ՀԱՆՐԱՅԻՆ ՇԱՀԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ԳՈՐԾԵՐՈՎ ՀԱՍԱՐԱԿԱԿԱՆ ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԴԱՏԱՐԱՆ ԴԻՄԵԼՈՒ ԻՐԱՎՈՒՆՔԻ ԻՐԱՑՄԱՆ ԽՆԴԻՐՆԵՐԸ

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Նախաբան **2**

1. Հանրային շահի պաշտպանությամբ հասարակական կազմակերպությունների դատավարական իրավասուբյեկտության օրենսդրական կարգավորումները Հայաստանի Հանրապետությունում 4
2. Նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափության վիճարկման՝ հասարակական կազմակերպությունների իրավունքի ամրագրումը 9

4. Առաջարկություններ **15**

Նախաբան

Ժամանակակից ժողովրդավարական պետությունների բնութագրիչներից մեկը զարգացած քաղաքացիական հասարակությունն է, որը, ի թիվս այլնի, բնորոշվում է բաց երկխոսության, համագործակցության, քաղաքացիների, հասարակական և պետական հաստատությունների միջև գործընկերության սկզբունքներով: Քաղաքացիների ակտիվ դերակատարության արժևորումը, հանրության ներգրավվածությունը և իշխանությունների գործունեության թափանցիկությունը՝ որպես հիմնարար արժեքներ, պարտավորեցնում է պետական մարմիններին ձեռնարկել արդյունավետ միջոցներ՝ օրենքների և այլ իրավական ակտերի ընդունման գործընթացում շահագրգիռ հանրության հետ խորհրդակցելու համար:

Հասարակական կազմակերպությունները կարևոր դեր են խաղում քաղաքականության մշակման, այդ թվում օրենսդրական փոփոխությունների և նախաձեռնությունների իրականացման գործում: Մարդու իրավունքների պաշտպանությամբ զբաղվող հասարակական կազմակերպությունները կանոնադրական նպատակների շրջանակներում հավաքագրելով շահառուների իրավունքների խախտումները և իրականացնելով վերջիններիս պաշտպանությունը՝ խորամուխ են լինում այդ իրավունքներն ամրագրող օրենսդրական կարգավորումներում և մշակում առաջարկություններ՝ խախտումներին հանգեցնող օրենսդրական կարգավորումների լավարկման նպատակով: Իրավունքների խախտումների ապացույցները, որոնց տիրապետում են հասարակական կազմակերպությունները, կազմում է այն տեղեկատվության կարևոր մասը, որն անհրաժեշտ է քաղաքականություն մշակողներին՝ անհրաժեշտ փոփոխությունները հիմնավորելու և իրականացնելու համար:

Հարկ է նկատել, որ հասարակական կազմակերպությունների ներգրավվածությունը անհրաժեշտ է դիտարկել թե պոզիտիվ, թե նեգատիվ (դատարանների կողմից իրականացվող) իրավաստեղծ գործունեություն իրականացնելիս: Այն դեպքերում, սակայն, երբ իրավական ակտը մշակելու իրավասություն ունեցող պետական մարմինը կամ պաշտոնատար անձը ձեռնամուխ չի լինում անձի սահմանադրական իրավունքներն ու ազատությունները խախտող օրենսդրական ակտի փոփոխությանը՝ մնում է իրավունքի դատական պաշտպանության տարբերակը՝ սահմանադրական արդարադատության և վարչական դատավարության կարգով նորմատիվ իրավական ակտի վիճարկման ձևով: Այս տեսանկյունից, սակայն, Հայաստանի Հանրապետությունում հասարակական կազմակերպությունների դատավարական իրավասուբյեկտությանն առնչվող հարցադրումներն այլոց իրավունքների

պաշտպանությամբ (actio popularis)[1] և նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափության վիճարկման պահանջով դատարան դիմելու իրավունքի տեսանկյունից շարունակում են մնալ չլուծված՝ չնայած այն հանգամանքին, որ դեռևս 2010 թվականին ՀՀ սահմանադրական դատարանի կողմից նախանշվել են հասարակական կազմակերպությունների դատավարական իրավասուբյեկտության ընդլայնման ուղղությունները, իսկ նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափության վիճարկման իրավունքը նաև հասարակական կազմակերպություններին վերապահելու 2018-2019թթ. պետության նախաձեռնությունը այդպես էլ մնաց անկատար՝ ոչ պատշաճ հիմնավորմամբ:

Եթե նախկին իշխանության կառավարման շրջանում action popularis սկզբունքի ներդրումը պահանջող Սահմանադրական դատարանի որոշման կատարմանն ուղղված քաղաքական կամքը և դրան ուղղված քայլերն իսպառ բացակայում էին, ապա ներկայումս հասարակական կազմակերպություններին որոշակի հույս է ներշնչում այն հանգամանքը, որ «Մարդու իրավունքների պաշտպանության ազգային ռազմավարությունը և դրանից բխող 2020-2022 թվականների և 2023-2025 թվականների գործողությունների ծրագրերը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության որոշմամբ նախատեսվել է «actio popularis» ինստիտուտի ներդրումը որպես առանձին գործողություն, մասնավորապես. «Գործողություն 3.7. Հասարակական կազմակերպությունների համար սահմանել դատարան դիմելու իրավունք հանրային նշանակության, կարևորության հարցերով, այդ թվում՝ ինչպես վարչական, այնպես էլ քրեական վարույթներով՝ հաշվի առնելով actio popularis սկզբունքը»:

Առ այսօր, սակայն, Սահմանադրական դատարանի որոշման ընդունումից 14 տարի անց, հասարակական կազմակերպությունները դեռևս զրկված են հանրային նշանակություն ունեցող հարցերով դատարան դիմելու իրավունքից, և ներկայումս հասարակական կազմակերպություններն իրենց շահառուների իրավունքների պաշտպանության հարցով դատարան դիմելու իրավունք ունեն միայն շրջակա միջավայրի պահպանության և հաշմանդամության ունեցող անձանց իրավունքների պաշտպանության ոլորտներում:

Սահմանադրական դատարանի որոշումների չկատարումը կամ ոչ պատշաճ կատարումը իրավական սպառնալիք է սահմանադրական կայունության ապահովման

[1] Գործողություն՝ ըստ ժողովրդի օրենքի: Հասարակական կամ համընդհանուր իրավունք՝ դատական վարույթ նախաձեռնելու կամ քրեական հետապնդում սկսելու համար: Ներքին օրենսդրության մեջ այս տերմինը հաճախ օգտագործվում է սահմանելու համար պետության անունից դատական հայցեր ներկայացնելու քաղաքացիների իրավունքները, օրինակ, որպես qui tam գործողություն: “Action at law of the people.” A public or universal right to initiate a lawsuit or prosecution. In domestic law, this term is often used to refer to a rights of private citizens to bring a local action on behalf of the state, such as a qui tam action, տե՛ս Guide to Latin in International Law. Aaron X. Fellmeth, Maurice Horwitz. Oxford University Press, 2009. Էջ 12:); Հռոմեական իրավունքում actio popularis սկզբունքը ընկալվում էր որպես գործողություն, որն իրականացվում էր անհատի կողմից՝ ի շահ հանրության, տե՛ս Schwelb, 2 Israel Yearbook Hum Rts at 47 (cited in note 22):

տեսանկյունից, քանի որ այդ որոշումներն ի տարբերություն այլ դատարանների կողմից կայացվող ակտերի, կրում են հանրային բնույթ և դրանցով կարգավորվող հարաբերություններն ուղղված են հասարակական կյանքի բոլոր բնագավառներին և իրավահարաբերությունների բոլոր սուբյեկտներին:

Սահմանադրական դատարանի կողմից կայացվող դատական ակտերը ուղղորդող նշանակություն ունեն երկրում իրավական քաղաքականության մշակման և իրականացման գործում: Սահմանադրական դատարանն իր կողմից կայացվող ակտերով լուծում է հանրային-իրավական կարևորության այնպիսի գործեր, որոնք անմիջականորեն կապված են ՀՀ Սահմանադրության նորմերի մեկնաբանման ու կիրառման, հանրային իշխանության անընդհատության, իշխանության մարմինների ու պաշտոնատար անձանց կողմից իրենց սահմանադրաիրավական գործառույթների անվերապահ կատարման, ինչպես նաև օրենքով նրանց վերապահված լիազորությունների սահմանադրականության հետ[2]:

1. Հանրային շահի պաշտպանությամբ հասարակական կազմակերպությունների դատավարական իրավասուբյեկտության օրենսդրական կարգավորումները Հայաստանի Հանրապետությունում

Հելսինկյան քաղաքացիական ասամբլեայի Վանաձորի գրասենյակը (այսուհետ՝ Կազմակերպություն) քանիցս բարձրաձայնել է «actio popularis» ինստիտուտի որդեգրման կարևորությունը՝ իրավական և քաղաքական հարաբերությունների զարգացման տարբեր փուլերում՝ 2013 թվականի նոյեմբերին և 2020 թվականի հունվարին և հուլիսին [3], այնուամենայնիվ, հասարակական կազմակերպությունները հանրային նշանակություն ունեցող հարցերով դատարան դիմելու իրավունք ներկայումս ունեն միայն շրջակա միջավայրի պահպանության և հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների պաշտպանության ոլորտներում:

Կազմակերպությունը կատարել է հանրային շահի պաշտպանության և հանրային նշանակության հարցերով հասարակական կազմակերպությունների՝ դատարան դիմելու իրավունքի վերաբերյալ միջազգային փորձի ուսումնասիրություն և ներկայացրել առաջարկություններ: Ուսումնասիրության արդյունքներով՝ այլոց իրավունքների

[2] Տե՛ս Սահմանադրական դատարանի 2011 թվականի փետրվարի 25-ի թիվ ՍԴՈ-943 որոշումը:
[3] Հասանելի է հետևյալ հղմամբ՝ https://hcav.am/actio-popularis-hcav/:

պաշտպանությամբ դատարան դիմելու իրավունքի ինստիտուտը եվրոպական երկրներում գործում է լայն ծավալով և իրավունքի պաշտպանության տարբեր ոլորտներում[4]:

Հաշվի առնելով հասարակական կազմակերպությունների դերը պետության և քաղաքացիական հասարակության կյանքում, առաջնորդվելով վերջիններիս գործունեության արդյունավետության բարձրացման նկատառումներով՝ ՀՀ սահմանադրական դատարանը 2010 թվականի սեպտեմբերի 7-ի կայացրած թիվ ՍԴՈ-906 որոշմամբ նախանշեց քննարկվող ոլորտում օրենսդրական փոփոխությունների անհրաժեշտությունը և ուղիները, ինչից հետո քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների պայքարը մտավ նոր փուլ՝ արդեն ունենալով ներպետական իրավական նախադրյալները: Սահմանադրական դատարանը գտավ, որ ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգիրքը շահագրգիռ (կանոնադրական համապատասխան իրավասությամբ օժտված) հասարակական կազմակերպությունների համար, որպես իրավաբանական անձ, կարող է սահմանել տվյալ ոլորտում անձանց խախտված իրավունքների համար դատարան դիմելու իրավունքի իրացման դեպքերը և կարգը՝ հաշվի առնելով actio popularis բողոքների ինստիտուտի առնչությամբ եվրոպական ներկա զարգացումների միտումները: Նման իրավակարգավորումը կնպաստեր ոչ միայն խախտված իրավունքների և օրինական շահերի պաշտպանության, այդ թվում դատական պաշտպանության արդյունավետությանը, այլև կբարձրացներ քաղաքացիական հասարակության բաղադրատարր հանդիսացող՝ հասարակական կազմակերպությունների դերը: Ընդ որում, ուրիշի խախտված իրավունքների համար դատարան կամ այլ մարմիններին ու պաշտոնատար անձանց դիմելու իրավունքի իրացման դեպքերը և կարգը սահմանելիս հարկ կլինի հաշվի առնել միայն այն հասարակական կազմակերպություններին, որոնց նպատակներից են կոլեկտիվ կամ համայնքային կոնկրետ շահերի պաշտպանությունը[5]:

Թեև ՀՀ սահմանադրական դատարանը դեռևս 2010 թվականին նախանշել էր, որ «actio popularis» բողոքների ինստիտուտի առնչությամբ եվրոպական ներկա զարգացումների միտումները հաշվի առնելով՝ հասարակական կազմակերպություններին անհրաժեշտ է օժտել կոնկրետ ոլորտներում այլ անձանց խախտված իրավունքների համար դատարան դիմելու իրավունքով՝ հաշվի առնելով հասարակական կազմակերպության կանոնադրական նպատակները և գործունեության առարկան», այնուամենայնիվ, օրենսդրի մոտեցումը՝

[4] Միջազգային փորձը մանրամասն տե՛ս https://hcav.am/actio-popularis-hcav/ :
[5] Տե՛ս ՀՀ սահմանադրական դատարանի 2010 թվականի սեպտեմբերի 7-ի թիվ ՍԴՈ-906 որոշումը:

հասարակական կազմակերպությանը դատարան դիմելու իրավունքի օժտման հարցում կրել է դիպվածային բնույթ:

Հակիրճ անդրադառնալով ներպետական օրենսդրական կարգավորումներին՝ նշենք, որ «Հասարակական կազմակերպությունների մասին» ՀՀ օրենքի 16-րդ հոդվածի 1-ին մասի 7-րդ կետի համաձայն՝ «Կազմակերպությունն իր կանոնադրության նպատակներին համապատասխան իրավունք ունի՝(...)7) օրենքով սահմանված կարգով ներկայացնելու ու պաշտպանելու իր և իր անդամների, շահառուների և կամավորների իրավունքներն ու օրինական շահերն այլ կազմակերպություններում, դատարանում, պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններում»:

Նույն հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ . «Կազմակերպությունն իր շահառուների օրինական շահերը դատարանում ներկայացնում է հետևյալ ոլորտներում.

1) շրջակա միջավայրի պահպանություն.

2) հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների պաշտպանություն»:

Նույն հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն. «Կազմակերպությունը սույն հոդվածի 2-րդ մասի 1-ին կետով սահմանված ոլորտից բխող հարցերով կարող է հայց ներկայացնել, եթե՝ 1) հայցադիմումը բխում է Կազմակերպության կանոնադրական նպատակներից և խնդիրներից և ուղղված է Կազմակերպության շահառուների՝ Կազմակերպության կանոնադրային նպատակների հետ կապված կոլեկտիվ շահերի պաշտպանությանը. 2) «Շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման և փորձաքննության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի շրջանակներում մասնակցել է հիմնադրութային փաստաթղթերի կամ նախատեսվող գործունեության վերաբերյալ հանրային քննարկումներին, կամ հանրային քննարկումներին մասնակցելու հնարավորություն չի տրվել, և 3) հայց ներկայացնելու պահին նախորդող առնվազն երկու տարվա ընթացքում գործունեություն է ծավալել սույն հոդվածի 2-րդ մասի 1-ին կետում նշված ոլորտում»:

ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգրքի 3-րդ հոդվածի 1.1 մասի համաձայն՝ «Հասարակական կազմակերպությունները վարչական դատարան կարող են դիմել նաև սույն օրենսգրքի 29.3-րդ գլխով նախատեսված դեպքերում»:

Նույն օրենսգրքի 216.6-րդ հոդվածի համաձայն՝ «1. Հասարակական կազմակերպությունն իր շահառուների օրինական շահերը դատարանում ներկայացնում է հետևյալ ոլորտներում.

1) շրջակա միջավայրի պահպանություն.

2) հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների պաշտպանություն:

2. Հասարակական կազմակերպությունը սույն հոդվածի 1-ին մասի 1-ին կետով սահմանված ոլորտից բխող հարցերով կարող է հայց ներկայացնել, եթե՝

1) հայցադիմումը բխում է կազմակերպության կանոնադրական նպատակներից և խնդիրներից և ուղղված է կազմակերպության շահառուների՝ կազմակերպության կանոնադրային նպատակների հետ կապված կոլեկտիվ շահերի պաշտպանությանը.

2) «Շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման և փորձաքննության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի շրջանակներում մասնակցել է հիմնադրութային փաստաթղթերի կամ նախատեսվող գործունեության վերաբերյալ հանրային քննարկումներին կամ հանրային քննարկումներին մասնակցելու հնարավորություն չի տրվել, և

3) հայց ներկայացնելու պահին նախորդող առնվազն 2 տարվա ընթացքում գործունեություն է ծավալել սույն հոդվածի 1-ին մասի 1-ին կետում նշված ոլորտում:

3. Հասարակական կազմակերպությունը սույն հոդվածի 1-ին մասի 2-րդ կետով սահմանված ոլորտից բխող հարցերով կարող է հայց ներկայացնել, եթե՝

1) խախտվել է հաշմանդամություն ունեցող անձանց խմբերի՝ հաշմանդամության հիմքով խտրականությունից պաշտպանվելու իրավունքը, կամ խախտվել է հաշմանդամություն ունեցող անձի՝ խտրականությունից պաշտպանվելու իրավունքը, և որը, ելնելով առողջական վիճակից կամ այլ հանգամանքից, չի կարող անձամբ ներկայացնել իր իրավունքները և օրինական շահերը դատարանում.

2) կազմակերպության կանոնադրությամբ հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների պաշտպանությունը սահմանված է որպես նպատակ, և անդամների պարզ մեծամասնությունը հաշմանդամություն ունեցող անձինք են.

3) հայց ներկայացնելու պահին նախորդող առնվազն երկու տարվա ընթացքում գործունեություն է ծավալել սույն հոդվածի 1-ին մասի 2-րդ կետում նշված ոլորտում:

Վերոնշյալ նորմերի վերլուծությունից պարզ է դառնում, որ հասարակական կազմակերպությունների՝ դատարան դիմելու իրավունքը սահմանափակված է միայն շրջակա միջավայրի պահպանության և հաշմանդամություն ունեցող անձանց խմբերի՝ հաշմանդամության հիմքով խտրականությունից պաշտպանվելու իրավունքի պաշտպանության ոլորտներում:

ՀՀ սահմանադրական դատարանն օրենսդրին ուղղորդել է առանձնացնել հասարակական կազմակերպության կողմից հանրային շահի դատական պաշտպանության հայցման դեպքերը և կարգավորել, սակայն թիվ ՍԴՈ-906 որոշմամբ չի առանձնացրել այդ դեպքերը: Մասնավորապես՝ Սահմանադրական դատարանը սահմանել է, որ հանրային

գործառույթի իրականացման կապակցությամբ հանրային իրավահարաբերություններում ծագող կոլեկտիվ և համայնքային շահերի դատական պաշտպանությունը, ելնելով կազմակերպության իրավական շահագրգռվածությունից (կանոնադրական նպատակներից), պետք է վերապահել հասարակական կազմակերպություններին: Միաժամանակ նշել է, որ նման դեպքերն, այնուամենայնիվ, պետք է սահմանվեն օրենքով, թեև հենց ինքը՝ Սահմանադրական դատարանը չի նշել այդ դեպքերը, միայն դեպքերի ամրագրման հարցում ուղղորդել է դեպի միջազգային փորձը և ներկա եվրոպական զարգացման միտումները:

Համադրելով Վճռաբեկ և Սահմանադրական դատարանների դիրքորոշումները և ղեկավարվելով «հանրային շահ»-ի կարգավորման՝ օրենսդրի որդեգրած վերը ներկայացված մոտեցումներով՝ առաջարկում ենք նախատեսել հետևյալ նպատակները, որոնք կարող է հետապնդել հանրային շահը հասարակական կազմակերպությունների կողմից դատարան դիմելու իրավունքի համատեքստում.

1. հանրային առողջության և անվտանգության ապահովում.
2. հանրային սեփականության պաշտպանություն.
3. պատմության և մշակութային արժեքների կամ հուշարձանների, ինչպես նաև բնության հատուկ պահպանվող տարածքների ստեղծման կամ պահպանության ապահովում.
4. կրթության, առողջության, սպորտի, ինչպես նաև գիտության կամ մշակույթի զարգացման ապահովում.
5. առավել խոցելի խմբերի իրավունքների պաշտպանությունը, երեխաների, հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների պաշտպանությունը.
6. ձերբակալված, կալանավորված, ինչպես նաև ազատազրկման դատապարտված անձանց իրավունքների պաշտպանությունը.
7. անձնական տվյալների պաշտպանությունը.
8. խտրականության բոլոր ձևերի դրսևորման բացառումը.
9. տեղեկատվության ազատության պաշտպանությունը.
10. հանրային շահի պաշտպանության այլ ոլորտներում

Հարկ է նկատել, որ նշված ոլորտային սահմանումը սպառիչ չէ և չի կարող լինել, քանի որ հանրային շահը կարող է հետապնդել իրավունքի պաշտպանության բազմազան նպատակներ, որոնք սպառիչ սահմանելն անհնար է: Սակայն հանրային շահի պաշտպանության որոշակի ոլորտային թվարկումը կարող է կանխել դատական իրարամերժ և կոլիզիոն մեկնաբանությունները:

Կազմակերպությունն առաջարկել է փոփոխել «Հասարակական կազմակերպությունների մասին» ՀՀ օրենքի 16-րդ հոդվածի 2-րդ մասը, և ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգրքի 216.6 հոդվածի 1- ին մասը հետևյալ խմբագրությամբ՝ «Կազմակերպությունն իր շահառուների օրինական շահերը դատարանում ներկայացնում է հանրային շահի պաշտպանության հարցերով: Հանրային շահը կարող է հետապնդել հետևյալ նպատակները՝ 1) հանրային առողջության և անվտանգության ապահովումը, 2) հանրային սեփականության պաշտպանությունը, 3) պատմության և մշակութային արժեքների կամ հուշարձանների, ինչպես նաև բնության հատուկ պահպանվող տարածքների ստեղծումը կամ պահպանության ապահովումը, 4) կրթության, առողջության, սպորտի, ինչպես նաև գիտության կամ մշակույթի զարգացման ապահովումը, 5) առավել խոցելի (ռիսկային) խմբերի, երեխաների և հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների պաշտպանությունը, 6) ձերբակալված, կալանավորված, ինչպես նաև ազատազրկման դատապարտված անձանց իրավունքների պաշտպանությունը՝ պահման պայմանների հարցերով, 7) անձնական տվյալների պաշտպանությունը, 8) խտրականության բացառումը 9. տեղեկատվության ազատության պաշտպանությունը 10. հանրային շահի պաշտպանության այլ ոլորտներ:

2. Նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափության վիճարկման՝ հասարակական կազմակերպությունների իրավունքի ամրագրումը

Հասարակական կազմակերպությունների կողմից նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափությունը դատարանում վիճարկելու իրավունքը հանրային շահերի պաշտպանության կարևոր բաղադրիչն է: Հասարակական կազմակերպությունների մասնակցությունը դատարանների կողմից իրականացվող իրավաստեղծ գործունեությանը՝ նորմատիվ ակտերը դատարանում վիճարկելու կարողության տեսքով ապահովում է, որ հանրային շահը և անհատների իրավունքները պաշտպանվեն անկախ դատաիրավական ուղիներով, ըստ այդմ, ոչ միայն հզորացնելով հասարակական կազմակերպություններին, այլև բարձրացնելով կոլեկտիվ շահերի պաշտպանության մակարդակը:

Հայաստանում քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների կողմից նորմատիվ իրավական ակտերը դատարանում վիճարկելու իրավունքի բացակայությունը էական խոչընդոտ է հանդիսանում քաղաքացիական ներգրավվածության և հաշվետվողականության տեսանկյունից: Այն սահմանափակում է քաղաքացիական հասարակության դերը՝ հանրային շահի վրա բացասաբար ազդող և առավել բարձր

իրավաբանական ուժ ունեցող նորմատիվ ակտերին հակասող ենթաօրենսդրական ակտերից իրավական համակարգը զտելու տեսանկյունից:

Նորմատիվ իրավական ակտերի վիճարկումը, հանրային իշխանության՝ պետական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կամ դրանց պաշտոնատար անձանց կողմից ընդունվող նորմատիվ իրավական ակտերի ոչ իրավաչափ ներգործությունից անձի իրավունքների և օրինական շահերի պաշտպանության միջոցներից է, որն ուղղված է վիճարկվող ակտի (վիճարկվող դրույթի) իրավաչափությունը պարզելուն՝ այդ ակտի (վիճարկվող դրույթի) ավելի բարձր իրավաբանական ուժ ունեցող նորմատիվ իրավական ակտին համապատասխանության տեսանկյունից[6]:

Նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափության վիճարկման ընթացակարգերը սահմանվել են վարչական դատավարության կարգով, իսկ Վարչական դատավարության օրենսգրքի 26-րդ գլուխը կարգավորում է նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափությունը վիճարկելու վերաբերյալ գործերով դատական վարույթի առանձնահատկությունները: ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգիրքը, իր ընդդատության շրջանակում ընդգրկելով հանրային իրավահարաբերություններից ծագող բոլոր գործերը, առանձնացրել է այնպիսի գործերի մի շրջանակ, որոնց քննությունը դուրս է ՀՀ վարչական դատարանի առարկայական ընդդատության սահմաններից, որոնց շարքում ներառվում են նաև ՀՀ սահմանադրական դատարանի ենթակայությանը վերապահված գործերը, այդ թվում նաև՝ ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերի՝ ՀՀ Սահմանադրությանը համապատասխանության հարցը որոշելու վերաբերյալ գործերը:

ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգրքի 191-րդ հոդվածի համաձայն՝ վարչական դատարանին ընդդատյա են պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու դրանց պաշտոնատար անձանց ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերի՝ դրանց համեմատ ավելի բարձր իրավաբանական ուժ ունեցող նորմատիվ իրավական ակտերին (բացի Սահմանադրությունից) համապատասխանությունը վիճարկելու վերաբերյալ գործերը:

Օրենսգրքի 192-րդ հոդվածի 1-ին մասը սահմանում է վարչական դատարան դիմելու նախադրյալները, ըստ որոնց՝ 191-րդ հոդվածով նախատեսված գործերով վարչական դատարան կարող է դիմել յուրաքանչյուր ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձ, եթե համարում է, որ՝ 1) որևէ անհատական իրավական ակտով, բացառությամբ դատական ակտի, կամ որևէ ռեալ ակտով իր նկատմամբ կիրառված նորմատիվ իրավական ակտով (դրա որևէ

[6] Տ՛ես ՀՀ վճռաբեկ դատարանի 2022 թվականի սեպտեմբերի 1-ի որոշումը ՎԴ/8460/05/16 վարչական գործով, https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=172438:

դրույթով) խախտվել են Սահմանադրության 2-րդ գլխով, մարդու և քաղաքացու իրավունքներին և ազատություններին վերաբերող միջազգային իրավունքի նորմերով, ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության օրենքներով ամրագրված իր իրավունքները.

2) իրենց նկատմամբ չկիրառված նորմատիվ իրավական ակտով (դրա դրույթով) կարող են խախտվել նույն հոդվածի 1-ին մասի 1-ին կետում նշված իրենց իրավունքները:

Նույն հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն. «Սույն օրենսգրքի 191-րդ հոդվածով նախատեսված գործերով վարչական դատարան կարող է դիմել նաև Մարդու իրավունքների պաշտպանը, ինչպես նաև Երևանի ավագանու խմբակցությունը՝ Երևանի ավագանու ակտերը վիճարկելու դեպքում»:

Վկայակոչված նորմերից հետևում է, որ օրենսդիրը հնարավորություն է ընձեռել վարչադատավարական կարգով իր իրավունքների պաշտպանությունն իրականացնող սուբյեկտին վիճարկման առարկա դարձնելու իր իրավունքները և ազատությունները ենթադրյալ խախտող այն նորմատիվ իրավական ակտը կամ դրա դրույթները, որի վերաբերյալ վերջինս բարձրացնում է դրանից ավելի բարձր իրավաբանական ուժ ունեցող նորմատիվ իրավական ակտերի համապատասխանության հարց: Ընդ որում, շահագրգիռ անձն իրավունք ունի նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափության վիճարկման պահանջով դիմելու վարչական դատարան, ի թիվս այլնի նաև, այն դեպքում, երբ համարում է, որ վեճի առարկա նորմատիվ իրավական ակտով կամ դրա որևէ դրույթով խախտվել են մարդու և քաղաքացու իրավունքներին և ազատություններին վերաբերող միջազգային իրավունքի նորմերով ամրագրված իր իրավունքները, կամ երբ առկա է այդ իրավունքների խախտման հնարավորություն[7]:

Բացառություն են կազմում միայն Մարդու իրավունքների պաշտպանը և Երևանի ավագանու խմբակցությունը՝ Երևանի ավագանու ակտերը վիճարկելու դեպքում, որոնք կարող են վիճարկել նորմատիվ իրավական ակտի իրավաչափությունը առանց կոնկրետ անձի խախտված իրավունքի առկայության:

Նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափությունը վիճարկելու վերաբերյալ գործերով ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց վարչական դատարան դիմելու իրավունքի առաջացումն օրենսդիրը պայմանավորել է ընդունված նորմատիվ իրավական ակտով դատարան դիմող անձի իրավունքների խախտման փաստով: Դրա արդյունքում ֆիզիկական ու իրավաբանական անձինք զրկվել են նորմատիվ ակտերի վիճարկման խնդրով քննարկվող

[7] https://www.cassationcourt.am/precedent/precedent-single-decision/administrative-cases-intermediate/2568

վարույթի կարգով դատարան դիմելու հնարավորությունից, եթե դա անմիջականորեն կապված չէ տվյալ քաղաքացու կամ իրավաբանական անձի սուբյեկտիվ (մասնավոր) իրավունքների պաշտպանության հետ: Մինչդեռ, քննարկվող ինստիտուտը կարող է ձեռք բերել հատուկ հանրային բնույթ միայն այն դեպքում, երբ իրավունքի սուբյեկտներին հնարավորություն տրվի դատարան դիմել ոչ միայն իրենց, այլ նաև անորոշ քանակի անձանց, ինչպես նաև իրավակարգի պաշտպանությունն իրականացնելու նպատակով: Ի վերջո, օրենսդիրը չպետք է քննարկվող կատեգորիայի գործերն այդ առումով նույնացներ պետական մարմինների, տեղական ինքնակառավարման մարմինների, դրանց պաշտոնատար անձանց, իրավաբանական անձանց կամ դրանց առանձնացված ստորաբաժանումների՝ քաղաքացիների, իրավաբանական անձանց իրավունքները խախտող անհատական ակտերը, գործողությունները (անգործությունը) վիճարկելու վերաբերյալ գործերին՝ նկատի ունենալով այն հանգամանքը, որ անհատական ակտերը վերաբերում են միայն դրանցում նշված անձանց, որոնց կոնկրետ սուբյեկտիվ իրավունքներն էլ կարող են խախտվել այդ ակտերով, գործողություններով (անգործությամբ), իսկ նորմատիվ իրավական ակտերը պարտադիր են անորոշ թվով անձանց համար, և հետևաբար' նորմատիվ իրավական ակտերը ոչ իրավաչափ ճանաչելու պահանջով դատարան դիմելու իրավունք պետք Է վերապահվեր նաև այն քաղաքացիներին, իրավաբանական անձանց, հասարակական, հասարակական-քաղաքական կազմակերպություններին (նրանց միավորումներին), որոնց վրա ընդհանրապես տարածվում Է նորմատիվ ակտի գործողությունը: Ինչպես իրավացիորեն նշում Է Ռ.Գ. Պետրոսյանը, նման առաջարկը բխում է անորոշ թվով անձանց իրավունքների և իրավակարգի պաշտպանության անհրաժեշտությունից:[8]

«Նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափության վիճարկման վարույթի հարուցման պայմանների բարելավում» միջոցառումը նախատեսված էր Կառավարության 2018 թվականի սեպտեմբերի 6-ի «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2018-2022 թվականների գործունեության միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» N 1030-Լ որոշման 1-ին հավելվածի 73-րդ կետով:

14.12.2018-30.12.2018թթ. հանրային քննարկման դրվեցին Հայաստանի Հանրապետության վարչական դատավարության օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» օրենքի և հարակից օրենքների նախագծերը [9], որոնք

[8] Էմին Աբգարյան, «Նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափությունը վիճարկելու գործերի հարուցման կարգը», հասանելի է՝ https://arar.sci.am/Content/166194/file_0.pdf
[9] https://www.e-draft.am/projects/1430

հետագայում լրամշակվեցին և կրկին հանրային քննարկման դրվեցին 07.03.2019-23.03.2019թթ.[10]:

Նախագծով ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափության վերաբերյալ դիմում ներկայացնելու իրավունք ունեցող անձանց շրջանակում ներառվել էին նաև հասարակական կազմակերպությունները: Նախագիծը մեծ հավանության արժանացավ հասարակական կազմակերպությունների շրջանում և հիմնավորեց պետության հաստատակամությունը՝ հանրային շահերի պաշտպանության գործում քաղաքացիական հասարակության դերակատարման ընդլայնման հետ կապված: Նախագծի հիմնավորման համաձայն. «Առկա իրավակարգավորումների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափության վիճարկման դիմում կարող են ներկայացնել ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձինք, պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինները, Մարդու իրավունքների պաշտպանը, ինչպես նաև Երևանի ավագանու խմբակցությունը: Մինչդեռ, անձանց քաղաքացիական վերահսկողության ընդլայնման, տվյալ վարույթի գործնական կիրառելիության բարձրացման նպատակով անհրաժեշտ է քննարկել ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափության վերաբերյալ դիմում ներկայացնելու իրավունք ունեցող անձանց շրջանակի ընդլայնման հարցը՝ նման իրավունք վերապահելով, ի թիվս այլ սուբյեկտների, նաև՝ **հասարակական կազմակերպություններին**, որպես ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափության նկատմամբ քաղաքացիական վերահսկողության գործառույթ իրականացնողի: Ներկայումս հասարակական կազմակերպությունների այդ իրավունքը որոշ առումով կարող է իրացվել միայն շրջակա միջավայրի պահպանության ոլորտում իր շահառուների օրինական շահերը պաշտպանելիս, ինչը ենթադրում է վարչական դատարան դիմելու դեպքերի խիստ սահմանափակ շրջանակ: Ընդ որում, նման գործառույթի պատշաճ իրականացման համար ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերի վիճարկման հնարավորություն է տրվում այն հասարակական կազմակերպություններին, որոնց կանոնադրական նպատակներից և խնդիրներից է բխում մարդու իրավունքների և ազատությունների պաշտպանությունը»:

Նախագծերը, սակայն, չընդունվեցին: Իրավական ակտերի հանրային քննարկման կայքում նշված է, որ նախագծերը չեն ընդունվել: Նախագծերի կարգավիճակը պարզելու վերաբերյալ Կազմակերպությունը Արդարադատության նախարարությանը 2022թ. հունվարին

[10] https://www.e-draft.am/projects/1555

հասցեագրեց հարցում, որով խնդրեց տեղեկատվություն Նախագծերի ընթացիկ կարգավիճակի վերաբերյալ, ինչպես նաև Նախագծերի առնչությամբ իրականացվելիք գործողությունների և կատարման ժամկետների մասին:

Արդարադատության նախարարության՝ 2022թ. փետրվարի 23-ի պատասխանի համաձայն՝ «Գրությամբ նշված «Հայաստանի Հանրապետության վարչական դատավարության օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» օրենքի նախագծի (այսուհետ նաև՝ Նախագիծ) նպատակը վարչական դատավարության օրենսգրքում նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափության վիճարկման վարույթի բարելավումն է: Նախագծի մշակումը նախատեսված է եղել Կառավարության 2018 թվականի սեպտեմբերի 6-ի «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2018-2022 թվականների գործունեության միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» N 1030-Լ որոշման 1-ին հավելվածի 73-րդ կետով: Հայտնում ենք նաև, որ ո՛չ Կառավարության 2019 թվականի մայիսի 16-ի «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2019-2023 թվականների գործունեության միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» N 650-Լ, ո՛չ Կառավարության 2021 թվականի նոյեմբերի 18-ի «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2021-2026 թվականների գործունեության միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» N 1902-Լ որոշումներով այս միջոցառումը չի նախատեսվել: Նշվածով պայմանավորված Արդարադատության նախարարությունը նախագծի հետագա ընթացքը չի ապահովել»:

Հարկ է նկատել, որ Նախագծերի ամփոփաթերթում որևէ պետական մարմնի կողմից առարկություն կամ հակընդդեմ դիրքորոշում չէր ներկայացվել՝ հասարակական կազմակերպություններին նման իրավունք վերապահելու կարգավորման կապակցությամբ, իսկ Նախագծի կարգավորումներից հետ կանգնելու Արդարադատության նախարարության հիմնավորումը՝ միջոցառումը Կառավարության ծրագրով նախատեսված չլինելու կապակցությամբ առնվազն հիմնավոր և արդարացված չէ և էական հետքայլ է իրավաստեղծ գործունեությունում քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների դերակատարման ընդլայնումից:

<u>Կառավարությունը քաղաքականությունների և իրավական ակտերի մշակման գործընթացում մի կողմից փորձում է հզորացնել քաղաքացիական հասարակության դերակատարումը՝ ստեղծելով նախարարություններին կից հասարակական խորհուրդներ և մշակելով վերը վկայակոչված նախագծերը, այնուհետև, որոշ ժամանակ անց հետ է կանգնում այդ նախաձեռնություններից, ինչը չի խոսում նշված հարցում պետության կայուն մոտեցման մասին:</u>

Հասարակական կազմակերպությունների ներգրավումը իրավական ակտերի նախագծերի և քաղաքականությունների մշակմանը մասնակցային կառավարման կարևոր բաղադրիչներից է: Իրավական ակտերի նախագծերի հանրային քննարկման կայքի ուսումնասիրությունը ևս վկայում է, որ մարդու իրավունքներին առնչվող իրավական ակտերի նախագծերը ուսումնասիրվում են հասարակական կազմակերպությունների կողմից, հետազոտվում է նախագծերի վերաբերյալ միջազգային փորձը, մշակում և առաջարկում են այլընտրանքային լուծումներ, ներկայացնում են առաջարկություններ և դիտողություններ: Նույն պրակտիկան կարևոր է տարածել նաև արդեն իսկ գործող օրենսդրական ակտերի վրա, որոնց համապատասխանության ստուգումը առավել բարձր իրավաբանական ուժ ունեցող ակտերին, այդ թվում՝ միջազգային պայմանագրերին և կոնվեցիաներին հասարակական կազմակերպություններին վերապահելու դեպքում առավել լավարկվելու է գործող օրենսդրությունը: Ըստ այդմ, առաջարկում ենք հասարակական կազմակերպություններին՝ նորմատիվ իրավական ակտերի վիճարկման իրավունք տվող Նախագիծը կրկին դնել հանրային քննարկման, մասնավորապես, փոփոխություն կատարել Վարչական դատավարության օրենսգրքի 192-րդ հոդվածում՝ ներառելով նաև հասարակական կազմակերպություններին, իսկ 194-րդ հոդվածում նախատեսել հասարակական կազմակերպություններին ներկայացվող պահանջները:

3. Առաջարկություններ

1) Փոփոխել «Հասարակական կազմակերպությունների մասին» ՀՀ օրենքի 16-րդ հոդվածի 2-րդ մասը, և ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգրքի 216.6 հոդվածի 1- ին մասը հետևյալ խմբագրությամբ՝ «Կազմակերպությունն իր շահառուների օրինական շահերը դատարանում ներկայացնում է հանրային շահի պաշտպանության հարցերով: Հանրային շահը կարող է հետապնդել հետևյալ նպատակները՝ 1) հանրային առողջության և անվտանգության ապահովումը, 2) հանրային սեփականության պաշտպանությունը, 3) պատմության և մշակութային արժեքների կամ հուշարձանների, ինչպես նաև բնության հատուկ պահպանվող տարածքների ստեղծումը կամ պահպանության ապահովումը, 4) կրթության, առողջության, սպորտի, ինչպես նաև գիտության կամ մշակույթի զարգացման ապահովումը, 5) առավել խոցելի (ռիսկային) խմբերի, երեխաների և հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների պաշտպանությունը, 6) ձերբակալված, կալանավորված, ինչպես նաև ազատազրկման

դատապարտված անձանց իրավունքների պաշտպանությունը՝ պահման պայմանների հարցերով, 7) անձնական տվյալների պաշտպանությունը, 8) խտրականության բացառումը, 9) Տեղեկատվության ազատության պաշտպանությունը, 10)Հանրային շահի պաշտպանության այլ ոլորտներ:

2) Հասարակական կազմակերպություններին՝ նորմատիվ իրավական ակտերի իրավաչափությունը վիճարկելու իրավունք տվող Նախագիծը կրկին դնել հանրային քննարկման, մասնավորապես, փոփոխություն կատարել Վարչական դատավարության օրենսգրքի 192-րդ հոդվածում՝ ներառելով նաև հասարակական կազմակերպություններին, իսկ 194-րդ հոդվածում նախատեսել հասարակական կազմակերպություններին ներկայացվող պահանջները: