

## Հելսինկյան քաղաքացիական ասամբլեայի Վանաձորի գրասենյակի գնահատականը

### «Արտակարգ դրության իրավական ռեժիմի մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին ՀՀ օրենքի նախագծի դրույթների վերաբերյալ

ՀՀ ԱԺ նախագահ Արարատ Միրզոյանի որոշմամբ, Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության 100-րդ և «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքի 41-րդ հոդվածների համաձայն՝ Կառավարության նախաձեռնությամբ ապրիլի 28-ին գումարվել է Ազգային ժողովի արտահերթ նիստ: Օրակարգում, inter alia, ընդգրկվել է [«Արտակարգ դրության իրավական ռեժիմի մասին» օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքի նախագիծը](#) (Նախագիծ):

Նախագծի [հիմնարկում](#) մեջ ընդգծվում է, որ արտակարգ դրության ընթացքում պետական կառավարման առանձնահատկությունների առավել համապարփակ կարգավորման իմաստով անհրաժեշտ է հստակեցնել պարետի և պարետատան կարգավիճակը՝ պետական կառավարման համակարգի եւ կառավարչական իրավահարաբերությունների ներկայիս համատեքստում, ինչպես նաև պարետի կողմից ընդունվող ակտերի կարգավիճակը:

Եթե ՀՀ կառավարության 2020 թվականի մարտի 16-ի 298-ն որոշումը օրենսդրական հիմնավորվածության տեսակետից հարցեր չի առաջացնում, ապա Պարետի ընդունած որոշումների իրավաբանական ուժը և նշանակությունը ՀՀ իրավական համակարգում խիստ վիճելի է ներքոնշյալ հիմնավորումների համաձայն:

Անգամ արտակարգ դրության ժամանակ իրավունքի գերակայության սկզբունքը պետք է լինի գերակա<sup>1</sup>: Իրավունքի գերակայության հիմնարար սկզբունք է հանդիսանում այն, որ պետության գործողությունները պետք է համապատասխանեն օրենքին<sup>2</sup>: «Օրենքը» այս համատեքստում ներառում է ոչ միայն խորհրդարանի ակտերը, այլև, օրինակ, գործադիրի որոշումները՝ պայմանով, որ դրանք ունեն սահմանադրական հենք<sup>3</sup>: Ցանկացած նոր օրենսդրություն պետք է համապատասխանի Սահմանադրությանը և միջազգային նորմերին և, անհրաժեշտության դեպքում, Սահմանադրական դատարանի կողմից ենթարկվի վերանայման<sup>4</sup>:

«Արտակարգ դրության իրավական ռեժիմի մասին ՀՀ օրենքը» պարետի իրավական կարգավիճակի և որոշումների առնչությամբ նախատեսում է նորմեր, որոնց համաձայն արտակարգ դրություն հայտարարելու համար հիմք ծառայած հանգամանքների վերացման և այլ հրատապ հարցեր լուծելու նպատակով ՀՀ կառավարության որոշմամբ կարող է ստեղծվել արտակարգ դրության տարածքի պարետատուն: Պարետատունն իրականացնում է արտակարգ դրության տարածքում արտակարգ դրության իրավական ռեժիմն ապահովող ուժերի և միջոցների միասնական

<sup>1</sup> See the Venice Commission, Opinion on the protection of human rights in emergency situation, CDL-AD(2006)015), para. 13

<sup>2</sup> See the Venice Commission Rule of Law Checklist (CDL-AD(2016)007), paras. 44 and 45.

<sup>3</sup> <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>

<sup>4</sup> <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>



ղեկավարումը: Պարետի ցուցումները պարտադիր են պարետատան կազմի, պետական կառավարման համակարգի մարմինների ղեկավարների և ներկայացուցիչների, ինչպես նաև արտակարգ դրության իրավական ռեժիմն ապահովելու նպատակով օգտագործվող ոստիկանության, ազգային անվտանգության, պաշտպանության նախարարության ուժերի, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար:

ՀՀ օրենսդրությամբ նախատեսված չէ, որ Պարետը կարող է ընդունել նորմատիվ իրավական ակտեր: Չնայած այս օրենսդրական բացին, արտակարգ դրության իրավական ռեժիմով պայմանավորված ՀՀ ողջ տարածքում կիրառվող իրավունքների և ազատությունների սահմանափակումների պայմանները, չափը և բնույթը սահմանվել են Պարետի որոշումներով, որոնց ընդունման լիազորությունը սահմանված է միայն «Հայաստանի Հանրապետությունում արտակարգ դրություն հայտարարելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2020 թվականի մարտի 16-ի թիվ 298-Ն որոշմամբ:

2020 թվականի մարտի 23-ին ընդունված [«Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքում փոփոխություն և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքով](#) նախատեսվեց վարչական տուգանք ազատ տեղաշարժվելու իրավունքի սահմանափակումները խախտելու դեպքում: Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքով սահմանված արարքը իրենից ներկայացնում է բլանկետային նորմ, որը գնահատելու համար անհրաժեշտ է առաջնորդվել համապատասխան իրավական ակտերի դրույթներով, որոնք վերաբերելի են անձանց ազատ տեղաշարժի իրավունքների նկատմամբ կիրառվող սահմանափակման կանոններին: Պարետի որոշմամբ են սահմանվում ազատ տեղաշարժի իրավունքի սահմանափակման նշված կանոնները: Անձանց ազատ տեղաշարժի սահմանափակումների վերաբերյալ Պարետի որոշման կատարման հսկողությունը իրականացնում է ՀՀ ոստիկանությունը: [Պաշտոնական տվյալների համաձայն](#)՝ 2020թ. ապրիլի 8-ի ժամը 9-ից մինչև ապրիլի 9-ի ժամը 9-ը, մեկուսացման կամ ինքնամեկուսացման կանոնները կամ ազատ տեղաշարժվելու իրավունքի այլ սահմանափակումները խախտելու փաստերով 430 անձի նկատմամբ կազմվել է վարչական իրավախախտման վերաբերյալ արձանագրություն, իսկ Պարետի որոշումն ուժի մեջ մտնելուց հետո մինչև ապրիլի 9-ի ժամը 9-ը՝ 7609 անձի նկատմամբ, 2914-ը՝ մայրաքաղաքում, 4695-ը՝ մարզերում:

Արդյո՞ք Պարետի որոշումները որակվում են որպես նորմատիվ ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր:

ՀՀ Սահմանադրության 5-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ (...) ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերը պետք է համապատասխանեն սահմանադրական օրենքներին և օրենքներին:

ՀՀ Սահմանադրության 6-րդ հոդվածով ամրագրված օրինականության սկզբունքը պահանջում է, որ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ու պաշտոնատար անձինք կատարեն միայն այնպիսի գործողություններ, որոնց համար լիազորված են Սահմանադրությամբ կամ օրենքներով: Սահմանադրության և օրենքների հիման վրա և դրանց իրականացումն ապահովելու նպատակով Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմինները կարող են օրենքով լիազորվել ընդունելու ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր: Լիազորող նորմերը պետք է համապատասխանեն իրավական որոշակիության սկզբունքին:

ՀՀ Սահմանադրության 152-րդ հոդվածի համաձայն՝ Կառավարության անդամներն իրավասու



են ընդունելու ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր: ՀՀ Սահմանադրության 153-րդ հոդվածը նախատեսում է, որ Կառավարությունն իրավասու է ընդունելու ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր: ՀՀ Սահմանադրությամբ ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր ընդունելու իրավասություն սահմանված է նաև Ինքնավար մարմինների<sup>5</sup>, Բարձրագույն դատական խորհուրդի<sup>6</sup>, Համայնքի ավագանու<sup>7</sup>, Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի<sup>8</sup>, Հեռուստատեսության և ռադիոյի հանձնաժողովի<sup>9</sup>, Կենտրոնական բանկի<sup>10</sup> համար:

Այսպիսով միայն վերոնշյալ մարմինները և պաշտոնատար անձինք իրավասություն ունեն ընդունելու նորմատիվ իրավական ակտեր:

«Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի 2-րդ հոդվածի 1-ին մասի 3-րդ կետով սահմանված է ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտի հասկացությունը՝ Սահմանադրության և օրենքների հիման վրա և դրանց իրականացումն ապահովելու նպատակով օրենքով լիազորված լինելու դեպքում Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմինների ընդունած նորմատիվ իրավական ակտ<sup>11</sup>:

Վերոնշյալ օրենսդրական նորմերի լույսի ներքո, կարող ենք եզրակացնել, որ նորմատիվ ենթաօրենսդրական իրավական ակտը պետք է բավարարի հետևյալ պարտադիր պահանջները.

1. ընդունվում է ՀՀ Սահմանադրության նախատեսված մարմինների կողմից,
2. ընդունվում է ՀՀ Սահմանադրության նախատեսված մարմինների կողմից օրենքով լիազորված լինելու դեպքում,
3. ընդունվում է ՀՀ Սահմանադրության և օրենքների իրականացումն ապահովելու նպատակով,
4. ընդունվում է ՀՀ Սահմանադրության և օրենքների հիման վրա,
5. գրավոր իրավական ակտ է, որը պարունակում է վարքագծի պարտադիր կանոններ, անորոշ թվով անձանց համար:

ՀՀ օրենսդրության վերնոշյալ նորմերի համաձայն՝ ՀՀ փոխվարչապետ Տիգրան Ավինյանը, հանդիսանալով Կառավարության անդամ և գործելով ի պաշտոնե՝ իրավասություն ունի ընդունելու ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր: Այս իրավական իրողությունը անվիճելի փաստ է:

Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2020 թվականի մարտի 16-ի թիվ 298-Ն որոշմամբ Պարետի պաշտոնում նշանակված Տիգրան Ավինյանը փաստացի շարունակեց իրականացնել ՀՀ փոխվարչապետին ՀՀ օրենսդրությամբ վերագրելի լիազորությունները արտակարգ դրության իրավական ռեժիմն ապահովող ուժերի և միջոցների միասնական ղեկավարումն իրականացնելու նպատակով: Ստացվում է, որ փոխվարչապետի ամբողջ իրավական գործիքակազմը փոխանցվել է Պարետին: «Արտակարգ դրության իրավական ռեժիմի մասին» ՀՀ օրենքում բացակայում է որևէ նորմ, որը նախատեսեր Պարետի կողմից նորմատիվ ենթաօրենսդրական իրավական ակտեր ընդունելու իրավասություն, բացի այդ՝ 2020 թվականի մարտի 16-ի թիվ 298-Ն

<sup>5</sup> ՀՀ Սահմանադրության 122-րդ հոդվածի 3-րդ մաս:

<sup>6</sup> ՀՀ Սահմանադրության 175-րդ հոդվածի 3-րդ մաս:

<sup>7</sup> ՀՀ Սահմանադրության 182-րդ հոդվածի 3-րդ մաս:

<sup>8</sup> ՀՀ Սահմանադրության 194-րդ հոդվածի 2-րդ մաս:

<sup>9</sup> ՀՀ Սահմանադրության 196-րդ հոդվածի 5-րդ մաս:

<sup>10</sup> ՀՀ Սահմանադրության 200-րդ հոդվածի 5-րդ մաս:

<sup>11</sup> **Նորմատիվ իրավական ակտը**՝ Հայաստանի Հանրապետության ժողովրդի, ինչպես նաև Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմինների կամ պաշտոնատար անձանց ընդունած գրավոր իրավական ակտ, որը պարունակում է վարքագծի պարտադիր կանոններ անորոշ թվով անձանց համար



որոշմամբ նախատեսված չէ, որ փոխվարչապետ Տիգրան Ավինյանը գործում է ի պաշտոնէ: Հատկանշանական է, որ պարետի կազմում ընդգրկված մարմինների վերաբերյալ հստակ ամրագրված է, որ վերջինները գործում են ի պաշտոնէ: Արտակարգ դրության իրավական ռեժիմի մասին օրենքի ոչ համապարփակ և հակասական կարգավորումները համավարակի պայմաններում խնդրահարույց նախադեպեր են ստեղծում, որոնք վնասում են իրավական անվտանգության և իրավունքի գերակայության սկզբունքները: Արտակարգ դրության պայմաններում որոշումների ընդունման հրատապության և ընթացակարգերի ճկունության հարցերը բնակչության կյանքին սպառնացող իրական և անխուսափելի վտանգի առկայության պարագայում իշխանությունների կողմից գնահատվում են որպես առաջնային, ստվերելով իրավական պետության հիմնարար սկզբունքները:

Վերոնշյալի հիման վրա կարող ենք եզրակացնել, որ գործող օրենսդրությամբ կարգավորված չեն արտակարգ իրավիճակի հիմքով հայտարարված արտակարգ դրության ընթացքում որպես սահմանափակում նախատեսված մեկուսացման կամ ինքնամեկուսացման կանոնները կամ ազատ տեղաշարժվելու իրավունքի այլ սահմանափակումները սահմանող Պարետի որոշումների ընդունման կարգը և օրինականության բնույթը:

Եթե նույնիսկ հիմք ընդունենք այն վարկածը, որ *post factum* Պարետի վրա տարածվում են փոխվարչապետի լիազորությունները, ընդունված որոշումները չեն կարող համարվել ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր, հաշվի առնելով «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի դրույթների հետևյալ պահանջները.

1. Ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերը ընդունվում են ՀՀ Սահմանադրության և օրենքների հիման վրա և դրանց իրականացումն ապահովելու նպատակով:
2. Ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերը պարտադիր ենթակա են փորձաքննության:
3. Ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերին վերաբերող օրենսդրական տեխնիկայի կանոնները ենթակա են կատարման: Այսպես, օրինակ՝ ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտը ունենում է նախաբան, որում նշվում է օրենսդրական իրավական ակտի (Սահմանադրություն, սահմանադրական օրենքներ և օրենքներ) հոդվածը կամ մասը, որը ներառում է Սահմանադրության 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասով սահմանված լիազորող նորմեր:

Պարետի որոշումների բովանդակային և ընթակարգային ոսումնասիրությունը փաստում է, որ այդ ակտերն ընդունվում են «Հայաստանի Հանրապետությունում արտակարգ դրություն հայտարարելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2020 թ. մարտի 16-ի 298-Ն որոշման հիման վրա, դրա իրականացումն ապահովելու նպատակով: Ստացվում է մի իրավիճակ, երբ ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտը ընդունվում է ի կատարումն այլ ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտի: ՀՀ օրենսդրությունը հստակ պահանջում է, որ ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերը համապատասխան լինեն սահմանադրությանը, սահմանադրական օրենքներին և օրենքներին և ընդունվեն դրանց իրականացումն ապահովելու նպատակով: Արտակարգ դրության պայմաններում ստեղծված իրավական խառնաշփոթը լուրջ բացասական հետևանքներ կարող է թողնել իրավական անվտանգության և սահմանադրավական երաշխիքների ապահովման և պաշտպանության վրա:

Նախագծի 7-րդ հոդվածի 3-րդ կետը նախատեսում է, որ «մինչև սույն օրենքն ուժի մեջ մտնելը



պարետի կողմից ընդունված ակտերը շարունակում են գործել որպես փոխվարչապետի ենթաօրենսդրական ակտեր»: Այսպիսով փորձ է կատարվում հետադարձ ուժի կանոնով Պարետի որոշմները դարձնել օրինական և նորմատիվ իրավական ակտի բնույթ ունեցող ակտեր:

Պարետի որոշումները պետք է ունենան ոչ միայն օրենսդրական հենք, այլ նաև բովանդակային առումով համապատասխանեն ՀՀ Սահամանադրությանը, օրենքներին և մարդու իրավունքների միջազգային չափանիշներին, քանի որ դրանցով նախատեսվում են մարդու իրավունքների և ազատությունների սահմափակումներ:

Նախագիծը պարունակում է նաև խնդրահարույց իրավակարգավորում, որը հնարավորություն է տալիս համաճարակի հետևանքով առաջացած արտակարգ իրավիճակի հիմքով հայտարարված արտակարգ դրության դեպքում անձի անձնական ազատության իրավունքի սահմանափակում՝ արտակարգ դրության պայմաններում կիրառվող միջոցառումների իրականացման համար ներգրավված մարմինների կողմից տրված **բանավոր** կամ արտակարգ դրություն հայտարարելու մասին Հայաստանի Հանրապետության կառավարության որոշմամբ սահմանված դեպքերում՝ գրավոր կարգադրությամբ: Սույն մասով սահմանված դեպքում անձնական ազատության սահմանափակման ենթարկված յուրաքանչյուր անձ իրեն հասկանալի լեզվով անհապաղ տեղեկացվում է անձնական ազատության իրավունքի սահմանափակման պատճառների մասին եւ կարող է պահանջել, որ սահմանափակման մասին անհապաղ տեղեկացվի իր ընտրած անձը:

Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայի 5-րդ հոդվածի 1-ին մասի ե ենթակետի համաձայն՝ «Յուրաքանչյուր ոք ունի ազատության և անձնական անձեռնմխելիության իրավունք: Ոչ ոքի չի կարելի ազատությունից զրկել այլ կերպ, քան հետևյալ դեպքերում և օրենքով սահմանված կարգով. անձանց օրինական կալանքի վերցնելը՝ վարակիչ հիվանդությունների տարածումը կանխելու նպատակով (...):

2020 թ. մարտի 25-ին ՄԱԿ-ի Խոշտանգումների կանխարգելման ենթակոմիտեն հրապարակեց առաջարկություններ մասնակից պետությունների և ազգային կանխարգելիչ մեխանիզմների ձեռնարկվող միջոցառումների վերաբերյալ Կորոնավիրուսային համաճարակի համատեքստում: Առաջարկությունները, inter alia, ընդգրկում են իշխանությունների կողմից ձեռնարկվող միջոցառումներին՝ ազատագրկման բոլոր վայրերում, այդ թվում՝ կալանավայրերում, միգրանտների պահման կենտրոններում, փախստականների փակ ճամբարներում, հոգեբուժական և այլ բժշկական հաստատություններում, պաշտոնական կարանտինային վայրերում պահվող անձանց նկատմամբ:

Հաշվի առնելով, որ կարանտինային հաստատությունը դե ֆակտո ազատությունից զրկելու ձև է, այնտեղ գտնվող անձին պետք է կարողանան օգտվել վատ վերաբերմունքի դեմ հիմնարար երաշխիքներից, ներառյալ՝ կարանտինի մեջ գտնվելու պատճառների մասին տեղեկության, անկախ բժշկական խորհրդատվության և իրավաբանական օգնության մատչելիության իրավունքները, ինչպես նաև կարանտինում գտնվելու մասին երրորդ անձանց տեղեկացնելու իրավունքը (...)<sup>12</sup>:

Համաճարակի հետևանքով առաջացած արտակարգ իրավիճակի հիմքով հայտարարված արտակարգ դրության դեպքում անձի անձնական ազատության իրավունքի չի կարող սահմանափակվել արտակարգ դրության պայմաններում կիրառվող միջոցառումների իրականացման համար ներգրավված մարմինների կողմից տրված **բանավոր կարգադրությամբ**:

<sup>12</sup> Տես նույն տեղում, էջ 4:

Վարակիչ հիվանդությունների տարածումը կանխելու նպատակով անձանց մեկուսացումը համարվում է օրինական կալանք, հետևաբար արգելանքի տակ գտնվող անձանց իրավունքների երաշխիքները վերագրելի են այդ անձանց համար, իսկ օրենսդրական կարգավորումները պետք է համապատասխանեն կալանքի վերաբերյալ օրենսդրությանը:

Հետևաբար անհրաժեշտ է օրենսդրական փոփոխությունները համապատասխանեցնել ՀՀ Սահմանադրությանը և մարդու իրավունքների միջազգային օրենսդրության պահանջներին: Այս հարցի առնչությամբ արտակարգ դրության պայմաններում անհրաժեշտության սկզբունքը պահանջում է, որ արտակարգ իրավիճակների միջոցները կարողանան հասնել իրենց նպատակին՝ որոշումների կայացման ժողովրդավարական ընթացակարգերի և նորմալ կանոնների նվազագույն փոփոխությամբ<sup>13</sup>: Հաշվի առնելով ճգնաժամի արագ և անկանխատեսելի զարգացումը, կարող են անհրաժեշտ լինել համեմատաբար օրենսդրական լայն պատվիրակումներ, որոնք ստեղծված հանգամանքներում պետք է հնարավորինս կոնկրետ և հստակ ձևակերպվեն, որպեսզի նվազեցվի չարաշահման ցանկացած հնարավորությունը:<sup>14</sup>

Ամփոփելով կարող ենք եզրակացնել, որ

1. ՀՀ-ում արտակարգ դրություն հայտարարելուց հետո իրավունքների և ազատությունների սահմանափակումները սահմանող Պարետի որոշումները հակասում են «Արտակարգ դրության իրավական ռեժիմի մասին», «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքներին և ՀՀ Սահմանադրությանը:

2. Նախագծում ամրագրված կարգավորումը, որը հնարավորություն է տալիս համաճարակի հետևանքով առաջացած արտակարգ իրավիճակի հիմքով հայտարարված արտակարգ դրության դեպքում անձի անձնական ազատության իրավունքի սահմանափակում՝ արտակարգ դրության պայմաններում կիրառվող միջոցառումների իրականացման համար ներգրավված մարմինների կողմից տրված բանավոր կարգադրությամբ, հակասում է ՀՀ Սահմանադրությանը և մարդու իրավունքների միջազգային չափանիշներին, հետևաբար պետք է վերացվի:

3. «Արտակարգ դրության իրավական ռեժիմի մասին» ՀՀ օրենքով նախատեսված մեկուսացված անձանց մեկուսացման համար նախատեսված որոշակի տարածքում գտնվելու պատճառների մասին տեղեկության, անկախ բժշկական օգնության և իրավաբանական օգնության մատչելիության իրավունքները:

<sup>13</sup> The principle of necessity is not referred directly in the context of the institutional emergency measures, but may be derived from the requirement of proportionality and necessity of the emergency measures in the field of human rights – see the Venice Commission, Opinion

on the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France, CDL-AD(2016)006, para. 71

<sup>14</sup> <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>