



ՀՔԱ ՎԱՆԱՁՈՐԻ ԳՐԱՍԵՆՅԱԿԻ ԴԻՐՔՈՐՈՇՈՒՄԸ «ՎԱՐՉԱԿԱՆ ԻՐԱՎԱԽԱՒՏՈՒՄՆԵՐԻ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ ՕՐԵՆՍԳՐՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԼՐԱՑՈՒՄՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՆԵՐԻ ՆԱԽԱԳԾԵՐԻ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարության կողմից մշակվել և 2022 թվականի հուլիսի 18-ին հանրային քննարկման է դրվել Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին օրենքի նախագիծը (այսուհետ նաև՝ Նախագիծ)¹:

Նախագծով առաջարկվում է փոփոխել արձանագրությանը ներկայացվող պահանջներին, վարչական տույժ նշանակելու ժամկետներին, վարչական իրավախախտման արձագրման և վարչական իրավախախտման վերաբերյալ գործի քննության կարգերին վերաբերող օրենսդրական կարգավորումները:

Նախքան նախատեսվող կարգավորումներին անդրադառնալը՝ նշենք, որ Հայաստանի Հանրապետությունում ներկայումս գործում է ՀԽՍՀ Գերագույն խորհրդի կողմից 1985 թ. դեկտեմբերի 6-ին ընդունված և 1986 թ. հունիսի 6-ին կիրառության մեջ դրված վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ օրենսգիրքը, որն իր արժեքային մոտեցումներով և հասկացություններով չի համապատասխանում ժողովրդավարական և իրավական պետության բնորոշ հասարակական հարաբերություններին, պարունակում է բազմաթիվ չգործող և խորհրդային շրջանի իրավական համակարգին բնորոշ կարգավորումներ, պարունակում է բազմաթիվ հակասություններ օրենսգրքի հետ փոխկապակցված և վարչական վարույթի առանձին տեսակներ կարգավորող օրենսդրական ակտերի հետ:

Նշվածով պայմանավորված ՀՀ անկախացումից ի վեր բազմաթիվ անգամ քննարկվել և օրակարգ է բերվել Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ նոր օրենսգիրք ունենալու անհրաժեշտությունը, մշակվել են Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ օրենսգրքերի մի քանի նախագծեր, որոնք այդպես էլ մնացել են նախագծային փուլում: Բացի այդ, խնդրին համակարգային լուծում տալու և նոր օրենսգիրք ընդունելու փոխարեն՝ պետական մարմինները շարունակում են վաղուց որդեգրված հատվածային լուծումներ տալու և գործող օրենսգրքում առանձին դրույթներ փոփոխելու քաղաքականությունը, ինչն էլ ավելի է խորացրել վարչաիրավական հարաբերություններում առկա օրենսդրական խնդիրները:

Նշվածին գումարվել է ևս մեկ մարտահրավեր՝ 2022 թվականի հուլիսի 1-ից ուժի մեջ մտած ՀՀ քրեական օրենսգիրքը: Խնդիրը նրանում է, որ վարչական իրավախախտումների

¹ Հասանելի է հետևյալ հղումով՝ <https://www.e-draft.am/projects/4565>:



օրենսգրքի և քրեական օրենսգրքի միջև փաստական և իրավական սահմանագիծը բավականին զգայուն է և նշված երկու օրենսգրքերը անպայմանորեն պետք է մշակվեն և գործեն ներդաշնակ՝ հակառակ պարագայում արարքների որակման (զանցանք կամ հանցագործություն) և պատժի նշանակման փուլերում կարող ենք բախվել լուրջ խնդիրների: Ակնհայտ է, որ արդեն իսկ գործող քրեական օրենսգիրքը հաշվի չի առել այս իրողությունը և մի շարք արարքներ ներկայումս միաժամանակ հանդիսանում են և՛ զանցանքներ և՛ հանցագործություններ:

Հաշվի առնելով վերոգրյալը՝ Կազմակերպությունը ընդգծում է ՀՀ ժողովրդավարական պետության իրավական համակարգին ներդաշնակ, միջազգային լավագույն փորձն արտացոլող Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ նոր օրենսգրքի ընդունման անհրաժեշտությունը:

Անդրադառնալով քննարկման դրված Նախագծին՝ նշենք, որ Նախագիծը չի արտացոլում մասնավոր և հանրային շահերի ողջամիտ հավասարակշռումը, բավարար հիմնավորված և պատճառաբանված չեն նախատեսվող կարգավորումները, որոնք որոշ դեպքերում հակասում են Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի և ՀՀ վճռաբեկ դատարանի կողմից ձևավորված նախադեպային իրավունքներին:

1. Վարչական տույժ նշանակելու ժամկետը

Նախագծով առաջարկվում է փոփոխել Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքի (այսուհետ՝ Օրենսգիրք) 37-րդ հոդվածի 1-ին պարբերությունում նախատեսված վարչական տույժ նշանակելու երկամսյա ժամկետը՝ սահմանելով վեցամսյա ժամկետ:

Օրենսգրքի՝ գործող խմբագրությամբ 37-րդ հոդվածի 1-ին պարբերության համաձայն. «Վարչական տույժը կարող է նշանակվել իրավախախտումը կատարվելու օրվանից ոչ ուշ, քան երկու ամսվա ընթացքում, բացառությամբ սույն հոդվածով նախատեսված դեպքերի, իսկ շարունակվող և տևող իրավախախտման դեպքում՝ այն բացահայտվելու օրվանից երկու ամսվա ընթացքում, բացառությամբ սույն հոդվածով նախատեսված դեպքերի»:

Վարչական տույժ նշանակելու ժամկետը մի կողմից կոչված է ապահովելու արդյունավետ վարչարարության, մյուս կողմից՝ իրավական որոշակիություն և կանխատեսելիություն՝ անձի վարքագծի իրավական հետևանքների առումով: Գործող օրենսգրքով նախատեսված 2-ամսյա ժամկետը ապահովում է այս 2 սկզբունքների համաժամանակյա կիրառելիությունը, մասնավորապես, 2-ամսյա ժամկետը բավարար է



վարչական մարմնի կողմից վարչարարություն իրականացնելու, արարքի հատկանիշները պարզելու և պատասխանատվության չափ ընտրելու համար, միաժամանակ կանխատեսելի և բավարար ժամանակ է որպեսզի ընդունվելիք վարչական ակտի հասցեատերերը և իրավունքների և ազատությունների կրողները ի վիճակի լինեն դրսևորելու համապատասխան վարքագիծ:

Վարչական ընթացակարգերը, որոնք կարող են հանգեցնել անհատի իրավունքների կամ շահերի վրա ազդող որոշման, պետք է ավարտվեն ողջամիտ ժամկետում²:

ԵՄ Նախարարների կոմիտեի՝ Վարչական մարմինների կողմից հայեցողական լիազորությունների իրականացման վերաբերյալ թիվ R (80) 2 առաջարկության 5-րդ սկզբունքի համաձայն. «Վարչական մարմինը հայեցողական լիազորություն իրականացնելիս որոշում է կայացնում ողջամիտ ժամկետում՝ հաշվի առնելով վտանգված հարցը»³:

Պետական մարմինները պետք է որոշումներ կայացնեն ազգային իրավունքով սահմանված ժամկետներում կամ ողջամիտ ժամկետում՝ այդպիսով բոլոր կողմերի համար ապահովելով իրավական որոշակիություն: Եթե վարչական ընթացակարգը պետք է ընթանա փուլերով, ապա կարևոր է, որ յուրաքանչյուր փուլ ավարտվի հնարավորինս արագ և վերջնական որոշումը կայացվի գործընթացը սկսվելուց հետո ողջամիտ ժամկետում: Սկզբունքը կիրառվում է՝ անկախ այն հանգամանքից, թե վարչական ընթացակարգը նախաձեռնել է հենց ինքը՝ պետական մարմինը, թե՛ անհատը: Ողջամիտ ժամկետը կախված է կայացվելիք որոշման բնույթից և դրան հաջորդող վարչական ընթացակարգից: *Բոլոր դեպքերում, պետական մարմինների կողմից սահմանված ժամկետները պետք է համապատասխանեն արդյունավետ վարչարարության սկզբունքներին*⁴:

Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանը (Դատարան) բազմիցս արձանագրել է, որ այն դեպքում, երբ ընդհանուր հետաքրքրություն ներկայացնող հարց է առաջանում, որը ներառում է մարդու այնպիսի հիմնարար իրավունքներ, ինչպիսին է սեփականության իրավունքը, արդյունավետ վարչարարության սկզբունքը պահանջում է, որ պետական մարմինները գործեն անհապաղ և համապատասխան ու հետևողական ձևով⁵:

Դատարանը Դուբեցկան և այլք ընդդեմ Ուկրաինայի գործով նշել է, որ դիմումատուներին հասանելի ընթացակարգային երաշխիքները կարող են դառնալ չգործող, իսկ պետությունը կարող է պատասխանատվության ենթարկվել Կոնվենցիայի համաձայն, եթե

²Տե՛ս «Վարչարարությունը և Դուք. Վարչական իրավունքի սկզբունքները՝ անհատների և պետական մարմինների միջև հարաբերությունների առնչությամբ» ձեռնարկ, 2020, էջ 42:

³ Հասանելի է հետևյալ հղումով՝ <https://rm.coe.int/16804f22ae> :

⁴ Տե՛ս վերը, հղում երկու:

⁵ Տե՛ս վերը, հղում երկու, էջ 43:

որոշումների կայացման ընթացակարգն անհիմն երկար է կամ եթե կայացված որոշումը երկար ժամանակ չի կատարվում⁶:

Որպես տույժի նշանակման ժամկետի փոփոխության հիմնավորում ներկայացվում է հետևյալը. «Գործնականում Օրենսգրքի 37-րդ հոդվածի 1-ին պարբերությունում նախատեսված՝ վարչական իրավախախտման կատարման օրվանից ոչ ուշ, քան երկու ամսվա ընթացքում վարչական տույժ նշանակելու ժամկետները չեն ծառայում վարչական իրավախախտումների հայտնաբերման, արձանագրման, անձի ծանուցման, վարչական վարույթի բազմակողմանի, լրիվ և արդյունավետ իրականացմանը, ուստի նախագծով առաջարկվում է փոփոխել սահմանված ժամկետները՝ նախատեսելով առավել ողջամիտ և գործուն կառուցակարգեր»: Հիմնավորման մեջ նշված չէ, թե ի՞նչ պատճառով 2-ամսյա ժամկետը չի ծառայում արդյունավետ վարչարարության իրականացման նպատակին, չի բացառվում, որ առանձին տեսակի վարչական իրավախախտման գործերով պահանջվի առավել երկար ժամանակ, ինչի լուծումը կհանդիսանա 37-րդ հոդվածում առանձին բացառությունների սահմանումը, ինչը ներկայումս էլ առկա է, սակայն բոլոր վարչական իրավախախտումների գործերով ժամկետների 3-ապատիկով գերազանցման հիմնավորում նախագծում չի ներկայացված: Այսպիսով, սույն փոփոխությունը գնահատում ենք չհիմնավորված և արդյունավետ վարչարարության սկզբունքին հակասող:

2. *Վարչական իրավախախտման վերաբերյալ արձանագրություն կազմելիս վարչական իրավախախտում կատարած անձի ներկայությունը*

Նախագծով առաջարկվում է նախատեսել, որ վարչական իրավախախտման վերաբերյալ արձանագրություն կազմելիս վարչական իրավախախտում կատարած անձի ներկայությունը պարտադիր չէ: Արձանագրությունը ստորագրում է այն կազմող անձը: Արձանագրությունը **կարող են** ստորագրել նաև արձանագրության կազման պահին ներկա գտնվող իրավախախտում կատարած անձը, վկաները և տուժողները՝ առկայության դեպքում: Եթե արձանագրության կազման պահին իրավախախտում կատարած անձը ներկա է և հրաժարվում է ստորագրել արձանագրությունը, դրանում այդ մասին նշում է կատարվում: Արձանագրության կազման պահին ներկա գտնվող իրավախախտում կատարած անձն իրավունք ունի ներկայացնելու արձանագրությանը կից բացատրություններ և դիտողություններ՝ արձանագրության բովանդակության առթիվ, ինչպես նաև շարադրելու այն ստորագրելուց իր հրաժարվելու շարժառիթները: Արձանագրություն կազմելիս

⁶ Տե՛ս վերը, հղում երկու, էջ 43:



խախտողին, եթե վերջինս ներկա է արձանագրության կազմանը, բացատրվում է նույն օրենսգրքի 267-րդ հոդվածով նախատեսված նրա իրավունքներն ու պարտականությունները, որի մասին արձանագրության մեջ նշում է արվում: Այն պարագայում, երբ իրավախախտման վերաբերյալ արձանագրությունը կազմվում է առանց վարչական իրավախախտում կատարած անձի ներկայության՝ նույն օրենսգրքի 267-րդ հոդվածով նախատեսված իրավունքներն ու պարտականությունները նշվում են արձանագրությունը անձին ներկայացնելիս՝ կից ներկայացվող ուղեկցող գրության մեջ:

Վարչական իրավախախտման արձանագրումը հանդիսանում է վարչական ակտի նախապատրաստական կարևորագույն փուլը, որին ենթադրյալ իրավախախտում կատարած անձի մասնակցությունը ինքնանպատակ չէ, այն ապահովում է Օրենսգրքով սահմանված իրավունքների իրացման հնարավորություն, մասնավորապես, Օրենսգրքի 255-րդ հոդվածի համաձայն իրավախախտում կատարած անձն իրավունք ունի ներկայացնելու արձանագրությանը կցվող բացատրություններ և դիտողություններ, որոնք ընդունվելիք վարչական ակտի հետագա վիճարկման փուլերում բարենպաստ հանգամանքների ապացուցման գործում էական նշանակություն ունեն իրավախախտում կատարած անձին իր իրավունքների պաշտպանության գործում:

Յուրաքանչյուր ոք պետք է հնարավորություն ունենա մասնակցելու պետական մարմինների կողմից վարչական այն որոշումների նախապատրաստմանն ու իրականացմանը, որոնք ազդում են իր իրավունքների կամ շահերի վրա⁷:

Բացի այդ, որոշ վարչական իրավախախտումներով վարչական իրավախախտման արձանագրություն կազմելու, վարչական իրավախախտման վերաբերյալ գործը քննելու գործողությունները և վարչական տույժ նշանակելու գործողությունները կատարվում են վարչական իրավախախտման վայրում և հասցեատիրոջ բացակայությամբ վարչական իրավախախտման արձանագրության կազմամբ և եզրափակիչ վարչական ակտ ընդունելով՝ վարչական մարմինը բացառում է ենթադրյալ վարչական իրավախախտում կատարած անձի լսված լինելու իրավունքը:

Նախագծի հիմնավորման մեջ վկայակոչվել է Վճռաբեկ դատարանի թիվ ՎԴ/0150/05/16 վարչական գործով 2019 թվականի մարտի 22-ին կայացված նախադեպային որոշումը, որով Վճռաբեկ դատարանը հաստատել է առաջարկվող կարգավորումը բացառող և վարչական իրավախախտման արձանագրության կազմանը ենթադրյալ իրավախախտի մասնակցության պարտադիրությունը հիմնավորող դիրքորոշում, մասնավորապես Վճռաբեկ դատարանը գտել է, որ *«արձանագրության կազման գործընթացին ենթադրյալ իրավախախտին մասնակից*

⁷ Տե՛ս վերը, հղում երկու, էջ 36:



դարձնելու, արձանագրությունը վերջինիս ներկայությամբ կազմելու օրենքի պահանջը ձևական բնույթ չի կրում, քանի որ ենթադրյալ իրավախախտին իր իրավունքներն ու պարտականությունները բացատրելու՝ արձանագրությունը կազմող պաշտոնատար անձի պարտականությունը կարևոր երաշխիք է հանդիսանում ողջ վարչական վարույթի ընթացքում ենթադրյալ իրավախախտի իրավունքների իրացումն ապահովելու համար: Վճռաբեկ դատարանի գնահատմամբ վարչական իրավախախտման վերաբերյալ արձանագրությունը ենթադրյալ իրավախախտումը կատարած անձի ներկայությամբ կազմելու իմպերատիվ պահանջը նպատակ է հետապնդում նաև ապահովելու վարչական իրավախախտման պատշաճ սուբյեկտի պարզման հնարավորությունը: Վարչական իրավախախտման վերաբերյալ արձանագրությունը ենթադրյալ իրավախախտումը կատարած անձի ներկայությամբ կազմելու պայմաններում հնարավոր կլինի պարզել վարչական իրավախախտման սուբյեկտին, որից հետո վարչական իրավախախտման վերաբերյալ գործի քննության արդյունքում վերջինիս հնարավոր կլինի ենթարկել վարչական պատասխանատվության»:

3. Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ գործերի քննության գրավոր ընթացակարգը

Նախագծով առաջարկվում է Օրենսգիրքը լրացնել 278.1-րդ հոդվածով՝ նախատեսելով. «Սույն օրենսգրքի 219.1-ին հոդվածով նախատեսված վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ գործերի քննությունը վարչական մարմնի կողմից իրականացվում է գրավոր ընթացակարգով, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ վարչական մարմինը գալիս է եզրահանգման, որ գործն անհրաժեշտ է քննել բանավոր ընթացակարգով»:

Փոփոխության հիմնավորումը վարչական իրավախախտումների վարչական մարմինների կողմից քննվող գործերի «արդյունավետությանը նպաստելն է, խնայողությանը, և դյուրինացումը»:

Նախագծի հեղինակները հղում են կատարել միջազգային փորձին, սակայն վերջինս վերաբերում է ոչ թե վարչական քննության կարգին, այլ դատական քննության: Հիրավի, մեծ առաջնորթաց կարող է դիտվել վարչական բողոքների քննության որակական այնպիսի շեմի ապահովումը, ինչպիսին վարչական դատարանների կողմից իրականացվող քննության դեպքում է: Այնուամենայնիվ, ներկայումս վարչական մարմինների կողմից իրականացվող քննությունը չի ապահովում նույն երաշխիքները և արդյունավետությունը, ինչ դատական քննության դեպքում է, և այդ առումով, չի կարող կրկնել նույն ընթացակարգերը: Դրա



վկայությունն է վարչական կարգով ներկայացվող բողոքների մերժման մեծ ծավալները, այնպիսի բողոքների, որոնք հետագայում բավարարվում են վարչական դատարանների կողմից: Բացի այդ, Նախագիծը վարչական մարմնի աշխատանքի դյուրինացումը կատարում է ի հաշիվ անձի լաված լինելու իրավունքի՝ գրկելով իր դիրքորոշումը բանավոր ներկայացնելու հնարավորությունից, մինչդեռ դիրքորոշումը միայն գրավոր ընթացակարգով ներկայացմամբ սահմանափակելով, վարչական մարմինները խախտում են անձի իր իրավունքներին վերաբերվող գործին մասնակցելու և լաված լինելու իրավունքը: Բացի այդ, Նախագիծը չի պարունակում հիմնավորում առ այն, որ գրավոր եղանակով դիրքորոշման ներկայացումը կարող է ոչ պակաս արդյունավետ գործել հենց ենթադրյալ վարչական իրավախախտում կատարած անձի համար:

Լաված լինելու իրավունքը ժողովրդավարական պետության արդյունավետ կառավարման հիմնական սկզբունքն է: Դրա համար կարևոր է պաշտոնական տեղեկատվության մատչելիությունը, որպեսզի անհատները հնարավորություն ունենան ներկայացնելու համապատասխան և արդյունավետ փաստարկներ՝ առաջարկվող վարչական այն որոշումների հետ կապված, որոնք կազդեն կամ կարող են ազդել իրենց իրավունքների կամ շահերի վրա:

Այսպիսով, Նախագիծը հետքայլ է պատշաճ և արդյունավետ վարչարարություն իրականացնելու սկզբունքներից և խախտում է վարչական իրավախախտում կատարած անձանց՝ Օրենսգրքով սահմանված և միջազգային իրավական ընթացակարգերով երաշխավորված իրավունքները:

Հաշվի առնելով վերոգրյալը՝ առաջարկում ենք.

- 1. Նախագիծը հանել շրջանառությունից,*
- 2. Ձեռնամուխ լինել Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ նոր օրենսգրքի նախագծի լրամշակմանը և ընդունմանը:*