ԿԱՐԾԻՔ
«Հայաստանի Հանրապետության վարչական դատավարության օրենսգրքում լրացումներ և փոփոխություններ կատարելու մասին» օրենքի նախագծի վերաբերյալ

E-draft.am կայքում 27.02.2025թ.-ին Արդարադատության նախարարության կողմից հրապարակվել է «Հայաստանի Հանրապետության վարչական դատավարության օրենսգրքում լրացումներ և փոփոխություններ կատարելու մասին» օրենքի նախագիծը (Նախագիծ)[1], որով առաջարկվում է վերացնել վիճարկման հայցի դեպքում վարչական ակտը կասեցնելու հետևանքների և պարտավորեցման, գործողության կատարման և ճանաչման հայցերի դեպքում հայցի ապահովման միջոց կիրառելու՝ տարբերակված մոտեցումը և Օրենսգրքով նախատեսված բոլոր հայցատեսակների դեպքում սահմանել միայն հայցի ապահովման միջոց կիրառելու հնարավորություն:

Ընդհանուր դիտարկումներ.

Նախագծով նախատեսվում է ուժը կորցրած ճանաչել Վարչական դատավարության օրենսգրքի (այսուհետ՝ նաև Օրենսգիրք) 83-րդ հոդվածը, որը ներկայումս սահմանում է, որ վիճարկման հայցի վարույթ ընդունումը կասեցնում է վիճարկվող վարչական ակտի կատարումը մինչև դատական ակտի օրինական ուժի մեջ մտնելը՝ բացառությամբ որոշակի դեպքերի:

Փոփոխությամբ նախատեսվում է, որ վարչական ակտի կասեցման միակ միջոցը կլինի հայցի ապահովման միջնորդությունը, որը հայցվորը պետք է ներկայացնի և հիմնավորի, որ նման միջոցներ չձեռնարկելը կարող է անհնարին դարձնել կամ դժվարացնել դատական ակտի կատարումը կամ միջնորդություն ներկայացրած անձի իրավունքների, ազատությունների և օրինական շահերի պաշտպանությունը կամ հանգեցնել վեճի առարկա հանդիսացող գույքի փաստացի կամ իրավական վիճակի փոփոխության կամ էական վնաս հասցնել միջնորդություն ներկայացնող անձին:

Որոշակի փոփոխություններ են առաջարկվում նաև Վարչական դատավարության օրենսգրքի 91-րդ հոդվածում՝ վիճարկման հայցի դեպքում՝ վարչական ակտի գործողության մասնակի կամ ամբողջությամբ կասեցումը նախատեսվել է որպես հայցի ապահովման առանձին միջոց:

Նախագծի հիմնավորման մեջ բացակայում է կոնկրետ և համապարփակ բացատրություն, թե ինչ գործնական կամ իրավական խնդիրների լուծման նպատակով է առաջարկվում այս փոփոխությունը: Հիմնավորման մեջ ներկայացված են որոշ երկրների (Էստոնիա, Մոլդովա, Ուկրաինա, Գերմանիա, Բուլղարիա) փորձառությունները, սակայն դրանք ներկայացված են իրավական համեմատության տեսքով՝ առանց հիմնավորման, թե ինչու է Հայաստանը պետք է որդեգրի նման համակարգ: Հայաստանի վարչական դատավարության առանձնահատկությունները և պետական կառավարման համակարգի առանձնահատկությունները հաշվի չեն առնված:

Նախագծի ընդունման դեպքում հնարավոր են հետևյալ բացասական հետևանքները.

[1] https://www.e-draft.am/projects/8360/about

Վարչական ակտերի վիճարկման մեխանիզմի բարդացում և անձանց վրա համատարած լրացուցիչ բեռի ավելացում.

Եթե վիճարկման հայցը այլևս ավտոմատ կերպով չի կասեցնելու վարչական ակտի կատարումը, ապա հայցվորը յուրաքանչյուր դեպքում ստիպված կլինի լրացուցիչ միջնորդությամբ ապացուցել, որ հայցի ապահովման միջոցի կիրառումը անհրաժեշտ է, ինչը զգալիորեն բարդացնելու է վարչական ակտերի վիճարկման գործընթացը (այդ թվում՝ ծախսելու է լրացուցիչ ռեսուրսներ և ֆինանսական միջոցներ՝ նաև ներկայացուցչին համապատասխան չափով վարձատրելու նպատակով):

Բացի այդ, Դատարանը կարող է հայցի ապահովման միջնորդությունը մերժել, ինչը կնշանակի, որ վարչական ակտը կկատարվի մինչև դատական վերջնական որոշումը, նույնիսկ եթե այդ ակտը հետագայում ճանաչվի ոչ իրավաչափ:

«Իրավունքների պաշտպանություն առանց սահմանների» ՀԿ-ի կողմից 2021 թվականին կատարված դատական պրակտիկայի ուսումնասիրությունը, ցույց են տալիս, որ Դատարանը ունի ոչ միատեսակ մոտեցում՝ ներկայացվող հայցի ապահովման միջնորդությունները բավարարելու հարցում, և հաճախակի դրանք մերժում է[2]: Ուստի վիճարկվող ակտերի կասեցումը միայն դատարանի հայեցողությանը թողնելը կարող է կամայականության և ոչ միասնական պրակտիկայի հանգեցնել՝ խախտելով նաև հայցվորների իրավունքները:

Ապացուցողականության բարձր շեմ.

Հայցի ապահովման միջոց կիրառելու միջնորդությունը բավարարելու համար օրենսդրությունը սահմանել է բավականին խիստ և բարձր շեմ՝ հայցվորները պետք է հիմնավորեն, որ նման միջոցներ չձեռնարկելը կարող է անհնարին դարձնել կամ դժվարացնել դատական ակտի կատարումը կամ միջնորդություն ներկայացրած անձի իրավունքների, ազատությունների և օրինական շահերի պաշտպանությունը կամ հանգեցնել վեճի առարկա հանդիսացող գույքի փաստացի կամ իրավական վիճակի փոփոխության կամ էական վնաս հասցնել միջնորդություն ներկայացնող անձին:

Նման ընդհանրական և բավականին խիստ ձևակերպման պարագայում թե՛ իրավաբանական, և թե՛ ֆիզիկական անձանց համար չափազանց բարդ է լինելու հիմնավորել

---

[2] Տես, օրինակ, Կադաստրի կոմիտեի դեմ վարչական գործերի ուսումնասիրության զեկույցը՝ https://prwb.am/wp-content/uploads/2021/11/%D4%BB%D5%8A%D4%B1%D5%8D-%D5%A6%D5%A5%D5%AF%D5%B8%D6%82%D5%B5%D6%81%E2%80%A4-%D4%BF%D5%A1%D5%A4%D5%A1%D5%BD%D5%BF%D6%80%D5%AB-%D5%AF%D5%B8%D5%B4%D5%AB%D5%BF%D5%A5%D5%AB-%D5%A4%D5%A5%D5%B4-%D5%A4%D5%A1%D5%BF%D5%A1%D5%AF%D5%A1%D5%B6-%D5%A3%D5%B8%D6%80%D5%AE%D5%A5%D6%80%D5%AB-%D5%B8%D6%82%D5%BD%D5%B8%D6%82%D5%B4%D5%B6%D5%A1%D5%BD%D5%AB%D6%80%D5%B8%D6%82%D5%A9%D5%B5%D5%B8%D6%82%D5%B6.pdf , Պետական եկամուտների կոմիտեի դեմ վարչական գործերի ուսումնասիրության զեկույցը՝ https://prwb.am/wp-content/uploads/2021/09/%D5%80%D5%80-%D5%8A%D4%B5%D4%BF-%D5%A6%D5%A5%D5%AF%D5%B8%D6%82%D5%B5%D6%81-%D5%BE%D5%A5%D6%80%D5%BB%D5%B6%D5%A1%D5%AF%D5%A1%D5%B6.pdf, Երևանի քաղաքապետարանի դեմ վարչական գործերի ուսումնասիրության զեկույցը՝ https://prwb.am/wp-content/uploads/2021/11/%D4%B6%D5%A5%D5%AF%D5%B8%D6%82%D5%B5%D6%81.pdf , ՀՀ ոստիկանության դեմ դատական գործերի ուսումնասիրությունը՝ https://prwb.am/wp-content/uploads/2021/06/%D5%80%D5%80-%D5%B8%D5%BD%D5%BF%D5%AB%D5%AF%D5%A1%D5%B6%D5%B8%D6%82%D5%A9%D5%B5%D5%A1%D5%B6-%D5%A4%D5%A5%D5%B4-%D5%A4%D5%A1%D5%BF%D5%A1%D5%AF%D5%A1%D5%B6-%D5%A3%D5%B8%D6%80%D5%AE%D5%A5%D6%80%D5%AB-%D5%B8%D6%82%D5%BD%D5%B8%D6%82%D5%B4%D5%B6%D5%A1%D5%BD%D5%AB%D6%80%D5%B8%D6%82%D5%A9%D5%B5%D5%B8%D6%82%D5%B6.pdf :

վարչական ակտի կասեցման անհրաժեշտությունը՝ անկախ այն հանգամանքից, թե վարչական ակտով նախատեսված պարտավորության չափն ինչպիսին է:

Ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց համար լրացուցիչ բեռ

Հայցի ապահովման միջնորդության անհրաժեշտությունը հայցվորների վրա կդնի լրացուցիչ դատավարական բեռ՝ թե՛ փաստաբանական ծառայությունների, թե՛ ապացուցման բարձրացված չափանիշների տեսանկյունից:

Ֆիզիկական անձանց[3] և իրավաբանական անձանց[4] համար այս փոփոխությունը կարող է հանգեցնել իրավիճակների, երբ վիճարկվող տուգանքները կամ այլ վարչական ակտերով նախատեսված ֆինանսական պարտավորությունները պետք է կատարվեն մինչ դատարանի վերջնական որոշումը, ինչը կարող է նրանց հասցնել ֆինանսական վնասների:

Նախագծի հիմնավորման մեջ բացակայում է պատճառաբանված վերլուծություն այն հնարավոր ռիսկերի վերաբերյալ, որոնք կարող են առաջանալ դրա ընդունման արդյունքում: Վերջին տարիների դատական վիճակագրությունը վկայում է, որ վարչական ակտերի իրավաչափությունը հաճախ է դառնում վիճարկման առարկա, և դրանք դատարանների կողմից անվավեր են ճանաչվում:

Մասնավորապես, 2024 թվականին ՀՀ վարչական դատարանի վարույթ է ընդունվել **16,019** գործ, որոնք առնչվել են պետական մարմինների, տեղական ինքնակառավարման մարմինների և դրանց պաշտոնատար անձանց ակտերն անվավեր ճանաչելու հետ կապված իրավահարաբերություններին: Նույն ժամանակահատվածում ավարտվել է **13,203** գործ,

որոնցից **10,431** դեպքում հայցը մասնակի կամ ամբողջությամբ բավարարվել է, իսկ միայն **2,337** գործով՝ ամբողջությամբ մերժվել[5]:

Այս վիճակագրությունը վկայում է, որ վարչական մարմինների գործունեության ընթացքում հաճախ թույլ են տրվում իրավական խախտումներ, որոնց արդյունքում ընդունված ակտերը հետագայում դատարանի կողմից ճանաչվում են ոչ իրավաչափ: Եթե նախատեսվող փոփոխությունները ուժի մեջ մտնեն, ապա կստեղծվի իրական վտանգ, որ ինչպես ֆիզիկական անձինք, այնպես էլ տնտեսվարող սուբյեկտները մինչև իրենց կողմից ներկայացված հայցի քննության ավարտը կպարտավորվեն կատարել վարչական ակտով սահմանված պահանջները (օրինակ՝ վճարել տուգանքներ), ինչը կարող է հանգեցնել էական ֆինանսական դժվարությունների և վնասների: Ավելին, նույնիսկ եթե հայցը հետագայում բավարարվի, տվյալ անձինք ստիպված կլինեն լրացուցիչ վարչարարական կամ դատական գործընթացների միջոցով վերականգնել իրենց խախտված իրավունքները, ինչը կարող է երկար ժամանակ տևել և լրացուցիչ բեռ հանդիսանալ ինչպես հայցվորների, այնպես էլ վարչական և դատական համակարգի համար:

---

[3] Եթե անձը, օրինակ, որոշի վիճարկել գույքահարկի պարտավորություն սահմանող ակտը և դատարանը գտնի, որ կոնկրետ դեպքում հայցի ապահովման միջոց կիրառելու կարիք չկա և չկասեցնի ակտը, վերջինիս աշխատավարձից/ կենսաթոշակից ամբողջությամբ գանձվելու է ակտով սահմանված գումարը մինչև Դատարանը կկայացնի վճիռ հայցվորի օգտին, որը կմտնի օրինական ուժի մեջ:

[4] Տնտեսվարող սուբյեկտների դեպքում՝ եթե ենթադրենք անձին տուգանել են մի քանի միլիոն դրամի չափով, և Դատարանը կոնկրետ դեպքում գտնի, որ վարչական ակտը կասեցման ենթակա չէ, տնտեսվարող սուբյեկտը կրելու է միլիոնավոր դրամների չափով վնասներ, քանի որ նշված գումարը կկարողանար դնել շրջանառության մեջ կամ վատագույն դեպքում՝ հայտնվում է սնանկության եզրին:

[5] https://court.am/hy/statistic-inner/248

Անվավեր ճանաչված վարչական ակտերով բռնագանձված գումարների վերադարձի խնդիր.

Վարչական ակտերն անվավեր ճանաչելու վերաբերյալ օրինական ուժի մեջ մտած դատական ակտերի հիման վրա՝ ակտով նախապես վճարված գումարի վերադարձը պրակտիկայում կարող է տևել ամիսներ, ինչը հավելյալ բեռ է ստեղծում հայցվորների համար՝ ստիպելով կրկին ներգրավվել երկարատև բյուրոկրատական գործընթացներում:

Ավելին, առանց մասնագիտացված իրավաբանական աջակցության, վերոնշյալ գումարների վերադարձի գործընթացը կարող է լինել բարդ և դժվար հաղթահարելի՝ հաշվի առնելով, որ այն ենթադրում է նոր վարչական դիմումների և փաստաթղթային լրացուցիչ հիմնավորումների ներկայացում:

Բացի այդ, վարչական մարմինների կողմից կարող են կայացվել նաև այնպիսի միջամտող վարչական ակտեր, որոնցով սահմանված լինի ոչ թե, օրինակ, դրամական պատասխանատվություն, այլ ոչ դրամական պարտավորություններ:

Նման դեպքում, դատական հայցերը բավարարվելու պարագայում (ենթադրենք տեսչական մարմինն ընդունում է վարչական ակտ, որով նախատեսվում է խախտումը վերացնելուն ուղղված գործողությունների կատարում) ակտի հնարավոր անվավեր ճանաչումը հետագա փուլում գործնականում կարող է չունենալ որևէ դրական ազդեցություն անձի համար, քանի որ այդ գործողությունները կարող են արդեն իսկ իրականացված լինել: Այս առումով կարծես վիճարկման հայցը իմաստազրկվում և նույնանում է ինչ-որ առումով ճանաչման հայցի հետ, քանի որ Հայցվորների իրավական պաշտպանության մեխանիզմը լինելու է իրենց պատճառված վնասների հատուցում պահանջելը:

Եթե հայցվորը չի կարողանում ապահովել իր իրավունքների պաշտպանությունը հայցի ներկայացման պահից մինչև դրա վերջնական լուծումը, ապա նրա միակ պաշտպանական մեխանիզմը մնում է հետագայում պատճառված վնասի հատուցումը պահանջելու իրավունքը, ինչը ոչ միայն երկարատև և բարդ գործընթաց է, այլև կարող է լիովին չփոխհատուցել կրած վնասները:

Դատարանների և վարչական մարմինների ծանրաբեռնվածության աճ.

Եթե հայցի ապահովման միջնորդությունը դառնում է հայցվորների համար հիմնական մեխանիզմը վիճարկվող վարչական ակտերի կասեցման համար, ապա դատավորները ստիպված կլինեն լրացուցիչ միջնորդություններ քննել՝ յուրաքանչյուր հայցի դեպքում առանձին որոշելով և հիմնավորելով, թե արդյոք միջնորդությունը բավարար ապացուցված է: Սա ևս կարող է հանգեցնել դատական ծանրաբեռնվածության աճի, մինչդեռ վարչական արդարադատության տրամաբանությունն այս պահին գնում է գործերի քննությունը պարզեցնելու ուղով (օրինակ՝ գրավոր ընթացակարգերի սահմանումը վիճարկման հայցերի քննության համար):

Բացի այդ, վիճարկման հայցերի բավարարումը վարչական մարմինների համար նույնպես լրացուցիչ վարչարարական գործընթացներ կստեղծի, մասնավորապես՝

- Վարչական մարմինները ստիպված կլինեն վարույթ նախաձեռնել վարչական ակտերով բռնագանձված գումարների վերադարձի ապահովման համար,

- Հարուցվելու են վարույթներ՝ անվավեր ճանաչված վարչական ակտերի հետևանքով պատճառված վնասների հատուցման վերաբերյալ դիմումների քննության ուղղությամբ:

Վերոնշյալ դիմումների մերժման պարագայում՝ ավելանալու է վարչական մարմինների դեմ ներկայացվող դատական հայցերի քանակը, քանի որ դատական հայցեր են ներկայացվելու՝ վարչական մարմինների դեմ՝ վնասների հատուցում տրամադրելուն պարտավորեցնելու պահանջի մասին: Այս ամենը կհանգեցնի ոչ միայն վարչական մարմինների, այլև Վարչական դատարանի ծանրաբեռնվածության էական աճի՝ վարչական դատավարության ընդհանուր արդյունավետության նվազման վտանգով:

Բացի այդ,

Վարչական դատավարության օրենսգրքի 131-րդ հոդվածի 1-ին մասի 9-րդ կետի համաձայն՝ վարչական ակտի կատարումը կասեցնելու վերաբերյալ դատարանի որոշումը ենթակա է բողոքարկման: Սա նշանակում է, որ եթե վարչական մարմինը գտնում է, որ տվյալ ակտի կասեցումը հակասում է հանրային շահերին, ապա այն ունի օրենքով սահմանված իրավական լծակներ՝ բողոքարկման միջոցով պաշտպանելու իր դիրքորոշումը և անհրաժեշտության դեպքում հասնելու կասեցման որոշման վերացման:

Այս պայմաններում անհամաչափ և անհիմն է լրացուցիչ ապացուցման բեռ դնել ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց վրա՝ նրանցից պահանջելով միջնորդություն ներկայացնել և հիմնավորել վարչական ակտի կասեցման անհրաժեշտությունը:

Վարչական արդարադատության առանձնահատկություններից մեկն այն է, որ կողմերից մեկը հանրային իրավասություններով օժտված մարմին է, որն իր լիազորությունների, գործառույթների և հանրային դիրքավորման շնորհիվ գտնվում է առավել շահեկան դիրքում, քան մյուս կողմը՝ ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձը:

Ըստ այդմ, համընդհանուր սահմանափակում կիրառելն ու հայցվոր կողմի վրա լրացուցիչ բեռ դնելը անընդունելի է, որևէ հիմնավոր նպատակի չի ծառայում և ունակ է հանգեցնել իրավունքի չարաշահման:

Այս համատեքստում նախատեսվող փոփոխությունը խախտում է վարչական արդարադատության բալանսավորված մոտեցումը՝ վարչական մարմինների համար ստեղծելով գործիքներ անհիմն միջամտությունների համար, մինչդեռ քաղաքացիները զրկվում են արդյունավետ դատական պաշտպանության իրական հնարավորությունից:

Այսպիսով, Նախագիծը կարող է հանգեցնել քաղաքացիների դատավարական պաշտպանվածության նվազման, վարչական մարմինների և դատական համակարգի հավելյալ ծանրաբեռնվածության, ինչի համար բավարար հիմնավորում չի ներկայացվել:

Ուստի առաջարկում ենք նախագիծը շրջանառությունից հանել:

Իրավունքների պաշտպանություն առանց սահմանների ՀԿ
Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն
Իրավունքի պաշտպանության և զարգացման հիմնադրամ
Հելսինկյան քաղաքացիական ասամբլեայի Վանաձորի գրասենյակ
Ժողովրդավարության զարգացման հիմնադրամ