ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ

POLICY BRIEF

«Աջակցություն Հայաստանի Հանրապետության Ազգային Ժողովին խորհրդարանական վերահսկողությունը և ընտրողների հետ հաղորդակցությունը բարելավելու նպատակով» ծրագիր

Support to the National Assembly of the Republic of Armenia in improving parliamentary oversight and communication with electorate

Հայաստանի Հանրապետության Ազգային Ժողով

British Embassy Yerevan

Ծրագիրն իրականացվում է Երևանում բրիտանական դեսպանատան ֆինանսական օժանդակությամբ

Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոն
International Center for Human Development
www.ichd.org

Աշխատո՞ւմ է արդյոք օրենքը. Ազգային ժողովի կողմից օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողության անհրաժեշտությունը

Համառոտագիր

Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոն

Օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողությունը հնարավորություն է ընձեռում խորհրդարաններին հավաստիանալ, որ ընդունված օրենքները աշխատում են և իրապես ապահովում ցանկալի արդյունք: «Օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողության իրականացում» նշանակում է խորհրդարանի կողմից ընդունված օրենսդրության կիրարկման մշտադիտարկում և գնահատում, որն իրականացվում է՝ համադրելով օրենսդրության կիրարկման արդյունքները՝ բարեփոխումից ակնկալվող արդյունքների հետ: Ավելին, այս գործընթացը ենթադրում է նաև վերահսկողություն օրենքի նպատակների, կարգավորումների և իրականության միջև համապատասխանության նկատմամբ: Այն ենթադրում է նաև որոշակի օրենսդրական փոփոխություններ, եթե գնահատման արդյունքում պարզվում է, որ օրենքի կիրարկման առումով խնդիրներ են առաջացել:

Այս իսկ պատճառով Ազգային ժողովի առաջնահերթություններից մեկն օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողության համակարգի ներդրումը պետք է լինի: Հակառակ դեպքում, օրենսդրության կիրարկման բացասական հետևանքները և թերի օրենքները կարող են ուղղակի չբացահայտվել՝ հանգեցնելով հանրային դժգոհության, անարդյունավետ կառավարման և իվերջո, ճահճի, որտեղ խորտակվում են բարեփոխմանը միտված բոլոր բարի մտադրություններն ու ջանքերը:

Ինչո՞ւ է անհրաժեշտ օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողությունը

Թերևս պատգամավորների մոտ կարող է թյուր կարծիք ձևավորվել, թե նոր օրենսդրական ակտեր ընդունելով, իրենց հաջողվում է լուծել հրատապ խնդիրները: Նոր օրենսդրության միջոցով փորձ է արվում արձագանքել առկա խնդիրներին և այն կանխատեսում է որոշակի արդյունքներ, որոնք իրականում ապահովվում են, թե ոչ, հնարավոր է պարզել միայն այն դեպքում, եթե նոր օրենսդրությունը գնահատվում է: Առանց այս գործընթացի Ազգային ժողովը չի կարող իրապես համոզված լինել, թե խնդիրը լուծում է ստացել: Այսպիսով, եթե գնահատման համակարգ որպես այդպիսին գոյություն չունի, ապա միշտ կա ռիսկ, թե անգամ ամենալավ մտադրություններով ընդունված, սակայն կիրարկման թերություններով լի օրենքները, որոնք չեն գնահատվում, այդպես էլ կմնան չբացահայտված, որի արդյունքում չի կիրառվի օրենքի ամբողջ ներուժը, կամ թիրախ խմբի համար գործնականում բացասական հետևանքներ կառաջանան: Առանց հանգամանալից գնահատման՝ պատգամավորները կդժվարանան ճանաչել խնդիրները, որոնք առաջանում են օրենքների ընդունումից հետո: Հետևաբար, կդժվարանա նաև համապատասխան արձագանքը:

Ավելին, օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողությունը կարող է դրական ազդեցություն ունենալ օրենսդրական գործընթացի վրա ընդհանրապես՝ օրինագծերի մշակումից մինչև կիրարկում: Գիտակցելով, որ օրենքի ընդունումից հետո այն նաև գնահատվելու է՝ ըստ իր առջև դրված խնդիրների, քաղաքականություն մշակողներն ավելի քան ուշադիր կլինեն օրենքի նպատակները պարզորոշ կերպով հաղորդակցելու գործընթացին, քանի որ իր վերջո այն գնահատվելու է նրանով, թե որքանով է իրականացումը համապատասխանում հաղորդակցված նպատակներին: Այս դեպքում, բոլոր շահագրգիռ կողմերը, որոնք ներգրավված են լինելու օրենքի կիրարկման գործընթացում, հակված կլինեն կենտրոնանալ արդյունավետ գործընթացի վրա, այսպիսով երաշխավորելով, որ օրենքն աշխատի այնպես, ինչպես մտադրված է, քանի որ ակնհայտ է, որ նրանց գործունեությունը ևս ուսումնասիրության առարկա է լինելու գնահատման ընթացքում: Ըստ էության, օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողություն նշանակում է հստակորեն իմանալ տվյալ օրենքի խնդիրներն ու նպատակները, տեղեկություններ և տվյալներ հավաքել դրա կիրարկան մասին և համոզվել, որ այն աշխատում է առանց «բացասական կողմնակի ազդեցությունների»: Գնահատման արդյունքների վրա հիմնված մոտեցումներն ու դասերը կարող են կիրառվել հետագա օրենսդրական գործընթացների և օրենսդրության կիրարկման գործընթացում:

Երևան 0001
Սայաթ Նովա 19
Հեռ՝ +374 10 582638
Ֆաքս՝ +374 10 527082

mail@ichd.org
www.ichd.org

Կառուցողական քննադատություն

Օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողությունը միայն ընդդիմության համար նախատեսված գործիք չէ: Իշխող կուսակցության համար այն նույնքան օգտակար կարող է լինել, քանի որ այն թույլ է տալիս գնահատել, թե որքանով հետևողական են եղել նախընտրական խոստումներն ու դրանց իրականացման համար ընդունված օրենսդրությունը: Այն թույլ է տալիս խորհրդարանին մշտադիտարկել և գնահատել կառավարության օրենսդրական ծրագիրը՝ ընտրություններում հաղթելուց հետո: Օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելով՝ խորհրդարանի իշխող կուսացկության ներկայացուցիչներն այսպիսով կարողանում են աջակցել կառավարության իրենց կուսակիցներին՝ հասկանալու, թե ինչպիսի հաջողություններ են գրանցվել և ինչպիսի խնդիրներ են դեռևս խոչընդոտում բարեփոխման իրականացմանը: Անհրաժեշտ է նաև շեշտել, որ օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողությունը քաղաքական բանավեճեր հրահրելու համար համապատասխան գործիք չէ, քանի որ քաղաքական փաստարկներն ու բանավեճերը վերապահվում են օրինագծերի նախագծման փուլի համար: Փոխարենը՝ այս գործընթացի առանցքն ընդունված օրինագծերի կիրարկման ազդեցության գնահատումը պիտի լինի:

Հանրահայտ ճշմարտություն է, որ գործադիր և օրենսդիր իշխանությունների հարաբերությունների առանցքը ժողովրդի բարեկեցությանը և բարօրությանը միտված գործունեությունն է, իսկ օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողությունը թույլ է տալիս այս նպատակը հետևողականորեն պահել այդ հարաբերությունների կենտրոնում: Այս գործընթացն ու համապատասխան մեխանիզմների առկայությունը կառավարության գործունեության արդյունավետությունը գնահատելու ևս մեկ գործիք է, որը կարող է նպաստել արդյունավետ օրենսդրական միջավայրի ստեղծմանը և հանրության խնդիրներին դրական արձագանք ապահովելուն:

Ինչպե՞ս ձևավորել օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողության մշակույթ

Թերևս առաջին ու կարևորագույն քայլերից մեկը բովանդակալից քննարկումներն են, թե ինչպես Ազգային ժողովում լավագույնս ձևավորել օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողության համակարգ: Ազգային ժողովի Կանոնակարգում ամրագրված է վերահսկողության մարմինը. օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող մարմինը ԱԺ մշտական հանձնաժողովն է: Այն արդեն իսկ պատգամավորներին առաջարկում է որոշակի խորհրդարանական գործիքներ, օրինակ՝ հարցումների իրականացում և լսումների կազմակերպում, որոնք միանգամայն կիրառելի են օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար: Օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար անհրաժեշտ են նաև որոշակի տեխնիկական կարողություններ, ինչպես օրինակ, տվյալների հավաքագրում և վերլուծություն, որոնք թույլ կտան հասկանալ օրենսդրության կիրարկման արդյունքում ի հայտ եկած բարդ, երբեմն նաև անցանկալի հետևանքները:

Ազգային ժողովում նման կարողություններ կարելի է ձևավորել թե՛ ուղղակիորեն, թե՛ անուղղակիորեն: Առաջին դեպքում, կարելի է հետևել շվեդական օրինակին և Ազգային ժողովի կազմում ստեղծել հետազոտական կառույց, որտեղ ներառված կլինեն տարբեր ոլորտային քաղաքականությունների վերլուծությամբ զբաղվող փորձագետներ: Կառույցի աշխատակիցները կաջակցեն գնահատման գործընթացին՝ ընդգրկելով արտաքին շահագրգիռ կողմերին, օրինակ՝ քաղաքացիական հասարակության կառույցներին: Երկրորդ մոտեցումը հատուկ է Վեսթմինսթերին, ըստ որի՝ Ազգային ժողովն իրավունք է ձեռք բերում ցանկացած օրենսդրական փաստաթղթի կիրարկման գնահատման մասին զեկույց պատվիրակել ցանկացած նախարարության՝ միաժամանակ հնարավորություն ունենալով շարունակել գնահատման գործընթացը, եթե նախարարության տրամադրած զեկույցը համարում է անբավարար: Անկախ այն հանգամանքից, թե Ազգային ժողովն ինչպիսի մոտեցում կորդեգրի օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար, վերջնական որոշումը, թե ինչպիսի գործողություններ են անհրաժեշտ գնահատման ընթացքում բացահայտված խնդիրներին անդրադառնալու համար, օրինակ՝ օրենսդրական նոր փոփոխությունների անհրաժեշտություն, կկայացվի մշտական հանձնաժողովներում: Արդեն իսկ բավականին կայացած հանձնաժողովների առկայության պարագայում, օրենքների կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողության գործընթացը թերևս ավելի նպատակահարմար է սկսել հենց մշտական հանձնաժողովներում, մինչ ամբողջ Ազգային ժողովին այս գործընթացում ներգրավելը:

Սույն համառոտագիրը պատրաստվել է Երևանում բրիտանական դեսպանատան ֆինանսական օժանդակությամբ՝ «Աջակցություն Հայաստանի Հանրապետության Ազգային Ժողովին խորհրդարանական վերահսկողությունը և ընտրողների հետ հաղորդակցությունը բարելավելու նպատակով» ծրագրի շրջանակում: Սույն համառոտագրում արտահայտված տեսակետները կարծիքները հեղինակներին են և պարտադիր չէ, որ համընկնեն Մեծ Բրիտանիայի կառավարության տեսակետների և կարծիքների հետ: