

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ԱԶԳԱՅԻՆ ԺՈՂՈՎԻ ՔՆՆԻՉ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎԸ ՈՐՊԵՍ ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԱԿԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԿԱՌՈՒՑԱԿԱՐԳ

Տիգրան Նաղդալյան

ԵՊՀ սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի ասպիրանտ

Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգում (այսուհետ՝ Հայեցակարգ) ամրագրված է, որ պառլամենտարիզմի ներկա պահանջներին համապատասխան անհրաժեշտ մակարդակի պետք է բարձրացնել Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի դերը՝ արդյունավետ օրենսդրական գործունեության, վերահսկողական առաքելության, ինչպես նաև պետական իշխանության և կառավարման մարմինների ձևավորման գործում՝ սահմանադրական անհրաժեշտ ու բավարար երաշխիքներ ստեղծելով խորհրդարանական փոքրամասնության արդյունավետ գործունեության և հակակշռող դերի ամրապնդման հարցերում¹: Միաժամանակ, Հայեցակարգում ընդգծվում էր Ազգային ժողովի վերահսկողական գործունեության լիարժեք և խորհրդարանական փոքրամասնության հակակշռող դերի արդյունավետ իրականացման համար սահմանադրական մակարդակում պատշաճ երաշխիքներ սահմանված չլինելու հանգամանքը²:

Դիտարկելով Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի քննիչ հանձնաժողովի ինստիտուտը, ինչն առաջին անգամ է տեղ գտել ՀՀ սահմանադրական իրավակարգավորումներում³, նկատում ենք, որ առկա են բազմաթիվ հարցեր, ո-

¹ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգ, Երևան, Տիգրան Մեծ, 2014, էջ 25:

² Տե՛ս նույն տեղում, էջ 44:

³ Միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը վկայում է, որ քննիչ հանձնաժողովին առնչվող հարցերը տարբեր պետություններ կարգավորել են հիմնականում երկու մոտեցումներով: Առաջին դեպքում այս հանձնաժողովին վերաբերող առանցքային հարցերը հստակորեն կարգավորվել են սահմանադրական մակարդակում, որոնք իրենց հետագա մանրամասն կանոնակարգումն են ստացել խորհրդարանական հետաքննության մասին առանձին օրենսդրական ակտերում կամ պառլամենտի կանոնակարգերում (Գերմանիա, Իսպանիա, Իտալիա, Մակեդոնիա, Պորտուգալիա, Չեխիա, Խորվաթիա, Լյուքսեմբուրգ, Ալբանիա, Ուկրաինա, Լեհաստան և այլն) (տե՛ս օրինակ՝ <http://worldconstitutions.ru>, **Якимова Е.М.** Парламентские расследования как форма парламентского контроля: опыт России и Германии// Право и законодательство, էջ 113 (<http://cyberleninka.ru>): Երկրորդ դեպքում սահմանադրությունում քննիչ հանձնաժողովին վերաբերող կարգավորումները բացակայում են, սակայն դրանում առկա որոշ դրույթների հիման վրա ընթացիկ օրենսդրական ակտերով սահմանվում է քննիչ հանձնաժողովի ինստիտուտը (ԱՄՆ, Ֆրանսիա, Անգլիա, ՌԴ, Բելառուս և այլն) (տե՛ս օրինակ՝ **Спирidonov А.А.** Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование (Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук). М., 2008, էջ 53 (http://new-disser.ru/product_info.php?products_id=954838): Ուշագրավ է հատկապես Ռուսաստանի Դաշնությունում քննիչ հանձնաժողովի զարգացման պատմությունը: Մինչև «Ռուսաստանի Դաշնության Դաշնային ժողովի խորհրդարանական հետաքննության մասին» 2005 թվականի դեկտեմբերի 7-ի դաշնային օրենքի ընդունումը պրակտիկայում արդեն իսկ կիրառում էր գտել խորհրդարանական հետաքննությունը ինչպես դաշնության, այնպես էլ սուբյեկտների մակարդակով (տե՛ս **Трошев Д.Б.** Парламентские расследования как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти (Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук). М., 2008, էջ 64 (http://new-disser.ru/product_info.php?products_id=954920):

րոնք միջազգային լավագույն փորձի և ազգային առանձնահատկությունների համադրմամբ պետք է իրենց լուծումը գտնեն ՀՀ իրավական համակարգում: Մասնավորապես, ինչպես գիտական, այնպես էլ գործնական մեծ հետաքրքրություն է ներկայացնում քննիչ հանձնաժողովի ստեղծման, իրավական կարգավիճակի, քննության առարկայի, գործունեության կազմակերպման, պետական իշխանության տարբեր մարմինների հետ փոխգործակցության, քննիչ հանձնաժողովի աշխատանքներին մասնակացող անձանց իրավունքների ու պարտականությանների կանոնակարգման հետ կապված հարաբերությունների ուսումնասիրությունը:

Անհրաժեշտ է նշել, որ պառլամենտարիզմի հարուստ փորձ ունեցող երկրներում քննիչ հանձնաժողովի՝ որպես խորհրդարանական վերահսկողության կառուցակարգի, կարևորությունը շատ վաղուց են գիտակցել, և դրանք կիրառվել են բավականին արդյունավետ¹: Մասնավորապես, Մեծ Բրիտանիայում խորհրդարանական հետաքննություն առաջին անգամ իրականացվել է դեռևս 1720 թ. (քննության առարկա է եղել «Հարավային ծովեր» ֆինանսական կազմակերպության սնանկացման հարցը), իսկ ԱՄՆ-ում՝ 1792 թվականին (քննության է ենթարկվել հնդկացիների կողմից ԱՄՆ զինված ուժերի վրա կատարված հարձակման հանգամանքները, որի հետևանքով սպանվել էր 600 զինվորական)²:

Եվրոպական միության հիմնադրման պայմանագրում ևս (198-րդ հոդված) նախատեսված է համայնքի իրավունքի ենթադրյալ խախտումները բացահայտելու կամ ոչ արդյունավետ կառավարման դեպքերը քննելու համար Եվրոպական պառլամենտում ժամանակավոր քննիչ կոմիտեներ ստեղծելու իրավական հնարավորությունը³:

Վերջին տարիներին հետաքննություն իրականացնելու խորհրդարանների լիազորությունը լայն տարածում է ստացել նաև նախկին խորհրդային Միության հանրապետություններում (Ռուսաստան, Բելառուս, Վրաստան, Մոլդովա, Ուզբեկստան)⁴:

Հայաստանի Հանրապետությունում քննիչ հանձնաժողովի ինստիտուտը թեև առաջին անգամ է համակարգային ձևով ներդրվել, սակայն Հայաստանի բոլոր երեք հանրապետությունների ժամանակ առկա են եղել գրեթե համանման կառուցակարգեր (իհարկե միանգամայն այլ օրենսդրական կարգավորումներով): Այսպես, Հայաստանի առաջին Հանրապետության խորհրդի 1918թ. օգոստոսի 6-ի նիստում խորհրդարանը որոշել էր կազմել նաև հարցապնդումների հանձնաժողով: Համաձայն «Հայաստանի խորհրդի իրահանգի» 83-րդ հոդվածի՝ խորհրդարանը, լսելով կառավարության բացատրությունները հարցապնդման կապակցությամբ, կարող էր հինգ պատգամավորների 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 խորհրդարանին⁵:

¹ 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:

² Տե՛ս **Спиридонов А.А.** նշվ. աշխ., էջ 45-46, (http://new-disser.ru/product_info.php?products_id=954838):

³ Տե՛ս <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=en&reference=RULE-198>:

⁴ Տե՛ս **Спиридонов А.А.** նշվ. աշխ., էջ 47, (http://new-disser.ru/product_info.php?products_id=954838):

⁵ Տե՛ս **Վաղարշյան Ա.Գ.** Հայաստանի առաջին հանրապետության օրենսդիր իշխանության համակարգը (1918-1920թթ.), ԵՊՀ հրատ., Երևան, 2012, էջ 204:

խորհրդային Միության տարիներին քննիչ հանձնաժողովի վերաբերյալ իրավադրույթներ առկա էին ինչպես համամիութենական, այնպես էլ ազգային սահմանադրություններում: Ըստ ԽՍՀՄ 1977 թվականի սահմանադրության¹ 125-րդ հոդվածի (2-րդ մաս) ԽՍՀՄ Գերագույն խորհուրդը անհրաժեշտության դեպքում ստեղծում էր քննիչ հանձնաժողով ցանկացած հարցով: Համանման նորմ սահմանված էր նաև ՀԽՍՀ 1978 թվականի սահմանադրությամբ² (113-րդ հոդված):

Ինչ վերաբերում է 1995 թվականի Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությանը, ապա դրա 73-րդ հոդվածում նախատեսվեց միայն ժամանակավոր հանձնաժողովների ինստիտուտը³, որոնք կարող էին ստեղծվել 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 իրենց գործունեության ընթացքում շոշափելի արդյունքների չեն հասել: Սա, առաջին հերթին, պայմանավորված էր այն հանգամանքով, որ խորհրդարանական ժամանակավոր հանձնաժողովները գործուն վերահսկողական լիազորություններով, ըստ էության, օժտված չէին: Հարկ է նաև փաստել, որ այսպիսի հանձնաժողովները, որպես կանոն, ստեղծվել են՝ ելնելով քաղաքական նպատակահարմարությունից՝ պայմանավորված պետության մեջ առկա քաղաքական իրավիճակով, և իրենց գործունեության ընթացքում լուծել առավելապես քաղաքական խնդիրներ⁴:

Անհրաժեշտ է նշել, որ քննիչ հանձնաժողովներն արտասահմանյան երկրների սահմանադրական իրավունքում դիտվում են որպես խորհրդարանական փոքրամասնությանը պատկանող իրավական գործիք՝ ի հակակշիռ քաղաքական իշխող ուժի⁵: Դա բացատրվում է այն հանգամանքով, որ հատկապես կառավարման խորհրդարանական ձև ունեցող պետություններում կառավարությունը հենվում է խորհրդարանում քաղաքական մեծամասնության վրա, որի հետ կազմում է մեկ միասնական քաղաքական թիմ (բացառություն են քաղաքական կոալիցիաները), և ,

¹ Տե՛ս Սովետական Սոցիալիստական Հանրապետությունների Միության Սահմանադրություն (ընդունվել է ՍՍՀՄ իններորդ գումարման Գերագույն Սովետի յոթերորդ արտահերթ նստաշրջանում, 1977թ. հոկտեմբերի 7), «Հայաստան» իրատ., Երևան, 1979թ., էջ 46:

² Տե՛ս Հայկական Սովետական Սոցիալիստական Հանրապետության Սահմանադրություն (ընդունվել է Հայկական ՍՍՀ իններորդ գումարման Գերագույն Սովետի արտահերթ յոթերորդ նստաշրջանում, 1978թ. ապրիլի 14), «Հայաստան» իրատ., Երևան, 1979թ., էջ 42:

³ Ուշադրության է արժանի այն հանգամանքը, որ հինգերորդ գումարման (2012-2017թթ.) ՀՀ Ազգային ժողովում ստեղծվել է ընդամենը մեկ ժամանակավոր հանձնաժողով, մինչդեռ ընդդիմադիր խմբակցությունների պատգամավորների կողմից ներկայացվել է ժամանակավոր հանձնաժողով ստեղծելու տասնմեկ նախաձեռնություն: Չորրորդ գումարման (2007-2012թթ.) խորհրդարանում ստեղծվել է մեկ, երրորդ գումարման (2003-2007թթ.) խորհրդարանում երեք, երկրորդ գումարման (1999-2003թթ.) խորհրդարանում չորս, առաջին գումարման (1995-1999թթ.) խորհրդարանում երկու ժամանակավոր հանձնաժողովներ (տե՛ս <http://www.parliament.am/intranet>):

⁴ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության մեկնաբանություններ /ընդհանուր խմբագրությամբ՝ **Գ. Հարությունյանի, Ա. Վաղարշյանի**, Երևան, «Իրավունք», 2010, էջ 760:

⁵ Տե՛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>), **Օ. Լուխտերհանդթ.** Քննիչ հանձնաժողովների ինստիտուտի ներմուծումը ՀՀ Ազգային ժողովի նոր կանոնակարգի մեջ, Պառլամենտական վերահսկողության հարցերի շուրջ գիտաժողովի նյութեր, Երևան, 2016, էջ 2:

բնականաբար, խորհրդարանական մեծամասնությունը շատ դեպքերում շահագրգռված չէ բացահայտելու կառավարության գործունեության մեջ առկա այս կամ այն թերություններն ու բացթողումները: Նման պայմաններում ժողովրդավարական և իրավական պետություններում առաջնահերթ նշանակություն է ձեռք բերում օրենսդրական ակտերում այնպիսի կարգավորումներ նախատեսելը, որոնց միջոցով խորհրդարանական փոքրամասնությունը, առանց քաղաքական մեծամասնության կամարտահայտության, հնարավորություն ունենա արդյունավետորեն վերահսկել գործադիր իշխանությանը:

Այս առումով Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության (այսուհետ՝ Սահմանադրություն) մեջ 2015 թվականի դեկտեմբերի 6-ին կատարված փոփոխությունները,¹ ընդհանուր առմամբ, համապատասխանում են միջազգային առաջավոր փորձին: Նույնը, սակայն, չենք կարող ասել «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական օրենքում² (այսուհետ՝ Կանոնակարգ) առկա որոշ իրավական կարգավորումների վերաբերյալ:

Այսպես, Սահմանադրության 108-րդ հոդվածի (1-ին մաս) համաձայն պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ քառորդի պահանջով, Ազգային ժողովի իրավասության մեջ մտնող և հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող հարցերին վերաբերող փաստերը պարզելու և դրանք Ազգային ժողով ներկայացնելու նպատակով, իրավունքի ուժով ստեղծվում է Ազգային ժողովի քննիչ հանձնաժողով: Ըստ Կանոնակարգի 20-րդ հոդվածի (3-րդ մասի 1-ին կետ)՝ քննիչ հանձնաժողով ստեղծելու պահանջն Ազգային ժողովի նախագահին է ներկայացվում պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ քառորդի գրավոր դիմումով, որտեղ նշվում են հանձնաժողովի քննության առարկան և իրավասության ոլորտը:

Վկայակոչված իրավադրույթների վերլուծությունից բխում է, որ, նախ, քննիչ հանձնաժողով ստեղծելու համար բավական է ընդամենը պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ քառորդի (այդ թվում՝ Ազգային ժողովում առկա որոշակի փոքրամասնության) պահանջը: Բացի այդ, ի տարբերություն եվրոպական մի շարք պետությունների, որտեղ քննիչ հանձնաժողով ձևավորելու համար անհրաժեշտ է պառլամենտի որոշում³, Հայաստանի Հանրապետությունում քննիչ հանձնաժողովը ստեղծվում է իրավունքի ուժով (ex jure): Այսինքն՝ հանձնաժողովի ստեղծման համար անհրաժեշտ իրավական միակ պահանջը պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ քառորդի՝ օրենքով սահմանված կարգով ներկայացված կամահայտնությունն է: Ընդ որում, խորհրդարանական փոքրամասնության նախաձեռնությամբ ստեղծված քննիչ հանձնաժողովի քննության առարկան ձևակերպվում է վերջինիս

¹ Տե՛ս ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում, Հոդ. 1118:

² Ընդունվել է 16.12.2016թ., ուժի մեջ է մտել 14.01.2017թ.: Տե՛ս ՀՀՊՏ 2017.01.25/5(1280):

³ Տե՛ս օրինակ՝ Ֆրանսիա, Գերմանիա, Պորտուգալիա, Իսպանիա և այլն, (<http://worldconstitutions.ru>): Ֆրանսիայի պառլամենտի ստորին պալատում քննիչ հանձնաժողովի ձևավորման վերաբերյալ որոշումն ընդունվում է պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ Ազգային ժողովում մեծամասնություն կազմում են կառավարության կողմնակիցները՝ վերջիններս իրական հնարավորություն ունեն կանխել նման հանձնաժողովի կազմավորումը: Արդյունքում ստեղծվել է մի իրավիճակ, երբ կառավարության գործունեության որոշակի ոլորտների վերաբերյալ քննություն իրականացնող հանձնաժողովի ձևավորման հարցի լուծումը կախված է հենց կառավարության դիրքորոշումից (տե՛ս օրինակ՝ **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), **Եր. Լ.** Ֆրանսիայում պառլամենտական վերահսկողության մեխանիզմների, այդ թվում՝ քննիչ հանձնաժողովների ընդհանուր նկարագիրը// Պառլամենտական վերահսկողության հարցերի շուրջ գիտաժողովի նյութեր, Երևան, 2016, էջ 7:

կողմից, և քաղաքական մեծամասնությունը չի կարող որևէ ձևով այն փոփոխության ենթարկել¹:

Խորհրդարանական փոքրամասնության շահերի պաշտպանության տեսանկյունից Սահմանդրության 108-րդ հոդվածը (2-րդ մաս) պարունակում է հաջորդ կարևոր դրույթն առ այն, որ քննիչ հանձնաժողովում նախագահում է պահանջը ներկայացնող պատգամավորներից մեկը: Փոքրամասնության նախաձեռնությամբ ստեղծված քննիչ հանձնաժողովի գործունեությունն արդյունավետ կազմակերպելու առումով, սակայն, մտահոգիչ են Կանոնակարգի 21-րդ հոդվածում (3-րդ մաս) սահմանված հետևյալ իրավակարգավորումները.

ա) քննիչ հանձնաժողովի նիստն իրավագոր է, եթե նիստին ներկա է (գրանցվել է) հանձնաժողովի անդամների ընդհանուր թվի կեսից ավելին,

բ) քննիչ հանձնաժողովի որոշումներն ընդունվում են նրա անդամների ձայների մեծամասնությամբ:

Վերոնշյալ իրավական դրույթները հնարավորություն են տալիս քաղաքական մեծամասնությանը ցանկության դեպքում կազմալուծել խորհրդարանական փոքրամասնության նախաձեռնությամբ ստեղծված քննիչ հանձնաժողովի աշխատանքը և հասնել հանձնաժողովի լիազորությունների դադարեցմանը: Նշված նպատակն իրագործելու համար խորհրդարանական մեծամասնության ներկայացուցիչները կարող են ուղղակի չներկայանալ քննիչ հանձնաժողովի նիստերին, որպիսի պայմաններում քննիչ հանձնաժողովի նիստը չի կարող լինել իրավագոր²: Նման հետևություն անելու համար հարկ է ուշադրություն դարձնել Սահմանադրության 108-րդ հոդվածին (2-րդ մաս՝ քննիչ հանձնաժողովում տեղերը բաշխվում են խմբակցություններում ընդգրկված պատգամավորների թվի համամասնությամբ)³, ինչպես նաև Կանոնակարգի 26-րդ հոդվածին (1-ին մասի 2-րդ կետ՝ քննիչ հանձնաժողովի լիազորությունները ավարտվում են հանձնաժողովի լիազորությունների ժամկետն ավարտվելու դեպքում, եթե մինչ այդ զեկույցը չի ներկայացվել Ազգային ժողովի քննարկմանը): Ստացվում է, որ իշխող քաղաքական ուժը միշտ էլ մեծամասնություն է կազմելու քննիչ հանձնաժողովում, և նիստերին իր անդամների չներ-

¹ «Գրմանիայի Բունդեսթագի քննիչ հանձնաժողովի իրավունքի կարգավորման մասին» օրենքի (ընդունվել է 19.06.2001թ.) 2-րդ հոդվածում (2-րդ մաս) սահմանված է, որ քննիչ հանձնաժողովի ստեղծման մասին Բունդեսթագի որոշմամբ չի կարող փոփոխվել դիմումի մեջ նշված քննության առարկան, եթե դիմողները փոփոխություն կատարելու համար իրենց համաձայնությունը չեն տվել (տե՛ս <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/BJNR114210001.html>):

² «Գրմանիայի Բունդեսթագի քննիչ հանձնաժողովի իրավունքի կարգավորման մասին» օրենքի 9-րդ հոդվածում ամրագրված է, որ քննիչ հանձնաժողովի 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 ավելին (տե՛ս <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/BJNR114210001.html>):

³ Քննիչ հանձնաժողովում տեղերի բաշխման համամասնության պահանջն առկա է նաև Իտալիայի, Իսպանիայի, Ֆրանսիայի, Գերմանիայի, Խորվաթիայի, Լեհաստանի, Ռումինիայի, Չեխիայի և բազմաթիվ այլ պետությունների իրավական ակտերում (տե՛ս օրինակ՝ <http://www.concourt.am>): Սրա հիմքում ընկած է այն գաղափարը, որ խորհրդարանի մաս կազմող մարմինները միմիայն այն դեպքում են ժողովրդական լեգիտիմացիայով կազմված, եթե ներկայացնում են վերջինիս փոքրացված արտապատկերը: ՀՀ Ազգային ժողովի մշտական հանձնաժողովները նույնպես ստեղծվում են այս սկզբունքով (Սահմանդրության 106 հոդվածի 2-րդ մաս):

կայանալու միջոցով հեշտությամբ կարող է հասնել դրանց իրավագործության պահանջը չապահովելուն: Արդյունքում, խորհրդարանական մեծամասնությունը նման գործելակերպով Կանոնակարգի 26-րդ հոդվածի (1-ին մասի 2-րդ կետ) ուժով կարող է հասնել խորհրդարանական փոքրամասնության նախաձեռնությամբ ստեղծված քննիչ հանձնաժողովի լիազորությունների դադարեցմանը:

Ներկայացված իրավական խնդրի հետ համակարգային առումով փոխկապակցված է նաև Կանոնակարգի 25-րդ հոդվածը (2-րդ մաս), ըստ որի՝ եթե քննիչ հանձնաժողովի անդամների առնվազն մեկ քառորդը զեկույցի վերաբերյալ ունի հատուկ կարծիք¹, ապա նրանց ներկայացուցիչը կարող է Ազգային ժողովի նիստում զեկույցի քննարկման ընթացքում հանդես գալ հարակից զեկույցմամբ՝ ներկայացնելով հատուկ կարծիքը: Այս առումով կարող է ստեղծվել իրավիճակ, երբ խորհրդարանական մեծամասնությունը թեև ապահովի քննիչ հանձնաժողովի իրավագործության պահանջը, սակայն, քաղաքական նպատակահարմարությունից ելնելով, հասնի այն բանին, որ քննիչ հանձնաժողովը չներկայացնի զեկույց: Սա միանգամայն հնարավոր է՝ նկատի ունենալով այն, որ հանձնաժողովի որոշումներն ընդունվում են նրա անդամների ձայների մեծամասնությամբ: Տվյալ դեպքում խորհրդարանական փոքրամասնությունը, ըստ էության, զրկվում է հատուկ կարծիք ներկայացնելու հնարավորությունից, քանի որ, ըստ հիշյալ իրավական նորմի, նախ պետք է առկա լինի քննիչ հանձնաժողովի կողմից կազմված զեկույց, որից հետո նոր, եթե խորհրդարանական փոքրամասնությունը համաձայն չլինի զեկույցի կամ դրա առանձին մասերի հետ, հնարավորություն ունենա ներկայացնելու իր հատուկ կարծիքը: Հետևաբար կարող ենք եզրահանգել, որ հատուկ կարծիք ներկայացնելու խորհրդարանական փոքրամասնության իրավունքը, Կանոնակարգում առկա իրավակարգավորմամբ, նույնպես կարող է առարկայազուրկ լինել՝ կախված քաղաքական մեծամասնության կամքից:

Այսպիսի դեպքերը բացառելու համար, կարծում ենք, հարկ է Կանոնակարգում կատարել փոփոխություն՝ քննիչ հանձնաժողովի նիստի իրավագործության համար սահմանելով անդամների ընդհանուր թվի մեկ քառորդի իրավական պահանջ, ինչը համահունչ կլինի Սահմանդրության 108-րդ հոդվածի 1-ին² և 3-րդ³ մասերի իրավադրույթներին: Բացի այդ, անհրաժեշտ է Կանոնակարգում կատարել լրացում՝ նախատեսելով, որ եթե քննիչ հանձնաժողովն Ազգային ժողովին զեկույց չի ներկայացնում (այդ թվում՝ նաև Կանոնակարգի 26-րդ հոդվածի 1-ին մասի 2-րդ կետում սահմանված հիմքով), ապա խորհրդարանական փոքրամասնությունը կարող է Ազգային ժողովին ներկայացնել զեկույցի իր տարբերակը:

¹ Հարկ է նկատել, որ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական օրենքի նախագծի նախնական տարբերակում բացակայում էր քննիչ հանձնաժողովի զեկույցի վերաբերյալ հատուկ կարծիք ներկայացնելու իրավադրույթը, որով խորհրդարանական փոքրամասնության իրավունքներն անհիմն սահմանափակվում էին: ՀՀ ԱԺ պաշտպանության, ազգային անվտանգության և ներքին գործերի մշտական հանձնաժողովի ներկայացած առաջարկության հիման վրա Կանոնակարգի վերջնական տեքստում տեղ գտավ քննիչ հանձնաժողովի անդամների առնվազն մեկ քառորդի կողմից զեկույցի վերաբերյալ հատուկ կարծիք ներկայացնելու իրավական հնարավորությունը (տե՛ս <http://www.parliament.am/drafts.php?sel=showdraft&DraftID=8408&Reading=0>):

² «Պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ քառորդի պահանջով, ..., իրավունքի ուժով ստեղծվում է Ազգային ժողովի քննիչ հանձնաժողովը»:

³ «Քննիչ հանձնաժողովի անդամների առնվազն մեկ քառորդի պահանջով պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ու պաշտոնատար անձինք պարտավոր են հանձնաժողովին տրամադրել հանձնաժողովի իրավասության ոլորտին վերաբերող անհրաժեշտ տեղեկություններ, ...»:

Քննիչ հանձնաժողովի ինստիտուտի ներդրման դեպքում լուծում պահանջող առնացքային հարցերից մեկն էլ այն է, թե որ մարմինը պետք է կոչված լինի որոշում կայացնելու և լուծելու այն վեճերը, որոնք մի դեպքում կարող են առաջանալ խորհրդարանի ներսում (քննիչ հանձնաժողովի ստեղծման կապակցությամբ), իսկ մյուս դեպքում՝ քննիչ հանձնաժողովի և պետական այլ մարմինների միջև (ինչպես քննիչ հանձնաժողովի քննության առարկայի և իրավասության ոլորտի, այնպես էլ ապացույցների ձեռքբերման կապակցությամբ): Ինչպես միջազգային փորձն է վկայում, նշված վեճերն անխուսափելի են և բնորոշ են անգամ զարգացած ժողովրդավարական պետություններին¹: Դա պայմանավորված է նախևառաջ այն հանգամանքով, որ քննիչ հանձնաժողովների քննության առարկան շատ դեպքերում հայտնվում է տարբեր շահերի բախման կիզակետում: Բացի այդ, քննիչ հանձնաժողովներին առնչվող բոլոր հարցերը օրենսդրի կողմից սպառիչ չեն կարող կարգավորվել, և բնական է, որ որոշ դեպքերում առանձին հարցերի վերաբերյալ կարող են լինել անհամաձայնություններ և տարակարծություններ: Նման իրավիճակներ հիմնականում առաջանում են խորհրդարանական մեծամասնության և փոքրամասնության, ինչպես նաև կառավարության և խորհրդարանական ընդդիմության միջև: Ուստի անհրաժեշտ է անկախ և անաչառ մի այնպիսի մարմին, որն ունակ լինի օբյեկտիվորեն լուծելու այս վեճերը: Մեր համոզմամբ, այդ մարմնի դերում, ելնելով իշխանությունների բաժանման ու հավասարակշռման սահմանադրաիրավական սկզբունքից, կարող է հանդես գալ բացառապես դատական իշխանությունը:

Հարկ է ընդգծել, որ Կանոնակարգում վերոգրյալի կապակցությամբ գործնական մեծ հետաքրքրություն ներկայացնող մի շարք առանցքային հարցերի որևէ անդրադարձ չի կատարվել, ինչպես նաև դրանում տեղ են գտել որոշ թերի և ոչ համալիր իրավակարգավորումներ: Մասնավորապես, այդպիսի հարցերի շարքին են դասվում.

1) Կանոնակարգի 20-րդ հոդվածի (5-րդ մասի 1-ին կետ) համաձայն՝ եթե դիմումն անհրաժեշտ թվով պատգամավորներ չեն ստորագրել, կամ այն սույն հոդվածի 3-րդ² կամ 4-րդ³ մասերի պահանջներին չի համապատասխանում և երեք աշխատանքային օրվա ընթացքում դրանց չի համապատասխանեցվում, ապա Ազգային ժողովի նախագահը վերադարձնում է դիմումը՝ նշելով պատճառների մասին:

Իրավադրույթի համակարգային վերլուծությունից հետևում է, որ օրենսդիրն Ազգային ժողովի նախագահին օժտել է քննիչ հանձնաժողով ստեղծելու համար ներկայացված դիմումի՝ Կանոնակարգով սահմանված իրավական անհրաժեշտ պահանջներին համապատասխանությունը ստուգելու իրավասությամբ: Եթե դիմումն անհրաժեշտ թվով պատգամավորների կողմից ստորագրված լինելու փաստը ստուգելն իրենից բարդություն չի ներկայացնում, ապա նույնը չի կարելի ասել քննության առարկայի և իրավասության ոլորտի մասին, որովհետև օրենսդրական ակտերով հստակ սահմանված չեն ո՛չ քննիչ հանձնաժողովի քննության առարկան (քննության ենթա-

¹ Տե՛ս օրինակ՝ **Ք. Ղեզնիսարթ**. Կառավարության գործունեության մասին տեղեկացված լինելու պաշտամենտի իրավունքը՝ համաձայն Գերմանիայի Սահմանադրական դատարանի պրակտիկայի// Պաշտամենտական վերահսկողության հարցերի շուրջ գիտաժողովի նյութեր, Երևան, 2016, էջ 8:

² «Քննիչ հանձնաժողով ստեղծելու պահանջն Ազգային ժողովի նախագահին է ներկայացվում պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ քառորդի գրավոր դիմումով, որտեղ նշվում են հանձնաժողովի՝ 1) քննության առարկան և իրավասության ոլորտը, 2) նախագահի անունը, ազգանունը, բացառությամբ՝ սույն հոդվածի 2-րդ մասում նշված դեպքի, 3) լիազորությունների ժամկետը»:

³ «Բացառությամբ սույն հոդվածի 2-րդ մասում նշված դեպքի՝ դիմումին կցվում է քննիչ հանձնաժողովի անդամների թիվը սահմանելու մասին Ազգային ժողովի որոշման նախագիծ»:

կա հարցերի շրջանակը) և ո՛չ էլ իրավասության ոլորտը¹: Այսպիսով, օբյեկտիվ կամ սուբյեկտիվ տարբեր պատճառներով կարող են առաջանալ վեճեր, որոնց լուծման մասին օրենսդիրը Կանոնակարգով որևէ իրավակարգավորում չի նախատեսել: Այս առումով հնարավոր են իրավավիճակներ, երբ քննության առարկան հստակ նշված լինի, և հարցը գտնվի Ազգային ժողովի իրավասության ոլորտում, սակայն Ազգային ժողովի նախագահը քաղաքական կամ այլ դրդապատճառներով փորձի խոչընդոտել քննիչ հանձնաժողովի ստեղծումը²:

2) Հնարավոր են նաև իրավիճակներ, երբ քննիչ հանձնաժողովն արդեն իսկ ձևավորված լինի, սակայն Կառավարությունը գտնի, որ քննիչ հանձնաժողովը ստեղծվել է այնպիսի հարցերին վերաբերող փաստերը պարզելու նպատակով, որոնք չեն մտնում Ազգային ժողովի իրավասության մեջ, կամ թեև քննվող հարցերը գտնվում են Ազգային ժողովի իրավասության ոլորտում, սակայն քննիչ հանձնաժողովը քննության ընթացքում շեղվել է դրանցից: Այստեղ հարկ է հիշատակել Կանոնակարգի 23-րդ հոդվածի (1-ին մաս) իրավակարգավորումը, համաձայն որի՝ քննիչ հանձնաժողովի գործունեությունը չի կարող դուրս գալ Ազգային ժողովի իրավասության մեջ մտնող հարցերի շրջանակից: Այս դեպքում արդեն վեճ է առաջանում Կառավարության և խորհրդարանի (առավելապես խորհրդարանական փոքրամասնության) միջև:

Կարծում ենք՝ նկարագրված խնդիրների միակ տրամաբանական լուծումը նման դեպքերը որպես սահմանադրական մարմինների միջև նրանց սահմանադրական լիազորությունների առնչությամբ առաջացող վեճեր դիտելն է, որոնց լուծման լիազորությունը Սահմանադրության 168-րդ հոդվածի (4-րդ կետ)³ ուժով վերապահված է ՀՀ Սահմանադրական դատարանին:

3) Գործնականում հնարավոր է՝ ծագեն նաև այնպիսի վեճեր, որոնք առնչվեն ՀՀ Ազգային ժողովի քննիչ հանձնաժողովի գործունեության կազմակերպմանը: Արտասահմանյան երկրների խորհրդարանական հետաքննության պրակտիկայի ուսումնասիրությունից երևում է, որ վեճեր առավելապես առաջանում են քննիչ հանձնաժողովի կողմից պահանջված տեղեկատվության տրամադրման կապակցությամբ⁴: Գործադիր իշխանության մարմինները որոշ դեպքերում մերժում են հայցվող նյութերի տրամադրումը՝ պատճառաբանելով, որ դրանք պարունակում են օրենքով պահպանվող գաղտնի տեղեկություններ, սակայն միշտ չէ, որ հանձնաժողովը համակարծիք է լինում ներկայացված դիրքորոշմանը: Վերջինս կարող է հանգել այն

¹ Այս առումով հատկանշական է «Ռուսաստանի Դաշնության Դաշնային ժողովի խորհրդարանական հետաքննության մասին» դաշնային օրենքի 4-րդ հոդվածում առկա իրավակարգավորումը, որով սպառնիչ սահմանվել են ինչպես խորհրդարանական հետաքննության առարկան (քննության ենթակա հարցերի շրջանակը), այնպես էլ այն հարցերը, որոնք չեն կարող քննարկման առարկա դառնալ խորհրդարանական հետաքննության շրջանակներում (<https://rg.ru/2005/12/29/rassledovanie-dok.html>):

² «Գերմանիայի Բունդեսթագի քննիչ հանձնաժողովների իրավունքի կարգավորման մասին» օրենքը (18-րդ հոդվածի 3-րդ մաս) լուծել է այդ խնդիրը՝ սահմանելով, որ խորհրդարանական փոքրամասնությունն իրավունք ունի խորհրդարանի ներսում և քննիչ հանձնաժողովում քաղաքական մեծամասնության հետ վեճեր առաջանալու դեպքում բողոքով դիմել Գերմանիայի Դաշնային Սահմանադրական դատարան (տե՛ս <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/BJNR114210001.html>):

³ ՀՀ Սահմանադրության 168-րդ հոդվածի (4-րդ կետ) համաձայն՝ Սահմանադրական դատարանը Սահմանադրական դատարանի մասին օրենքով սահմանված կարգով՝ լուծում է սահմանադրական մարմինների միջև նրանց սահմանադրական լիազորությունների առնչությամբ առաջացող վեճերը:

⁴ Տե՛ս **Трошев Д.Б.** նշվ. աշխ., էջ 56, (http://new-disser.ru/product_info.php?products_id=954920):

համոզման, որ ներկայացման ենթակա փաստաթղթերն ամենևին էլ պետական գաղտնիք չեն պարունակում, կամ, համաձայն լինելով կառավարության կարծիքին, գտնի, որ քննիչ հանձնաժողովի տեղեկատվություն ստանալու իրավունքը գերկա է օրենքով պահպանվող գաղտնի տեղեկությունները չբացահայտելու շահից: Այս դեպքում կրկին առաջանում է վեճ, որի լուծումը, կարծում ենք, պետք է վերապահվի ՀՀ վճռաբեկ դատարանին¹: Նման գործերով չափազանց կարևոր է նաև, որ վեճը վերջնականապես լուծվի արագացված քննության կարգով՝ հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ քննիչ հանձնաժողովն ունի փաստերը պարզելու՝ օրենքով սահմանված սեղմ ժամկետներ:

Ամփոփելով վերոգրյալը՝ կարող ենք եզրակացնել, որ խորհրդարանական մեծամասնության վրա հենվող գործադիր իշխանության նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնելու համար խորհրդարանական փոքրամասնությունը պետք է օժտված լինի օրեսդրական ակտերով սահմանված անհրաժեշտ և գործուն գործիքակազմով: Մեր համոզմամբ, անհրաժեշտ է ընդունել քննիչ հանձնաժողովի մասին առանձին օրենք՝ մանրամասն կարգավորման ենթարկելով քննիչ հանձնաժողովի ինչպես ստեղծման, այնպես էլ գործունեության կազմակերպման կապակցությամբ առաջացող իրավահարաբերությունները:

СЛЕДСТВЕННАЯ КОМИССИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ КАК МЕХАНИЗМ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

Тигран Нагдалян

Аспирант кафедры Конституционного права ЕГУ

В статье в свете исследования международного опыта представлен институт следственной комиссии Национального Собрания, впервые закрепленный в конституционно-правовых регулированиях РА. В частности, предметами обсуждения являются вопросы, связанные с созданием и обеспечением требований кворума следственной комиссии, защитой интересов и права предоставления особого мнения парламентского меньшинства.

На основе проведенного анализа приводятся основания необходимости внесения ряда изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Армения "Регламент Национального Собрания" в связи с вышеупомянутыми вопросами.

Статья также выявляет случаи возможных споров по случаю создания и функционирования следственной комиссии, возникающие из-за пробелов в законодательных урегулированиях и приводит обоснование тому, что некоторые из данных споров необходимо рассматривать в виде споров между конституционными органами, разрешение которых Конституцией РА возложено на Конституционный суд.

¹ Պերմանիայում այն վեճերի վերաբերյալ, որոնք ծագում են քննիչ հանձնաժողովի ու արտաքին սուբյեկտների (պետական մարմինների) միջև ապացույցների ձեռքբերման կապակցությամբ, որոշում է կայացնում Ղաշնային Չերագույն դատարանը (տե՛ս <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/BJNR114210001.html>):

THE INQUIRY COMMITTEE OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF ARMENIA AS A MECHANISM OF THE PARLIAMENTARY OVERSIGHT

Tigran Naghdalyan

Post-graduate student of the YSU Chair of Constitutional Law

In the light of international best practices the article presents the institute of the inquiry committee of the National Assembly reflected for the first time in constitutional regulations of the RA. In particular, the discussion is focused on the foundation and insurance of quorum of the inquiry committee, issues regarding protection of parliamentary minority interests and its right to submit a special opinion.

Based on the analysis performed, grounds are presented on the necessity to bring amendments and additions to the Constitutional Law of the Republic of Armenia "Rules of Procedure of the National Assembly" in conformity with the above-mentioned issues.

The article has brought attention also to the issue of possible disputes in connection with the establishment and operation of the inquiry committee explained by the gaps in the legislative regulations. It also presents grounds for the approach explaining that some of the disputes need to be considered as disputes between constitutional bodies, the resolution of which according to the Constitution is vested in the Constitutional Court.

Բանալի բառեր – քննիչ հանձնաժողով, խորհրդարանական փոքրամասնություն, քննիչ հանձնաժողովի նիստի իրավագործություն, հատուկ կարծիք, քննիչ հանձնաժողովի ստեղծման և գործունեության առնչությամբ առաջացող վեճեր

Ключевые слова – следственная комиссия, парламентское меньшинство, кворум заседания следственной комиссии, особое мнение, споры возникающие по случаю создания и деятельности следственной комиссии

Key words – inquiry committee, parliamentary minority, quorum of inquiry committee session, special opinion, disputes on the establishment and operation of the inquiry committee