննարկվել հանձնաժողովում, խորհրդարանական լուսնների կարգով և այլն,

2. այս իրավասու հանձնաժողովում դարձյալ ընդդիմությունը կազմում է փոքրամասնություն, և անկնկալել որևէ արդյունք այդ ուսումնասիրություններից՝ իրատեսական չէ,

3. պահանջը ներկայացնող պատգամավորները կարող են ընդհանրապես այդ հանձնաժողովի անդամ չլինել, և իրենց ունեցած տեղեկությունները ընթացք չեն ստանում, հարցերը մնում են անպատասխան, և միայն 6-ից 12 ամիս հետո նրանք հնարավորություն են ունենում մասնակցելու քննարկումներին՝ հանձնաժողովի կողմից գեկույցը ներկայացնելիս:

Կարծում ենք, սահմանադրական այս նորմը ևս վերանայման կարիք ունի: Այս ոլորտում քննիչ հանձնաժողովի ստեղծման պահանջի դեպքում դրա կազմը կարելի է համալրել հիմնականում Ազգային ժողովի իրավասու հանձնաժողովի անդամներից, և անպայման քննիչ հանձնաժողովը պետք է նախագահի պահանջը ներկայացնող պատգամավորներից մեկը՝ մեկ քառորդի կողմից մեծամասնությամբ ընտրված անձը՝ Կանոնակարգում ամրագրելով նախագահի ընտրության կարգը: Օրինաչափորեն սահմանադրական նման կարգավորումներին հետևելու են Կանոնակարգի փոփոխությունները:

Չի բացառվում, որ քննիչ հանձնաժողովի աշխատանքի և արձանագրած արդյունքների հետևանքով նրա և կառավարության միջև առաջանան վեճեր, որոնց լուծման կարգն ամրագրված է օրենսդրությամբ: Հանձնաժողովն իր գործունեության ընթացքում ձեռք է բերում փաստեր, տեղեկություններ, լուսն տարբեր պաշտոնատար անձանց բացատրություններ, պատվիրում փորձաքննություններ, ծանոթանում եզրակացությունների, ընդունում որոշումներ, որոնց հետ կառավարությունը կարող է չհամաձայել: Կամ կառավարությունը կարող է խոչընդոտել հանձնաժողովի գործունեությանը և ժամանակին չտրամադրել անհրաժեշտ նյութեր, տեղեկություններ, ապացույցներ և այլն: Նման պարագայում գործում է «Սահմանադրական դատարանի մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի 75-րդ հոդվածը, որը վերաբերում է սահմանադրական մարմինների միջև նրանց սահմանադրական լիազորությունների

առնչությամբ առաջացած վեճերի վերաբերյալ գործերի քննությանը: Այդ վեճերի թվում նախատեսված է նաև պառլամենտական քննիչ հանձնաժողովի և Կառավարության միջև ծագած վեճերի վերաբերյալ գործի քննությունը:

Ազգային ժողովում մոտ մեկ տասնյակ քննիչ հանձնաժողովներ են ստեղծվել հանրությանը հուզող ամենատարբեր հարցերի վերաբերյալ. անվտանգության, պաշտպանության, Սփյուռքի նվիրատվությունների ծախսման, **դատարաններում գործերի՝ օրենքով սահմանված բաշխման կարգի խախտման, «Նոր կորոնավիրուս» (COVID-19) համավարակի տարածումը կանխելու և այլ հարցերի վերաբերյալ, սակայն հանրությունը քննիչ հանձնաժողովների գործունեության որևէ էական արդյունքի մասին տեղեկացված չէ, և կարելի է արձանագրել, որ դրանք կոնկրետ հետևանքներ չեն ունեցել:**

Դիմենք այլ երկրներում խորհրդարանական քննիչ հանձնաժողովների գործունեության օրինակներին: Սլովենիայում ստեղծվել էր քննիչ հանձնաժողով, որը պետք է ուսումնասիրեր «Nova Kreditna» բանկի կողմից իրականացված հնարավոր փողերի վաճման և 2018 թվականին Սլովենիայում տեղի ունեցած արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների ժամանակ Դեմոկրատական կուսակցությանը նախընտրական քարոզչության ժամանակ տրամադրված անօրինական ֆինանսավորման վերաբերյալ փաստերը¹:

Իսրայելի խորհրդարանի կողմից 2005-2006 թվականներին ստեղծվել էր քննիչ հանձնաժողով, որի նպատակն էր ուսումնասիրել կոռուպցիոն դրսևորումները գործադիր և դատական իշխանություններում²: Չեխիայի Հանրապետությունում ստեղծվել էր քննիչ հանձնաժողով՝ հանրային իշխանությունում կոռուպցիոն դրսևորումների մակարդակի վերաբերյալ ուսումնասիրություններ իրականացնելու համար³:

Սակայն պառլամենտական մեծամասնությունը հաճախ կառավարության քաղաքականության խնդրահարույց լինելը փորձում է քողարկել, քանի որ պառլամենտական կառավարման համակարգի պայմաններում օրենսդիրը ոչ թե հակակշիռ է, այլ գործադիր իշխանության հետ համագործակցում է, և նրանք փոխլրացնում են միմյանց: Գործող կարգավորումներով Ազգային ժողովում օրենքները, որոշումները, ուղերձներն ու հայտարարությունները ընդունվում են մեծամասնության կամքով: Կառավարությունը՝ որպես պառլամենտական մեծամասնության կառավարություն, իրականացնում է իր ծրագիրը: Այսինքն՝ բոլոր հիմնախնդիրների լուծման գլխավոր դերակատարը դառնում է ընտրությունների արդյունքներով ձևավորված մեծամասնությունը: Հետևաբար նրանց գործունեության նկատմամբ վերահսկողությունն էլ պետք է վերապահվի ընդդիմությանը,

¹. <https://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/KdoJeKdo/DelovnoTelo?idDT=DT064>

². <https://main.knesset.gov.il/en/activity/committees/Pages/parinqcommittees.aspx>

³. <http://psp.cz/en/sqw/snem.sqw?zvo=1&id=929>

որպեսզի վերահսկողությունը չկրի ձևական բնույթ, լինի անխոչընդոտ, չէ՞ որ ընդդիմությանն էլ է ժողովուրդն ընտրել, և հասարակության որոշակի շերտ էլ նրանցից՝ որպես օրենսդիր իշխանության մաս, սպասելիքներ ունի:

Այսպիսով, պառլամենտական վերահսկողության շրջանակներում քննիչ հանձնաժողովների ստեղծումը և օրինականության, հրապարակայնության, ժողովրդավարության սկզբունքների հիման վրա դրանց գործունեությունը նպաստում են Ազգային ժողովում լուրջ քննարկումների կազմակերպմանը՝ հատկապես գործադիր իշխանության մարմինների աշխատանքում տեղ գտած թերությունները, կոռուպցիայի դրսևորումները բացահայտելու, պաշտոնատար անձանց ուշադրությունը այդ բացթողումների վրա հրավիրելու առումներով, ինչպես նաև խթանում են կառավարության քաղաքական պատասխանատվության, պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացմանը, կարևոր դեր ունենում օրենսդրական անճշտությունների վերացման, հասարակական տրամադրությունների բարելավման և վստահության ավելացման, մարդու և քաղաքացու հիմնարար իրավունքների պաշտպանության գործում:

Հաշվի առնելով վերոգրյալը՝ առաջարկում ենք.

1. ՀՀ Սահմանադրության 108-րդ հոդվածի 2-րդ մասը շարադրել հետևյալ խմբագրությամբ.

«2. Քննիչ հանձնաժողովում տեղերը բաշխվում են խմբակցությունների միջև հավասար սկզբունքով՝ յուրաքանչյուրից երեք հոգի: Խմբակցությունները պարտավոր են յոթօրյա ժամկետում առաջադրել հանձնաժողովի անդամներին: Քննիչ հանձնաժողովը նախագահում է պահանջը ներկայացնող պատգամավորներից մեկը՝ իրենց ընտրությամբ, իսկ արդյունքների մասին Ազգային ժողովը ընդունում է որոշում»:

2. Կանոնակարգի 7-րդ գլխում կատարել համապատասխան փոփոխություններ՝ հանձնաժողովում պատգամավորների թվի, համամասնության և որոշման ընդունման վերաբերյալ: Գործող կարգի համաձայն՝ քննիչ հանձնաժողովի եզրակացությունն ընդունվում է հանձնաժողովի անդամների կեսից ավելիի ձայներով այն դեպքում, երբ այն պառլամենտում միայն քննարկվում և հրապարակվում է: Գտնում ենք, որ այն պետք է ամբողջությամբ հավասարեցվի մշտական հանձնաժողովների գործունեության կարգին՝ սահմանելով ներկաների առնվազն մեկ քառորդը՝ համապատասխան փոփոխություն կատարելով Կանոնակարգում:

3. Վերանայել քննիչ հանձնաժողովի վերաբերյալ օրենսդրական սահմանումը՝ «իրավագոր է, եթե նիստին ներկա է հանձնաժողովի անդամների ընդհանուր թվի կեսից ավելին» և Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետության օրինակով նիստը վարողին հնարավորություն տալ երեք ժամ ընդմիջել նիստը, ապա առանց քվորումը հաշվի առնելու սկսել նիստի աշխատանքները:

4. Համաձայն գործող կարգի՝ քննիչ հանձնաժողովի զեկույցը քննարկվում և հրապարակվում է պառլամենտի կայքում: Անհրաժեշտ է զեկույցը պառլամեն-

տում քննարկել Սահմանադրության 113-րդ հոդվածի 2-րդ մասի դրույթներին համապատասխան, ինչը հնարավորություն կտա քննարկված զեկույցի վերաբերյալ որոշում ընդունել, կարող է վարչապետի անվտանգության հարցն առաջադրել կամ առաջարկել վարչապետին քննարկել որևէ նախարարի հետագա պաշտոնավարման հարցը: Կանոնակարգում անհրաժեշտ է ավելացնել նաև նորմ զեկույցի կատարման նկատմամբ վերահսկողություն սահմանելու մասին:

5. ՀՀ օրենսդրությունը չի նախատեսում քննիչ հանձնաժողովին գաղտնիք պարունակող տեղեկությունների տրամադրման ընթացակարգ:

Մասնավորապես «Պետական և ծառայողական գաղտնիքի մասին», «Բանկային գաղտնիքի մասին», «Առևտրային գաղտնիքի մասին» ՀՀ օրենքներում և այլ նորմատիվ իրավական ակտերով անհրաժեշտ է գաղտնիք պարունակող տեղեկությունները ԱԺ քննիչ հանձնաժողովին ներկայացնելու համար հատուկ օրենսդրական կարգավորումներ նախատեսել:

6. Քննիչ հանձնաժողովի գործունեության ընթացքում և արդյունքներով կարող են օրենքով սահմանված կարգով կիրառվել կարգապահական պատասխանատվության միջոցներ այն հանրային պաշտոն կամ հանրային ծառայության պաշտոն զբաղեցնող անձանց նկատմամբ, ովքեր չեն կատարել քննիչ հանձնաժողովի պահանջը, չեն ներկայացել հանձնաժողով կամ չեն ներկայացրել անհրաժեշտ տեղեկություններ (Կանոնակարգի 21-րդ հոդված, 22-րդ հոդվածի 1-ին և 2-րդ մասեր)՝ չկատարելով Սահմանադրության, «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 19-րդ հոդվածի 1-ին մասի 1-ին կետի պահանջները, այլ նորմատիվ իրավական ակտերի դրույթները:

Գտնում ենք, որ քննիչ հանձնաժողովի գործունեությունը արդյունավետ կլինի, եթե զեկույցի արդյունքների հիման վրա համապատասխան քաղաքական պաշտոն զբաղեցնող անձանց նկատմամբ սահմանված կարգով կիրառվեն սահմանադրական պատասխանատվության հարկադրական միջոցներ:

7. Լինում են դեպքեր, երբ Ազգային ժողովի քննիչ հանձնաժողովի ձևավորման, զեկույցի ներկայացման, քննարկման, հրապարակման գործընթացում (տարբեր փուլերում) խախտվում են ժամկետները, Կանոնակարգում նախատեսված պահանջները: Ստացվում է, որ Ազգային ժողովն իր իսկ կողմից ընդունված օրենքը խախտում է, սակայն ՀՀ Սահմանադրությունը կամ այլ օրենսդրական ակտ քննիչ հանձնաժողովի գործունեության և արդյունքների ներկայացման գործընթացին մասնակից որևէ պաշտոնյայի նկատմամբ չի նախատեսում պատասխանատվություն, ինչն առաջարկում ենք նախատեսել ՀՀ օրենսդրությամբ:

8. Կարծում ենք՝ պաշտպանության և անվտանգության բնագավառում քննիչ հանձնաժողովի ստեղծման առումով Սահմանադրության 108-րդ հոդվածի 4-րդ մասը կարելի է շարադրել հետևյալ խմբագրությամբ. «Պաշտպանության և անվտանգության բնագավառում քննիչ հանձնաժողովի ստեղծման պահանջ

կարող են ներկայացնել պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ երրորդը, որի կազմը համալրվում է հիմնականում Ազգային ժողովի իրավասու հանձնաժողովում ընդգրկված բոլոր խմբակցությունների ներկայացուցիչներից՝ հավասար թվով: Քննիչ հանձնաժողովը նախագահում է պահանջը ներկայացնող պատգամավորներից մեկը, որին ընտրում են պահանջը ներկայացրած պատգամավորները՝ ձայների մեծամասնությամբ»:

Ընդհանուր առմամբ հանձնաժողովներում հնարավոր է հասնել քաղաքական փոխզիջումների տարբեր քաղաքական ուժերի ներկայացուցիչների միջև: Նրանք կոնկրետ խնդիրների լուծման դեպքում կարող են գալ ընդհանուր հայտարարի՝ ակնհայտ փաստերի հիման վրա, եթե վերացվեն առկա օրենսդրական ու կազմակերպական խոչընդոտները, և պառլամենտական վերահսկողության գործառույթն ամբողջապես տրվի ընդդիմությանը:

Պառլամենտական կառավարման համակարգում քննիչ հանձնաժողովները պառլամենտի վերահսկողական գործառույթի իրականացման կենտրոնական ինստիտուտներից են, պառլամենտական փոքրամասնության հիմնական իրավունքներից մեկը, եթե «ականները» հանվեն:

Այսպիսով, քննիչ հանձնաժողով ձևավորելու ներկայումս գործող կարգը չի ապահովում իրավաչափ ժողովրդավարական ներկայացուցչություն և պետք է ամբողջապես վերանայվի՝ պառլամենտական փոքրամասնությանը հնարավորություն տալով հանձնաժողով ձևավորելու, ապացույցների հավաքման գործընթացին մասնակցելու, քվորումի պատճառով մեծամասնությունից կախված չլինելու, զեկույցը անխոչընդոտ քննարկման ներկայացնելու, որից հետո որոշում կայացնելու և արդյունքները հանրությանը հասանելի դարձնելու, ինչպես նաև անհրաժեշտության դեպքում իրավասու մարմինն ներկայացնելու համար:

Եվ վերջապես, պառլամենտական մեծամասնությունը պետք է նկատի ունենա, որ կարող է դառնալ պառլամենտական փոքրամասնություն, հետևաբար պառլամենտում ընդդիմության իրավունքները պետք է երաշխավորված լինեն և անխոչընդոտ իրականացվեն: Կարծում ենք, որ եթե պառլամենտական կառավարման համակարգում կառավարությունը և պառլամենտական մեծամասնությունը միմյանց փոխլրացնելով իրականացնում են իրենց իշխանությունը, ապա պառլամենտական փոքրամասնությանն էլ պետք է իրավունքներ տրվեն վերահսկողական բոլոր ինստիտուտները իր կողմից ձևավորելու և գործադիր իշխանության մարմինների նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնելու նպատակով:

Օգտագործված գրականության ցանկ

1. ՀՀ Սահմանադրություն, 2015թ. փոփոխություններով, Երևան, 2015:
2. Ֆրանսիայի Հանրապետության Սահմանադրություն, Երևան, 1996:

3. «Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենք <http://www.parliament.am/parliament.php?id=bylaw#g7>
4. ԵԽԽՎ թիվ 1601 բանաձև ժողովրդավարական խորհրդարաններում ընդդիմության իրավունքների և պարտականությունների վերաբերյալ ընթացակարգային երաշխավորությունների մասին, 2008:
5. Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի դեմ պայքարող պետությունների խմբի (ԳՐԵԿՈ) արտահերթ զեկույցը Սլովենիայի մասին՝ ընդունված 84-րդ լիազումար ժողովում (կանոն 34): Ստրասբուրգ, դեկտեմբերի 2-6, 2019:
6. Հաարդեն ընդդեմ Իսլանդիայի, թիվ 66847/12, 23.11.2017:
7. Հայկական Սովետական Սոցիալիստական Հանրապետության Սահմանադրություն (ընդունվել է Հայկական ՍՍՀ իններորդ գումարման Գերագույն Սովետի արտահերթ յոթերորդ նստաշրջանում, 1978թ. ապրիլի 14-ին), Երևան: «Հայաստան» հրատ., 1979:
8. Սովետական Սոցիալիստական Հանրապետությունների Միության Սահմանադրություն (ընդունվել է ՍՍՀՄ իններորդ գումարման Գերագույն Սովետի յոթերորդ արտահերթ նստաշրջանում, 1977թ. հոկտեմբերի 7-ին), Երևան, «Հայաստան» հրատ., 1979:
9. Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության մեկնաբանություններ, Ընդհանուր խմբագրությամբ՝ Գ. Հարությունյանի, Ա. Վաղարշյանի, Երևան, «Իրավունք», 2010:
10. Конституции государств Европейского Союза, Москва, 1997:
11. Конституции государств Европы, В 3-х томах, Т. 1, Москва, 2001:
12. Աբրահամյան Վ. Ազգային ժողովի քննիչ հանձնաժողովի ստեղծման և գործունեության կազմակերպման խնդիրների մասին, Գավառի պետական համալսարանի գիտական հոդվածների ժողովածու, N 15, Երևան, 2023:
13. Ապիյան Ն. Ա., Պետրոսյան Ա. Հ. Իրավական պետություն և օրինականություն, Երևան, 2001:
14. Լուխտերհանդթ Օտտո, Քննիչ հանձնաժողովների ինստիտուտի ներմուծումը ՀՀ Ազգային ժողովի նոր կանոնակարգի մեջ, «Պառլամենտական վերահսկողության հարցերի շուրջ» գիտաժողովի նյութեր, Երևան, 2016:
15. Նաղդալյան Տ. «Գործադիր իշխանության նկատմամբ ՀՀ Ազգային ժողովի վերահսկողության սահմանադրական հիմքերը» թեմայով՝ իրավաբանական գիտությունների թեկնածուի հայցման ատենախոսություն, Երևան, 2017:
16. Պողոսյան Վ., Սարգսյան Ն. ՀՀ 2015 թվականի Սահմանադրությունը, համառոտ մեկնաբանություններ, Երևան, 2016:
17. Վաղարշյան Ա. Գ. Հայաստանի առաջին հանրապետության օրենսդիր իշխանության համակարգը (1918-1920թթ.), Երևան, ԵՊՀ հրատ., 2012:
18. Ֆրանսիայում պառլամենտական վերահսկողության մեխանիզմների, այդ

- թվում՝ քննիչ հանձնաժողովների ընդհանուր նկարագիրը, «Պառլամենտական վերահսկողության հարցերի շուրջ» գիտաժողովի նյութեր, Երևան, 2016, էջ 7:
19. Авакьян С. А., Федеральное Собрание – Парламент России, М., 1999:
 20. Авакьян С. А., Конституционное право России / Учебный курс, в 2 т., 4-е изд., перераб. и доп., М., Норма, 2011:
 21. Алексеев Д. Б., Актуальные проблемы парламентского государственного контроля // Пробелы в российском законодательстве, 2013, № 6.
 22. Барабашев А. Г., Парламент и правительство в Российской Федерации // Конституционный строй России, вып. 2, М., 1995:.
 23. Енгибарян Р. В., Конституционное развитие в современном мире: основные тенденции, М., Норма, 2010, էջ 149-151, 353:
 24. Коврякова Е. В., Особенности парламентского контроля в парламентарной республике (на примере ФРГ) // Журнал российского права, № 6, 2004.
 25. Козлова Е. И., Конституционное право России, Учебник, Москва, 2013.
 26. Колибаб А. К., Парламентский контроль в Италии //Институт конституционного права иностранных государств, М., 2002.
 27. Конституционное право зарубежных стран, М., 2004.
 28. Лафитский В. И., Контрольные полномочия Конгресса США //Институт конституционного права иностранных государств, М., 2002.
 29. Пилипенко А. Н., Парламентский контроль во Франции // Институт конституционного права иностранных государств, М., 2002.
 30. Реихеменкова Н. Ю., О парламентском контроле в Польской Республике // Журнал Российского право, М., 2000, N 10.
 31. Сафонов В. Е., Конституционное право зарубежных стран. Общая часть/ Учебник для бакалавров, М.: Юрайт, 2014.
 32. Спиридонов А.А., Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование (Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук). М., 2008.
 33. Maatson I., Strom K. Parliamentary Committees //in Herbert Doring, Parliaments and the majority rule in Western Europe, Mannheim Centre for European Social Research (MZES):
 34. Peter F. Drucker, Management; Tasks, Responsibilities, Practices, New York; Harper & Row, 1973:
 35. Yamamoto H. Tools for parliamentary oversight a comparative analysis 88 national parliaments, 2007:

Համացանցային աղբյուրներ

1. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=en&reference=RULE-198>
2. <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/BJNR114210001.html>
3. <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=110824>
4. <http://www.parliament.am/parliament.php?id=bylaw#h15>
5. <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/BJNR114210001.html>
6. <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=110824>
7. <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/watergate/part1.html>
8. <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html>
9. <https://main.knesset.gov.il/en/activity/committees/Pages/parinqcommittees.aspx>
10. <http://psp.cz/en/sqw/snem.sqw?zvo=1&id=929>
11. http://clin.iatp.by/constitution_vost_europe/romania-r.htm

INVESTIGATION COMMITTEES AS A CONTROL INSTITUTE OF PARLIAMENTARY MINORITY

HAKOBYAN HRANUSH

*Lecturer of Gavar State University and
Public Administration Academy of the Republic of Armenia*

*Doctor of Law, Full Professor,
e-mail: hranush.hranti@gmail.com*

HAKOBYAN RUZANNA

*Rector of Gavar State University,
Doctor of Law, Associate Professor
e-mail: ruzanna.hakobyan@mail.ru*

The article refers to the formation of investigation committees of the Parliament as an important control institution, as well as the constitutional and legal bases of their activity under the conditions of the parliamentary form of government in the Republic of Armenia. As a result of the constitutional amendments of 2015, the increase of control functions of the parliament is emphasized. It is substantiated that when the legislative and executive authorities represent the same political power, investigation committees, as a rule, serve as an important control tool for the parliamentary minority in terms of controlling the Government.

Using historical and comparative legal analysis, as well as other methods, the constitutional powers, functions and implementation structures of investigation committees

established and operating in the National Assembly of the Republic of Armenia are comprehensively presented. It is noted that from the point of view of guaranteeing the rights of political minorities, the right to create investigation committees and chair them is of particular importance.

The article discusses the issue that although an investigation committee is established by law, the existing structures allow the political majority to abort its activities; therefore, during the new constitutional amendments, it is necessary to seriously address the imperfections of the constitutional legal regulations, legislative gaps, and the problems arising in law enforcement practice. It is recommended to settle the issues related to the nomination of members of the investigation committee, the proportions of the quorum and the discussion of the reporting form, in accordance with the provisions of Article 113 of the Constitution of the Republic of Armenia, which will contribute to increasing the efficiency of the National Assembly's activities, deepening democracy and parliamentarism in the country.

Keywords: *Parliament, National Assembly, Investigation Committee, Constitution, Constitutional Law, Regulation, Report, Control, Government, political majority, minority.*

СЛЕДСТВЕННЫЕ КОМИССИИ КАК ИНСТИТУТ КОНТРОЛЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО МЕНЬШИНСТВА

АКОБЯН ГРАНУШ

*Доктор юридических наук, профессор
Преподаватель Гаварского государственного университета и
Академии государственного управления РА
электронная почта: hranush.hranti@gmail.com*

АКОБЯН РУЗАННА

*Доктор юридических наук, доцент
Ректор Гаварского государственного университета
электронная почта: ruzanna.hakobyan@mail.ru*

Статья посвящена вопросам формирования следственных комиссий парламента как важного института контроля и конституционно-правовым основам их деятельности в условиях парламентской формы правления в Республике Армения.

Отмечается, что в результате конституционных изменений 2015 года были усилены контрольные функции парламента. Обосновывается тем, что в то время как законодательная и исполнительная власти представляют одну и ту же политическую силу, следственные комиссии, как правило, выступают как важный инструмент контроля парламентского меньшинства с точки зрения контроля над Правительством.

Посредством исторического, сравнительно-правового анализа и других методов всесторонне представлены конституционные полномочия следственных комиссий Национального Собрания РА, их функции и механизмы реализации. Отмечается, что с точки зрения обеспечения прав политических меньшинств особое значение имеет право создавать следственные комиссии и возглавлять их. В статье рассмотрен вопрос о том, что, несмотря на то, что следственная комиссия создана по праву, тем не менее, действующие структуры позволяют политическому большинству пресекать ее деятельность, следовательно, при внесении новых конституционных изменений необходимо серьезно обратиться к несовершенствам конституционно-правового регулирования, законодательным пробелам и к проблемам, возникающим в правоприменительной практике.

Рекомендуется, в частности, вопросы, связанные с назначением членов следственной комиссии, соотношением кворума и обсуждением отчета, урегулировать в соответствии с положениями статьи 113 Конституции РА, что будет способствовать повышению эффективности деятельности Национального Собрания, углублению демократии и парламентаризма в стране.

Ключевые слова: парламент, Национальное Собрание, следственная комиссия, Конституция, конституционный закон, Регламент, отчет, контроль, Правительство, политическое большинство, меньшинство.

Հոդվածը ներկայացվել է խմբագրական խորհուրդ 31.03.2024թ.:

Հոդվածը գրախոսվել է 13.04.2024թ.:

Ընդունվել է տպագրության 30.11.2024թ.: