



Վենետիկի հանձնաժողով Եվրոպայի խորհուրդ

Ստրասբուրգ, 24 հունիսի, 2019 թ.

CDL-AD(2019)015

Եզրակացություն 845 / 2016

Բնօրինակը՝ անգլերեն
Ոչ պաշտոնական թարգմանություն

ԻՐԱՎՎՈՒՆՔԻ ՄԻՋՈՑՈՎ ԺՈՂՈՎՐԴԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ

ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎ

(ՎԵՆԵՏԻԿԻ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎ)

**ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԱԿԱՆ ՄԵԾԱՍԱՍՆՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ԸՆԴԴԻՍՈՒԹՅԱՆ
ՀԱՐԱԲԵՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՊԱՐԱՄԵՏՐԵՐԸ
ԺՈՂՈՎՐԴԱՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ.**

ՍՏՈՒԳԱԹԵՐԹ

**Ընդունվել է Վենետիկի
հանձնաժողովի կողմից 119-րդ
լիազուժար նիստում
(Վենետիկ, 21-22-ը հունիսի, 2019 թ.)**

**Եզրակացությունը կազմվել է հետևյալ անձանց
մեկնաբանությունների հիման վրա.**

**Պրն. Բոգդան ԱՌԻԵՍԿՈՒ (փոխարինող անդամ,
Ռումինիա),
տկն. Ռեգինա ԶԻՆԵՐ (անդամ, Շվեյցարիա),
տկն. Հաննա ՍՈՒՉՈՉԿԱ (Հանձնաժողովի
պատվավոր նախագահ, Նախկին անդամ,
Լեհաստան),
պրն. Կաարլո ՏՈՒՐՐԻ (անդամ, Ֆինլանդիա),
պրն. Բեն ՎԵՐՄՈՅԼԵՆ (անդամ, Նիդեռլանդներ)**

Բովանդակություն

ՄԱՍ ԱՌԱՋԻՆ. ՆԱԽԱՊԱՏՄՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՇՐՋԱՆԱԿԸ	4
Ա. Նախապատմությունը	4
Բ. Ի՞նչ նպատակի է ծառայում ստուգաթերթը	5
Գ. Աղբյուրները.....	7
Դ. Շրջանակը	8
1. Խորհրդարանական ընդդիմություն թե՞ քաղաքական ընդդիմություն. ընդհանուր նկատառումներ	8
2. «Ընդդիմություն», «փոքրամասնություն» և «մեծամասնություն» հասկացությունները	9
3. Ընդդիմության դերը և խորհրդարանի դերը.....	10
Ե. Ստուգաթերթի հայեցակարգային հենքը. ընդհանուր սկզբունքներ	10
ՄԱՍ ԵՐԿՐՈՐԴ. ՍՏՈՒԳԱԹԵՐԹԸ	14
Ա. Իրավական կարգավորումների մակարդակը և տեսակը	14
Բ. Մեծամասնության և փոքրամասնության (ընդդիմություն) խմբերի ձևավորումը խորհրդարանում	16
1. Պատգամավորների հավասար կարգավիճակը	16
2. Մեծամասնությունը և փոքրամասնությունը՝ որպես ինստիտուցիոնալացված խմբեր	18
3. Ազատ մանդատը, կուսակցափոխությունը (անգլ.՝ «floor crossing») և կուսակցական կարգապահությունը.....	20
4. Այլ պատճառներով մանդատից զրկելը	22
Գ. Խորհրդարանական բանավեճերին վերաբերող ընդհանուր սկզբունքները.....	23
Դ. Խորհրդարանում պատասխանատու պաշտոնների նշանակումը.....	29
Ե. Ընդդիմության մասնակցությունն օրինաստեղծ գործընթացին.....	32
1. Ընդդիմության մասնակցությունն օրակարգի սահմանմանը	32
2. Խոսելաժամանակի բաշխումը	35
3. Փոփոխություններ առաջարկելը	36
4. Որակյալ մեծամասնության վերաբերյալ պահանջները	37
5. Հանրաքվե նախաձեռնելը	39
6. Օրենքների սահմանադրական վերանայում նախաձեռնելը.....	40
2. Կառավարության որոշմամբ հաստատվող օրենսդրությունը, պատվիրակված օրենսդրությունը և արտակարգ իրավիճակները.....	40
Ե. Ընդդիմության մասնակցությունը գործադիրի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողությանը.....	42
1. Հարցեր, հարցապնդումներ, անվստահության քվե, իմպիչմենթ	42
2. Խորհրդարանական քննիչ հանձնաժողովները.....	46
Ը. Ընդդիմության մասնակցությունը բարձրաստիճան որոշ պաշտոնատար անձանց նշանակման գործընթացին.....	49
Թ. Պատգամավորների անձեռնմխելիությունը	51

Ժ. Ընդդիմության իրավունքներին վերաբերող վեճերի լուծումը 54

ՄԱՍ ԱՌԱՋԻՆ. ՆԱԽԱՊԱՏՄՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՇՐՋԱՆԱԿԸ

Ա. Նախապատմությունը

1. 2008 թվականի հունվարի 23-ին Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողովը (ԵԽԽՎ) ընդունեց թիվ 1601 (2008) բանաձևը «ժողովրդավարական խորհրդարանում ընդդիմության իրավունքներին և պարտականություններին վերաբերող ընթացակարգային ուղեցուցիչների մասին» («ԵԽԽՎ-ի թիվ 1601 բանաձև»)։ Կարճ ժամանակ անց Վենետիկի հանձնաժողովը որոշեց ուսումնասիրություն իրականացնել՝ ի հավելումն ԵԽԽՎ-ի թիվ 1601 բանաձևի։ Այդ ուսումնասիրությունն արդյունքում գեկույց կազմվեց «ժողովրդավարական խորհրդարանում ընդդիմության դերի մասին» (CDL- AD(2010)025, հետայսու՝ «2010 թվականի գեկույց»), որն ընդունվեց Հանձնաժողովի 84-րդ լիազումար նիստում (Վենետիկ, 15-16-ը հոկտեմբերի, 2010 թ.)։

2. Թիվ 1601 (2008) բանաձևում ԵԽԽՎ-ն նշեց, որ «խորհրդարանում և խորհրդարանից դուրս քաղաքական ընդդիմության գոյությունն արդյունավետ ժողովրդավարության կարևորագույն բաղադրիչներից է», և Վենետիկի հանձնաժողովը լիովին համակարծիք է այդ հարցում։ Նախորդ տասնամյակի ընթացքում Վենետիկի հանձնաժողովը մտահոգիչ քաղաքական միտում է նկատել գնալով ավելի մեծաթիվ պետություններում, որը երբեմն նկարագրվում է «հաղթողին բաժին է հասնում ամեն ինչ» բանաձևով։ Այդ միտումը խարխլում է խորհրդարանական մեծամասնության իշխանությունը կաշկանդող զսպանակները և հակակշիռները։ Ավելի հաճախ է հանդիպում օրենքների հապճեպ ընդունման պրակտիկան՝ առանց բովանդակային քաղաքական բանավեճի։ Բարձրագույն դատավորները և անկաժ պետական մարմինների պաշտոնատար անձինք նշանակվում կամ հեռացվում են բացառապես քաղաքական մեծամասնության որոշմամբ։ Վենետիկի հանձնաժողովն այս մասին ընդունած իր եզրակացություններում զգուշացրել է, որ ժողովրդավարությունը չպետք է նսեմացնել՝ վերածելով պարզ մեծամասնիշխանության։¹ 2010 թվականի գեկույցի 159-րդ կետում դեռևս լավատեսության նոտաներ կային՝ նշելով, որ «ժողովրդավարությունն այսօր ավելի ուժեղ է Եվրոպայում, քան՝ նախկինում երբևէ պատմության ընթացքում»։ Հնարավոր է, որ այլևս այդպես չէ, ինչի

¹ Երկու եզրակացություններում (CDL-AD(2011)001, § 74, և CDL-AD(2013)012, § 136) Վենետիկի հանձնաժողովն ընդգծեց հետևյալը. «Ըստ երևույթին, շահագրգիռ անձանցից ոմանք այն կարծիքի էին, թե թույլատրելի է նաև ցանկացած բան, որը կարող է արվել Սահմանադրության տառին համախառնախառն։ Այդ կարծիքի հիմքում թերևս այն համոզմունքն էր, որ մեծամասնությունը կարող է անել իր ուզած ցանկացած բան, քանի որ այն մեծամասնությունն է։ Ակնհայտ է, որ դա թյուր պատկերացում է ժողովրդավարության մասին։ Ժողովրդավարությունը չի կարող նսեմացվել՝ հավասարեցվելով լոկ մեծամասնության իշխանության. մեծամասնության իշխանությունը սահմանափակված է Սահմանադրությամբ և օրենքով, որի հիմնական նպատակն է երաշխավորել փոքրամասնությունների շահերը։ Անշուշտ՝ օրինաստեղծ ժամանակահատվածում մեծամասնությունն է որոշում, թե ինչ ուղղությամբ պետք է ընթանա երկիրը, սակայն այն չպետք է հպատակեցնի փոքրամասնությանը. մեծամասնությունը պարտավոր է հարգել նրանց, ովքեր տանուլ են տվել նախորդ ընտրություններում»։

վկայությունն է մեծամասնության և ընդդիմության հարաբերություններում լարվածության աճը:

3. Մտահոգիչ այս միտումը նշվել է նաև Եվրոպայի խորհրդի գլխավոր քարտուղարի կողմից՝ վերջինիս 2016 թվականի ամենամյա զեկույցում:² Գլխավոր քարտուղարը Վենետիկի հանձնաժողովին խնդրել է ուղենիշներ մշակել՝ սվիրված մեծամասնության և ընդդիմության հարաբերություններին: Այդ կոչից հետո Վենետիկի հանձնաժողովը զեկուցողների խմբին (որի կազմում էին Բ. Աուրեսկուն (փոխարինող անդամ, Ռումինիա), Ռ. Քիները (անդամ, Շվեյցարիա), Յ. Սուչոչկան (պատվավոր նախագահ, Նախկին անդամ, Լեհաստան) Կ. Տուորին (անդամ, Ֆինլանդիա) և Բ. Վերմոյլենը (անդամ, Նիդեռլանդներ)) հանձնարարեց թարմացնել 2010 թվականի զեկույցը (զեկուցողներին օգնում էին Զարտուղարությունից Ա.Տ. Զիսկան, իսկ ավելի ուշ՝ Գ. Դիկովը):

4. 2017 թվականի ապրիլի 6-ին և 7-ին Վենետիկի հանձնաժողով Ռումինիայի Նախագահի հետ համատեղ, Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողովի աջակցությամբ, խորհրդաժողով անցկացրեց Բուխարեստում «խորհրդարանական մեծամասնության եվ ընդդիմության հարաբերակցությունը ժողովրդավարությունում» խորագրով՝ Ռումինիայի Նախագահի և Եվրոպայի խորհրդի գլխավոր քարտուղարի հովանու ներքո: Նշված խորհրդաժողովից հետո զեկուցողները մի քանի հանդիպումներ գումարեցին: Չեկուցողները պայմանավորվեցին, որ 2010 թվականի զեկույցն անհրաժեշտ է թարմացնել՝ հաշվի առնելով Վենետիկի հանձնաժողովի վերջին դիտարկումները, ինչպես նաև՝ զեկույցին անհրաժեշտ է հավելել նոր մաս՝ Ստուգաթերթը: Վերջինս երկու անգամ վերլուծվել է ժողովրդավարական հաստատությունների ենթահանձնաժողովի կողմից (2019 թվականի մարտի 14-ին և հունիսի 20-ին), ապա՝ ընդունվել է 119-րդ լիագումար նիստում Վենետիկում՝ 2019 թվականի հունիսի 21-ին:

Բ. Ի՞նչ նպատակի է ծառայում ստուգաթերթը

5. Փաստաթղթի այս ձևի՝ ստուգաթերթի ընտրությունն հիմնավորվում է երկու պատճառներով: Առաջինն այն է, որ անհրաժեշտ է 2010 թվականի զեկույցը ոչ միայն թարմացնել, այլ նաև՝ վերածել ավելի պրակտիկ գործիքի, որն օգտակար կլինի խորհրդարանական կազմակերպության, ընթացակարգերի և գործելակերպերի գնահատման տեսանկյունից:³ Այս ստուգաթերթի նպատակն է *համակարգել* 2010 թվականի զեկույցում տեղ գտած գաղափարները՝ վերջիններս հարմարեցնելով հետաանդվող պրակտիկ նպատակներին, որպես ուղենիշային փաստաթուղթ այն տարաբնույթ սուբյեկտների համար,⁴ որոնք կարող են կոնկրետ

² <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680646af8>

³ Այս մոտեցումն ընդհանուր գծերով հիմնված է Իրավունքի զերակայության ստուգաթերթի (անգլ.՝ «Rule of Law Checklist») վրա, որը Վենետիկի հանձնաժողովն ընդունել է 2016 թվականին, տե՛ս CDL-AD(2016)007:

⁴ Այդ սուբյեկտների թվում կարող են լինել խորհրդարանները և պետական իշխանության այլ մարմինները (երբ անդադարձ է արվում օրենսդրական բարեփոխումների բովանդակությանը և անհրաժեշտությանը), քաղաքացիական հասարակությունը, ինչպես նաև Անդամ պետությունների

երկրում խորհրդարանական ընդդիմության վիճակը և իշխող մեծամասնության և պետական այլ ինստիտուտների հետ ընդդիմության հարաբերությունները գնահատելու կարիք ունենալ:

6. Ստուգաթերթի ձևաչափն ընտրելու երկրորդ պատճառը կարևորագույն մի շարք խնդիրների վերաբերյալ հստակ չափորոշիչների բացակայությունն է: Ինչպես նշվել է 2010 թվականի գեկույցում, գոյություն չունի խորհրդարանական ընդդիմության և մեծամասնության դերերը սահմանող միասնական մեկ մոդել: Այս ոլորտում անհնար է համապարփակ և ճշգրիտ չափորոշիչներ մշակել, որոնք կիրառելի կլինեին ժողովրդավարական համարվող բոլոր քաղաքական վարչակարգերի նկատմամբ:

7. Հնարավոր է, սակայն, առանձնացնել այդ հարաբերություններն ուղղորդող որոշ ընդհանուր սկզբունքներ, որոնք միաժամանակ նաև արտացոլում են համաեվրոպական սահմանադրական ժառանգությունը, և բացատրել դրանց ներքին տրամաբանությունը: Ավելին, հիմնվելով Վենետիկի հանձնաժողովի կողմից վերջերս հրապարակված մեկնաբանությունների վրա, օգտակար է մատնացույց անել լավագույն փորձի որոշ օրինակներ, իսկ երբեմն նաև՝ որոշ բացասական օրինակներ:

8. Ստուգաթերթում ներառված հարցերը թույլ են տալիս պարզել ներպետական իրավակարգավորումների թույլ կետերը: Այդ հարցերից շատերը պատասխանի տարբերակ չեն հուշում, սակայն յուրաքանչյուր հարցին հաջորդում է մեկնաբանությունը, որում բացատրվում են ընդհանուր սկզբունքները, նշվում են լավագույն (կամ չստացված) փորձի օրինակներ, և մատնացույց են արվում հնարավոր լուծումներ: Ստուգաթերթի կառուցվածքը թույլ է տալիս ապագայում համալրել և ճշգրտել այն՝ հաշվի առնելով եվրոպական և ոչ եվրոպական ժողովրդավարությունների քաղաքական և իրավական զարգացումները: Ստուգաթերթը ստեղծվել է որպես «կենդանի օրգանիզմ»:

9. Վենետիկի հանձնաժողովն ընդգծում է, որ լոկ իրավական կանոնները բավարար չեն: Անգամ եթե առաջարկվող իրավական մեխանիզմները ֆորմալ առումով գոյություն ունեն, դա դեռևս չի երաշխավորում, որ տվյալ ռեժիմն անպայման ժողովրդավարական կլինի: Զաղաքական իրական բազմակարծության (որը ներառում է անկախ և բավականաչափ ուժեղ քաղաքական կուսակցությունների, ազատ զանգվածային լրատվամիջոցների, ուժեղ քաղաքացիական հասարակության և այլ ինստիտուտների գոյությունը) բացակայության դեպքում խորհրդարանում ընդդիմության իրավական երաշխիքները երբևէ կյանքի չեն կոչվի: Այնուհանդերձ, Ստուգաթերթը նվիրված է ոչ թե ավտոկրատ ռեժիմներին, այլև՝ «խոցելի ժողովրդավարություններին», որոնցում քաղաքական բազմակարծությունը գոյություն ունի, սակայն փխրուն է: Ստուգաթերթը պետք է օգնի խոցելի ժողովրդավարությունների օրենսդրին՝ ձևակերպելու իրավական կանոններ և մշակելու սահմանադրական չգրված «համաձայնություններ» և լավագույն գործելակերպի մոդելներ, որոնք

կապահպանեն խորհրդարանական ընդդիմության դերը՝ որպես հակակշռող ուժ և կենսունակ այլընտրանք գործող կառավարությանը:⁵ Ավելին, այն կարող է նաև օգնել այսպես կոչված «կայացած ժողովրդավարություններին», որոնցում քաղաքական բազմակարծության մշակույթը սասանող անհավասարակշիռ իրավիճակների ռիսկ է առկա:

9. Աղբյուրները

10. Թեպետ ժողովրդավարությունը Եվրոպայի խորհրդի⁶ կարևորագույն արժեքներից է, և այդ հասկացությունն հիշատակված է միջազգային բազմաթիվ պայմանագրերում, գոյություն չունի միջազգային պայմանագիր, որն ուղղակիորեն կտար «ժողովրդավարության» սահմանումը (ավելին՝ կսահմաներ խորհրդարաններում փոքրամասնական խմբերի կարգավիճակին առնչվող չափորոշիչներ):⁷ Եվրոպայի խորհրդի Կանոնադրության նախաբանում⁸ և մարդու իրավունքներին վերաբերող տարբեր միջազգային պայմանագրերում խոսվում է «ժողովրդավարության» և «ժողովրդավարական հասարակության» մասին (տե՛ս, օրինակ, ԶԶԻՄԴ, հոդված 22, կամ ՄԻԵԿ, հոդված 11), սակայն չեն տրվում այդ հասկացությունների սահմանումները:⁹ Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայի (ՄԻԵԿ) որոշ դրույթներում հռչակվում են այն ազատությունները, որոնք անհրաժեշտ են քաղաքական մասնակցության համար (խոսքի ազատություն կամ միավորման ազատություն) կամ պարբերաբար ազատ ընտրություններ անցկացնելու՝ պետության պարտավորությունը (ՄԻԵԿ-ի թիվ 1 արձանագրության 3-րդ հոդված), որոնք առանցքային նշանակություն ունեն քաղաքական ընդդիմության գոյության համար:

11. Վենետիկի հանձնաժողովի 2010 թվականի զեկույցը և սույն Ստուգաթերթը նվիրված են խորհրդարանում գործող ընթացակարգերին և խորհրդարանական ընդդիմության, մեծամասնության և պետական այլ կառույցների միջև ինստիտուցիոնալ հարաբերություններին: Այս ոլորտում Էական ազդեցություն չունեն մարդու իրավունքների չափանիշները: Տվյալ Ստուգաթերթն ըստ Էության հիմնված է իրավունքի ոչ պարտադիր աղբյուրների, մասնավորապես՝ ԵԽԽՎ-ի թիվ 1601 (2008) բանաձևի,¹⁰ ինչպես նաև Վենետիկի հանձնաժողովի նախկին

⁵ Ընդդիմության հիմնական գործառույթների թվարկման համար տե՛ս CDL-AD(2010)025, § 25: Ուստի, տվյալ Ստուգաթերթը շարունակում է 2010 թվականի զեկույցում նախաձեռնված աշխատանքը, որի նպատակն է «ուսումնասիրել, թե ինչ ուղիներով և միջոցներով կարող է խորհրդարանական ընդդիմության դերը ֆորմալ առումով ավելի լավ կանոնակարգվել և պաշտպանվել» (§ 161):

⁶ Տե՛ս նաև Միավորված ազգերի կազմակերպություն, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/Democracy.aspx>

⁷ «ժողովրդավարություն» հասկացությունը կարգավորելու փորձ է արել Ամերիկյան պետությունների կազմակերպությունը՝ ժողովրդավարության միջամերիկյան խարտիայում, որն ընդունվել է Լիմայում 2011 թվականին,

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/CompilationDemocracy/Pages/Americas.aspx>

⁸ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680306052>

⁹ «ժողովրդավարական անվտանգություն» հասկացությունը նույնպես լավ սահմանում չունի. տե՛ս Եվրոպայի խորհրդի գլխավոր քարտուղարի 2018 թվականի զեկույցը, <https://rm.coe.int/state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-role-of-institutio/168086c0c5>:

¹⁰ Տե՛ս նաև տարածաշրջանային որոշ փաստաթղթեր, մասնավորապես՝ ժողովրդավարության միջամերիկյան խարտիայ, որն ընդունվել է Ամերիկյան պետությունների կազմակերպության կողմից,

եզրակացությունների և ուսումնասիրությունների վրա:¹¹ Ստուգաթերթում որոշ չափով օգտագործված են նաև համեմատական կյուրթեր և միջազգային այնպիսի մարմինների զեկույցներ, ինչպիսիք են Միջխորհրդարանական միությունը, Համագործակցության պետությունների խորհրդարանական միությունը և այլք:

Դ. Շրջանակը

1. Խորհրդարանական ընդդիմություն թե՛ քաղաքական ընդդիմություն. ընդհանուր նկատառումներ

12. Խորհրդարանական ընդդիմության դերը բնորոշվում է տարաբնույթ գործոններով, որոնցից շատերը խորհրդարանի գործունեության դաշտից դուրս են (մասնավորապես՝ քաղաքական ազատությունների մակարդակ, զանգվածային լրատվամիջոցների բազմակարծություն, ազատ ընտրություններ և այլն): Կարևոր են նաև ընտրվող սահմանադրաիրավական հիմնարար մոտեցումները, և խորհրդարանում քաղաքական ընդդիմության կարգավիճակը տարբերվում է՝ կախված ընտրական համակարգի տեսակից (մեծամասնական, համամասնական, խառը), կառավարման համակարգի տեսակից (խորհրդարանական, կիսանախագահական կամ նախագահական), օրենսդիր մարմնի մեկ կամ երկու պալատ ունենալու հանգամանքից, պետության դաշնային կամ միաստիճան (ունիտար) կառուցվածքից և այլն:

13. 2010 թվականի զեկույցն անդրադարձել է *խորհրդարանում* ընդդիմության դերին: Այն չի անդրադարձել հասարակությունում լայն իմաստով քաղաքական ընդդիմության դերին, մարդու իրավունքների և ազատությունների մակարդակին կամ սահմանադրաիրավական հիմնարար մոտեցումների ընտրությանը: Այս Ստուգաթերթին ըստ էության վերաբերում է խնդիրների նույն շրջանակին՝

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/CompilationDemocracy/Pages/Americas.aspx>,
 Խորհրդարանում ընդդիմության իրավունքների և պարտականությունների վերաբեյալ ուղենիշները, որոնք ընդունվել են Միջխորհրդարանական միության հովանու ներքո անցկացված՝ Աֆրիկյան խորհրդարաններում մեծամասնական և փոքրամասնական կուսակցությունների հարաբերություններին նվիրված խորհրդարանական սեմինարի մասնակիցների կողմից,
<http://archive.ipu.org/splz-e/gabon.htm>,
 Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ Ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հեռանիշները,
<https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/10/Recommended-Benchmarks-for-Democratic-Legislatures-updated-2018-FINAL-online-optimized.pdf>,
 Վարչապալի 2000 թվականի միջկառավարական հռչակագիրը,
<https://community-ժողովրդավարություններ.org/app/uploads/2016/10/2000-Warsaw-Declaration-ENG.pdf>

¹¹ Համեմատական օրինակների մի մասի աղբյուրը Վենետիկի հանձնաժողովի եզրակացությունները և ուսումնասիրություններն են, մյուս մասինը՝ արտաքին աղբյուրները, գիտավերլուծական կենտրոնների զեկույցները և այլն: Տե՛ս, օրինակ,

https://agora-parl.org/sites/default/files/NDI%20Toward%20the%20Development%20of%20International%20Standards%20for%20Democratic%20Legislatures_A%20Discussion%20Document%20for%20Review%20by%20Interested%20Legislatures_0.pdf,

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=PUMA/LEG\(2000\)2/REV1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=PUMA/LEG(2000)2/REV1), https://agora-parl.org/sites/default/files/Rules_of_Procedure_OPPD_160x230.original.pdf

անդրադառնալով խորհրդարանական ընդդիմության գործունեության կանոններին և սկզբունքներին, մեծամասնության և պետական այլ ինստիտուտների հետ խորհրդարանական ընդդիմության հարաբերություններին:

14. 2010 թվականի զեկույցը և տվյալ Ստուգաթերթը չեն անդրադառնում Եվրոպական խորհրդարանի և/կամ միջազգային այլ մարմինների (օրինակ՝ Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողովի, ԱՊՀ-ի Միջխորհրդարանական վեհաժողովի և համանման այլ կառույցների) կանոններին և ընթացակարգերին:

2. «Ընդդիմություն», «փոքրամասնություն» և «մեծամասնություն» հասկացությունները

15. «Ընդդիմություն» եզրույթը չի կարող ունենալ հակիրճ սահմանում: Ընդդիմության դերը տարբերվում է խորհրդարանական բազմակուսակցական համակարգում (ինչպիսին Նիդեռլանդների համակարգն է), Վեսթմինսթերյան տիպի՝ Միացյալ Թագավորության խորհրդարանում, Նախագահական ռեժիմի պայմաններում (ԱՄՆ, օրինակ, որտեղ գործադիրն օրենսդիր մարմնի վստահությունը վայելելու կարիք չունի), կիսանախագահական ռեժիմում (Ֆրանսիա) և դաշնային կառավարության շվեյցարական տիպի «կոնսենսուսային» մոդելի պայմաններում, որը բաղկացած է խորհրդարանում ներկայացված բոլոր հիմնական կուսակցությունների անդամներից:

16. Վենետիկի հանձնաժողովի Նախկին եզրակացությունների մեծ մասը, որտեղ այն վերլուծել է ընդդիմության դերը խորհրդարանում, նվիրված են եղել *բազմակուսակցական խորհրդարանական համակարգերին*, որոնցում խորհրդարանական մեծամասնություն կազմող կուսակցությունը (կամ դաշինքը) միաժամանակ նաև «իշխող» մեծամասնությունն է, որը կառավարություն է կազմում և սահմանում է վերջինիս քաղաքական ծրագիրը:¹² 2010 թվականի զեկույցում առաջին հերթին նկարագրված էր «այն բնորոշ իրավիճակը, որում ընդդիմադիր կուսակցությունները փոքրամասնություն են կազմում, ուստի՝ նրանց որոշակի պաշտպանություն է անհրաժեշտ ընդդիմության հիմնական այն լեզուի գործառույթները կատարելու համար, որոնք անհրաժեշտ են արդյունավետ և հարատևելի ժողովրդավարություն ունենալու համար» (§ 37): Այս Ստուգաթերթը նույն խնդիրներին է նվիրված:

17. Ստուգաթերթում «ընդդիմություն» և «փոքրամասնական խումբ» եզրույթները վերաբերում են այն պատգամավորների խմբերին, որոնք քաղաքականապես ընդդիմադիր են կառավարությանը:¹³ Խորհրդարանում կան նաև այլ փոքրամասնություններ (օրինակ՝ ազգային, կրոնական կամ գենդերային փոքրամասնություններ), սակայն Ստուգաթերթը նվիրված է բացառապես

¹² Նախագահական համակարգերում իրավիճակը կարող է այլ լինել. գործադիր իշխանություն կրող Նախագահը կարող է միևնույն քաղաքական կուսակցությունից լինել, ինչ՝ փոքրամասնական կուսակցությունը խորհրդարանում:

¹³ Ինչպես 2010 թվականի զեկույցում, որն անդրադարձավ խորհրդարանական ընդդիմության և փոքրամասնությունների իրավական պաշտպանությանը, տե՛ս 4-րդ բաժնի վերնագիրը:

քաղաքական փոքրամասնություններին:

3. Ընդդիմության դերը և խորհրդարանի դերը

18. Խորհրդարանական մեծամասնությունն հաճախ, բայց ոչ միշտ, *իշխող/կառավարող* մեծամասնությունն է՝ այն իմաստով, որ սատարում է կառավարությանը (տե՛ս վերևում, §§ 15 և 16):¹⁴ Ուստի, Ստուգաթերթն անխուսափելիորեն անդրադառնալու է գործադիրի և օրենսդիր հարաբերությունների հարցերին: Արդյունքում, Ստուգաթերթում քննարկված որոշ խնդիրներ չեն սահմանափակվում բացառապես ընդդիմադիր խմբերի կամ ընդդիմադիր պատգամավորների դերակատարմամբ, այլ՝ վերաբերում են նաև ժողովրդավարական խորհրդարանի պատշաճ գործունեությանն ընդհանրապես: Այնուամենայնիվ, այդ խնդիրներից շատերը լրջագույն կարևորություն ունեն ընդդիմության համար՝ ներառյալ խորհրդարանական բանավեճերի հրապարակայնությունը, որոշակի որոշումների կայացման համար որակյալ մեծամասնություն ապահովելու պահանջը և այլն:

19. Նույն տրամաբանությամբ, Ստուգաթերթում ձևակերպված որոշ հարցեր և առաջարկություններ վերաբերում են ոչ միայն ընդդիմադիր, այլ՝ բոլոր պատգամավորներին (օրինակ, ազատ մանդատը, խոսքի ազատությունը, մանդատը հետ վերցնելը, քաղաքականացված քրեական հետապնդումից պաշտպանող երաշխիքները և այլն): Դա բնական է, քանի որ «ընդդիմություն» և «մեծամասնություն» խմբերն հաճախ միատարր չեն: Չնարավոր են ներքին անհամաձայնություններ, անգամ՝ հակառակ ճամբարին սատարելու երևույթներ, ուստի՝ որոշ երաշխիքներ պետք է վերաբերեն բոլոր պատգամավորներին՝ անկախ նրանց հռչակած քաղաքական կողմնորոշումից: Այնուամենայնիվ, այդ երաշխիքներն ավելի մեծ կարևորություն ունեն ընդդիմադիր պատգամավորների համար, ովքեր ավելի մեծ ճնշման են ենթարկվում մեծամասնության կողմից: Ուստի, Վենետիկի հանձնաժողովը նպատակահարմար է համարում Ստուգաթերթում անդրադառնալ վերոհիշյալ ընդհանուր խնդիրներին, ինչպես նաև այն խնդիրներին, որոնք վերաբերում են *միայն* ընդդիմադիր խմբերին և ընդդիմադիր պատգամավորներին խորհրդարանում:

Ե. Ստուգաթերթի հայեցակարգային հենքը. ընդհանուր սկզբունքներ

20. Հաշվի առնելով այն զարգացումները, որոնց Վենետիկի հանձնաժողովն ականատես է եղել, հատկապես վերջին տասնամյակում, ակնհայտորեն անհրաժեշտ է ապահովել, որպեսզի մեծամասնությունը չհարաշահի իր լեզուի իրավունքները զուտ այն պատճառով, որ հաղթանակ է տարել ընտրություններում: Իշխող մեծամասնության կարգավիճակից բխում են որոշակի պարտավորություններ և սահմանափակումներ, որոնք ստորև

¹⁴ Նախագահական կամ կիսանախագահական համակարգում իրավիճակը կարող է այլ լինել, և խորհրդարանում մեծամասնություն ունեցող կուսակցությունը կարող է նախագահի կուսակցությունը չլինել:

կքննարկվեն Ստուգաթերթում: Մեծամասնության պարտավորությունների մասին խոսելիս չի կարելի անուշադրության մատնել ողջ Եվրոպայում ընտրություններին ընտրողների մասնակցության ցածր ցուցանիշի միտումը, որի հետևանքներն էլ ավելի ծանր են զգացվում ընտրատարածքային քվեարկության համակարգեր ունեցող երկրներում: Դա թուլացնում է մեծամասնության այն լեգիտիմ պնդումը, թե մեծամասնությունն իշխանությունն իրականացնում է ողջ բնակչության անուկից: Այս համատեքստում քաղաքական մեծամասնությունը, անգամ եթե ընտրություններն հաղթել է բարձր տոկոսային ցուցանիշով, պատասխանատու պետական կառավարում իրականացնելու էլ ավելի մեծ պարտավորություն ունի:

21. Աստիճանաբար աճում է մեծամասնության և ընդդիմության հարաբերությունների պարամետրերի և երաշխիքների համակարգը կատարելագործելու անհրաժեշտությունը: Ընդդիմության համար նման երաշխիքների բացակայության պարագայում սահմանադրական ժողովրդավարությունը կարող է վերածվել ավտորիտար ռեժիմի: Այդպիսի քայքայումից խուսափելու համար պետք է հարգել ոչ միայն Սահմանադրությամբ և օրենքներով ամրագրված կանոնները, այլ նաև՝ ստորև նկարագրված որոշ համընդգրկուն սկզբունքներ: Վերջիններս մարմնավորում են այնպիսի հրամայականներ, ինչպիսիք են բազմակարծությունը (§§ 20-21), համագործակցությունը (§§ 22-23) և արդյունավետ որոշումների կայացումը (§§ 24-25), որոնք կենսական կարևորություն ունեն սահմանադրական ժողովրդավարության համար:

22. *Նախևառաջ*, ժողովրդավարական պետությունը պետք է հարգի բազմակարծության և ազատության արժեքները: Ժողովրդավարական հասարակարգում ընդդիմության քննադատությունը չի կարող ընկալվել որպես քայքայիչ հանգամանք և մեկնաբանվել իբրև ժողովրդավարական ընտրությունների արդյունքների չճանաչման դրսևորում: Դա ժողովրդավարական գործուն համակարգի անքակտելի բաղադրիչ է՝ նույնչափ լեգիտիմ, որչափ մեծամասնության կողմից ծավալվող գործունեությունը: Ընդդիմության ձայնը կամ մեկից ավելի ընդդիմությունների ձայները պետության դեմ ուղղված ձայներ չեն: Ընդդիմության ձայնը պետք է լսելի լինի: Ընդդիմության տեսակետներին պետք է հարգանքով վերաբերվել:

23. *Երկրորդը*, ժողովրդավարական պետությունը չի կարող գոյություն ունենալ առանց պետական տարբեր ինստիտուտների միջև զսպանակների և հակակշիռների: Հաշվի առնելով, որ իշխանության իրականացումը կիսվում է ժողովրդավարական տարբեր սուբյեկտների միջև, իշխանությունը պետք է իրականացվի ինստիտուցիոնալ տարբեր դերեր և շահեր, տարբեր հավատարմություններ և համոզմունքներ ունեցող պետական մարմինների և պաշտոնատար անձանց ջանքերի համակարգմամբ: Չսպանակները և հակակշիռները լայն իմաստով ներառում են նաև ոչ պետական սուբյեկտներին (օրինակ՝ քաղաքացիական հասարակությունը, ազատ մամուլը), որոնք օգնում են կանխել չափից ավելի շատ իշխանության կենտրոնացումը մեկ ինստիտուտի ձեռքում:

24. *Երրորդ* սկզբունքի համար անհրաժեշտ է բարեխիղճ և կառուցողական համագործակցություն պետական տարբեր մարմինների միջև: Չսպանակները և հակակշիռները երաշխավորելու համար *կառուցողական* համագործակցություն է անհրաժեշտ՝ հանուն հանրային շահի իրագործման: Փոխադարձ հարգանք է անհրաժեշտ իշխանության տարբեր ճյուղերին պատկանող պետական ինստիտուտների միջև, ինչպես նաև՝ պատշաճ հավասարակշռություն և փոխադարձ վերահսկողություն նրանց միջև:¹⁵

25. *Չորրորդ* սկզբունքը հասարակության հանդեպ մեծամասնության և ընդդիմության միասնական պատասխանատվությունն է կամ այսպես կոչված քաղաքական համերաշխությունը, որը պետք է չսահմանափակվի կուսակցական բաժանարար գծերով: Թե՛ մեծամասնությունը, թե՛ ընդդիմությունը պարտավոր են միասնաբար և բարեխիղճորեն գործել հանուն քաղաքացիների շահերի և հանրային շահերի, քանի որ հենց վերջիններս են ժողովրդավարական իշխանության լեգիտիմ աղբյուրը: Այդ հանձնառու վերաբերմունքը պետք է վեր դասվի ամեն ինչից, այդ թվում՝ քաղաքական առճակատման օրակարգից, թեպետ նման առճակատումը նույնպես բնականոն և անհրաժեշտ երևույթներ են ժողովրդավարությունում: Մեծամասնությունը՝ հենց մեծամասնություն լինելու պատճառով, պարտավոր է իշխանությունն իրականացնելիս ինքնազսպում ցուցաբերել և հարգանք դրսևորել ընդդիմության նկատմամբ՝ ներառական և թափանցիկ ձևով՝ մտապահելով, որ ապագայումինքն էլ թերևս ժողովրդավարության կանոնների համաձայն մի օր ընդդիմություն է դառնալու: Միևնույն ժամանակ, ընդդիմությունը կամ ընդդիմադիր պատգամավորները չպետք է չարաշահեն իրենց ընթացակարգային իրավունքները, և մեծամասնության քաղաքական ծրագրերը քննադատելիս չպետք է բռնության կոչեր անեն կամ բռնի արարքներ գործեն կամ ֆիզիկապես խոչընդոտեն խորհրդարանի աշխատանքը: Այնուամենայնիվ, ընդդիմությանը չի կարելի արգելել ողջամտորեն կիրառել այնպիսի մարտավարություն, որը ձգձգում կամ բարդացնում է քաղաքական գործընթացը, սակայն թույլատրելի է կանոնակարգերի համաձայն կամ երկրի քաղաքական ավանդույթների մաս է:

26. *Յինգերորդ*, համակարգի ցանկացած փոփոխության դեպքում պետք է բաց պահել քաղաքական փոփոխության «խողովակները»:¹⁶ Մեծամասնության կողմից ձեռնարկվող միջոցառումները չպետք է ազդեն իրավունքի գերիշխանության վրա և չպետք է նպատակաուղղված լինեն ժողովրդավարական «խաղի կանոնները» փոխելուն, ինչը վերջին հաշվով նշանակում է, որ պետք է հնարավոր լինի ազատ և արդար ընտրությունների միջոցով իշխանության հերթափոխումը: Մեծամասնությունը չպետք է իր իշխանությունը չարաշահելով անհնար (կամ

¹⁵ Այս առումով Վենետիկի հանձնաժողովը 2012 թվականին նշել է, որ «հարգանքն առ Սահմանադրությունը չի կարող սահմանափակվել դրա հիմնական դրույթների տառացի կիրառությամբ... Այդ դրույթների նպատակն է հնարավոր դարձնել ինստիտուտների սահուն գործունեությունը՝ նրանց բարեխիղճ համագործակցության հիման վրա: Պետության գլուխը, խորհրդարանը, կառավարությունը, դատական համակարգը՝ բոլորը ծառայում են ողջ երկրի շահերն իրականություն դարձնելու միասնական նպատակին, այլ ոչ՝ մեկ ինստիտուտի կամ պաշտոնատար անձին առաջադրած քաղաքական կուսակցության նեղ շահերին: Անգամ եթե ինստիտուտն իշխանություն կրող է և ի գործ է ազդել պետական այլ ինստիտուտների վրա, այն պարտավոր է դա անել՝ մտապահելով ողջ պետության շահերը, այդ թվում, մասնավորապես, այլ ինստիտուտների և խորհրդարանական փոքրամասնության շահերը» (CDL-AD(2012)026, § 87):

¹⁶ Տե՛ս J.H. Ely, *Democracy and distrust: a theory of judicial review*, 105 (1980):

շատ բարդ) դարձնի փոքրամասնության համար մեծամասնությունն դառնալը: Եթե անհրաժեշտ լինի փոխել ժողովրդավարական «խաղի կանոնները», ապա դա չպետք է չափազանց հեշտ լինի, պետք է թափանցիկ լինի և պետք է կատարվի հանրային պատշաճ խորհրդակցություններից և ընդդիմության հետ բանակցություններից հետո, չպետք է նպատակաուղղված լինի ժողովրդավարական համակարգի հիմունքները և իրավունքի գերիշխանությունը սասանելուն և պետք է հարգի փոքրամասնության իրավունքները:

27. *Վեցերորդ*, համակարգը պետք է արդյունավետ որոշումների կայացման հնարավորություն ընձեռի: Մեծամասնությունը պետք է ի վիճակի լինի հետամուտ լինել իր քաղաքական օրակարգին,¹⁷ իսկ ընդդիմությունը՝ դիտավորալ չխոչընդոտի խորհրդարանի բնականոն աշխատանքը, ինչպես նշվեց վերևում:¹⁸ Եթե խորհրդարանական գրոհընթացները չափազանց խոցելի են կոմպրոմիսների նկատմամբ, ապա դա կարող է ընտրողների շրջանում քաղաքական կյանքի նկատմամբ հետաքրքրության կորուստի, նրանց քաղաքական օտարման կամ անգամ նրանց ռադիկալացմանը հանգեցնել: Պարզ ասած՝ փոքրամասնության ձայնը պետք է լսելի լինի, իսկ մեծամասնությունը պետք է կարողանա անել իր ուզածը: Մեծամասնության և ընդդիմության շփումներում պետք է մշտապես հարգել մեծամասնության և ընդդիմության իրավաչափ շահերի միջև արդար հավասարակշռությունն ապահովելու հրամայականը, ընդ որում՝ երկու կողմերը քաղաքականապես պարտավոր են բարեխիղճ և կառուցողական համագործակցություն ծավալել:

28. Սրանք են այն հիմնական ընդհանուր սկզբունքները, որոնցով բնորոշվում է սահմանադրական ժողովրդավարությունը. ազատությունը, բազմակարծությունը, զսպանակները և հակակշիռները, բարեխիղճ համագործակցությունը և հարգանքն առ ինստիտուտները, համերաշխությունն հասարակության հանդեպ, իշխանության հերթափոխման հնարավորությունը և որոշումների կայացման արդյունավետությունը: Այս սկզբունքներին կարելի է համաիրավական որոշ սկզբունքներ հավելել (օրինակ՝ հավասարությունը և համաչափությունը):¹⁹ Այս ցանկը սպառնիչ չէ, և այս սկզբունքները կարող են նաև այլ անուններ ունենալ՝ կախված քաղաքական ռեժիմից, սահմանադրական մշակույթից և պատմական ավանդույթներից: Այս սկզբունքներից մի քանիսը ձևակերպվում են առավել հստակ իրավական մեխանիզմների և կանոնների տեսքով, որոնք ուսումնասիրված են այս Ստուգաթերթում:

29. Այս սկզբունքները փոխշաղկապված են: Ուստի, քաղաքական ուժերի կանոնավոր հերթափոխումն ամրապնդում է ինքնազսպման մշակույթը և մեծամասնության նկատմամբ ընդդիմության առավել կառուցողական դիրքորոշումը: Ի հակադրություն, եթե մեծամասնությունը չարաշահում է իր գերիշխող դիրքը, որպեսզի ընդդիմությանը թույլ չտա իշխանության գալ, ապա առաջանում է ընդդիմության ամբողջական ռադիկալացման վտանգ:

¹⁷ Այնքանով, որքանով դա վերաբերում է առօրյա քաղաքական գործունեությանը: Առավել հիմնարար փոփոխությունների մասով տե՛ս նախորդ պարբերությունը:
¹⁸ Տե՛ս CDL-AD(2011)016, § 13:
¹⁹ Տե՛ս Իրավունքի գերիշխանության ստուգաթերթը, CDL-AD(2016)007, § 41:

ՄԱՍ ԵՐԿՐՈՐԴ. ՍՏՈՒԳԱԹԵՐԹԸ

Ա. Իրավական կարգավորումների մակարդակը և տեսակը

1. Ընդդիմության իրավունքները պե՛տք է երաշխավորվեն Սահմանադրության մակարդակում, օրենսդրության մակարդակում, կամ այլ կերպ

30. Պատմական ավանդույթներն այս հարցում կարևոր դեր են խաղում: Ավելի հին ժողովրդավարություններից մի քանիսում այդ խնդիրները կարգավորվում են սահմանադրական սովորույթով և/կամ ավելի ցածր աստիճանի իրավական ակտերով (CDL-AD(2010)025, 2010 թվականի զեկույցը, § 38):

31. Պետություններում, հատկապես՝ ավելի երիտասարդ ժողովրդավարություններում, ընդդիմության իրավունքները սահմանադրությամբ ամրագրելը սկզբունքորեն ողջունելի է (CDL-AD(2014)037, § 19),²⁰ բայց մինևույն ժամանակ պետք է հնարավոր լինի ընթացակարգային նորմերը համապատասխանեցնել հանգամանքների փոփոխություններին: Սահմանադրությամբ կամ օրգանական օրենքով պետք է ամրագրել միայն *ամենահիմնարար* սկզբունքները (CDL-AD(2011)016, § 24), մասնավորապես՝ հանձնաժողովներում համամասն ներկայացվածության սկզբունքը, օրենսդրական առաջարկներ ներկայացնելու ողջամիտ հնարավորությունը, տարբեր որոշումներ կայացնելու համար պահանջվող որակյալ մեծամասնությունը և այլն:

32. Ինչ վերաբերում է ավելի մանրակրկիտ իրավակարգավորումներին, ապա ավելի լավ կլինի, եթե դրանք նախատեսվեն սովորական օրենքներով, խորհրդարանի կանոնակարգով, խորհրդարանի որոշումներով կամ սահմանադրական կոնվենցիաներով: Որոշ իրավիճակներում ավելի լավ է ընդհանրապես չկարգավորել որոշ ոլորտներ. օրինակ, խորհրդարանում կոալիցիաների ձևավորման վերաբերյալ չափազանց խիստ կանոնները կարող են օգնելու փոխարեն վնաս պատճառել (CDL-AD(2017)026, § 43), և բնավ չպետք է կարգավորվեն սահմանադրական մակարդակում:

33. Ամփոփելով՝ կարելի է նշել, որ խորհրդարանական ընդդիմության և փոքրամասնության իրավունքների վերաբերյալ ամենահիմնարար կանոնները ցանկալի է կարգավորել այնպես, որպեսզի մեծամասնությունը չկարողանա բացառապես իր հայեցողությամբ փոփոխել դրանք (CDL-AD(2010)025, 2010 թվականի զեկույցը, § 88):

²⁰ Օրինակ, Պորտուգալիայի Սահմանադրությամբ (հոդված 114) երաշխավորվում են ընդդիմության որոշ ընթացակարգային իրավունքներ:

2. Եթե այս խնդիրները կարգավորվում են սովորական օրենքներով կամ կանոնակարգ-օրենքներով, ապա ինչպե՞ս պետք է դրանք ընդունվեն

34. Եթե սահմանադրական մակարդակում գոյություն ունեն ընդդիմության իրավունքների կարգավորման տարբեր մոդելներ. սովորական օրենսդրությամբ,²¹ կանոնակարգ-օրենքով (խորհրդարանի ընթացակարգային կանոններով) կամ նշված երկուսի համադրությամբ:²²

35. Կարևոր է ապահովել այդ իրավակարգավորումների (օրենքների կամ կանոնակարգ-օրենքների) կայունությունը: Որոշ պետություններում դրանք փոխելու համար պահանջվում է սովորականից ավելի բարձր մեծամասնություն,²³ կամ՝ այդ իրավական ակտերը փոփոխելու դեպքում նախատեսված է արտաքին ստուգում Սահմանադրական դատարանի կողմից:²⁴ Հնարավոր է նաև սահմանել փոփոխությունների ուժի մեջ մտնելու հետաձուլման,²⁵ որպեսզի գործող մեծամասնությունը չկարողանա ընդունումից անմիջապես հետո օգտվել իր իսկ առաջարկած միջոցառումներից: Այդուհանդերձ, դժվար է խստորեն բացառել փոփոխությունների անմիջապես ուժի մեջ մտնելը:²⁶

36. Որոշ պետություններում խորհրդարանի կանոնակարգը սահմանված է ոչ թե օրենքով, այլև՝ հատուկ իրավական ակտով, որն հատուկ ընթացակարգով ընդունվում է խորհրդարանի կողմից: Դա բացատրվում է այն փաստով, որ օրենքի ընդունմանը մասնակցում են արտաքին ինստիտուցիոնալ սուբյեկտներ, օրինակ՝ Նախագահը, և ինչպես նաև՝ հնարավոր է օրենքը վիճարկել Սահմանադրական դատարանում, ինչը կարող է անհամատեղելի համարվել խորհրդարանի ինքնուրույնության սկզբունքին (CDL-AD(2010)025, 2010 թվականի զեկույցը, § 94, CDL-AD(2017)026, § 23):

37. Թեպետ ոչ բոլոր պետություններում է այդպես, Վենետիկի հանձնաժողովը խորհուրդ է տալիս այդ խնդիրները կարգավորել կանոնակարգով, այլ ոչ՝ սովորական օրենքով, ելնելով խորհրդարանի ինքնուրույնության նկատմամբ հարգանքից: Ցանկացած պարագայում, այս ոլորտում ընդունվող ցանկացած իրավական ակտ փոխելու համար պետք է պահանջվի որակյալ մեծամասնություն (թեպետ Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ Ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հենանիշներում (§ 2.1.4) տեղ է գտել այն պնդումը, որ խորհրդարանի կանոնակարգը պետք է ընդունվի «գրեթե միաձայն»):

38. Անհրաժեշտ է այնպես անել, որպեսզի խորհրդարանի կանոնակարգը

²¹ Օրինակ, Միացյալ Թագավորությունում ընդդիմության առաջնորդի կարգավիճակը սահմանվում է «Արքունիքի նախարարի մասին» օրենքով:

²² Ինչպես Շվեյցարիայում:

²³ Օրինակ, Ավստրիայում պահանջվում է երկու երրորդի մեծամասնություն, Իսպանիայում՝ բացարձակ մեծամասնություն, սակայն պետությունների մեծ մասում անհրաժեշտ է ընդամենը պարզ մեծամասնություն:

²⁴ Օրինակ, Ֆրանսիայում կանոնակարգ-օրենքի փոփոխությունները խորհրդարանի երկու պալատներում քվեարկվելուց հետո ենթակա են հաստատման Սահմանադրական խորհրդի կողմից:

²⁵ Տե՛ս CDL-AD(2010)025, 2010 թվականի զեկույցը, § 88:

²⁶ ԱՄՆ-ում ներկայացուցիչների պալատներից յուրաքանչյուրը կանոնակարգ-օրենքն ընդունում է իր ժամկետի սկզբնամասում, որպեսզի նախկին կանոններն իր նկատմամբ կիրառելի չլինեն:

չփոփոխվի անուղղակիորեն կամ հընթացս կամ հատուկ դեպքի համար, նույնիսկ եթե որակյալ մեծամասնությունը (որն անհրաժեշտ է խորհրդարանի կանոնակարգը փոփոխելու համար) կողմ է կոնկրետ դեպքում կոնկրետ մոտեցումը ներդրելու տարբերակին: Կանոնակարգի ցանկացած փոփոխությունն պետք է հավուր պատշաճի քննարկել և ընդունել, նախընտրելի է՝ որակյալ մեծամասնությամբ, պաշտոնապես փոփոխելով կանոնակարգը՝ նախքան կոնկրետ դեպքի համար կոնկրետ մոտեցում կիրառելը: Կանոնակարգը պետք է նույն կայունությունն ունենա և հաճախ չփոփոխվի՝ ի վնաս փոքրամասնության, կամ օրենսդիր մարմնի յուրաքանչյուր գումարման ժամկետի սկզբնամասում, խորհրդարանի որոշումներով կամ այլ կարգով:

3. Ի՞նչ դեր է խաղում սահմանադրական/խորհրդարանական ավանդույթը խորհրդարանական ընթացակարգերը կանոնակարգելու հարցում

39. Ընդդիմության իրավունքները կարգավորելու հաջորդ մեթոդը սահմանադրական ավանդույթն է,²⁷ հատկապես ավելի հին ժողովրդավարություններում: Չգրված «սահմանադրական կոնվենցիաները» և լավագույն փորձի գործելակերպը հավելվում են իրավական կանոններին և նպաստում ընդհանուր առմամբ կառուցողական քաղաքական մշակույթի կայացմանը: Ժամանակի ընթացքում նման գործելակերպը և կոնվենցիաները կարող են սովորությանի նորմերի կարգավիճակ ձեռք բերել: Խորհրդարանական ընթացակարգերում ընդդիմության իրավունքների հանկարծակի և կտրուկ կրճատումից կարելի է խուսափել, եթե խոսնակը և օրենսդրի կառավարման այլ մարմինները հետևեն պատմության առավել խաղաղ շրջաններում ձևավորված ավանդույթներին և սովորույթներին:²⁸ Իսկապես, սովորույթ դառնալու համար գործելակերպը պետք է հետևողականորեն պահպանել և կիրառել տևական ժամանակի ընթացքում, ինչպես նաև՝ ընկալել որպես պարտադիր սկզբունք: Օրենսդրի կառավարման մարմինների գործելակերպը պետք է հետևողական լինի՝ անկախ նրանից, թե ով է մեծամասնություն, և ով՝ ընդդիմություն, ընդ որում՝ այդ գործելակերպը պետք է հաշվի առնել ներքին վեճերն հանգուցալուծելիս:

Բ. Մեծամասնության և փոքրամասնության (ընդդիմություն) խմբերի ձևավորումը խորհրդարանում

1. Պատգամավորների հավասար կարգավիճակը

1. Ընդդիմության և մեծամասնության պատգամավորների կարգավիճակների միջև որևէ տարբերություն կա՞

40. Բոլոր պատգամավորները պետք է անհատական միևնույն իրավունքներն

²⁷ Օրինակ, Կանադայում ամենամեծաթիվ պատգամավորներ ունեցող ընդդիմադիր կուսակցությունն ավանդույթի ուժով կոչվում է «պաշտոնական ընդդիմություն»:

²⁸ Տե՛ս CPA հենանիշները, § 2.2.3. «Նախագահողը որոշում է ընթացակարգային բոլոր հարցերը՝ առաջնորդվելով նախկին որոշումներով և պրակտիկայով»:

ունենան՝ անկախ նրանից, թե նրանք իշխող մեծամասնությունից են, ընդդիմություն են, թե անկախ են (տե՛ս ԵԽԽՎ-ի թիվ 1601 (2008) բանաձևը, էջ 5): Այդ իրավունքները, անգամ եթե դրանցից օգտվում են հավասարապես բոլոր պատգամավորները, առանձնակի նշանակություն ունեն ընդդիմության համար: Բոլոր պատգամավորների նվազագույն այդ իրավունքները սովորաբար ներառում են.²⁹

- Զվեարկելու իրավունքը (օրենսդրության, բյուջեների վերաբերյալ և այլն),
- Օրինագծեր և միջնորդություններ ներկայացնելու իրավունքը,
- Բանավեճերի ժամանակ ելույթ ունենալու իրավունքը,
- Կառավարությանը բանավոր կամ գրավոր հարցեր տալու իրավունքը,
- Հանձնաժողովների աշխատանքին մասնակցելու իրավունքը,
- Խորհրդարանին ներկայացված տեղեկությունները և փաստաթղթերն ստանալու իրավունքը,
- Խորհրդարանական անձեռնմխելիությունը, այդ թվում՝ խորհրդարանական գործունեության համար պատասխանատվության չենթարկվելը (խոսքի ազատությունը) և խորհրդարանական անձեռնմխելիությունը (ձերբակալության չենթարկվելու ազատությունը),
- Զաղաքական կարծիքի ազատությունը, այդ թվում՝ պաշտպանությունն «իմպերատիվ մանդատից» և կուսակցական պատկանելությունը փոխելու իրավունքը,
- Սահմանադրական դատարան դիմում ներկայացնելու իրավունքը (այն պետություններում, որտեղ գոյություն ունի նման դատարան):

41. Այդ իրավունքների որոշ մասը կախված չէ պատգամավորի՝ մեծամասնության կամ ընդդիմության կազմում լինելու հանգամանքից. քվեարկելու իրավունքը, խորհրդարանական բանավեճերի համար կազմված նյութերն ստանալու իրավունքը, անձեռնմխելիությունը և այլն: Կան նաև այլ իրավունքներ, որոնք կարող են անուղղակի սահմանափակումներ կրել՝ կապված կոնկրետ խմբին պատգամավորի անդամակցության հետ, մասնավորապես՝ խորհրդարանում որոշակի ղեկավար պաշտոններ զբաղեցնելու իրավունքը: Սահմանափակման ենթակա այդ իրավունքները քննարկված են հաջորդ բաժիններում: Ուստի, պատգամավորների հավասարության սկզբունքին սովորաբար զուգարկվում է խորհրդարանի ներքին մարմիններին կուսակցական խմբերի համամասն ներկայացվածության և մասնակցության սկզբունքը (CDL-AD(2010)025, 2010 թվականի զեկույցը, § 113):

42. Հավասարության սկզբունքը չի բացառում խորհրդարանում որոշակի ղեկավար պաշտոններ զբաղեցնող որոշ պատգամավորների (խոսնակի, խորհրդարանական հանձնաժողովների ղեկավարների, զեկուցողների և այլոց) լրացուցիչ իրավունքներ և արտոնություններ (օրինակ՝ ավելի մեծ թվով անձնական օգնականներ, լրացուցիչ պաշտպանության երաշխիքներ և այլն) վերապահելու հնարավորությունը:

²⁹ Տե՛ս CDL-AD(2010)025, 2010 թվականի զեկույցը:

2. Մեծամասնությունը և փոքրամասնությունը՝ որպես ինստիտուցիոնալացված խմբեր

1. Ընդդիմության կամ փոքրամասնության խմբերն ունե՞ն որևէ հատուկ կարգավիճակ

43. Ընդդիմության կամ փոքրամասնության խմբերի ինստիտուցիոնալացման տարբեր աստիճաններ կարող են գոյություն ունենալ: Ընդդիմադիր կուսակցություններն հաճախ մեկ դաշինք չեն կազմում, և նրանց ֆորմալ ճանաչումը և ինստիտուցիոնալացումը պարտադիր նախապայման չէ խորհրդարանում նրանց քաղաքական գոյության համար: Ցանկալի է, սակայն, որպեսզի կուսակցական խմբերը (թե՛ ընդդիմության, թե՛ մեծամասնության խմբերը) պաշտոնապես ձևավորվեն և ճանաչվեն՝ առնվազն որոշակի նպատակների համար, օրինակ՝ ղեկավար պաշտոնների բաշխման համար (Բյուրոյի կազմում կամ խորհրդարանի մշտական հանձնաժողովներում), ելույթների նպատակով ժամանակ հատկացնելու համար, լրացուցիչ ֆինանսական և վարչական ռեսուրսներ տրամադրելու համար և այլն: Այլ կերպ ասած, որոշակի առավելություններ և արտոնություններ կարող են պայմանավորվել խորհրդարանական խմբի ինստիտուցիոնալացված կարգավիճակ ունենալու հանգամանքով:

44. Քաղաքական խմբի ընդդիմություն լինելը կամ չլինելն առավել հաճախ որոշվում է՝ հիմք ընդունելով մեկ պարզ չափորոշիչ, մասնավորապես՝ պատգամավորների պահվածքը կառավարության նշանակման պահին կամ բյուջեի ընդունման պահին (CDL-AD(2013)032, § 90): Օրինաստեղծ հետագա գործունեության ընթացքում պատգամավորների պահվածքն այլևս էական չէ այս տեսանկյունից, և անգամ ընդդիմության մաս կազմող պատգամավորները կարող են կողմ քվեարկել կառավարության ներկայացրած օրինագծերին, և հակառակը (CDL-AD(2007)015, § 4), կամ՝ ողջ խումբը կարող է կողմ լինել կառավարության կոնկրետ նախաձեռնությանը և դրա հետևանքով չդադարի ընդդիմություն համարվել:

2. Քանի՞ պատգամավորն իրավունք ունի հատուկ կարգավիճակ ունեցող խումբ ձևավորել: Պատգամավորները պարտավո՞ր են անդամակցել խմբերից մեկնումեկին: Խմբերը պե՞տք է իրենք իրենց կառավարեն, թե՛ պետք է կառավարվեն արտաքին որոշակի կանոններով:

45. Թեպետ ընթացակարգային որոշ իրավունքներ վերապահված են պատգամավորին անհատապես, ինստիտուցիոնալացված խմբերին (խմբակցություններ, կուսակցություններ խորհրդարանում) կարող են վերապահվել նաև լրացուցիչ իրավունքներ: Ուստի, կարևոր է սահմանել, թե քանի՞ պատգամավորն իրավունք ունի նման խումբ ձևավորել նշված իրավունքներից օգտվելու համար, և թե ինչպես կարող են նման խմբեր ձևավորվել:

46. Խորհրդարանական մեծաթիվ փոքր խմբերի ստեղծումը կարող է օգնելու

փոխարեն վնաս պատճառել, թանկարժեք լինել և բարդացնել ընթացակարգերը: Ուստի, կարելի է պատգամավորների խմբին ինստիտուցիոնալացված կարգավիճակ ընձեռելու համար անդամների նվազագույն թվի վերաբերյալ պահանջ սահմանել: Այդ նվազագույն պահանջը չպետք է չափազանց բարձր սահմանել, սակայն դժվար է ավելի ճշգրիտ առաջարկ անել այս մասով, քանի որ նվազագույն պահանջի պատշաճ մակարդակը կախված կլինի երկրու տիրող քաղաքական իրավիճակից և խորհրդարանի ներսում քաղաքական հատվածականության աստիճանից: Ողջամիտ կլինի փորձել այնպես անել, որպեսզի խորհրդարանում հստակորեն սահմանազատված լինեն խորհրդարանական մեծամասնությունը և խորհրդարանական ընդդիմությունը, որպեսզի հնարավոր լինի խուսափել օրենսդիր մարմնի չափից ավելի հատվածականությունից (CDL-AD(2007)015, § 8): Այնուամենայնիվ, խմբերին անդամակցելու վերաբերյալ կանոնները չպետք է հակասեն ազատ մանդատի հիմնարար սկզբունքին: Պատգամավորը պետք է իրավունք ունենա մտնել խմբի կազմի մեջ կամ դառնալ անկախ պատգամավոր: Բազմակուսակցական մեծամասնություն ունենալը շատ բնականոն երևույթ է. ինչ վերաբերում է ընդդիմությանը, ապա այն կարող է ներկայացված լինել մի քանի խմբակցություններով, և բնավ պարտադիր չէ, որ նրանք միավորվեն մեկ խմբի կազմում:

47. Խմբերին չանդամակցող պատգամավորներից կազմված խառը խմբերի տարբերակը կարող է խնդիրը լուծել այն պատգամավորների համար, ովքեր խոշոր կուսակցությունների անդամ չեն, սակայն ցանկանում են օգտվել նաև խմբերին վերապահված լրացուցիչ կոլեկտիվ իրավունքներից (CDL-AD(2009)025, § 44): Օրենքը (կամ իրավական այլ ակտերը) չպետք է արգելի կուսակցությունների անդամ չհանդիսացող պատգամավորների կամ քաղաքական փոքր կուսակցությունների անդամ հանդիսացող պատգամավորների միջև դաշինքների ձևավորումը, և պետք է պատգամավորներին թույլատրի իրենց աշխատանքը շարունակել անկախ պատգամավորի կարգավիճակով:

48. Կարևոր է հարգել խորհրդարանական խմբերի ինստիտուցիոնալ ինքնուրույնությունը և չափից շատ չկարգավորել այդ խնդիրներն արտաքին փաստաթղթերի տեքստում: Արտաքին որոշ իրավական կարգավորումներ ունենալը թերևս ընդունելի կլինի՝ պահպանելու համար քաղաքական գործընթացների և կառավարության հարաբերական կայունությունը՝ պայմանով, որ «պատգամավորներն ազատ մնան՝ քվեարկելու խմբակցության/կուսակցության կամ դաշինքի դիրքորոշմանը կողմ կամ դեմ»(CDL-AD(2016)025, § 90): Խորհրդարանական խումբը կարող է, սակայն պարտավոր չպետք է լինի, հրապարակել իր ծրագիրը (CDL-AD(2007)015, § 17):

49. Քաղաքական տարբեր խմբերի (մեծամասնության և փոքրամասնության) պատգամավորները պետք է հնարավորություն ունենան անդրկուսակցական խմբեր ստեղծել, այսինքն՝ խմբեր, որոնց կազմում կլինեն միևնույն ազգության, սեռի, կրոնի, համոզմունքի կամ այլ ընդհանուր հետաքրքրության կամ հատկանիշի տեր պատգամավորներ (տե՛ս Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ Ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հենակիշները, § 4.3.1):

3. Կուսակցական խմբերը ֆինանսական և մարդկային լրացուցիչ ռեսուրսներ ստան՝ և՛ են խորհրդարանից

50. Իրենց գործառույթներն արդյունավետորեն կատարելու համար փոքրամասնությունների ինստիտուցիոնալացված խմբերը պետք է խորհրդարանի բյուջեից ֆինանսական և վարչական ռեսուրսներ ստանան միևնույն պայմաններով, ինչ՝ մեծամասնությունը, իրենց անդամների թվին համամասն (ի լրումն յուրաքանչյուր առանձին պատգամավորին հատկացվող ռեսուրսներին):³⁰ Ռեսուրսների և պարագաների բաշխումը չպետք է «անհարկի առավելություն ընձեռի մեծամասնական կուսակցությանը» (տե՛ս Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ Ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հենանիշները, § 4.2.2):

3. Ազատ մանդատը, կուսակցափոխությունը (անգլ.՝ «floor crossing») և կուսակցական կարգապահությունը

1. Պատգամավորը կարո՞ղ է փոխել կուսակցական պատկանելությունը կամ իր կուսակցության որդեգրած դիրքորոշումից տարբերվող ձևով քվեարկել՝ առանց մանդատը կորցնելու

51. Վենետիկի հանձնաժողովը մշտապես նշել է, որ նախընտրելի է համարում ազատ և անկախ մանդատի ինստիտուտը (CDL-AD(2009)027, § 39, CDL-AD(2017)026, § 33), թեպետ իմպերատիվ մանդատի որոշ ձևեր գոյություն ունեն եվրոպական որոշ ժողովրդավարական պետություններում:³¹ Ազատ մանդատ նշանակում է, որ պատգամավորը կարող է փոխել կուսակցական պատկանելությունը (անգլերեն բառացի՝ «cross the floor», հայերեն՝ «անցնել դահլիճի մյուս կողմը») կամ անկախ պատգամավոր դառնալ՝ չզրկվելով իր մանդատից: Ազատ մանդատ նշանակում է նաև, որ հնարավոր է տարբերվող քվեարկությունը՝ վերջնակապես չփոխելով կուսակցական պատկանելությունը:

52. Այդուհանդերձ, խորհրդարանում մեծամասնության կամ ընդդիմության ինստիտուցիոնալացված խումբ հասկացությունից բխում է, որ պատգամավորները *որպես կանոն* քվեարկում են իրենց կուսակցության քաղաքականությանն համահունչ: Օրենսդիր որոշ մարմիններում կա հատուկ պատգամավոր, ով պատասխանատու է կուսակցական կարգապահությունն ապահովելու գործառույթի համար: Կուսակցական կարգապահության էական խախտումների դեպքում անձը կարող է հեռացվել խորհրդարանական խմբից

³⁰ Դանիայում, Ֆինլանդիայում, Նիդեռլանդներում և Շվեդիայում, օրինակ, խորհրդարանական բոլոր խմբերն ստանում են դրամաշնորհներ, որոնք օգտագործվում են քարտուղարներին, փորձագետներին, մամուլի պատասխանատուներին և այլ աշխատողների վճարելու համար:

³¹ Պորտուգալիայի Սահմանադրության 160-րդ հոդվածի համաձայն, պատգամավորը կորցնում է իր տեղը, եթե «գրանցվում է որպես մի կուսակցության անդամ, որը տարբերվում է այն կուսակցությունից, որի կազմում նա մասնակցել է ընտրությանը»:

և/կամ քաղաքական կուսակցությունից՝ զրկվելով այդ խմբի/կուսակցության անդամ լինելու փաստով պայմանավորված հատուկ արտոնություններից և առավելություններից, սակայն դա չպետք է հանգեցնի նրան մանդատից զրկելուն: Այնուամենայնիվ, այն պետություններում, որոնցում լայն տարածում ունի կուսակցափոխ լինելու երևույթը, քվեարկողների կամքն աղճատվում է, ուստի՝ իրավաչափ է սահմանել մանդատներն ամենաբարձր «զինն առաջարկողին վաճառելը» (կամ՝ կոնկրետ օրինագծի համար քվեների վաճառքն) արգելող նորմեր (CDL-AD(2009)027, § 39): Ստորև ուսումնասիրվում են այդ միջոցառումներից մի քանիսը, որոնք չեն հանգեցնում մանդատից զրկելուն:

2. *Իրավական ի՞նչ մեխանիզմներ կարող են կիրառվել կուսակցափոխությունը կամ կուսակցական կարգապահության խախտումը կանխելու նպատակով*

53. Եվրոպական պետություններից շատերում խորհրդարանի կազմում կուսակցություն փոխելն արգելված է ոչ թե սահմանադրական կամ իրավական, այլ՝ ուրիշ մեխանիզմներով (CDL-AD(2009)027, § 17): Ընդհանուր առմամբ ավելի լավ է, երբ կուսակցական կարգապահությունը պահպանվում է քաղաքական, այլ ոչ՝ զուտ իրավական մեխանիզմներով. միակ բացառությունը կարող է վերաբերել կոնկրետ քաղաքական խմբի անդամ պատգամավորներին ընձեռվող հատուկ իրավունքներին:³² Խումբը պետք է ցանկացած պահի հնարավորություն ունենա՝ իր կազմից հեռացնելու տվյալ պատգամավորին (CDL-AD(2015)014, § 51):

54. Կուսակցափոխությունն արգելող միջոցառումները կարող են կուսակցությունների կողմից ընդունվել անհատապես կամ միջկուսակցական համաձայնագրերի հիման վրա:³³ Որոշ պետություններում կուսակցափոխությունն արգելվել է հատուկ մեխանիզմներով, որոնք, սակայն, չեն հանգեցնում պատգամավորին մանդատից զրկելուն:³⁴

55. Կուսակցության ղեկավարությունը կարող է փորձել ոչ ֆորմալ ճնշում գործադրել անդամների վրա՝ կանխելու համար կուսակցությունից տարբերվող քվեարկությունը նրանց կողմից: Այդ ճնշումը կարող է կանխվել, օրինակ, սահմանելով գաղտնի քվեարկության կարգ, որն իրավական ակտերով նախատեսելու դեպքում պետք է պահպանվի նաև պրակտիկայում (CDL-AD(2017)005, § 22): Գաղտնի քվեարկությունը կարող է շահեկան լինել իշխող

³² Կանադայում, օրինակ, իր խմբի աջակցությունը վայելող կառավարության առաջարկած օրինագծին դեմ քվեարկելու դեպքում պատգամավորը կարող է հեռացվել խորհրդարանական հանձնաժողովի նախագահի՝ իր քաղաքական խմբին հատկացված պաշտոնից:

³³ Իսպանիայի խորհրդարանում ներկայացված 13 կուսակցությունները 1998 թվականին ստորագրեցին Դաշնագիր խորհրդարանում կուսակցափոխ լինելն արգելելու մասին: Դաշնագիրը ստորագրող կուսակցությունները պարտավորվեցին չհամագործակցել այն ներկայացուցիչների հետ, ովքեր կուսակցափոխ են լինում պետական որևէ մարմնում իշխող մեծամասնության ձևավորման, պահպանման կամ փոփոխման հարցում: Կուսակցությունները պարտավորվեցին նաև բարեփոխել տեղական ձեռնարկություններին վերաբերող բոլոր ընթացակարգային կանոնները, որպեսզի կուսակցափոխ եղած ներկայացուցիչներն իրավունք չունենան այդ ճանապարհով լրացուցիչ ռեսուրսներ հայթայթել:

³⁴ Կանադայի Մանիտոբայի մարզի օրենսդիր ժողովի մասին օրենքով սահմանվում է, որ իր քաղաքական կուսակցությունից դուրս ելող պատգամավորը պարտավոր է ժամկետի մնացած մասը ծառայել անկախ պատգամավորի կարգավիճակով:

կուսակցության ներսում առկա ընդդիմության համար (վերջինս ամբողջովին տարբերվում է պաշտոնապես ճանաչված արտաքին ընդդիմությունից),³⁵ սակայն դա չի կարող համարվել բոլոր իրավիճակների համար ընդունելի ստանդարտ ընթացակարգ:

4. Այլ պատճառներով մանդատից զրկելը

1. Հնարավոր է մանդատից զրկել կոնկրետ իրավախախտման համար կամ անհամատեղելիության հիմքով

56. Պետք է հնարավոր լինի պատգամավորին զրկել մանդատից ծանր իրավախախտման համար կամ այլ գործունեության կամ կարգավիճակի հետ անհամատեղելիության դեպքում:³⁶ Կարևոր է, որպեսզի ընդդիմությունը մասնակից լինի մանդատից զրկելու վերաբերյալ որոշումների կայացմանը:

57. Նախընտրելի է ծանր իրավախախտման համար կամ այլ գործունեության կամ կարգավիճակի հետ անհամատեղելիության դեպքում մանդատից զրկելու հիմքերն ամրագրել սահմանադրական մակարդակում (CDL-AD(2009)024, § 52), առնվազն՝ ընդհանուր գծերով, չթողնելով սովորական օրենքների մակարդակին, որոնք կարող են փոփոխվել մեծամասնության միանձնյա որոշումների արդյունքում (CDL-AD(2008)015, § 40, CDL-AD(2009)024, § 52): Դա, սակայն, չի բացառում իրավախախտումների կամ անհամատեղելիությունների որոշ բաղադրիչների ամրագրումը ենթասահմանադրական ակտերի մակարդակում: Ստորև՝ «J» բաժնում, կքննարկվեն նվազ ծանր պատժամիջոցները, որոնք կապված են պատգամավորի կողմից վարքագծի նորմերի խախտումների հետ (որոնք քրեական հանցանք չեն պարունակում):

58. Ինչ վերաբերում է ընթացակարգին, ապա քրեական հանցանք գործած անձանց խորհրդարանից հեռացնելու գործընթացի առումով ժամանակակից ժողովրդավարական պետություններում գոյություն չունի միասնական մոդել: Որոշ համակարգերում պահանջվում է խորհրդարանի միջամտությունը, բայց կան նաև համակարգեր, որոնցում կայացված մեղադրական դատավճիռը, որով անձը զրկվել է քաղաքական իրավունքներից, ինքնաբերաբար հանգեցնում է անձին մանդատից զրկելուն: Եթե նման որոշումները խորհրդարանում կայացվում են ձայների պարզ մեծամասնությամբ, առանց հստակ սահմանադրական հիմքերի, ապա դա կարող է չարաշահվել փոքրամասնության կազմի մեջ մտնող պատգամավորների նկատմամբ (CDL-AD(2016)029, § 75): Երկու մեխանիզմների համակցությունը (խորհրդարանի կողմից հաստատումը և դատական մարմնի կայացրած որոշումը) ավելի լիարժեք պաշտպանություն է ընձեռում ընդդիմադիր

³⁵ Եվրոպայում խորհրդարանական կանոնակարգերով քվեարկության գաղտնիություն է նախատեսված Ալբանիայում (Սահմանադրության համաձայն՝ Հանրապետության Նախագահին ընտրելիս), Հայաստանում, Ավստրիայում, Բելգիայում, Ֆինլանդիայում, Ֆրանսիայում, Հունգարիայում, Լիտվայում, Մոլդովայի Հանրապետությունում (Սահմանադրությամբ), Մոնակոյում, Նիդեռլանդներում, Պորտուգալիայում և Սան Մարինոյում:

³⁶ Իրավախախտողներին խորհրդարանից վտարելու մասին Վենետիկի հանձնաժողովի զեկույցում (CDL-AD(2015)036cor) ներկայացված է տվյալ ոլորտում գործող կանոնների համեմատական վերլուծությունը:

պատգամավորներին:³⁷ Այդ պարագայում ավելի տրամաբանական կլինի վերահսկողության գործառույթը վերապահել ոչ թե սովորական դատարանի, այլև՝ Սահմանադրական դատարանին (CDL- INF(1996)006, էջ 10):

59. Անգամ երբ պատգամավորը մանդատից պաշտոնապես չի զրկվում, ընդդիմադիր պատգամավորներին կարող է այլ եղանակներով արգելվել մասնակցել խորհրդարանական աշխատանքին, օրինակ՝ եթե նրանք ձերբակալվում են քննվող քրեական գործի շրջանակում (CDL-AD(2017)005, § 26): Անձեռնմխելիության կանոնները (որոնցով պատգամավորները պաշտպանվում են նման միջոցառումներից) առանձին կքննարկվեն ստորև:

2. Պատգամավորը կարո՞ղ է մանդատից զրկվել աշխատանքից անհարգելի բացակայության հիմքով

60. Քաղաքական գործունեությունը տարբեր ձևերով կարող է ծավալվել, և նիստերին ներկա գտնվելը քաղաքական գործունեություն ծավալելու միակ հնարավոր ձևը չէ: Այնուհանդերձ, տրամաբանական կլիներ, եթե Սահմանադրությամբ ամրագրվեր մասնակցության մասին կանոն և պատժամիջոցներ նիստերից բացակայող պատգամավորների համար՝ անձեռնմխելիությունից մասնակիորեն կամ ամբողջովին զրկելուց մինչև քվեարկելու իրավունքից զրկելը, սակայն՝ չնախատեսելով պատգամավորին մանդատից զրկելու հնարավորություն (CDL-AD(2002)012, § 27 and 29):³⁸ Որոշ պետությունների սահմանադրություններում, սակայն, նախատեսվում է պատգամավորին ինքնաբերաբար մանդատից զրկելու հնարավորությունը:³⁹ Ինչ վերաբերում է ընդդիմության կողմից խորհրդարանի աշխատանքի կազմակերպված և տևական բոյկոտին, ապա դա չի կարող իսպառ բացառվել՝ որպես քաղաքական վարքագծի իրավաչափ դրսևորում, սակայն այն թույլատրելի է միմիայն բացառիկ և խիստ ծայրահեղ հանգամանքներում, երբ խորհրդարանի լեգիտիմությունը կասկածի տակ է հայտնվում մեծամասնության գործողությունների պատճառով: Ընթացիկ քաղաքական հարցերի շուրջ անհամաձայնությունը, անգամ եթե դրանք լուրջ հարցեր են, չի կարող բոյկոտի արդարացում համարվել:

Գ. Խորհրդարանական բանավեճերին վերաբերող ընդհանուր սկզբունքները

1. Խորհրդարանական բանավեճերն հասանելի՞ են լայն հանրությանը և զանգվածային լրատվամիջոցներին

³⁷ Ֆրանսիայում մանդատից զրկվելը ենթակա է հաստատման Սահմանադրական խորհրդի կողմից, ինչն համարվում է լավագույն փորձի օրակ, քանի որ այդպես լրացուցիչ ստուգում է նախատեսվում կանխելու համար իշխանության կողմից ընդդիմադիր պատգամավորներին մանդատից զրկելը:
³⁸ Տե՛ս, օրինակ, Հունաստանի Սահմանադրության 63.3 հոդվածը:
³⁹ Պատգամավորները Պորտուգալիայում Սահմանադրության 160-րդ հոդվածի համաձայն զրկվում են իրենց տեղից, եթե «չեն ստանձնում իրենց տեղը ժողովում կամ գերագանցում են կանոնակարգ-օրենքով սահմանված՝ բացակայությունների թվաքանակը»:

61. Լիազուժար նիստում տեղի ունեցող բանավեճի հրապարակայնությունն ընդդիմությանն օգնում է արդյունավետորեն կատարել իր գործառույթները և հանրության ուշադրությունը կենտրոնացնել Կառավարության քաղաքական ծրագրերի խնդիրներին և թերություններին: Ոչ բոլոր բանավեճերն են շատ հետաքրքիր հանրությանը. այնուամենայնիվ, անհրաժեշտ է ողջամիտ պայմաններ ապահովել հանրության այն անդամների կամ լրագրողների համար, ովքեր կցանկանան հետևել այդ բանավեճերի ընթացքին (անձամբ կամ առցանց եղանակով): Ընդհանուր կանոնը պետք է պարտադիր դարձնի զանգվածային լրատվամիջոցների և հանրության լայն շրջանակների համար խորհրդարանի հասանելիությունը վերջինիս բանավեճերի ընթացքում:

62. Խորհրդարանի շենք մուտք գործելու համար կամ բանավեճերի լուսաբանման համար զանգվածային լրատվամիջոցներին թույլտվություններ տալու վերաբերյալ կանոնների նկատմամբ կարող են կիրառելի լինել անվտանգության և կարգի պահպանման սովորական պահանջները: Դրանք պետք է ապահովեն լուսաբանման բազմակարծությունը և ոչ կուսակցական բնույթը և ղեկավարվեն մամլո պատասխանատուի կողմից, ով նշանակված կլինի խորհրդարանական խմբերի ղեկավարների հետ խորհրդակցությունների արդյունքում:

63. Բանավեճի ուղիղ հեռարձակման կամ մամլո լուսաբանման առկայությունը և մեխանիզմները կարևոր են հատկապես այն ժամանակ, երբ քննարկվում են սահմանադրական փոփոխություններ կամ կարևոր այլ բարեփոխումներ: Նման դեպքերում հեռուստատեսությամբ, ռադիոյով և ինտերնետով հեռարձակման սովորական ընթացակարգերը պետք է փոփոխվեն՝ ելնելով խնդրի կարևորությունից. օրինակ, հեռուստատեսային հեռարձակման համար հատկացված ժամանակի տևողությունը կարող է երկարացվել (CDL-AD(2017)005, § 25):

64. Պետք է հնարավոր լինի բանավեճերը բացառության կարգով անցկացնել դռնփակ, երբ քննարկվելիս կլինեն գաղտնի հարցեր (պաշտպանություն, արտաքին քաղաքականությանը վերաբերող բանակցություններ և այլն): Բանավեճը դռնփակ անցկացնելու մասին որոշումը կարող է կայացվել խորհրդարանի լիազուժար նիստում, նախընտրելի է՝ որակյալ մեծամասնությամբ՝ պայմանով, որ դռնփակ նիստում կայացվող որոշումներն հետագայում հրապարակվեն (CDL-INF(1996)006, էջ 11):

65. Հանձնաժողովների քննարկումների հրապարակայնության վերաբերյալ ընդհանուր կանոնը և հանձնաժողովներում անհատական քվեարկության արձանագրումը (բովանդակային կամ ընթացակարգային հարցերով) համեմատաբար ավելի նուրբ խնդիր է, քանի որ կարող է կողմնակի հետևանքներ ունենալ՝ ավելացնել լոբբիստների ազդեցությունը, հանձնաժողովի քննարկումները վերածել քաղաքական քարոզչության հարթակի, և առավել դժվարացնել քաղաքական բանակցությունները և փոխզիջումները: Հանձնաժողովների պարագայում ավելի մեծ է գաղտնի տեղեկություններ ուսումնասիրելու հավանականությունը (CDL-AD(2014)013, § 13): Հանձնաժողովների

քննարկումները կարող են հանրության համար դռնփակ անցկացվել՝ ելնելով ծանրակշիռ այնպիսի պատճառներից, ինչպիսին է, օրինակ, ազգային անվտանգությունը:

2. Քահի՞ պատգամավոր և կուսակցական խումբ պետք է մասնակցի բանավեճին և քվեարկությանը

66. Որոշումների կայացման գործընթացը պետք է ներառական լինի, այսինքն՝ դրան պետք է մասնակցեն խորհրդարանի բոլոր քաղաքական խմբերը: Զվորումի վերաբերյալ կանոնները լրացուցիչ լեգիտիմություն են հաղորդում խորհրդարանի կողմից կայացվող որոշումներին: Զվորումի վերաբերյալ կանոնները, սակայն, չպետք է անհրատեսականորեն բարձր լինեն, այլապես՝ կարող է խաթարվել խորհրդարանի բնականոն գործունեությունը (CDL-AD(2008)015, § 47):

67. Քաղաքական որոշ գործընթացներ, օրինակ՝ Սահմանադրության մեջ կատարվող փոփոխությունները, քաղաքական հնարավորինս լայն սատարման կարիք ունեն: Անգամ եթե իշխող մեծամասնությունն ունի փոփոխություններն ընդունելու համար անհրաժեշտ քվեների թիվը, դա կառավարությանը և խորհրդարանին չի ազատում իրապես ընդգրկուն և բաց այնպիսի բանավեճ անցկացնելու պարտականությունից, որին կարող են մասնակցել զանգվածային լրատվամիջոցները և քաղաքացիական հասարակությունը: Ժողովրդավարությունը չի կարող միայն մեծամասնության իշխանությամբ սահմանափակվել, այլ՝ պետք է որոշ պայմաններ երաշխավորի նաև ընդդիմության համար (CDL-AD(2018)015, §§ 17 and 18):

3. Ինչպե՞ս են քվեներն հաշվարկվում խորհրդարանում

68. Կարևոր է ապահովել, որպեսզի քվեների հաշվարկի գործընթացն արդար և թափանցիկ լինի, մեծամասնությունը չկարողանա մանիպուլյացիայի ենթարկել գործընթացը,⁴⁰ իսկ ընդդիմությունը հաշվարկի գործընթացը վերահսկելու հնարավորություն ունենա:

69. Պետք է գոյություն ունենան ընթացակարգային մեխանիզմներ, որոնցով հնարավոր կլինի ստուգել քվորումի առկայությունը և արձանագրել քվեարկության արդյունքները՝ կամ որպես ընդհանուր կանոն, կամ փոքրամասնական խմբերից մեկի պահանջով (տե՛ս Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ Ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հենանիշները, § 2.6.2):⁴¹ Դա չի բացառում որոշ այլ, նվազ փճահարույց իրավիճակներում բանավոր քվեարկության դիմելու հնարավորությունը:⁴²

⁴⁰ Տե՛ս քվորումի կանոնները չպահպանելու օրինակը Գերմանիայում 1933 թվականին, CDL-AD(2012)010, § 43:
⁴¹ ԱՄՆ-ի սենատում, օրինակ, սենատորների 1/5 քվորումի դեպքում կարող է բանավոր քվեարկություն պահանջվել:
⁴² Բանավոր քվեարկություն կա, օրինակ, ԱՄՆ-ում, Միացյալ Թագավորությունում և Հնդկաստանում:

70. Մանիպուլյացիաների ռիսկ գոյություն ունի անգամ այն խորհրդարաններում, որոնք էլեկտրոնային քվեարկության համակարգ ունեն, որում որոշումները կարող են կայացվել իրենց բացակայող գործընկերների էլեկտրոնային քվեարկության քարտերին տիրապետող պատգամավորների կողմից (տե՛ս Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարան (ՄԻԵԴ), *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, 9 January 2013, § 141), թեպետ մանիպուլյացիաներ կարող է կատարել ոչ միայն մեծամասնությունը, այլև սակավ ընդդիմությունը:

4. Որքան ժամանակ է հատկացվում հանրային քննարկումների համար և խորհրդարանի լիազումար նիստում բանավեճ նախապատրաստելու համար

71. Դժվար է վերացարկված սահմանել, թե որքան ժամանակ է անհրաժեշտ խորհրդարանում օրինագծի բանավեճի համար: Օրենսդրությամբ կամ խորհրդարանի կանոնակարգով կարող են նախատեսվել որոշ ընդհանուր կանոններ, որոնք կկանխեն օրենքների հապճեպ ընդունումը, օրինակ՝ ընթերցումների և հանձնաժողովի քննարկումների արանքում նախատեսված որոշակի ժամանակային դադարը:

72. Սահմանադրական փոփոխությունները պետք է ընդունվեն դանդաղ և աստիճանական գործընթացի արդյունքում՝ առօրյա քաղաքական գործունեության համար նախատեսված ընթացակարգերից տարբերվող՝ այլ ընթացակարգերով (CDL-AD(2010)001, § 75):⁴³ Երբեմն սահմանադրական փոփոխությունների վերաբերյալ կրկնվող մի քանի որոշումներ են կայացվում՝ դրանց արանքում նախատեսելով ժամանակային դադար խորհելու համար, կամ՝ դրանց ժամանակացույցը կազմելով այնպես, որպեսզի արանքում լինեն ընտրություններ (այսինքն՝ երկրորդ ընթերցում նախատեսել այնպես, որ դա կատարի նոր գումարման խորհրդարանը) և հանրաքվեներ, ինչպես նաև ընթացակարգային այլ արգելակներ, որոնց նպատակն է դանդաղեցնել գործընթացը և ավելի իրազեկված և պատճառաբանված դարձնել կայացվող վերջնական որոշումը:⁴⁴ Նշված մեխանիզմները կարող են օգնել խորհրդարանական ընդդիմությանը՝ դիմակայելու մեծամասնության կողմից առաջարկվող սահմանադրական փոփոխություններին:

73. Ինչ վերաբերում է սովորական օրենսդրությանը, ապա օրինագիծը քննարկելու նպատակով խորհրդարանի (մասնավորապես՝ ընդդիմության) համար բավարար ժամանակ նախատեսելու մասին որոշումը պետք է կայացնի խորհրդարանի և վերջինիս հանձնաժողովների օրակարգը սահմանող մարմինը՝ ելնելով վերաբերելի բոլոր հանգամանքներից, մասնավորապես՝ օրինագծի բարդությունից և կարևորությունից:⁴⁵ Խորհրդարանական բանավեճերի համար

⁴³ Երկու ամիսը, օրինակ, չափազանց կարճ ժամանակահատված համարվեց, որպեսզի լայն հասարակայնությունը, քաղաքական գործիչները, քաղաքացիական հասարակությունը և փորձագետներն հասցնեին վերլուծել և քննարկել այն բարեփոխումը, որով փոփոխություններ էին կատարվում Սահմանադրության թվով 29 հոդվածներում: Տե՛ս CDL- AD(2016)029, § 18:

⁴⁴ Տե՛ս, օրինակ, Դանիայի Սահմանադրության 88-րդ հոդվածը, Յուլանդիայի Սահմանադրության 137-րդ հոդվածը (երկրորդ ընթերցումը խորհրդարանում):

⁴⁵ Տեստեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության երկրների մեծ մասի խորհրդարանները, օրինակ, բյուջեի օրինագիծն ստանում են նոր բյուջետային տարվա սկզբից

նախատեսված ժամանակի բավարարությունը կարող է գնահատվել միայն կոնկրետ իրավիճակի համատեքստում, և այս առումով չեն կարող լինել միասնական չափանիշներ:

74. Հիմնարար ինստիտուցիոնալ կառուցվածքը, օրինակ՝ Սահմանադրական դատարանի կազմը և գործունեության սկզբունքները փոփոխող օրենքների համար անհրաժեշտ է ավելի երկար ժամանակ նախատեսել, քան՝ սովորական օրենսդրության (CDL-AD(2016)001, § 132): Բարդ և հակասական օրինագծերի մասին սովորաբար անհրաժեշտ է նախապես ծանուցել՝ տալով բավականաչափ երկար ժամանակ, ընդ որում՝ դրանք պետք է ներկայացվեն նախնական նախագծի տեսքով, որի վերաբերյալ տեղի կունենա որոշակի (ինտերնետային) քննարկում:⁴⁶ Հանրությունը պետք է այդ քննարկմանը մասնակցելու արդյունավետ հնարավորություն ունենա (CDL-AD(2017)028, § 24): Հանրային քննարկումների համար լրացուցիչ ժամանակ հատկացնելը մեծացնում է կառավարության կամ մեծամասնության օրենսդրական առաջարկների բովանդակության վրա ազդելու՝ ընդդիմության հնարավորությունը: Մեծամասնությունը չպետք է մանիպուլյացիոն ընթացակարգ հանրային այդ քննարկումներից խուսափելու նպատակով:

75. Ի հակադրություն, ոչ կենսական և ոչ հակասական օրենսդրություն ընդունելու համար կարող են սահմանվել ավելի կարճ ժամկետներ և ավելի պարզ ընթացակարգեր (օրինակ՝ չնախատեսելով առանձին քննարկում համապատասխան հանձնաժողովում): Այնուամենայնիվ, այդ դեպքերը պետք է սպառնիչ կերպով և հստակորեն սահմանված լինեն իրավական ակտերում: Արտակարգ իրավիճակում պետք է հնարավոր լինի արագացնել ընթացակարգը և կրճատել ընդհանուր բանավեճի համար նախատեսված ժամանակը (CDL-AD(2009)025, § 52): Վենետիկի հանձնաժողովը նախկինում քննադատել է արագացված ընթացակարգերով խորհրդարանի այնպիսի ակտեր ընդունելու գործելակերպը, որոնք կարգավորում են իրավական կարգի կամ քաղաքական կարգի կարևորագույն հարցադրումներ (CDL-AD(2018)021, § 39): Այսպես, օրինակ, կառավարությունը չպետք է անհատական օրինագծերի (այսինքն՝ մեծամասնության անհատական պատգամավորների, այլ ոչ՝ կառավարության կողմից ներկայացված օրինագծերի) համար նախատեսված արագացված ընթացակարգը կիրառի այնպիսի բովանդակալից հանրային քննարկումներից խուսափելու համար, որոնք սովորաբար պահանջվում են կառավարության կողմից ներկայացված օրինագծի դեպքում (CDL-AD(2017)028, § 24): Կառավարությունը չպետք է կառավարության որոշումներով կարգավորի հարցեր, որոնք սովորաբար կարգավորվում են սովորական ընթացակարգով քննարկվող և ընդունվող օրենքով: Վենետիկի հանձնաժողովը քննադատել է կառավարության որոշմամբ օրենսդրություն նախաձեռնելու պրակտիկան այն իրավիճակում, որում կառավարության որոշումն ազդել է պետական հիմնարար ինստիտուտի (Սահմանադրական դատարանի) կարգավիճակի վրա, և որում հիմնավորված չի եղել նման մոտեցում կիրառելու հրատապությունը (տե՛ս CDL-AD(2012)026, § 27): Կառավարության որոշմամբ նախաձեռնվող օրենսդրության վերաբերյալ լրացուցիչ մանրամասների համար տե՛ս ստորև՝ F բաժինը:

երկուսից չորս ամիս առաջ:

⁴⁶ Այդպես է Նիդեռլանդներում:

76. Կասեցնող վետոն (անգլ.՝ «suspensive veto»), որը մի քանի պետություններում Նախագահը կարող է կիրառել օրինագծի նկատմամբ, կարող է միևնույն ազդեցությունն ունենալ, այսինքն՝ հետաձգել օրենքի ընդունումը: Վենետիկի հանձնաժողովը խորհուրդ է տվել, սակայն, Նախատեսել կասեցնող վետոն պարզ, այլ ոչ՝ որակյալ մեծամասնությամբ հաղթահարելու հնարավորությունը (CDL-INF(1996)006, էջ 12):

5. Ինչպե՞ս կարող են հանրությունը, շահագրգիռ սուբյեկտները, փորձագետները և վկաները մասնակցել խորհրդարանական բանավեճին

77. Զննարկումը ոչ միայն պետք է ներառական լինի (այսինքն՝ քննարկմանը պետք է մասնակցեն խորհրդարանու գործող բոլոր քաղաքական խմբերը), այլ նաև՝ պետք է երբեմն ներառի լուսմեր արտաքին մասնակիցների ներգրավմամբ, ինչպիսիք են փորձագետները (այսինքն՝ տվյալ ոլորտի մասնագետները) և շահագրգիռ սուբյեկտները (օրինակ՝ տվյալ քաղաքականության ազդեցությունը կրող սոցիալական, ազգային, մասնագիտական, կրոնական և այլ խմբերի ներկայացուցիչները):

78. Արտաքին մասնակիցների ներգրավմամբ անցկացվող լուսմերն առավել արդյունավետ են խորհրդարանի համապատասխան հանձնաժողովների նիստերի դեպքում: Փոքրամասնական պատգամավորները պետք է իրավունք ունենան հրավիրել փորձագետների և շահագրգիռ անձանց, ովքեր ելույթ կունենան հանձնաժողովի նիստում, և այդ հրավերները պետք է որպես կանոն թույլատրվեն: Արտաքին մասնակիցների ընտրությունը պետք է այնպիսին լինի, որպեսզի լուսմերում ներկայացվեն տարաբնույթ տեսակետներ (տե՛ս Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ Ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հենանիշները, § 3.2.4): Համապատասխան հարցերի քննարկման համար օրակարգում սահմանված ժամկետների մեջ պետք է հավոր պատշաճի հաշվի առնել արտաքին այդ սուբյեկտներին լսելու անհրաժեշտությունը: Հանձնաժողովները պետք է բավարար ռեսուրսներ ունենան նրանց ծառայությունների դիմաց վճարելու համար (տե՛ս Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ Ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հենանիշները, § 3.2.4):

79. Արտաքին սուբյեկտների մասնակցությունն օրինաստեղծ գործընթացին կարող է ապահովվել ոչ միայն հանձնաժողովի նիստերին փորձագետների և շահագրգիռ անձանց մասնակցությամբ, այլ նաև՝ հանրային քննարկումների գործընթացով, որում հանրության լայն շրջանակների ներկայացուցիչները կարող են իրենց առաջարկությունները և մեկնաբանությունները գրավոր ներկայացնել համապատասխան հանձնաժողովներին և լիազումար նիստին, կամ՝ այլ միջոցներով արտահայտել իրենց կարծիքը (օրինակ՝ ստորագրելով հանրագրեր (պետիցիաներ)): Հանրային քննարկումները, անկախ կազմակերպման ձևից, կարևոր են հատկապես սահմանադրական փոփոխություններ քննարկելիս (CDL-

AD(2014)010, § 27; CDL-AD(2011)001, §§ 18-19): Հանրային քննարկումների գործընթացը պետք է ուղեկցվի զանգվածային լրատվամիջոցներում և քաղաքացիական հասարակությունում կազմակերպվող ոչ ֆորմալ հանրային քննարկմամբ, որը բազմակարծության սկզբունքին համահունչ կլուսաբանվի զանգվածային լրատվամիջոցներում և որի ընթացքում կհարգվեն և քաղաքական ազատությունները (մասնավորապես՝ խոսքի ազատությունը, հավաքների ազատությունը և այլն):

6. Ընդդիմության համար ողջամտորեն հասանելի՝ են օրինագծերը, գեկույցները և հարակից այլ նյութերը

80. Մոտակա ժամանակաշրջանի օրակարգը պետք է հրապարակված լինի, իսկ հարակից նյութերը պետք է նախապես տրամադրվեն ընդդիմությանը և հանրության լայն շրջանակներին, որպեսզի նրանք կարողանան նախապատրաստվել կոնկրետ հարցի/օրինագծի վերաբերյալ բանավեճին (տե՛ս Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ Ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հենանիշները, § 6.2.3):

81. Կառավարությունը կարող է փորձել խուսափել օրենսդրական առաջարկի քննարկումից՝ կիրառելով «*cavalier législatif*» («օրենսդրական հեծելագոր» կամ «ավտորուսային օրենք») գործելակերպը, այսինքն՝ տվյալ օրենքի կարգավորման շրջանակին չառնչվող դրույթների ներառումն այդ օրենքի տեքստի մեջ (CDL-AD(2008)035, § 121): Այդպիսի գործելակերպի դիմելու համար կառավարությունը տարբեր շարժառիթներ կարող է ունենալ, սակայն ընդհանուր առմամբ նպատակն է շրջանցել օրենսդրական նախաձեռնություններն ուղարկելու և քննարկելու սովորական և խիստ պահանջները: Հետևապես, այդ գործելակերպից պետք է խուսափել:

82. Խորհրդարանի ներքին կանոնները պետք է ապահովեն քվեարկության առաջարկվող տեքստերի հստակությունը և քվեարկությունից բավականաչափ երկար ժամանակ առաջ տրամադրումը պատգամավորներին, քվեարկության արդյունքների պատշաճ արձանագրումը, և ընդունված տեքստերի անփոփոխելիությունը քվեարկության ավարտից հետո (բացառությամբ երբ դա արվում է զուտ տեխնիկական ուղղումների համար, որոնք չեն ազդում բովանդակության վրա):

7. Խորհրդարանում պատասխանատու պաշտոնների նշանակումը

1. Ինչպե՞ս են բաշխվում պատասխանատու պաշտոնները

83. Եթե խորհրդարանում պատասխանատու պաշտոնների (խոսնակ, մշտական հանձնաժողովների ղեկավարներ և անդամներ և այլն) բոլոր նշանակումները կարող են կատարվել մեծամասնության կողմից միանձնյա, ապա առկա է ռիսկ, որ

ընդդիմությունն իսպառ դուրս կթողնվի խորհրդարանի կառավարման մարմիններից:

84. Ավելի լավ լուծում է այնպիսի կանոնի ամրագրումն, որն ընդդիմության համար արդար պայմաններով կապահովի խորհրդարանի պատասխանատու պաշտոնների հասանելիությունը (տե՛ս ԵԽԽՎ-ի թիվ 1601 (2008) բանաձևը, § 2.3.1): Այդ կանոնը կարող է սահմանվել օրենքով, կանոնակարգով կամ սահմանադրական սովորույթով: Պատասխանատու պաշտոնների բաշխումը երբեմն *հընթացս ձեռք բերվող* քաղաքական պայմանավորվածությունների արդյունք է,⁴⁷ սակայն ավելի երիտասարդ ժողովրդավարություններում ավելի լավ է այդ կանոնը ձևակերպել ինչ-որ իրավական ակտում, մինչդեռ ավելի հին ժողովրդավարություններում դա կարող է սահմանադրական սովորույթի հարց լինել:

85. Ցանկալի է, որպեսզի խոսնակը միավորող կերպար լինի, գործի որպես ներքին կոնֆլիկտների հաշտարար, ուստի՝ ցանկալի է նրան ընտրել ձայների որակյալ մեծամասնությամբ: Այդուհանդերձ, որոշ ժողովրդավարություններում խոսնակը մեծամասնության կուսակցության առաջնորդներից է:

86. Վենետիկի հանձնաժողովը ողջունում է պատասխանատու պաշտոններում համամասն ներկայացվածության սկզբունքը՝ որպես ընդդիմության իրավունքների ապահովման կարևոր գործիք (CDL- AD(2010)025, 2010 թվականի գեկույցը, §§ 63 – 66; CDL-AD(2009)025, § 18):⁴⁸ Կարևոր հանձնաժողովների մեծ մասում (օրինակ, բյուջեի համար պատասխանատու հանձնաժողովում կամ անվտանգության ծառայությունների վերահսկողությունն իրականացնող հանձնաժողովում)⁴⁹ խորհուրդ է տրվում որոշ տեղեր հատկացնել ընդդիմությանը՝ գերազանցելով անգամ խորհրդարանում ընդդիմության փաստացի ներկայացվածության չափը, կամ՝ ընդդիմությանը վերապահել նախագահական որոշ պաշտոններ (տե՛ս ԵԽԽՎ-ի թիվ 1601 (2008) բանաձևը, § 2.5.1; CDL-AD(2018)024, § 30): Համամասն ներկայացվածության սկզբունքը խորհուրդ է տրվում պահպանել նաև միջազգայի խորհրդարանական միություններում և համանման այլ մարմիններում ազգային խորհրդարանների պատվիրակությունների կազմը ձևավորելիս:

2. Ինչպե՞ս է նշանակվում և կառավարվում խորհրդարանի աշխատակազմը

87. Խորհրդարանը պետք է ոչ կուսակցական աշխատակազմ ունենա, որը կաջակցի խորհրդարանի գործունեությանը, այդ թվում՝ հանձնաժողովների

⁴⁷ Ուումինիայում, օրինակ, Բյուրոյի կազմը որոշվում է խորհրդարանական խմբերի միջև բանակցությունների արդյունքում:

⁴⁸ Համամասն ներկայացվածության սկզբունքը գոյություն ունի, օրինակ, Դանիայում, Հունաստանում, Պորտուգալիայում, Կանադայում, Ֆրանսիայում, Գերմանիայում, Հունգարիայում, Շվեյցարիայում, Միացյալ Թագավորությունում և Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներում: Միջխորհրդարանական միությունը (տե՛ս Ուղենիշներ, III.2) նույնպես ընդունում է համամասն ներկայացվածության սկզբունքը:

⁴⁹ Գերմանիայում, Ֆրանսիայում, Միացյալ Թագավորությունում և Կանադայում բյուջեով և ֆինանսներով զբաղվող հանձնաժողովի նախագահն ընդդիմության ներկայացուցիչ է:

աշխատանքին (տե՛ս Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ Ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հեռանկիշները, § 5.1.1), մասնավորապես՝ զանգվածային լրատվամիջոցների հետ հարաբերությունների համար պատասխանատու ոչ կուսակցական ծառայություն (տե՛ս նույն տեղում, 10.1.4): Կարևոր է հատկապես այն, որ խորհրդարանի աշխատակազմի ղեկավարը և զանգվածային լրատվամիջոցների հետ հարաբերությունների համար պատասխանատուն նշանակվեն կա՛մ կոնսենսուսի հիման վրա, կա՛մ քաղաքական բոլոր խմբերի հետ ներառական և լուրջ քննարկումների արդյունքում, բավարար անկախություն ունենան մեծամասնությունից, և նրանց լիազորությունների ժամկետն ավելի երկար լինի, քան՝ ընթացիկ գումարման օրենսդիր մարմնի լիազորությունների ժամկետը: Որոշ պաշտոններ քարտուղարություններում (օրինակ՝ պատգամավորների անձնական օգնականները և խորհրդարանական խմբերի, խմբակցությունների քարտուղարությունները և այլք) կարող են վերապահվել պատգամավորների կամ հենց խորհրդարանական խմբերի կողմից նշանակվող աշխատակիցների համար:

3. Ինչպե՛ս են ընթացակարգային որոշումները կայացվում խորհրդարանում

88. Համամասն ներկայացվածությունն անօգուտ է դառնում, եթե խորհրդարանի գործունեությանը վերաբերող ընթացակարգային բոլոր կարևոր որոշումները (օրակարգի հաստատում, առանձին պատգամավորների պատասխանատվության որոշում և այլն) միանձնյա կայացնում է խոսնակը (CDL-AD(2009)025, § 39), կամ եթե դրանք կայացվում են խորհրդարանում պարզ մեծամասնությամբ: Ուստի, ընդդիմության ներկայացուցիչների ձայնը պետք է լսելի լինի խորհրդարանի կոլեկտիվ մարմիններում, որոնք պետք է բավարար լիազորություններ ունեն ընթացակարգային այդպիսի հարցերում:

89. Ընդդիմության լիարժեք ներկայացվածությունն էլ ավելի կարևոր է խորհրդարանի այն կառույցներում, որոնք իրավասու են ներքին ընթացակարգեր և կանոններ սահմանել կամ վեճեր լուծել, մասնավորապես՝ բյուրոյում, Էթիկայի հանձնաժողովում և այլն, ինչն իր հերթին կարող է ազդել ընդդիմության ունեցած իրավունքների և արտոնությունների վրա: Այստեղ համամասն ներկայացվածության սկզբունքին կարող են հավելվել լրացուցիչ մեխանիզմներ, մասնավորապես՝ որակյալ մեծամասնության քվեարկությունը կամ ընթացակարգային կարևորագույն որոշումների մի մասի առնչությամբ ընդդիմությանն արգելափակելու իրավունք վերապահելը: Բացի դրանից, որոշ երկրներում այդ մարմինների կողմից կայացվող որոշումների համար պահանջվում է տարբեր կուսակցությունների հավանությունը (այսինքն՝ որպեսզի այդ որոշումներին կողմ քվեարկեն ընդդիմության որոշակի թվով ներկայացուցիչներ): Եթե կոնսենսուսի վրա հիմնված որոշում կայացնելն անհնար է, ապա հանձնաժողովում ընդդիմության ներկայացուցիչները պետք է իրավունք ունենան փոքրամասնության զեկույց ներկայացնել:

4. Ի՞նչ դեր են կատարում խորհրդարանական հանձնաժողովներն օրինաստեղծ գործընթացում և խորհրդարանական այլ ընթացակարգերում

90. Մշտական հանձնաժողովներում համամասն ներկայացվածության սկզբունքն իմաստագուրկ կլինի, եթե մեծամասնությունը կարողանա շրջանցել մշտական հանձնաժողովները, կամ եթե մշտական հանձնաժողովները բավարար լիազորություններ չունենան խորհրդարանի օրինաստեղծ և այլ գործընթացներում: Հանձնաժողովները որպես կանոն իրավունք ունեն դռնփակ նիստեր (կամ դռնբաց նիստեր) անցկացնել, փաստաթղթեր պահանջել և պաշտոնատար անձանց, փորձագետների և այլ անձանց հրավիրել և լսել (տե՛ս Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հեռանկիչները, § 3.2.1):⁵⁰ Որոշ մշտական հանձնաժողովներ իրավունք ունեն նաև փոփոխություններ կատարել, իսկ լավագույն տարբերակն այն է, երբ նրանք օժտված են լինում օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքով: Այդ հանձնաժողովների անդամների կազմում փոքրամասնության ներկայացուցիչները պետք է համազեկուցող լինելու իրավունք ունենան (CDL-AD(2007)015, § 24):

91. Խորհրդարանը չպետք է հատուկ ընթացակարգեր և ժամանակավոր հանձնաժողովներ ստեղծի, որոնց նպատակը կլինի շրջանցել սովորական օրինաստեղծ գործընթացը և օրինագծերի նկատմամբ առկա մշտական հանձնաժողովների կողմից իրականացվող վերահսկողությունը (CDL-AD(2018)021, § 34):

92. Մշտական հանձնաժողովները պետք է արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնեն իրենց լիազորության բնագավառում, որը չպետք է սահմանափակվի պետական մարմինների և պաշտոնատար անձանց կողմից ներկայացված զեկույցների ուսումնասիրությամբ, այլ՝ պետք է ներառի գործադիր և անկախ գերատեսչությունների գործողությունների առավել նախաձեռնող վերլուծություն: Անվտանգության ծառայությունների նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության համատեքստում, օրինակ, Վենետիկի հանձնաժողովը պնդել է, որ համապատասխան ենթահանձնաժողովը պետք է անվտանգության ծառայության ամենամյա զեկույցը քննարկելուց զատ իրավունք ունենա ուսումնասիրել կոնկրետ ֆայլեր, հարցեր տալ անվտանգության ծառայության աշխատողներին և այլն, ինչպես նաև՝ ունենա քննության այլ լիազորություններ (CDL-AD(2018)024, § 29): Զննիչ հանձնաժողովների համանման լիազորությունների վերաբերյալ տե՛ս ստորև՝ E(2) բաժինը:

Ե. Ընդդիմության մասնակցությունն օրինաստեղծ գործընթացին

1. Ընդդիմության մասնակցությունն օրակարգի սահմանմանը

1. Ընդդիմությունը կարո՞ղ է խորհրդարանի արտահերթ նիստ գումարել

⁵⁰ Այդպես է, օրինակ, Չեխիայի Հանրապետությունում, Վրաստանում և Ռումինիայում:

93. Ժամանակակից ժողովրդավարությունների մեծ մասում խորհրդարանի նստաշրջանը մշտապես շարունակվում է, բացառությամբ արձակուրդների ժամանակաշրջանի, և արտահերթ նիստերն հիմնականում կորցրել են իրենց ակտուալությունը: Այնուամենայնիվ, արձակուրդի շրջանում ընդդիմությունը կամ պատգամավորների որակյալ փոքրամասնությունը պետք է իրավունք ունենան արտահերթ նիստ գումարել, և նման դիմումը պետք է բավարարվի, եթե ապահովված է անդամների ընդհանուր թվի մեկ քառորդի քվորումը (տե՛ս ԵՄԽԿԻ թիվ 1601 (2008) բանաձևը, § 2.2.5):⁵¹ Այդուհանդերձ, որոշ ժողովրդավարություններում բացարձակ մեծամասնություն է պահանջվում արտահերթ նիստ գումարելու համար:⁵²

2. Ի՞նչ դեր է ընդդիմությունը խաղում մոտակա նիստի օրակարգը սահմանելու հարցում: Ընդդիմությունն ունի՞ օրինագծեր ներկայացնելու իրավունք:

94. Ներքին կազմակերպման հարցերում խորհրդարանի ինքնուրույնության սկզբունքի համաձայն, խորհրդարանն ընդհանուր առմամբ ինքն է որոշում իր գործունեությանն առնչվող ներքին հարցերը (CDL-AD(2008)035, § 112): Օրակարգը սահմանելու իրավունքը կապակցված է օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի հետ: Վերջինս կարող է պատկանել յուրաքանչյուր անհատ պատգամավորին (այդպես՝ եվրոպական խորհրդարանների մեծ մասում, տե՛ս CDL-AD(2010)025, 2010 թվականի զեկույցը, § 57), կամ պատգամավորների որակյալ փոքրամասնությանը (տե՛ս CDL-AD(2008)035, Օրենսդրական նախաձեռնության մասին զեկույցը, § 42), ի լրումն, իհարկե, կառավարությանը:

95. Այնուհանդերձ, համակարգերի ճնշող մեծամասնությունում օրենսդրական նախաձեռնության ներառումն ինքնաբերաբար տեղի չի ունենում (տե՛ս CDL-AD(2008)035, Օրենսդրական նախաձեռնության մասին զեկույցը, § 111): Մոտակա նիստի օրակարգի հաստատման տարբեր մոդելներ գոյություն ունեն. խորհրդարանի լիազումար նիստում,⁵³ բյուրոյի կողմից, քաղաքական խմբերի առաջնորդների միջև համաձայնությամբ,⁵⁴ և այլն:⁵⁵

96. Որոշ երկրներում կառավարության կողմից ներկայացված օրինագծերը գերակայություն ունեն անհատ պատգամավորների ներկայացրած օրինագծերի նկատմամբ:⁵⁶ Այնտեղ, որտեղ իշխող մեծամասնությունը նման գերիշխանություն

⁵¹ Այսպես, Կորեայի Հանրապետության Սահմանադրության 47 § 1 հոդվածի համաձայն, արտահերթ նիստ կարող է գումարվել պատգամավորների ընդհանուր թվի մեկ քառորդի պահանջով: Դանիայում արտահերթ նիստ կարող է գումարվել պատգամավորների ընդհանուր թվի երկու հինգերորդի պահանջով, ճապոնիայում մեկ քառորդի պահանջով:

⁵² Օրինակ՝ Ֆրանսիայում:

⁵³ Բելգիայում օրակարգը սահմանվում է խորհրդարանի լիազումար նիստի կողմից, սակայն կարող է փոփոխվել խոսնակի, կառավարության կամ 8 պատգամավորների պահանջով (տե՛ս *Règlement de la Chambre des Représentants* (Ներկայացուցիչների պալատի կանոնակարգի) 17 (2) հոդվածը):

⁵⁴ Իտալիայում մոտակա նիստի օրակարգը ձևավորվում է քաղաքական խմբերի առաջնորդների միաձայն որոշմամբ, իսկ երբ միաձայնության հնարավոր չէ հասնել, ապա՝ խոսնակի որոշմամբ:

⁵⁵ Պորտուգալիայում խորհրդարանական բոլոր խմբերն իրավունք ունեն մասնակցել օրակարգի ձևավորմանը՝ կախված խորհրդարանում իրենց ունեցած կշռից:

⁵⁶ Ինչպես Միացյալ Թագավորությունում, որտեղ կառավարության ներկայացրած օրինագծերն առաջնայնություն ունեն օրակարգում, իսկ անհատական օրինագծերն հազվադեպ են կարողանում

ունի խորհրդարանի օրակարգի հարցում, դա կարող է թուլացնել խորհրդարանի օրենսդրական նախաձեռնությունը (CDL-AD(2008)035, § 103):⁵⁷

97. Ընդդիմությունը պետք է օրակարգի վրա ազդելու ողջամիտ հնարավորություն ունենա, օրինակ՝ առաջարկելով որակյալ փոքրամասնության պահանջով օրակարգում ներառվելիք հարցերը:⁵⁸ Իշխող մեծամասնության՝ օրակարգ ձևավորելու իրավունքը կարող են հակակշռվել լիազումար նիստի օրակարգում ներառելով «ընդդիմության օրեր»,⁵⁹ որը պետք է լավագույն փորձի դրսևորում համարել (CDL-AD(2009)025, § 36):⁶⁰ Օրակարգում որոշակի պարբերականությամբ հարցեր ներառելու իրավունքը վերաբերում է ոչ միայն օրենսդրական առաջարկներին, այլ նաև՝ կառավարության գործողությունների նկատմամբ վերահսկողության հարցերին և պետական քաղաքականության և պետական ծախսերի գնահատման հարցերին (տե՛ս ԵՄԽԿ-ի թիվ 1601 (2008) բանաձևը, § 2.2.6):

98. Որոշ երկրների սահմանադրություններում ուղղակիորեն ամրագրվում է, որ խորհրդարանական խմբերը և խորհրդարանական հանձնաժողովները նույնպես օրենսդրական նախաձեռնության իրավունք ունեն:⁶¹ Ավելի բարձր քվոտաներ կարող են պահանջվել օրենսդրական այն նախաձեռնությունների դեպքում, որոնք ուղղված են սահմանադրությունը փոփոխելուն:⁶²

99. Գոյություն ունեն նաև այլ մեխանիզմներ (նվազագույն շեմի պահանջից զատ), որոնք սահմանափակում են օրինագծեր առաջարկելու՝ ընդդիմության հնարավորությունը: Որոշ երկրների սահմանադրություններում պատգամավորներին արգելում են ներկայացնել պետական ծախսերն ավելացնող օրինագծեր⁶³ կամ անգամ պետական ծախսերն ավելացնող փոփոխություններ առաջարկել: Վերջինս խնդրահարույց է խորհրդարանական փոքրամասնությունների համար, քանի որ փոփոխություններից շատերն առաջացնում են լրացուցիչ պետական ծախսեր (մանրամասների համար տե՛ս § 109): Օրինագծերի որոշ տեսակներ կարող են ներկայացվել բացառապես

քննարկման առարկա դառնալ:

⁵⁷ Օրինակ, Իսպանիայի և Ֆրանսիայի սահմանադրությունները նախքան 2008 թվականի հուլիսի սահմանադրական բարեփոխումը:

⁵⁸ Կորեայի Հանրապետությունում հարցը կարող է օրակարգում ներառվել 20 պատգամավորների նախաձեռնությամբ:

⁵⁹ Ֆրանսիայի սահմանադրության 48-րդ հոդվածի համաձայն, ընդդիմադիր խմբերն համապատասխան պալատում իրավունք ունեն յուրաքանչյուր ամսվա նստաշրջանի ընթացքում մեկ օրվա համար օրակարգ սահմանել: Միացյալ Թագավորությունում և Կանադայում տարվա որոշ թվով օրերի ընդդիմությունն իրավունք ունի ձևավորել օրակարգը (Միացյալ Թագավորությունում յուրաքանչյուր նստաշրջանի ընթացքում ընդդիմության օրերի թիվը 20 է, որը բաժանվում է ընդդիմադիր կուսակցությունների միջև):

⁶⁰ Վենետիկի հանձնաժողովը CDL-AD(2007)015 եզրակացության մեջ (§ 23) խորհուրդ է տվել ընդդիմության օրերի թիվն ավելացնել՝ մեկ նստաշրջանի ընթացքում մեկ օրվա փոխարեն նախատեսելով ավելի մեծ թվով օրեր:

⁶¹ Օրինակ՝ Եստոնիա, Լատվիա կամ Շվեյցարիա:

⁶² Եստոնիայում սահմանադրության մեջ փոփոխություններ կատարելու համար անհրաժեշտ է պատգամավորների ընդհանուր թվի մեկ հինգերորդի աջակցությունը:

⁶³ Ֆրանսիայի սահմանադրության 40-րդ հոդվածով, օրինակ, ուղղակիորեն ամրագրվում է, որ խորհրդարանի անդամների ներկայացրած օրինագծերը և փոփոխությունները թույլատրելի չեն միայն այն դեպքում, երբ դրանց ընդունման հետևանքով կամ կնվազեն պետական ռեսուրսները, կամ կավելանան պետական ծախսերը: Միացյալ Թագավորությունում լրացուցիչ ֆինանսական բեռի կամ եկամուտների առաջացումը պետք է նախապես հաստատվի Ներկայացուցիչների պալատի բանաձևով, որի վերաբերյալ առաջարկը կարող է ներկայացնել միայն նախարարը:

կառավարության կողմից, մասնավորապես՝ բյուջետային օրենքները կամ միջազգային հարցերին վերաբերող օրենքները: «Կառավարությունը որպես կանոն բացառիկ իրավունք ունի՝ խորհրդարանի հաստատմանը ներկայացնելու գործադիրի ստորագրած միջազգային պայմանագրերի վավերացմանն առնչվող օրինագծերը» (CDL-AD(2008)035, § 27):

3. Ընդդիմությունը կամ մեծամասնությունը կարող են նստաշրջանի ընթացքում հրատապ կարգով հարց ավելացնել օրակարգին

100. Ընդդիմադիր պատգամավորները պետք է իրավունք ունենան՝ պահանջել բանավեճ անցկացնել, ներառյալ՝ հրատապ կամ ընթացիկ հարցերով, «և այդ պահանջը պետք է բավարարվի, եթե ապահովված է պատգամավորների թվի մեկ քառորդի քվորումը» (տե՛ս ԵԽՏԿԿ-ի թիվ 1601 (2008) բանաձևը, 2.2.7): Որպես այլընտրանք, ընդդիմությանը կարող է որոշակի ժամանակ հատկացվել յուրաքանչյուր շաբաթ կամ յուրաքանչյուր ամիս, երբ ընդդիմությունն ինքը կկարողանա սահմանել օրակարգը:

101. Օրակարգին հրատապ կարգով (արտահերթ) հարցեր ավելացնելու իրավունքը կարող է վերապահվել կառավարությանը նույնպես, սակայն այդ պարագայում առկա է ռիսկ, որ կառավարությունը կարող է չարաշահել այդ հնարավորությունը՝ ընդդիմությանը թույլ չտալու համար լրջորեն քննարկել առկա հարցերը:

2. Խոսելաժամանակի բաշխումը

1. Ինչպե՞ս է խոսելաժամանակը բաշխվում լիազումար բանավեճի ընթացքում

102. Խոսելաժամանակը որպես կանոն պետք է բաշխվի ոչ թե առանձին պատգամավորների, այլև՝ խմբերի միջև (CDL-AD(2010)025, 2010 թվականի գեկույցը, § 56), խորհրդարանում նրանց ունեցած կշռին համամասն:⁶⁴ Հնարավոր է նաև ընդդիմությանն ավելի շատ ժամանակ հատկացնել, հատկապես՝ կառավարության ներկայացրած օրինագծերի կամ մեծամասնության պատգամավորների կողմից ներկայացված օրինագծերի առնչությամբ:⁶⁵ Կանոնակարգով կարող է սահմանվել կամ սովորույթի ուժով կարող է գործել ելույթներ ունենալու որոշակի հերթականություն:⁶⁶ Մեծամասնությանը և ընդդիմությանը ելույթների համար հավասար ժամանակ հատկացնելը, անկախ նրանց ունեցած կշռից, պետք է հնարավոր լինի որոշակի հանգամանքներում (տե՛ս ԵԽՏԿԿ-ի թիվ 1601 (2008) բանաձևը, § 2.2.9):

⁶⁴ Այդ կանոն է գործում, օրինակ, Նիդեռլանդներում:
⁶⁵ Իտալիայում օրենսդրական նախագծեր քննարկելիս ընդդիմությանն հատկացվող խոսելաժամանակը որոշ դեպքերում ավելի շատ է, քան մեծամասնությանը հատկացվող խոսելաժամանակը:
⁶⁶ Կանադայում ընդդիմության առաջնորդին թույլատրվում է ելույթ ունենալ նախարարի կողմից կառավարության տեսակետը ներկայացնելուց անմիջապես հետո:

2. Հնարավոր է կրճատել խոսելաժամանակը կամ իսպառ զրկել խոսելաժամանակից, և եթե այո, ապա ո՞ւմ որոշմամբ

103. Խոսնակը պետք է հնարավորություն ունենա կարգավորել առանձին պատգամավորների ելույթ ունենալու իրավունքները՝ օրակարգով նախատեսված շրջանակում, որպեսզի սահմանափակվեն խնդրո առարկային չառնչվող կամ չափազանց երկար ելույթները, վիրավորական խոսքը և այլն: Այնուամենայնիվ, այդ իրավունքը կարող է հեշտորեն չարաշահվել մեծամասնությանը պատկանող խոսնակի կողմից՝ լռեցնելու համար ընդդիմադիր պատգամավորների կողմից հնչեցվող իրավաչափ քննադատությունը: Ուստի, պետք է հնարավոր լինի խոսնակի որոշումները (կապված խոսելաժամանակի և, ընդհանուր առմամբ, խորհրդարանում ընթացակարգերի կազմակերպման հետ) վիճարկել կոլեկտիվ մի մարմնի առջև, որում բավարար չափով ներկայացված կլինի ընդդիմությունը (դա կարող է լինել, օրինակ, հանձնաժողովների նախագահներից կազմված խորհրդով՝ պայմանով, որ հանձնաժողովների նախագահների պաշտոնները բաշխվել են համամասնորեն):

3. Փոփոխություններ առաջարկելը

1. Ո՞վ իրավունք ունի փոփոխություններ առաջարկել, և որո՞նք են այդ իրավունքի հնարավոր սահմանափակումները

104. Ընդհանուր կանոնն այն է, որ ընդդիմադիր պատգամավորները կամ խմբերը պետք է իրավունք ունենան փոփոխություններ առաջարկել կառավարության ներկայացրած օրինագծերում: Այնուամենայնիվ, փոփոխություններ առաջարկելու իրավունքը բացարձակ իրավունք չէ:

105. Նախևառաջ, փոփոխություններ առաջարկելու իրավունքը օրենսդրական գործընթացի ոչ բոլոր փուլերում է կարող իրականացվել: Այն պետք է համապատասխանի խորհրդարանական բանավեճերի ընթացքին: Ուստի, խորհրդարանի կանոնակարգով պետք է այս իրավունքի իրականացման որոշակի ժամանակային հերթականություն սահմանվի (CDL-AD(2008)035, § 122):

106. Հաջորդը, փոփոխություններ առաջարկելու իրավունքը պետք է սահմանադրության համաձայն վերաբերի այն օրինագծի խնդրո առարկային, որը փոփոխելու միտված է առաջարկը (CDL-AD(2008)035, § 55): Փոփոխությունները չպետք է անհարկորեն կրկին այնպիսի առաջարկներ ներմուծեն, որոնք արդեն իսկ քննարկվել և մերժվել են խորհրդարանի կողմից քննարկվող տվյալ օրինագծի առնչությամբ (CDL-AD(2008)035, § 124):

107. Հարցն այն է, թե ով է վերահսկում փոփոխությունների վերաբերելիությունը և դրանցում կրկնողության բացակայությունը: Չտման այդ գործառույթը կարող է վերապահվել համապատասխան հանձնաժողովին, խոսնակին և այլն:⁶⁷ կարևոր է,

⁶⁷ Միացյալ Թագավորության ներկայացուցիչների պալատում թիվ 32 կանոնակարգի համաձայն խոսնակն իրավունք ունի ընտրել, թե որ փոփոխություններն են դրվում քննարկման:

սակայն, որպեսզի զտման գործառույթը կատարող մարմինը չեզոք միջնորդ լինի (CDL-AD(2008)035, § 130) կամ այդ գործառույթը կատարի համապատասխան կարգով ձևավորված մարմինը, որում ընդդիմությունն հավուր պատշաճի ներկայացված կլինի, կամ խոսնակի որոշումն այդպիսի մարմնի բողոքարկելու հնարավորություն գոյություն ունենա:

108. Բոլոր փոփոխությունների քննարկման պարագայում կարող է խոչընդոտվել խորհրդարանի գործունեությունը, և յուրաքանչյուր խորհրդարան յուրովի է լուծում այս խնդիրը: Որոշ խորհրդարաններ նախընտրում են փոփոխությունները քննարկել ժամանակագրական հերթականությամբ, մինչդեռ ուրիշները կիրառում են սկզբնական տեքստին վերաբերելիության չափանիշը (CDL-AD(2008)035, § 128):

109. Որոշ ոլորտներում օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքը երբեմն պատկանում է բացառապես կառավարությանը, այլ ոչ՝ առանձին պատգամավորներին: Այսպես, բազմաթիվ պետություններում պատգամավորների նկատմամբ գործում են բյուջեի մասին օրենքին առնչվող խնդիրների վերաբերյալ փոփոխություններ առաջարկելու իրավունքի խիստ սահմանափակումներ: Այդ սահմանափակումների նպատակն է ապահովել բյուջեի մասին օրենքի ամբողջականությունը և հավասարակշռվածությունը: Խորհրդարանական այն փոփոխությունները, որոնք կարող են ավելացնել պետական ծախսերը կամ նվազեցնել պետական եկամուտները, երբեմն ենթակա են լինում նախապես կառավարության կողմից հաստատման:⁶⁸ Վենետիկի հանձնաժողովն ընդգծել է, որ այդ սահմանափակումը գոյություն ունի արևմտյան որոշ երկրների սահմանադրություններում, սակայն վերապահումներ է հայտնել դրանց առնչությամբ, քանի որ «առաջարկված բյուջեի ուսունասիրումը և փոփոխումը պետք է խորհրդարանի հիմնական իրավասություններից մեկը լինի» (CDL-AD(2004)008, § 34, և CDL-AD(2018)005, § 36):

110. Որոշ երկրներում կառավարությունն իրավունք ունի ամբողջական քվեարկության դեպքում ողջ նախագիծը՝ չներառելով առաջարկված փոփոխությունները:⁶⁹ Դա թույլ է տալիս խուսափել ընդդիմության կողմից ներկայացվող հարյուրավոր փոփոխությունների միջոցով օրինագծի ընդունումն հետաձգելուց կամ օրինագծի տեքստն աղավաղելուց: Այնուամենայնիվ, Վենետիկի հանձնաժողովը լուրջ վերապահումներ է հայտնել այս մեխանիզմի կապակցությամբ, քանի որ այն խորհրդարանին զրկում է փոփոխություններ անելու իրավունքից, ինչը «խորհրդարանի օրենսդրական գործառույթի իրականացման կարևորագույն նախադրյալներից է» (CDL-AD(2002)012, § 42):

4. Որակյալ մեծամասնության վերաբերյալ պահանջները

1. Ո՞ր օրինագծերի դեպքում է անհրաժեշտ որակյալ մեծամասնություն

111. Որակյալ մեծամասնության վերաբերյալ կանոնների մեծ մասը վերաբերում է

⁶⁸ Այդպես է, օրինակ, Իսպանիայում կամ Մոլդովայի Հանրապետությունում:

⁶⁹ Այդպես է, օրինակ, Ֆրանսիայում՝ Սահմանադրության 44-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն:

սահմանադրական փոփոխություններին,⁷⁰ թեպետ հնարավոր են սահմանադրության փոփոխման տարբեր մոդելներ (CDL-AD(2012)010, § 58): Սահմանադրության պահանջն այն մասին, որ Սահմանադրությունը փոխելու համար անհրաժեշտ է առնվազն ձայների որակյալ մեծամասնություն (այլ երաշխիքներին ի լրումն) մեծացնում է ընդդիմության դերակատարումը, և սկզբունքորեն ողջունելի է:

112. Որակյալ մեծամասնություն կարող է պահանջվել նաև օրգանական օրենքների դեպքում՝ նպատակ ունենալով երաշխավորել կարևոր որոշ հարցերում նախատեսված հավելյալ պաշտպանությունը (օրինակ՝ խորհրդարանի պալատների ձևավորումը, քաղաքացիություն ձեռք բերելը, գույքի պաշտպանությունը, միավորման ազատությունը, Յանրային պաշտպանի կարգավիճակը, ընտրություններին քաղաքական միավորումների մասնակցությունը, Նախագահի ընտրությունը, Նախագահի անձեռնմխելիությունը, Սահմանադրական դատարանը, դատավորների նշանակումը, Ազգային բանկը և Ազգային անվտանգության խորհուրդը, տեղական ինքնակառավարման մարմինները և այլն) (CDL-AD(2010)028, § 23): Այնուամենայնիվ, օրգանական օրենքների կարգավորման շրջանակը պետք է շատ ճշգրիտ կերպով սահմանված լինի. օրինակ, տեղին չի լինի պահանջել, որպեսզի մարդու իրավունքներին առնչվող բոլոր խնդիրները կարգավորվեն օրգանական օրենքով, քանի որ «մարդու իրավունքներ» հասկացությունը շատ լայն է և ոչ ստույգ (CDL-AD(2013)032, § 96):

113. Որակյալ մեծամասնության պահանջ խորհուրդ է տրվում կիրառել խորհրդարանի կանոնակարգը կամ խորհրդարանի ներքին կազմակերպմանը և ընթացակարգերին վերաբերող այլ կանոնակարգեր ընդունելիս: Եվ վերջապես, որակյալ մեծամասնության պահանջ կարող է նախատեսվել նախագահի վետոն հաղթահարելու համար, որի հետևանքով նախագահը կարող է ընդդիմության մարտավարական դաշնակիցը դառնալ:

114. Օրենսդրական կոնկրետ ակտ ընդունելու համար պահանջվող մեծամասնության չափը ($2/3$, $3/5$, $3/4$ և այլն) պետությունից պետություն տարբերվում է, և դրա նշանակությունը զգալի չափով կախված է ընտրական համակարգի առանձնահատկություններից: Այսպես, որոշակի որակյալ մեծամասնության մասին պահանջն անփոփոխելի չէ: Նոր քաղաքական համակարգին արագ անցում կատարելիս որակյալ մեծամասնության բարձր պահանջը կարող է օգնելու փոխարեն վնաս պատճառել: Դա տեղի է ունենում նաև այն ժամանակ, երբ իշխող կոալիցիան որակյալ մեծամասնություն ունի. այն կարող է որակյալ մեծամասնությունն օգտագործելով քաղաքականության տարբերակներ ամրագրել հաջորդ մի քանի ընտրական շրջանների համար: Խնդրահարույց է նաև օրգանական օրենքների լայն կիրառությունը. «ժողովրդավարական համակարգի գործունակությունը կախված է մշտապես փոփոխվելու՝ համակարգի ունակությունից: Որքան ավելի շատ են քաղաքականության այն հարցերը, որոնք չեն կարող միանձնյա որոշվել

⁷⁰ Այսպես՝ ձայների $2/3$ -ի մեծամասնություն է անհրաժեշտ, օրինակ, Բելգիայում, Ֆինլանդիայում, Մեքսիկայում, Նիդեռլանդներում, Նորվեգիայում, Ճապոնիայում, Կորեայում և Իսպանիայում (Իսպանիայում ձայների $2/3$ -ի նվազագույն շմբը կիրառվում է փոփոխությունների կատարման որոշ հատուկ ընթացակարգերի նկատմամբ):

մեծամասնության կողմից, այնքան ավելի ցածր է ապագա ընտրությունների նշանակությունը, և այնքան ավելի շատ հնարավորություններ կունենա երկու երրորդի մեծամասնությունը՝ տևական ժամկետով ամրագրելու համար քաղաքական իր նախընտրությունները և երկրի իրավակարգը» (CDL-AD(2011)016, § 24): Կան հարցեր, որոնք ընդհանրապես պետք է սովորական օրենսդրությամբ կարգավորել և պարզ մեծամասնությամբ որոշել, մասնավորապես՝ սոցիալական կամ հարկային իրավակարգավորումները կամ տնտեսական քաղաքականությունը:

5. Հանրաքվե նախաձեռնելը

1. Ընդդիմությունը կարող է հանրաքվե նախաձեռնել կամ ընդդիմանալ հանրաքվե նախաձեռնելուն

115. Այն հարցերի վերաբերյալ հանրաքվե անցկացնելու հնարավորությունը, որոնք սովորաբար կարգավորվում են օրենսդրի կողմից, սահմանադրական նախընտրության խնդիր է: Երբ ընտրվում է այդ տարբերակը, ընդդիմությունը պետք է ի վիճակի լինի քննարկում նախաձեռնել հանրաքվե անցկացնելու վերաբերյալ, սակայն հանրաքվե նշանակելը չպետք է չափազանց դյուրին լինի (CDL-AD(2009)007, § 10), և հանրաքվե անցկացնելու մասին որոշումը սովորաբար պետք է կայացվի խորհրդարանական մեծամասնության կողմից: Որպես այլընտրանք, եթե դա նախատեսված է սահմանադրությամբ, ընդդիմությունը կարող է հանրաքվե անցկացնելու ցանկության դեպքում նախընտրել ընտրողների ստորագրություններն հավաքելու ընթացակարգի տարբերակը, եթե մեծամասնությունը կարգելափակի հանրաքվեի նախաձեռնությունը: Եթե ընդդիմությունը՝ թե՛ խորհրդարանական փոքրամասնության, թե՛ ընտրազանգվածի միջոցով իրավունք ունենա հանրաքվե պահանջել, ապա հանրաքվեի վտանգը կարող է նպաստել փոխզիջման՝ կոմպրոմիսի ձևավորմանը (CDL-AD(2008)010, § 31):

116. Մեծամասնությունը կարող է ցանկության դեպքում հանրաքվեի միջոցով շրջանցել խորհրդարանական սովորական ընթացակարգերը կամ հանրաքվեի վերածել սատարման պլեբիսցիտի՝ այդպերպ քաղաքական ճնշում գործադրելով փոքրամասնության վրա: Վենետիկի հանձնաժողովը խորհուրդ է տվել զգուշանալ սահմանադրական հանրաքվեից, եթե դրան չի նախորդում որակյալ մեծամասնության քվեարկությամբ կայացվող որոշումը խորհրդարանում (CDL-PI(2016)009, § 25): Հնարավոր չարաշահումները, որոնք սասանում են ներկայացուցչական ինստիտուտները, նախևառաջ ներառում են հանրաքվեի չարաշահումը խորհրդարանի նկատմամբ գործադիրի ազդեցությունն ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն ավելացնելու նպատակով (CDL-AD(2005)028, § 16): Մասնավորապես, հանրաքվեն, որն հանգեցնում է սահմանադրության փոփոխությունների (դե ֆակտո կամ դե յուրե)⁷¹ պետք է թույլատրված լինի սահմանադրությամբ (CDL-AD(2014)002, §§ 7 – 10):

⁷¹ Օրինակ, եթե հանրաքվեի արդյունքում ընդունվում է օրգանական օրենք, որը վիճարկելի մեկնաբանություն է տալիս Սահմանադրությանը, ապա դա կարող է համարվել *դե ֆակտո* փոփոխություն:

6. Օրենքների սահմանադրական վերանայում նախաձեռնելը

1. Ընդդիմությունը կարո՞ղ է վիճարկել օրենքի կամ օրինագծի սահմանադրականությունը

117. Ոչ բոլոր ժողովրդավարություններն ունեն օրենքների դատական վերանայման հնարավորությունը:⁷² Որոշ երկրներ, որոնցում այդ հնարավորությունը նախատեսված է, այն կարող է գործարկվել միմիայն կոնկրետ գործով (*in concreto*)՝ սահմանադրական իրավունքների խախտումից ենթադրաբար տուժած անձի դիմումով:⁷³ Մայրցամաքային Եվրոպայի որոշ երկրներում սահմանադրական վերանայման կարող է ենթարկվել նաև օրենսդրական տեքստը որպես այդպիսին (*in abstracto*), իսկ երբեմն էլ՝ այդ վերանայումն հնարավոր է նախքան օրինագծի օրենք դառնալը: Օրենքների և օրինագծերի սահմանադրականության վերանայման հնարավորությունը քաղաքական նախընտրության հարց է, բայց այն դեպքում, երբ այդ ընտրությունը կատարվել է, նպատակահարմար կլինի վերանայում նախաձեռնելու իրավունքը վերապահել նաև խորհրդարանում գործող փոքրամասնական խմբերին (CDL-AD(2002)16, § 46, տե՛ս ԵԽԽԿ-ի թիվ 1601 (2008) բանաձևը, § 2.7.1-2):⁷⁴ Վենետիկի հանձնաժողովը գտնում է, որ օրինագիծը սահմանադրական դատարան ներկայացնելը պետք է հնարավոր լինի անդամների մեկ երրորդի կամ մեկ քառորդի դիմումի հիման վրա (CDL-AD(2003)14, § 29), սակայն նշածորը կարող է էլ ավելի ցածր լինել, հատկապես երբ օրենսդիրը խիստ հատվածական է (օրինակ՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի 1/5-ը):

2. Կառավարության որոշմամբ հաստատվող օրենսդրությունը, պատվիրակված օրենսդրությունը և արտակարգ իրավիճակները

1. Գործադիրը կարո՞ղ է օրինաստեղծ գործունեություն իրականացնել, և որո՞նք են խորհրդարանական վերահսկողության մեխանիզմներն այդ դեպքում

118. Որոշ իրավակարգերում գործադիրը (կառավարությունը կամ նախագահը) օժտված է օրինաստեղծ գործառույթներով: Գործադիրը կարող է այդ գործառույթներն ունենալ կամ ուղղակիորեն՝ Սահմանադրությամբ, կամ

⁷² Օրինակ, այն ընդհանրապես բացակայում է Միացյալ Թագավորությունում, առնվազն՝ իր կտրուկ դրսևորումներով: Երկրներում սահմանադրական վերանայման բացակայությունը փոխհատուցվում է միջազգային իրավունքի հիման վրա օրենքների դատական վերանայմամբ, քանի որ միջազգային պայմանագրերն ավելի բարձր կարգավիճակ ունեն, քան ներպետական օրենսդրությունը, ներառյալ՝ սահմանադրությունը:

⁷³ Ինչպես, օրինակ, Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներում:

⁷⁴ Գերմանիայում Բունդեստագի պատգամավորների մեկ քառորդն իրավունք ունեն գործն ուղարկել Ղաշնային սահմանադրական դատարան՝ օրենքների սահմանադրականության մասին որոշում կայացնելու համար: Ֆրանսիայում խորհրդարանի ակտը կարող է նախքան իրապարակվելն ուղարկվել Սահմանադրական խորհուրդ Ազգային ժողովի 60 պատգամավորների կամ 60 սենատորների կողմից: Հունգարիայում Հիմնարար օրենքի 24 (2) է) հոդվածով նախատեսվում է, որ Սահմանադրական դատարանը պարտավոր է Ազգային ժողովի անդամների մեկ քառորդի նախաձեռնությամբ վերանայել ցանկացած օրենքի համապատասխանությունն Հիմնարար օրենքին:

խորհրդարանի կողմից նման լիազորություններ իրեն պատվիրակելու արդյունքում: Եթե կառավարությունն օժտված է օրինաստեղծ լիազորություններով, խորհրդարանը, և մասնավորապես՝ ընդդիմությունը, կարող են զրկվել օրինաստեղծ գործընթացները վերահսկելու հնարավորությունից CDL-AD(2018)028, § 92; CDL-AD(2013)032, § 95), և զուտ գործնական պատճառներից ելնելով՝ կարող են իրենց պարտավորված զգալ՝ ընդունելու կառավարության որոշումը որպես « ավարտին հասցված փաստ» («*fait accompli*»): Ավելին, գործադիրը կարող է գայթակղություն ունենալ՝ օրենսդրական այդ լիազորությունները կիրառել ինստիտուցոնալ համակարգը փոխելու, քաղաքական տարակարծությունը կրճատելու և զսպանակների և հակակշիռների համակարգը թուլացնելու նպատակով: Ուստի, անհրաժեշտ է հնարավորինս նեղ շրջանակով սահմանափակել օրենսդրություն ընդունելու՝ գործադիրի լիազորությունը՝ բացառելով ընդդիմության իրավունքները սահմանափակող ինստիտուցիոնալ փոփոխությունների հնարավորությունը և սահմանելով կառավարության օրենսդրական ակտերի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության մեխանիզմներ՝ դրանցում ներառելով նաև ընդդիմությանը, այդ թվում՝ ընձեռնելով այդ ակտերի դատական կամ սահմանադրական վերանայման դիմելու հնարավորությունը: Ցանկացած պարագայում, խորհրդարանը պետք է իրավունք ունենա իր որոշմամբ բեկանել կառավարության ընդունած ցանկացած օրենսդրություն:

119. Վենետիկի հանձնաժողովը քննդատաբար է վերաբերվում օրինաստեղծ ընդհանուր լիազորությունն անմիջականորեն Սահմանադրությամբ գործադիրին վերապահելու գաղափարին (CDL-AD(2017)010, § 36): Նման լիազորություններ վերապահելու դեպքում դրանք պետք է առնվազն սահմանափակված լինեն ժամանակի և շրջանակի մեջ (CDL-AD(2002)033, § 21), և կարող են կիրառվել միայն հիմնավոր պատճառների դեպքում, ինչպիսին է, օրինակ, արտակարգ իրավիճակը (տե՛ս ստորև՝ § 121), ընդ որում՝ դրանց կիրառությունը պետք է հնարավորինս արագորեն դադարեցվի:⁷⁵

120. Ավելին, խորհրդարանը կարող է որոշում կայացնել օրենսդրական որոշ գործառույթներ կառավարությանը կոնկրետ դեպքում ժամանակավորապես փոխանցելու մասին: Այդ պրակտիկան կարող է պատճառաբանվել օրենսդրական ընթացակարգի բարդ բնույթով (CDL-AD(2014)010, § 167), սակայն այս դեպքում պատվիրակող օրենքը պետք է սահմանափակի պատվիրակված օրենսդրության բովանդակային շրջանակը (մատնանշելով այն ոլորտները, որոնցում կառավարությունն ունի կամ չունի օրինաստեղծ գործառույթ իրականացնելու իրավունք), սահմանելով ժամկետային սահմանափակումներ և այլն: Ցանկացած պարագայում, խորհրդարանը պետք է իրավունք ունենա չեղյալ հայտարարել պատվիրակված լիազորությունը և ուժը կորցրած ճանաչել կամ փոփոխել ընդունված կոնկրետ իրավական ակտերը:

121. Շատ երկրների սահմանադրություններում ամրագրված է արտակարգ իրավիճակներում օրենսդրական ակտեր ընդունելու՝ գործադիրի

⁷⁵ Իսկապես բնական է, երբ գործադիրին է վերապահվում օրենքով չկարգավորվող ոլորտները կարգավորելու իրավասությունը՝ պայմանով, որ կարգավորման այդ իրավունքներ օրենքից ավելի ցածր են:

հնարավորությունը: Խորհրդարանը պետք է մասնակից լինի այդ գործընթացին՝ հաստատելով արտակարգ իրավիճակ սահմանելու մասին հայտարարությունը, և/կամ ընդունումից հետո հսկելով/ստուգելով արտակարգ իրավիճակ սահմանելու մասին որոշումները կամ արտակարգ իրավիճակի ժամկետը երկարացնելու մասին իրավական ակտերը:⁷⁶ Ընդդիմության մասնակցությունն այդ գործընթացներին կարող է ապահովվել՝ սահմանելով որակյալ մեծամասնության պահանջ արտակարգ իրավիճակի սկզբնական ժամկետը երկարացնելու մասին որոշում ընդունելու համար (CDL-AD(2016)006, § 63): Օգտակար կարող է լինել նաև արտակարգ իրավիճակում օրենսդրություն ընդունելու՝ գործադիր լիազորության սահմանափակումը որոշակի խնդիրներով, որպեսզի գործադիրը չկարողանա իր օրինաստեղծ գործառնությունների միջոցով ոտնահարել ընդդիմության իրավունքները:⁷⁷ Վենետիկի հանձնաժողովն ընդգծել է, որ խորհրդարանական կյանքը պետք է շարունակվի նաև արտակարգ իրավիճակի ընթացքում, և որ խորհրդարանը չպետք է լուծարվի արտակարգ իրավիճակի լիազորություններ իրականացնելու ընթացքում (CDL-AD(2016)006, § 62): Խորհուրդ է տրվում սահմանադրական փոփոխություններ չկատարել արտակարգ իրավիճակների ընթացքում (CDL-AD(2017)005, § 29):⁷⁸ Այդ սահմանափակումները գործադիրին թույլ չեն տալիս արտակարգ իրավիճակի պատրվակով սահմանափակել ընդդիմության իրավունքները:

Է. Ընդդիմության մասնակցությունը գործադիրի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողությանը

1. Հարցեր, հարցապնդումներ, անվստահության քվե, իմպիչմենթ

1. Ի՞նչ մեխանիզմներով է գործադիրը կանոնավոր կերպով հաշվետու լինում խորհրդարանի լիազումար կազմին

122. Խորհրդարանական բանավեճերի ժամանակացույցը պետք է ընդդիմությանն ընձեռի կառավարությանը, նախարարներին, գործադիրի և կոնկրետ գերատեսչությունների (օրինակ՝ անվտանգության ծառայության) պաշտոնատար անձանց կանոնավոր պարբերականությամբ լսելու և բանավոր կամ գրավոր հարցեր ուղղելու ողջամիտ հնարավորություն (CDL-AD(2009)025, § 45): Խորհրդարանին կանոնավոր կերպով հաշվետու լինելու պարտավորությունը նախատեսված է նաև որոշ անկախ գերատեսչությունների և պաշտոնատար անձանց (օրինակ՝ մարդու իրավունքների պաշտպանի, գլխավոր դատախազի,

⁷⁶ Իտալիայում, օրինակ (տե՛ս Սահմանադրության 77-րդ հոդվածը), գործադիրն արտառոց իրավիճակներում իրավունք ունի կիրառել օրենքի ուժ ունեցող ժամանակավոր միջոցներ, բայց դրանք կորցնում են իրավաբանական ուժը, եթե 60-օրյա ժամանակահատվածում չեն հաստատվում խորհրդարանի կողմից:

⁷⁷ Այսպես, Իսպանիայի սահմանադրության համաձայն (հոդված 86), արտակարգ և հրատապ կարիքի դեպքում Կառավարությունն իրավունք ունի ժամանակավոր օրենսդրական դրույթներ հաստատել, որոնք որոշում-օրենքի տեսք կունենան, սակայն այդ որոշում-օրենքները չեն կարող ազդել պետական հիմնարար ինստիտուտների իրավական համակարգի վրա, քաղաքացիների՝ 1-ին մասում տեղ գտած իրավունքների, ազատությունների և պարտավորությունների վրա, ինքնակառավարվող համայնքների համակարգի կամ ընդհանուր ընտրական օրենսդրության վրա:

⁷⁸ Նման արգելք սահմանված է, օրինակ, Ալբանիայում, Էստոնիայում, Վրաստանում, Լիտվայում, Մոլդովայի Հանրապետությունում, Չեռնոգորիայում, Լեհաստանում, Պորտուգալիայում, Ռումինիայում, Սերբիայում, Իսպանիայում և Ուկրաինայում:

հաշվետուագիչ պալատի և այլոց) և պետական խոշոր ձեռնարկությունների համար (տե՛ս Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ Ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հեռանկիշները, § 7.1.4): Խորհրդարանին խոսքով դիմելու հնարավորությունն այդ պաշտոնատար անձանց համար միաժամանակ և՛ արտոնություն է, և՛ պարտականություն:

123. Խորհրդարանին հաշվետվություններ ներկայացնելու գործընթացը չպետք է միակողմանի լինի, և պետք է ժամանակ նախատեսել նաև հարցերի համար: Հարցերի համար նախատեսված ժամանակի ընթացքում ընդդիմությունն իրավունք ունի հարցեր ուղղել հաշվետվությունը ներկայացնող պաշտոնատար անձին, որոնց նա պարտավոր է պատասխանել: Ընդդիմությունը պետք է հարցեր տալու ժամանակ ստանալու իրավունք և կառավարությանը մեծամասնության անդամներից ավելի շատ հարցեր տալու հնարավորություն ունենա (տե՛ս ԵԽԽԿ-ի թիվ 1601 (2008) բանաձևը, § 2.2.2-3):

2. Ինչպե՞ս կարող է ընդդիմությունը պետական մարմիններից պատասխաններ ստանալ պարբերական հաշվետվության մեխանիզմի շրջանակից դուրս

124. Ընդդիմությունը պետք է կարողանա պետական մարմիններից տեղեկություններ և պատասխաններ ստանալ նաև հարցերի համար նախատեսված ժամանակից դուրս: Պետական մարմինները պետք է պարտավոր լինեն ժամանակին պատասխանել տրված հարցերին (տե՛ս Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ Ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հեռանկիշները, § 7.1.2):

125. Որոշ իրավական համակարգերում պատգամավորներն իրավունք ունեն անհատական հարցումներ ուղղել պետական մարմիններին և պաշտոնատար անձանց՝ նիստերից և հաճախորդի նիստերից դուրս: Այնուամենայնիվ, այդ իրավունքը կարող է չարաշահվել, եթե պատգամավորները չափազանց հաճախ կամ էական նշանակություն չունեցող հիմքերով տեղեկություններ և պատասխաններ պահանջեն:⁷⁹ Ուստի, օրենքով կամ խորհրդարանի կանոնակարգով պետք է հստակեցնել, թե արդյոք պատգամավորներն իրավունք ունեն ստանալ փաստաթղթեր, որոնք այլապես հրապարակային դաշտում չեն (օրինակ, ներքին նամակագրությունը), թե արդյոք պատգամավորը պետք է հետաքրքրություն ցուցաբերի փաստաթղթերը ձեռք բերելու նկատմամբ, և թե որ փաստաթղթերը/տեղեկությունները կարող են կամ չեն կարող այդ կերպ ձեռք բերվել:

126. Խորհրդարանի համապատասխան հանձնաժողովի կազմում փոքրամասնության ներկայացուցիչը պետք է իրավունք ունենա պահանջել,

⁷⁹ Վենետիկի հանձնաժողովը կասկած է հայտնել այն հարցում, թե արդյոք պետական գանձապետարանը, օրինակ, պետք է պարտավոր լինի հաշվետվություն ներկայացնել բյուջեից կատարված յուրաքանչյուր վճարման մասին (CDL-AD(2007)015, § 21):

որպեսզի կառավարության պաշտոնատար անձը կամ վերջինիս կողմից լիազորված անձը ներկայանա հանձնաժողովի նիստին:⁸⁰ Պաշտոնատար անձի ներկայանալու մասին որոշումը որպես կանոն արձակում է տվյալ հանձնաժողովի նախագահը:

127. Որոշ համակարգերում խորհրդարանի լիազումար նիստում ելույթ ունենալու իրավունքը խստորեն կարգավորված է և հիմնականում սահմանափակվում է պատգամավորներով և նախարարներով: Ընդդիմության անդամներին հասանելի ամենաուժեղ քաղաքական գործիքը հարցապնդումների իրավունքն է (որն ուղեկցվում է բանավեճով), որն հաճախ կապված է անվստահություն հայտնելու մասին միջնորդություն ներկայացնելու իրավունքի հետ (տե՛ս ԵԽԽՎ-ի թիվ 1601 (2008) բանաձևը, § 2.2.4): Հարցապնդումներին հետևում է բանավեճը, որին մասնակցելու իրավունք ունեն քաղաքական բոլոր խմբերը (CDL-AD(2009)025, § 37): Փոքրամասնական պատգամավորների կողմից հարցապնդման իրավունքի չարաշահման ռիսկը կրճատելու համար կարող է սահմանվել նման միջնորդություններ ներկայացնելու նվազագույն պահանջ (որի համաձայն հարցապնդման մասին միջնորդությունը պետք է հաստատված լինի պատգամավորների որակյալ փոքրամասնության կողմից):⁸¹ Վենետիկի հանձնաժողովը խորհուրդ է տվել հարցապնդման ընթացակարգը (որը կարող է հանգեցնել անվստահություն հայտնելու հարցով քվեարկության) տարբերակել պարզ հարցապնդումից, որպեսզի հնարավոր լինի խուսափել կոնֆլիկտներն արհեստականորեն սրելու վտանգից (CDL-INF(1996)006, էջ 11): Պատգամավորների և գործադիրի ներկայացուցիչների միջև շփումների այլ ձևեր նույնպես հնարավոր են. այսպես, ընդդիմության ներկայացուցիչները կարող են կառավարության պաշտոնատար անձանց հրավիրել՝ ներկայանալու համապատասխան հանձնաժողովի առաջ և պատասխանելու իրենց հարցումներին: Նման միջնորդություն ներկայացնելու համար նույնպես կարող է նախապայման սահմանվել, մասնավորապես՝ հանձնաժողովի նախագահի համաձայնությունը կամ ընդունման համար՝ որակյալ փոքրամասնության որոշումը:

3. Ընդդիմությունն իրավունք ունի՝ անվստահություն հայտնելու հարցով քվեարկություն նախաձեռնել կամ իմպիչմենթի գործընթաց հարուցել պետական պաշտոնատար անձի նկատմամբ

128. Խորհրդարանական համակարգում հույժ կարևոր է, որպեսզի ընդդիմությունն իրավունք ունենա ողջ կառավարությանը (բայց ոչ՝ առանձին նախարարներին) անվստահություն հայտնելու հարցով քվեարկություն

⁸⁰ Նիդեռլանդներում, օրինակ, խորհրդարանի կանոնակարգով նախատեսվում են կառավարության նախարարի կամ քաղաքացիական ծառայողի հետ քննարկումներ գործադիրին ուղարկված փաստաթղթի կամ գործադիր իրավասությանը վերապահված ընդհանուր հարցերի շուրջ:

⁸¹ Հարցապնդումներ անելու նվազագույն շեմը տարբեր պետություններում տարբեր է. այսպես, օրինակ, Լիտվայի Սահմանադրության 61-րդ հոդվածի համաձայն, Սեյմասի անդամների մեկ հինգերորդն իրավունք ունի հարցապնդում ներկայացնել նախարարներին (141 պատգամավորներից 29-ը): Հյուսիսային Մակեդոնիայում կառավարության պաշտոնատար անձին ուղղվող հարցապնդումը կարող է հնարավոր դառնալ հինգ կամ ավելի պատգամավորների միջնորդությամբ (պատգամավորների ընդհանուր թիվը 120 է, տե՛ս Սահմանադրության 72-րդ հոդվածը): Նիդեռլանդներում դրա համար պահանջվում է 150 պատգամավորներից 30-ի համաձայնությունը:

նախաձեռնել:⁸² Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետություններից մի քանիսում խորհրդարանն իրավունք ունի նաև առանձին նախարարներին պաշտոնից հեռացնել անվստահություն հայտնելու հարցով քվեարկության ճանապարհով:⁸³ Այնուհանդերձ, այդ մեխանիզմը կարող է չարաշահվել և կառավարությանն ավելի խոցելի դարձնել, ուստի՝ Վենետիկի հանձնաժողովը խորհուրդ է տվել խուսափել առանձին նախարարներին անվստահություն հայտնելու հարցով քվեարկության հնարավորությունից, մասնավորապես՝ Ուկրաինայի քաղաքական իրավիճակի համատեքստում (CDL-AD(2009)024, § 59):

129. Անվստահություն հայտնելու հարցով քվեարկությունը պետք է լինի պատգամավորների կողեկտիվ նախաձեռնությունը, այլ ոչ՝ առանձին պատգամավորների նախաձեռնությունը (CDL- INF(2001)026, § 28):⁸⁴ Կառավարությանն հեռացնելու համար ձայների բացարձակ մեծամասնությունը պետք է բավարար լինի (CDL-AD(2016)025, § 85), սակայն միջնորդությունը կարող է օրակարգում ներառվել պատգամավորների ձայների որակյալ փոքրամասնությամբ: Վենետիկի հանձնաժողովը նախկինում կոնկրետ երկրի վերաբերյալ տրված եզրակացության մեջ նշել է, որ նախընտրելի է անվստահություն հայտնելու հարցով կառուցողական (կոնստրուկտիվ) քվեարկության ինստիտուտը (CDL-AD(2009)024, § 59):

130. Կառավարությունն անվստահություն հայտնելու (քաղաքական պատասխանատվության) հարցով քվեարկությունը պետք է տարբերակել իմպիչմենթի ընթացակարգից, որը կատարվում է պետության ղեկավարի կամ կառավարության կազմի մեջ մտնող նախարարի նկատմամբ (անթույլատրելի արարք կատարելու հիմքով): Իմպիչմենթի ընթացակարգ նախաձեռնելու և իմպիչմենթի հասնելու համար պետք է ավելի ծանրակշիռ մեծամասնություն պահանջվի, քան՝ անվստահություն հայտնելու հարցով քվեարկություն նախաձեռնելու համար, հատկապես եթե ընթացակարգի հնարավոր վերջնարդյունքը կարող է լինել ընտրված նախագահի իմպիչմենթը՝ պաշտոնից

⁸² Անվստահություն հայտնելու ընթացակարգ սահմանված չէ մաքուր նախագահական համակարգերում:

⁸³ Օրինակներից կարելի է նշել Իտալիան (1996 թվականի Mancuso-ի գործով Իտալիայի Սահմանադրական դատարանը, մեկնաբանելով Իտալիայի Սահմանադրության 94-րդ հոդվածը, թույլատրելի համարեց առանձին նախարարներին անվստահություն հայտնելը), Լեհաստանը (Լեհաստանի Սահմանադրության 159-րդ հոդվածը), Նիդեռլանդները (ըստ երևույթին՝ ձևավորվել է պրակտիկայի ուժով, ապա՝ սահմանադրական սովորությամբ իրավունքի նորմի կարգավիճակ է ձեռք բերել տե՛ս

<https://www.government.nl/topics/parliament/relationship-between-government-and-parliament>),

Յունաստանը (Յունաստանի Սահմանադրության 84-րդ հոդված), ինչպես նաև Յյուսիսային Եվրոպայի պետությունները (տե՛ս Նորվեգիայի Սահմանադրության 15-րդ հոդվածը, Դանիայի Սահմանադրության 15-րդ հոդվածը, Շվեդիայի Սահմանադրության 6-րդ գլխի 7-րդ հոդվածը, Ֆինլանդիայի Սահմանադրության 64-րդ հոդվածը): Իսլանդիայում անվստահություն հայտնելու միջնորդությունները չեն կարգավորվում Սահմանադրությամբ, սակայն պրակտիկայից բխում է, որ դրանք կարող են ուղղվել կոնկրետ նախարարին, ինչի օրինակ է վերջերս՝ 2019 թվականի մարտի 6-ին արդարադատության նախարար Սիգրիդուր Անդերսենին հայտնած անվստահությունը, որը տեղի ունեցավ *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* գործով Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի դատավճռի կայացումից հետո): Անվստահություն հայտնելը նախարարի դեմ օգտագործելը կամ օգտագործելու սպառնալիքը կարող է որոշ դեպքերում օգնել ընդդիմության և կոնկրետ նախարարի միջև առկա քաղաքական կոնֆլիկտը հարթահարելուն, և դա ոչ միշտ է խոսում որջ կառավարության նկատմամբ վստահության կորստի մասին:

⁸⁴ Վենետիկի հանձնաժողովն առաջարկել է, որ անվստահություն հայտնելու մասին միջնորդություն ներկայացնել կարողանան 10-ից 20 պատգամավորները:

հեռացումը:⁸⁵ Այնուամենայնիվ, այդ մեծամասնության պահանջը չպետք է այնքան բարձր լինի, որ իմպիչմենթը գրեթե անհնար դառնա:⁸⁶ Մյուս կողմից, իմպիչմենթի համար ավելի բարձր նվազագույն շեմ սահմանելը կարող է օգտակար լինել ընդդիմադիր այն կուսակցություններին, որոնց քաղաքական կողմնորոշումն համընկնում է նախագահի քաղաքական կողմնորոշման հետ այսպես կոչված «համակեցության» շրջանում, երբ նախագահը, որպես գործադիր իշխանության ղեկավար, համակեցության մեջ է այնպիսի խորհրդարանի հետ, որում գերակշռում են նախագահին ընդդիմադիր քաղաքական խմբերը:⁸⁷

2. Խորհրդարանական քննիչ հանձնաժողովները

1. Ինչպե՞ս են ստեղծվում քննիչ հանձնաժողովները, և ինչպե՞ս կարող է ընդդիմությունը մասնակցել նրանց աշխատանքին

131. Պետությունների մեծ մասում ընդդիմությունն իրավունք ունի քննիչ հանձնաժողով կամ համանման մարմին ստեղծելու մասին միջնորդություն ներկայացնել:⁸⁸ Քննիչ հանձնաժողովը լիազորված է քննել կոնկրետ իրադարձություններ կամ իրավիճակներ (օրինակ՝ կառավարության պաշտոնատար անձանց ներկայացված՝ կոռուպցիայի մասին մեղադրանքները, բնական աղետների պարագայում թույլ տված կառավարչական սխալները, առողջապահության ազգային համակարգի անմխիթար վիճակը և այլն): Քննիչ հանձնաժողովի հիմնական գործառույթն է գործադիրի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողություն ապահովելը, սակայն այն կարող է ստեղծվել նաև այլ նպատակների համար, օրինակ՝ օրինաստեղծ գործունեության համար տեղեկություններ հավաքագրելու համար (CDL- AD(2014)013, § 7): Որոշ պետություններում քննիչ հանձնաժողովները կազմված են պատգամավորներից, ուրիշ պետություններում՝ արտաքին փորձագետներից, ովքեր գործում են խորհրդարանի անունից և հաշվետու են խորհրդարանին: Որպես այլընտրանք՝ նմանօրինակ հատուկ մանդատը կարող է տրվել մշտական հանձնաժողովներից մեկին:

132. Այնուամենայնիվ, եթե քննիչ հանձնաժողով ստեղծելու իրավասությունը չսահմանափակվի, այն կարող է պարալիզացնել խորհրդարանի աշխատանքը: Թեպետ քննիչ հանձնաժողով ստեղծելու մասին առաջարկը կարող է ներկայացվել սակավաթիվ պատգամավորների կամ անգամ անհատ պատգամավորի կողմից,⁸⁹

⁸⁵ Իսպանիայում դավաճանության կամ պետության անվտանգության դեմ ուղղված որևէ հանցագործության համար նախարարին մեղադրանք առաջադրելու համար պահանջվում է Կոնգրեսի անդամների մեկ քառորդի նախաձեռնությունը և նրանց բացարձակ մեծամասնության համաձայնությունը: Ռումինիայում խորհրդարանի պալատներից յուրաքանչյուրը կամ Յանրապետության նախագահին իրավունք ունեն պահանջել, որպեսզի քրեական վարույթ հարուցվի կառավարության անդամների նկատմամբ:

⁸⁶ Այսպես, քննություն հարուցելու համար ընդհանուր թվի երեք հինգերորդի մեծամասնության պահանջն համարվեց չափազանց բարձր նշանող, որը դժվար է հաղթահարել (CDL-AD(2017)005, § 102):

⁸⁷ Որոշ պետություններում, օրինակ՝ Իտալիայում, խորհրդարանն է որոշում կայացնում նախարարների նկատմամբ քրեական վարույթ հարուցելու մասին, սակայն հարուցելուց հետո գործընթացը թողնվում է սովորական քրեական դատարաններին:

⁸⁸ Օրինակ՝ Յունաստանում, Պորտուգալիայում և Գերմանիայում:

⁸⁹ Պորտուգալիայի Սահմանադրության 156 (գ) հոդվածի համաձայն, յուրաքանչյուր պատգամավոր

քննիչ հանձնաժողով ստեղծելու և դրա մանդատը և գործունեության այլ պարամետրերը սահմանելու մասին որոշումը կայացնելու համար կարող է ավելի բարձր նշանող սահմանվել:⁹⁰ ԵԽԽԿ-ն խորհուրդ է տալիս քննիչ հանձնաժողովի ստեղծում պահանջելու իրավունքը վերապահել պատգամավորների ¼-ին (որպես որակյալ փոքրամասնության) (տե՛ս ԵԽԽԿ-ի թիվ 1601 (2008) բանաձևը, § 2.2.8): Վենետիկի հանձնաժողովը նկատել է, որ քաղաքական համակարգերի մեծ մասում մեկ քառորդի նշանողը կարող է բավական ցածր համարվել (CDL-AD(2010)025, § 123):⁹¹ Միջխորհրդարանական միությունը (տե՛ս Ուղենիշները, III.3) խորհուրդ է տալիս, որպեսզի «խորհրդարանական խմբերից յուրաքանչյուրն իրավունք ունենա խորհրդակցությունների հիման վրա սահմանվող հաճախականությամբ քննիչ հանձնաժողով ստեղծել իր նախընտրած թեմայով: Այդ պարագայում ընդդիմությունը պետք է ներկայացված լինի դրա կազմում»:

133. Քննիչ հանձնաժողովի անդամները քննող և անգամ կիսադատական գործառույթ են կատարում. ուստի, ցանկալի է, որպեսզի նրանք գործեն որպես անհատներ և պարտավորված չլինեն առաջնորդվել կուսակցության դիրքորոշումներով: Ընդդիմադիր և մեծամասնական պատգամավորների համամասն ներկայացվածության սկզբունքը լիովին կիրառելի է քննիչ հանձնաժողովների նկատմամբ (CDL-AD(2009)025, §§ 55-56), ինչը սակայն չի բացառում այնպիսի քննիչ հանձնաժողովի ստեղծումը, որում ընդդիմության ներկայացուցիչները մեծամասնություն կկազմեն, կամ որում քննիչ հանձնաժողովի նախագահը կլինի ընդդիմադիր պատգամավոր:

2. Ի՞նչ լիազորություններ ունի և ի՞նչ վերջնարդյունք է տալիս քննիչ հանձնաժողովը, և ինչպե՞ս կարող է ընդդիմությունն ազդել դրանց վրա

134. Քննիչ հանձնաժողովի ստեղծումն օգտակար չի լինի դրա ստեղծման պահանջն առաջադրած ընդդիմադիր գործիչների համար, եթե քննիչ հանձնաժողովը բավարար լիազորություններ չունենա արդյունավետ քննություն կատարելու համար, և եթե քննության արդյունքները չներկայացվեն խորհրդարանին և բանավեճի առարկա չդառնան խորհրդարանում:

135. Քննիչ հանձնաժողովը պետք է օժտված լինի ընթացակարգային այնպիսի լիազորություններով, որոնք անհրաժեշտ են հանձնաժողովի գործառույթները կատարելու համար, մասնավորապես՝ վկաների և փորձագետների լսելու իրավունքը, ինչպես նաև փաստաթղթեր, այդ թվում՝ սահմանափակ շրջանառության փաստաթղթեր ստանալու իրավունքը: Պետական աշխատողները պարտավոր են համագործակցել քննիչ հանձնաժողովի հետ: Համեմատական իրավունքի ուսումնասիրությունների համաձայն, քննիչ հանձնաժողովների

իրավունք ունի պահանջել, որպեսզի ձևավորվեն խորհրդարանական քննիչ հանձնաժողովներ:

⁹⁰ Գերմանիայի Սահմանադրության համաձայն (հոդված 44 § 1), քննիչ հանձնաժողովի ստեղծումը պարտադիր է պատգամավորների ընդհանուր թվի մեկ քառորդի պահանջով: Սահմանադրության 45a հոդվածի § 2 մասի համաձայն՝ Պաշտպանության մշտական հանձնաժողովը կարող է քննիչ հանձնաժողովի լիազորություններ ստանալ իր անդամների մեկ քառորդի պահանջով:

⁹¹ Վենետիկի հանձնաժողովը մեկ այլ եզրակացության մեջ նկատել է, որ խորհրդարանական հանձնաժողով ստեղծելու համար պահանջվող՝ պատգամավորների թվի նվազեցումը (հասցնելով պատգամավորների ընդհանուր թվի մեկ հինգերորդին) կարող է նպաստել ավելի փոքր ընդդիմադիր կուսակցությունների դերի բարձրացմանը, ուստի՝ ողջունելի քայլ է (CDL-AD(2010)028, § 25):

լիազորությունները շատ ավելի ընդգրկուն են լինում. որպես կանոն, դրանք կարող են օգտվել քննող դատավորներին վերապահված բոլոր լիազորություններից (CDL-AD(2013)032, § 89):⁹² Ընդդիմադիր պատգամավորները, ովքեր քննիչ հանձնաժողովի անդամ են, պետք է իրավունք ունենան խաչաձև հարցեր տալ վկաներին և ուսումնասիրել փաստաթղթերը նույն կարգով, ինչ՝ մեծամասնական պատգամավորները: Նրանք կարող են պահանջել, որպեսզի ապացույցներ բացահայտվեն, հատկապես եթե դրանք տիրապետողը պետական մարմիններ և պաշտոնատար անձինք են: Քննիչ հանձնաժողովը կարող է ընթացակարգային կանոններ ունենալ, որոնցով կնախատեսվի, մասնավորապես, թե ինչպես են կայացվում վկաների մասնակցության և հարցաքննության, ինչպես նաև այլ ապացույցների բացահայտման վերաբերյալ որոշումները:

136. Հնարավոր քրեական հանցագործությունների հատնաբերումն ինքնին չպետք է խորհրդանական քննության գործընթացը դադարեցնելու պատճառ լինի: Խորհրդանական քննությունը պետք է շարունակվի, և քննիչ հանձնաժողովը պետք է շարունակի ուսումնասիրել իրավիճակը և իր սեփական (քաղաքական) գնահատականները տալ գործի փաստերին, անգամ եթե այդ փաստերը կարող են առնչություն ունենալ նաև քրեական վարույթի հետ (CDL-AD(2014)013, § 31)՝ պայմանով, որ երկու ընթացակարգերը (քրեական վարույթը և քննիչ հանձնաժողովում ընթացող քաղաքական ընթացակարգը) հստակորեն սահմանազատված պահվեն:

137. Քննիչ հանձնաժողովը պետք է կարողանա զեկույցի տեսքով ձևակերպել իր եզրակացությունները և առաջարկությունները, զեկույցը քննարկման ներկայացնել խորհրդարանի լիազումար նիստում (CDL-AD(2014)013, § 18) և հրապարակել այն հասարակության լայն շրջանակների համար: Դրանից հետո արդեն խորհրդարանն է որոշում գործընթացի արդյունքում քաղաքական պատժամիջոցներ կիրառելու նպատակահարմարությունը (օրինակ՝ անվստահություն հայտնելու հարցը քվեարկության դնելը) կամ օրենսդրական կամ բյուջետային բարեփոխումների անհրաժեշտությունը: Քննիչ հանձնաժողովի զեկույցները չպետք է փոխարինեն կամ կանխորոշեն քրեական հետապնդման կամ դատական մարմինների եզրակացությունները (CDL-AD(2014)013, § 19, CDL-AD(2014)010, § 124, CDL-AD(2014)013, § 30), բացառությամբ շատ կոնկրետ իրավիճակների, որոնցում քննարկվում է բարձրաստիճան որոշ պաշտոնատար անձանց իրավական պատասխանատվությունը (իմպիչմենթի գործընթացի տրամաբանությամբ): Ընթացող քրեական քննությունների և քննիչ հանձնաժողովի ընթացակարգի հարաբերակցությունը պետք է հստակորեն սահմանված լինի օրենքով:

138. Եթե քննիչ հանձնաժողովի որոշումները կայացվելու են ձայների մեծամասնությամբ, ապա կարևոր է ընթացակարգային որոշ իրավունքներ վերապահել քննիչ հանձնաժողովի կազմում ընդդիմության ներկայացուցիչներին, ինչպես նաև նախատեսել համազեկուցող լինելու կամ այլընտրանքային՝

⁹² Վենետիկի հանձնաժողովն իր եզրակացություններից մեկում առավել զուսպ մոտեցում է որդեգրել՝ նշելով, որ քննիչ հանձնաժողովն իրավասություններ չունի ֆիզիկական անձանց հանդեպ՝ բացառությամբ նրանց վկայություն տալու համար հրավիրելու (CDL-AD(2014)013, § 30):

Ը. Ընդդիմության մասնակցությունը բարձրաստիճան որոշ պաշտոնատար անձանց նշանակման գործընթացին

1. Ինչպե՞ս է ընդդիմությունը մասնակցում բարձրաստիճան այն պաշտոնատար անձանց նշանակման գործընթացին, ովքեր կառավարության կազմում չեն

139. Անհրաժեշտ է ապաքաղաքականացնել բարձրաստիճան որոշ պաշտոնատար անձանց նշանակումը, ովքեր կառավարության կազմում չեն կամ անկախ կոլեգիալ մարմինների և գերատեսչությունների պաշտոնատար անձինք են: Ուստի, ընտրության, առաջադրման և նշանակման գործընթացը պետք է հնարավորինս հիմնված լինի անդրկուսակցական կոնսենսուսի վրա: Պետք է առնվազն մեխանիզմներ գոյություն ունենան, որոնք կնվազեցնեն խորհրդարանական մեծամասնության գերիշխանությունն այդ կոլեկտիվ մարմիններում կամ կսահմանափակեն պաշտոնները զբաղեցնող անձանց կապակցվածությունն իշխող կուսակցության կամ կոալիցիայի հետ:

140. Անկախ գերատեսչությունների և պաշտոնատար անձանց ցանկը տարբեր պետություններում տարբեր է. այն սովորաբար ներառում է սահմանադրական դատավորի դատավորներին, դատական բարձր խորհրդի և դատախազության բարձր խորհրդի⁹⁴ կազմի մեջ մտնող՝ մասնագիտությամբ ոչ իրավաբան անձանց, ինչպես նաև գլխավոր դատախազին, մարդու իրավունքների պաշտպանին, կենտրոնական բանկի նախագահին, կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի նախագահին և անդամներին, զանգվածային լրատվամիջոցների գործունեությունը կարգավորող մարմնի ղեկավարին և անդամներին, հաշվեստուգիչ պալատի ղեկավարին և անդամներին և այլոց:

141. Այդ պաշտոնները զբաղեցնող անձանց քաղաքական չեզոքությունը երաշխավորող առավել ակնհայտ լուծումը նրանց ընտրության համար որակյալ մեծամասնության պահանջ սահմանելն է (CDL-AD(2003)019, § 34, որը վերաբերում է անվտանգության ծառայությունների ղեկավարին, հակամենաշնորհային մարմին և հեռարձակման ոլորտի պատասխանատու մարմին, ինչպես նաև CDL-AD(2008)015, § 42, որը վերաբերում է մարդու իրավունքների պաշտպանին, CDL-AD(2007)047, § 122, որը վերաբերում է սահմանադրական դատարանի անդամներին, CDL-AD(2010)040, § 40, որը վերաբերում է գլխավոր դատախազին, և CDL-AD(2010)040, § 66, որը վերաբերում է դատախազական խորհրդի անդամներին):

142. Նշանակման համար պահանջվող որակյալ մեծամասնությունը (3/4, 2/3, 3/5 և

⁹³ Փոքրամասնության զեկույցների պրակտիկան լայն տարածում ունի այնպիսի պետություններում, ինչպիսիք են Ավստրիան, Ֆինլանդիան, Գերմանիան, Իտալիան, Նորվեգիան, Շվեդիան և Շվեյցարիան:

⁹⁴ Հարկ է ընդգծել, որ կոլեկտիվ որոշ մարմինների անդամներ չպետք է ընտրվեն բացառապես խորհրդարանի կողմից: Օրինակ, դատական խորհուրդների անդամների առնվազն կեսը պետք է դատավորներ լինեն, ովքեր ընտրված կլինեն իրենց գործընկեր դատավորների կողմից:

այլն) կախված է կոնկրետ երկրի քաղաքական համատեքստից (CDL-AD(2016)009, § 21):⁹⁵ Այնուամենայնիվ, որակյալ մեծամասնությունն պահանջող կանոնը որևէ օգուտ չի տա այնպիսի համակարգում, որում իշխող կուսակցությունը կամ կուսակցությունների դաշինքն արդեն իսկ ունի բավարար թվով ձայներ՝ թեկնածուներին միանձնյա նշանակելու համար: Այդ պարագայում որակյալ մեծամասնության պահանջ սահմանելը կարող է երկարաժամկետ հատվածում անգամ վնասակար լինել ընդդիմության համար, եթե դրան չհավելվի փակուղային իրավիճակը կարգավորող արդյունավետ մեխանիզմ: Նման մեխանիզմ չնախատեսելու դեպքում պաշտոնատար անձի փոխարինումը նրա պաշտոնավարման ժամկետի ավարտին (որն հավանաբար կլինի ընտրական հաջորդ շրջափուլում) կարող է խնդրահարույց լինել, ուստի՝ որակյալ մեծամասնության կանոնը կօգնի էլ ավելի ամրապնդել տվյալ պահին իշխող մեծամասնության ազդեցությունը:

143. Այլ մեխանիզմ կարող է լինել համամասն ներկայացվածությունը. կոլեկտիվ մարմնի անդամները կարող են նշանակվել համամասնորեն՝ մեծամասնության և ընդդիմության կողմից, կամ կարող են քվոտաներ նախատեսվել ընդդիմության համար (CDL-AD(2015)039, § 51): Ընդդիմությունը կարող է նաև որոշ չափով վերահսկել թեկնածուների նախնական ընտրության գործընթացը (CDL-AD(2015)005, § 132): Հնարավոր է նաև խառը համակարգ, երբ կոլեկտիվ մարմնի կազմում կան պարզ և որակյալ մեծամասնությամբ ընտրված անդամներ: Ի վերջո, հնարավոր է կոլեկտիվ մարմիններում նախատեսել այլ, ավելի չեզոք սուբյեկտների (մասնագիտական միություններ, քաղաքացիական հասարակություն և այլն) կողմից առաջադրվող անդամներ ներառելու հնարավորությունը, որի միջոցով հնարավոր կլինի հակակշռել այդ մարմիններում քաղաքական սկզբունքով նշանակված անդամների գերիշխող դիրքը (CDL-AD(2018)014, § 52; CDL-AD(2015)039, § 52): Այդ մեխանիզմները կարող են ապահովել մարմնի քաղաքական չեզոքությունը, եթե այդ մարմիններում որոշումների կայացման ընթացակարգը կազմված լինի այնպես, որ խորհրդարանական մեծամասնության հետ կապակցված անդամները չկարողանան միանձնյա և միահեծան կառավարում իրականացնել, և որոշ կարևորագույն որոշումներ կայացնելու համար ստիպված լինեն դաշինքներ ստեղծել կամ ոչ քաղաքական սկզբունքով նշանակված անդամների, կամ ընդդիմության հետ կապակցված անդամների հետ: Ամփոփելով, հարկ է նշել, որ կոլեկտիվ մարմնի կազմում կատարվող նշանակումների համակարգը պետք է ապահովի, որպեսզի դրա անդամները նշանակվեն քաղաքական տարբեր ուժերի և շահագրգիռ այլ սուբյեկտների միջև ողջամիտ կոմպրոմիսի արդյունքում կամ համամասն ներկայացվածության սկզբունքի հիման վրա: Տվյալ մարմնում որոշումների կայացման գործընթացը պետք է կազմակերպել այնպես, որպեսզի խթանվի ներքին երկխոսությունը և դաշինքների ձևավորումը տարբեր ուղիներ անցած և քաղաքական տարբեր կողմնորոշումներ ունեցող անդամների միջև:

2. Ինչպե՞ս խուսափել փակուղային իրավիճակներից նշանակման գործընթացներում

⁹⁵ Օրինակ, Սահմանադրական դատարանի մասին Գերմանիայի օրենքով նախատեսվում է դատավորներին խորհրդարանի ձայների երկու երրորդի մեծամասնությամբ ընտրելու ընթացակարգ:

144. Օրինաստեղծ գործընթացում սահմանված որակյալ մեծամասնության պահանջն ընդդիմությանը բացարձակ իրավունք է վերապահում՝ արգելափակելու իշխող մեծամասնության որոշ օրենսդրական նախաձեռնություններ (պայմանով, որ ընդդիմությունն ունի անհրաժեշտ թվով ձայներ նման նախաձեռնություններն արգելափակելու համար): Ի հակադրություն, որակյալ մեծամասնության պահանջը նշանակման գործընթացներում չպետք է կանխի, առնվազն՝ ոչ տևական ժամանակի ընթացքում, պաշտոնատար անձի կամ կոլեկտիվ մարմնի անդամների նշանակումը, քանի որ նրանց չնշանակելու դեպքում պետությունը չի կարողանա համարժեքորեն գործել: Ուստի, ընդդիմության «արգելափակելու լիազորությունը» բացարձակ չէ և կարող է հաղթահարվել՝ պայմանով, որ արգելափակելու այդ լիազորությունն իմաստագուրկ չդառնա:

145. Նման իրավիճակներում պետք է գոյություն ունենա փակուղային իրավիճակը կանխող արդյունավետ մեխանիզմ, որը քաղաքական բոլոր սուբյեկտներին կխթանի փոխզիջում՝ կոմպրոմիս գտնել: Այս կամ այն ինստիտուտը պարալիզացնելու վտանգը ոչ միշտ է բավարար փակուղային իրավիճակից խուսափելու համար, ուստի՝ պետք է նախագծել փակուղային իրավիճակը կանխող այլ մեխանիզմներ: Փակուղային իրավիճակը կանխող մեխանիզմները պետք է ընդդիմությանն հետ պահեն անպատասխանատու վարքագիծ դրսևորելուց: Ահա՛ թե ինչու պետք է դրանք ժամանակային սահմանափակման ենթակա լինեն, և թեպետ դրանք պետք է թույլ տան խուսափել մշտական արգելափակումից, դրանք չպետք է նպատակաուղղված լինեն արգելափակումն իսպառ բացառելուն, քանի որ արգելափակումն ինքնին կարող է քաղաքական փոփոխության անհրաժեշտության դրսևորում լինել (CDL-AD(2018)015, § 15):

146. Որոշ համակարգերում նախատեսված է, որ եթե ընտրությունների առաջին փուլում չի ձևավորվում անհրաժեշտ որակյալ մեծամասնությունը, ապա անցկացվում է երկրորդ փուլ, որի պարագայում ընտրվելու համար պահանջվում է ավելի նվազ մեծամասնություն (իսկ երբեմն՝ ընդամենը պարզ մեծամասնություն): Նման համակարգերում հնարավոր է խուսափել փակուղային իրավիճակից, սակայն իշխող մեծամասնությունը կամ դաշինքն այնքան էլ հակված չի լինի՝ կոմպրոմիս գտնելու ընդդիմության հետ, և կարող է պարզապես սպասել ընտրությունների երկրորդ փուլին (CDL-AD(2013)028, § 23): Հնարավոր լուծում կարող է լինել նշանակման լիազորությունը չեզոք մարմնի կամ սուբյեկտի վերապահելը (CDL-AD(2015)037, § 162), որպեսզի այն դեպքում, երբ քաղաքական գործիչները չկարողանան կոմպրոմիս գտնել, նրանք զրկվեն թեկնածուին/-ներին ընտրելու իրավունքից: Այդ «չեզոք մարմնի» ընտրությունը կախված է տվյալ երկրի իրավակարգից. օրինակ, կառավարման խորհրդարանական համակարգի դեպքում նման չեզոք միջնորդի դերը կարող է խաղալ երկրի նախագահը (CDL-AD(2015)022, § 51): Փակուղային իրավիճակի դեպքում գործող պաշտոնյան կամ նրա տեղակալը կարող է շարունակել գործառույթների կատարումը ժամանակավոր պաշտոնակատարի կարգավիճակով այնքան ժամանակ, մինչև կգտնվի նրան փոխարինողը:

Թ. Պատգամավորների անձեռնմխելիությունը

1. Խորհրդարանական աշխատանքի կապակցությամբ անձեռնմխելիության ի՞նչ շրջանակից են օգտվում պատգամավորները

147. Թեպետ անձեռնմխելիությունն ընդհանուր երաշխիք է, որից օգտվում են բոլոր պատգամավորները, այն առանձնահատուկ իմաստ ունի ընդդիմության համար, հատկապես այն երկրներում, որոնցում իրավապահ մարմինները կարող են մեծամասնության շահերը սպասարկել: Հիրավի, եթե պատգամավորներն օգտվում են արտոնություններից և անձեռնմխելիությունից, ապա դրանք պետք է հավասարապես կիրառվեն բոլոր պատգամավորների նկատմամբ՝ անկախ վերջիններիս՝ մեծամասնությանը կամ ընդդիմությանը պատկանելու հանգամանքից: Խորհրդարանական անձեռնմխելիության սկզբունքի պաշտպանության բուն առարկան խորհրդարանում պատգամավորի խոսքի ազատությունն է, որի դրսևորումներն են քվեարկությունը և արտահայտված կարծիքները (տե՛ս Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ Ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հենանիշները, § 1.4.1): Կարևոր է օրենքով սահմանել պատգամավորներին վերապահված անձեռնմխելիության շրջանակը և ընթացակարգային երաշխիքներ սահմանել, որոնք ավելի կոժվարացնեն անձեռնմխելիությունից զրկելը և դրան հաջորդող քրեական հետապնդումը:

148. Անձեռնմխելիությունը կարող է երկու տեսակի լինել. պատասխանատվությունից ազատում (որն ըստ էության նշանակում է, որ պատգամավորը չի կարող պատասխանատվության ենթարկվել իր մանդատի իրականացման շրջանակում կատարած քվեարկության և հայտնած կարծիքների համար) և անխախտելիություն (որը նշանակում է, որ պատգամավորը չի կարող առանց խորհրդարանի կամ վերջինիս որևէ մարմնի թույլտվության ենթարկվել հարկադրանքի որոշ միջոցների, օրինակ՝ ձերբակալության):

149. Խորհրդարանական անձեռնմխելիությունը, որը կապված է խորհրդարանական իրավունքների (խորհրդարանում հայտնած կարծիքների և կատարած քվեարկության) հետ պետք է գործի ոչ միայն պատգամավորի պաշտոնավարման ժամկետի ընթացքում, այլև՝ պետք է լինի հարատև և վերջնական (CDL-AD(2013)032, § 99), ինչն արդեն իսկ նախատեսված է որոշ պետություններում:⁹⁶ Թեպետ խորհրդարանում ներկայացրած ելույթները և խորհրդարանական գործունեությունը ենթակա են շատ բարձր մակարդակի պաշտպանության, պատասխանատվություն կարող են առաջացնել արտահայտման այլ ձևերը (խորհրդարանի աշխատանքից դուրս կամ խորհրդարանի ներսում, սակայն՝ զուտ մասնավոր խնդիրների վերաբերյալ):

150. Բովանդակային անձեռնմխելիությունը (ի տարբերություն անխախտելիության՝ տե՛ս հաջորդ հարցը) նշանակում է, որ լիազումար նիստում կամ խորհրդարանական հանձնաժողովներում պատգամավորի քվեարկությունը կամ քննարկումներում պատգամավորի արտահայտած կարծիքները շատ լուրջ պաշտպանության են ենթակա, և մի շարք պետություններում դրանց համար

⁹⁶ Այդպես է, օրինակ, Ֆրանսիայում և Բելգիայում:

ընդհանրապես չի կարող պատասխանատվություն ծագել:⁹⁷ Այդպիսին է եվրոպական քաղաքական ավանդույթի հիմնարար սկզբունքը (տե՛ս Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարան, *A. v. the United Kingdom* (no. 35373/97)): Այնուամենայնիվ, զգալի տարբերություններ գոյություն ունեն պաշտպանության շրջանակի առումով. վերջինս սովորաբար պատգամավորներին պաշտպանում է արտաքին ցանկացած իրավական գործողությունից՝ ներառյալ քրեական հետապնդումից և քաղաքացիական դատական հայցերից, սակայն որոշ երկրներում այն կիրառելի է միայն քրեական վարույթների նկատմամբ (CDL-AD(2014)011, §§ 52 և 54): Մի շարք երկրներում պատգամավորներն անձեռնմխելիության շրջանակում չեն կարող մեղադրվել զրպարտության կամ վիրավորանքի համար, սակայն կան նաև երկրներ, որոնցում արտահայտման այդ ձևերի նկատմամբ անձեռնմխելիությունը չի տարածվում, ուստի՝ պատգամավորներին կարելի է դատի տալ նույն կարգով, ինչ՝ ցանկացած այլ քաղաքացու (CDL-AD(2014)011 § 69):

2. Ո՞վ կարող է անձեռնմխելիությունից զրկել պատգամավորին և ինչպե՞ս

151. Վենետիկի հանձնաժողովն համարում է, որ պետք է ընթացակարգային երաշխիքներ գոյություն ունենան, որոնք փոքրամասնության անդամներին կպաշտպանեն քաղաքականացված քրեական հետապնդումներից: Մինևույն ժամանակ, այդ ընթացակարգային երաշխիքները չպետք է անհնար դարձնեն քրեական հետապնդումը: Իրավական մի քանի տարբեր մեխանիզմներ կարող են նախատեսվել, մասնավորապես՝ անձեռնմխելիությունից զրկելու համար խորհրդարանում ձայների որակյալ մեծամասնությունն ստանալու պահանջը⁹⁸ (որը, սակայն, համատարած կանոն չէ),⁹⁹ արտաքին դատական մարմնի ներգրավումը (CDL-AD(2014)011, § 96) կամ մեծամասնության և ընդդիմության հավասար թվով

⁹⁷ Այսպես՝ Բելգիայի Սահմանադրության 58-րդ հոդվածով նախատեսվում է բովանդակային պաշտպանություն քրեական հետապնդումից և անգամ քննությունից, որը կապված է իր պարտականություններն իրականացնելիս արտահայտած կարծիքների և կատարած քվեարկությունների հետ: Դա պարզապես չի կարող իրավախախտում համարվել:

⁹⁸ Ֆիլիպինյայում անձեռնմխելիությունից զրկելու մասին առաջարկը ներկայացնում է տվյալ հանգամանքներում նման առաջարկ ներկայացնելու իրավունք ունեցող անձը, օրինակ՝ ոստիկանը, դատախազը կամ հայցվորը, և անձեռնմխելիությունից զրկելու մասին որոշումը կայացվում է խորհրդարանում քվեարկության մասնակիցների ձայների ընդհանուր թվի 5/6-րդի մեծամասնությամբ: Հունաստանում անձեռնմխելիությունից զրկելու մասին որոշումը կայացնում է պալատը, որը պետք է այդ որոշումը կայացնի 45 օրում: Հունգարիայում անձեռնմխելիությունից զրկելու մասին առաջարկն Ազգային ժողովի նախագահին ներկայացնում է գլխավոր դատախազը կամ իրավասու դատարանը: Առաջարկը 30 օրվա ընթացքում քննարկվում է Խորհրդարանական անձեռնմխելիության և անհամատեղելիության հարցերով հանձնաժողովի կողմից: Որոշումը կայացվում է Ազգային ժողովի կողմից, առանց բանավեճի, խորհրդարանում քվեարկության մասնակիցների ձայների ընդհանուր թվի երկու երրորդի մեծամասնությամբ: Մալթայում, որտեղ նախադեպայի իրավունքի համակարգի համաձայն գոյություն չունի անձեռնմխելիությունից զրկելու ինստիտուտ նեղ իմաստով, պալատի խոսակն Արտոնությունների հանձնաժողովին է ներկայացնում արտոնությունների խախտման կամ խորհրդարանի նկատմամբ անհարգալից վերաբերմունքի բոլոր առերևույթ դեպքերը: Արտոնությունների հանձնաժողովը ստեղծվել է՝ նպատակ ունենալով յուրաքանչյուր դեպքում քննել, թե արոյոք պատգամավորը դրանորել է անհարգալից վերաբերմունք կամ խախտել կամ սահմանազանցել է իր արտոնությունները: Հանձնաժողովը դրանից հետո խնդիրը ներկայացնում է պալատին, որն իրավասու է կամ տվյալ անձին կանգնեցնել արդարադատության առաջ, կամ կարգապահական միջոցներ կիրառել: Գերմանիայում «զրպարտական վիրավորանք» հնչեցնելու դեպքում պատգամավորը կարող է զրկվել անձեռնմխելիությունից՝ անձեռնմխելիությունից զրկելու մասին կանոններին համապատասխան:

⁹⁹ Շվեյցարիայում հանցագործության կամ քաղաքացիական իրավախախտման մեջ մեղադրվող պատգամավորի նկատմամբ վարույթը հնարավոր է միայն դաշնային պալատի թույլտվությամբ, որը տրվում է պարզ մեծամասնությամբ:

ներկայացուցիչներից կազմված՝ խորհրդարանական ներքին հանձնաժողովի ներգրավումը: Որպես լավագույն փորձի օրինակ՝ Վենետիկի հանձնաժողովը խորհուրդ է տալիս այն մոդելը, որում դատախազները և շարքային դատավորները պարտավոր են խորհրդարանին տեղեկացնել պատգամավորի ձերբակալման և նրա նկատմամբ քրեական վարույթի հարուցման մասին, որի պարագայում պատգամավորների փոքրամասնությունը (օրինակ՝ անդամների ընդհանուր թվի մեկ երրորդը) պետք է իրավունք ունենա սահմանված ժամկետում Սահմանադրական դատարանին բողոքարկել ձերբակալման որոշումը և քրեական հետապնդում հարուցելու մասին որոշումը: Պատգամավորի նկատմամբ ձեռնարկված միջոցներն այդ պարագայում մնում են կասեցված այնքան ժամանակ, մինչև Սահմանադրական դատարանը որոշում չկայացնի տվյալ գործով (CDL-AD(2015)014, § 44):

152. Այնուամենայնիվ, անձեռնմխելիությունը չպետք է պատգամավորներին պաշտպանություն ընձեռնի սովորական քրեական հանցանքների դեպքում, որոնք կապված չեն նրանց մանդատի բնականոն իրականացման հետ: Որոշ անցումային երկրներում անձեռնմխելիության մասին կանոնների չարաշահման լայնատարած խնդիր գոյություն ունի, և խորհրդարանի կողմից պատգամավորին անձեռնմխելիությունից զրկելը գրեթե անհնար է դառնում, քանի որ մեծամասնությունը հակված է լինում պաշտպանել կոռումպացված պատգամավորներին՝ անկախ նրանց քաղաքական կողմնորոշումից. այս պարագայում դրսևորվում է միջկուսակցական հազվագյուտ համերաշխություն, որի պակասը զգացվում է այլ ոլորտներում (CDL-AD(2010)015, § 43): Անձեռնմխելիությունը չպետք է վերաբերի նախնական քննությանն այն դեպքում, երբ պատգամավորը բռնվել է հանցանքը կատարելու պահին («flagrante delicto») կամ ոչ մեծ կամ վարչական իրավախախտման համար (օրինակ՝ ճանապարհային երթևեկության կանոնների խախտման համար) (CDL-AD(2015)014, § 44):

Ժ. Ընդդիմության իրավունքներին վերաբերող վեճերի լուծումը

1. Ո՞վ է իրավասու քննել առանձին պատգամավորների կողմից էթիկայի նորմերի խախտումները: Ինչպե՞ս են լուծվում վեճերը խորհրդարանում ներկայացված կուսակցական խմբերի միջև:

153. Խորհրդարանում անհրաժեշտ է կարգուկանոն պահպանել և լուծել առանձին պատգամավորների կամ խմբերի իրավունքներին և վարքագծին առնչվող վեճերը: Անգամ եթե խորհրդարանի պատգամավորները պաշտպանված են իրենց կարծիքների և արտահայտած մտքերի համար հնարավոր արտաքին գործողություններից, միևնույն է, նրանց նկատմամբ կարող են կիրառվել ներքին կարգապահական պատժամիջոցներ (CDL-AD(2014)011, § 100), որոնք կսահմանվեն և կկիրարկվեն խորհրդարանի ներսում: Միևնույն ժամանակ, կարգապահական հարցերով և ընթացակարգային այլ հարցերով զբաղվող ներքին մարմինները չպետք է քաղաքական մանիպուլյացիայի գործիքի վերածվեն մեծամասնության ձեռքերում:

154. Խորհրդարանական ինքնավարության (որն ի թիվս այլ բաների նշանակում է, որ խորհրդարանի ներքին որոշումները ենթակա չեն արտաքին որևէ վերանայման) կայացած ավանդույթ ունեցող պետություններում ներքին ընթացակարգերին և էթիկայի խախտումներին առնչվող վեճերը սովորաբար լուծվում են խորհրդարանի ներսում (տե՛ս Անկախ պետությունների համագործակցության խորհրդարանական միության կողմից առաջարկվող՝ Ժողովրդավարական օրենսդիր մարմինների հեռանկիշները, § 1.4.4):¹⁰⁰ Խորհրդարանների մեծ մասն ունեն ընթացակարգային ներքին կանոններ կամ վարքագծի կանոնագրքեր (պալատի կանոններ), որոնց համաձայն պատգամավորներին կարելի է լռեցնել կամ կարգապահական տույժի ենթարկել որոշակի արտահայտությունների կամ վարքագծի որոշակի դրսևորումների համար, թեպետ այդ պատժամիջոցներն իրենց բնույթով խիստ տարբեր են լինում (CDL-AD(2014)011, § 55):

155. Անհրաժեշտ է, որպեսզի ընդդիմությունը շատ լուրջ ներկայացվածություն ունենա նման մարմինների կազմում, որպեսզի դրանց ընթացակարգերն համապատասխանեն արդարության և պատշաճության նվազագույն պահանջներին, և որպեսզի կիրառվող կարգապահական տույժերն համաչափ լինեն և չազդեն պատգամավորի խորհրդարանական մանդատի բուն էության վրա:

156. Հաջորդ տարբերակը կարող է լինել վեճերի լուծման գործառույթն արտաքին մարմնի վերապահելը, օրինակ՝ սահմանադրական դատարանին կամ որևէ այլ բարձր դատական ատյանի: Այս մոդելի պարագայում նվազում է հարգանքն առ խորհրդարանի ինքնուրույնությունը, սակայն ավելի լիարժեքորեն է երաշխավորվում վեճերը լուծող մարմնի անկախությունը:¹⁰¹ Կարևոր է, սակայն, հստակեցնել, թե խորհրդարանի ինչ գործողությունները կարող են վերանայվել դատարանի կամ այլ արտաքին մարմնի կողմից, իսկ որոնք ենթակա չեն նման վերանայման: Մի շարք երկրներում սահմանադրական դատարաններն իրավունք ունեն օրենքների սահմանադրականությունը վերլուծելիս ուսումնասիրել նաև օրինաստեղծ գործընթացը: Ընդդիմության իրավունքների լուրջ խախտումն առնվազն տեսականորեն կարող է հանգեցնել սահմանադրական դատարանի կողմից օրենքի անվավեր ճանաչման: Միևնույն ժամանակ, խորհրդարանի ներքին կազմակերպմանը և աշխատանքային ընթացակարգերին առնչվող վեճերի լուծումը կարող է թողնվել իրեն՝ խորհրդարանին և վերջինիս ներքին մարմիններին՝ պայմանով, որ ընդդիմությունն համարժեքորեն ներկայացված կլինի այդ մարմինների կազմում, կամ որ այդ մարմինները կձևավորվեն անդրկուսակցական կոնսենսուսի հիման վրա:

157. Ինչ վերաբերում է այդ վարույթներում կիրառվող նյութաիրավական կանոններին, ապա պատգամավորները պարտավոր են պատշաճ վարքագիծ

¹⁰⁰ Միացյալ Թագավորության ներկայացուցիչների պալատում, օրինակ, Ստանդարտների և արտոնությունների հանձնաժողովը (անգլ.՝ the Standards and Privileges Committee) վերահսկողություն է իրականացնում պատգամավորներին վերապահված արտոնություններից օգտվելու նկատմամբ:

¹⁰¹ Գերմանիայում Սահմանադրական դատարանն իրավունք ունի քննել պատգամավորների սահմանադրական իրավունքների ենթադրյալ խախտումների վերաբերյալ բողոքները (տե՛ս հոդված 93, § 1):

դրսևորել և պետք է հարգանք ցուցաբերեն այն կառույցի նկատմամբ, որի ներկայացուցիչն են իրենք: Ակնհայտորեն անպարկեշտ խոսքի գործածումը կամ անձնական բառային (առավել ևս՝ ֆիզիկական) ոտնձգություններն այլ պատգամավորների և խորհրդարանի հյուրերի նկատմամբ կարող է և պետք է կանխվի և արգելվի՝ սահմանելով տարաբնույթ պատժամիջոցներ: Հնարավոր պատժամիջոցների տեսականու արժեքավոր համետական վերլուծություն և կատարել Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանը *Karácsony and Others v. Hungary* գործով ([Մեծ պալատ], 17-ը մայիսի, 2016 թ., §§ 56 – 61): Այնուամենայնիվ, ներքին համակարգում կիրառվող այդ պատժամիջոցները խստագույնս կվերահսկվեն Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի կողմից, և պատգամավորների արտահայտվելու ազատությունը (որը ներառում է արտահայտվելու ձևերը և ուժգնությունն ընտրելու ազատությունը) ավելի շատ է պաշտպանված: Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանը կարևոր տարբերակում է կատարում խորհրդարանական ելույթի բովանդակության (որի նկատմամբ սահմանափակումները գրեթե որևէ դեպքում չեն կարող արդարացված լինել) և, մյուս կողմից, քաղաքական ուղերձն հաղորդելու ժամանակի, վայրի և ձևի միջև (*տե՛ս Նույն տեղում*, § 140): Հավանական է, որ Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանն ուշադրությունը կկենտրոնացնի այն դատավարական երաշխիքների վրա, որոնք պետք է ապահովվեն պատժամիջոց կիրառելու գործընթացում և պետք է պարտադիր ներառեն (փաստից հետո կիրառվող պատժամիջոցների դեպքում, այսինքն՝ այն պատժամիջոցների, որոնք չեն կիրառվում անմիջապես՝ կարգազանց վարքագիծը դադարեցնելու նպատակով) լաված լինելու իրավունքը, ինչպես նաև բանավեճ կազմակերպելու և կայացվող ցանկացած որոշման պատճառները ներկայացնելու պարտավորությունը (*տե՛ս Նույն տեղում*, § 159):

158. Առաջին հերթին հենց խորհրդարանն ինքը կամ խորհրդարանի կողմից լիազորված մարմինները պետք է որոշեն, թե ինչպիսի ելույթները կամ վարքագիծն են անթույլատրելի խորհրդարանի ներսում: Շատ բան կախված կլինի գերիշխող քաղաքական մշակույթից, որը կարող է որոշ երկրներում ավելի զուսպ, ուրիշներում՝ ավելի արտահայտչական լինել: Հաշվի առնելով, որ ոչ ամեն ինչ է հնարավոր նախատեսել վարքագծի կանոնադրություն, կարևոր է ապահովել կիրառվող պատժամիջոցների կանխատեսելիությունը և հարգանք ցուցաբերել ավանդույթների և նախադեպի նկատմամբ: Այսպես, օրինակ, այն պետություններում, որոնցում խորհրդարանի աշխատանքները դիտավորյալ խորընդոտելն (անգլ.՝ «filibustering») ավանդաբար համարվել է իրավաչափ գործելակերպ, սխալ կլինի փոքրամասնական պատգամավորին պատժել այդ գործիքն օգտագործելու համար՝ զուտ այն պատճառով, որ ներկայիս մեծամասնությունը չի ցանկանում, որպեսզի իր գործողությունները զսպվեն այդ պրակտիկայի միջոցով: Նույն տրամաբանությամբ, հագուկապի սահմանափակումները նույնպես մեծ մասամբ ավանդույթով պայմանավորվող ինդիքներ են: