

ԿԱՐԵՆ ՀԱԿՈՒՅԱՆ

ՀՀ վճռաբեկ դատարանի նախագահի խորհրդակցան,
ԵՊՀ սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի ասպիրանտ

ՓԱՍՏԱԹՂԹԵՐԻՆ ԾԱՆՈԹԱՆԱԼՈՒ ԻՐԱՎՈՒՆՔԸ՝ ՈՐՊԵՍ ՊԱՏՇԱՃ ՎԱՐՉԱՐԱՐՈՒԹՅԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔԻ ԲԱՂԱԴՐԱՏԱՐԻ

Սույն հոդվածը նվիրված է վարչական վարույթի ընթացքում ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց առնչվող փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի՝ որպես մարդու պատշաճ վարչարարության սահմանադրական իրավունքի բաղադրիչներից մեկի, էության և բովանդակության բացահայտմանը: Հոդվածում ուսումնասիրվում է փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի և տեղեկատվության մատչելիության իրավունքի փոխհարաբերությունները: Բացի այդ, հեղինակը վերհանում է փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի գործառույթները, կիրառության սահմանները, ինչպես նաև այդ իրավունքի իրացման հիմնական կազմակերպական կառուցակարգերը և առաջարկում է դրանց կատարելագործման որոշ ուղիներ:

Հիմնարար- մարդու հիմնարար իրավունքներ, պատշաճ վարչարարություն, վարչական վարույթ, վարչական ակտ, փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունք, տեղեկատվության մատչելիության իրավունք, վարչական գործ:

2015 թվականի փոփոխություններով ՀՀ Սահմանադրության 50-րդ հոդվածը, ամրագրելով պատշաճ վարչարարության իրավունքը՝ որպես մարդու հիմնարար իրավունք, դրա տարրերի շարքում նախատեսել է նաև յուրաքանչյուր անձի՝ վարչական վարույթի ընթացքում իրեն վերաբերող փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը («the right of access to the file»): Այդ սահմանադրական իրավունքի ձևակերպումը տրված է հիմնական օրենքի վերոհիշյալ հոդվածի 2-րդ մասում, որի համաձայն. «*Վարչական վարույթի ընթացքում յուրաքանչյուր ոք ունի իրեն վերաբերող բոլոր փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունք, բացառությամբ օրենքով պահպանվող գաղտնիքների*»:

Ինչպես արդարացիորեն նշվում է իրավաբանական գրականությունում, փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի կենսագործումն իրավական համակարգում իրականացնում է թե՛ հանրային, թե՛ մասնավոր շահերի ապահովման գործառույթներ: Այսպես, հանրային շահը դրսևորվում է քննարկվող հիմնարար իրավունքի իրացման արդյունքում առհասարակ վարչարարության հրապարակայնությունն ու թափանցիկությունն ապահովելու միջոցով: Իսկ մասնավոր շահն արտահայտվում է նրանով, որ փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը ծառայում է ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց սուբյեկտիվ իրավունքների և օրինական շահերի պաշտպանությանը. այս իրավունքն առաջին հերթին միտված է մեղմելու վարչական մարմինների և մասնավոր անձանց միջև առկա անհավասարությունը և լայն հնարավորություն է ընձեռում վերջիններին արդյունավետ կերպով մասնակցելու վարչական վարույթին ու ազդելու դրա

արդյունքում ընդունվելիք որոշման վրա²:

Հայաստանի Հանրապետության իրավական համակարգում վարչական վարույթի ընթացքում փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի արդյունավետ իրականացման հիմնական կազմակերպական կառուցակարգերը նախատեսված են 18.02.2004 թվականին ընդունված «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքով³, որի տեսանկյունից այս հիմնարար իրավունքն իրականացնում է հետևյալ գործառույթները.

- ա) վարչական մարմնի գործունեության հրապարակայնության ապահովում և
- բ) վարչական վարույթի իրականացման ժամանակ այդ մարմնի անաչառության ապահովում⁴: Այդ իսկ պատճառով կարելի է պնդել, որ օրենսդրական կարգավորումներում ևս ընդգծվում է փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի՝ հանրային և մասնավոր շահերի ապահովման գործառույթները:

Եվրոպական զարգացած երկրների առաջադեմ փորձի ուսումնասիրությունը վկայում է այն մասին, որ յուրաքանչյուր անձի՝ վարչական վարույթի ընթացքում իրեն վերաբերող փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը լայնորեն տարածված է Եվրոպական միության անդամ պետությունների իրավական համակարգերում՝ ամրագրված լինելով սահմանադրական⁵ կամ օրենսդրական⁶ մակարդակով:

Եվրոպական միության իրավակիրառ պրակտիկայում ձևավորվել է այն ընկալումը, որ արդյունավետ իրավական պաշտպանությունը ենթադրում

է, որ վարույթի մասնակիցները տվյալ գործին առնչվող տեղեկատվությանը (փաստաթղթերին) պետք է տիրապետեն այն նույն ծավալով, ինչ ծավալով որ դրանք առկա են վարչական մարմնի տրամադրության տակ: Հետևաբար վարչական մարմինը պետք է հնարավորություն ընձեռի վարույթի մասնակիցներին իրենց փաստարկներն ու առարկությունները կառուցելու վարույթի ընթացքում ձեռք բերված բոլոր փաստաթղթերի (բացառությամբ գաղտնի) հիման վրա՝ անկախ դրանց՝ վարույթի մասնակիցների օգտին լինելուց կամ չլինելուց:

Եվրոպական միության իրավական համակարգում փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը սկզբնական շրջանում ընկալվում էր որպես լաված լինելու իրավունքի կամ առավել ընդհանուր վերցված՝ պաշտպանության իրավունքի ածանցյալ արդյունք: Այլ կերպ ասած, փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը դիտարկվում էր որպես էական նախապայման կամ անհրաժեշտ նախադրյալ լաված լինելու իրավունքի արդյունավետ իրականացման համար: Մինչդեռ ներկայումս Եվրոպական միության իրավական համակարգում և իրավաբանական դոկտրինայում գերիշխում է այն մոտեցումը, որ փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը հանդիսանում է պատշաճ վարչարարության իրավունքի բաղադրատարր, որն ամենաընդհանուր բնորոշմամբ ենթադրում է, որ վարույթի մասնակիցներին հասանելի չդարձված փաստաթղթերը չեն կարող դրվել վարչական մարմնի կողմից ընդունված վերջնական որոշման հիմքում, իսկ վարչական ակտը կարող է անվավեր ճանաչվել, եթե վարչական մարմինն այդ ակտի ընդունմանն ուղղված վարույթի ընթացքում պատշաճ կերպով չի երաշխավորել փաստաթղթերի մատչելիությունը վարույթի մասնակիցների համար:

Վարչական վարույթի ընթացքում փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը՝ որպես պատշաճ վարչարարության իրավունքի բաղադրիչ, որոշակի առնչություն ունի մեկ այլ սահմանադրական իրավունքի հետ, որն ամրագրված է 2015 թվականի փոփոխություններով ՀՀ Սահմանադրության 51-րդ հոդվածում. նշված հոդվածի 1-ին մասի համաձայն. «Յուրաքանչյուր ոք ունի պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց գործունեության մասին տեղեկություններ ստանալու և փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունք»: Պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց գործունեության մասին տեղեկություններ ստանալու և փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը («the right of access to documents»), որը հաճախ անվանվում է նաև տեղեկատվության մատչե-

լիության իրավունք («the right of access to information»), հանդիսանում է ժողովրդավարության հիմնարար սկզբունքներից բխող «Քափանցիկության սկզբունքի» («the principle of transparency») կարևոր դրսևորումներից մեկը:

Պատշաճ վարչարարության իրավունքի և պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց գործունեության մասին տեղեկություններ ստանալու և փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի փոխհարաբերության վերաբերյալ մասնագիտական գրականությունում արտահայտվել են տարբեր տեսակետներ: Հեղինակների մի մասը գտնում է, որ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց գործունեության մասին տեղեկություններ ստանալու և փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը համարվում է պատշաճ վարչարարության իրավունքի բաղկացուցիչ տարրը¹²:

Մյուս կողմից որոշ իրավաբան-գիտնականներ ունեն հակառակ տեսակետը, որի համաձայն՝ Քափանցիկության սկզբունքը լայն իմաստով իր մեջ ներառում է նաև պատշաճ վարչարարության իրավունքը¹³:

Զննարկվող հիմնարար իրավունքների փոխհարաբերության վերաբերյալ իրավաբանական գրականությունում արտահայտված գերիշխող տեսակետն այն է, որ այս իրավունքները, որոնք իրավական ակտերում սահմանված են առանձին հոդվածների ներքո, պետք է դիտարկվեն որպես առանձին հիմնարար իրավունքներ: Ըստ քննարկվող տեսակետի՝ վկայակոչված հիմնարար իրավունքներն իրենցից ներկայացնում են երկու տարբեր իրավաբանական հասկացություններ, ունեն իրենց ինքնուրույն կարգավորման առարկան և ծավալային առումով չեն նույնանում միմյանց հետ. դրանք ունեն ամբողջովին տարբեր բովանդակություն, ուղղված են կարգավորման տարբեր նպատակների ու օժտված են կիրառության տարբեր շրջանակներով¹⁴: Եթե վարչական վարույթի ընթացքում ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց վերաբերող բոլոր փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը հանդես է գալիս որպես վարչական վարույթի մասնակիցների իրավունքների և օրինական շահերի անհատական պաշտպանության միջոց, ապա պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց գործունեության մասին տեղեկություններ ստանալու և փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը կոչված է ապահովելու ընդհանուր առմամբ հանրային իշխանության մարմինների գործունեության իրավաչափությունը, արդյունավետությունն ու հաշվետվողականությունը: Փաստորեն, առաջին իրա-

վունքը կապված է իրավական պաշտպանության իրավունքի հետ, իսկ երկրորդը երաշխավորում է հանրային իշխանության թափանցիկությունն ու պետության ժողովրդավարական բնույթը :

Վերոգրյալի հիման վրա կարելի է եզրահանգել, որ քննարկվող սահմանադրական իրավունքները սերտորեն փոխկապակցված են միմյանց հետ: Տեղեկատվության մատչելիության իրավունքը և պատշաճ վարչարարության իրավունքը գտնվում են փոխադարձ կախվածության մեջ և որոշ դեպքերում կարող են ունենալ համատեղ կիրառություն: Այնուամենայնիվ, պատշաճ վարչարարության իրավունքի բաղադրատարր հանդիսացող վարչական վարույթի ընթացքում փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը և պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց գործունեության մասին տեղեկություններ ստանալու և փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքն ունեն տարբեր իրավական հիմքեր և պետության իրավական համակարգում իրականացնում են տարբեր գործառույթներ: Դրանով իսկ ընդգծվում է այն հանգամանքը, որ վարչական վարույթի ընթացքում փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը չի կարող համարվել տեղեկատվության մատչելիության իրավունքից ածանցվող իրավական հասկացություն և պետք է դիտարկվի որպես պատշաճ վարչարարության սահմանադրական իրավունքի բաղադրիչ, քանի որ քննարկվող հիմնական իրավունքները, չնայած միմյանց հետ փոխկապակցված լինելուն, հանդես են գալիս որպես երկու ինքնուրույն իրավաբանական հասկացություններ, որոնք ծավալային առումով չեն ներառվում մեկը մյուսի մեջ և միմյանց հետ չեն հարաբերակցվում որպես ամբողջը մասի հետ:

2015 թվականի փոփոխություններով ՀՀ Սահմանադրության 50-րդ հոդվածի 2-րդ մասում տրված փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի բովանդակության սահմանադրաիրավական ձևակերպումից հետևում է, որ քննարկվող իրավունքի կարգավորման ծավալը սահմանափակված է մի շարք գործոններով, որոնք իրենցից ներկայացնում են, մասնավորապես, այդ իրավունքի կիրառության

- 1) անձնական,
- 2) նյութական և
- 3) ինստիտուցիոնալ սահմանները:

Փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի կիրառության անձնական սահմանը կանխորոշում է այն անձանց շրջանակը, ովքեր հանդիսանում են այդ սուբյեկտիվ իրավունքի կրողը: 2015 թվականի փոփոխություններով ՀՀ Սահմանադրության 50-րդ հոդվածի 2-րդ մասում տրված նորմատիվ ձևակերպումից հետևում է, որ սահմանադիրը փաստաթղ-

թերին ծանոթանալու իրավունքը՝ որպես պատշաճ վարչարարության իրավունքի բաղադրիչ, տարածել է այն ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց վրա, ովքեր հանդիսանում են կոնկրետ գործով իրականացվող վարչական վարույթի մասնակիցներ:

Բացի այդ, ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց կողմից վարչական վարույթի ընթացքում փաստաթղթերին ծանոթանալու նախադրյալն այդ անձանց մոտ իրավաբանական շահագրգռվածության առկայությունն է: Այսինքն՝ պատշաճ վարչարարության իրավունքի բաղկացուցիչ տարր հանդիսացող՝ փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքին համապատասխանում է վարչական մարմնի պարտականությունը՝ վարույթին առնչվող այս կամ այն փաստաթուղթը տրամադրել վարույթի մասնակից համարվող այն ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձին, որը տվյալ տեղեկատվությանը ծանոթանալու մեջ ունի իրավական շահագրգռվածություն: Այդ շահագրգռվածությունն առաջանում է վարչական գործում առկա այն փաստաթղթերի կապակցությամբ, որոնք կարող են հետագայում դրվել ընդունվելիք վարչական ակտի հիմքում կամ այլ կերպ ազդել գործի ելքի վրա, կամ, որոնք անհրաժեշտ են վարույթի մասնակիցներին իրենց փաստարկներն ու դիրքորոշումները ներկայացնելու և պատշաճ վարչարարության իրավունքի մյուս բոլոր բաղադրիչները երաշխավորված իրացնելու համար:

Փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի կիրառության նյութական սահմանը կանխորոշում է տեղեկատվության այն շրջանակը, որը պետք է մատչելի լինի այս իրավունքով օժտված ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց: 2015 թվականի փոփոխություններով ՀՀ Սահմանադրության կողմից գործածվող «փաստաթուղթ» եզրույթը պետք է ընկալվի և մեկնաբանվի լայն իմաստով՝ որպես վարչական գործում առկա տեղեկատվության, գործի բոլոր նյութերի, փաստաթղթերի ամբողջություն: Այս իմաստով փաստաթուղթ ասելով՝ պետք է հասկանալ վարչական վարույթին առնչվող ցանկացած գրություն, տեղեկանք, արձանագրություն, հաշվետվություն, հետազոտություն, վիճակագրական տվյալ, շրջաբերական, հուշագիր, թղթակցություն, հրահանգ, հանձնարարություն, ակտ, որոշում և այլ գրավոր նյութեր, ինչպես նաև իրեղեն ապացույցներ, լուսանկարներ, ձայնագրություններ ու տեսագրություններ, որոնք ելնում են վարչական մարմիններից կամ գտնվում են նրանց տրամադրության տակ¹⁶: Ըստ այդմ, պատշաճ վարչարարության իրավունքի բաղկացուցիչ տարր հանդիսացող՝ փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի նյութական օբյեկտը վարչական մարմնի տրամադ-

րության տակ եղած և վարույթին առնչվող տեղեկատվության, նյութերի, գրավոր և ոչ գրավոր փաստաթղթերի ողջ համալիրն է. առաջին հերթին խոսքը վերաբերում է վարչական մարմնի կողմից կազմվող վարչական գործին (նյութական իմաստով):

Վերոգրյալից հետևում է, որ փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի երաշխավորված իրացումը ենթադրում է, որ վարչական մարմինը պարտավոր է յուրաքանչյուր վարչական վարույթի վերաբերյալ վարել առանձին գործ:

Վարչական վարույթի վերաբերյալ գործերի կազմման և վարման հարաբերություններն օրենսդիրը կարգավորել է «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 28-րդ հոդվածով, որի 1-ին մասով վարչական մարմինների վրա դրվել է յուրաքանչյուր վարչական վարույթի վերաբերյալ առանձին գործ կազմելու և տվյալ վարույթին առնչվող բոլոր փաստաթղթերն այդ գործում պահելու պարտականություն: Միևնույն ժամանակ, օրենսդիրը վարչական վարույթի վերաբերյալ գործերի վարման կարգն ու պայմանները սահմանելու լիազորությունը վերապահել է վարչական մարմիններին, որոնք այդ լիազորությունն իրականացնելիս պետք է հիմք ընդունեն սահմանված վարչական վարույթի վերաբերյալ գործերի վարման՝ ՀՀ կառավարության կողմից սահմանված օրինակելի կարգը:

Իր հերթին ՀՀ կառավարությունը 25.06.2004 թվականին ընդունել է թիվ 975-Ն որոշումը, որով հաստատվել է վարչական վարույթի վերաբերյալ գործերի, դրանց հաշվառման գրանցամատյանների և վարչական ակտերի հաշվառման գրանցամատյանների վարման կարգն ու պայմանները սահմանող օրինակելի կարգը: Հարկ է նկատել, որ Հայաստանի Հանրապետության վարչական մարմինների գերակշռող մասը, ղեկավարվելով «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 28-րդ հոդվածով իրենց վերապահված լիազորությամբ և հիմք ընդունելով ՀՀ կառավարության վերոգրյալ որոշմամբ վարչական վարույթի վերաբերյալ գործերի վարման օրինակելի կարգը, ընդունել է համապատասխան նորմատիվ իրավական ակտեր տվյալ մարմինների կողմից իրականացվող վարչական վարույթների վերաբերյալ գործերի վարման կարգը և պայմանները սահմանելու մասին:

Այդուհանդերձ վարչական վարույթին առնչվող գործերը համակարգված և վերոգրյալ իրավական ակտերին համապատասխան կերպով վարելու պահանջն իրավակիրառ պրակտիկայում չի ստացել իր համարժեք ընկալումն ու կիրառությունը: Այսպես, դատական պրակտիկայի ուսումնասիրությունը վկայում է այն մասին, որ վիճարկման

հայցի հիման վրա հարուցված վարչական գործերի գերակշռող մեծամասնության դեպքում վարչական մարմինը դատարան չի ներկայացնում վիճարկվող վարչական ակտի ընդունմանն ուղղված վարչական վարույթի գործը՝ վարույթի վերաբերյալ գործ կազմելու և վարելու իր պարտականությունը պատշաճ կերպով չկատարելու պատճառով:

Անհրաժեշտ է նկատի ունենալ, որ վարչական ակտի ընդունմանն ուղղված վարչական վարույթի գործն օրենսդրությամբ սահմանված կարգով վարելու պարտականության չկատարումը կամ ոչ պատշաճ կատարումն ինքնին հիմք է հանդիսանում վարչական ակտն օրենքի խախտմամբ ընդունված լինելու պատճառաբանությամբ անվավեր ճանաչելու համար. խախտելով վարչական ակտի ընդունմանն ուղղված վարչական վարույթի գործն օրենսդրությամբ սահմանված կարգով վարելու պարտականությունը՝ վարչական մարմինները խախտում են ոչ միայն «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 28-րդ հոդվածի և դրա հիման վրա ընդունված ենթաօրենսդրական իրավական ակտերի պահանջները, այլ նաև մարդու պատշաճ վարչարարության հիմնարար իրավունքը:

Այնուամենայնիվ, Հայաստանի Հանրապետության դատական պրակտիկայում գրեթե չեն հանդիպում այնպիսի վճիռներ, որոնք վիճարկվող վարչական ակտն անվավեր են ճանաչում բացառապես այն հիմքով, որ վարչական մարմինը չի կատարել կամ ոչ պատշաճ է կատարել այդ վարչական ակտի ընդունմանն ուղղված վարչական վարույթի վերաբերյալ գործը վարելու իր օրենսդրական պարտականությունը: Այսինքն՝ վարչական ակտի ընդունմանն ուղղված վարչական վարույթի վերաբերյալ գործը վարելու՝ օրենսդրությամբ սահմանված կարգի խախտումը դատական պրակտիկայում այդ վարչական ակտի իրավաչափության գնահատման համար ինքնուրույն իրավաբանական նշանակություն չի ստացել. այդ փաստարկն օգտագործվում է վարչական դատարանի կողմից միայն վիճարկվող վարչական ակտն անվավեր ճանաչելու այլ հիմքերի առկայության դեպքում՝ որպես այդ վարչական ակտի ոչ իրավաչափությունը ցուցադրող լրացուցիչ գործոն:

Մինչդեռ վարչական վարույթի վերաբերյալ գործը պատշաճ կերպով վարելու՝ վարչական մարմինների վրա օրենքով դրված պարտականության նկատմամբ դատարանների կողմից ցուցաբերվող նման մակերեսային մոտեցման արդյունքում վարչական մարմինները շարունակում են վարչական վարույթի վերաբերյալ գործ չվարելու կամ ոչ պատշաճ վարելու՝ իրենց կողմից ձևավորված և արդեն իսկ արմատացած հակաիրավական պրակտիկան,

ինչը լուրջ սպառնալիք է Հայաստանի Հանրապետության իրավական անվտանգության համար: Այդ իսկ պատճառով, դատարանները պետք է առավել հետևողական գտնվեն վարչական վարույթի վերաբերյալ գործը պատշաճ կերպով վարելու՝ վարչական մարմինների վրա օրենքով դրված պարտականության չկատարման կամ ոչ պատշաճ կատարման իրավիճակների նկատմամբ՝ պատշաճ վարչարարության իրավունքի նման խախտում հայտնաբերելու յուրաքանչյուր դեպքում անվավեր ճանաչելով վիճարկվող վարչական ակտը: Բննարկվող հարցի կապակցությամբ դատարանների նման խիստ մոտեցումը կարող է խթան հանդիսանալ վարչական մարմինների կողմից վարչական վարույթների վերաբերյալ գործեր կազմելու և վարելու օրենսդրական պահանջի նկատմամբ իրենց ոչ իրավաչափ մոտեցումը վերանայելու և այդ պահանջը բարեխղճորեն կատարելու համար, ինչն էլ հիմք կհանդիսանա անձի պատշաճ վարչարարության իրավունքի երաշխավորված իրացումն ապահովելու համար:

Բացի վերոգրյալից, փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի կիրառության նյութական սահմանը կանխորոշվում է 2015 թվականի փոփոխություններով ՀՀ Սահմանադրության 50-րդ հոդվածի 2-րդ մասում ամրագրված որոշ այլ եզրերով: Խոսքը նախևառաջ վերաբերում է այն հանգամանքին, որ պատշաճ վարչարարության իրավունքի բաղկացուցիչ տարր հանդիսացող՝ փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի գործողությունը տարածվում է վարչական մարմինների միայն այն գործունեության վրա, որն ուղղված է թե՛ միջամտող, թե՛ բարենպաստ վարչական ակտ ընդունելուն, իսկ վարչական վարույթից դուրս խնդրո առարկա սահմանադրական իրավունքը՝ որպես այդպիսին, գոյություն չունի:

Փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի կիրառության նյութական մյուս սահմանը վերաբերում է տեղեկատվության այն ծավալին, որին ֆիզիկական և իրավաբանական անձինք կարող են ծանոթանալ վարչական վարույթի ընթացքում: Այսպես, փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի ուժով ֆիզիկական և իրավաբանական անձինք կարող են ծանոթանալ իրենց մասնակցությամբ ընթացող վարչական վարույթի նյութերում առկա տվյալների այն մասին, որը չի հանդիսանում գաղտնի տեղեկատվություն: Միևնույն ժամանակ հարկ է նկատել, որ վարչական մարմինը չի կարող վարչական վարույթի ընթացքում ընդունվելիք վարչական ակտի հիմքում դնել այնպիսի տեղեկություններ, որոնք օրենքով գաղտնի համարվելու ուժով հայտնի չեն և չեն կարող հայտնի լինել վարչական ակտի հասցեատիրոջն ու երրորդ անձանց: Այսինքն՝

պատշաճ վարչարարության սահմանադրական իրավունքը, մի կողմից, եզրագծում է վարույթի մասնակիցների՝ փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքն օրենքով գաղտնի չհամարվող տեղեկատվության շրջանակներով, իսկ մյուս կողմից, պարտադրում է վարչական մարմիններին իրենց արտաքին ներգործություն ունեցող որոշումների ընդունումը հիմնավորել միայն վարույթի մասնակիցներին հասանելի փաստական տվյալների միջոցով՝ առանց գաղտնի փաստաթղթերին հղում կատարելու:

Փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի կիրառության ինստիտուցիոնալ սահմանը ցույց է տալիս հանրային իշխանության այն մարմինների շրջանակը, որոնց կողմից իրականացվող վարույթների շրջանակներում ֆիզիկական և իրավաբանական անձինք օժտված են փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքով: 2015 թվականի փոփոխություններով ՀՀ Սահմանադրության 50-րդ հոդվածի 2-րդ մասի բովանդակությունից հետևում է, որ քննարկվող հիմնարար իրավունքը տարածվում է բոլոր վարչական մարմինների կողմից իրականացվող վարչական վարույթների վրա: Ընդ որում, փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը տարածվում է առանց բացառության բոլոր վարչական մարմինների կողմից իրականացվող վարչական վարույթների վրա, որոնք ուղղված են գրավոր վարչական ակտի ընդունմանը:

Ինչպես արդեն նշվել է, պատշաճ վարչարարության իրավունքի բաղկացուցիչ տարր հանդիսացող փաստաթղթերին ծանոթանալու հիմնարար իրավունքի իրականացման կառուցակարգը սահմանող ընդհանուր կարգավորումները նախատեսված են «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքով: Այսպես, նշված օրենքի 39-րդ հոդվածը սահմանում է վարչական վարույթի նյութերին ծանոթանալու վայրը և ժամանակը. վարչական վարույթի մասնակիցները կարող են ծանոթանալ վարչական գործի նյութերին այն վարչական մարմնում, որն իրականացնում է տվյալ վարույթը և փաստաթղթերին ծանոթանալու վերաբերյալ դիմումը ներկայացնելուց հետո եռօրյա ժամկետի ընթացքում: Բացի այդ, օրենքը նախատեսել է նաև, որ վարույթի մասնակիցները վարչական վարույթի նյութերին ծանոթանալիս կարող են կատարել պատճեններ, լուսապատճեններ և քաղվածքներ, որոնք գործնական հնարավորություն են ընձեռում վարույթի մասնակիցներին վարչական վարույթի ընթացքում իրացնելու և պաշտպանելու իրենց սուբյեկտիվ իրավունքներն ու օրինական շահերը:

Վերոգրյալը վկայում է այն մասին, որ փաստաթղթերին ծանոթանալու հիմնարար իրավունքը

ենթադրում է, որ վարչական մարմինը պարտավոր է ստեղծել անհրաժեշտ պայմաններ վարույթի մասնակիցների կողմից գործի նյութերին ծանոթանալու, այդ թվում նաև գործի նյութերից քաղվածքներ և պատճեններ կատարելու համար (օրինակ՝ այդ նպատակի համար նախատեսված և կահավորված սենյակի ապահովում և այլն): Թեև «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 39-րդ հոդվածի 2-րդ մասում ամրագրված իրավանորմից տառացիորեն հետևում է, որ վարույթի մասնակիցները գործի նյութերից պատճեններն ու քաղվածքները կատարում են ինքնուրույն, սակայն գործնականում վարույթի մասնակիցների կողմից վարչական մարմնի տեղակայման վայրում ինքնուրույն կերպով քաղվածքներ և պատճեններ կատարելը կարող է չափազանց դժվար կամ անհնարին լինել: Այդ իսկ պատճառով պատշաճ վարչարարության իրավունքի տեսանկյունից գործի նյութերից քաղվածքներ և պատճեններ կատարելու վերաբերյալ օրենսդրական կարգավորումները պետք է մեկնաբանվեն և կիրառվեն այնպես, որ վարչական մարմինը պարտավոր է վարույթի մասնակիցների պահանջով գործի նյութերից կատարել քաղվածքներ և պատճեններ և դրանք տրամադրել (այդ թվում նաև՝ փոստով ուղարկելու եղանակով) վերջիններիս: Ընդ որում, վերոհիշյալ մոտեցման պայմաններում միանգամայն արդարացված է թվում նաև օրենքով այնպիսի կարգավորումների նախատեսումը, որոնց համաձայն՝ վարույթի մասնակիցների պահանջով գործի նյութերից քաղվածքներ և պատճեններ կատարելու և դրանք վերջիններիս տրամադրելու համար վարչական մարմնի կատարած ծախսերը պետք է փոխհատուցվեն վարույթի մասնակիցների կողմից²⁰ :

Ամփոփելով վերոգրյալը՝ կարելի է կատարել հետևյալ ընդհանրացումները.

1) վարչական վարույթի ընթացքում փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքն ամենաընդհանուր բնորոշմամբ հանգում է հետևյալին. վարչական մարմնի տրամադրության տակ գտնվող և վարչական վարույթին առնչվող տեղեկատվությունը պետք է հասանելի լինի տվյալ վարույթի մասնակիցներին, իսկ վարչական մարմինը չի կարող իր կողմից ընդունվող վերջնական որոշման հիմքում դնել այնպիսի փաստաթղթեր, որոնց վարույթի մասնակիցները հնարավորություն չեն ունեցել ծանոթանալու,

2) վարչական վարույթի ընթացքում փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի գործառույթային հիմնական նշանակությունը վարչական մարմինների հետ հարաբերություններում ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց սուբյեկտիվ իրա-

վունքների և օրինական շահերի երաշխավորված իրացման ապահովումն է,

3) թեև վարչական վարույթի ընթացքում փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը և տեղեկատվության մատչելիության իրավունքը գտնվում են սերտ փոխհարաբերակցության մեջ, սակայն այդ հիմնարար իրավունքների գործառույթների, նպատակների և կարգավորման առարկաների տարբերության ուժով փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը ծավալային առումով չի ներառվում տեղեկատվության մատչելիության իրավունքի հասկացության մեջ և համարվում է պատշաճ վարչարարության սահմանադրական իրավունքի բաղադրիչ,

4) վարչական վարույթի ընթացքում փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքի գործողության շրջանակները եզրագծվում են հետևյալ սահմաններով.

- *անձնական*. վարչական վարույթին առնչվող նյութերին ծանոթանալու իրավունքով օժտված են վարույթի մասնակից հանդիսացող այն ֆիզիկական և իրավաբանական անձինք, որոնք տվյալ տեղեկատվությանը ծանոթանալու մեջ ունեն իրավական շահագրգռվածություն,

- *նյութական*. վարչական վարույթին առնչվող նյութերին ծանոթանալու իրավունքի ուժով վարույթի մասնակիցները հնարավորություն ունեն ծանոթանալու վարչական մարմնի տրամադրության տակ առկա և վարույթին առնչվող գրավոր և ոչ գրավոր նյութերի ողջ համալիրին, բացառությամբ գաղտնի տեղեկատվությանը, ինչը ենթադրում է, որ վարչական մարմինը պարտավոր է բարեխիղճ կերպով կատարել յուրաքանչյուր վարչական վարույթի վերաբերյալ առանձին գործ վարելու իր լիազորությունը,

- *ինստիտուցիոնալ*. փաստաթղթերին ծանոթանալու իրավունքը տարածվում է առանց բացառության բոլոր վարչական մարմինների կողմից իրականացվող վարչական վարույթների վրա, որոնք ուղղված են գրավոր վարչական ակտի ընդունմանը,

5) վարչական վարույթի ընթացքում փաստաթղթերին ծանոթանալու հիմնարար իրավունքի արդյունավետ կենսագործումը հնարավոր է վարույթի մասնակիցների կողմից վարչական վարույթի ընթացքում գործի նյութերին ծանոթանալու համար անհրաժեշտ պայմանների առկայության, ինչպես նաև վարչական մարմնի կողմից վարույթի մասնակիցների պահանջով գործի նյութերից քաղվածքներ և պատճեններ կատարելու և դրանք վերջիններիս տրամադրելու կառուցակարգի ներդրման դեպքում:

- ¹ Տե՛ս, ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում Հոդ. 1118-րդ:
- ² Տե՛ս, Հայաստանի Հանրապետության ընդհանուր վարչական իրավունք խմբ.՝ Հ. Թովմասյան, Օ. Լուխթերհանդթ, Գ. Մուրադյան, Վ. Պողոսյան, Վ. Ռայմերս, Ռ. Ռուբել - Եր.: Բավիդ, 2011թ., էջեր 307-310:
- ³ Տե՛ս, ՀՀՊՏ 2004.03.31/18(317) Հոդ.413-րդ:
- ⁴ Տե՛ս, «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքի 39-րդ հոդվածի 1-ին մաս:
- ⁵ Տե՛ս, օրինակ, Իսպանիայի 1978 թվականի Սահմանադրության 105-րդ հոդվածի «b» կետը, ըստ http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf կայքէջի:
- ⁶ Տե՛ս, օրինակ, Ավստրիայի 1991 թվականի «Վարչական ընթացակարգերի վերաբերյալ ընդհանուր ակտի» 17-րդ պարագրաֆի 1-ին մասը, ըստ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1991_51/ERV_1991_51.pdf կայքէջի:
- ⁷ Տե՛ս, օրինակ, Solvay SA v European Commission (C-109/10 P) գործով Եվրոպական միության դատարանի 25.10.2011 թվականի վճիռը, ըստ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-109/10> կայքէջի:
- ⁸ Տե՛ս, Xavier Groussot, General Principles of Community Law, Groningen, Europa Law Publishing, 2006, էջ 221:
- ⁹ Տե՛ս, Koen Lenaerts and Jan Vanhamme, “Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process”, Common Market Law Review (34), 1997, էջեր 531-569:
- ¹⁰ Տե՛ս, Jan F. H. Inghelram, Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF): An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor’s Office, Groningen, Europa Law Publishing, 2011, էջ 141:
- ¹¹ Տե՛ս, Herwig C. H. Hofmann, Gerard C. Rowe and Alexander H. Türk, Administrative Law and Policy of the European Union, Oxford University Press, 2011, էջ 220:
- ¹² Տե՛ս, Nikiforos Diamandouros, “Openness and Access to Documents”, European State Aid Law Quarterly (7), 2008, էջեր 654-658:
- ¹³ Տե՛ս, Bo Vesterdorf, “Transparency - Not Just a Vogue Word”, Fordham International Law Journal. (22) 1998, էջեր 902-929: Ըստ <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol22/iss3/8/> կայքէջի:
- ¹⁴ Տե՛ս, Bucura C. Mihaescu Evans, The Right to Good Administration at the Crossroads of the Various Sources of Fundamental Rights in the EU Integrated Administrative System (Luxemburger Juristische Studien - Luxembourg Legal Studies), Baden-Baden, Nomos, 2015, էջեր 192-259:
- ¹⁵ Տե՛ս, Paul Craig, EU Administrative Law, Second Edition, Oxford, Oxford University Press, 2012, էջ 359:
- ¹⁶ Տե՛ս, Д. Капитан, «Общие принципы административного процесса во Франции», Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011, С. 226:
- ¹⁷ Տե՛ս, ՀՀՊՏ 2004.07.21/39(338) Հոդ.922-րդ:
- ¹⁸ Տե՛ս, օրինակ, ՀՀ արդարադատության նախարարի 05.09.2007 թվականի թիվ 228-Ն հրամանը, ՀՀԳՏ 2007.10.01/25(265) Հոդ.332:
- ¹⁹ Տե՛ս, օրինակ, Կարեն Գրիգորյանն ընդդեմ ՀՀ ֆինանսների նախարարության թիվ ՎԳ/8450/05/12 վարչական գործով ՀՀ վարչական դատարանի 01.12.2014 թվականի վճիռը, ըստ http://datalex.am/?app=AppCaseSearch&case_id=38562071809663622 կայքէջի:
- ²⁰ Նույնատիպ իրավական կարգավորումներ են նախատեսված, օրինակ, Վրաստանի ընդհանուր վարչական օրենսգրքի 99-րդ հոդվածում, տե՛ս ըստ <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/16270> կայքէջի:

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

- 1) ՀՀ Սահմանադրություն (ընդունվել է 05.07.1995 թվականին, փոփոխվել է 27.11.2005 թվականին (ՀՀՊՏ 2005.12.05/ Հատուկ թողարկում Հոդ. 1426-րդ) և 06.12.2015 թվականին (ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում Հոդ. 1118-րդ)):
- 2) «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենք (ընդունվել է 18.02.2004 թվականին, ՀՀՊՏ 2004.03.31/18(317) Հոդ.413-րդ)
- 3) ՀՀ կառավարության 25.06.2004 թվականի թիվ 975-Ն որոշում (ՀՀՊՏ 2004.07.21/39(338) Հոդ.922-րդ):
- 4) ՀՀ արդարադատության նախարարի 05.09.2007 թվականի թիվ 228-Ն հրաման (ՀՀԳՏ 2007.10.01/25(265) Հոդ.332-րդ):
- 5) Կարեն Գրիգորյանն ընդդեմ ՀՀ ֆինանսների նախարարության թիվ ՎԳ/8450/05/12 վարչական գործով ՀՀ վարչական դատարանի 01.12.2014 թվականի վճիռ, ըստ http://datalex.am/?app=AppCaseSearch&case_id=38562071809663622 կայքէջի:
- 6) Հայաստանի Հանրապետության ընդհանուր վարչական իրավունք / խմբ.՝ Հ. Թովմասյան, Օ. Լուխթերհանդթ, Գ. Մուրադյան, Վ. Պողոսյան, Վ. Ռայմերս, Ռ. Ռուբել, Եր.: Բավիդ, 2011թ.:
- 7) Капитан Д., «Общие принципы административного процесса во Франции», Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011:
- 8) Bo Vesterdorf, “Transparency - Not Just a Vogue Word”, Fordham International Law Journal. (22) 1998, էջեր 902-929, ըստ <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol22/iss3/8/> կայքէջի:
- 9) Bucura C. Mihaescu Evans, The Right to Good Administration at the Crossroads of the Various Sources of Fundamental Rights in the EU Integrated Administrative System (Luxemburger Juristische Studien - Luxembourg Legal

Studies), Baden-Baden, Nomos, 2015:

10) Herwig C. H. Hofmann, Gerard C. Rowe and Alexander H. Türk, Administrative Law and Policy of the European Union, Oxford University Press, 2011:

11) Jan F. H. Inghelram, Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF): An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office, Groningen, Europa Law Publishing, 2011:

12) Koen Lenaerts and Jan Vanhamme, "Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process", Common Market Law Review (34), 1997, էջեր 531-569:

13) Nikiforos Diamandouros, "Openness and Access to Documents", European State Aid Law Quarterly (7), 2008, էջեր 654-658:

14) Paul Craig, EU Administrative Law, Second Edition, Oxford, Oxford University Press, 2012:

15) Xavier Groussot, General Principles of Community Law, Groningen, Europa Law Publishing, 2006:

16) Ավստրիայի 1991 թվականի «Վարչական ընթացակարգերի վերաբերյալ ընդհանուր ակտ», ըստ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1991_51/ERV_1991_51.pdf կայքէջի:

17) Իսպանիայի 1978 թվականի Սահմանադրություն, ըստ http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf կայքէջի:

18) Վրաստանի ընդհանուր վարչական օրենսգիրք, ըստ <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/16270> կայքէջի:

19) Solvay SA v European Commission (C-109/10 P) գործով Եվրոպական միության դատարանի 25.10.2011 թվականի վճիռ, ըստ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-109/10> կայքէջի:

Карен Акопян

Советник председателя Кассационного суда РА,
аспирант кафедры конституционного права ЕГУ

РЕЗЮМЕ

Право на доступ к документам, как элемент права на хорошую администрацию

Настоящая научная статья посвящена исследованию сущности и содержания права на доступ к своим документам в ходе административного производства, как фрагмента конституционного права на хорошую администрацию. В статье рассматривается взаимосвязь между правом доступа к документам и правом доступа к информации. Кроме того, автор раскрывает функции права на доступ к своим документам и сферу его применения, а также основные организационные механизмы реализации этого права и предлагает некоторые способы их улучшения.

Ключевые слова: фундаментальные права человека, хорошая администрация, административные процедуры, административный акт, право доступа к документам, право доступа к информации, административное дело.

Karen Hakobyan

Counsellor of the Chairman of the Court of Cassation of RA,
Post-graduate student of the Chair of Constitutional Law, YSU

SUMMARY

The right of access to the file, as a component of the right to good administration

This article is devoted to the research of the essence and content of the right of every person to have access to his or her file within administrative proceedings, as a fragment of the fundamental right to good administration. The article deals with the relationship between the right of access to the file and the right of access to information. In addition, the author reveals the functions of the right of access to the file and the scope of its application, as well as the basic organizational mechanisms for implementing this right and suggests some ways to improve them.

Key words: fundamental human rights, good administration, administrative procedures, administrative act, the right of access to the file, the right of access to information, administrative case.