

ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ՀՀ ՍՓՅՈՒՌՔԻ ՆԱԽԱՐԱՐՈՒԹՅՈՒՆ

ՎԱՐԴԱՆՅԱՆ ՔՆԱՐԻԿ ՀԱԿՈՒԲԻ

ՓԱԽՍՏԱԿԱՆՆԵՐԻ ԵՎ ԱՊԱՍՏԱՆ
ՀԱՅՑՈՂՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ
ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ
ԱԿՏԵՐԸ ԵՎ ԴՐԱՆՑ ԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ
ԻՄՊԼԵՄԵՆՏԱՑԻԱՆ

Երևան

«ԵՊՀ» հրատարակչություն

2018

ՀՏԴ 341
ԳՄԴ 67.412
Վ 301

***Երաշխավորված է տպագրության ԵՊՀ իրավագիտության
ֆակուլտետի գիտխորհրդի կողմից***

Գրախոսներ՝
իրավաբանական գիտությունների
դոկտոր, պրոֆեսոր Վ.Հ. Հովհաննիսյան
իրավաբանական գիտությունների
թեկնածու, դոցենտ Ա.Գ. Սարգսյան

Վարդանյան Ք. Հ.

Վ 301 Փախստականների և ապաստան հայցողների պաշտպանության վերաբերյալ միջազգային իրավական ակտերը և դրանց ազգային իրավական իմպլեմենտացիան/ Ք.Հ. Վարդանյան: ԵՊՀ.– ԵՊՀ հրատ., 2018.– 144 էջ:

Հետազոտությունը նպատակ է հետապնդում ուսումնասիրել փախստականների և ապաստան հայցողների իրավական կարգավիճակն ամրագրող միջազգային իրավական փաստաթղթերը և դրանց իմպլեմենտացիան ՀՀ ներպետական օրենսդրության մեջ:

Հետազոտության ընթացքում ձևավորված եզրահանգումներն ու հիմնական դրույթները կարող են օգտագործվել ՀՀ պետական մարմինների, միջազգային և ազգային կազմակերպությունների, ինչպես նաև միգրացիայի, ապաստանի և փախստականների իրավունքների պաշտպանության բնագավառում գործունեություն իրականացնող անձանց լայն շրջանակի կողմից:

Հետազոտությունն իրականացվել է «02.Գիտական և գիտատեխնիկական գործունեության հիմնարար և կարևորագույն նշանակություն ունեցող կիրառական հետազոտություններ» ծրագրի շրջանակներում ՀՀ սփյուռքի նախարարության և «Երևանի պետական համալսարան» հիմնադրամի միջև կնքված պայմանագրի հիման վրա:

ՀՏԴ 341
ԳՄԴ 67.412

ISBN 978-5-8084-2340-4

© «ԵՊՀ» հրատարակչություն, 2018

© Վարդանյան Ք.Հ., 2018

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ	4
ԳԼՈՒԽ 1. ՓԱԽՍՏԱԿԱՆՆԵՐԻ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ԶԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ՊԱՏՄՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՄԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐԸ	9
1.1. Փախստականների և ապաստան հայցողների միջազգային իրավական պաշտպանության ձևավորման պատմությունը և կայացումը	9
1.2. Փախստականների և ապաստան հայցողների միջազգային իրավական պաշտպանության սկզբունքները	26
ԳԼՈՒԽ 2. ՓԱԽՍՏԱԿԱՆՆԵՐԻ ԵՎ ԱՊԱՍՏԱՆ ՀԱՅՑՈՂՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՈՒՂՂՎԱԾ ՀԱՄԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԵՎ ՏԱՐԱԾԱՇՐՋԱՆԱՅԻՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՓԱՍՏԱԹՂԹԵՐԸ.....	61
2.1. Փախստականների և ապաստան հայցողների պաշտ- պանությանն ուղղված համընդհանուր միջազգային իրավական փաստաթղթերը	61
2.2. Փախստականների և ապաստան հայցողների պաշտպա- նությանն ուղղված տարածաշրջանային միջազգային իրավական փաստաթղթերը.....	71
ԳԼՈՒԽ 3. ՓԱԽՍՏԱԿԱՆՆԵՐԻ ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐԻ ԵՎ ՊԱՐՏԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԵՎ ՆԵՐՊԵՏԱԿԱՆ ԱՄՐԱԳՐՈՒՄԸ	76
3.1. Փախստականների իրավունքների և պարտականություն- ների միջազգային իրավական ամրագրումը.....	76
3.2. Փախստականների իրավունքների և պարտականություն- ների ամրագրումը ՀՀ ներպետական իրավունքում.....	85
ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆ	119
PE3IOME.....	127
SUMMARY	130
ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ՆՈՐՄԱՏԻՎ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԱԿՏԵՐ ԵՎ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ	133

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Ժամանակակից միջազգային իրավունքի ուղղվածությունն ու հիմնական առանցքը մարդու իրավունքների պաշտպանության ապահովումն ու դրա հետագա կատարելագործումն է: Մարդու իրավունքների պաշտպանության առաջնային ինստիտուտներից մեկը փախստականների և ապաստան հայցողների իրավունքների պաշտպանությունն է, որի համար կարևորագույն երաշխիք է ապաստանի իրավունքը: Աշխարհում ընթացող պատերազմները, միջազգային և ազգամիջյան հակամարտությունները, խտրականության ու անհանդուրժողականության բարձր մակարդակը և մի շարք այլ բացասական երևույթներ պատճառ են դառնում, որ բազմաթիվ մարդիկ լքեն իրենց բնակության վայրերը և ապաստան փնտրեն այլ երկրներում:

Փախստականների հիմնահարցը եղել և մնում է աշխարհի բոլոր երկրների մտահոգության առարկան և արդյունավետ լուծում պահանջող խնդիրներից մեկը: Այն հատկապես ավելի կարևորվեց 20-րդ դարի նախաշեմին, երբ աշխարհում տեղի էին ունենում խոշորագույն աշխարհաքաղաքական փոփոխություններ, սրվել էին ազգամիջյան հակամարտությունները, խորանում էր ռազմաքաղաքական և սոցիալական ճգնաժամը: Նման պայմաններում հատկապես հարկադիր տեղահանված անձանց պաշտպանության հիմնահարցը ձեռք բերեց կարևոր արդիականություն:

Բացի վերոնշյալից՝ անձանց հարկադիր տեղահանման պատճառներից են նաև էկոլոգիական աղետները, սակայն փախստականների միջազգային իրավական պաշտպանությանն ուղղված փաստաթղթերը չեն կարգավորում բնական աղետների հետևանքով իրենց բնօրրանից տեղահանված անձանց իրավական կարգավիճակի հետ կապված հարցերը:

Այս ամենը պահանջում է պետություններից միավորել իրենց ջանքերը հետագա հնարավոր միգրացիոն իրադրությունները կանխարգելելու և աշխարհում առկա 68,5 միլիոն տեղահանված անձանց պաշտպանությունն ապահովելու համար: Այս անձանցից 25,4 միլիոնը փախստականներ են, 3,1 միլիոնը՝ ապաստան հայցող, որոնց 68%-ը եկել է հինգ երկրներից՝ Սիրիա, Աֆղանստան, Հարավային Սուդան, Մյանմա, Սոմալի: Ընդ որում՝ նրանց 52%-ը երեխաներ են¹: Ակնհայտ է, որ փախստականների ընդունումը բազմաթիվ դժվարություններ է ստեղծում ապաստանի երկրների համար՝ ծանրաբեռնելով հատկապես ավելի ցածր տնտեսական մակարդակ ունեցող պետությունների տեղական ռեսուրսները: Այս պարագայում հետաքրքիրն այն է, որ վերջին տարիների վիճակագրական տվյալների համաձայն՝ փախստական ընդունող երկրների 85%-ը ցածր կենսամակարդակ ունեցող երկրներ են՝ Պակիստան, Ուգանդա, Լիբանան, Բանգլադեշ և այլն: Այնուամենայնիվ, փախստականներն ու ապաստան հայցողները միայն լրացուցիչ պարտավորություններ չեն ստեղծում ընդունող պետության համար, այլև նոր աշխատուժ են իրենց համապատասխան հմտություններով և կարողություններով: Նրանք կարող են ընդունող երկրին օտարերկրյա երկարաժամկետ ներդրումներ ստանալու հնարավորություն ընձեռել, նպաստել ընդունող կառավարությունների միջազգային հեղինակության աճին՝ որպես միջազգային հանրության պատասխանատու անդամի:

Ինչ վերաբերում է Հայաստանի Հանրապետությանը, ապա փախստականների հետ կապված հիմնախնդիրը մեր երկրում ի հայտ է եկել 1988 թվականից, երբ Ադրբեջանի տարբեր բնակավայրերից տեղահանված մոտ 360 հազար մարդ եկավ Հայաստան և պաշտպանություն փնտրեց այստեղ: Նրանց իրավունքների

¹ Stet 'u Global Trends. Forced displacement in 2017, 2017 in Review, UNHCR, 19 June, 2018:

պաշտպանության հետ կապված հարցերը կարգավորելու և այդ նպատակով միջազգային չափանիշներին համապատասխան օրենսդրություն ձևավորելու համար 1993թ. հուլիսի 6-ին ՀՀ-ն առանց որևէ վերապահման միացավ «Փախստականի կարգավիճակի մասին» 1951թ. կոնվենցիային, որի պահանջներից մեկն էլ համապատասխան իրավական բազայի ձևավորումն էր: Ըստ այդմ՝ 1999թ. մարտի 3-ին ընդունվեց «Փախստականի մասին» ՀՀ օրենքը: Այն ՀՀ առաջին և ազդեցիկ քայլն էր, որը ցույց տվեց մեր երկրի պատրաստակամությունը ներդաշնակեցնել փախստականների իրավունքների պաշտպանության միջազգային և ներպետական օրենսդրությունները: Հետագայում այս ոլորտի օրենսդրությունը կատարելագործելու և վերջնականապես միջազգային չափանիշներին համապատասխանեցնելու համար 2008թ. նոյեմբերի 27-ին ՀՀ Ազգային ժողովն ընդունեց «Փախստականների և ապաստանի մասին» նոր օրենք, որն ուժի մեջ մտավ 2009թ. հունվարի 24-ին:

Չնայած նրան, որ ՀՀ օրենսդրությունն այսօր փախստականների տրամադրում է նրանց իրավական ինտեգրմանը նպաստող հիմնական իրավունքները, սակայն դրա հետ միասին շարունակում է խնդիր հանդիսանալ սոցիալ-տնտեսական, մշակութային, լեզվական ինտեգրումը: Ապաստանի տրամադրման օրենսդրական հիմքը, օրենքի առջև հավասարությունը և խտրականության արգելքի վերաբերյալ դրույթները ոչ միշտ են գործնականում վերացնում փախստականի ճանապարհին առկա խոչընդոտները, ինչպես նաև չեն երաշխավորում, որ ամրագրված իրավունքները արդյունավետ կիրականացվեն: Փախստականների հիմնախնդրի լուծմանն ուղղված մինչ այժմ կիրառված ոչ բոլոր միջոցներն են տվել իրենց ցանկալի արդյունքը, և ոչ բոլոր դեպքերում է դրանց ծավալը բավարար: Ըստ այդմ էլ՝ կարևոր ենք համարում փախստականների և ապաստան հայցողների հետ կապված հիմնախնդիրների, մասնավորապես միջազգային իրավական փաս-

տաղթերի իմպլեմենտացիայի ուսումնասիրությունն ու վերլուծությունը:

Սույն հետազոտությունը նպատակ է հետապնդում ուսումնասիրել փախստականների և ապաստան հայցողների պաշտպանությանը վերաբերող միջազգային և ներպետական իրավական հիմնախնդիրները, մասնավորապես ոլորտի կարգավորմանն ուղղված միջազգային փաստաթղթերի առանձնահատկությունները, փախստականի կարգավիճակի հետ կապված խնդիրների լուծմանն ուղղված հիմնական մոտեցումների սահմանումը, ինչպես նաև համալիր վերլուծության ենթարկել փախստականների իրավական կարգավիճակն ամրագրող միջազգային իրավական փաստաթղթերը և ազգային օրենսդրությունը: Հետազոտության շրջանակներում անդրադարձ է կատարվել փախստականների միջազգային իրավական պաշտպանության ձևավորման պատմությանը և զարգացման տարբեր փուլերին բնորոշ առանձնահատկություններին: Քննարկման առարկա է հանդիսացել այն հարցը, թե փախստականների և ապաստան հայցողների միջազգային իրավական ինչպիսի մեխանիզմներ են գործում, և ինչ մարմիններ կան, որոնց պարտականությունն է աջակցել փախստականների և ապաստան հայցողների կողմից իրենց իրավունքների իրականացմանը և ապահովել վերջիններիս միջազգային իրավական և ներպետական պաշտպանությունը, ինչպես նաև ուսումնասիրվել են փախստականների իրավունքների պաշտպանության առանձնահատկությունները Հայաստանի Հանրապետությունում, <<Փախստականների և ապաստանի մասին>> ՀՀ օրենքի, ի կատարումն ընդունված նորմատիվ-իրական ակտերի համապատասխանությունը միջազգային չափանիշներին, առկա օրենսդրական բացերի, դրանց լուծման հնարավոր ուղիների և հետագա կատարելագործման անհրաժեշտության հետ կապված հարցերը:

Հետազոտության ենթարկված հիմնահարցերի լուսաբանման գործում նշանակալի դեր են կատարել հայրենի և արտերկրի գիտնականների աշխատությունները: Հետազոտության նորմատիվ հիմքը ոլորտին առնչվող միջազգային իրավական համընդհանուր և տարածաշրջանային փաստաթղթերն են, ինչպես նաև ՀՀ ներպետական օրենսդրությունը:

Կարծում ենք, որ հետազոտության ընթացքում ձևավորված եզրահանգումներն ու հիմնական դրույթները կարող են օգտագործվել ՀՀ պետական մարմինների, միջազգային և ազգային կազմակերպությունների, ինչպես նաև միգրացիայի, ապաստանի և փախստականների իրավունքների պաշտպանության բնագավառում գործունեություն իրականացնող անձանց կողմից:

Սույն հետազոտությունն իրականացվել է «02.Գիտական և գիտատեխնիկական գործունեության հիմնարար և կարևորագույն նշանակություն ունեցող կիրառական հետազոտություններ» ծրագրի շրջանակներում:

ԳԼՈՒԽ 1.

ՓԱԽՍՏԱԿԱՆՆԵՐԻ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՁԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ՊԱՏՄՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՄԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐԸ

1.1. Փախստականների և ապաստան հայցողների միջազգային իրավական պաշտպանության ձևավորման պատմությունը և կայացումը

Իրենց գոյության տարբեր ժամանակաշրջաններում մարդիկ սեփական կյանքը բռնությունից և սպառնալիքներից փրկելու համար ստիպված են եղել փախչել հայրենի բնակավայրերից և ապաստան գտնել օտար ափերում: Այս երևույթն էլ հիմք հանդիսացավ հետագայում փախստականների պաշտպանության ինստիտուտի ձևավորման համար: 20-րդ դարի սկզբին փախստականների հիմնախնդիրը հատկապես գրավեց միջազգային հանրության ուշադրությունը, քանի որ փախստականների թիվն աշխարհում հասավ բավականին մեծ ծավալների: Միջազգային հանրությունը ստանձնեց փախստականների պաշտպանության, աջակցության և նրանց խնդիրների համար հնարավորինս արդյունավետ լուծումներ գտնելու պատասխանատվությունը²:

20-րդ դարի առաջին կեսին փախստականների մեծ հոսքերի պատճառ դարձավ հատկապես Առաջին համաշխարհային պատերազմը: Միայն փլուզված Ռուսական կայսրությունից շուրջ 1 միլիոն մարդ ստիպված եղավ լքելու հայրենիքը և բռնելու պանդխտության ճամփան³: Արդյունքում միջազգային հանրու-

² Տե՛ս Николаус П., Развитие определения беженца в международном праве беженцев <http://www.unhcr.org.ua/img/uploads/docs/gen-9.doc> (ղիտվել է մայիս, 2018թ.):

³ Տե՛ս Григоричев К.В., Зимовина Е.П., Правовой статус беженцев. Караганда: Экожан, 2005, էջ 7:

յունը, ի դեմս Ազգերի լիգայի, որը հիմնադրվել էր Առաջին համաշխարհային պատերազմից հետո՝ որպես խաղաղության երաշխիք, սկսեց միջոցներ ձեռնարկել տեղահանված անձանց համար իրավական կարգավիճակ սահմանելու, նրանց համապատասխան ճամփորդական փաստաթղթեր տրամադրելու և նրանց պաշտպանությունն ստանձնելու ուղղությամբ:

Մասնավորապես, 1921թ. Ազգերի լիգայի շրջանակներում հրավիրվեց փախստականների հիմնախնդրին վերաբերող առաջին խորհրդաժողովը, որի արդյունքում որոշում ընդունվեց հիմնադրել ռուս փախստականների հարցերով Գերագույն հանձնակատարի պաշտոնը⁴: Այդ պաշտոնում նշանակվեց հայտնի նորվեգացի գիտնական և պետական գործիչ Ֆրիտյոֆ Նանսենը:

1922թ. հուլիսի 5-ին Ժնևում Ֆ. Նանսենի ջանքերի շնորհիվ Ազգերի լիգայի շրջանակներում հրավիրված խորհրդաժողովի արդյունքում ընդունվեց Ռուս փախստականներին անձր հաստատող փաստաթուղթ տրամադրելու մասին համաձայնագիրը⁵: Անձը հաստատող փաստաթղթերը հնարավորություն տվեցին այս կատեգորիայի անձանց վերադառնալ իրենց մշտական բնակության վայրեր կամ հաստատվել այլ երկրներում՝ որոշակիորեն թեթևացնելով փախստականների առջև ծառացած դժվարությունները: Փաստաթուղթը միաժամանակ թե՛ անձը հաստատող վկայական էր, թե՛ ճամփորդական փաստաթուղթ, որը գործում էր 1 տարի ժամկետով⁶: Այն Ֆ. Նանսենի անունով այն կոչվեց «Նան-

⁴ St 'u Сарашевский Ю.Л., Роль Лиги Наций в формировании права беженцев // Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2000, №1 <http://evolutio.info/content/view/339/51/> (դիտվել է մայիս, 2018թ.):

⁵ St 'u Иранпур З.Ф., Проблема защиты прав беженцев: исторические истоки и современность. <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=11&art=2187> (դիտվել է մայիս, 2018թ.):

⁶ St 'u Reinalda B., Routledge History of International Organizations: from 1815 to the Present Day, Routledge, 2009, էջ 207:

սենյան անձնագիր»⁷: 1924թ. որոշում կայացվեց անձր հաստատող փաստաթղթեր տրամադրել նաև հայ փախստականներին, և Ֆ. Նանսենին հանձնարարվեց ուսումնասիրել նաև նրանց հիմնախնդիրը: Այդ նպատակով Ազգերի լիգայի շրջանակներում նրա ղեկավարությամբ ստեղծվեց հատուկ հանձնաժողով, որը եկավ Հայաստան՝ խնդրին ծանոթանալու և Հայաստանում գաղթականներ տեղավորելու հնարավորությունը ուսումնասիրելու նպատակով⁸: Թեպետ ծրագրի իրականացման համար միջոցներ գտնելու որոնումներն ապարդյուն անցան, Ֆ. Նանսենը մեծ ջանքեր թափեց բարեգործական ճանապարհով անհրաժեշտ միջոցներ ձեռք բերելու համար, որոնց շնորհիվ կազմակերպվեց 7հզ. հայերի վերադարձը Հայաստան, իսկ Նանսենյան անձնագրեր ստացած անձանց թիվն աշխարհում հասավ 320 հազարի⁹: 1928թ.-ից սկսած՝ Ֆ. Նանսենի մանդատը տարածվեց ասորիների և թուրքերի վրա, նա ակտիվորեն զբաղվում էր նաև հույն, բուլղարացի փախստականների գործերով¹⁰:

1926թ. մայիսի 12-ին Ժնևում տեղի ունեցած խորհրդաժողովում մի շարք փոփոխություններ և լրացումներ արվեցին 1922թ. և 1924թ. համաձայնագրերում: Նոր ակտն առաջին անգամ փորձեց ձևակերպել «փախստական» հասկացությունը:

⁷ St 'u Nansen - a man of action and vision

<http://www.unhcr.org/events/nansen/4aae50086/nansen-man-action-vision.html>

(ղիտվել է մայիս, 2018թ.):

⁸ St 'u Նանսեն Ֆ., Խաբված ժողովուրդ. Ազգերի ընկերակցության Գլխավոր հանձնակատարի հետազոտական ճանապարհորդությունը Վրաստան և Հայաստան, Երևանի համալսարանի հրատ., Երևան, 2000, էջ 11:

⁹ St 'u Нансен Фритьоф <http://ru.hayazg.info/%D0%9D%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%B5%D0%BD%D0%A4%D1%80%D0%B8%D1%82%D1%8C%D0%BE%D1%84> (ղիտվել է մայիս, 2018թ.):

¹⁰ St 'u Анисимович А., Некоторые аспекты решения проблемы беженцев в 20в.// Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2006-№2 <http://evolutio.info/content/view/1017/176/> (ղիտվել է մայիս, 2018թ.):

1928թ. Ժնևյան խորհրդաժողովի ժամանակ ընդունվեց փախստականներին առնչվող ևս 2 համաձայնագիր: Մասնավորապես՝

1. «Հայ և ռուս փախստականների իրավական կարգավիճակի մասին»,

2. «Հայ և ռուս փախստականների օգտին մշակված միջոցառումները փախստականների այլ կատեգորիաների վրա տարածելու մասին»:

Հայ և ռուս փախստականների կարգավիճակի մասին փաստաթուղթը ավելի հստակ էր սահմանում վերջիններիս իրավական կարգավիճակը, քան նախկինում գործող համաձայնագրերը: Նրանում, մասնավորապես, ամրագրված էին փախստականների իրավական կարգավիճակը, նրանց ընտանեկան դրությունը, ամուսնալուծության հետ կապված հարցերը, իրավական օգնություն ստանալու, և եթե հնարավոր է, դատական ծախսերից ազատելու, այս կամ այն փախստականի կողմից լիազոր մարմիններին դիմելու գործընթացը՝ մուտքի արտոնագիր, երկրում բնակվելու թույլտվություն ստանալու և այլ նպատակներով¹¹:

1928թ. հունիսի 30-ի Հայ և ռուս փախստականների նկատմամբ կիրառվող միջոցները փախստականների այլ կատեգորիաների նկատմամբ կիրառելու վերաբերյալ համաձայնագիրը տարածվում էր թուրք, ասորի, ասորախալդիական և նատուրալիզացված փախստականների վրա¹²:

Ֆ.Նանսենի մահից հետո՝ 1931թ., Ազգերի լիգայի կառուցվածքում որպես ինքնավար մարմին ստեղծվեց փախստականների

¹¹ Տե՛ս Соглашение о правовом статусе русских и армянских беженцев 1928г. http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=535&Itemid=100 (դիտվել է մայիս, 2018թ.):

¹² Տե՛ս Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев (Сарашевский Ю.Л., Селиванов А.В.), “Тесей”, Минск, 2000, էջեր 10-13:

գծով *Նանսենյան միջազգային գրասենյակը*, որի գործունեության հիմնական ուղղվածությունն էր փախստականներին մարդասիրական օգնություն տրամադրելը: Գրասենյակի ֆինանսավորման հիմքում ընկած էին անհատական նվիրատվությունները, հիմնականում «Նանսենյան անձնագրերի» համար գանձվող վարձավճարը և Ֆրանսիայում ու Նորվեգիայում փախստականների օգնության համար վաճառվող դրոշմանիշերից ստացվող շահույթը¹³: Նանսենյան գրասենյակը իր գործունեության ընթացքում կանգնեց լուրջ խնդիրների առջև, ինչպիսիք էին, օրինակ, կանոնավոր ֆինանսավորման բացակայությունը, փախստականներին աշխատանքի տեղավորելու սահմանափակ հնարավորությունները, Ազգերի լիգայի հեղինակության աստիճանաբար անկումը, փախստականների մեծ հոսքը, մասնավորապես, Գերմանիայից, Իտալիայից, Բուլղարիայից:

1933թ. ընդունվեց Փախստականների կարգավիճակի մասին կոնվենցիան, որը մի յուրահատուկ մոդել հանդիսացավ հետագա ունիվերսալ փաստաթղթերի, մասնավորապես 1951թ. Փախստականների կարգավիճակի մասին կոնվենցիայի համար: Այն ընդունվել էր 14 պետությունների կողմից, վավերացվել 3-ի կողմից և կիրառվում էր 1926թ. մայիսի 12-ի և 1928թ. հունիսի 30-ի համաձայնագրերով սահմանված՝ ռուս, հայ և ասիմիլացված փախստականների նկատմամբ: Կոնվենցիան բովանդակում էր նոր դրույթներ այնպիսի հարցերի շուրջ, ինչպիսիք են, օրինակ, անձնական կարգավիճակը, զբաղվածությունը, սոցիալական իրավունքները և կրթությունը, փախստականներին վտարելու արգել-

¹³Sté 'u History of organization // http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1938/nansen-history.html (ղիտվել է մայիս, 2018թ.):

քը¹⁴:

Գերմանիայում նացիստական ռեժիմի հաստատումը փախստականների նոր հոսքերի առաջացման պատճառ դարձավ. նրանց թվում էին քաղաքական փախստականները, հրեաները և նացիզմի այլ զոհեր: Նրանց աջակցելու համար նշանակվեց Գերմանիայից հատուկ այդ նպատակով ժամանած Գերագույն հանձնակատար: Հետագայում հանձնաժողովի մանդատը տարածվեց նաև Ավստրիայից հեռացած փախստականների վրա¹⁵: Գերագույն հանձնակատարի պաշտոնում նշանակվեց ամերիկացի լրագրող Ջեյմս Մակդոնալդը, որն իր ջանքերը կենտրոնացրեց այդ փախստականների համար բնակության մշտական վայրեր փնտրելու վրա, և որի շնորհիվ շուրջ 80.000 հազար մարդ վերաբնակեցվեց (հիմնականում Պաղեստինում)¹⁶:

1936թ. ընդունվեց Գերմանիայից ժամանող փախստականների կարգավիճակի վերաբերյալ ժամանակավոր համաձայնագիր, որը լրամշակումների ենթարկվելուց հետո՝ 1938թ., վերանվանվեց կոնվենցիա: Այն ըստ էության կրկնում էր 1933թ. կոնվենցիայի դրույթները:

1936թ. և 1938թ. փաստաթղթերին կցված 1939թ. լրացուցիչ արձանագրությունը 1938թ. կոնվենցիայի դրույթները տարածեց նաև Ավստրիայից ժամանող փախստականների վրա:

1922-1939թթ. ընդունված վերոնշյալ փաստաթղթերն ըստ էության դարձան փախստականների իրավունքի հիմքը և փախստականների պաշտպանության միջազգային իրավական ռեժիմի

¹⁴ St. 'u Convention of 28 October, 1933 Relating to the International Status of Refugees <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8cf374.html> (ղիտվել է մայիս, 2018թ.):

¹⁵ St. 'u History of Organization

http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1938/nansen-history.html (ղիտվել է մայիս, 2018թ.):

¹⁶ St. 'u Введение в вопросы международной защиты беженцев. Пособие для самообучения 1, УВКБ/UNHCR, 2005, էջ 5:

պատմական զարգացման առաջին փուլը (փախստականների կարգավիճակի հավաքական՝ կոլեկտիվ ճանաչման փուլը): Փախստականների կարգավիճակի ճանաչման խմբային մոտեցման համար բավարար էր այն, որ անձը գտնվում էր իր ծագման երկրի սահմաններից դուրս և չէր օգտվում այդ պետության կառավարության օգնությունից: Այսպես, 1926թ. համաձայնագրով ռուս փախստական համարվում էր ռուսական ծագում ունեցող ցանկացած անձ, ով չէր օգտվում ԽՍՀՄ կառավարության օգնությունից¹⁷: 1938թ. կոնվենցիայի համաձայն՝ նույնը սահմանվեց Գերմանիայից եկած փախստականների վերաբերյալ, ընդ որում 1938թ. կոնվենցիայի լրացուցիչ արձանագրությունը, որը ստորագրվել էր 1939թ. սեպտեմբերի 14-ին սահմանում էր, որ «Գերմանիայից եկած փախստական» ասելով՝ ի նկատի ունեն ազգությամբ ավստրիացի և գերմանացի փախստականներին, ովքեր և՛ իրավաբանորեն, և՛ փաստացի չեն օգտվում գերմանական կառավարության պաշտպանությունից և փախել են նախկին Ավստրիական Հանրապետությունից: Այն սահմանում էր նաև, որ «...պարզապես անձնական պատճառներից ելնելով՝ ձևականորեն Ավստրիայի կազմում գտնվող տարածքներից եկած անձը փախստական չէր կարող համարվել»¹⁸:

Փախստականների պաշտպանության միջազգային իրավական ռեժիմի պատմական զարգացման երկրորդ փուլը ներառում է 2-րդ համաշխարհային պատերազմը և դրան անմիջապես հաջորդած Ժամանակաշրջանը՝ ըստ էության որպես անցումային փուլ փախստականների կարգավիճակի հավաքական ճանաչման

¹⁷ St'e Гудвин-Гилл Г.С., Статус беженца в международном праве, М., ЮНИТИ, 1997, էջ 16:

¹⁸ St'e Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention (signed at Geneva on July 4th, and February 10th, 1938), Respectively, Concerning the Status of Refugees coming from Germany, հոդված 1, League of Nations Treaty Series, Vol. CXCVIII No. 4634, էջ 141:

և անհատական ճանաչման փուլերի միջև¹⁹: Այս ժամանակահատվածում փախստականներին տրվող սահմանումը դիտարկվում էր երեք տեսանկյունից՝ իրավական, սոցիալական, անհատական: Իրավական մոտեցման հիմքում ընկած էր այն հանգամանքը, որ անձը փախստական էր այնքանով, որքանով որ դիտվում էր ծագման երկրի կառավարության պաշտոնական օգնության շրջանակից դուրս մնացած մարդկանց խմբի անդամ: Սոցիալական տեսանկյունից փախստականն իր երկրի հասարակությունից անջատված, սոցիալական և քաղաքական բացերի գոհ դարձած անձ է: Անհատական տեսանկյունից ելնելով՝ փախստականը, որոշակի հիմքերի հիման վրա հրաժարվելով իր երկրի պաշտպանությունից, ձգտում է արտերկրում նոր կյանք ստեղծելու հնարավորությունն ձեռք բերել²⁰:

1938թ. Գերմանիայից և Ավստրիայից բռնի տեղահանումների վերաբերյալ խորհրդածողովի արդյունքում Նանսենյան գրասենյակի և Գերմանիայից ժամանած Փախստականների գերագույն հանձնաժողովի միավորմամբ ստեղծվեց Փախստականների հարցերով միջկառավարական գերագույն հանձնաժողովը, որն օգնություն էր տրամադրում Երկրորդ համաշխարհային պատերազմի պատճառով ձևավորված բոլոր փախստականներին²¹:

Միջկառավարական հանձնաժողովի հիմնական նպատակն էր նվազեցնել Գերմանիայի տարածքից հարկադրաբար իրականացվող արտագաղթը: Նրա ուշադրության կենտրոնում գտնվում էին անձինք, ովքեր իրենց քաղաքական հայացքների, դավանան-

¹⁹ Տե՛ս 'u Эволюция международно-правового режима защиты беженцев. Хрестоматия по праву беженцев (решения, документы, материалы), Раздел 1.2.1. http://www.ru.refugeelawreader.org/index.php?option=com_content&view=article&id=190&Itemid=86&lang (դիտվել է մայիս, 2018թ.):

²⁰ Տե՛ս 'u Hathaway J.C. The Law of Refugee Status, Toronto, Butterworths, 1991, էջեր 2-4:

²¹ Տե՛ս 'u An Introduction to International Protection: Protecting Persons of Concern to UNHCR, Self study module 1, UNHCR 2005, էջ 14:

քի, ռասայական պատկանելիության պատճառով ստիպված էին լինելու լքել երկիրը, ինչպես նաև նրանք, ովքեր նման հիմքերով արդեն հեռացել էին և ոչ մի երկրում հաստատվելու հնարավորություն չէին ստացել: 1943թ. Միջկառավարական կոմիտեի լիազորություններն ընդլայնվեցին: Վերջինիս մանդատը տարածվեց նաև «բոլոր այն անձանց վրա, որտեղ էլ, որ նրանք լինեն, ովքեր Եվրոպայում տեղի ունեցող իրադարձությունների հետևանքով ստիպված են եղել լքել իրենց բնակության երկիրը իրենց ռասայի, դավանանքի կամ քաղաքական հայացքների հետևանքով իրենց կյանքին կամ ազատությանը սպառնացող վտանգի առկայության պատճառով»²²: Կոմիտեն իր գործունեությունը շարունակեց մինչև 1947թ.:

Ի մի բերելով վերոնշյալը՝ հարկ է հավաստել, որ սույն ժամանակաշրջանում ևս մշակվեցին մի շարք համաձայնագրեր, որոնք պետք է նպաստեին փախստականների հիմնախնդրի լուծմանը: Մասնավորապես՝

✓ 1926թ. համաձայնագիրը, որն առաջին անգամ ձևակերպեց «փախստական» հասկացությունը,

✓ 1933թ. կոնվենցիան փախստականների միջազգային կարգավիճակի վերաբերյալ: Այն մի յուրօրինակ մոդել հանդիսացավ ապագա միջազգային փաստաթղթերի համար: 1933թ. կոնվենցիան միավորեց նախկինում գոյություն ունեցող հաձայնագրերը և ներառեց այնպիսի համապարփակ դրույթներ, ինչպիսիք են անհատական կարգավիճակը, զբաղվածությունը, սոցիալական իրավունքներն ու կրթությունը: Դրան համապատասխան սահմանափակվում էր փախստականների վտարման պրակտիկան: Մասնավորապես 1933թ. կոնվենցիայի 3-րդ հոդվածը պարունակում էր դրույթ այն մասին, որ պայմանավորվող կողմերը պարտավոր

²² St 'u Введение в вопросы международной защиты беженцев. Пособие для самообучения 1, УВКБ/UNHCR, 2005, էջ 6:

են չվտարել փախստականներին, որոնք մշտապես բնակվում են իրենց երկրներում և չմերժել վերջիններիս կողմից իրենց տարածք մուտք գործելը «ոստիկանական մեթոդների դիմելու ճանապարհով, այնպիսին, ինչպիսին է վտարումը կամ երկրի սահմանն անցնելու արգելքը, եթե դա պայմանավորված չէ ազգային անվտանգությամբ կամ հասարակական կարգի պահպանությամբ»²³: Յուրաքանչյուր պետություն իր վրա պարտականություն վերցրեց «ցանկացած դեպքում չարգելել փախստականներին մուտք գործել իրենց ծագման երկրի սահմաններից ներս» (կոնվենցիան վավերացրել են միայն 8 պետություն, որոնցից երեքը իրենց հայտարարություններում և վերապահումներում նշել էին, որ պահպանում են վտարման հարցում իրենց իրավասությունը, իսկ Մեծ Բրիտանիան ուղղակիորեն դեմ էր երկրի սահման մուտք գործելու սկզբունքին)²⁴,

✓ Գերմանիայի փախստականների իրավական կարգավիճակի մասին 1936թ. ժամանակավոր համաձայնագիրը, որը 1938թ. հետո որոշակի վերամշակվելուց հետո անվանվեց կոնվենցիա: Սույն կոնվենցիայի դրույթները նման էին 1933թ. կոնվենցիայի դրույթներին: Դրանք, մասնավորապես, ամրագրում էին այն պետության տարածք փախստականներին չվտարելու պահանջը, որտեղից նրանք ժամանել են, ինչպես նաև ապաստան տված երկրում փախստականների հիմնական իրավունքները՝ աշխատանքի իրավունք, սոցիալական օգնության և նպաստի իրավունք, կրթության և մասնագիտական ուսուցման իրավունք: 1939թ. ընդունվեց արձանագրություն, որը կոնվենցիայի դրույթները տարածեց նաև Ավստրիայից դուրս եկած փախստականների նկատ-

²³ St 'u Convention of 28 October, 1933 relating to the International Status of Refugees, Art. 3 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8cf374.html>: (դիտվել է մայիս, 2018թ.):

²⁴ St 'u Потапов В.П., Беженцы в международном праве, М., 1986, էջ 53:

մամբ²⁵:

Փաստորեն, 1922-1939թթ. համաձայնագրերը հիմք հանդիսացան ներկայումս գործող փախստականների իրավունքի համար: Մասնավորապես, այս փաստաթղթերում ձևակերպվեցին դրույթներ, որոնք հետագայում իրենց ամրագրումը գտան փախստականների պաշտպանությանն ուղղված մի շարք ունիվերսալ և տարածաշրջանային փաստաթղթերում: Այնուամենայնիվ, ի մի բերելով 1921-1939թթ. Ազգերի լիգայի գործունեությունը փախստականներին աջակցություն ցուցաբերելու ուղղությամբ, պետք է փաստել, որ այն ի վիճակի չեղավ իրագործել իր առջև դրված նպատակներն ու խնդիրները, իսկ Ազգերի լիգայի հնարավորությունները այս կամ այն օգնություն տրամադրելու հարցում բավական սահմանափակ էին, ինչը կարելի է բացատրել, թերևս, նրանով, որ որքան ավելի շատ պարտադիր բնույթի նորմեր էին պարունակում այդ համաձայնագրերը, և որքան ավելի համընդգրկուն ու համապարփակ էին դրանք, այնքան պետություններն ավելի էին խուսափում դրանք վավերացնելուց՝ չցանկանալով իրենց վրա վերցնել փախստականների իրավունքների պաշտպանության հետ կապված մի շարք պարտավորություններ:

Հետագայում Երկրորդ համաշխարհային պատերազմը փախստականների մի նոր ալիքի ձևավորման պատճառ հանդիսացավ: Կրկին միլիոնավոր մարդիկ հայտնվեցին իրենց ծագման երկրներից դուրս և միջազգային պաշտպանության ու աջակցության կարիքի մեջ: 1945թ. սկզբին ԱՄՆ Պետդեպարտամենտի ղեկույցում նկարագրվում էր Եվրոպայում առկա վիճակը, որպես՝ «...բնակչության միգրացիայի պատմության մեջ ամենազանգվածայինը, որին մենք ականատես ենք եղել...»: Զեկույցի մեջ նշվում

²⁵ St 'u Robinson N., Convention Relating to the Status of Refugees: Its History, Contents and Interpretation. New York, Institute of Jewish Affairs, World Jewish Congress 1953, էջեր 2-3:

էր, որ այդ հոսքը ներառում էր ոչ միայն 20-30 մլն. մարդ, ովքեր լքել են իրենց տները, այլ նաև մոտ «...9,5 մլն. տեղահանված գերմանացիներ, որոնք վերադառնում են Գերմանիա և 4 մլն., միգրացե և ավելի պատերազմից առաջ փախած խորհրդային և միութենական զորքը...»²⁶: Արևելյան Եվրոպայում կենտրոնացված ճամբարների ազատագրումից հետո ողջ մնացած հրեաներ լրացրին անտուն մնացածների հսկայական խումբը: Հետպատերազմյան հակամարտությունները և Արևելյան Եվրոպայում տեղի ունեցող քաղաքական փոփոխությունները միլիոնավոր փախստականների առաջացման հիմք հանդիսացան, հատկապես 12 մլն. էթնիկ գերմանացիների, որոնց Արևելյան և Կենտրոնական Եվրոպայի երկրներից արտաքսել էին բրիտանական, ֆրանսիական և ամերիկյան բռնագավթած տարածքներ: Տեղահանված եվրոպացիների մեծ մասը կենտրոնացած էր Գերմանիայում: Միաժամանակ փախստականների նոր հոսքեր առաջացան Հունաստանում կոմունիզմի ջատագովների և թագավորական իշխանության միջև տեղի ունեցած քաղաքացիական պատերազմի, ինչպես նաև Արևելյան և Հարավային Եվրոպայում ազատագրական շարժումների արդյունքում²⁷: Նման կարճ ժամանակահատվածում փախստականների և տեղահանված անձանց մեծ հոսքը հատկապես այն տարածքներում, որտեղ ենթակառուցվածքների հիմնական մասն ավերված էր, պահանջում էր արևմտաեվրոպական երկրների միջամտությունը, առավելապես Գերմանիայի²⁸:

Եվրոպայում մարդկանց հսկայական տեղաշարժը կասեցնելու նպատակով 1943թ. նոյեմբերին արևմտյան իշխանությունները

²⁶ St 'u Skran G. Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime. Oxford: Oxford University Press, 1995, էջ 46:

²⁷ St 'u Сарашевский Ю.Л. Роль Лиги Наций в формировании права беженцев // Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2000-№1 <http://evolutio.info/content/view/339/51/> (ղիտվել է հունիս, 2018թ.):

²⁸ St 'u նույն տեղում:

հիմնեցին *Օգնության և հետպատերազմյան վերականգնման Միավորված ազգերի աղմինիստրացիան (UNRRA)*՝ դաշնակից զորքերի կողմից հակազրոհ սկսելուց և Եվրոպայի ազատագրումից հետո փախստականներին, ինչպես նաև պատերազմի արդյունքում տեղահանված անձանց անհապաղ օգնություն տրամադրելու համար: 1944-1945թթ. UNRRA-ն ժամանակավոր արտակարգ օգնություն տրամադրեց շուրջ 7 մլն մարդու²⁹: Սակայն UNRRA-ն փախստականների հիմնախնդրով զբաղվող կազմակերպություն չէր իր բնույթով. կազմակերպությունն օգնում էր պատերազմի արդյունքում տեղահանված բոլոր անձանց և միայն հազվադեպ՝ քաղաքական փախստականներին: UNRRA-ն զբաղվում էր փախստականներին և տեղահանված անձանց երրորդ երկրներ վերաբնակեցնելու խնդրով: Վերջինիս նպատակներից մեկն էլ այն էր, որ հնարավորության սահմաններում իրենց երկիր վերադարձնի այն անձանց, որոնք տեղահանվել կամ արտաքսվել են պատերազմի արդյունքում: Ի վերջո, UNRRA-ի հիմնական գործառույթը հայրենադարձության խրախուսումն ու վերջինիս նկատմամբ հսկողության իրականացումն էր³⁰:

Այսպիսով, առաջին 5 հետպատերազմյան ամիսներին UNRRA-ը և միասնական ռազմական հրամանատարությունը Եվրոպա տեղահանված անձանց շուրջ 3/4-ին վերադարձրեցին իրենց երկրներ: Այդ անձանց մեջ շատ էին նաև Խորհրդային Միության և Արևելյան Եվրոպայի երկրների քաղաքացիներ: Արևմտյան տերություններն ի սկզբանե համաձայնվեցին Խորհրդային Միության քաղաքացիներին հայրենադարձնելու ԽՍՀՄ-ի պահանջների հետ, սակայն արդյունքում նրանցից շատերը, հատկապես նրանք, ովքեր չէին ցանկացել վերադառնալ, ենթարկվե-

²⁹ St 'u Положение беженцев в мире: Пятьдесят лет гуманитарной деятельности. Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Москва, "Интердиалект+", 2000, էջեր 15-16, 18:

³⁰ St 'u Skran G., նշված աշխատությունը, էջ 48:

ցին հետապնդման³¹:

Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո արևմտյան տերությունների և Խորհրդային Միության միջև հարաբերությունները գնալով վատթարանում էին, և փախստականների հիմնախնդիրը Արևմուտքում, որտեղ պետությունները կամ չէին ցանկանում վերադարձնել նրանց հայրենիք, կամ հայրենադարձության վերաբերյալ կոնկրետ դիրքորոշում չունեին, գնալով վերաճում էր Արևելքի և Արևմուտքի միջև լուրջ հակամարտության: Այս ընթացքում բրիտանական, ամերիկյան և ֆրանսիական բռնագավթված շրջանների շուրջ 500 հզ. խորհրդային քաղաքացիներ չվերադարձվեցին խորհրդային իշխանություններին, մոտ 1 մլն. մարդ մնաց ճամբարներում: Դա լուրջ խնդիր էր, որը UNRRA-ն ի վիճակի չէր լուծել: Հայրենադարձության հիմնախնդիրը Արևելքի և Արևմուտքի միջև զարգացող հակամարտության հետ միասին դարձավ ՄԱԿ-ի շրջանակներում կարևորագույն քաղաքական նշանակություն ունեցող հիմնահարց³²:

Փախստականների և տեղահանված անձանց կարգավիճակը ՄԱԿ-ի առաջին նստաշրջանների ընթացքում քննարկվող առավել խնդրահարույց հարցերից էր և նաև Խորհրդային Միության ու արևմտյան տերությունների միջև երկարատև բանակցությունների առարկան:

Հայրենադարձությունն իր ազդեցությունը թողեց Արևելքի և Արևմուտքի միջև գոյություն ունեցող գաղափարական հակասությունների վրա: Հակամարտության էությունը կայանում էր առանձին անհատի կողմից իր բնակության վայրը ընտրելու, խոշտանգումների ենթարկվելու արգելքի և իր կարծիքն ազատորեն արտահայտելու իրավունք ունենալու մեջ: Հրապարակայնորեն ԽՍՀՄ-ը և

³¹ St 'u Woodward E., UNRRA - A Democratic Plan for International Relief // Social Security Bulletin, Vol.7, N 11, November, 1944, էջ 9 <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v7n11/v7n11p9.pdf> (ղիտվել է հունիս, 2018թ.):

³² St 'u Woodward E., նշված աշխատությունը, էջ 12

Արևելյան Եվրոպան լիովին բացառում էին իրենց քաղաքացիների մոտ հայրենիք չվերադառնալու համար ցանկացած էական պատճառի առկայությունը և շարունակում էին պնդել, որ այդպիսի անձինք ռազմական հանցագործներ ու դավաճաններ են: 1946թ. ավարտին ԱՄՆ-ը, որը տրամադրում էր UNRRA-ի ողջ ֆոնդի շուրջ 70%-ը, հրաժարվեց նրան հետագա օգնություն տրամադրելուց և մերժեց երկարացնել վերջինիս մանդատը 1947թ. հետո³³:

Միաժամանակ ԱՄՆ-ը, չնայած Արևելյան բլոկի դիմադրությանը, աշխատում էր փախստականների գործերով միջազգային կազմակերպություն ստեղծելու ուղղությամբ, որի հիմնական նպատակը ոչ թե հայրենադարձության կազմակերպումն էր, այլև Երկրորդ համաշխարհային պատերազմի ու դրա արդյունքում արտաքսված փախստականների և տեղահանված անձանց վերաբնակեցումը: Բացի դրանից՝ Արևմուտքի և Արևելքի միջև պառակտումներ տեղի ունեցան նաև այն հարցի շուրջ, թե որ անձանց նկատմամբ է տարածվելու 1947թ. ՄԱԿ-ի կողմից ստեղծված Փախստականների միջազգային կազմակերպության մանդատը: Փախստականների միջազգային կազմակերպությունը առաջին միջազգային մարմինն էր, որը զբաղվեց փախստականների խնդիրների համալիր ուսումնասիրությամբ: Նրա գործառույթներն էին անձի կարգավիճակի հաստատումը, գրանցումը և դասակարգումը, աջակցությունը և օժանդակությունը, իրավական և քաղաքական պաշտպանությունը, հայրենադարձությունը, տեղափոխումը, վերաբնակեցումը այն երկրներ, որոնք պատրաստ են և ցանկանում են նրանց ընդունել³⁴:

Սա մի անցումային փուլ էր փախստականների միջազգային իրավական պաշտպանության պատմության մեջ, երբ փորձ էր

³³Տե՛ս Анисимович А., նշված աշխատությունը
<http://evolutio.info/content/view/1017/176/> (ղիտվել է հունիս, 2018թ.):

³⁴ Տե՛ս Constitution of the International Refugee Organization, December 15, 1946, Art. 2(1):

արվում առաջին անգամ փախստականի կարգավիճակը դիտարկել առանձին անհատների և ոչ անհատների նկատմամբ, քանի որ նախկինում միջազգային կազմակերպությունները զբաղվում էին փախստականների որոշակի խմբերի գործերով (օրինակ, հայերի, ռուսների), գործում էր փախստականի կարգավիճակի կոլեկտիվ ճանաչման սկզբունքը, իսկ պետությունները երբեք չէին փորձում ձևավորել համընդհանուր հասկացություն «փախստական» եզրույթի համար:

Փախստականների պաշտպանության միջազգային իրավական ռեժիմի պատմական զարգացման 3-րդ փուլը արմատավորվեց՝ որպես փախստականի կարգավիճակի անհատական ճանաչման փուլ, որն ընդգրկում է ՄԱԿ ՓԳՀ ստեղծումից և 1951թ. կոնվենցիայի ընդունումից սկսած մինչ այսօր ընկած ժամանակահատվածը:

1948-1950թթ. ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեան Տնտեսական ու սոցիալական խորհրդի հետ միասին քննարկում էին Միավորված ազգերի կազմակերպության փախստականների գծով գերագույն հանձնակատարի գրասենյակի այսուհետև նաև՝ ձևավորման հիմնահարցը և Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիայի (այսուհետև նաև՝ 1951թ. կոնվենցիա) նախագիծը: Ի վերջո, ՄԱԿ-ի Գլխավոր վեհաժողովի 1949թ. դեկտեմբերի 3-ի 319 (IV) բանաձևով որոշում կայացվեց ստեղծել *Միավորված Ազգերի Կազմակերպության Փախստականների գծով Գերագույն հանձնակատարի գրասենյակ* (այսուհետև նաև՝ ՄԱԿ ՓԳՀ), որի գործունեությունը կրելու էր բացառապես մարդասիրական և սոցիալական բնույթ: Ի սկզբանե այն ձևավորվեց 3 տարի ժամկետով՝ սկսած 1951թ. հունվարի 1-ից³⁵: ՄԱԿ ՓԳՀ-ն իր գործունեությունն սկսեց՝ իր կազմում ունենալով շուրջ 30 աշխատակից և բյուջե

³⁵ Տե՛ս 1949թ. դեկտեմբերի 3-ի ՄԱԿ-ի Գլխավոր վեհաժողովի 319 (IV) բանաձև:

300.000 ԱՄՆ դոլարի չափով: ՄԱԿ ՓԳՀ-ի առաջնային մանդատն ի սկզբանե ամրագրված էր նրա Կանոնադրությունում³⁶: Հետագայում այն ավելի ընդլայնվեց Գլխավոր վեհաժողովի և Տնտեսական ու սոցիալական խորհրդի բանաձևերով, իսկ 2003թ. դեկտեմբերի 22-ի 58/153 բանաձևով ՄԱԿ ՓԳՀ լիազորությունները երկարաձգվեցին անսահմանափակ ժամկետով, քանի դեռ փախստականների հարցը վերջնականապես լուծված չէ³⁷: Եթե 1951թ. ՄԱԿ ՓԳՀ բյուջեն կազմում էր 300.000 հազար ամերիկյան դոլար, ապա 2016թ. դրությամբ այն հասնում է շուրջ 6,54 մլրդ. (բիլիոն) դոլարի³⁸:

ՄԱԿ ՓԳՀ Կանոնադրության մեջ ամրագրված են գրասենյակի պարտականությունները, որոնց թվում հատկապես կարելի է առանձնացնել միջազգային մասշտաբով փախստականների պաշտպանության ապահովումը, փախստականների պաշտպանությանն ուղղված միջազգային կոնվենցիաների վավերացմանն աջակցելը համընդհանուր և տարածաշրջանային մակարդակներով, դրանց կիրառման նկատմամբ հսկողությունը, փախստականների հիմնախնդիրների երկարատև լուծումների որոնումը և այլն³⁹:

Ի մի բերելով վերոնշյալը՝ կարելի է փաստել, որ փախստականների միջազգային իրավական պաշտպանությունն անցել է պատմական զարգացման երեք փուլ.

1. 20-դարի սկզբից մինչև Երկրորդ համաշխարհային պատե-

³⁶ Տե՛ս 1950թ. դեկտեմբերի 14-ի ՄԱԿ-ի Գլխավոր վեհաժողովի 428 (V) բանաձև:

³⁷ Տե՛ս 2003թ. դեկտեմբերի 22-ի ՄԱԿ-ի Գլխավոր վեհաժողովի 58/153 բանաձև:

³⁸ Տե՛ս History of UNHCR <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html> (ղիտվել է հունիս, 2018թ.):

³⁹ Տե՛ս ՄԱԿ ՓԳՀ Կանոնադրություն // Մարդու իրավունքներ: Միջազգային պայմանագրերի ժողովածու, 1 հատոր, 2-րդ մաս, Նյու Յորք և Ժնև, ՄԱԿ, 1994:

րագմն ընկած ժամանակաշրջանը՝ փախստականի կարգավիճակի խմբային ճանաչման փուլ,

2. Երկրորդ համաշխարհային պատերազմի ընթացքում և անմիջապես դրանից հետո, այսպես կոչված, անցումային փուլ,

3. ՄԱԿ ՓԳՀ ձևավորումից և 1951թ. կոնվենցիայի ընդունումից սկսած՝ մինչև այժմ՝ փախստականի անհատական ճանաչման և պաշտպանության այլ ձևերի ի հայտ գալու փուլ:

1.2. Փախստականների և ապաստան հայցողների միջազգային իրավական պաշտպանության սկզբունքները

Փախստականների միջազգային իրավական պաշտպանության հիմքում ընկած են ինչպես մարդու իրավունքների պաշտպանության ընդհանուր, այնպես էլ ոլորտի կարգավորմանն ուղղված հատուկ սկզբունքները: Դրանց կարևորությունը կայանում է նրանում, որ սկզբունքները համընդհանուր և իմպերատիվ բնույթ են կրում: Դրանք ընկած են փախստականների իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված ողջ միջազգային իրավական հարաբերությունների հիմքում: Դրանց սկզբնաղբյուրը մարդու իրավունքների միջազգային պաշտպանության դրույթներն են, որոնք, կիրառվելով փախստականների իրավունքների պաշտպանության ոլորտում, ձեռք են բերում հատուկ նշանակություն: Փախստականների իրավունքների պաշտպանության երաշխիք հանդիսացող հիմնական սկզբունքներն են՝

1. *Խտրականության արգելքը,*
2. *Չվերադարձնելու կամ չվտարելու սկզբունքը,*
3. *Չձեռքալիլու սկզբունքը,*
4. *Ընտանիքի միասնության սկզբունքը,*
5. *Պատասխանատվության բաշխման սկզբունքը,*
6. *Գաղտնիության սկզբունքը;*

Ապաստան հայցողները և փախստականները իրենց ծագման երկրում չեն գտնվում, սովորաբար խոսում են այլ լեզվով և առավել հաճախ այլ էթնիկ խմբի են պատկանում, քան ընդունող երկրի բնակչությունն է: Նման պայմաններում նրանք հատկապես խոցելի են դառնում խտրականության համար: Ըստ այդմ էլ՝ փախստականների իրավունքների պաշտպանության երաշխիքներից մեկը *խտրականության արգելման սկզբունքն է՝* իբրև մարդու իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված ընդհանուր սկզբունք: Այն իր ամրագրումն է գտել դեռևս ՄԱԿ-ի Կանոնադրության մեջ, որտեղ ամրագրված՝ ՄԱԿ-ի գործունեության հիմնական նպատակներից մեկն է՝ «... մարդու իրավունքների և հիմնական ազատությունների նկատմամբ հարգանքի տարածումը և խրախուսումը՝ անկախ ռասայից, սեռից, լեզվից կամ դավանանքից...»⁴⁰:

Իրավահավասարությունն ու խտրականության արգելքը ճանաչվում են մարդու իրավունքների վերաբերյալ մի շարք փաստաթղթերով, այդ թվում՝ Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագրով (հոդված 2), Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային դաշնագրով (հոդվածներ 2, 3, 26), Մոցիալական, տնտեսական և մշակութային իրավունքների մասին միջազգային դաշնագրով (հոդված 2) և այլն: Ընդ որում՝ մարդու իրավունքների վերաբերյալ փաստաթղթերով սահմանվող խտրականության արգելքը պաշտպանության ավելի լայն շրջանակ է ընդգրկում, քան փախստականների պաշտպանության վերաբերյալ միջազգային իրավունքի դրույթները: Մասնավորապես, Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիայի հոդված 3-ը խոսում է փախստականների նկատմամբ «ռասայի, կրոնի կամ ծագման երկրի հիմքով» խտրականության արգելքի մասին, և դա սպառնիչ ցանկ է, իսկ մարդու իրավունքների ոլոր-

⁴⁰ Տե՛ս ՄԱԿ Կանոնադրություն, 1945թ., հոդված 1, կետ 3:

տում խտրականության արգելքը իր ծավալով ավելի լայն է և ընգրկում է խտրականության անթույլատրելիության ավելի շատ հիմքեր, ընդ որում, խտրականության վերը թվարկված հատկանիշները կարող են լրացվել նորերով: Ապաստան հայցողներին և փախստականներին պաշտպանելու բոլոր ջանքերը շատ հաճախ ապարդյուն են հենց խտրականության, ռասիզմի և այլատյացության հետևանքով: Խտրականության բոլոր ձևերից ապաստան հայցողներին և փախստականներին պաշտպանելու համար անհրաժեշտ է հավասար իրավունքների գիտակցման առկայությունը պետությունների մոտ, որոնք իրենց իրավասության տակ գտնվող առանձին անհատների նկատմամբ չպետք է տարբերակումներ անեն:

Ոչ խտրական վերաբերմունքը պահանջում է նմանատիպ իրավիճակներում հայտնված անձանց նկատմամբ հավասար վարքագծի դրսևորում, նույնիսկ այն դեպքում, երբ համեմատվում են երկրի քաղաքացիներն ու ապաստան հայցողները կամ փախստականները: Չնայած նրան, որ պետությունները որոշակի ազատությամբ են օժտված նմանատիպ իրավիճակներում քաղաքացիների և ապաստան հայցողների նկատմամբ դրսևորած վերաբերմունքի տարբերությունները գնահատելիս՝ յուրաքանչյուր չհիմնավորված տարբերություն հավասարեցվում է խտրականությամբ:

Նույն կերպ մարդու իրավունքների վերաբերյալ պայմանագրերով երաշխավորված իրավունքների իրականացման նկատմամբ խտրականության բացակայությունը խախտվում է, եթե պետությունը առանց օբյեկտիվ ու ողջամիտ հիմքերի դրսևորում է նույնական վերաբերմունք անձանց նկատմամբ, որոնց կարգավիճակը էականորեն տարբերվում է: Փախստականներն ու ապաստան հայցողները սովորաբար ավելի վատ վիճակում են գտնվում, քան բնակչության մյուս հատվածը, որի պատճառով էլ անհրա-

ժեշտ է պոզիտիվ միջոցներ կիրառել այդ տարբերությունները հարթելու և նրանց վիճակը բարելավելու համար մինչև այն մակարդակը, որի վրա, որ գտնվում են տվյալ պետության իրավասության տակ գտնվող այլ անձինք:

Տեղափոխման ընթացքում փախստականներին կարող են ընդունել որպես նրանց հարևանությամբ ապրող տեղական բնակչության համար ոչ ցանկալի խոչընդոտ: Խտրականությունը կարող է իր ազդեցությունը թողնել ընդունող երկրում ինտեգրվելու, մեկ այլ երկիր վերաբնակեցվելու կամ ծագման երկիր կամավոր վերադառնալու վրա:

ՄԱԿ ՓԳՀ Գործադիր կոմիտեն, ճանաչելով փախստականների նկատմամբ վերաբերմունքի անխզելի կապը կոնվենցիային մասնակից պետությունների կողմից մարդու իրավունքները և հիմնարար ազատությունները հարգելու հետ, իր 1998թ. N85 Եզրակացությամբ կրկին անգամ շեշտադրեց ռասիզմի, խտրականության և ալյատացության դեմ պայքարին ուղղված կրթական և այլ ծրագրերի նշանակությունը և կոչ արեց պետություններին պայքար մղել անհանդուրժողականության, ռասիզմի ու ալյատացության դեմ՝ օրենսդրական ակտեր ընդունելով, հրապարակային կոչերով կարեկցանքի և փոխըմբռնման մթնոլորտ ապահովելով, ինչպես նաև սոցիալական քաղաքականության միջոցով հատուկ ուշադրություն դարձնելով փախստականներին և ապաստան հայցողներին:

Մարդու իրավունքների միջազգային իրավունքն ընդունում է, որ վերաբերմունքի դրսևորման ոչ բոլոր տարբերություններն են համարվում խտրականություն: Հավասար հիմքերով իրավունքներից և ազատություններից օգտվելը, այնուամենայնիվ, բացառապես չի նշանակում ցանկացած դեպքում միանման վերաբերմունք: Օրինակ՝ հատուկ պաշտպանությունից օգտվում են կանայք, երեխաներն ու ծերերը:

Խտրականության արգելքի սկզբունքը կիրառվում է փախստականների և ապաստան հայցողների ու քաղաքացիների, փախստականների և ապաստան հայցողների տարբեր խմբերի ու այլ օտարերկրացիների, ինչպես նաև ինքնին փախստականների և ապաստան հայցողների առանձին խմբերի նկատմամբ: Պետության կողմից ցանկացած տարբերվող վերաբերմունք պետք է ողջամիտ, օբյեկտիվ ու համաչափ լինի և ուղղված լինի օրինական արդյունքին հասնելուն: Պաշտպանություն պետք է տրամադրվի բոլոր փախստականներին առանց որևէ խտրականության՝ կապված կոնկրետ երկրից փախչելու, կոնկրետ ազգային պատկանելություն ունենալու կամ այլ հանգամանքների հետ:

ՀՀ օրենսդրությունը ևս ամրագրում է խտրականության արգելքը, մասնավորապես, ՀՀ Սահմանադրության հոդված 29-ով: : Վերջինիս համաձայն՝ «Խտրականությունը, կախված սեռից, ռասայից, մաշկի գույնից, էթնիկ կամ սոցիալական ծագումից, գենետիկական հատկանիշներից, լեզվից, կրոնից, աշխարհայացքից, քաղաքական կամ այլ հայացքներից, ազգային փոքրամասնությանը պատկանելությունից, գույքային վիճակից, ծնունդից, հաշմանդամությունից, տարիքից կամ անձնական կամ սոցիալական բնույթի այլ հանգամանքներից, արգելվում է»: «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքը չի սահմանում խտրականության արգելքը, չնայած նրան, որ ՀՀ-ն միացել է 1951թ. կոնվենցիային, որի եզրափակիչ դրոյթներում՝ որպես վերապահում կատարելու համար արգելված նորմ, սահմանվում է նաև խտրականության արգելքը կարգավորող հոդված 3-ը: Կարծում ենք, որ փախստականների և ապաստան հայցողների իրավունքների պաշտպանությունն ավելի ամբողջական լինելու համար, օրենքը պետք է արտացոլի միջազգային նորմերը և սահմանի փախստականների ու ապաստան հայցողների նկատմամբ խտրականության արգելքի սկզբունքը: Հայաստանի Հանրապետության տեսանկյունից

սա կարևորվում է այնքանով, որ մեր երկրում գտնվող ապաստան հայցողների և փախստականների հիմնական հատվածը ազգությամբ հայեր են, և նրանց նկատմամբ վերաբերմունքը հաճախակիորեն տարբերվում է ոչ էթնիկ հայերի նկատմամբ վերաբերմունքից: Այս մասին նաև վկայակոչել է Ռասիզմի և անհանդուրժողականության դեմ եվրոպական հանձնաժողովը Հայաստանի մասին իր 4-րդ զեկույցում (այսուհետև նաև՝ ՌԱԵՀ)⁴¹: Այն սահմանում է, որ Հայաստանը հիմնականում ստիպված է եղել գործունենալ ներգաղթյալների հետ, որոնք առավելապես էթնիկ հայեր են և եկել են Հայաստան Լեռնային Ղարաբաղի հակամարտության, Իրաքում և ավելի վերջերս Սիրիայում տիրող իրավիճակի հետևանքով: Դրա արդյունքում Հայաստանի միգրացիոն քաղաքականությունը հիմնականում շեշտադրել է բռնի տեղահանված և հայկական ծագում ունեցող Հայաստանի քաղաքացի չհանդիսացող անձանց ինտեգրումը: Մի շարք միջոցառումներ, որոնք ընդունվել են Սիրիայից տեղահանված անձանց ինտեգրումը դրոշմադրված նպատակով, հայկական էթնիկական ծագում չունեցող ներգաղթյալների շրջանում զայրույթ են առաջացրել, քանի որ նրանք այդ միջոցառումները համարել են խտրական: ՌԱԵՀ-ը նշում է, որ համաձայն Միգրացիոն պետական ծառայության տրամադրած ցուցանիշների՝ կարելի է ենթադրել, որ հայկական էթնիկական ծագում չունեցող ապաստան հայցողների համար կարգավիճակի ճանաչման տեմպերն ավելի ցածր են, իսկ առկախված գործերի թիվն ավելի մեծ է⁴²: Այնուամենայնիվ, նման իրավիճակը, երբ փախստականների ինտեգրմանն ուղղված ծրագ-

⁴¹ Տե՛ս Ռասիզմի և անհանդուրժողականության դեմ եվրոպական հանձնաժողովի զեկույցը Հայաստանի մասին (մշտադիտարկման 5-րդ փուլ), ընդունվել է 28.06.2016թ., հրապարակվել է 04.10.2016թ. <https://rm.coe.int/fourth-report-on-armenia-armenian-translation-/16808b5538> (ղիտվել է հունիս, 2018թ.):

⁴² Տե՛ս նույն աշխատությունը, էջ 35, կետ 74:

րերը չափազանց մեծ ուշադրություն են սևեռում հայկական էթնիկական ծագում ունեցող անձանց վրա, կարծես թե, անիմաստ են դարձնում այլազգի փախստականների ինտեգրմանն ուղղված ջանքերը, հատկապես լեզվական քաղաքականության դեպքում:

Ընդհանուր առմամբ ծագման երկրի հիմքով կիրառվող խտրականությունը բնորոշ է ԱՊՀ երկրներին: Դրա պատճառը, թերևս, դիմումներն ընդունող մարմինների կողմից ոչ թե իրավական, այլ քաղաքական շարժառիթներով առաջնորդվելու արդյունքն է: Պետություններին ընդհանրապես դժվար է միջազգային նորմերին հետևել այն ժամանակ, երբ կան աշխարհաքաղաքական շահեր, ոչ Բարիդրացիական կամ կոնֆլիկտային հարաբերություններ հատկապես հարևան երկրների հետ, փոխադարձ պարտականություններ, որոնք իրենց համակցության մեջ լրացուցիչ խոչընդոտներ են առաջացնում միջազգային պարտականությունները պատշաճ իրականացնելու ընթացքում:

Այս առումով կարևոր և անհրաժեշտ ենք համարում խտրականության արգելքը և հավասար վերաբերմունքը կարգավորող համապարփակ և համալիր օրենսդրության ձևավորումը ՀՀ-ում ընդհանրապես և փախստականներին ու ապաստան հայցողներին վերաբերող օրենսդրության փոփոխությունը՝ մասնավորապես: Վերջին դեպքում՝ «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքում 1951թ. կոնվենցիայով սահմանված վերապահման ոչ ենթակա այս նորմն ամրագրելով և այն հստակ կարգավորման ենթարկելով:

Փախստականների միջազգային իրավական պաշտպանության հատուկ սկզբունք է *չվերադարձնելու սկզբունքը (non-refoulement)*: Այն առաջին անգամ ամրագրվել է Փախստականների կարգավիճակի մասին 1933թ. կոնվենցիայում՝ որպես փախստականների իրավունքների պաշտպանության կարևորագույն երաշխիք: Հետագայում Փախստականների կարգավիճակի մասին

1951թ. կոնվենցիան սահմանեց. «Պայմանավորվող ոչ մի պետություն փախստականին չի վտարում կամ որևէ կերպ վերադարձնում («վերադարձնում այն երկիր, որտեղից եկել է») այն տարածքների սահմանները, որտեղ նրա կյանքին կամ ազատությանը վտանգ կապառնար՝ իր ռասայի, կրոնի, քաղաքացիության, որոշակի սոցիալական խմբի պատկանելու կամ քաղաքական կարծիքի հարելու հիմքով», ընդ որում հոդված 42-ի 1-ին կետի հիման վրա կոնվենցիան ստորագրած, հաստատած կամ վավերացրած պետությունները չեն կարող վերապահում կատարել այս դրույթին:

Տարիների ընթացքում սույն սկզբունքի բովանդակությունը որոշակիորեն ընդլայնվել է: Այն կիրառվում է ոչ միայն փախստականների, այլև ապաստան հայցողների նկատմամբ: Բացի դրանից՝ այն ներառում է ոչ միայն անձին վերադարձնելու արգելքը, այլև անձի մուտք գործելու և նրա կողմից ապաստան հայցելու գործընթացի մասնակից լինելն ապահովելու պահանջը: ՄԱԿ ՓԳՀ Գործադիր կոմիտեն իր 1977թ. թիվ 6 եզրակացությամբ վերահաստատեց չվերադարձնելու (non-refoulement) սկզբունքի պահպանման կարևորությունը թե՛ երկրի սահմանի վրա, թե՛ երկրի ներսում՝ անկախ այն հանգամանքից անձը ճանաչվել է փախստական, թե՛ ոչ:

Չվերադարձնելու (non-refoulement) սկզբունքի հիմնական անկյունաքարը շատ հեղինակներ տեսնում են վերջինիս իմպերատիվ (jus cogens) բնույթ ունենալու մեջ: Jus cogens նորմի բնութագիրը տրված է Պայմանագրերի իրավունքի մասին 1969թ. Վիեննայի կոնվենցիայի հոդված 53-ում: Ըստ որի՝ «...սույն Կոնվենցիայի նպատակների համար ընդհանուր միջազգային պարտադիր նորմն այն նորմն է, որը պետությունների միջազգային հանրության կողմից ամբողջությամբ ընդունվում ու ճանաչվում է որպես նորմ, որից շեղումն անթույլատրելի է, և որը կարող է փոփոխվել միայն ընդհանուր միջազգային իրավունքի հաջորդ նոր-

մով»:

Փախստականի կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիայի արդեն իսկ նշված 42-րդ հոդվածի 1-ին կետը՝ կապված չվերադարձնելու (non-refoulement) սկզբունքին մասնակից պետությունների կողմից վերապահում անելու արգելքի հետ, թերևս կարող էր non-refoulement-ը որպես *jus cogens* նորմ դիտարկելու փաստ հանդիսանալ, եթե չլիներ կոնվենցիայի հոդված 33-ի 2-րդ կետը, որը որոշակի բացառություն է սահմանում այն փախստականների համար, ովքեր «...հիմնավոր պատճառներով վտանգավոր են համարվում այն երկրի անվտանգության համար, որտեղ գտնվում են, կամ ովքեր, վերջնական դատավճռով դատապարտված լինելով առավել ծանր հանցագործություն կատարելու համար, վտանգ են ներկայացնում այդ երկրի հասարակության համար»:

Ինչպես տեսնում ենք, առկա է երկու հիմնական պայման, որոնք հնարավորություն են տալիս գնահատել երկրի համար ապաստան հայցողի կամ փախստականի վտանգավորության աստիճանը: Նախևառաջ, անհրաժեշտ է «հիմնավոր պատճառների» առկայություն, այսինքն ապաստանի երկիրը պետք է ցույց տա, որ փախստականի հետագա գտնվելը պետության տարածքում կարող է վտանգել իր անվտանգությունը: Բացի դրանից՝ ապաստան հայցողը կամ փախստականը, վերջնական դատավճռով դատապարտված լինելով առավել ծանր հանցագործության համար, վտանգ է ներկայացնում այդ երկրի հասարակության համար:

Փախստականի կարգավիճակի մասին կոնվենցիայի նախապատրաստական աշխատանքներում (*travaux preparatoires*) կոնվենցիան մշակողները որպես չվերադարձնելու սկզբունքից բացառություն կատարելու հիմք համարեցին միայն այն հանցագործությունները, որոնց համար սովորաբար ներպետական օրենսդրությամբ մահապատիժ կամ ցմահ ազատազրկում է սահմանվում (օրինակ՝ բռնաբարությունը, սպանությունը, հրկիզումը և այլն),

ընդ որում, այստեղ կարևորվում է նաև անձի կողմից այդ երկրի հասարակության համար վտանգ ներկայացնելը, ինչպես նաև դրա վերաբերյալ արդեն իսկ կայացված դատավճիռը⁴³:

Վերադարձման արգելքը անմիջականորեն կամ անուղղակի կերպով արգելվում է մարդու իրավունքների վերաբերյալ մի շարք փաստաթղթերով և չի նախատեսում որևէ բացառություն, մասնավորապես, Խոշտանգումների և այլ դաժան, անմարդկային կամ արժանապատվությունը նսեմացնող վերաբերմունքի կամ պատժի ձևերի դեմ պայքարի ՄԱԿ-ի կոնվենցիան (հոդված 3), Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային դաշնագիրը (հոդված 7), Մարդու հիմնարար իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության եվրոպական կոնվենցիան (հոդված 3), Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիրը (հոդված 5), Բռնի անհետացումներից բոլոր անձանց պաշտպանության ՄԱԿ-ի Հռչակագիրը (հոդված 5), Տարածքային ապաստանի մասին 1967թ. ՄԱԿ-ի Հռչակագիրը (հոդված):

Խոշտանգումների դեմ ՄԱԿ-ի կոմիտեն Պաեզն ընդդեմ Շվեդիայի (Paez v. Sweden) գործով ևս սահմանեց, որ չվերադարձնելու սկզբունքը խոշտանգումների վտանգի առկայության դեպքում կիրառվում է նույնիսկ նրանց նկատմամբ, ովքեր կապված են ահաբեկչության հետ⁴⁴:

Այս դրույթը, այնուամենայնիվ, ազդեցություն չունեցավ որոշ ներպետական դատական վճիռների վրա, որոնց արդյունքում մի շարք դատական գործեր հայտնվեցին Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանում: Մասնավորապես, Սաադիին ընդդեմ

⁴³ St 'u The Refugees Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis, Cambridge University Press, 1995, էջ 246:

⁴⁴ St 'u Paez v. Sweden, Communication No. 39/1996, UN Doc. CAT/C/18/D/39/1996(1997) <http://www1.umn.edu/humanrts/cat/decisions/39-1996.html> (դիտվել է հունիս, 2018թ.):

Միավորված Թագավորության (Saadi v. United Kingdom) գործը⁴⁵, որը քննության առավ Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանը, վտարման հարցի վերաբերյալ առաջին գործն էր, որին այնուհետև հաջորդեց Չահալն ընդդեմ Միավորված Թագավորության (Chahal v. United Kingdom) գործը⁴⁶: Նշված երկու գործերով էլ Եվրոպական դատարանը նույնիսկ չքննարկեց երկրի անվտանգության և հնարավոր խոշտանգումների ենթարկվելու միջև «համաչափության» գաղափարը և սահմանեց, որ Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության եվրոպական կոնվենցիայի հոդված 3-ը բացարձակ է և նման մոտեցման ենթակա չէ: Ավելին՝ 1996թ. Chahal v. United Kingdom գործով Եվրոպական դատարանը սահմանեց, որ հոդված 3-ից նահանջելու անթույլատրելիությունը բացարձակ բնույթ է կրում նույնիսկ արտակարգ իրավիճակների ժամանակ: Բացի դրանից՝ դատարանը սահմանեց, որ կոնվենցիայի հոդված 3-ը գործողության ավելի լայն շրջանակ ունի, քան 1951թ. կոնվենցիայի 33-րդ հոդվածը:

Վերոնշյալ կարծիքն իր ամրապնդումն է գտել նաև նախադեպային իրավունքում, մասնավորապես Կանադայի Գերագույն դատարանը Սուրեշի գործով սահմանեց, որ հարկադիր վերադարձը կարող է տեղի ունենալ բացառիկ հանգամանքներում, եթե ապացուցվել է պետության ազգային անվտանգությանը սպառնացող էական վտանգի առկայությունը⁴⁷:

Տարածաշրջանային փաստաթղթերը չվերադարձնելու (non-refoulement) սկզբունքի կիրառման հետ կապված սահմանափա-

⁴⁵ St 'u Saadi v. United Kingdom, 13229/03, Council of Europe: European Court of Human Rights, 29 January 2008, <http://www.refworld.org/docid/47a074302.html> (ղիտվել է հոկտեմբեր, 2018թ.):

⁴⁶ St 'u Chahal v. United Kingdom, 70/1995/576/662, Council of Europe: European Court of Human Rights, 15 November 1996 (ղիտվել է հոկտեմբեր, 2018թ.):

⁴⁷ St 'u Manickavasagam Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) 2002 SCC 1. File No.27790:

կումների ավելի նեղ շրջանակ են ամրագրում, որոշ դեպքերում էլ ընդհանրապես այդպիսիք բացակայում են, օրինակ, 1969թ. Աֆրիկյան միության կազմակերպության կոնվենցիան ընդհանրապես ոչ մի բացառություն չի նախատեսում⁴⁸: Կարթագենի 1984թ. հռչակագիրը ևս ոչ մի բացառություն չի նախատեսում, ավելին՝ չվերադարձնելու սկզբունքը դասում է *jus cogens* նորմերի շարքին⁴⁹: Սակայն նշվածները սահմանափակվում են միայն կոնկրետ տարածաշրջանով և համընդհանուր բնույթ չեն կրում:

Ինչ վերաբերում է չվերադարձնելու սկզբունքի՝ սովորության իրավունքի նորմ հանդիսանալուն, ապա սա ենթադրում է բոլոր պետությունների կողմից փախստականների իրավունքների պաշտպանության և/կամ մարդու իրավունքների վերաբերյալ փաստաթղթերով սահմանված անձին այն երկրի տարածք չվերադարձնելու կամ չվտարելու պահանջի կիրառում, որտեղ նրա կյանքին կամ ազատությանը վտանգ կսպառնա՝ անկախ այդ փաստաթղթերին մասնակցելու հանգամանքի:

2001թ. Մարդասիրական իրավունքի միջազգային ինստիտուտը ՄԱԿ ՓԳՀ-ի հետ համատեղ ընդունեցին Չվերադարձնելու (non-refoulement) սկզբունքի վերաբերյալ Սան Ռեմոյի հռչակագիրը՝ նվիրված 1951թ. կոնվենցիայի 50-ամյակին, որտեղ ասվում էր. «...փախստականներին չվերադարձնելու սկզբունքը ներկայումս կարող է համարվել միջազգային սովորության իրավունքի անբաժանելի մասը»⁵⁰:

Արտաքսման կամ հանձման արգելքը իր ամրագրումն է գտել

⁴⁸ St 'u The Convention Governing Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, Organization for African Unity (10 սեպտեմբերի 1969թ.), հոդված 2, կետ 3:

⁴⁹ St 'u Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, բաժին 3, կետ 5 <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html> (դիտվել է հոկտեմբեր, 2018):

⁵⁰ St 'u Sanremo Declaration on the Principle of Non-Refoulement, Sanremo, September, 2001:

նան ՀՀ Սահմանադրությամբ: Մասնավորապես, հոդված 55-ի համաձայն. «1. Ոչ ոք չի կարող արտաքսվել կամ հանձնվել օտարերկրյա պետությանը, եթե իրական սպառնալիք կա, որ տվյալ անձը կարող է այդ երկրում ենթարկվել մահապատժի, խոշտանգման, անմարդկային կամ նվաստացնող վերաբերմունքի կամ պատժի:

2. Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացուն չի կարելի հանձնել օտարերկրյա պետությանը, բացառությամբ Հայաստանի Հանրապետության վավերացրած միջազգային պայմանագրերով նախատեսված դեպքերի»:

Ինչ վերաբերում է չվերադարձելիության սկզբունքի դասական սահմանմանը «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքով, ապա վերջինիս հոդված 9-ը սահմանում է չվերադարձելիությունը, որի համաձայն այն՝ «փախստականին որևէ կերպ չվերադարձնելն է այն տարածքների սահմանները, որտեղ նրա կյանքին կամ ազատությանը կարող է վտանգ սպառնալ ռասայական, կրոնական, ազգային, սոցիալական որոշակի խմբի պատկանելության, քաղաքական հայացքների կամ համատարած բռնության, արտաքին հարձակման, ներքին հակամարտությունների, մարդու իրավունքների զանգվածային խախտումների կամ հասարակական կարգը խախտող այլ լուրջ իրադարձությունների հիմքով»: Փաստորեն, ինչպես տեսնում ենք, ՀՀ օրենքն ավելի լայն պայմաններ է նախատեսում անձին չվերադարձնելու արգելքի համար՝ ոչ միայն սահմանելով որպես այդպիսիք ռասան, կրոնը, ազգությունը, քաղաքական հայացքները և որոշակի սոցիալական խմբին պատկանելիությունը, այլև՝ համատարած բռնության, արտաքին հարձակման, ներքին հակամարտությունների, մարդու իրավունքների զանգվածային խախտումների կամ հասարակական կարգը խախտող այլ լուրջ իրադարձությունների գոհ դառնալու սպառնալիքը:

Սույն հոդվածի հետ կապված որոշակի մտահոգություններ է առաջացնում «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 9-ի 2-րդ մասով սահմանված չվերադարձնելու սկզբունքի կիրառումը միայն «արտաքսման» դեպքերի համար, քանի որ մարդու իրավունքների միջազգային համակարգը և փախստականների իրավունքը պահանջում են, որ այս արգելքը վերաբերի վերադարձի ցանկացած դեպքերին, այդ թվում՝ հանձմանը և արտաքսմանը⁵¹:

Բացի դրանից՝ նույն հոդվածի 3-րդ կետով օրենսդիրը, խոսելով օտարերկրյա քաղաքացուն կամ քաղաքացիություն չունեցող անձին այլ երկիր արտաքսելու, վերադարձնելու և հանձնելու մասին, որպես դրանք իրագործելու անհնարինության պատճառ դիտում է այդ երկրում դաժան և անմարդկային կամ նվաստացուցիչ վերաբերմունքի կամ պատժի, ներառյալ՝ խոշտանգումների ենթարկվելու վտանգի առկայությունը, ինչը, սակայն, մտահոգություն է առաջացնում այդ պատճառների թվում կյանքի իրավունքից բխող միջազգային պարտավորությունների կատարման բացակայության պատճառով: Նամանավանդ, եթե հաշվի առնենք նաև այն հանգամանքը, որ ՀՀ Սահմանադրության հոդված 55-ը՝ որպես անձանց արտաքսման կամ հանձման արգելքի պայման, սահմանում է նաև նրա կողմից մահապատժի ենթարկվելու իրական սպառնալիքը:

Բացի դրանից՝ ՀՀ օրենքի նշված հոդվածում բացակայում են 1951թ. կոնվենցիայի հոդված 32-ի 2-րդ և 3-րդ կետերով սահմանված երաշխիքները, որոնք վերաբերում են անձին արտաքսելու, վտարելու կամ ցանկացած կերպ վերադարձնելու դեպքում օրենքի հիման վրա ընդունված որոշմամբ դա կատարելու, փախստա-

⁵¹ Տե՛ս Խոշտանգումների և այլ դաժան, անմարդկային կամ արժանապատվությունը նսեմացնող վերաբերմունքի կամ պատժի ձևերի դեմ պայքարի ՄԱԿ-ի կոնվենցիա, հոդված 3, կետ 1:

կանին իրեն արդարացնող վկայություն տալու, օրինական կարգով այլ երկիր մուտք գործելու թույլտվություն ստանալու հնարավորություն տալու հետ կապված պահանջներին:

Կարծում ենք՝ «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի 9-րդ հոդվածն անհրաժեշտ է որոշակի փոփոխությունների ենթարկել և լրացնել համապատասխան դրույթներով՝ միջազգային չափանիշների ներդաշնակեցնելու և չվերադարձնելու սկզբունքից բխող լիարժեք երաշխիքներ սահմանելու համար:

Փախստականների միջազգային իրավական պաշտպանության կարևորագույն երաշխիքներից մեկն էլ *ապաստան հայցելու համար երկիր անօրինական մուտք գործելու դեպքում անձին չձերբակալելու (չկալանավորելու) հատուկ սկզբունքն է:*

Համաձայն 1951թ. կոնվենցիայի հոդված 31(1)-ի՝ «Պայմանավորվող պետությունները պատժամիջոցներ չեն կիրառում այն փախստականների ապօրինի մուտքի կամ ներկայության կապակցությամբ, ովքեր ուղղակիորեն գալով այն տարածքից, որտեղ նրանց կյանքը կամ ազատությունը վտանգվում էր, մուտք են գործում իրենց տարածք կամ գտնվում են այնտեղ առանց թույլտվության, պայմանով, որ նրանք անձամբ, առանց ձգձգման, ներկայանան իշխանություններին և մատնանշեն իրենց ապօրինի մուտքի կամ գտնվելու հիմնավոր պատճառ»:

Փախստականների իրավունքների պաշտպանության համատեքստում «պատժամիջոցներ» եզրույթը կիրառելով՝ կոնվենցիան մշակողներն ի նկատի են ունեցել ազատազրկումը և տույժերը, որոնք կիրառվել են դատական կամ վարչական մարմնի որոշման հիման վրա՝ որպես պատիժ երկիր անօրինական մուտք գործելու համար, ինչպես նաև մտավոր հետամնացություն ունեցող անձանց պատժելու փոխարեն նրանց կանխարգելիչ ձերբակալումը: Մյուս կողմից էլ՝ այն չի ներառում ձերբակալումը կամ կալանքը գործի քննություն կատարելու կամ անվտանգության նպատակնե-

րով⁵²:

1951թ. կոնվենցիայի հոդված 31(1)-ում ամրագրված «ան-
ձամբ, առանց ձգձգման» արտահայտությունը վերաբերում է այն
դեպքերին, երբ անձը մուտք է գործում ապաստանի երկիր անմի-
ջականորեն իր ծագման երկրից կամ ցանկացած այլ երկրից, որ-
տեղ հնարավոր չէ ապահովել նրա պաշտպանությունը, անվտան-
գությունը, կյանքի ու ազատության երաշխիքները: Դրա հետ միա-
սին ենթադրվում է, որ սույն արտահայտությունը նաև վերաբե-
րում է այն անձին, ով տարանցիկ ճանապարհով որոշակի կարճ
ժամանակահատվածով գտնվել է ինչ-որ միջանկյալ երկրում, սա-
կայն այնտեղ չի դիմել ապաստան տրամադրելու հայցով⁵³:

Այսպիսով՝ 1951թ. կոնվենցիայի հոդված 31(1)-ի մեկնաբա-
նությունը ցույց է տալիս, որ փախստականները պարտադիր չէ,
որ «անմիջապես» իրենց ծագման երկրից ժամանեն: Ակնհայտ է,
որ հոդված 31(1)-ը պետք է նաև կիրառվի այն դեպքում, երբ
փախստականները անցնում են այն երկրներով և տարածություն-
ներով, որտեղ նրանց սպառնացել են վտարումով: Ապաստան
հայցելու նպատակով երկիր մուտք գործելը չպետք է դիտվի որ-
պես անօրինական:

Անհրաժեշտ է պահպանել չձերբակալելու (չկալանավորելու)
կանխավարկածը: Այնտեղ, որտեղ առկա են հսկողության այ-
լընտրանքային բավարար մեխանիզմներ (օրինակ, պարբերաբար
ներկայանալու պարտավորությունը կամ երաշխավոր ունենալու
պահանջը), առաջին հերթին դրանք պետք է կիրառվեն, եթե չկան
հիմքեր ենթադրելու, որ նման այլընտրանքը կոնկրետ տվյալ դեպ-

⁵² St 'u Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37),
UNHCR, October 1997, էջ 98 <http://www.refworld.org/docid/4785ee9d2.html>
(դիտվել է հոկտեմբեր, 2018թ.):

⁵³ St 'u Refugee protection: A Guide to International Refugee Law, Chapter 5, p.84
http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee_en.pdf (դիտվել է հոկտեմբեր,
2012թ.):

քում ոչ արդյունավետ կլինի: Դրա համար էլ ձերբակալումը պետք է կատարվի միայն բոլոր հնարավոր այլընտրանքային տարբերակները բազմակողմանի ուսումնասիրելուց կամ հսկողության մեխանիզմն իր օրինական և արդարացված նպատակին չճառայելու վերաբերյալ հիմնավորված փաստեր ներկայացնելուց հետո:

Ինչ վերաբերում է ազատ տեղաշարժվելու որոշ սահմանափակումներին, ապա 1951թ. կոնվենցիայի հոդված 31-ի կետ 2-ով ուղղակիորեն նախատեսվում է, որ պետությունները իրավունք ունեն որոշակիորեն սահմանափակել փախստականների տեղաշարժման ազատությունը: Այդ սահմանափակումները կիրառվում են միայն մինչև տվյալ երկրում նրանց կարգավիճակի կարգավորումը, կամ մինչև նրանք մեկ այլ երկիր մուտք գործելու թույլտվություն ստանան, և չպետք է կիրառվեն այլ սահմանափակումներ, քան նրանք, որոնք անհրաժեշտ են: Պետությունները այդ փախստականներին տալիս են բավարար ժամանակամիջոց և անհրաժեշտ հնարավորություններ՝ մեկ այլ երկիր մուտք գործելու թույլտվություն ձեռք բերելու համար:

Չնայած նրան, որ հոդված 31-ի կետ 2-ով նախատեսված չէ, թե որ դեպքերում պետք է կիրառվեն տեղաշարժման այդ սահմանափակումները, այս դրույթը անհրաժեշտ է դիտարկել Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային դաշնագրի (այսուհետև նաև՝ ՔՔՄԴ) հոդված 12-րդի կետ 3-ի ներքո, որտեղ նշվում են այն պայմանները, երբ ընդունող երկիրը կարող է սահմանափակել օրինական հիմքերով իր երկրի տարածքում գտնվող անձանց ազատ տեղաշարժը: Այդ բոլոր սահմանափակումները պետք է նախատեսված լինեն օրենքով, անհրաժեշտ լինեն ազգային անվտանգության, հասարակական կարգի, բնակչության բարօրության և առողջության կամ այլոց իրավունքների ու ազատությունների պահպանման համար և համատեղելի լինեն ՔՔՄԴ-ով նախատեսված այլ իրավունքների հետ: ՔՔՄԴ հոդված

31-ի կետ 2-ով նախատեսված հանգամանքներից բացի, Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների մասին եվրոպական կոնվենցիայի (այսուհետև նաև՝ ՄԻԵԿ) 4-րդ արձանագրության 2-րդ հոդվածի 3-րդ կետը ուղղակիորեն մատնանշում է ազգային անվտանգությունն ու հանցավորության կանխարգելումը: Մակայն և՛ ՔՔՄԴ հոդված 12-ը, և՛ ՄԻԵԿ 4-րդ արձանագրության 2-րդ հոդվածը խոսում են կոնվենցիաներին մասնակից պետության տարածքում օրինական գտնվող անձանց մասին:

Տեղաշարժման խիստ սահմանափակումները կարող են դիտարկվել որպես ազատության սահմանափակում⁵⁴: Սահմանափակումները պետք է համապատասխանեն համաչափության սկզբունքին. դրանք պետք է ծառայեն իրենց պաշտպանական գործառույթին, պետք է իրենցից ներկայացնեն առավել նվազ սահմանափակը այն բոլորից, որոնց օգնությամբ կարելի է հասնել սպասվող արդյունքին: Սահմանափակումները պետք է ոչ միայն ծառայեն իրենց առջև դրված նպատակների իրականացմանը, այլև պետք է պաշտպանության համար հույժ անհրաժեշտ լինեն⁵⁵: Բացի դրանից՝ պետությունները պարտավոր են ապահովել այդ իրավունքների իրականացման և սահմանափակման հետ կապված ցանկացած գործընթացի կարճատև ընթացքը և ներկայացնել համապատասխան սահմանափակումների կիրառումն արդարացնող պատճառները: Ընդ որում՝ յուրաքանչյուր կոնկրետ սահմանափակումն անհրաժեշտ է կիրառել անհատապես և ոչ կոլեկտիվ կարգով:

ՄԱԿ ՓԳՀ Գործադիր կոմիտեն սահմանել է ընդունված ընդհանուր կանոնից չորս բացառություն, երբ անձը կարող է ձերբա-

⁵⁴ Տե՛ս, օրինակ, Մարդու իրավունքների կոմիտեի Ցելեպլին ընդդեմ Շվեդիայի (*Celepli v Sweden*) գործը, Մարդու իրավունքների կոմիտեի Կարկերն ընդդեմ Ֆրանսիայի (*Karker v France*) գործը:

⁵⁵ Տե՛ս Մարդու իրավունքների կոմիտեի Վան Ալֆենն ընդդեմ Նիդերլանդների (*Van Alphen v. The Netherlands*) գործը:

կալվել և կալանքի տակ պահվել, այն էլ միայն այն դեպքում, երբ նման ձերբակալումը նախատեսվում է միջազգային համընդհանուր նորմերին և մարդու իրավունքների վերաբերյալ միջազգային սկզբունքներին համապատասխան ընդունված ազգային օրենսդրությամբ:

Մասնավորապես, ապաստան հայցողը կարող է ձերբակալվել.

1. անձի ինքնությունը հաստատելու համար,
2. ապաստանի հայցը հիմնավորելու համար անհրաժեշտ հանգամանքներ ճշգրտելու նպատակով,
3. այն դեպքերում, երբ ապաստան հայցողները կամ փախստականները ապաստանի երկրի իշխանություններին մոլորեցնելու համար վերացրել են իրենց փաստաթղթերը կամ ներկայացրել են կեղծ փաստաթղթեր,
4. ազգային անվտանգության ու հասարակական կարգի պահպանման համար⁵⁶:

Ապաստան հայցողներին ձերբակալելու անհրաժեշտությունը գնահատելիս պետք է հաշվի առնել դրա կիրառման նպատակահարմարությունը և ցանկալի արդյունքին հասնելու նպատակին համաչափ լինելը: Սակայն, եթե պարզվում է, որ ձերբակալումն անհրաժեշտություն է, այն պետք է կիրառվի առանց որևէ խտրականության և նվազագույն ժամկետներում⁵⁷:

2012թ. հոկտեմբերին ՄԱԿ ՓԳՀ-ն մշակեց նոր Ձերբակալման ուղենիշեր, որը պարունակում է ապաստան հայցողների ձերբա-

⁵⁶ Տե՛ս UNHCR ExCom Conclusion No. 44 (XXXVII) – 1986 - Detention of Refugees and Asylum-Seekers, A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions 6th edition, UNHCR, June 2011, էջ 10:

⁵⁷ Տե՛ս Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին Դաշնա՛իր՝ հոդվածներ 9(1),12, Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիա՝ հոդված 51(1)(f), Ամերիկյան կոնվենցիա՝ հոդված 7(3), Աֆրիկյան խարտիա՝ հոդված 6, Գործադիր կոմիտեի N° 44(XXXVII)- 1986 Եզրակացություն:

կալման վերաբերյալ 10 դրույթ: Դրանք սահմանում են ապաստան հայցելու իրավունքը հարգելը, տեղաշարժման ազատությունը, ձերբակալման դեպքում խտրականություն դրսևորելու անթույլատրելիությունը և այլ ուղենշող կանոններ, որոնք թույլ են տալիս պետություններին հնարավորինս կողմնորոշվել ձերբակալման հետ կապված իրենց իմպլեմենտացիոն և միգրացիոն քաղաքականությունը մշակելիս, ինչպես նաև որոշում կայացնող մարմիններին հնարավորություն են տալիս կոնկրետ դեպքում առավելագույնս ճշգրիտ գնահատել ապաստան հայցողի ձերբակալման անհրաժեշտությունը և հիմնավորվածությունը: Ինչպես սահմանվում է ՄԱԿ ՓԳՀ-ի կողմից իրականացրած հետազոտություններից մեկում. «Ոչ մի էմպիրիկ ապացույց գոյություն չունի այն մասին, որ ձերբակալումը կանխարգելում է անօրինական միգրացիան կամ անձանց ետ է պահում ապաստան հայցելուց»⁵⁸:

Բացի դրանից՝ ուղենիշերը հատուկ հավելված է ներառում, որը վերաբերում է ձերբակալման այլընտրանքային միջոցներին, ունի բավականին ընդլայնված բաժին, որը սահմանում է հատուկ կամ խոցելի խմբերի (հաշմանդամություն ունեցող անձանց, տարիքային որոշակի խմբերին, կանանց և երեխաներին, սեռական որոշակի կողմնորոշում ունեցող անձանց) ձերբակալման հետ կապված խնդիրներ, ինչպես նաև խոսում է ձերբակալման վայրերում անկախ մոնիտորինգ և հսկողություն իրականացնելու անհրաժեշտության մասին:

Ինչ վերաբերում է ՀՀ ներպետական օրենսդրությանը, ապա «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքի հոդված 46-ը սահմանում է, որ «Ապաստան հայցողի և սույն օրենքի 7-րդ հոդվածի 1-3-րդ մասերով սահմանված ուղեկցող ընտանիքի

⁵⁸ St ´u Edwards A., Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Persons and “Alternatives to Detention” of Refugees, Adylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, April 2011, էջ 1:

անդամների՝ վավեր ճամփորդական փաստաթուղթ կամ մուտքի վավեր թույլտվություն չունենալու դեպքում Սահմանապահ զորքերը կարող են ընդունել պատճառաբանված գրավոր որոշում նրանց՝ «Օտարերկրացիների մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 37-րդ հոդվածի 1-ին մասով նախատեսված հատուկ կացարանում մինչև 72 ժամ տնդողությամբ պահելու մասին, որից հետո նրանք պետք է տեղափոխվեն սույն օրենքի 14-րդ հոդվածով սահմանված Ժամանակավոր տեղավորման կենտրոն: Պատճառաբանված գրավոր որոշումը տրամադրվում է ապաստան հայցողին իր համար հասկանալի լեզվով: Որոշումը պետք է ներառի այն բողոքարկելու ընթացակարգերը»⁵⁹: Բացի դրանից՝ օրենքը պահանջում է, որպեսզի սահմանապահ զորքերը ձերբակալման մասին անհապաղ տեղեկացնեն ՄԾ-ին՝ վերջինիս ներկայացուցիչներին տրամադրելով ապաստան հայցողի և նրա ընտանիքի անդամների հետ անարգել տեսակցության իրավունք՝ նրանցից ապաստանի դիմումը վերցնելու, ապաստանի տրամադրման հարցով վարչական վարույթ հարուցելու, ինչպես նաև Ժամանակավոր տեղավորման կենտրոն նրանց տեղափոխումը հեշտացնելու և կացության կարգավիճակը կարգավորելու նպատակով: ՄԱԿ ՓԳՀ-ի, ինչպես նաև ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով ապաստան հայցողներին խորհրդատվություն տրամադրելու իրավասություն ունեցող կազմակերպությունների աշխատակիցներն ունեն ապաստան հայցողի և նրա ընտանիքի անդամների հետ անարգել տեսակցության իրավունք:

«Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքի 37-րդ հոդվածի 1-ին մասով սահմանված կարգով. «Օտարերկրացուն ծագման պետություն կամ այն պետություն, որտեղից նա ժամանել է, վերադարձնելու անհնարինության դեպքում, առանց անձնագրի, ան-

⁵⁹ Տե՛ս «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենք, հոդված 46, մաս 6:

վավեր անձնագրով Հայաստանի Հանրապետության պետական սահմանի անցման կետ ժամանած կամ Հայաստանի Հանրապետության պետական սահմանի անցման կետում մուտքի վիզայի մերժում ստացած կամ սահմանային հսկողություն իրականացնող մարմնի կողմից մուտքի թույլտվություն չստացած օտարերկրացիները կարող են պահվել տարանցիկ գոտում կամ այլ տեղ՝ այդ նպատակով ստեղծված հատուկ կացարանում»։ Ընդ որում՝ անուղեկից կամ առանց ընտանիքի անչափահասները չեն կարող պահվել հատուկ կացարանում։ Այս առումով որոշակի շփոթմունքի և թյուրիմացությունների տեղիք է տալիս ՀՀ օրենսդրությամբ «Ապաստան հայցողների ժամանակավոր տեղավորման կենտրոն» և «Հատուկ կացարան» եզրույթների կիրառումը։ Բանն այն է, որ ՀՀ կառավարությունը 2009թ.-ի նոյեմբերի 19-ի N1440-Ն «Ապաստան հայցողներին ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնում տեղավորելու և կենսաապահովման պայմաններ տրամադրելու կարգը հաստատելու մասին» որոշմանը կից հավելվածի 2-րդ կետով ամրագրել է, որ ապաստան հայցողների ժամանակավոր տեղավորելու կենտրոնը ՀՀ կառավարության 2003 թ.-ի ապրիլի 3-ի N 407-Ն որոշմամբ ստեղծված «Հատուկ կացարան» պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունն է⁶⁰։ Այս առումով մտավախություն կա, որ կնույնացվեն ապաստան հայցողների համար նախատեսված ժամանակավոր կենտրոնը և երկիր ապօրինի մուտք գործած անձանց մինչև 72 ժամ պահելու համար նախատեսված կառույցը։ Ըստ այդմ՝ անհրաժեշտ ենք համարում օրենսդրի կողմից համապատասխան փոփոխությունների կատարումը և ՀՀ ներպետական օրենսդրությամբ նշված եզրույթների կիրառման միասնականացումը։

⁶⁰ Տե՛ս «Ապաստան հայցողներին ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնում տեղավորելու և կենսաապահովման պայմաններ տրամադրելու կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 2009թ.-ի նոյեմբերի 19-ի N1440-Ն որոշման հավելված, կետ 2։

Ի վերջո, կարող ենք արձանագրել, որ պետությունները ընդհանուր առմամբ պետք է ձեռնպահ մնան ապաստան հայցողների և փախստականների ձերբակալումից, և այն պետք է կիրառվի միայն բացառիկ դեպքերում: Ձերբակալումը կհամարվի օրինական և ոչ կամայական, եթե այն համապատասխանի 1951թ. կոնվենցիային, մարդու իրավունքների միջազգային իրավունքին և ազգային օրենսդրությանը:

Փախստականների իրավունքների պաշտպանության հատուկ սկզբունք է նաև *ընտանիքի միասնության սկզբունքը*:

Ընտանիքը հասարակության բնական և հիմնական բջիջն է, որը ենթակա է պաշտպանության հասարակության և պետությունների կողմից: Ընտանիքի իրավունքը ամրագրվում է մի շարք միջազգային իրավական փաստաթղթերով, որոնց միացած պետությունները տարիների ընթացքում իրենց պատրաստակամությունն են հայտնել համընդհանուր և տարածաշրջանային մակարդակներով ընդլայնելու ընտանիքը հարգելու հետ կապված իրենց պարտավորությունները⁶¹: Մասնավորապես, պետություններն այսօր ոչ միայն պաշտպանում, այլև աջակցում և անհրաժեշտ օգնություն են տրամադրում ընտանիքին⁶²: Պետությունները ճանաչել են տղամարդու և կնոջ հավասար պատասխանատվութ-

⁶¹ Տե՛ս Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիր, 10 դեկտեմբերի, 1948թ., հոդված 16, կետ 3, Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին Դաշնագիր, 16 դեկտեմբերի, 1966թ., հոդված 23, կետ 1, Մարդու իրավունքների մասին ամերիկյան կոնվենցիա, 22 նոյեմբերի 1969թ., Մարդու և ժողովուրդների իրավունքների աֆրիկյան խարտիա, 26 հունիսի 1981թ., հոդված հոդված 18, կետ 1:

⁶² Տե՛ս Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների մասին 1966թ. միջազգային դաշնագիր, հոդված 10, կետ 1-ի համաձայն. «Ընտանիքին, որը հանդիսանում է հասարակության բնական և հիմնական բջիջը, պետք է ըստ հնարավորին տրամադրվեն ամենալայն պահպանություն և օգնություն, առանձնապես ընտանիքի կազմավորման ժամանակ, և քանի դեռ ընտանիքի պատասխանատվության վրա է ընկած ոչ ինքնուրույն երեխաների ու նրանց դաստիարակության հոգսը»:

յունը իրենց երեխաների նկատմամբ, համաձայնել են երեխաների իրավունքների բավական մանրամասն կարգավորմանը, ներառյալ իրենց ծնողների հետ ապրելու իրավունքի ամրագրմանը⁶³:

1951թ. կոնվենցիան չի ամրագրում ընտանիքի միասնության իրավունքը փախտականների համար: Սակայն միջազգային իրավունքի մի շարք հեղինակների մոտ կարծիք կա, որ փախստականների իրավունքների պաշտպանության սկզբունքները պետք է մեկնաբանել միջազգային իրավունքի առաջադիմական զարգացման և պետությունների պրակտիկայի լույսի ներքո: Ինքնին 1951թ. կոնվենցիան սահմանում է, որ «Սույն կոնվենցիայում ոչինչ չի խոչընդոտում այն իրավունքներին, որոնք պայմանավորվող պետությունը փախստականներին տրամադրում է սույն կոնվենցիայից դուրս»: Բացի դրանից՝ Միջազգային պայմանագրերի իրավունքի մասին 1969թ. Վիեննայի կոնվենցիան ևս ամրագրում է, որ պայմանագրի տեքստի հետ միասին պետք է հաշվի առնել մասնակիցների հարաբերություններում կիրառվող միջազգային իրավունքի ցանկացած համապատասխան նորմ⁶⁴:

Ընտանիքի միասնության իրավունքը ձևավորվել և զարգացել է ընդհանուր միջազգային իրավունքում և չի կարող սահմանափակվել կամ չգործածվել փախստականների իրավունքների պաշտպանության ոլորտում: Այն իրավունք է, որը պատկանում է բոլորին՝ անկախ նրանց կարգավիճակից: Մարդու իրավունքների կոմիտեն, օրինակ, ոչ մի բացառություն, այդ թվում փախստականների համար չի սահմանում, երբ խոսում է քաղաքական, տնտեսական կամ նմանատիպ պատճառներով բաժանված ընտանիքների միասնությունը կամ վերամիավորումն ապահովելու

⁶³ Տե՛ս Երեխաների իրավունքների մասին կոնվենցիա, 20 նոյեմբերի 1989թ., հոդված 9, կետ 1:

⁶⁴ Տե՛ս Միջազգային պայմանագրերի իրավունքի մասին 1969թ. Վիեննայի կոնվենցիա, հոդված 31, կետ 3:

համար անհրաժեշտ միջոցառումների իրականացման մասին⁶⁵:

1951թ. կոնվենցիայում ընտանիքի միասնության վերաբերյալ նորմի բացակայությունը չի ենթադրում, որ այն մշակողները չեն ցանկացել փախստականների ընտանիքի պաշտպանությանը պարտադիր բնույթ հաղորդել, քանի որ նրանում փախստականների ընտանիքի պաշտպանության վերաբերյալ մի շարք այլ հոդվածներ գոյություն ունեն, օրինակ, հոդված 4-ը, որն ամրագրում է փախտականների երեխաների կրոնական դաստիարակության ազատությունը, հոդված 12-ի կետ 2-ը, որը խոսում է փախստականների՝ ամուսնության հետ կապված իրավունքների հարգման մասին, հոդված 24-ը, որը կարգավորում է փախստականների ընտանեկան նպաստների և սոցիալական ապահովության այլ միջոցների տրամադրման հետ կապված հարաբերությունները և այլն: Բացի դրանից՝ 1951թ. կոնվենցիայի վերջնական տարբերակն ընդունած Ներկայացուցիչների խորհրդաժողովի եզրափակիչ ակտը սահմանեց, որ ընտանիքի միասնությունը փախստականի հիմնարար իրավունքն է և հանձնարարեց կառավարություններին փախստականի ընտանիքի պաշտպանությանն ուղղված անհրաժեշտ միջոցներ ձեռնարկել»⁶⁶:

Անշուշտ նշված ակտը պարտադիր բնույթ չունի, սակայն նրանում ընտանիքի միասնությունը՝ որպես «հիմնարար իրավունք» սահմանելն արդեն իսկ խոսում է կոնվենցիան մշակողների պատրաստակամության մասին ճանաչելու փախստականների այդ իրավունքը, և պահանջում է կոնվենցիան մեկնաբանել

⁶⁵ St 'u Human Rights Committee, General Comment No.19: Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, կետ 5 <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom19.htm> (ղիտվել է հոկտեմբեր, 2018թ.):

⁶⁶ St 'u Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Travaux préparatoires, 25 July 1951, Recommendation B <http://www.unhcr.org/40a8a7394.html> (ղիտվել է հոկտեմբեր, 2018թ.):

դրա նախաբանում տրված նպատակների համատեքստում, այն է. «...ջանալ ապահովել փախստականների համար իրենց հիմնարար իրավունքների և ազատությունների հնարավորինս լայն իրականացումը»⁶⁷:

Փախստականները երբեմն այնպիսի հանգամանքներում են լքում իրենց ծագման կամ մշտական բնակության երկրի սահմանները, որոնք ստիպում են բաժանվել ընտանիքից: Ըստ այդմ էլ՝ ապաստանի երկրում վերամիավորումը իրենց ծագման երկիր վերադառնալու հնարավորություն չունեցող փախստականի համար ընտանիքի միասնության իրավունքի ապահովման հիմնական միջոցն է: Ընտանիքի վերամիավորման իրավունքը ընդհանրապես ամրագրված չէ 1951թ. կոնվենցիայով, սակայն դրա անտեսումն իսկ կարող է հանգեցնել կոնվենցիայի հոդված 12-ի խախտմանը, որը սահմանում է փախստականի անձնական կարգավիճակը:

Ընտանիքի վերամիավորումը ենթադրում է, որ եթե ընտանիքի գլուխը բավարարում է փախստական ճանաչվելու պայմաններին, ապա նրա խնամքի տակ գտնվող անձինք ևս ստանում են փախստականի կարգավիճակ, եթե նման կարգավիճակն անհամատեղելի չէ անձի անձնական կարգավիճակի հետ, օրինակ, այլ երկրի քաղաքացի է կամ նրա նկատմամբ կիրառելի չեն կոնվենցիայով սահմանված բացառման դրույթները⁶⁸: Մարդու իրավունքների միջազգային իրավունքը «ընտանիք» հասկացությունը չի սահմանում, սակայն փախստականների վերամիավորման համատեքստում պետք է հասկանալ առնվազն փոքր ընտանիքը (ամուսիններին և անչափահաս երեխաներին):

Ինչ վերաբերում է տարածաշրջանային փաստաթղթերին, ա-

⁶⁷ Տե՛ս Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիա, նախաբան, կետ 2:

⁶⁸ Տե՛ս Փախստականի կարգավիճակը սահմանող ընթացակարգերի և չափանիշների ձեռնարկ, ՄԱԿ ՓԳՀ, Երևան, 2011, կետ 184:

պա Աֆրիկայում փախստականների հատուկ հիմնախնդիրները կարգավորող 1969թ. կոնվենցիան ևս չի անդրադառնում ընտանիքի միասնության և վերամիավորման խնդրի կարգավորմանը,

ի տարբերություն 1984թ. Կարթագենյան հռչակագրի, որը ընտանիքի վերամիավորումը դիտում է՝ որպես փախստականների իրավունքների պաշտպանության հիմնարար սկզբունք⁶⁹:

Ընտանիքի միասնության և վերամիավորման իրավունքին ուշադրություն է հատկացնում ԵՄ Դուբլինյան 3-րդ համաձայնագիրը՝ հատկապես անչափահասների իրավունքների պաշտպանության համատեքստում սահմանելով նրանց իրավունքը վերամիավորվելու իրենց ընտանիքի հետ⁷⁰:

Ընտանիքի վերամիավորումը գործում է նաև զանգվածային ներհոսքի դեպքում: Նման պարագայում հատկապես կարևորվում է օպերատիվ միջոցառումների իրականացումը՝ կանխելու համար ընտանիքների բաժանումը և ապահովելու համար դրանց միասնությունը որքան հնարավոր է արագ և արդյունավետ: Կարևորվում է նաև սույն սկզբունքի պահպանումը փախստականների կամավոր վերադարձի և վերաբնակեցման դեպքերում:

Այսպիսով՝ չնայած այն հանգամանքին, որ ընտանիքի միասնության սկզբունքն իր ամրագրումը չի գտել 1951թ. կոնվենցիայում, այնուամենայնիվ, այն պետք է ընկալել միջազգային իրավունքի պարբերական զարգացումների լույսի ներքո, ներառյալ սույն հիմնախնդրին առնչվող մարդու իրավունքների վերաբերյալ միջազգային իրավական փաստաթղթերը, պետությունների պրակտիկան և սովորույթային նորմերը:

⁶⁹ St´u Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, բաժին 3, կետ 13 <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html> (դիտվել է հոկտեմբեր, 2018):

⁷⁰ St´u Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council (26 June 2013), Dublin III Regulation, հոդված 6, կետ 3:

Փախստականների ընտանիքի վերամիավորման հետ կապված հարցերը կարգավորվում են նաև «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքով, որի համաձայն՝ ընտանիքի վերամիավորման իրավունք է տրվում փախստականի ամուսնուն, մինչև 18 տարեկան զավակին և խնամքի տակ գտնվող այլ անձի, եթե նրանք Հայաստանի Հանրապետությունում բնակվում են այդ փախստականի հետ համատեղ և չունեն փախստականի քաղաքացիությունից տարբերվող արդյունավետ պաշտպանություն տրամադրող որևէ այլ երկրի քաղաքացիություն: Բացի դրանից՝ այդ իրավունքը տրվում է նաև փախստականի այլ բարեկամներին կամ նրա ամուսնու բարեկամներին, եթե նրանք այդ փախստականի խնամքի տակ են և չունեն այլ պետության քաղաքացիություն⁷¹:

Սա կարող է վերաբերել նաև փախստական ճանաչված և ապաստան ստացած երեխայի ծնողներին, նրա 18-ից բարձր տարիքի անգործունակ հարազատ քույրերին ու եղբայրներին⁷²:

ՀՀ-ում ապաստան ստացած փախստականներն իրավունք ունեն վերամիավորվելու իրենց ընտանիքի անդամներին ՀՀ տարածքում:

«Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքի հոդված 7-ի, 5-րդ և 6-րդ մասերը կարգավորում են համապատասխանաբար փախստականի կարգավիճակ ստացած անձի ընտանիքի անդամների փախստականի կարգավիճակը չեղյալ հայտարարելու և դադարեցնելու դեպքերը: Մասնավորապես, եթե ընտանիքի անունից միասնական ապաստանի հայց ներկայացրած անձի փախստականի կարգավիճակը չեղյալ է հայտարարվում կամ դադարեցվում է, ապա համապատասխանաբար չեղյալ է հայտարարվում կամ դադարեցվում է փախստականի կարգա-

⁷¹ Տե՛ս «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենք, հոդված 7, մասեր 1,2:

⁷² Տե՛ս նույն տեղում, մաս 3:

վիճակ ստացած անձի ընտանիքի անդամների փախստականի կարգավիճակը:

Կարելի է պնդել, որ նման ամրագրումը որոշակի շեղում է ապաստանի որոշման ընթացակարգի միջազգային չափանիշներից, քանի որ հնարավորություն չի տալիս անհատապես ուսումնասիրել փախստականի կարգավիճակ ստացած անձի ընտանիքի անդամների կարգավիճակի դադարեցման կամ չեղյալ հայտարարելու հիմքերը, ինչը կարող է անդառնալի հետևանքներ առաջացնել: Իհարկե, ՀՀ օրենքը չի զրկում միասնական ապաստանի հայց ներկայացրած անձի ընտանիքի անդամներին փախստականի կարգավիճակը չեղյալ հայտարարելուց կամ դադարեցնելուց անմիջապես հետո ապաստանի հայց ներկայացնելու հնարավորությունից՝ հիմնվելով իրենց անձնական պատճառների վրա⁷³:

Փախստականների իրավունքների պաշտպանության հատուկ սկզբունքների շարքին է դասվում նաև *պետությունների միջև բեռի/պարտավորությունների բաշխման և պետությունների համագործակցության սկզբունքը*: Այն առաջին անգամ սահմանվել է 1967թ. Տարածքային ապաստանի մասին ՄԱԿ-ի հռչակագրի 2-րդ հոդվածում, ըստ որի այն դեպքում, երբ պետությունը ապաստան տրամադրելիս որոշակի դժվարությունների առջև է կանգնում, մյուս պետությունները առանձին, համատեղ կամ ՄԱԿ ՓԳՀ-ի միջոցով պետք է միջազգային համերաշխության ապահովման հիման վրա միջոցներ ձեռնարկեն՝ նվազեցնելու համար տվյալ պետության վրա ընկած պարտավորությունների բեռը⁷⁴:

Տարածքային ապաստանի մասին հռչակագրի սույն դրույթն արտացոլված է նաև ԱՄԿ 1969թ. կոնվենցիայում, որը ևս մասնա-

⁷³ Տե՛ս Վարդանյան Բ.Հ., Սարգսյան Ե.Ս., Ընտանիքի միասնության և վերամիավորման իրավունքը փախստականների իրավունքների պաշտպանության համատեքստում, Դատական իշխանություն, 2017, 5-6 (215-216), էջ 127:

⁷⁴ Տե՛ս Павлова Л.В., Селиванов А.В., Международный правовой статус беженца. Для студентов вузов, Минск, “ТЕСЕЙ”, 2006, էջ 24:

կից պետություններին պարտավորեցնում է միջազգային համագործակցության լուսի ներքո ապաստանի տրամադրման գործընթացում աջակցել դրա կարիքն ունեցող պետություններին⁷⁵:

Բացի դրանից՝ այս սկզբունքն իր ամրագրումն է գտել նաև ՄԱԿ ՓԳՀ Գործադիր կոմիտեի մի շարք եզրակացություններում: 2005թ. ընդունած իր No. 102 (LVI) եզրակացությամբ ՄԱԿ ՓԳՀ Գործադիր կոմիտեն ընդգծեց բեռի և պարտավորությունների բաշխման կարևորությունը փախստականների հետ կապված գործընթացների ողջ ընթացքում՝ սկսած նրանց պաշտպանություն տրամադրելուց մինչև երկարաժամկետ լուծումներ գտնելը և դրանց իրականացմանն աջակցելը⁷⁶:

Ընդ որում՝ միջազգային հանրությունն այսօր ավելի հակված է «բեռ» եզրույթը փոխարինել «պարտավորություն» եզրույթով, քանի որ «...փախստականը ոչ միայն պրոբլեմ է, այլև ինքնին դրա լուծման մի մասն է, ինչպես նաև այն հանգամանքից ելնելով, որ պետությունները փախստականների առկայության դեպքում հաճախ գոնե նվազագույն անհրաժեշտ միջոցներ են ստանում անհրաժեշտ ֆինանսական կամ նյութական միջոցներով, որպեսզի աջակցեն իրենց երկրում գտնվող փախստականներին»⁷⁷:

Այն դեպքում, երբ գոյություն ունի ընդհանուր պատկերացում, որ պարտավորությունների բաշխումը կնպաստի ցածր կենսամակարդակ ունեցող երկրներին անհարկի ծանրաբեռնելուց խուսափելուն և երկրի պայմաններից ելնելով՝ ապաստանի բա-

⁷⁵ St 'u The Convention Governing Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, Organization for African Unity (10 սեպտեմբերի 1969թ.), հոդված 2, կետ 4:

⁷⁶ St 'u UNHCR ExCom Conclusion No. 102 (LVI) – 2005 - General Conclusion on International Protection, A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions 6th edition, UNHCR, June 2011, էջ 43:

⁷⁷ St 'u Feller E., International Refugee Protection 50 Years on: The Protection Challenges of the Past, Present and Future. IRRC, September 2001, Vol. 83, No 843, էջ 599 http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/581-606_feller.pdf (ղիտվել է հոկտեմբեր, 2018թ.):

ցասական որոշում կայացնելու դեպքերը կրճատելով՝ կլուծի փախստականներին ապաստան տրամադրելու խնդիրը, պրակտիկայում հանգում ենք մեկ այլ խնդրի, թե ինչպես արդարացիորեն իրականացնել պատասխանատվության բաշխումը, որպեսզի «Բեռի բաշխումը» չվերափոխվի «Բեռի անցման», ինչի արդյունքում միշտ նույն՝ տնտեսապես հարուստ պետությունների վրա չընկնի փախստականներին և ապաստան հայցողներին ընդունելու պարտավորությունը:

Փախստականների իրավունքների պաշտպանության հատուկ սկզբունքների շարքին է դասվում նաև *գաղտնիության սկզբունքը*: Վերջինս մարդու հիմնարար իրավունքներից է, որն ամրագրված է դեռևս Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագրի հոդված 12-ում, ըստ որի. «Ոչ ոք չպետք է իր անձնական ու ընտանեկան կյանքի, տան կամ նամակագրության նկատմամբ կամայական միջամտության ենթարկվի, ոչ էլ որևէ ոտնձգության՝ պատվի ու հեղինակության նկատմամբ: Յուրաքանչյուր ոք նման միջամտությունից կամ ոտնձգությունից օրենքով պաշտպանվելու իրավունք ունի»: Այս դրույթը հետագայում իր ամրագրումն է գտել մի շարք այլ իրավական աղբյուրներում, օրինակ, Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային դաշնագրում (հոդված 17):

Փախստականների իրավունքների պաշտպանության տեսանկյունից այս սկզբունքը հատկապես մեծ կարևորություն է ձեռք բերում՝ հաշվի առնելով սույն խմբի առավել խոցելիությունը, քանի որ առավել հաճախ հենց ռասայական կամ էթնիկական պատկանելիությունը, քաղաքական հայացքները, դավանանքը, աշխարհայացքը, այս կամ այն խմբին անդամակցելը, առողջական վիճակը կամ այլ անձնական հանգամանքներն են հանդիսանում ապաստան հայցելու պատճառը: Ըստ այդմ էլ՝ այդ տվյալները և դրանց գաղտնիությունը առնչվում են ոչ միայն փախստականների, այլև ծագման երկրում բնակվել շարունակվող նրանց

հարազատների, ընկերների, ծանոթների հետ: Այս կանոնն իր ամրագրումն է գտել Փախստականի կարգավիճակը սահմանող ընթացակարգերի և չափանիշների ձեռնարկի (այսուհետև նաև՝ Ձեռնարկ) կետ 200-ում, ըստ որի. «Քննողը պետք է կարողանա շահել հայցողի վստահությունը, որպեսզի վերջինիս օժանդակի նրա գործն առաջ տանելու և նրա կարծիքներն ու զգացմունքները լիովին բացահայտելու հարցերում: Վստահության այսպիսի մթնոլորտ ստեղծելիս, իհարկե, ծայրահեղ կարևոր է, որ հայցողի հայտարարությունները մնան գաղտնի, և որ հայցողը իմանա այդ մասին»⁷⁸: Բացի դրանից՝ Ապաստանի տրամադրման գործընթացների նվազագույն երաշխիքների մասին 1995թ. ԵՄ խորհրդի բանաձևի հոդված 11-ը ամրագրում է. «Ապաստան հայցողի կողմից արված հայտարարությունները և նրա դիմումի մեջ առկա այլ տեղեկատվությունը պաշտպանության ենթակա շատ զգայուն տվյալներ են: Այդ պատճառով անհրաժեշտ է ներպետական օրենսդրությամբ սահմանել այդ տվյալների պահպանման երաշխիքներ, մասնավորապես, ապաստան հայցողի ծագման երկրի իշխանություններից»⁷⁹:

Իհարկե, վերոնշյալի հետ մեկտեղ պետք է հաշվի առնել ընդունող երկրի ներպետական օրենսդրության առանձնահատկությունները, մասնավորապես, կապված հրապարակային դատավարությունների և լսումների կարգավորման հետ: Նման պարագայում, հատկապես, եթե հրապարակային դատավարությունների անցկացումն ունի սահմանադրաիրավական կարգավորում, անհ-

⁷⁸ Տե՛ս Փախստականի կարգավիճակը սահմանող ընթացակարգերի և չափանիշների ձեռնարկ (համաձայն Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիայի և 1967թ. արձանագրության), ՄԱԿ ՓԳՀ, Ժնև, 1992, էջ 62:

⁷⁹ Տե՛ս Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures, art.11, Official Journal C 274, 19/09/1996, p. 0013-0017 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31996Y0919\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31996Y0919(05)) (ղիտվել է 07.09.2018):

րաժեշտ է ճշգրիտ սահմանել գաղտնիության սկզբունքի և պետական շահի հարաբերակցությունը:

Փախստականների իրավունքի ոլորտում սույն սկզբունքը չափազանց կարևորվում է փախստականի կարգավիճակի որոշման ընթացքում, մասնավորապես, հարցազրույթ վարելիս: ՄԱԿ ՓԳՀ-ն սահմանում է մի շարք պահանջներ, որոնք անհրաժեշտ է պահպանել փախստականի կարգավիճակի ճանաչման ընթակարգում: Ընդհանուր առմամբ գաղտնիությունը շատ կարևոր է ապաստանի որոշում կայացնող մարմնի և ապաստան հայցող անձի միջև փոխադարձ վստահության մթնոլորտ ստեղծելու համար: Սույն ընթացակարգի բոլոր մասնակիցները, այդ թվում՝ թարգմանիչները, անվտանգության ծառայության աշխատակիցները, բժիշկները, խորհրդատուները և այլ անձինք, որոնք ինչ-որ աջակցություն են տրամադրում փախստականներին և ապաստան հայցողներին, պատասխանատվություն են կրում վերջիններից իրենց տրամադրած տեղեկատվության գաղտնիությունը և նրանց մասին տվյալները պահպանելու համար:

ՄԱԿ ՓԳՀ-ն մշակել է տեղեկատվության գաղտնիությունը պահպանելու վերաբերյալ չափանիշներ, որոնք պետք է պահպանվեն ՄԱԿ ՓԳՀ աշխատակիցների և ընդունող երկրի բոլոր այն մարմինների կողմից, որոնց գործունեությունն ինչ-որ կերպ առնչվում է փախստականի կարգավիճակի և ապաստանի որոշման գործընթացին:

Ապաստանի հայց ներկայացնող անձանց և փախստականներին անհրաժեշտ է տեղեկացնել ապաստանի որոշման գործընթացի գաղտնիության մասին: Ցանկացած պայմանավորվածություն, այդ թվում ընդունող երկրի իշխանությունների հետ, պետք է ներկայացվի ապաստան հայցողին: Նրան պետք է տեղեկացվի, որ իր մասին տվյալները ներկայացվում են նաև ՄԱԿ ՓԳՀ-ի գլխավոր գրասենյակ և մյուս ներկայացուցչություններին: Ապաստան հայցողին անհրաժեշտ է վստահեցնել, որ առանց նրա ուղ-

ղակի համաձայնության նրա մասին տեղեկատվությունը հասանելի չի դառնա ծագման երկրի իշխանություններին⁸⁰:

ՀՀ-ում սույն սկզբունքն իր ամրագրումն է գտել «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 51-ով, որի 9-րդ կետը սահմանում է, որ ապաստան հայցողի հարցազրույցի ընթացքում ստացված տեղեկությունները խորհրդապահական են և ենթակա չեն հրապարակման: Ապաստան հայցողի հետ հարցազրույցի գաղտնիությունը երաշխավորվում է օրենքով: Գործնականում սույն սկզբունքը հաճախակի է խախտվում, քանի որ պետական մարմինները իրենց գործունեության ընթացքում հիմնականում առաջնորդվում են ներքին կանոնակարգերով ու հրահանգներով, որոնցում շատ անգամ ներառված չեն միջազգային իրավունքի սկզբունքներին համապատասխան կարգավորումները: Արդյունքում խորհրդապահական բնույթ ունեցող տեղեկատվությունը միջգերատեսչական հաստատությունների աղբյուրներով հասանելի է դառնում ծագման երկրի իշխանություններին:

Բացի դրանից՝ ՀՀ-ում փախստականների և ապաստան հայցողների նկատմամբ իրականացվող դատական քննությունը անցկացվում է դոնբաց դատական նիստերով: Ցանկացած անձ կարող է ապաստան հայցողների և փախստականների մասնակցությամբ դատական գործերին ծանոթանալ Դատալեքս դատական տեղեկատվական համակարգից, ինչը նշանակում է, որ նրանց վերաբերյալ տեղեկատվությունը կարող է հասանելի դառնալ նաև այն երկրների իշխանություններին կամ ոչ պետական մարմիններին կամ անձանց, որոնց կողմից հետապնդվելու սպառնալիքի ներքո այդ անձինք փախել են իրենց ծագման երկրներից և պաշտպանություն են հայցում ՀՀ-ում: Կարծում ենք, որ անհրաժեշտ է օրենսդրական հստակ կարգավորումներ սահմանել, որոնք թույլ

⁸⁰ St' u Процедурные стандарты ОСБ в рамках мандата УВКБ ООН. Департамент международной защиты УВКБ. Женева, 2005, էջ 25:

կտան փախստականների և ապաստան հայցողների մասնակցությամբ դատական նիստերը անցկացնել դժնփակ, կամ դատական նիստերի վերաբերյալ տեղեկատվությունը հասանելի դարձնել սահմանափակ թվով անձանց կամ մարմիններին:

Բհարկե, 1951թ. Փախստականների կարգավիճակի մասին կոնվենցիան ուղղակիորեն չի սահմանում գաղտնիության սկզբունքը, սակայն վերջինիս առանձին դրույթներ փախստականներին պաշտպանում են նման խախտումներից: Մասնավորապես, 1951թ. Փախստականների կարգավիճակի մասին կոնվենցիայի 8-րդ հոդվածը սահմանում է. «Այն բացառիկ միջոցառումները, որոնք կարող են կիրառվել ընդդեմ օտար պետության քաղաքացիների անձի, սեփականության կամ շահերի, Պայմանավորվող պետությունները չեն կիրառում այն փախստականի նկատմամբ, որը ձևականորեն տվյալ պետության քաղաքացի է՝ ելնելով զուտ քաղաքացիությունից: Պայմանավորվող պետությունները, որոնց օրենսդրությունը թույլ չի տալիս սույն հոդվածում արտահայտված ընդհանուր սկզբունքի կիրառումը, համապատասխան դեպքերում նախատեսում են ազատում ի շահ նման փախստականների»: Ըստ այդմ՝ փախստականներին ձևականորեն ճանաչելով իրենց երկրի քաղաքացիներ՝ կոնվենցիայի մասնակից պետությունները պարտավորվում են նրանց նկատմամբ կիրառել նույն կանոնները, ինչ իրենց քաղաքացիների նկատմամբ, ինչը ներառում է նաև գաղտնիության սկզբունքի պահպանումը:

Այսպիսով՝ վերոնշյալ սկզբունքները փախստականների իրավունքների պաշտպանության կարևորագույն երաշխիքներն են: Ըստ այդմ էլ՝ փախստականների նկատմամբ պետությունների կողմից իրականացվող քաղաքականությունը պետք է ուղղված լինի փախստականների միջազգային իրավական պաշտպանության սկզբունքների իրագործմանը, որպեսզի ապաստանի երկրում առավելագույնս երաշխավորվեն նրանց անվտանգությունն ու բարեկեցությունը:

ԳԼՈՒԽ 2.

ՓԱԽՍՏԱԿԱՆՆԵՐԻ ԵՎ ԱՊԱՍՏԱՆ ՀԱՅՅՈՂՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՈՒՂՂՎԱԾ ՀԱՄԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԵՎ ՏԱՐԱԾԱՇՐՋԱՆԱՅԻՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՓԱՍՏԱԹՂԹԵՐԸ

2.1. Փախստականների և ապաստան հայցողների պաշտպանությանն ուղղված համընդհանուր միջազգային իրավական փաստաթղթերը

Փախստականների պաշտպանությանն ուղղված միջազգային իրավական փաստաթղթերի ձևավորման գործընթացն սկսվել է 20-րդ դարի սկզբին դեռևս Ազգերի լիգայի հովանու ներքո: Հաշվի առնելով փախստականների՝ որպես անձանց առավել խոցելի խումբ հանդիսացող կատեգորիան, որոնց իրավական կարգավիճակի սահմանումը հրատապ էր արդեն իսկ Ազգերի լիգայի գոյության ժամանակաշրջանում, զարմանալի չէ, որ մարդու իրավունքների պաշտպանության ոլորտը կարգավորող առաջին փաստաթղթերը կապված են եղել հենց փախստականների իրավունքների հետ, մասնավորապես, 1926թ. համաձայնագիրը, որով որոշակի փոփոխություններ և լրացումներ արվեցին «Ռուս փախստականներին անձը հաստատող փաստաթուղթ տրամադրելու վերաբերյալ» 1922թ. և «Ռուս փախստականներին անձը հաստատող փաստաթուղթ տրամադրելու վերաբերյալ» 1924թ. համաձայնագրերում, և որն առաջին անգամ փորձեց ձևակերպել «փախստական» հասկացությունը, «Հայ և ռուս փախստականների իրավական կարգավիճակի մասին», «Հայ և ռուս փախստականների օգտին մշակված միջոցառումները փախստականների այլ կատեգորիաների վրա տարածելու մասին» 1928թ. համաձայնագրերը, Գերմանիայից ժամանող փախստականների կարգավիճա-

կի վերաբերյալ 1936թ. ընդունված ժամանակավոր համաձայնագիրը, որը լրամշակվելուց հետո 1938թ. վերանվանվեց կոնվենցիա և այլն:

Այս փաստաթղթերը ամրագրում էին չափանիշներ, որոնք հնարավորություն էին տալիս հստակորեն տարանջատել փախստականներին այն անձանցից, որոնք կամավոր լքում էին իրենց ծագման երկիրը: Ի սկզբանե այդ չափանիշները բավականին պարզունակ էին՝ հնարավորություն ընձեռելով հստակ տարանջատել փախստականներին այն անձանցից, որոնք բացառապես անձնական պատճառներից ելնելով էին լքում իրենց ծագման երկիրը: Այսպես՝ 1926թ. համաձայնագրով ռուս փախստական համարվում էր ռուսական ծագում ունեցող ցանկացած անձ, ով չէր օգտվում ԽՍՀՄ կառավարության օգնությունից⁸¹: 1938թ. կոնվենցիայի համաձայն՝ նույնը սահմանվեց Գերմանիայից եկած փախստականների համար, ընդ որում, կոնվենցիայի 1.2 հոդվածով փախստական չէր կարող համարվել այն անձը, որը լքել էր Գերմանական պետության սահմանները՝ անձնական պատճառներից ելնելով: Իհարկե, Ազգերի լիգայի ոչ բոլոր համաձայնագրերում է, որ սահմանվում էր անձի՝ ծագման երկրից դուրս գտնվելու հանգամանքը, այնուամենայնիվ այդ պայմանը ենթադրվում էր: Այս համաձայնագրերի նպատակն իրականում այդ անձանց տեղաշարժն ու վերաբնակեցումն ապահովելու համար անձը հաստատող փաստաթղթի տրամադրումն էր:

Ռուս և հայ փախստականների կարգավիճակի մասին 1928թ. համաձայնագիրը (հ.2,3,5), 1933թ. (գլուխ 3) և 1938թ. (գլուխ 5) կոնվենցիաները փախստականի համար սահմանում էին մի շարք իրավունքներ՝ կապված նրա անձնական կարգավիճակը սահմանելու, ընդունող երկրի դատական մարմիններին ազատորեն դի-

⁸¹ Sté u Gай С. Гудвин-Гилл, Статус беженца в международном праве, Будапешт, 1997, էջ 16:

մելու հետ: Այս իրավունքները հետագայում իրենց ամրագրումը գտան 1951թ. Փախստականների կարգավիճակի մասին կոնվենցիայի 2-րդ գլխում⁸²:

1938թ. կոնվենցիայի 2-րդ հոդվածը փախստականների համար սահմանում էր ապաստանի երկրի տարածքում ազատ տեղաշարժվելու և բնակվելու իրավունք: 1951թ. կոնվենցիայի 26-րդ հոդվածը փախստականներին ևս օժտում էր իր տարածքում ազատորեն տեղաշարժվելու և բնակության վայրի ընտրության իրավունքով:

Ազգերի լիգայի հովանու ներքո ընդունված գրեթե բոլոր համաձայնագրերը և կոնվենցիաները պարտավորեցրել են պետություններին փախստականներին տրամադրել անձը հաստատող փաստաթղթեր (որպես կանոն, առնվազն մեկ տարով): Նմանատիպ պարտավորություններ սահմանված են նաև Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիայով (հ.25, 27, 28):

Ռուս և հայ փախստականների կարգավիճակի մասին 1928թ. համաձայնագիրը (հ.7), 1933թ. (հ.3) և 1938թ. (հ. 5) կոնվենցիաներն ամրագրել են փախստականների իրավունքների պաշտպանության կարևորագույն երաշխիք հանդիսացող չվերադարձնելու (non-refoulement) սկզբունքը, որի մասին կխոսենք սույն ձեռնարկի Գլուխ 1 (1.3)-ում: Այս սկզբունքն առավել մանրամասն կարգավորված է 1951թ. Փախստականների կարգավիճակի մասին կոնվենցիայի հ. 32, 33-ում:

Ամփոփելով 1921-1939թթ. Ազգերի լիգայի շրջանակներում ընդունված համաձայնագրերը՝ պետք է փաստել, որ դրանք ունեին խորհրդատվական բնույթ և իրավաբանորեն պարտադիր չէին, դրանք չէին կիրառվում համընդհանուր և համաձայնեցված, կոնվենցիաները վավերացվել էին միայն մի քանի պետություններ

⁸² Տե՛ս Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիա, հոդվածներ 12-16:

րի կողմից, այն էլ բազմաթիվ վերապահումներով (եթե 1922թ. համաձայնագիրը ուժի մեջ է մտել 33 պետությունների համար, ապա 1933թ. Փախստականների միջազգային կարգավիճակի մասին կոնվենցիան վավերացրել է 8 պետություն, իսկ 1938թ. Գերմանիայից փախստականների կարգավիճակի մասին կոնվենցիան՝ միայն 2-ը)⁸³:

Առաջին միջազգային համաձայնագիրը, որը տվեց փախստականի համընդհանուր սահմանումը Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիան է, որը, ի տարբերություն նախորդների, չի սահմանափակվում որևէ կոնկրետ ազգային պատկանելիություն կամ էթնիկ ծագում ունեցող խմբով:

Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիայի 1-ին հոդվածի համաձայն՝ փախստական համարվում է այն անձը, ով.

1. փախստական է համարվել ըստ 1926թ. մայիսի 12-ի և 1928թ. հունիսի 30-ի համաձայնագրերի կամ ըստ 1933թ. հոկտեմբերի 28-ի և 1938թ. փետրվարի 10-ի կոնվենցիաների, 1939թ. սեպտեմբերի 14-ի արձանագրության կամ Փախստականների հարցերով միջազգային կազմակերպության կանոնադրության,

2. մինչև 1951թ. հունվարի 1-ը տեղի ունեցած իրադարձությունների և ռասայի, կրոնի, ազգության, որոշակի սոցիալական խմբի կամ քաղաքական կարծիքի հարելու պատճառով հետապնդվելու հիմնավորված երկյուղի հետևանքով գտնվում է իր քաղաքացիության երկրից դուրս և անկարող է կամ, նման երկյուղի պատճառով, չի ցանկանում օգտվել այդ երկրի պաշտպանությունից, կամ նա, ով, չունենալով քաղաքացիություն և նման իրադարձությունների հետևանքով գտնվելով իր նախկին մշտական բնակության երկրից դուրս, անկարող է կամ, նման երկյուղի պատճառով, չի ցանկանում վերադառնալ այնտեղ:

⁸³ См. 'u Потапов В.П., նշված աշխատությունը, էջ 51:

Փաստորեն, 1951թ. կոնվենցիան սահմանում է փախստականի ավելի լայն հասկացություն: Նախ, այն փախստականի կարգավիճակով օժտում է անձին հետապնդման հիմնավոր երկյուղի առկայության պայմաններում և ոչ թե պայմանավորված կոնկրետ ճգնաժամով կամ որոշակի ազգային պատկանելիության հիմքով: Բացի դրանից՝ այն ավելի ընդարձակում է նաև հիմնավոր երկյուղի առաջացման պատճառ հանդիսացող հիմքերը՝ առանձնացնելով 5 կոնկրետ հիմք՝ ռասա, կրոն, ազգություն, որոշակի սոցիալական խմբի պատկանելիություն կամ քաղաքական համոզմունքներ: Ընդ որում՝ կոնվենցիայի նախագծում նշված հիմքերից միայն չորսն են տեղ գտել, իսկ 5-րդը՝ սոցիալական խմբին պատկանելը, ներկայացվել է ավելի ուշ ժնկի խորհրդածողովի ժամանակ Շվեդիայի ներկայացուցչի կողմից:

Չնայած նրան, որ կողմերը համաձայնության եկան մեկ ընդհանուր «փախստական» հասկացություն կիրառելու վերաբերյալ, նրանք համաձայնության չէին գալիս այն հարցի շուրջ, թե արդյո՞ք 1951թ. կոնվենցիայի դրույթները կիրառելի են բոլոր, թե՞ բացառապես միայն Եվրոպայի փախստականների նկատմամբ:

Մեծ Բրիտանիան, ստանալով Սկանդինավյան երկրների և Բենիլյուքսի աջակցությունը, կոզմ էր «փախստական» հասկացության ավելի լայն ձևակերպմանը: ԱՄՆ-ը և Ֆրանսիան ճիշտ էին համարում կոնվենցիան ստորագրած պետությունների պարտավորությունների սահմանափակումը: Արդյունքում հաղթեց այն կարծիքը, որ կոնվենցիան բացառապես եվրոպական փախստականների հիմնախնդիրների լուծման հիմնական միջոց է⁸⁴: Բացի դրանից՝ 1951թ. կոնվենցիան նաև որոշակի ժամանակագրական սահմանափակումներ էր նախատեսում՝ սահմանելով, որ իրադարձությունները, որոնց պատճառով անձը փախչում է իր

⁸⁴ Տե՛ս 1951թ. մինչև 1960թ. Կոնվենցիային միացած 23 պետություններից 18-ը եվրոպական պետություններ էին և առնվազն 4-ը հատուկ կապ ունեին մայրցամաքի հետ, որն էլ բացատրում է նրանց ավելի վաղ միացումը:

ծագման երկրից, պետք է տեղի ունեցած լինեն մինչև 1951թ. հունվարի 1-ը: Հաշվի առնելով, որ ի սկզբանե 1951թ. կոնվենցիայով ամրագրված «փախստական» հասկացության վերաբերյալ դրույթները տարածվում էին ոչ բոլոր փախստականների վրա, Լիազոր ներկայացուցիչների խորհրդաժողովի եզրափակիչ ակտում որպես առաջարկություն խոսվում էր կոնվենցիայի գործողության շրջանակներով կաշկանդված չլինելու մասին, և հույս էր հայցվում պետությունների կողմից իրենց տարածքում գտնվող փախստականների նկատմամբ կոնվենցիայով սահմանված ռեժիմը կիրառելու վերաբերյալ, նույնիսկ այն դեպքում, երբ վերջիններս չէին համապատասխանում կոնվենցիայով տրված փախստականի հասկացությանը: Այնուամենայնիվ, առաջացավ մի իրավիճակ, որ 1960-ական թթ. ՄԱԿ ՓԳՀ-ի կողմից օգնության արժանացած անձանց մեծամասնությունը 1951թ. կոնվենցիայի գործողության շրջանակների մեջ չէր մտնում: Արդյունքում ՄԱԿ ՓԳՀ-ի կողմից կազմակերպվեցին եվրոպական, աֆրիկյան, ամերիկյան մասնագետների քննարկումներ, և 1967թ. ընդունվեց Փախստականների կարգավիճակի մասին արձանագրությունը (այսուհետև նաև՝ 1967թ. արձանագրություն), որով վերացվեցին 1951թ. կոնվենցիայով սահմանված ժամանակագրական և աշխարհագրական սահմանափակումները: Ներկայումս 1967թ. արձանագրությանը մասնակցում է 146 պետություն:

Փաստորեն, վավերացնելով կոնվենցիան՝ պետությունները համաձայնեցին ստանձնել դրանում ամրագրված փախստականի հասկացության հետ կապված պարտավորությունները: Իհարկե կոնվենցիան չի պարտադրում պետություններին անպայմանորեն փախստականի կարգավիճակ տալ: Ապաստան տալու կամ մերժելու հետ կապված որոշումը կայացնում են համապատասխան ներպետական մարմինները՝ պետությունների կամքի և հնարավորությունների հիման վրա՝ առաջնորդվելով միջազգային իրավունքի հիման վրա ընդունված ներպետական օրենսդրությամբ:

Տարբեր պետություններ իրենց ներպետական օրենսդրությամբ տարբեր կարգավորում են տվել այս խնդրին՝ կոնվենցիայով տրված սահմանման հիման վրա ձևավորելով իրենց ազգայինը և դիտելով այն՝ որպես իրենց երկիր ընդունելու համար չափանիշ: Օրինակ, Ֆրանսիայի ներպետական օրենսդրությունը փախստականի հասկացությունը տալիս է կոնվենցիայով նախատեսված չափանիշներին լիովին համապատասխան: Նրանք, ովքեր համապատասխանում են կոնվենցիայով տրված սահմանմանը, ապաստան են ստանում երկրում: Շվեյցարիայում փախստականի հասկացությունը ներառում է այն անձանց, ովքեր լուրջ վնաս են կրել կամ երկյուղ ունեն այդպիսին կրելու իրենց ռասայի, կրոնի, ազգության, քաղաքական հայացքների կամ սոցիալական խմբի պատկանելիության պատճառով:

Այսպիսով, ընդհանրացնելով Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիայով սահմանված «փախստական» հասկացության բովանդակությունը, կարող ենք եզրակացնել, որ փախստական ճանաչվում են այն անձինք, որոնք բավարարում են հետևյալ պահանջներին՝

1. նրանք գտնվում են իրենց ծագման երկրից դուրս (քաղաքացիական պատկանելիության կամ, եթե չեն հանդիսանում որևէ պետության քաղաքացի, իրենց նախկին մշտական բնակության վայրի երկրից դուրս),

2. նրանք չեն կարող կամ չեն ցանկանում օգտվել այդ երկրի պաշտպանությունից կամ վերադառնալ այնտեղ,

3. այդպիսի անհնարինությունը կամ ցանկության բացակայությունը պայմանավորված է հետապնդումների ենթարկվելու միանգամայն հիմնավոր երկյուղով,

4. հետապնդումները, որոնցից անձը երկյուղում է, պայմանավորված են ռասայական, կրոնական, ազգության, որոշակի սոցիալական խմբի պատկանելիության կամ քաղաքական համոզմունքների հատկանիշներով:

Տասնամյակներ շարունակ 1951թ. կոնվենցիան շարունակում է մնալ փախստականների իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված միակ համընդհանուր փաստաթուղթը, որը, այնուամենայնիվ, վերջին ժամանակաշրջանում հաճախ է ենթարկվում քննադատության: Դրա հիմնական պատճառն այն է, որ վերջինս ստեղծվել է կոնկրետ ժամանակաշրջանի համար, որի մասին վկայում են և՛ 1967թ. արձանագրությունը, և՛ հետագայում ընդունված տարածաշրջանային իրավական մեխանիզմները, և՛ թե այն, որ ՄԱԿ ՓԳՀ-ն բազմիցս փորձել է տարաբնույթ ձեռնարկներ հրատարակելու միջոցով պարզաբանել վերջինիս այս կամ այն դրույթը: Բացի դրանից՝ կոնվենցիան չի ամրագրում այն կարգը, որի հիման վրա պետությունը կիրականացնի փախստականի կարգավիճակի ճանաչման գործընթացը և իրականում չի երաշխավորում ընդունող երկիր անձի մուտք գործելը, ըստ այդմ էլ չի տրամադրում անձի կողմից ապաստան ստանալու կոնկրետ երաշխիքներ: Ներկայումս առկա են տեսական կարծիքներ այն մասին, որ փախստականների հասկացության համընդհանուր մակարդակով ընդլայնումը ծայրահեղ անհրաժեշտություն է, որպեսզի այն ներառի նաև պատերազմի և քաղաքացիական հակամարտությունների հետևանքով փախուստի դիմած անձանց և «էկոլոգիական փախստականներին»: Դրա մասին է վկայում նաև ՄԱԿ ՓԳՀ-ի կողմից պատերազմի զոհերին իր պաշտպանության տակ վերցնելու հանգամանքը, նրա կողմից այնպիսի նոր եզրույթների ստեղծումը, ինչպիսին են «մտահոգության առարկա հանդիսացող անձինք» կամ «անձինք, որոնք հայտնվել են փախստականներին նման իրավիճակներում»⁸⁵: Բացի դրանից՝ շրջանցելով «փախստական» եզրույթը՝ ՄԱԿ ՓԳՀ-ն անդրադարձել է «շրջակա միջավայրի հետևանքով տեղահանված անձանց», որոնց սահմանել է՝

⁸⁵ Տե՛ս UNHCR Statistical online population database: sources, methods and data considerations/Country data sheet, 1 January, 2013 <http://www.unhcr.org/> (դիտվել է հոկտեմբեր, 2018թ.):

որպես անձինք, որոնք «տեղահանվել են կամ պարտավորված են եղել լքել իրենց սովորական բնակության վայրերը իրենց կյանքին, ապրուստի միջոցներին և բարեկեցությանը շրջակա միջավայրի, էկոլոգիական կամ կլիմայական բացասական գործընթացների կամ իրադարձությունների արդյունքում սպառնացող լուրջ վտանգի պատճառով»⁸⁶:

Անվիճելի է, որ փախստականների ձևավորման հիմնական պատճառ են հանդիսանում պատերազմները, երկրի ներսում ընթացող քաղաքացիական ընդհարումները, որի վկայությունն է նաև Սիրիայում 2011թ. ընթացող քաղաքացիական պատերազմը, որի արդյունքում տասնյակ հազարավոր սիրիայի բնակիչներ ստիպված եղան լքել իրենց երկիրը և ապաստան փնտրել այլ երկրներում, այդ թվում՝ Հայաստանում: Այսօր այդ պատճառների թվին են դասվում նաև շրջակա միջավայրի արհավիրքները, որը պետություններից պահանջում է իրենց ուժերի հնարավորինս կենտրոնացում՝ պայքարելու մարդկության կյանքի բնականոն ընթացքն ապահովելու համար: Այնուամենայնիվ, գտնում ենք, որ 1951թ. կոնվենցիայով տրված սահմանումն ընդլայնելը՝ ներառելու համար վերոնշյալ կատեգորիաներին, խնդրի լուծում չէ, ընդհակառակը, այն կարող է բացասաբար անդրադառնալ փախստականների և ապաստանի վերաբերյալ արդեն իսկ գոյություն ունեցող քաղաքականության և առկա ծրագրերի բնականոն ընթացքի վրա: Փախստականի հասկացության ընդլայնումը կարող

⁸⁶ Stéphanie Gorlick B. Environmentally displaced persons: A UNHCR perspective (“Environmental Refugees: The Forgotten Migrants”), Նյու Յորք, Մայիս, 2007 http://www.equatorinitiative.org/images/stories/events/2009events/brian_gorlick_environmentally_displaced_persons_unhcr_perspective.pdf (ղիտվել է հոկտեմբեր, 2018), տե՛ս նաև՝ Besthorn F., Meyer E. Environmentally Displaced Persons: Broadening Social Work’s Helping Imperative, Critical social work, Volume 11 No. 3, 2010, էջ 5 <http://www1.uwindsor.ca/criticalsocialwork/environmentally-displaced-persons-broadening-social-work%E2%80%99s-helping-imperative> (ղիտվել է հոկտեմբեր, 2018):

է հանգեցնել նրան, որ փախստականների համար սահմանված միջազգային չափանիշները օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ պատճառներով չընդունող մի շարք պետություններ այլևս ընդհանրապես դրանք չկիրառեն, ինչն էլ իր հերթին լրացուցիչ պարտավորությունների առջև կկանգնեցնի այն երկրներին, որոնք առանց այդ էլ կրում են միջազգային իրավունքով սահմանված իրենց պարտավորությունները: Վերջիններս արդեն իսկ ստիպված կլինեն ավելի մեծաքանակ թվով ապաստան հայցողներ ընդունել իրենց տարածք, ինչն էլ կստիպի ազգային օրենսդրությամբ կոնկրետ սահմանափակումներ մտցնել փախստականների ընդունման և համապատասխան ծրագրերի մեջ, այնինչ, կարծում ենք, որ այս խնդրի արդյունավետ լուծումն իրականում պետք է ապահովվի ներպետական մակարդակով: Դժվար կլինի նաև տարանջատել «էկոլոգիական փախստականներին» տնտեսական միգրանտներից, հարմարեցնել փախստականի սահմանումը «էկոլոգիական փախստականներին», որի արդյունքում նրանց մի մասը և միգրացե պաշտպանության առավել կարիք ունեցող հատվածը դուրս կմնա այդ սահմանումից: Այս ամենն անտեղի կերկարացնի և կբարդեցնի ապաստանի վերաբերյալ որոշում ընդունելու գործընթացը:

Չենք կարող համաձայն չլինել այն մտքին, որ այսօր առկա փախստականների ռեժիմը որոշակիորեն կատարելագործման ու ամրապնդման կարիք ունի: Կոնվենցիան ունի թերություններ, բացթողումներ, որոնք ավելի նկատելի են այսօր, քան իր ստեղծման ժամանակաշրջանում, սակայն, կարծում ենք, որ եթե նույնիսկ փորձ կատարվի բարեփոխել 1951թ. կոնվենցիան, ապա քիչ հավանական է, որ ներկայիս պայմաններում պետությունները կստորագրեին 1951թ. կոնվենցիան, եթե այն ընդունվեր այսօր:

Փախստականների պաշտպանության մեխանիզմների վերանայումը կարելի է իրականացնել առանց համընդհանուր միջազգային փաստաթղթերում իրավական բարեփոխումներ կատարե-

լու: Այս առումով հատկապես կարևոր է անդամ-պետությունների դերը և նրանց կողմից իրականացվող իմպլեմենտացիոն գործընթացների նկատմամբ հետևողականությունն ու վերահսկողությունը, համագործակցության վերաբերյալ համաձայնագրերի կնքումը, որոնք խթանում են միջազգային պաշտպանության տրամադրումը և ուժեղացնում միջազգային իրավական ռեժիմը: Դա կնպաստի նաև պետությունների պարտավորությունների արդարացի բաշխմանը և սահմանների արդյունավետ կառավարմանը: Անհրաժեշտ է ստեղծել միջազգային պաշտպանության այնպիսի մի մոդել, որը հիմնված կլինի պարտավորությունները կիսելու և ոչ թե դրանք փոխանցելու վրա:

2.2. Փախստականների և ապաստան հայցողների պաշտպանությանն ուղղված տարածաշրջանային միջազգային իրավական փաստաթղթերը

Փախստականների իրավունքների պաշտպանության ոլորտում, բացի համընդհանուր փաստաթղթերից, ընդունվել են նաև մի շարք տարածաշրջանային փաստաթղթեր, որոնք կարգավորում են կոնկրետ տարածաշրջանում փախստականների հետ կապված հիմնախնդիրները: Մասնավորապես, դրանց թվին են դասվում՝ Հանձման մասին համաձայնագիրը (Կարակաս, 1911թ.), Ապաստանի մասին կոնվենցիան (Հավանա, 1926թ.), Քաղաքական ապաստանի վերաբերյալ կոնվենցիան (Մոնտեվիդեո, 1933թ.), Տարածքային ապաստանի մասին կոնվենցիան (Կարակաս, 1954թ.), Դիվանագիտական ապաստանի մասին կոնվենցիան (Կարակաս, 1954թ.) և այլն:

Հետագայում ընդունված տարածաշրջանային փաստաթղթերը համալրեցին 1951թ. կոնվենցիայով և նրան կից 1967թ. արձանագրությամբ ամրագրված փախստականի համընդհանուր սահմանումը: 1960-ական թթ. աշխարհի տարբեր տարածաշրջաններ

րում տեղի ունեցող իրադարձությունների արդյունքում փախստականների քանակը գնալով աճում էր, որոնք, սակայն, չէին համապատասխանում 1951թ. կոնվենցիայով և նրան կից 1967թ. արձանագրությամբ սահմանված չափանիշներին: Արդյունքում անձինք մնում էին անպաշտպան, և անհրաժեշտ էր հրատապ ու արդյունավետ լուծումներ գտնել այս իրավիճակը փոխելու համար: Ըստ այդմ է՝ որոշ տարածաշրջաններում գտնվեցին 1951թ. կոնվենցիայից և նրան կից 1967թ. արձանագրությունից տարբերվող լուծումներ:

Մասնավորապես, ընդունվեցին տարածաշրջանային միջազգային իրավական փաստաթղթեր, որոնք ամրագրում էին փախստականի ավելի լայն սահմանում:

Փախստականների իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված համընդհանուր մոտեցումից տարբերվում են Աֆրիկայի, ինչպես նաև Լատինական Ամերիկայի տարածաշրջանային մոտեցումները այս խնդրին: Նշված երկու տարածաշրջաններում էլ ընդունվեցին «փախստական» հասկացության ավելի լայն սահմանումներ:

1969թ. սեպտեմբերի 10-ին ընդունվեց Աֆրիկյան միության կազմակերպության Աֆրիկայում փախստականների խնդիրների կոնկրետ ասպեկտների մասին կոնվենցիան, որը, բացի փախստականի կոնվենցիոն սահմանումից, փախստական էր ճանաչում նրանց, ովքեր իրենց ծագման երկիրը լքել էին երկրի մի հատվածում կամ ամբողջ տարածքում արտաքին հարձակման, բռնազավթման, օտար բռնատիրության կամ հասարակական կարգը լրջորեն խախտող իրադարձությունների հետևանքով⁸⁷:

Տարածաշրջանային փաստաթղթի օրինակ է նաև Կարթագենի հռչակագիրը: Լատինական Ամերիկայի մի շարք երկրներում,

⁸⁷ St' u Refugee Protection: a Guide to International Refugee Law// http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee_en.pdf (դիտվել է մայիս, 2018թ.):

օրինակ, Նիկարագուայում, Գվատեմալայում տեղի ունեցած քաղաքացիական պատերազմների պատճառով ի հայտ եկած փախստականների ճգնաժամը պահանջեց համապատասխան փաստաթղթի ընդունում: Ըստ այդմ՝ 1984թ. Ամերիկյան Պետությունների Կազմակերպության կողմից ընդունված Կարթագենի հռչակագիրը նույնպես ավելի ընդլայնեց փախստականի հասկացությունը՝ որպես փախստական ճանաչելով անձանց, որոնք լքել են ծագման երկիրը իրենց կյանքին, անվտանգությանը կամ ազատությանը բռնության, արտաքին ագրեսիայի, ներքին հակամարտությունների, մարդու իրավունքների զանգվածային խախտումների կամ հասարակական կարգը խախտող այլ հանգամանքների հետևանքով վտանգ սպառնալու պատճառով⁸⁸:

Տարածաշրջանային մակարդակով փախստականների միջազգային իրավական պաշտպանության հիմնախնդիրների լուծման մասին խոսելիս անհրաժեշտ է անդրադառնալ նաև հետխորհրդային պետությունների շրջանակներում դրա կարգավորմանը: Մասնավորապես, 1993թ. սեպտեմբերի 24-ին ԱՊՀ երկրների կողմից ընդունվեց «Փախստականներին և հարկադիր վերաբնակիչներին օգնության մասին» համաձայնագիր, որը ստորագրեց նաև Հայաստանի Հանրապետությունը: Համաձայնագրի յուրափաստությունը կայանում է նրանում, որ այն առաջին անգամ սահմանեց «հարկադիր վերաբնակիչ» հասկացությունը, որպիսին այն անձն է, ով «...հանդիսանալով ապաստան տրամադրած կողմի քաղաքացի՝ ստիպված լքել է մյուս կողմի տարածքում իր մշտական բնակության վայրը զինված և ազգամիջյան հակամարտությունների հետ կապված ռասայական կամ ազգային պատկանելիության, դավանանքի, լեզվի, քաղաքական համոզմունքների, ինչպես նաև որոշակի սոցիալական խմբին պատկանելու հիմքով նրա կամ նրա ընտանիքի անդամներից որևէ մեկի նկատմամբ

⁸⁸ Տե՛ս նույն տեղում:

կատարված բռնության կամ որևէ այլ ձևով հետապնդման կամ հետապնդման իրական երկյուղի պատճառով»⁸⁹:

Փաստորեն, 1993թ. համաձայնագիրը ևս փախստականի հասկացության ավելի լայն հասկացություն է սահմանում և նույն պայմաններն է նախատեսում հարկադիր վերաբնակչի համար՝ մեկ տարբերությամբ՝ վերջինս պետք է հանդիսանա ապաստանի երկրի քաղաքացի, բացի այդ, համաձայնագիրը բռնությունը կամ այլ ձևով հետապնդման իրականացումը կամ հետապնդման իրական երկյուղը հնարավոր է համարում ոչ միայն փախստականի, այլ նաև նրա ընտանիքի անդամների նկատմամբ, ինչպես նաև պահանջում է, որ բռնությունը կամ այլ ձևով հետապնդումը կամ դրա իրական երկյուղը կապված լինի զինված և ազգամիջյան հակամարտության հետ: Համաձայնագիրը հետապնդման հիմքերի սպառիչ ցանկի մեջ է ընդգրկում նաև լեզվական պատկանելությունը: Ի կատարումն 1993թ. համաձայնագրի դրույթների՝ վերջինիս հոդված 8-ով նախատեսվեց Փախստականների և հարկադիր վերաբնակիչների աջակցության միջպետական ֆոնդի ստեղծումը⁹⁰:

1996թ. մայիս 30-31ը Ժնևում հրավիրվեց տարածաշրջանային խորհրդաժողով, որը նպատակ էր հետապնդում անդրադառնալ ԱՊՀ երկրներում և շահագրգիռ հարևան երկրներում փախստականների, տեղահանված անձանց, ինչպես նաև բռնի տեղահանման այլ ձևերի և վերադարձողների հիմնախնդիրներին: ԱՊՀ Խորհրդաժողովը դադարեցրեց իր գործունեությունը 2005 թ., ևմինչ այսօր նման մեծ ծավալի խորհրդաժողով չի կազմակերպվել:

⁸⁹ Տե՛ս Փախստականների և հարկադիր վերաբնակիչների օգնության մասին համաձայնագիր, ԱՊՀ (1993թ., 24 սեպտեմբերի), հոդված 1:

⁹⁰ Տե՛ս Փախստականների և հարկադիր վերաբնակիչների օգնության միջպետական հիմնադրամի մասին կանոններ (1995թ., փետրվարի 10), հոդված 1 (1):

Ընդհանրացնելով վերոնշյալը՝ կարող ենք փաստել, որ տարածաշրջանային մեխանիզմները ավելի լայն հնարավորություն են ստեղծում վեր հանելու կոնկրետ տարածաշրջանին բնորոշ խնդիրները և արդյունավետ լուծում տալու դրանց: Միասնական միջոցառումները, անկասկած, դրական ազդեցություն կարող են թողնել ապաստան հայցողների և փախստականների նկատմամբ ընդունվող որոշումների արդյունավետության բարձրացման, գործընթացների արագության, որակի և արդարացիության վրա:

ԳԼՈՒԽ 3.

ՓԱԽՍՏԱԿԱՆՆԵՐԻ ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐԻ ԵՎ ՊԱՐՏԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԵՎ ՆԵՐՊԵՏԱԿԱՆ ԱՄՐԱԳՐՈՒՄԸ

3.1. Փախստականների իրավունքների և պարտականությունների միջազգային իրավական ամրագրումը

Փախստականների միջազգային իրավական պաշտպանության արդյունավետ մեխանիզմը պետք է, երաշխավորի իրենց ծագման կամ մշտական բնակության երկրները լքած անձանց անվտանգությունն այն սպառնալիքներից ու հետապնդումներից, որոնք հիմք են հանդիսացել հեռանալու համար: Պաշտպանությունն ասելով նկատի չունենք միայն անվտանգություն կամ դրա խախտման հնարավոր դեպքերի նվազեցում, այլև իրավունքների և ազատությունների այնպիսի ծավալի տրամադրում ու դրանց իրագործման համար այնպիսի միջավայրի ստեղծում, որն առավելագույնս կապահովի նրանց ինքնաբավ ու բարեկեցիկ կյանքը: Այն ներառում է իրենց երկիրը լքած անձանց ընդունող երկրում տրամադրվող իրավունքների իրականացմանն ուղղված հնարավորությունների համակցություն: Փախստականների իրավունքները պաշտպանելու պարտականություն կրում են ապաստանի երկրները՝ դրանով իսկ փոխարինելով ներպետական պաշտպանությանը. միջազգային պաշտպանություն «չհաջողված» ազգային փոխարեն:

Ապաստան հայցողները և փախստականները օժտվում են այն բոլոր իրավունքներով և պարտականություններով, որոնք սահմանված են մարդու իրավունքների վերաբերյալ միջազգային պայմանագրերով: Իրականում փախստականների իրավունքների

պաշտպանությանն ուղղված միջազգային փաստաթղթերն ավելի վաղ են ձևավորվել, քան մարդու իրավունքների վերաբերյալ միջազգային պայմանագրերը: ՄԱԿ-ի գործունեությունը մարդու իրավունքների պաշտպանության բնագավառում անխզելիորեն փոխկապակցված է ՄԱԿ ՓԳՀ-ի գործունեության հետ: Երկու հաստատություններն էլ նպատակադրված են ապահովել մարդու արժանապատվության պաշտպանությունը:

Փախստականների իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված առաջին փաստաթղթերից ի վեր այս ոլորտը զարգացում է ապրել, և ներկայումս առկա են նորանոր իրավական մեխանիզմներ ու ինստիտուտներ:

Ապաստանի իրավունքը առաջին անգամ ամրագրվել է Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագրի հոդված 14-ով, որն ամրագրեց յուրաքանչյուրի՝ ապաստան փնտրելու և գտնելու իրավունքը, ինչպես նաև մի շարք այլ իրավունքներ, որոնք ևս սահմանվեցին «յուրաքանչյուրի» համար⁹¹: Այնուհետև ընդունվեցին համընդհանուր բնույթ ունեցող այլ փաստաթղթեր՝ Մարդու իրավունքների վերաբերյալ 1966թ. դաշնագրերը, Խոշտանգումների դեմ 1984թ. կոնվենցիան, Երեխաների իրավունքների մասին 1989թ. կոնվենցիան, որոնք դրվեցին 1951թ. կոնվենցիայի և 1967թ. արձանագրության սահմաններից դուրս փախստականների իրավունքների պաշտպանության հիմքում: Մասնավորապես, Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին դաշնագրի հոդվածում 12-ում ամրագրված է, որ. «...յուրաքանչյուր ոք ունի ...

⁹¹ Տե՛ս Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիր, 10 դեկտեմբերի, 1948թ., հոդված 14, տե՛ս նաև՝ հոդված 18, ըստ որի յուրաքանչյուրն ունի մտքի, խղճի ու դավանանքի ազատության իրավունք, հոդված 19, որը սահմանում է յուրաքանչյուրի՝ համոզմունքների ազատության և դրանք անկաշկանդ արտահայտելու իրավունքը, բացի այդ հոդված 9-րդով սահմանվեց նաև, որ ոչ ոք չի կարող ենթարկվել կամայական կալանքի, ձերբակալման կամ արտաքսման:

ազատ տեղաշարժվելու իրավունք և բնակության վայր ընտրելու ազատություն: Յուրաքանչյուր ոք ունի ցանկացած, ներառյալ իր սեփական երկրից մեկնելու իրավունք»: Ընդ որում այդ իրավունքները կարող են սահմանափակվել միայն օրենքով նախատեսված դեպքերում՝ «պետական անվտանգության, հասարակական կարգի, բնակչության առողջության կամ բարոյականության կամ այլոց իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության համար»⁹²:

Հատկանշական է, որ եթե ապաստանի իրավունքից բխող պաշտպանության տրամադրումը որոշման ենթակա պրոցես է, երբեմն անհասանելի կամ ժամանակատար և յուրաքանչյուր դեպքում կախված է պետության ներպետական ու արտաքին քաղաքականության ուղղություններից և ստանձնած միջազգային պարտավորությունների ծավալից, ապա մարդու իրավունքների միջազգային իրավունքը միշտ հասանելի է և պատրաստ է լրացնելու կամ փոխարինելու նրան:

Այնուամենայնիվ, այն համընդհանուր փաստաթուղթը, որն ամրագրում է փախստականի կարգավիճակը, նրա հիմնական իրավունքները և պարտականությունները, 1951թ. կոնվենցիան է: Այս միջազգային փաստաթղթի համաձայն՝ փախստականների պաշտպանությունը ներառում է, նախևառաջ, նրանց՝ ապաստանի երկիր մուտք գործելը և նրանց իրավունքների հետագա հարգումն ու ապահովումը ապաստանի երկրի կողմից, այդ թվում փախստականին՝ իր ծագման կամ ցանկացած այլ երկիր վերադարձնելու արգելքի պահպանումն այն դեպքում, երբ անձն այդ երկրներից յուրաքանչյուրում կարող է հետապնդվել, կամ նրա կյանքին կամ ազատությանը կարող է վտանգ սպառնալ:

1951թ. կոնվենցիան պետություններին պարտավորեցնում է

⁹² Տե՛ս Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին դաշնագիր, 16 դեկտեմբերի, 1966թ., հոդված 12, կետեր 1-3:

փախստականների նկատմամբ նույնպիսի վերաբերմունք դրսևորել, ինչպես օտարերկրացիների նկատմամբ, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ «կոնվենցիան պարունակում է ավելի բարենպաստ դրույթներ»⁹³:

1951թ. կոնվենցիան սահմանում է իրավունքներ, որոնք պահանջում են փախստականների հետ վարվել այնպես, ինչպես օտարերկրյա քաղաքացիների, օրինակ, շարժական կամ անշարժ գույքի և դրան առնչվող այլ իրավունքների ձեռքբերման իրավունքը (հոդված 13), բարձրագույն կրթության իրավունքը (հոդված 22, կետ 2), քանի որ տարրական կրթության դեպքում փախստականների իրավունքները հավասարեցվում են ծագման երկրի քաղաքացիներին (հոդված 22, կետ 1), սահմանում է առավել բարենպաստ ռեժիմ, օրինակ, բնակարանով ապահովելու իրավունքը (հոդված 21), որի դեպքում մասնակից պետությունները իրենց տարածքում գտնվող փախստականներին հատկացնում են հնարավորինս, ամեն դեպքում ոչ պակաս բարեհաճ վերաբերմունք, քան նույն հանգամանքներում ընդհանրապես հատկացվում է օտարերկրացիներին: 1951թ. կոնվենցիայի հոդված 15-ի համաձայն՝ փախստականները, այլ օտարերկրացիների հետ հավասար իրավունք ունեն ստեղծել քաղաքական բնույթ չունեցող և շահույթ ստանալու նպատակ չհետապնդող (ոչ առևտրային միավորումներ) ասոցիացիաներ, ինչպես նաև արհեստակցական միություններ: 1951թ. կոնվենցիայի հոդվածներ 17-19 և հոդված 24-ը ամրագրում են փախստականների աշխատանքի իրավունքը: Փախստականներն իրավունք ունեն ինքնուրույն զբաղվել գյուղատնտեսությամբ, արդյունաբերությամբ, արհեստներով և առևտրով, ինչպես նաև իրավունք ունեն հիմնել առևտրային և արդյունաբերական ընկերակցություններ ոչ ավելի վատ պայման-

⁹³ Տե՛ս Փախտականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիա, հոդված 7, մաս 1:

ներում, քան նույն հանգամանքներում հատկացվում է օտարերկրացիներին: Փախստականների խնդիրների լուծման հարցում կարևոր է նաև նրանց ինքնաապահովման խնդիրը, այսինքն այնպիսի զբաղմունք գտնելը, որը եկամուտ կբերի՝ վարձու աշխատանք կամ սեփական ձեռնարկությունների հիմնադրում:

Բացի դրանից՝ 1951թ. կոնվենցիան սահմանում է իրավունքներ, որոնք սովորաբար տրամադրվում են ընդունող երկրի քաղաքացիներին, ինչպիսիք են, օրինակ, սեփական կրոնն ազատորեն դավանելու իրավունքը (հոդված 4)⁹⁴, ողջ բնակչության նկատմամբ չափաբաժինների համակարգի կիրառման և սակավաքանակ պարենի բաշխման պայմաններում արժանացնում է նույն վերաբերմունքին, ինչ քաղաքացիներին (հոդված 20), բնակչության երկրի քաղաքացիներին հավասար պայմաններում աշխատանքի վարձատրության և աշխատանքային պայմանների (վարձատրության չափի, աշխատանքի տևողության, վարձու աշխատողների տարիքի և այլն), սոցիալական ապահովության՝ ներպետական օրենսդրությունը հաշվի առնելով (օրինակ, կուտակային կենսաթոշակային համակարգի համադրության դեպքում, երբ փախստականները ավելի քիչ թոշակ կստանան) (հոդված 17, կետ 2, պետական գանձումների դեպքում ծագման երկրի քաղաքացիների հետ հավասար գանձվելու իրավունքը (հոդված 29, կետ 1): Փախստականների կարգավիճակն ամրագրող 1951թ. կոնվենցիայի հոդված 16-ը իրավունք է վերապահում փախստականներին դիմել դատարան: Այս իրավունքի կիրառման հետ կապված յուրաքանչյուր փախստական օգտվում է այն նույն կարգավիճակից, ինչ տվյալ պետության քաղաքացիները՝ ներառյալ իրավա-

⁹⁴ Ընդ որում սա կոնվենցիայի այն հոդվածներից մեկն է, որի նկատմամբ անդամ-պետությունների կողմից վերապահում կատարելն արգելված է, որի մասին տե՛ս Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիա, հոդված 42:

կան օգնությունը և ազատումը դատական ծախսերի վճարումից: Միաժամանակ, ապաստան հայցողը պետք է թույլտվություն ունենա բնակվել տվյալ երկրում այն ողջ ընթացքում, երբ քննարկվում է նրա դիմումը, ներառյալ այն ժամանակաշրջանը, որն անհրաժեշտ է դրա բողոքարկման համար:

1951թ. կոնվենցիան նաև փախստականներին տրամադրում է այն երկրի քաղաքացիներին հավասար իրավունքներ, որտեղ նա ունի իր սովորական բնակության վայրը, մասնավորապես, հոդված 14-ով երաշխավորում է փախստականների հեղինակային և արդյունաբերական սեփականությունը այն նույն ծավալով և կարգով, ինչ իր սովորական երկրի քաղաքացիներին: Կոնվենցիայի մյուս մասնակից-պետությունները նման պաշտպանություն են նախատեսում փախստականի սովորական բնակության երկրի ներպետական օրենսդրության համապատասխան և տրամադրվող իրավունքների ծավալը կախված է այդ պետության ներպետական օրենսդրությունից և նրա կողմից միացած միջազգային փաստաթղթերով սահմանված պարտավորությունների ծավալից⁹⁵:

Բացի դրանից՝ 1951թ. կոնվենցիայով սահմանված որոշ իրավունքներ կարող են տրամադրվել միայն օրինական կարգով բնակվող փախստականներին, մասնավորապես վարձատրվող աշխատանքի իրավունքը (հոդված 17), բնակության վայր ընտրելու և ազատ տեղաշարժվելու իրավունքը (հոդված 26), ինչպես նաև ընդունող երկրից չվտարվելու իրավունքը, բացառությամբ ազգային անվտանգության և հասարակական կարգի պահպանման համար անհրաժեշտ դեպքերից (հոդված 32, կետ 1) :

Փախստականների իրավական կարգավիճակի հետ կապված չափանիշների կիրառման խնդրի լուծման ընթացքում առաջ է

⁹⁵ St 'u The Refugees Convention, 1951: The Travaux Preparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis, Cambridge University Press, 1995, էջեր 90-91:

գալիս մեկ հարցադրում, թե մարդու իրավունքների և փախստականների իրավունքների միջև առկա հակասության դեպքում ո՞րն է ավելի գերակայում:

Այս առումով պետք է, նախևառաջ, փաստել 1951թ. կոնվենցիայի հոդված 5-ը, որի համաձայն կոնվենցիան չի խոչընդոտում այն իրավունքներին և պարտականություններին, որոնք անդամ—պետությունները տրամադրում են փախստականներին կոնվենցիայից դուրս: Կարելի է ենթադրել, որ կոնվենցիան մշակելու ժամանակահատվածում որոշ մասնակից պետություններ արդեն իսկ իրենց ներպետական օրենսդրության հիման վրա կամ միջազգային պարտավորությունների համաձայն կիրառում էին ավելի «առատաձեռն» պրակտիկա փախստականների և ապաստան հայցողների նկատմամբ, քանի որ կոնվենցիայի նախապատրաստական աշխատանքների (*travaux preparatoires*) վերաբերյալ փաստաթղթերում հոդված 5-ի հետ կապված նշվում է, որ այն սահմանվել է «որոշ պետությունների կողմից կոնվենցիան մշակելու պահին իրենց կամքով փախստականների և ապաստան հայցողների նկատմամբ կիրառվող ավելի առատաձեռն պրակտիկան պահպանելու նպատակով»⁹⁶: Այսինքն մարդու իրավունքների վերաբերյալ ավելի ուշ ընդունված փաստաթղթերը, որոնք կարգավորում են «յուրաքանչյուրին» կամ «բոլոր անհատներին» առնչվող հարաբերությունները, լրացնում և ընդլայնում են պետությունների պարտավորությունները կապված փախստականների և ապաստան հայցողների իրավունքների պաշտպանության հետ, և եթե կա որևէ անհամապատասխանություն՝ փոխարինում դրանց: Միջազգային պայմանագրերի իրավունքի մասին 1969թ. Վիեննայի կոնվենցիան (այսուհետև նաև՝ Վիեննայի կոնվենցիա) միևնույն հարցին վերաբերող հաջորդող պայմանագրերի մասնակից պետությունների իրավունքներն ու պարտականությունները

⁹⁶ Տե՛ս նույն տեղում, էջ 37:

սահմանելիս ամրագրում է, որ «Եթե պայմանագրի մեջ նշված է, որ այդ պայմանավորված է նախորդ կամ հաջորդ պայմանագրով կամ անհամատեղելի չպետք է համարվի նման պայմանագրի հետ, ապա առավելության ուժ ունեն այդ ուրիշ պայմանագրի դրույթները»⁹⁷: Բնարկե, Վիեննայի կոնվենցիան հետադարձ ուժ չունի, սակայն նրա նորմերը կիրառվում են որպես սովորութային նորմեր, որոնք կարող են իրենց որոշակի ազդեցությունն ունենալ նախկինում կնքված պայմանագրերի նորմերի վրա կամ ad hoc կոնկրետ վեճի լուծման ընթացքում, կամ հաջորդող մեկ այլ համաձայնագիր ընդունելիս⁹⁸: Բացի դրանից՝ 1951թ. կոնվենցիայի նախաբանում հստակ սահմանվում է այն մշակողների նպատակը «...ջանալ ապահովել փախստականների համար իրենց հիմնարար իրավունքների և ազատությունների հնարավորինս լայն իրականացումը»⁹⁹: Ըստ այդմ էլ՝ 1951թ. կոնվենցիայի հոդված 5-ը որոշակի հստակեցման կարիք ունի, և այդ գործում մեզ օգնության են գալիս Վիեննայի կոնվենցիայի հոդված 30, կետեր 3-ը և 4-ը, որոնք սահմանում են, որ եթե նախորդ պայմանագրի բոլոր մասնակիցները հաջորդ պայմանագրի մասնակիցներն են, բայց նախորդ պայմանագրի գործողությունը չի դադարեցվել կամ չի կասեցվել, ապա նախորդ պայմանագիրը կիրառվում է այնքանով, որքանով դրա դրույթները համատեղելի են վերջին պայմանագրի դրույթների հետ, ինչպես նաև կարգավորում է հարաբերությունները, երբ վերջին պայմանագրի մասնակիցները չեն ներառում նախորդ պայմանագրի բոլոր մասնակիցներին: 1951թ. կոնվենցիային փոխարինող որևէ փաստաթուղթ գոյություն չունի, սակայն կան դրույթներ, որոնք նույնանում են այլ պայմանագրերով

⁹⁷ Տե՛ս Միջազգային պայմանագրերի իրավունքի մասին 1969թ. Վիեննայի կոնվենցիա, հոդված 4:

⁹⁸ Տե՛ս Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary (Ed. O. Dorr, K.Schmalenbach), Springer -Verlag Berlin Heidelberg 2012, էջ 87:

⁹⁹ Տե՛ս ՄԱԿ ՓԳՀ Կանոնադրություն, նախաբան, կետ 2:

սահմանված նորմերի հետ: Մասնավորապես, 1951թ. կոնվենցիայի 3-34 հոդվածները, որոնք, նույն բնույթն ունեն ինչ մարդու իրավունքների վերաբերյալ մի շարք այլ փաստաթղթերում սահմանված որոշ իրավունքներ: Վիեննայի կոնվենցիայի նշված նորմերի կիրառումը նշանակում է, որ 1951թ. կոնվենցիայի և 1967թ. արձանագրության դրույթները գործում են բացառությամբ նրանց, որոնք չեն համապատասխանում մարդու իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված հետագայում վավերացված փաստաթղթերին: Այսինքն, եթե նախորդ պայմանագիրը սահմանում է վարքագծի կանոններ, որոնք չեն համապատասխանում հաջորդ պայմանագրի դրույթներին, գերակայող է հանդիսանում վերջինը: Որպես օրինակ կարող է լինել սահմանափակ իրավունքներ ամրագրող պայմանագիրը, որը հետագայում լրացվում է և ընդլայնվում այլ պայմանագրով: Հնարավոր է նաև հակառակ տարբերակը, երբ նախորդ պայմանագիրն ավելի լայն իրավունքներ և ազատություններ է սահմանում, քան հաջորդը: Այս դեպքում նախորդ պայմանագրի այդ դրույթները կշարունակեն գործել՝ որպես հաջորդ պայմանագրից բացառություն, եթե պայմանագիրն ինքնին այլ բան չի նախատեսում:

Բացի դրանից՝ փախստականների իրավունքների պաշտպանության հիմնախնդրի լուծման ճանապարհին թերևս բացասաբար է անդրադառնում նաև կոնկրետ մարմնի բացակայությունը, որն իրավասու կլինի պարզաբանել կոնվենցիայի որոշակիորեն «դժվար ընկալելի», իրեն բնորոշ յուրահատուկ լեզուն: Իհարկե, ՄԱԿ ՓԳՀ Գործադիր կոմիտեն շատ հաճախ իր եզրակացություններում կոնվենցիոն այս կամ այն դրույթի մեկնաբանման վերաբերյալ իր կարծիքն է հայտնում, սակայն այն ունի զուտ խորհրդատվական բնույթ և իրավաբանորեն պարտադիր չէ: Արդյունքում պետությունները իրենց քաղաքականությունն իրականացնելու նպատակով հաճախ ստիպված են լինում կոնվենցիոն

որոշ դրույթներ յուրովի մեկնաբանել, որն էլ փախստականներին էլ ավելի խոցելի է դարձնում: ՄԱԿ ՓԳՀ-ն իրավասու չէ մեկնաբանել այլ միջազգային պայմանագրեր, կոնվենցիան չի կարող բարձրաձայնել կոնկրետ անհատի նկատմամբ իր իրավունքների խախտման մասին, չի սահմանում խախտված կոնվենցիոն դրույթների վերականգման մեխանիզմ, չկան ոչ մի ակնհայտ բացասական հետևանքներ պետությունների կողմից կոնվենցիայով իրենց ստանձնած միջազգային պարտավորությունների նույնիսկ բացահայտ ու կոպիտ խախտումների դեպքում: Իհարկե, ՄԱԿ ՓԳՀ-ն, գործելով 1951թ. կոնվենցիայի հոդված 35-ի և 1967թ. արձանագրության 2-րդ հոդվածի հիման վրա, իրականացնում է իր վերահսկողական գործառույթները՝ հետևելով պետությունների կողմից իրենց միջազգային պարտավորությունների պատշաճ իրականացմանը:

1951թ. կոնվենցիայի շրջանակներում նման մարմնի առկայությունը նախատեսված չէ, սակայն դրա հիմնումը կարելի է կարևոր և առաջադիմական քայլ համարել փախստականների իրավունքների պաշտպանությունը առավել արդյունավետ իրականացնելու ճանապարհին:

3.2. Փախստականների իրավունքների և պարտականությունների ամրագրումը ՀՀ ներպետական իրավունքում

Հայաստանի Հանրապետությունը 1993թ.-ի հուլիսի 6-ին առանց որևէ վերապահումներ կատարելու միացել է Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիային և 1967թ. արձանագրությանը: Վավերացնելով այս փաստաթղթերը՝ ՀՀ-ն ստանձնել է միջազգային պարտավորություն ներմուծել դրանք իր ներպետական օրենսդրության մեջ: Ըստ այդմ՝ 1999թ. ՀՀ Ազգային

ժողովն ընդունել է «Փախստականների մասին» ՀՀ օրենքը (լրացումներով և փոփոխություններով 2001, 2002, 2004թթ.): Չնայած այն հանգամանքին, որ սա ՀՀ-ի առաջին և ազդեցիկ քայլն էր, որը ցույց տվեց մեր երկրի պատրաստակամությունը միանալու այս խոցելի խմբի իրավունքների պաշտպանության ջատագով երկրներին և ներդաշնակեցնելու փախստականների իրավունքների պաշտպանության միջազգային ու ներպետական օրենսդրությունը, այնուամենայնիվ, օրենքում առկա էին մի շարք բացեր, որոնք հետագա մշակման ու կատարելագործման կարիք ունեին: Դրանք էական խոչընդոտներ էին ստեղծում ապաստան հայցողների և փախստականների իրավունքների լիարժեք պաշտպանության համար:

ՀՀ օրենսդրության մեջ առկա բացերը վերլուծության ենթարկելու, ներպետական օրենսդրությունը լրացնելու և միջազգային չափանիշներին համապատասխանեցնելու համար 2006թ. ՄԱԿ ՓԳՀ-ի և այդ ժամանակ ՀՀ Տարածքային կառավարման նախարարության կազմում գործող ՀՀ Միգրացիոն գործակալության (2009թ. նոյեմբերի 18-ի ՀՀ Նախագահի ՆՀ-286-Ն հրամանագրով ՀՀ Տարածքային կառավարման նախարարության համակարգում ստեղծվեց ՀՀ Միգրացիոն պետական ծառայությունը, այսօր՝ Միգրացիոն ծառայություն¹⁰⁰), աշխատակիցների հետ համատեղ աշխատանքային խումբ ձևավորվեց, որը լիազորված էր մշակելու «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ նոր օրենքի նախագիծը: Վերջինս պետք է արտացոլեր փախստականների պաշտպանության՝ 1951թ. կոնվենցիայից բխող հիմնական սկզբունքները և երաշխիքները:

Ըստ այդմ էլ՝ 2008թ. նոյեմբերի 27-ին ՀՀ Ազգային ժողովն ըն-

¹⁰⁰ Տե՛ս «Նախարարությունը ենթակա մարմինների ենթակայությունը սահմանելու մասին» ՀՀ կառավարության 2018 թվականի մայիսի 22-ի թիվ 580-Ա որոշում, կետ 9:

դունեց «Փախստականների և ապաստանի մասին» օրենքը, որն ուժի մեջ մտավ 2009թ. հունվարի 24-ին:

Բացի այդ, 2017թ. մարտի 23-ին ՀՀ կառավարությունը հավանության է արժանացրել ՀՀ միգրացիայի քաղաքականության 2017-2021թթ. ռազմավարությունը, որը Հայաստանի միգրացիոն քաղաքականության սահմանման 4-րդ հիմնարար փաստաթուղթն է¹⁰¹: Այստեղ՝ որպես ՀՀ միգրացիայի քաղաքականության 2017-2021թթ. ռազմավարության հիմնախնդիր, քննարկվում են նաև երկարաժամկետ իմիգրանտների և փախստականների ինտեգրմանը և վերադարձող միգրանտների վերաինտեգրմանը աջակցություն ցուցաբերելու հետ կապված հարցերը: Բացի դրանից՝ 2017թ. փետրվարի 23-ին ՀՀ կառավարությունը հավանության արժանացրեց ՀՀ-ում փախստական ճանաչված և ապաստան ստացած անձանց, ինչպես նաև երկարաժամկետ միգրանտների ինտեգրման քաղաքականության հայեցակարգի կիրարկմանն ուղղված գործողությունների ծրագիրը, որով նախատեսվեցին գործունեության 4 հիմնական ծրագրային ուղղություններ՝ հայոց լեզվի ուսուցման դասընթացների կազմակերպում, քաղաքացիական կողմնորոշման դասընթացի կազմակերպում, ժամանակավոր կացարանի տրամադրում և ՀՀ-ում փախստական ճանաչված և ապաստան ստացած անձանց ինտեգրման գործընթացի համար անհրաժեշտ կառուցակարգերի մշակում¹⁰²:

Առաջին անգամ ՀՀ կառավարությունը 2000թ. էր սահմանել

¹⁰¹ Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի քաղաքականության 2017-2021 թվականների ռազմավարությունը հավանություն տալու մասին» ՀՀ կառավարության 2017թ. մարտի 23-ի N12 Արձանագրային որոշում:

¹⁰² Տե՛ս ՀՀ կառավարության 2017թ. փետրվարի 23-ի N8 Արձանագրային որոշման հավելված՝ «ՀՀ-ում փախստական ճանաչված և ապաստան ստացած անձանց, ինչպես նաև երկարաժամկետ միգրանտների ինտեգրման քաղաքականության հայեցակարգի կիրարկմանն ուղղված գործողությունների ծրագիր»:

Հայաստանի Հանրապետությունում բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգը, որն առանձին փոփոխությունների ենթարկվեց 2004թ.: Այդ փաստաթղթերում միգրանտների ու փախստականների իրավունքների միջազգայնորեն ամրագրված սկզբունքների ու չափանիշների հիման վրա ամփոփված են ՀՀ կառավարության մոտեցումները բնակչության տեղաշարժերի կարգավորման վերաբերյալ: Մասնավորապես, 2004թ. հայեցակարգը սահմանում էր միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության 14 ուղղությունները, դրանցից յուրաքանչյուրի նպատակը, ինչպես նաև այդ նպատակներին հասնելու հիմնական մեխանիզմները և ուղիները: Հայեցակարգի կյանքի կոչելուն ուղղված 2011թ. նոյեմբերի 10-ին ՀՀ կառավարության կողմից թիվ 1593-Ն որոշմամբ հաստատվել էր «ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի իրականացման 2012-2016 թվականների գործողությունների ծրագիրը»: Ծրագրով նախատեսվեցին 147 կոնկրետ գործողություններ/միջոցառումներ, որոնք միտված էին ապահովելու միգրացիոն 14 ուղղություններով հայեցակարգում սահմանված նպատակների իրագործումը¹⁰³: Սույն գործողությունների ծրագրով նախատեսված հիմնախնդիրներից մեկն էլ Հայաստանի Հանրապետությունում ապաստանի տրամադրման համակարգի կատարելագործումը և օտարերկրյա քաղաքացիներին փախստական ճանաչելու դեպքում նրանց՝ ՀՀ հասարակությանն արդյունավետ ինտեգրման ապահովումն էր, որը շարունակում է թիրախային հիմնախնդիր մնալ նաև այսօր, չնայած նրան, որ այս գործողությունների ծրագիրն ի կատար ածելուն ուղղված առանձնա-

¹⁰³ Տե՛ս ՀՀ կառավարության 2011թ. նոյեմբերի 10-ի թիվ 1593-Ն որոշման հավելված 1՝ «ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի իրականացման 2012-2016 թվականների գործողությունների ծրագիր», ներածություն, կետ 5, էջեր 6-7:

կի ջանքեր են գործադրվել, մասնավորապես, Հայաստանի քաղաքացիների վերադարձին աջակցող մեխանիզմների ստեղծման և նրանց վերաինտեգրման, Հայաստան ժամանող փախստականների և ապաստան հայցողների իրավունքների պաշտպանության և նրանց ինտեգրման գործում: 2015թ. դեկտեմբերի 16-ին ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից ընդունվեցին «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքը, իսկ 2016 թվականին՝ դրա կիրարկումն ապահովող ենթաօրենսդրական ակտերը, որոնցով նախատեսվեցին լայնածավալ փոփոխություններ, և ՀՀ-ում ապաստան հայցողների և փախստականների իրավունքները առավելագույնս ներդաշնակեցվեցին միջազգային չափանիշներին: Այնուամենայնիվ, Հայաստանում բնակություն հաստատած փախստականների՝ հասարակության մեջ ինտեգրման հարցերը շարունակում են մնալ արդիական:

Հայաստանի Հանրապետությունում փախստականների հիմնախնդիրն առաջ է եկել դեռևս 1988թ.-ին, երբ ավելի քան 360 հզ. Ադրբեջանից հարկադրաբար տեղահանված և միջազգային պաշտպանության կարիք ունեցող էթնիկ հայեր եկան Հայաստան: 1992թ. դեկտեմբերին ՄԱԿ ՓԳՀ-ն Հայաստանի Հանրապետությունում հաստատեց իր ներկայացուցչությունը և պատրաստակամություն հայտնեց աջակցել ՀՀ-ին ու փախստականների այդ զանգվածային հոսքին: Այնուհետև դեպի Հայաստան փախստականների զանգվածային ներհոսք տեղի է ունեցել Իրաքի Հանրապետությունից 2004թ. վերջերից սկսած, երբ այնտեղ բնակվող մեծ թվով էթնիկ հայեր ժամանեցին Հայաստան: Հետագայում՝ 2013թ. դեպի Հայաստան փախստականների մեծ ներհոսք սկսվեց Սիրիայի Արաբական Հանրապետությունից: ՀՀ սփյուռքի նախարարության պաշտոնական տվյալների համաձայն Հայաստանում աջակցություն ստացած՝ Սիրիայից տեղահանված անձանց թիվը

2015թ. դրությամբ հասնում էր 22հզ.-ի, որից 16հզ.-ը տարբեր կարգավիճակներով բնակություն էր հաստատել Հայաստանում¹⁰⁴։ Միգրացիոն պետական ծառայության վիճակագրական տվյալները վկայում են, որ 2010 թվականից մինչև 2017 թվականի առաջին կիսամյակը ներառյալ Հայաստանի Հանրապետությունում փախստականի կարգավիճակ է ստացել Սիրիայի Արաբական Հանրապետության 865 քաղաքացի¹⁰⁵։

ՀՀ Մարդու իրավունքների պաշտպանի 2017թ. հատուկ զեկույցի համաձայն՝ «Հայաստանի եվրոպացի բարեկամներ» կազմակերպության իրականացրած ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ Հայաստանը Սիրիայից ամենաշատ փախստականներ ընդունած երրորդ երկիրն է՝ Գերմանիայից և Շվեդիայից հետո։ Ավելին, Հայաստանն առաջին եվրոպական երկիրն է մեկ բնակչի դիմաց ընդունած սիրիացի փախստականների քանակով. 1000 քաղաքացու դիմաց 6 անձ¹⁰⁶։

Ընդհանուր առմամբ Հայաստանի Հանրապետությունում այսօր կարելի է տարբերակել փախստականների երկու խումբ՝ էթնիկ հայեր, որոնք հիմնականում եկել են Ադրբեջանից, Իրաքից և Սիրիայից և փախստականներ այլ երկրներից, մասնավորապես, Յեմենից, Իրանից, Կուբայից, Աֆղանստանից, Պակիստանից, աֆրիկյան երկրներից և այլուր¹⁰⁷։ Հայաստանում այսօր բնակվում

¹⁰⁴ Տե՛ս ՀՀ սփյուռքի նախարարության պաշտոնական կայք-էջ <http://www.mindiaspora.am/>։ Տե՛ս նաև Shirinyana A., Study on migration related considerations of displaced Syrian population. Assessment report, Yerevan, Republic of Armenia, December 2015, էջ 4։

¹⁰⁵ Տե՛ս ՀՀ ՏԿԶՆ Միգրացիոն ծառայության պաշտոնական կայք-էջ <http://www.smsmta.am/>։

¹⁰⁶ Տե՛ս «ՀՀ-ում փախստականների և ապաստան հայցող անձանց իրավունքների ապահովման վերաբերյալ» ՀՀ Մարդու իրավունքների պաշտպանի 2017թ. արտահերթ հրապարակային զեկույց, էջ 10։

¹⁰⁷ ՀՀ-ում ապաստան ստանալու խնդրանքով 2017թ. ՀՀ Միգրացիոն ծառայությանն են դիմել 152 օտաերկրյա քաղաքացիներ, որոնցից ամենամեծ թվով

են նաև 2016թ. ապրիլյան քառօրյա պատերազմի արդյունքում տեղահանված անձինք Արցախից:

ՄԱԿ ՓԳՀ-ի հայաստանյան գրասենյակի տեղեկատվության համաձայն 2018թ. մարտ ամսվա դրությամբ ՀՀ-ում գտնվում է շուրջ 19 հզ. ՄԱԿ ՓԳՀ մտահոգության առարկա հանդիսացող անձ, որից շուրջ 15 հզ.-ը տեղահանված անձինք են Սիրիայից և Լեռնային Ղարաբաղից, 3400 փախստական, 71 ապաստան հայցող, 773 քաղաքացիություն չունեցող անձ¹⁰⁸:

Հայաստանի Հանրապետությունում փախստականների իրավունքների պաշտպանությունն ու ապաստանի տրամադրման գործընթացի իրավական կարգավորումն իրականացվում է ՀՀ Սահմանադրությամբ, Ազգային ժողովի կողմից ընդունված օրենքներով և գերատեսչական ակտերով: Հատկապես անհրաժեշտ է առանձնացնել հետևյալ ակտերը՝ «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքը, «Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիության մասին» 1995թ. ՀՀ օրենքը, «Օտարերկրացիների մասին» 2007թ. ՀՀ օրենքը, «Քաղաքական ապաստանի մասին» 2001թ. ՀՀ օրենքը, «Պետական սահմանի մասին» 2001թ. ՀՀ օրենքը, «Սահմանապահ գորքերի մասին» 2001թ. ՀՀ օրենքը և այլն: Բացի դրանից՝ քննարկվող ոլորտի կարգավորմանն ուղղված ընդունվել են շուրջ մեկ տասնյակից ավելի կառավարության որոշումներ, ՀՀ Նախագահի հրամանագրեր, ՀՀ ՏԿԶՆ միգրացիոն ծառայության պետի հրամաններ:

«Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ 2008թ. օրենքի

հայցերն ստացվել են Սիրիայից՝ 52-ը, Իրաքից՝ 35-ը, Իրանի Իսլամական Հանրապետությունից՝ 13-ը, Ուկրաինայից 11-ը: Փախստական են ճանաչվել և ապաստան ստացել 99-ը: Ավելի մանրամասն Տե՛ս <http://smsmta.am> (ղիտվել է հոկտեմբեր 2018թ.):

¹⁰⁸ Տե՛ս Fact Sheet / UNHCR Armenia, March // 2018, http://www.un.am/up/library/UNHCRArmenia_FactSheet_March2018_Eng.pdf (ղիտվել է հոկտեմբեր 2018թ.):

ընդունումը և հետագայում նրանում արված փոփոխությունները պայմանավորված էին փախստականների պաշտպանության և ապաստան տրամադրելու հետ կապված խնդիրների լուծման նկատմամբ համակողմանի մոտեցում դրսևորելու և նախկին օրենքի կարգավորման շրջանակներից դուրս մնացած հարաբերությունները կարգավորելու անհրաժեշտությամբ: Այդ մասին է մկայում նաև այն փաստը, որ գործող օրենքը բաղկացած է 65 հոդվածից՝ ի տարբերություն նախկին օրենքի, որն ուներ ընդամենը 25 հոդված:

«Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքը հստակ սահմանում է «փախստական», «ապաստան հայցող» «ապաստան» հասկացությունները, ամրագրում է փախստականների պաշտպանության սկզբունքները, երկարաժամկետ լուծումները և այլն:

«Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքը, սահմանելով փախստականի հասկացությունը, ինչպես արդեն նշել ենք, ավելի ընդլայնել է այն և ներառել տարածաշրջանային կոնվենցիաներով ամրագրված փախստականի ավելի լայն հասկացությունը: Մասնավորապես, ՀՀ օրենքի հոդված 6-ի 1-ին մասի 1-ին կետը կրկնում է կոնվենցիոն դրույթը, իսկ 2-րդը փախստական է ճանաչում նաև այն օտարերկրյա քաղաքացուն, որը ստիպված է լքել իր քաղաքացիության երկիրը, իսկ քաղաքացիություն չունեցող անձը՝ իր նախկին մշտական բնակության երկիրը՝ համատարած բռնության, արտաքին հարձակման, ներքին հակամարտությունների, մարդու իրավունքների զանգվածային խախտումների կամ հասարակական կարգը խախտող այլ լուրջ իրադարձությունների պատճառով:

Հոդված 6-ի 1-ին մասի սույն կետերի միջև որևէ աստիճանակարգություն չկա և իրավական տեսանկյունից դրանք հավասար կիրառելիություն ունեն:

Օրենքը չի պարզաբանում փախստականի հասկացության առանձին տարրերի բովանդակությունը և չի մեկնաբանում դրանք, ինչը ավելի ճկուն մոտեցում դրսևորելու հնարավորություն է տալիս: Այնուամենայնիվ, դրանք մեկնաբանելիս պետք է առաջնորդվել միջազգային չափանիշներով և սկզբունքներով:

«Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքը սահմանում է ժամանակավոր պաշտպանության ինստիտուտը, այսինքն ապաստանի տրամադրումը փախստականների զանգվածային ներհոսքի դեպքում (հոդված 3): Ժամանակավոր պաշտպանությունը կարճաժամկետ արտակարգ միջոց է, որը կիրառվում է անձանց զանգվածային ներհոսքի դեպքում, երբ երկիրը պաշտպանության նվազագույն չափանիշներին համապատասխան ժամանակավորապես ընդունում է իր տարածք ժամանած խմբին: Երբ ծագման երկրում իրավիճակը բարելավվում է այնքան, որ ապաստան հայցողների մեծամասնությունը հնարավորություն է ստանում անվտանգ վերադառնալ, ժամանակավոր պաշտպանությունը դադարում է: Եթե ծագման երկրում տարիների ընթացքում իրավիճակը չի բարելավվում, ապա անհրաժեշտություն է առաջանում գտնել միջազգային պաշտպանության այլ միջոց: Հակառակի դեպքում անարդարացի է անձանց սահմանափակ պաշտպանություն տրամադրելը այն դեպքում, երբ նրանք հնարավորություն ունեն արժանանալ ավելի բարենպաստ վերաբերմունքի և ունենալ ավելի կայուն կարգավիճակ:

Ժամանակավոր պաշտպանություն ստացած անձինք ևս ճանաչվում են փախստական, սակայն առանց դրա համար սովորաբար անհրաժեշտ անհատական գործընթացի: Ժամանակավոր պաշտպանություն փնտրողներին, ինչպես և ապաստան հայցողներին տրամադրվում են անձը հաստատող փաստաթղթեր, որոնք այնուհետև փոխարինվում են կոնվենցիոն ճամփորդական փաս-

տաթղթերով¹⁰⁹: Ժամանակավոր պաշտպանություն ստացած անձին տրամադրվում է Ժամանակավոր ապաստանի վկայական, որի տրամադրման կարգը, ներկայացվող չափանիշներն ու պահանջները սահմանված են ՀՀ կառավարությամբ¹¹⁰:

«Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքը սահմանում է նաև կամավոր վերադարձը (հոդված 4)՝ որպես փախստականների երկարաժամկետ լուծումներից մեկը, կարգավորման է ենթարկում ընտանիքի անդամների կողմից ապաստան ստանալու, ընտանիքի վերամիավորման և ապաստան հայցող երեխաների հետ կապված հիմնահարցերը:

Օրենքի հոդված 8-ը սահմանում է հատուկ կարիքներ ունեցող ապաստան հայցողների և փախստականների իրավական կարգավիճակը, որոնց թվին են դասվում ապաստան հայցող կամ փախստական երեխաները, հաշմանդամություն ունեցող անձինք, հղի կանայք, միայնակ ծնողները, որոնք ունեն անչափահաս երեխաներ կամ ծանր հիվանդությամբ տառապող հիվանդներ, հոգեկան խանգարում ունեցող անձինք, թրաֆիքինգի, խոշտանգումների, բռնաբարության կամ բռնության այլ ձևերի զոհերը:

Օրենսդիրն առանձին սահմանել է նաև *առանց ուղեկցողի երեխա* (18 տարին չլրացած օտարերկրյա քաղաքացի կամ քաղաքացիություն չունեցող անձ, որին Հայաստանի Հանրապետությունում չի ուղեկցում նրա մասին հոգ տանող որևէ չափահաս անձ) և *ընտանիքից անջատված երեխա* (18 տարին չլրացած օտարերկրյա քաղաքացի կամ քաղաքացիություն չունեցող անձ, որին Հա-

¹⁰⁹ Ժամանակավոր պաշտպանության տրամադրման հետ կապված հարցերը կարգավորվում են «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի 4-րդ գլխում (հոդվածներ 61, 62, 63):

¹¹⁰ Տե՛ս «Ժամանակավոր պաշտպանություն ստացած փախստականի անձը հաստատող փաստաթղթի նմուշը տալու կարգը եվ այդ փաստաթուղթը կոնվենցիոն ճամփորդական փաստաթղթով փոխանակելու կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 2009թ. նոյեմբերի 26-ի N1367-Ն որոշում:

յաստանի Հանրապետությունում ուղեկցում է չափահաս անձ, սակայն երեխան անջատված է ծնողներից կամ նրա մասին օրենքի կամ սովորության հիման վրա հոգ տանողից) հասկացությունները:

Հատուկ կարիքներ ունեցող ապաստան հայցողների ու փախստականների, առանց ուղեկցողի կամ ընտանիքից անջատված երեխայի նկատմամբ կիրառվում են «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքով նախատեսված ապաստանի ընդհանուր ընթացակարգերը, նրանք ունեն ապաստան հայցողների կամ փախստականների համար սահմանված նույն իրավունքները, եթե ՀՀ վավերացրած միջազգային պայմանագրերով և ներպետական օրենսդրությամբ այլ բան նախատեսված չէ:

Ապաստանի դիմումի գրանցման պահից սկսած՝ իրավասու մարմինները պետք է ձեռնարկեն բոլոր հնարավոր և անհրաժեշտ գործողությունները սեղմ ժամկետներում բացահայտելու հատուկ կարիքներ ունեցող ապաստան հայցողներին: Նրանց ապաստանի դիմումի քննարկման ցանկացած փուլում իրավասու մարմինները տրամադրում են անհրաժեշտ աջակցություն ու բավարար ժամանակ ինչպես ընթացակարգին նրանց հասանելիությունը ապահովելու համար անհրաժեշտ պայմանների ստեղծման, այնպես էլ փախստականի կարգավիճակի հայցը հիմնավորելու համար անհրաժեշտ փաստերի ներկայացման նպատակով: Բացի դրանից՝ ՄԾ-ն պետք է միջոցներ ձեռնարկի երեխայի ինքնությունը և ազգությունը պարզելու համար, ինչպես նաև որոնի երեխայի ծնողներին կամ այլ ազգականներին ընտանիքի միավորման նպատակով, եթե այդ որոնումն ու միավորումը բխում են երեխայի շահերից:

ՀՀ օրենսդրությունը պարտավորեցնում է նաև ՄԾ-ին առանց ուղեկցողի կամ ընտանիքից անջատված երեխա ապաստան հայցողի համար ապաստանի ընթացակարգի շրջանակներում նշա-

նակել ներկայացուցիչ, որը պարտավոր է պաշտպանության տրամադրման ընթացակարգի ընթացքում պատշաճ կերպով ներկայացնել նրանց լավագույն շահերը: Ներկայացուցչի նշանակումից հետո երկու շաբաթվա ընթացքում առանց ուղեկցողի կամ ընտանիքից անջատված երեխա ապաստան հայցողի հետ անցկացվում է հարցազրույց, որին պարտադիր մասնակցում է ներկայացուցիչը: Նրա ներկայությամբ կատարվում է ՄԾ-ի ցանկացած գործողություն:

Առանց ուղեկցողի կամ ընտանիքից անջատված երեխա ապաստան հայցողի պաշտպանության տրամադրման գործընթացում ընդգրկված բոլոր պաշտոնատար անձինք իրենց գործողություններում պետք է ելնեն երեխայի շահերի պաշտպանության սկզբունքից:

Եթե առկա են հիմնավոր կասկածներ առ այն, որ ապաստան հայցողը հոգեկան հիվանդության, ժամանակավոր հիվանդագին հոգեկան խանգարման, այլ հիվանդագին վիճակի կամ տկարատուության կամ հաշմանդամության հետևանքով ունակ չէ գիտակցելու ապաստանի տրամադրման ընթացակարգի էությունն ու նշանակությունը և արդյունավետ կերպով ներկայացնելու իր ապաստանի հայցը, ապա միգրացիայի հարցերով լիազոր մարմինը համապատասխան մասնագետի եզրակացության հիման վրա ապաստանի տրամադրման գործընթացում, ապաստան հայցողի համաձայնությամբ, նշանակում է ներկայացուցիչ, որը ապաստանի տրամադրման ընթացակարգում պատշաճ կերպով ներկայացնում է ապաստան հայցողի շահերը: Ընդ որում՝ մասնագետի եզրակացությունն ստանալու համար անհրաժեշտ է ապաստան հայցողի համաձայնությունը:

Եվ անչափահասի, և հոգեկան հիվանդություն ունեցող անձանց համար ներկայացուցիչ նշանակելու կարգն ու պայմանները

սահմանում է ՀՀ կառավարությունը¹¹¹:

Օրենքը պահանջում է նաև, որ հատուկ կարիքներ ունեցող ապաստան հայցողների հետ աշխատող պաշտոնատար անձը տիրապետի նրանց հետ աշխատելու անհրաժեշտ գիտելիքներին ու հմտություններին, իսկ եթե հնարավոր չէ ներգրավել այդպիսի պաշտոնատար անձի, ապա պաշտպանության տրամադրման գործընթացում անհրաժեշտ գիտելիքներին ու հմտություններին տիրապետող մասնագետի ներգրավումը պարտադիր է¹¹²:

«Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 50-ը երաշխիքներ է սահմանում հատուկ կարիքներ ունեցող ապաստան հայցողների համար, մասնավորապես իրավասու մարմինները պետք է ձեռնարկեն բոլոր հնարավոր և անհրաժեշտ գործողությունները հնարավոր սեղմ ժամկետներում բացահայտելու հատուկ կարիքներ ունեցող ապաստան հայցողներին, տրամադրում են անհրաժեշտ աջակցություն ու բավարար ժամանակ ինչպես ընթացակարգին նրանց հասանելիությունը ապահովելու համար անհրաժեշտ պայմանների ստեղծման, այնպես էլ փախստականի կարգավիճակի հայցը հիմնավորելու համար անհրաժեշտ փաստերի ներկայացման նպատակով: Այնուամենայնիվ, կարծում ենք, որ հաշվի առնելով սույն կատեգորիայի անձանց առավել խոցելիությունը, նրանց համար որպես երաշխիք պետք է սահմանել նաև օրենսդրական պահանջ՝ նրանց գործերի քննությունը առաջնահերթության կարգով իրականացնելու վերաբերյալ:

Ընդհանուր առմամբ պետք է փաստել, որ փախստականի

¹¹¹ Տե՛ս «Ապաստանի ընթացակարգի շրջանակներում ներկայացուցիչ նշանակելու կարգն ու պայմանները սահմանելու մասին» 2017թ. մարտի 9 -ի N 239-Ն ՀՀ կառավարության որոշումը:

¹¹² Տե՛ս «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենք, հոդված 50, մաս 12:

կարգավիճակի ճանաչման գործընթացը ոչ միայն փախստականների պաշտպանության գործառույթ է, այլև կարևորագույն և խրթին ընթացակարգ է, որը կանխորոշիչ նշանակություն ունի փախստականի հետագա կյանքի և անվտանգության համար: Այս ընթացակարգերի ընթացքում կարող են բացահայտվել հատուկ կարիք ունեցող անձինք, որոնց նկատմամբ հարցազրույց իրականացնող և նրանց գործը վարող մարմնի աշխատակիցները պետք է դրսևորեն հնարավորինս հոգատար և համբերատար վերաբերմունք: Նախևառաջ, ոչ մի հոգեկան խանգարում չի կարող առիթ հանդիսանալ հոգեկան հիվանդություններ ունեցող անձանց հայցը քննության առնելը մերժելու համար: Նրա հնարավորությունները և կարողությունները գնահատելու, հոգեկան խանգարման աստիճանը և բնույթը պարզելու համար անհրաժեշտ է բժշկական եզրակացության առկայություն: Չափազանց մանրամասն պետք է ուսումնասիրել գործի օբյեկտիվ հանգամանքները, ինչպիսին է ծագման երկրի վիճակը հայցողի ներկայացրած տեղեկատվության համատեքստում:

Անչափահասների մասնակցությամբ ապաստանի տրամադրման ընթացակարգերում պետք է, նաևառաջ, ելնել «երեխայի լավագույն շահերի ապահովման» սկզբունքից: Պետք է առանձնապես առաջնորդվել «ընտանիքի միասնության» սկզբունքի դրույթներով, երկարաժամկետ լուծումներով, գործը վարող անձնակազմը պետք է պատշաճ տեղեկացված և մասնագիտացված լինի նման քննություն իրականացնելու համար, հատկապես ծանոթ լինի երեխաների իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված միջազգային և ներպետական օրենսդրությանը: Եթե երեխան ծնողների կամ նրա համար պատասխանատու այլ հարազատի ուղեկցությամբ է գտնվում ապաստանի երկրում, և այդ անձը ապաստանի հայց է ներկայացնում, ապա անչափահասի կարգավիճակի որոշումը պետք է հիմնված լինի «ընտանիքի միասնության»

սկզբունքի վրա: Որոշելու համար անչափահասը համապատասխանում է փախստականի կարգավիճակի չափանիշներին, անհրաժեշտ է հասկանալ նրա մտավոր զարգացման և հասունության աստիճանը: Ոչ լրիվ իրավունակությամբ օժտված երեխան և անչափահասը խնամակալության կարիք ունի: Նման պարագայում նրա համար խնամակալ է նշանակվում, որը պետք է նպաստի անչափահասի շահերից ելնելով որոշումների կայացմանը: Եթե անուղեկից անչափահասը փախստականների խմբի մեջ է ընդգրկված, իրավաչափ է այն եզրակացությունը, որ նա ևս փախստական է:

Կին-փախստականների հետ կապված գործը վարելիս հարցազրույց իրականացնողը պետք է, նախևառաջ, գնահատի կնոջ իրավական կարգավիճակը, այդ թվում՝ իրավիճակը դատարանում, բողոք ներկայացնելու և վկայություններ տալու նրա իրավունքը, ամուսնալուծության իրավունքը և դրա ընթացակարգային կանոնները կարգավորող օրենսդրությունը, ինչպես նաև խնամակալությանը, սեփականության իրավունքին, երեխայի ծնունդը վաղաժամ ընդհատելու և դրանից հրաժարվելու հնարավորությունների հետ կապված իրավունքը, կանանց քաղաքական իրավունքները, ներառյալ՝ ձայնի իրավունքը, այս կամ այն քաղաքական կազմակերպությանն անդամակցելը: Անհրաժեշտ է գնահատել նաև ծագման երկրի օրենսդրությունը՝ կապված կանանց սոցիալ-տնտեսական իրավունքների իրականացման, ներառյալ՝ իր ընտրությամբ ամուսնանալու, կրթության, աշխատանքի, ազատ արտահայտվելու իրավունքների հետ, ինչպես նաև այրինների և ամուսնալուծված կանանց իրավական կարգավիճակը, գոյություն ունեցող վիճակագրությունը կանանց նկատմամբ գրանցված բռնությունների, դրանց ձևերի վերաբերյալ, որը թույլ կտա հասկանալ նրանց տրամադրվող պաշտպանության ծավալը:

«Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքի

հողված 10-ը սահմանում է փախստականի կարգավիճակի դադարեցման դրույթները: Այն համապատասխանում է 1951թ. կոնվենցիայի հողված 1-ի Գ բաժնում սահմանված դադարեցման դրույթներին:

Ընդհանուր առմամբ դադարեցման դրույթները իրենց բնույթով նեգատիվ են, որի համար էլ սպառնիչ ամրագրված են միջազգային և ներպետական օրենսդրությամբ և պետք է կիրառվեն սահմանափակ ձևով: Կոնվենցիայով չնախատեսված մեկ այլ պատճառ չի կարող հիմք հանդիսանալ փախստականի կարգավիճակը դադարեցնելու համար և հակառակը, եթե անձը չի ցանկանում այլևս փախստական համարվել, նրա կարգավիճակը և միջազգային պաշտպանությունը չի պահպանվի: Ըստ այդմ էլ՝ «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքի հողված 10-ն ամրագրում է 1951թ. կոնվենցիայով սահմանված դրույթներից ավել մեկ հիմք, որն է՝ անձնական պատճառներով այլևս չի ցանկանում փախստական համարվել¹¹³:

Օրենքը նախատեսում է նաև ՀՀ տարածքում տրամադրված ապաստանի դադարեցման հիմքեր, երբ հիմնավորված պատճառների առկայության դեպքում փախստականի կարգավիճակ ստացած անձը վտանգ է ներկայացնում տվյալ պետության ազգային անվտանգության համար կամ դատապարտված է ծանր կամ առանձնապես ծանր հանցագործություն կատարելու համար¹¹⁴: Արդեն իսկ տրամադրված ապաստանը դադարեցնելու դեպքում պետք է առանձնահատուկ ուշադրություն դարձնել փախստականների իրավունքների պաշտպանության չվերադարձնելու (non-refoulment) սկզբունքի պահպանմանը: Այս առումով թերևս որոշակի մտավախություն է առաջացնում ազգային անվտան-

¹¹³ Տե՛ս «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենք, հողված 10, մաս 1, կետ 7:

¹¹⁴ Տե՛ս նույն տեղում, հողված 10, մաս 3:

գության համար վտանգ ներկայացնելու դեպքում տրամադրված ապաստանի դադարեցման հիմքը: Ազգային անվտանգության համար վտանգ ներկայացնելու վերաբերյալ Ազգային անվտանգության ծառայության կողմից տրվող եզրակացությունը պետք է լինի հիմնավորված և չվերադարձելիության սկզբունքի պահպանմամբ: Ազգային Անվտանգության ծառայությունն այսօր առհասարակ փախստականի կարգավիճակի որոշման գործընթացի հիմնական դերակատարներից է: Բանն այն է, որ Փախստականների և ապաստանի մասին ՀՀ օրենքի հոդված 35-ը, ամրագրելով Ազգային անվտանգության մարմնի լիազորությունները այս ոլորտում սահմանում է, որ այն Միգրացիոն ծառայության ղիմումի հիման վրա տեղեկություններ է տրամադրում ապաստան հայցողի ինքնությունը պարզելու և ապաստանի ընթացակարգում ապաստան հայցողի ներկայացրած փաստերի քննության համար, ինչպես նաև տալիս է եզրակացություն ապաստան հայցողի՝ Հայաստանի Հանրապետության ազգային անվտանգության համար հնարավոր վտանգ ներկայացնելու մասին:

Ներկայումս օրենքը սահմանում է Միգրացիոն ծառայության կողմից Ազգային անվտանգության մարմիններին ղիմելու հնարավորություն անօրինական մուտք գործած ապաստան հայցողների՝ ՀՀ անվտանգության համար վտանգ ներկայացնելու մասին եզրակացություն տալու, ինչպես նաև փախստականի կարգավիճակի բացառման հիմքերի կիրառմանն առնչվող փաստական հանգամանքների վերաբերյալ տեղեկություններ տրամադրելու հարցով և ըստ անհրաժեշտության՝ ապաստան հայցողների ինքնությունը պարզելու գործում աջակցելու հարցով¹¹⁵:

Այնուամենայնիվ, ՄՕ-ն յուրաքանչյուր ապաստանի ղիմումի ստացումից հետո, անկախ նրանից անձը օրինական, թե ապօրինի է մուտք գործել ՀՀ տարածք, ղիմում է Ազգային անվտանգութ-

¹¹⁵ Տե՛ս նույն տեղում, հոդված 34, մաս 4, կետեր 4, 5:

յան ծառայությանը և խնդրում տրամադրել տեղեկություն այդ անձի՝ ՀՀ-ի համար վտանգ ներկայացնելու մասին, որն էլ վճռորոշ դեր է ունենում որոշման կայացման համար: ՄԾ-Ն մերժման որոշումը կայացնելիս ԱԱԾ-ի տրամադրած տեղեկանքին հղում չի կատարում, սակայն այն համարում է իր համար առանցքային: Չնայած օրենսդրությամբ սահմանված պահանջին, որ ԱԱԾ որոշումը պետք է լինի հիմնավորված, վերջինս երբևէ հիմնավորված եզրակացություն չի տալիս, որպես կանոն, պատճառաբանելով որոշման հիմքում ընկած տեղեկատվությունը օպերատիվ գործունեություն իրականացնելու ընթացքում բացահայտելու և այն բարձրաձայնելու անհնարինության հանգամանքով և շատ ժամանակ պարզապես նշում է, որ նպատակահամար չի գտնում անձին ՀՀ-ում փախստականի կարագավիճակ տրամադրելը, իսկ ՄԾ-ն էլ չի ստուգում այդ նպատակահարմարությունը:

2015-2016թթ. մի շարք օրենսդրական փոփոխություններ են կատարվել, որոնք ապաստանի հետ կապված հարցերի և փախստականների իրավունքների պաշտպանության ոլորտի կարգավորումը առավելագույնս համապատասխանեցրել են միջազգային չափանիշներին: Մասնավորապես՝

1. ՀՀ Սահմանադրությունը 2015թ. փոփոխություններով սահմանել է միջազգային պայմանագրերի նորմերի գերակայությունը, որն ամրապնդվել է հիմնական իրավունքների և ազատությունների վերաբերյալ ՀՀ Սահմանադրությունում ամրագրված դրույթները մեկնաբանելիս Հայաստանի Հանրապետության վավերացրած՝ մարդու իրավունքների վերաբերյալ միջազգային պայմանագրերի հիման վրա գործող մարմինների պրակտիկան հաշվի առնելու վերաբերյալ մեկ այլ սահմանադրական դրույթով, ինչպես նաև ամրագրել է արտաքսման կամ հանձման արգելքը, քաղաքական ապաստան հայցելու իրավունքը:

2. ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից 2015թ. դեկտեմբերի 26-ին ըն-

դունվել է «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքը, ըստ որի օրենքում կատարվել են հետևյալ հիմնական փոփոխությունները.

- զանգվածային ներհոսքի դեպքում ապաստանի տրամադրելը այնպիսի խմբերի, որոնք ոչ միայն «սահմանակից» պետություններից են եկել, այլև այլ երկրներից (հոդվածներ 3, 61),

- հիմնական դիմումատուի ընտանիքի անդամներին անհատական դիմում ներկայացնելու հնարավորություն տալը, երբ չեղյալ հայտարարելու կամ դադարեցման որոշումը նրանց էլ է անդրադառնում (հոդված 7, մասեր 5,6),

- հատուկ կարիք ունեցող ապաստան հայցողների եւ փախստականների համար առավել մանրամասն ընթացակարգային երաշխիքների սահմանելը (հոդվածներ 8, 50),

- հստակ տարանջատվել են բացառման, դադարման և չեղյալ հայտարարելու վերաբերյալ հոդվածները (հոդվածներ 10, 11, 12, 53),

- դրամական օգնության տրամադրում նաև այն ապաստան հայցողներին, ովքեր չեն գտնվում ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնում (հոդված 14),

- ապաստան հայցողներին եւ փախստականներին անվճար իրավաբանական օգնության տրամադրում (ավելացվել է հոդված 16.1),

- ինտեգրման ծրագրերի իրականացումը՝ ՀՀ-ում փախստականի կարգավիճակ կամ ժամանակավոր պաշտպանություն ստացած անձանց հայաստանյան հասարակությունում ինտեգրումը խթանելու նպատակով (հոդված 31),

- ապաստանի հայցերի քննության ժամկետի սահմանում (հոդված 45),

- ազատագրվման վայրերի վարչակազմին ապաստանի

հայցեր ընդունելու իրավասության վերապահումը (հոդված 46),

- ապաստան հայցողների համար ընթացակարգային երաշխիքների ամրապնդումը (հոդվածներ 49, 51),

- ԻԿՍՕ-ի չափանիշներին համապատասխան կոնվենցիոն ճանապարհորդական փաստաթղթեր եւ նույնականացման քարտեր տրամադրելը (հոդվածներ 29, 30, 30.1, 30.2, 30.3, 30.4, 36, 53, 54, 58, 62, անցումային դրույթներ),

- ծագման երկրի մասին տեղեկատվությունը ստույգ, արդի և տարբեր վստահելի աղբյուրներից ձեռք բերված լինելու վերաբերյալ պահանջի ամրագրումը (հոդված 52),

- ապաստանի կրկնակի դիմումների հետ կապված հարցերի հստակ կարգավորում (հոդված 59):

3. ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից 2016թ. հոկտեմբերի 17-ին ընդունվել է ««Փաստաբանության մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություն եվ լրացում կատարելու մասին օրենքը», որով ապաստան հայցողներն ընդգրկվեցին հանրային պաշտպանի կողմից անվճար իրավաբանական օգնություն ստացող անձանց ցանկում (հոդված 41, մաս 5, կետ 14):

4. ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից 2016թ. հոկտեմբերի 19-ին ընդունվել է «ՀՀ քրեակատարողական օրենսգրքում լրացում կատարելու մասին օրենք», ըստ որի ապաստանի հայց ընդունող մարմին է հանդիսանում նաև ազատագրվման վայրի վարչակազմը, որն ուղղիչ հիմնարկում պահվող օտարերկրյա քաղաքացու կամ քաղաքացիություն չունեցող դատապարտյալի ներկայացրած ապաստանի հայցը պետք է փոխանցի միգրացիայի հարցերով ՀՀ կառավարության լիազորված մարմնին (հոդված 12, մաս 4):

5. ՀՀ կառավարության 2016թ. սեպտեմբերի 15-ի թիվ 951-Ն որոշում «Ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնում տեղավորման անհնարինության դեպքում՝ կենսաապահովման հիմնական կարիքները հոգալու հնարավորություն չունեցող ապաստան հայ-

ցողներին դրամական օգնություն տրամադրելու կարգը սահմանելու մասին», որով կարգավորվում են ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնում չգտնվող ապաստան հայցողներին բնակարան վարձակալելու համար դրամական օգնություն տրամադրելու հետ կապված հարցերը:

6. ՀՀ կառավարության 2016թ. նոյեմբերի 10-ի թիվ 1147-Ն որոշում «ՀՀ կառավարությանն առընթեր ազգային անվտանգության ծառայության սահմանապահ գորքերի, ՀՀ կառավարությանն առընթեր ՀՀ ոստիկանության կամ ազատագրկման վայրերի վարչակազմի կողմից ապաստանի խնդրանքի ընդունման եվ այն լիազոր մարմնին փոխանցելու կարգը սահմանելու մասին», որով կարգավորվում են նշված մարմինների կողմից ապաստանի հայցերն ընդունելու և դրանք ՀՀ ՏԿԶՆ Միգրացիոն պետական ծառայությանը փոխանցելու հետ կապված հարցերը:

7. ՀՀ կառավարության 2016թ. դեկտեմբերի 15-ի թիվ 1268-Ն որոշում «ՀՀ կառավարության 2009 թվականի նոյեմբերի 19-ի թիվ 1440-Ն որոշման մեջ լրացումներ կատարելու մասին», որով սահմանվում է առանց ուղեկցողի կամ ընտանիքից անջատված երեխա ապաստան հայցողի՝ ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնում առաջնահերթության կարգով տեղավորելու երաշխիքը:

8. ՀՀ կառավարության 2017թ. մարտի 3-ի թիվ 239-Ն որոշում «Ապաստանի ընթացակարգի շրջանակներում ներկայացուցիչ նշանակելու կարգն ու պայմանները սահմանելու մասին», որով սահմանվում են հատուկ կարիք ունեցող ապաստան հայցողների համար ապաստանի ընթացակարգի շրջանակներում ներկայացուցիչ նշանակելու կարգն ու պայմանները:

9. ՀՀ Տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարի 2016թ. օգոստոսի 10-ի հրամանով հաստատվել է «Ապաստան հայցողների ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնում բնակության ներքին կարգապահական կանոնները հաստատելու մա-

սին» նախարարի հրամանը:

Այնուամենայնիվ, մի շարք հիմնախնդիրներ դեռևս շարունակում են անլուծելի լինել խոցելի այդ խմբի համար: Մասնավորապես, փախստականների և ապաստան հայցողների սոցիալ-տնտեսական ինտեգրման հետ կապված հիմնահարցերը:

Իրականում ՀՀ-ում փախստականները և ապաստան հայցողները հիմնականում հանդիպում են այնպիսի խնդիրներին, որոնց բխվում է յուրաքանչյուր ՀՀ քաղաքացի, մասնավորապես աշխատանքի, սոցիալական ապահովության, կացարանի և այլ բնագավառներում: Առկա սոցիալ-տնտեսական խնդիրները կրում են ընդհանուր բնույթ և չեն վերաբերում բացառապես փախստականների և ապաստան հայցողների իրավունքներին:

Զբաղվածության շուկա մուտք գործելն առավել կարևոր ուղորտներից մեկն է փախստականների և ապաստան հայցողների ինտեգրումն ապահովելու համար: Իրապես, զբաղվածության շուկա մտնելն օգնում է փախստականներին ձեռք բերել անկախություն և լինել ինքնաբավ: ՀՀ աշխատանքային օրենսդրությունն ապահովում է աշխատանքային հարաբերությունների կողմերի իրավահավասարությունը՝ անկախ նրանց սեռից, ռասայից, ազգությունից, լեզվից, ծագումից, քաղաքացիությունից, սոցիալական դրությունից, դավանանքից, ամուսնական վիճակից և ընտանեկան դրությունից, տարիքից, համոզմունքներից կամ տեսակետներից, կուսակցություններին, արհեստակցական միություններին կամ հասարակական կազմակերպություններին անդամակցելուց, աշխատողի գործնական հատկանիշների հետ չկապված այլ հանգամանքներից: Այս դրույթը սահմանված է ՀՀ աշխատանքային օրենսգրքի 3-րդ հոդվածում (մաս 1, կետ 3): ՀՀ աշխատանքային օրենսգրքի հոդված 15-ի համաձայն «Աշխատանքային իրավունքներ ունենալու և պարտականություններ կրելու ունակությունը (աշխատանքային իրավունակություն) հավասարապես

ճանաչվում է Հայաստանի Հանրապետության բոլոր քաղաքացիների համար: Օտարերկրյա քաղաքացիները, քաղաքացիություն չունեցող անձինք Հայաստանի Հանրապետությունում ունեն այնպիսի աշխատանքային իրավունակություն, ինչպիսին Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիները, եթե օրենքով այլ բան նախատեսված չէ»¹¹⁶: Որպես գործատուի նախաձեռնությամբ աշխատանքային պայմանագիրը լուծելու արգելքի երաշխիք հանդիսանում է ՀՀ աշխատանքային օրենսգրքի հոդված 114-ում սահմանված դրույթը, որի համաձայն սեռը, ռասան, ազգությունը, լեզուն, ծագումը, քաղաքացիությունը, սոցիալական դրությունը, դավանանքը, ամուսնական վիճակը և ընտանեկան դրությունը, համոզմունքները կամ տեսակետները, կուսակցություններին կամ հասարակական կազմակերպություններին անդամակցելը չի կարող հանդիսանալ պատճառ պայմանագիրը լուծելու համար¹¹⁷:

Փախստականների աշխատանքային իրավունքներն իրենց ամրագրումն են գտել «Փախստականների կարգավիճակի մասին» 1951թ. կոնվենցիայի հոդվածներ 17-19, որոնք սահմանում են, մասնավորապես, վարձով աշխատանք ունենալու, ձեռնարկատիրական գործունեությամբ և ազատ մասնագիտություններով զբաղվելու իրավունքները: Սույն կոնվենցիայի հոդված 17, կետ 3-ը սահմանում է, որ «...պետությունները բարեհաճ են վերաբերվում աշխատավարձով վարձատրվող աշխատանքի կապակցությամբ բոլոր փախստականների իրավունքները քաղաքացիների իրավունքներին հավասարեցնելուն...»¹¹⁸: Ըստ այդմ էլ՝ «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքը սահմանում է ապաստան հայցողների և ապաստան ստացած փախստականներ-

¹¹⁶ Տե՛ս ՀՀ աշխատանքային օրենսգրքի, հոդված 3, մաս 1, կետ 3:

¹¹⁷ Տե՛ս նույն տեղում, հոդված 114, մաս 4, կետ 4:

¹¹⁸ Տե՛ս Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիա, հոդվածներ 17-19:

րի վարձատրվող աշխատանքի իրավունքը, համաձայն որի՝ վերջիններս կարող են աշխատանք փնտրել և աշխատել նույն պայմաններով, ինչ ՀՀ քաղաքացիները: Փաստորեն «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 21-ը կոնվենցիոն չափանիշներից դրականորեն շեղվելով վարձատրվող աշխատանքի իրավունքով օժտում է և՛ ապաստան հայցող բոլոր *bona fide* անձանց, և՛ արդեն իսկ փախստականի կարգավիճակ ստացած անձանց՝ հավասարեցնելով նրանց ՀՀ քաղաքացիների հետ: Այնուամենայնիվ՝ «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքը աշխատանքային իրավունքների առումով սահմանում է ապաստան հայցողների և ապաստան ստացած փախստականների վարձատրվող աշխատանքի իրավունքը, ՀՀ-ում ապաստան ստացած փախստականների ձեռնարկատիրությամբ զբաղվելու իրավունքը¹¹⁹, սակայն օրենքի շարադրանքից դուրս է թողնում 1951թ. կոնվենցիայով սահմանված ազատ մասնագիտություններով ազատորեն զբաղվելու իրավունքը: Ըստ էության, այս իրավունքը կարելի է իրացնել ձեռնարկատիրությամբ զբաղվելու իրավունքի իրականացման շրջանակներում և այս առումով օրենքի՝ կոնվենցիոն չափանիշներին չհամապատասխանելու խնդիր չենք տեսնում:

Այլ հարց է ապաստան հայցողների կողմից իրենց վարձատրվող աշխատանքի իրավունքը իրացնելու հետ կապված հարցը: Բանն այն է, որ «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 22-ը սահմանում է, որ գործատուն իրավունք ունի պայմանագիր կնքել օտարերկրացիների հետ օտարերկրյա աշխատողների աշխատելու համար լիազոր մարմնի կողմից ստացված հատուկ թույլտվության հիման վրա: Սակայն հոդված 23-ը, խոսելով աշխատանքի թույլտվություն ստանալու բացառությունների մասին,

¹¹⁹ Տե՛ս «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենք, հոդվածներ 21-22:

Ժա) կետով այդպիսիք նախատեսում է փախստականի կարգավիճակ ունեցողների, Հայաստանի Հանրապետությունում քաղաքական ապաստան ստացած օտարերկրյա քաղաքացիների ու քաղաքացիություն չունեցող անձանց համար կացության ժամկետը չգերազանցող ժամանակահատվածով¹²⁰: Այս դրույթը կարող է անհարկի շփոթություն առաջացնել և սահմանափակել ապաստան հայցող անձանց կողմից իրենց աշխատանքի իրավունքի իրացման հնարավորությունը: Ըստ այն էլ անհրաժեշտ է կատարել օրենդատրական փոփոխություններ և «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքում առանց աշխատանքի թույլտվության աշխատելու իրավունք ունեցող անձանց ցանկում ավելացնել նաև ապաստան հայցողներին:

Փախստականների և ապաստան հայցողների սոցիալ-տնտեսական իրավունքների շարքում հատկապես մեծ տեղ է զբաղեցնում բնակարան (կացարան) ունենալու իրավունքը: Բնակարան (կացարան) ունենալու իրավունքը ամրագրված է ՀՀ կողմից վավերացված մի շարք միջազգային փաստաթղթերում, օրինակ, Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիրը (25-րդ հոդ. 1-ին կետ), Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների մասին միջազգային դաշնագիրը (11-րդ հոդ. 1-ին կետ), Փախստականների կարգավիճակի մասին կոնվենցիան (21-րդ հոդ.) և այլն:

Չնայած այն հանգամանքին, որ կացարանի իրավունքն իր ամրագրումը չի գտել Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին եվրոպական կոնվենցիայում, սակայն ՄԻԵԴ-ն անդրադարձել է նաև բնակարանի իրավունքին առնչվող հարցերին, օրինակ ՄԻԵԿ-ի 8-րդ հոդվածով (անձնական և ընտանեկան կյանքը հարգելու իրավունք) և ՄԻԵԿ-

¹²⁰ Տե՛ս «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենք, հոդվածներ 22, 23, կետ ժա):

ի 1-ին արձանագրության 1-ին հոդվածով (սեփականության իրավունք): Դատարանը մի շարք գործերով անդրադարձել է ՄԻԵԿ-ի 8-րդ հոդվածի և թիվ 1 արձանագրության 1-ին հոդվածի խախտումներին¹²¹:

«Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 24-ն ամրագրում է *կացարանի իրավունքը*: Սույն հոդվածի համաձայն օրենքի հիման վրա ապաստանի դիմում ներկայացրած ապաստան հայցողներին և նրանց ընտանիքի անդամներին լիազոր մարմինը տեղավորում է Ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնում, որտեղ նրանց տրամադրվում են սնունդ (օրական երեք անգամ), սպիտակեղեն, անձնական հիգիենայի պարագաներ, անհրաժեշտության դեպքում՝ հագուստ և կոշիկ¹²²:

«Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 14-ի համաձայն ապաստան հայցողների ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնը հատուկ հաստատություն է, որտեղ լիազոր մարմինը տեղավորում է ապաստան հայցողներին մինչև նրանց ապաստանի հայցի վերաբերյալ վերջնական որոշում կայացնելը:

Ապաստան հայցողներին ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնում տեղավորելու և կենսաապահովման պայմաններ տրամադրելու կարգը սահմանված է ՀՀ կառավարության 2009թ. որոշմամբ¹²³:

Ապաստան հայցողները կենտրոնում տեղավորվում են իրենց

¹²¹ Տե՛ս *Altun v. Turkey*, No. 24561/94, 1 June 2004, *Smirnov v. Russia*, No. 71362/01, 7 June 2007, ECHR 2007-VI, *Gladysheva v. Russia*, No. 7097/10, 6 December 2011:

¹²² Տե՛ս «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենք, հոդված 24, մաս 1:

¹²³ Տե՛ս «Ապաստան հայցողներին ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնում տեղավորելու և կենսաապահովման պայմաններ տրամադրելու կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության նոյեմբերի 19-ի 2009 թվականի N1440-Ն որոշում:

դիմումի հիման վրա ՀՀ ՄԾ-ի կողմից տրված ուղեգրով: Այն տրվում է կենտրոնում ազատ սենյակների առկայության դեպքում: Ուղեգիր ստացած ապաստան հայցողներն անհապաղ տեղավորվում են կենտրոնում, որտեղ ապաստան հայցողների հետ միասին տեղավորվում են նաև նրանց ընտանիքի անդամները: Կենտրոնում տեղավորվելիս հաշվի են առնվում ապաստան հայցողների ընտանիքի անդամների թիվը, սեռը, տարիքը և այլ հանգամանքներ: Միննույն ընտանիքին չպատկանող տարբեր սեռի անձինք չեն կարող տեղավորվել միննույն սենյակում:

Ապաստան հայցողները կենտրոնում բնակվում են մինչև նրանց ապաստանի հայցի վերաբերյալ վերջնական որոշում ընդունվելը (ներառյալ մերժման որոշման բողոքարկման գործընթացի ավարտը):

Եթե ապաստան հայցողը ճանաչվում է փախստական, ապա նա դրա մասին որոշումն ստանալուց հետո ազատում է կենտրոնում զբաղեցրած սենյակը: Եթե ապաստան հայցողի դիմումը մերժվում է և նա վարչական կամ դատական կարգով չի բողոքարկում մերժման որոշումը, ապա նա որոշումն ստանալուց հետո կարող է շարունակել իր բնակությունը կենտրոնում՝ մինչև 30 օր ժամկետով: Եթե ապաստան հայցողի դիմումը մերժվում է, և նա բողոքարկում է մերժման որոշումը վարչական կարգով, ապա նա և նրա ընտանիքի անդամները կարող են շարունակել իրենց բնակությունը կենտրոնում՝ մինչև վարչական բողոքի քննարկման վերաբերյալ որոշում ընդունվելը: Եթե ապաստան հայցողի դիմումը մերժվում է և նա բողոքարկում է մերժման որոշումը դատական կարգով, ապա նա և նրա ընտանիքի անդամները կարող են շարունակել իրենց բնակությունը կենտրոնում՝ մինչև դատարանի վճիռն օրինական ուժի մեջ մտնելը: Ապաստանի մերժում ստացած փախստականները լիազոր մարմնի գրավոր թույլտվությամբ կարող են շարունակել բնակությունը կենտրոնում մինչև Հայաստանի Հանրապետության տարածքը լքելը:

Բացի դրանից՝ ՀՀ ՏԿԶՆ ՄԾ-ն կարող է թույլ տալ ապաստանի մերժում ստացած փախստականներին շարունակել բնակվել ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնում մինչև նրանք օրենքով սահմանված կարգով 6 ամսվա ընթացքում կամավոր կամ ոչ կամավոր կմեկնեն Հայաստանից, կամ եթե մեկնումը հնարավոր չէ չվերադարձելիության սկզբունքի հիման վրա առանց լրացուցիչ ընթացակարգի ապաստան և փախստականի նույնականացման քարտ կստանան¹²⁴:

Այնուամենայնիվ, ՀՀ-ում բացակայում է փախստականների բնակարանային հիմնախնդիրների ապահովման ուղղված պետական ֆինանսավորումը (բացառությամբ ապաստան հայցողների և նրանց ընտանիքի անդամների համար տրամադրվող ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնների): Ըստ այդմ էլ՝ բնակարանային ապահովվածության հիմնախնդիրն այսօր էլ Հայաստանում շարունակում է հրատապ լինել:

Ներկայումս ՀՀ-ում փախստականներին բնակարաններով ապահովելու հիմնական բեռը իրենց վրա են վերցնում միջազգային կազմակերպությունները, մասնավորապես ՄԱԿ ՓԳՀ-ն: Վերջինս կացարան է տրամադրում փախստականների առավել կարիքավոր և խոցելի խմբերին, սակայն այդ հնարավորությունից քիչ թվով անձինք են կարողանում օգտվել: Ըստ այդմ էլ՝ Հայաստանում փախստականների մեծ մասը շարունակում է կացարանային խնդիրներ ունենալ:

Բժշկական օգնություն և սպասարկում ստանալու իրավունքը ևս փախստականների ինտեգրման կարևորագույն երաշխիք է:

ՀՀ Սահմանադրության հոդված 85-ի համաձայն՝ «Յուրաքանչյուր ոք ունի օրենքով սահմանված եղանակներով բժշկական օգնություն և սպասարկում ստանալու իրավունք: Յուրաքանչյուր

¹²⁴ Տե՛ս «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենք, հոդված 58, մաս 2:

որ ունի անվճար հիմնական բժշկական ծառայություններ ստանալու իրավունք: Դրանց ցանկը և մատուցման կարգը սահմանվում են օրենքով»:

Բժշկական օգնության և սպասարկման կազմակերպման և իրականացման օրենսդրական հիմքերն ամրագրված են «Բնակչության բժշկական օգնության և սպասարկման մասին» 1996թ. ՀՀ օրենքում, որի 4-րդ հոդվածի համաձայն՝ Հայաստանի Հանրապետությունում բժշկական օգնություն և սպասարկում ստանալու իրավունքը յուրաքանչյուրին երաշխավորվում է՝ անկախ ազգությունից, ռասայից, սեռից, լեզվից, դավանանքից, տարիքից, առողջական վիճակից, քաղաքական կամ այլ հայացքներից, սոցիալական ծագումից, գույքային կամ այլ դրությունից: Նույն օրենքի 15-րդ հոդվածն ամրագրում է օտարերկրյա քաղաքացիների, քաղաքացիություն չունեցող անձանց բժշկական օգնություն և սպասարկում ստանալու իրավունքները: Ըստ որի՝ Հայաստանի Հանրապետությունում գտնվող օտարերկրյա քաղաքացիները, քաղաքացիություն չունեցող անձինք իրավունք ունեն ստանալ բժշկական օգնություն և սպասարկում Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրության, ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության միջազգային պայմանագրերի համաձայն: Ավելին, յուրաքանչյուր ոք իրավունք ունի ստանալ անվճար բժշկական օգնություն և սպասարկում՝ պետության կողմից երաշխավորված առողջապահական պետական նպատակային ծրագրերի շրջանակներում:

«Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 23-ն ամրագրում է ՀՀ տարածքում ապաստան հայցողների, ապաստան ստացած փախստականների և ապաստան չստացած փախստականների պետության կողմից երաշխավորված անվճար բժշկական օգնություն և սպասարկում ստանալու՝ ՀՀ քաղաքացիներին հավասար իրավունքը, եթե նրանք բավարարում են տվյալ ոլորտը կարգավորող Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված պահանջները:

Ըստ այդմ էլ, փաստորեն, ապաստան հայցողները և փախստականները անվճար բուժսպասարկման իրավունք ունեն նույն պայմաններով, ինչ ՀՀ քաղաքացիները:

Մասնավորապես, ՀՀ կառավարության 2004թ. «Պետության կողմից երաշխավորված անվճար բժշկական օգնության և սպասարկման մասին» N318-Ն որոշումը չի սահմանում ապաստան հայցողներին և փախստականներին պետության կողմից երաշխավորված անվճար բժշկական օգնություն և սպասարկում ստանալու իրավունք ունեցող բնակչության սոցիալապես անապահով խմբերի ցանկում: Օրենսդրորեն ամրագրված չէ նաև ապաստան հայցողների և փախստականների արտահիվանդանոցային պայմաններում բժշկական օգնություն ստանալու հնարավորությունը:

Փախստականների պաշտպանության ոլորտում ՀՀ ներպետական օրենսդրության հետ կապված հատկանշական է մեկ հանգամանք ևս: «Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. ՀՀ օրենքը պաշտպանության որևէ լրացուցիչ ձև չի նախատեսում, որը հնարավորություն կտա այն անձանց, որոնց հնարավոր չէ վերադարձնել նրանց կյանքին կամ ազատությանը սպառնացող վտանգի առկայության պատճառով, տրամադրել նման պաշտպանություն և համապատասխան կարգավիճակ՝ ապահովելով նրանց օրինական կեցությունը և անվտանգությունը ՀՀ-ում: Այս հանգամանքին անդրադարձել է նաև ՀՀ Մարդու իրավունքների պաշտպանի «ՀՀ-ում փախստականների և ապաստան հայցող անձանց իրավունքների ապահովման վերաբերյալ» 2017թ. արտահերթ հրապարակային զեկույցը¹²⁵: Բանն այն է, որ նման դրույթի բացակայության պարագայում փախստականի կարգավիճակի մերժման, դադարեցման կամ չեղյալ հայտարարելու մա-

¹²⁵ Տե՛ս «ՀՀ-ում փախստականների և ապաստան հայցող անձանց իրավունքների ապահովման վերաբերյալ» ՀՀ Մարդու իրավունքների պաշտպանի 2017թ. արտահերթ հրապարակային զեկույց, էջեր 20-22:

սին որոշում ստացած անձը, ում, սակայն, չեն կարող վերադարձնել իր երկիր՝ այնտեղ խոշտանգումների, դաժան, անմարդկային կամ արժանապատվությունը նսեմացնող վերաբերմունքի ենթարկվելու հիմնավոր կասկածների պատճառով, մնում է անապահով վիճակում: Նման պարագայում միակ ելքը, թերևս, լրացուցիչ պաշտպանության ինստիտուտն օրենսդրորեն սահմանելն է այնպես, ինչպես դա արված է մի շարք երկրներում, այդ թվում՝ ԵՄ երկրներում, Վրաստանում, Բելառուսում, Մոլդովայի Հանրապետությունում և այլն: Մոլդովայի Հանրապետության ներպետական օրենսդրությունը, օրինակ, սահմանում է մարդասիրական պաշտպանությունը՝ որպես լրացուցիչ պաշտպանություն, որը տրամադրվում է օտաերկրացուն, որը չի բավարարում փախստականին ներկայացվող պահանջներին, սակայն նրա նկատմամբ կան լուրջ և հիմնավոր կասկածներ, որ իր ծագման երկիր վերադառնալու դեպքում նա ծանր վնասի ենթարկվելու իրական սպառնալիք կունենա, և նման սպառնալիքի պատճառով չի ցանկանում կամ անկարող է օգտվել այդ երկրի պաշտպանությունից¹²⁶:

«Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 2-ի 2-րդ մասը կարգավորում է, որ օրենքով սահմանված ապաստանը տարածվում է նաև այլ պետության կողմից փախստական ճանաչված օտաերկրյա քաղաքացու կամ քաղաքացիություն չունեցող անձի վրա, եթե նա սահմանված կարգով մուտք է գործել Հայաստանի Հանրապետության տարածք և ունի Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված՝ բնականության իրավունք տվող կացության որևէ կարգավիճակ:

¹²⁶ Տե՛ս Մոլդովայի Հանրապետության «Ապաստանի մասին» 2008թ. օրենք, հոդված 19 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=330978> (ղիտվել է հոկտեմբեր, 2018):

Կարծում ենք՝ պրակտիկորեն օտար երկիր ժամանած փախստականի համար դժվար է միանգամից կացության որևէ կարգավիճակ ձեռք բերել և նոր դիմել ապաստանի համար՝ հաշվի առնելով նրա առջև ծագած վարչական, ֆինանսական, հոգեբանական և այլ խնդիրներ, իսկ նման դրույթը ՄԾ-ի կողմից կարող է մեկնաբանվել՝ որպես ապաստանի տրամադրումը մերժելու հիմք, ինչն էլ հակասում է փախստականների և ապաստան հայցողների միջազգային պաշտպանության ապահովման 1951թ. կոնվենցիայով ստանձնած պարտավորություններին և այդ խոցելի խմբին արդյունավետ պաշտպանություն տրամադրելու միջազգային իրավական պահանջներին: Բացի դրանից՝ շատ դեպքերում փախստականը ապաստանի երկիր մուտք է գործում ոչ օրինական կարգով, որը ևս կարող է բացասաբար մեկնաբանվել նրան ապաստան տրամադրելու վերաբերյալ որոշում կայացնելիս:

Ուստի, կարծում ենք, որ օրենքով սահմանված այդ դրույթը պետք է ձևափոխվի կամ ընդհանրապես հանվի օրենքի շարադրանքից՝ տարակարծիք մեկնաբանություններից խուսափելու համար:

Բացի դրանից՝ որոշակի մտահոգություն է առաջացնում «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 59-ը, որը կարգավորում է ապաստանի կրկնակի դիմումների ներկայացման հետ կապված հարցը: Բանն այն է, որ օրենքը սահմանում է որ ապաստան տրամադրելու կրկնակի դիմումը կարող է ներկայացվել ապաստան տրամադրելու առաջին դիմումի վերաբերյալ վերջնական բացասական որոշման կամ ապաստան տրամադրելու գործընթացը կարճելու մասին որոշման առկայության դեպքում: Նման կարգավորումից հետևում է, որ այն փախստականները, ում կարգավիճակը դադարեցվել է կամ չեղյալ է հայտարարվել չեն կարող օգտվել ապաստանի կրկնակի դիմում ներ-

կայացնելու իրավունքից, այնինչ նրանց նման իրավունքից զրկելու որևէ պատճառ չկա:

Ուստի, առաջարկում ենք, որ ՀՀ օրենքը հնարավորություն տա այն անձանց, ում փախստականի կարգավիճակը դադարեցվել կամ չեղյալ է հայտարարվել, հնարավորություն ունենան օրենքով սահմանված կարգով ապաստանի կրկնակի հայցեր ներկայացնել:

Կատարված ուսումնասիրությունը թույլ է տալիս մեզ հանգել այն եզրակացության, որ ՀՀ օրենսդրությունն այսօր ապաստան հայցողներին և փախստականներին տրամադրում է իրենց բարեկեցիկ կյանքն ապահովելու համար անհրաժեշտ հիմնական իրավունքները, սակայն դրա հետ միասին ոչ միշտ է ապահովվում հասարակության մեջ դրանց լիակատար իրականացումը: Ակնհայտ է, որ ապաստանի տրամադրման օրենսդրական հիմքը, օրենքի առջև հավասարությունը և խտրականության արգելքի վերաբերյալ դրույթները ոչ միշտ են վերացնում առկա խոչընդոտները և չեն երաշխավորում փախստականների իրավունքների արդյունավետ իրագործումը: Փախստականների հիմնախնդրի լուծմանն ուղղված մինչ այժմ կիրառված ոչ բոլոր միջոցներն են տվել իրենց ցանկալի արդյունքը, և ոչ բոլոր դեպքերում է դրանց ծավալը բավարար: Կիրառվող ժամանակակից փորձերը ապահովելու փախստականների և ապաստան հայցողների իրավունքների արդյունավետ պաշտպանությունը հասարակության մեջ երբեմն համաձայնեցված չեն, ամբողջ երկրի մասշտաբով չեն իրականացվում և կաշկանդված են իմպլեմենտացնող նորմերի կամ ենթաօրենսդրական ակտերի բացակայությամբ կամ ոչ կատարյալ լինելով: Պաշտոնատար անձանց գիտելիքը ևս երբեմն բավարար չէ, հատկապես նրանց, ովքեր իրենց գործունեության ընթացքում չեն առնչվում փախստականների խնդիրների հետ: Փախստականները երբեմն ընկալվում են որպես «սովորական» օտարերկ-

րացիներ:

Փախստականների ինտեգրումը բավականին բարդ գործընթաց է՝ ժամանակատար, աշխատատար և բավականաչափ ֆինանսական ներդրումներ պահանջող: Առաջին հերթին դա պայմանավորված է կացարանի հետ կապված խնդիրներով, լեզվական արգելքներով, աշխատանքի շուկա մուտք գործելու բարդությամբ և այլն: Թերևս, եթե էթնիկ հայ փախստականներին ավելի դյուրին է տրվում այդ խնդիրների լուծումը՝ գոնե լեզվական նույնության առումով, ապա մյուս փախստականներին Աֆրիկայից, Ասիայից դժվար է նոր կյանք սկսել մի երկրում, որն իրենց երկրից տարբերվում է իր լեզվով, մշակույթով, կրոնով, ազգային ավանդույթներով և այլն:

ԵԶՐԱԿԱՅՈՒԹՅՈՒՆ

Արդեն իսկ բազմիցս նշվել է, որ առավելապես ընդունող պետությունն է պատասխանատու փախստականների և ապաստան հայցողների իրավունքների արդյունավետ պաշտպանության և դրանց իրագործման համար: Հատկանշական է, որ ներպետական օրենսդրությունը հատկապես նշանակալից դեր է կատարում այն երկրներում, որոնք դեռևս չեն վավերացրել 1951թ. կոնվենցիան և/կամ 1967թ. արձանագրությունը, քանի որ նման պարագայում հենց այն էլ հանդիսանում է մարդու իրավունքների պաշտպանության հիմնական արդյունավետ միջոցը¹²⁷: 1951թ. կոնվենցիան և/կամ 1967թ. արձանագրությունն առ այսօր վավերացրել է 148 պետություն¹²⁸, որոնցից յուրաքանչյուրն իմպլեմենտացրել և կիրառում է վերջինիս նորմերը յուրովի:

Փախստականների վերաբերյալ միջազգային պայմանագրերի իմպլեմենտացիան հիմնականում տեղի է ունեցել տրանսֆորմացիայի միջոցով. պետություններն ընդունել են փախստականների իրավունքների պաշտպանության վերաբերյալ ներպետական օրենքներ, մասնավորապես, Արևելյան Եվրոպայի երկրներում, ինչպես, օրինակ, Ավստրիան, Գերմանիան, Ֆրանսիան 1951թ. կոնվենցիան վավերացնելուց հետո ձեռնամուխ են եղել հատուկ ներպետական օրենքների ընդունմանը, իսկ Արևմտյան Եվրոպայի և Ամերիկայի երկրներում այս հարցերը կարգավորվում են օտարերկրացիների վերաբերյալ օրենքներով և միգրացիոն իրավունքով¹²⁹: Հետխորհրդային երկրների մի մասը 1951թ.

¹²⁷ Տե՛ս Փеллер Զ., УВКБ ООН и международная защита (вводный курс в области международной защиты). 1-ое изд. Switzerland: UNHCR, The UN Refugee Agency, 2006, էջ 44:

¹²⁸ Տե՛ս <https://treaties.un.org> (դիտվել է սեպտեմբեր, 2018):

¹²⁹ Տե՛ս Сарашевский Ю.Л., Конвенция 1951г. о статусе беженцев//Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2001-№2 <http://evolutio.info/content/view/418/52/> (դիտվել է սեպտեմբեր, 2018):

կոնվենցիան վավերացնելու հետ զուգընթաց ընդունել է փախստականների և ապաստան հայցողների վերաբերյալ հատուկ օրենքներ (օրինակ, ՀՀ-ն), մի մասն էլ՝ 1951թ. կոնվենցիան վավերացնելուց առաջ է ընդունել փախստականների ոլորտին առնչվող հարցերը կարգավորող օրենքներ (Օրինակ, Ղազախստանը 1997թ. ընդունել է «Բնակչության միգրացիայի մասին» օրենք, իսկ 1999թ. հունվարի 15-ին նոր վավերացրել է 1951թ. կոնվենցիան):

Մի շարք երկրների ներպետական իրավունքում որոշակի օրենսդրական փոփոխության է ենթարկվել նաև 1951թ. կոնվենցիայով սահմանված փախստականի հասկացությունը, ինչը, կարծում ենք, ոչ միայն բացասաբար է ազդում պետությունների կողմից ստանձնած պարտավորությունների նույնական լինելու վրա, այլև խոչընդոտում է միջազգային հանրության ջանքերին հասնելու փախստականի հասկացությունը մեկնաբանելու վերաբերյալ մոտեցումների համաձայնեցմանը: Կարևորվում է հատկապես այն, թե, արդյոք, փախստականներին դիտում են որպես սովորական օտարերկրացիներ կամ քաղաքացիություն չունեցող անձինք, թե՝ «անօրինական միգրանտներ»: Օրինակ, ԱՄՆ-ում և Ավստրալիայում ապաստան հայցողներին և փախստականներին համարում են «օտարերկրացի» և միգրացիոն քաղաքականությունն ու օրենսդրությունն էլ կիրառում են հենց այդ համատեքստում: ԱՄՆ-ում միգրացիոն քաղաքականությունը հիմնականում միգրանտների ընդունման ու հսկողության և ոչ ինտեգրացիոն հիմնախնդիրներն է կարգավորում¹³⁰:

Չնայած խտրականության արգելքին, հավասարության սկզբունքը ոչ միշտ է կիրառվում պետությունների կողմից: 1951թ. կոնվենցիան ամրագրում է սոցիալ-տնտեսական և մի շարք այլ ի-

¹³⁰ St 'u Законодательство и политика в области интеграции иммигрантов /Сборник законодательства, политики и практики 19 государств в области интеграции иммигрантов, М., 2011, էջեր 126-140:

րավունքներ, որոնք հավասարապես պետք է ապահովվեն յուրաքանչյուրի համար, սակայն դա ոչ բոլոր երկրներում է պահպանվում: Օրինակ, ՀՀ-ն 2010թ.-ից ապաստան հայցողներին այլևս չի տրամադրում միանվագ նպաստ, ինչպիսին, որ 10հզ. դրամի չափով տրամադրվում էր ՀՀ կառավարության 2000թ. փետրվարի 23-ի «Հայաստանի Հանրապետության տարածքում փախստականի կարգավիճակ հայցողին միանվագ նպաստ տրամադրելու կարգի մասին» N82 որոշմամբ¹³¹: Գերմանիան ապաստան հայցողներին տրամադրում է առաջին անհրաժեշտության պարագաներ բնեղենով, իսկ ֆինանսական միջոցները տրամադրվում են միայն չնչին գումարի տեսքով (30-40 եվրո)՝ առօրյա ծախսերը հոգալու համար¹³²: Սակայն ապաստան հայցողներին ֆինանսական միջոցներ չտրամադրելը կամ ոչ բավարար չափով տրամադրելը որոշակիորեն խոչընդոտում է ազատ տեղաշարժվելու իրավունքի իրականացմանը, ըստ այդմ էլ՝ պետական քաղաքականությունը մշակելիս անհրաժեշտ է հաշվի առնել նաև այդ հանգամանքը:

Կացարանի իրավունքի իրացման հետ կապված պետք է փաստել, որ պետությունները հիմնականում ապաստան հայցողներին տրամադրում են հատուկ կացարան մինչև նրանց դիմումի վերաբերյալ համապատասխան որոշման կայացումը, որտեղ նրանք նաև ստանում են առաջին անհրաժեշտության իրեր, 3-անգամյա սնունդ, բժշկական սպասարկում, ապա փախստականի կարգավիճակ ստանալուց հետո բնակարանի տրամադրման խնդիրն ավելի հաճախ մնում է պետությունների հնարավորությո-

¹³¹Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության մի շարք որոշումներ ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» ՀՀ կառավարության 2010 թվականի օգոստոսի 5-ի N 966-Ն որոշում:

¹³²Տե՛ս Борисовец Н., Практика работы с лицами, ищущими убежища в Федеративной Республике Германия (по материалам ознакомительного визита) // Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2009-№4 <http://evolutio.info/content/view/1632/232/> (դիտվել է հոկտեմբեր, 2018):

յունների և հայեցողության վրա¹³³։ Այստեղ կարևոր է նաև փախստականների աշխատանքի իրավունքի պաշտպանության խնդիրը, քանի որ նրանց եկամուտների ծավալից է հիմնականում կախված, թե, արդյոք, նրանք կարող են բնակարան գնել կամ վարձակալել։ Օրինակ, Լեհաստանում ապաստան հայցող անձր չունի վարձատրվող աշխատանքի իրավունք¹³⁴, ՀՀ ներպետական օրենսդրությունը, կոնվենցիոն չափանիշներից դրականորեն շեղվելով, վարձատրվող աշխատանքի իրավունքով օժտում է և՛ ապաստան հայցողներին, և՛ փախստականի կարգավիճակ ստացած անձանց՝ հավասարեցնելով նրանց ՀՀ քաղաքացիների հետ։

Ընդհանրապես բարդ է ձևավորել իմպլեմենտացիոն այնպիսի մի մեխանիզմ, որը շահեկան կլինի բոլոր անդամ-պետությունների համար։ Միայն նման մեխանիզմը կարող է ստիպել պետություններին կատարել կոնվենցիայով սահմանված իրենց պարտավորությունները։ Կոնվենցիան ամրապնդելու և նրան նոր շունչ տալու լավագույն մոդելը ապաստանի ազգային համակարգերի վերանայումն է։ Ընդ որում, կոնվենցիային մասնակից պետությունները համաձայնել են «մշակել համապատասխան միջոցներ, որոնք հնարավոր է անհրաժեշտ լինեն 1951թ. կոնվենցիան և/կամ 1967թ. արձանագրությունը ամրապնդելու համար»¹³⁵։ Բացի դրանից՝ 1951թ. կոնվենցիայի հոդված 35-ը պահանջում է, որ մասնակից պետությունները համագործակցեն ՄԱԿ ՓԳՀ-ի հետ։ Այն սահմանում է նաև ՄԱԿ ՓԳՀ-ի դերը փախստականների պաշտպանությունն նախատեսող միջազգային կոնվենցիաների

¹³³ St 'u A New Beginning. Refugee Integration in EU, UNHCR, Bureau for Europe, September 2013, էջ 109:

¹³⁴ St 'u Закон Республики Польша «Об иностранцах» (25 июня 1997 г.), հոդված 40:

¹³⁵ St 'u UNHCR, Declaration of States Parties to the 1951 Convention and or Its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, (16.01.2002), HCR/MMSP/2001/09, կետ 7: <http://www.refworld.org/docid/3d60f5557.html> (ղիտվել է հոկտեմբեր 2018թ.):

նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու գործում¹³⁶:

Փախստականների և ապաստան հայցողների իրավունքների արդյունավետ պաշտպանության համար 1951թ. կոնվենցիայի, մարդու իրավունքներն ամրագրող և այլ միջազգային իրավական փաստաթղթերի հիման վրա պետությունները պարտավորվում են՝

- ✓ ներպետական օրենսդրության կատարելագործման միջոցով ստեղծել պաշտպանության բարենպաստ միջավայր,

- ✓ ապահովել փախստականների և ապաստան հայցողների կողմից փախստականի կարգավիճակի որոշման գործընթացներին հասու լինելը,

- ✓ ապահովել ապաստան հայցողին ընդունելու համապատասխան պայմաններ,

- ✓ ապահովել կարգավիճակի որոշման արդար և արդյունավետ գործընթաց,

- ✓ զերծ պահել փախստականներին և ապաստան հայցողներին հնարավոր բռնություններից, շահագործումից՝ առանձին ծրագրեր մշակելով հատկապես կանանց, երեխաների և ծերերի համար,

- ✓ ապահովել փախստականների նկատմամբ երկարաժամկետ լուծումների իրականացումը,

- ✓ ընդունել համապատասխան ինտեգրման ծրագրեր՝ ապահովելու համար նրանց նվազագույն պահանջումները,

- ✓ տրամադրել անձը հաստատող և ճամփորդական փաստաթղթեր, որոնք նրանց զերծ կպահեն դրանց բացակայության դեպքում վրա հասնող հետևանքներից, լինի դա ձերբակալում, կալանք կամ նույնիսկ արտաքսում,

- ✓ ապահովել օրենքի հավասար կիրառելիություն և հավա-

¹³⁶ Տե՛ս նույն տեղում, կետ 6:

սար հնարավորություններ:

Այս ամենին հասնելու համար անհրաժեշտ է ոչ միայն պետությունների ցանկությունն ու պատրաստակամությունը, այլև համարժեք և կայուն ռեսուրսներով ապահովվածությունը: Բացի դրանից՝ միջազգային ռեժիմի փոփոխությունը պետք է սկսել ազգային համակարգերի կատարելագործումից, որը պետք է ամրապնդվի համընդհանուր և տարածաշրջանային համագործակցությամբ՝ ազգային կարողություններն ավելացնելու նպատակով: Փախստականների հիմնախնդրի լուծմանն ուղղված համագործակության համակարգը, որն այսօր գոյություն ունի, միասնական չէ, ինչն էլ իր ազդեցությունն է թողնում աշխարհում փախստականների ընդհանուր վիճակի վրա¹³⁷: Պետություններն իրենք են սահմանում փախստականի կարգավիճակի որոշման իրենց մեխանիզմները, և ստացվում է այնպես, որ մի պետությունում անձը կարող է ճանաչվել փախստական, մյուսում՝ ոչ: Օրինակ, ՀՀ-ն ճանաչում է որպես փախստական ոչ միայն 1951թ. կոնվենցիայի հիմքերով հետապնդման ենթարկված կամ հետապնդման երկյուղ ունեցող անձին, այլև տարածաշրջանային փաստաթղթերի օրինակով ընդլայնել է փախստականի հասկացությունը՝ որպես այդպիսին ճանաչելով նաև այն անձանց, ովքեր լքել են իրենց ծագման կամ մշտական բնակության երկիրը «...համատարած բռնության, արտաքին հարձակման, ներքին հակամարտությունների, մարդու իրավունքների զանգվածային խախտումների կամ հասարակական կարգը խախտող այլ լուրջ իրադարձությունների պատճառով»¹³⁸: Մեկ այլ օրինակում, Վրաստանը փախստական է

¹³⁷ Sté u Иванов Д. Глобальное и региональное сотрудничество государств в области защиты беженцев// Московский журнал международного права, 2004, N2(54), էջ 51:

¹³⁸ Sté u «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենք, 2008թ. նոյեմբերի 27, հոդված 6, մաս 1, կետ 2:

ճանաչում միայն 1951թ. կոնվենցիայով սահմանված չափանիշներին համապատասխանող անձանց¹³⁹: Նույն՝ կոնվենցիոն սահմանումն է տրված նաև Լատվիայի, Իտալիայի, Ուկրաինայի և մի շարք այլ երկրների ազգային օրենսդրություններում¹⁴⁰:

Անհրաժեշտ է հասնել ապաստանի գործող ազգային համակարգերի գործողության համակարգվածությանն ու համընդհանրությանը, որպեսզի որպես արդյունք հասնենք ապաստանի ողջ համակարգի ամրապնդմանը: Այս առումով հատկապես տեղին ենք համարում ապաստանի երկրում փախստականների և ապաստան հայցողների իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված միջոցառումներին մարդու իրավունքներով զբաղվող տեղական ինքնակառավարման մարմինների, ինչպես նաև փախստականների և ապաստան հայցողների խնդիրներով զբաղվող ներպետական մասնագիտացված մարմինների մասնակցության ապահովումը: Ավելին, փախստականների կողմից իրենց իրավունքների և ազատությունների իրականացման համար նպաստավոր պայմաններ պետք է ստեղծվեն ոչ միայն պետական մարմինների և պաշտոնատար անձանց, այլև երկրում գործող հասարակական կազմակերպությունների կողմից, որոնք կլրացնեն, իսկ անհրաժեշտության դեպքում էլ կփոխարինեն պետական մարմինների գործունեությունը: Նրանց մասնակցությունը կարող է դրսևորվել մի շարք ձևերով, օրինակ, փորձագիտական խորհրդատվություն և վերլուծություն կատարելով՝ դրանով իսկ աջակցելով կառավարություններին հաջողված միջազգային փորձը երկրի ներսում կիրառելու գործում, հասարակական և պետական գործիչների մասնակցությամբ խորհրդակցություններ հրավիրե-

¹³⁹ Տե՛ս «Փախստականի և մարդասիրական կարգավիճակի մասին» 2016թ. Վրաստանի Հանրապետության օրենք, հոդված 2:

¹⁴⁰ Տե՛ս Анищик Ю. Сравнительно-правовой анализ статуса беженца// Электронный журнал «Познавательный», 2013 www.познавательный.рф:

լով, օրենսդրական փոփոխություններ կամ լրացումներ կատարելու առաջարկություններով համատեղ հանդես գալով, ինչպես նաև ՄԱԿ ՓԳՀ Գործադիր կոմիտեի նիստերին մասնակցելու միջոցով, որը հնարավորություն է տալիս երկրի պատվիրակության մեջ ընդգրկել նաև հասարակական կազմակերպություններին՝ որպես խորհրդատուներ¹⁴¹:

Հայաստանի Հանրապետության կողմից դրական քայլ ենք համարում նաև 2015թ.-ից անդամակցությունը ՄԱԿ ՓԳՀ Գործադիր կոմիտեին, ինչը հնարավորություն է տալիս մասնակցելու այդ մարմնի եզրակացությունների քննարկմանը և ընդունմանը: Իհարկե, ՄԱԿ ՓԳՀ Գործադիր կոմիտեի եզրակացությունները իրավաբանորեն պարտադիր նշանակություն չունեցող փաստաթղթեր են, սակայն տրամաբանական է, որ ՄԱԿ ՓԳՀ-ն ուղղորդվում է Գործադիր կոմիտեի սահմանած քաղաքականությամբ, իսկ պետություններն էլ հնարավորություն են ստանում իրենց ներպետական օրենսդրությունը մեկնաբանել և կիրառել դրա հիման վրա: Հաշվի առնելով Հայաստանում առկա փախստականների խնդիրը, մասնավորապես, կապված նրանց ինտեգրման և իրավունքների իրականացման արդյունավետության հետ, կարծում ենք, որ անդամակցությունը ՄԱԿ ՓԳՀ Գործադիր կոմիտեին հնարավորություն կտա վեր հանել մեր երկրում առկա խնդիրները և ստանալ դրանց արդյունավետ լուծման հնարավորություններ:

¹⁴¹ St 'u A/AC.96/187/Rev.7 Executive Committee: Rules of procedures, 28 January 2005, Rule 39 <http://www.unhcr.org/4201eb512.html> (ղիտվել է սեպտեմբեր, 2018):

РЕЗЮМЕ

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ ПО ЗАЩИТЕ БЕЖЕНЦЕВ И ИХ ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ

Массовый характер потоков беженцев и других миграционных процессов является характерным для современного мира явлением. В настоящее время прием и создание благоприятных условий для реализации их прав является одной из приоритетных государственных задач, которые приобретают все большие размеры. На сегодняшний день число беженцев не только не сокращается, а наоборот, наблюдается тенденция роста. Причем, увеличилось не только количество лиц, ищущих убежище, но и круг государств, в которых лица ищут международную защиту.

Согласно статистическим данным, страны, предоставляющие убежище, как правило, имеют низкое экономическое развитие, что требует от государств наибольшего объединения усилий для минимизации причин образования беженцев и обеспечения их благоустроенной жизни.

Проблема беженцев существует также и в Республике Армения, которая столкнулась с ней еще в 1988г., когда свыше 360 тыс. армян, насильственным образом выселенных из различных населенных пунктов Азербайджана, поселилось в Армении и здесь искало защиту. Далее новые потоки беженцев прибыли в Армению из Ирака, Сирии, Украины, большинство которых в основном этнические армяне. Тем не менее, сегодня в Армении проживают так же лица, ищущие убежище, и беженцы из Йемена, Ирана, Ирака, Кубы, Ливана, Афганистана, Пакистана, Турции, Бангладеша, африканских стран и т.д., которые не являются

этническими армянами. Для защиты их прав и разработки законодательства, соответствующего международным стандартам, 6-ого июля 1993г. Армения без каких-либо оговорок присоединилась к Конвенции о статусе беженцев 1951г. и начала процесс имплементации международных норм в национальное законодательство. Соответственно, 3-го марта 1999г. был принят закон РА "О беженцах". Это был первый и влиятельный шаг, который продемонстрировал готовность нашей страны присоединиться к защите прав этой уязвимой группы и гармонизировать международное и внутреннее законодательство по защите прав беженцев. Для усовершенствования внутригосударственного законодательства и приведения его в соответствие с международными критериями Национальное Собрание РА 27-го ноября 2008г. приняло закон "О беженцах и убежище", который вступил в силу 24-го января 2009г.

Проведенное исследование позволяет нам прийти к выводу, что на сегодняшний день законодательство РА предоставляет беженцам и лицам, ищущим убежище, основные права, необходимые для обеспечения благоустроенной жизни, однако вместе с тем не всегда обеспечивает их полноценную интеграцию в общество. Очевидно, что законодательное основание для предоставления убежища, равенство перед законом и положения о запрете дискриминации не всегда устраняют существующие препятствия и не гарантируют эффективной реализации прав беженцев. Не все применяемые до сих пор мероприятия, направленные на решение вопроса беженцев, дали свои желаемые результаты, и не во всех случаях их объем был достаточен.

Применяемая государствами современная практика обеспечения эффективной защиты в обществе прав беженцев и лиц, ищущих убежище, иногда не бывает единой, не осуществляется в

масштабах всей страны и ограничена отсутствием и несовершенностью имплементирующих норм или подзаконных актов. Познания официальных лиц иногда также являются недостаточными, особенно тех, которые в течение своей деятельности не сталкиваются с проблемами беженцев. Беженцы зачастую воспринимаются как «простые» иностранцы.

Интеграция беженцев является довольно сложным процессом – трудоемким, кропотливым и требующим достаточных финансовых вложений. В первую очередь это обусловлено проблемами жилья, языковым барьером, сложностью вхождения на рынок труда и т.д. Быть может беженцам-этническим армянам решение этих проблем дается легче, хотя бы в силу языковой идентичности, а вот другим беженцам из Африки, Азии трудно начать новую жизнь в стране, которая отличается от их страны культурой, языком, религией, национальными традициями и т.д.

Поэтому, мы считаем целесообразным изучить и проанализировать вопросы, связанные с проблемами беженцев и лиц, ищущих убежище, в частности, вопросы имплементации международно-правовых норм, регулирующих данную сферу, в национальное право РА, для чего и подготовлено данное исследование. Мы надеемся, что выводы и ключевые моменты, полученные в ходе исследования, могут быть использованы государственными органами, международными и национальными организациями, а также широким кругом экспертов, занимающихся защитой мигрантов, лиц, ищущих убежище, и беженцев.

SUMMARY

INTERNATIONAL LEGAL ACTS RELATED TO REFUGEES AND ASYLUM-SEEKERS AND THEIR NATIONAL LEGAL IMPLEMENTATION IN THE REPUBLIC OF ARMENIA

The mass influx of refugees and migration flows across the world is today's global reality. Creation of favourable conditions for the admission of refugees and implementation of their rights is one of the complex issues faced by the states - this situation worsens in view of the growing number of asylum-seekers and refugees worldwide. It's not only the number of asylum-seekers that has grown, but also the radius of the states where persons seek international protection. According to statistics, as a rule, developing countries, those at a poor socio-economic level, become countries of asylum. Reinforced efforts are therefore needed in order for minimising the causes of generation of refugees and ensuring basic conditions for a human life.

The Republic of Armenia (RA) is involved in these processes, as well. During 1988-1992, around 360,000 refugees from different parts of Azerbaijan sought asylum in Armenia. After, other refugee and displaced populations arrived in Armenia. They were from Iraq, Syria and Ukraine, largely of ethnic Armenian background, as well as families displaced from Nagorno-Karabakh (NK) due to the escalation of the conflict in NK in early April 2016. However, today Armenia hosts asylum-seekers and refugees of other ethnicities, as well: they have arrived from Yemen, Iran, Iraq, Cuba, Lebanon, Afghanistan, Pakistan, Turkey, Bangladesh, African countries, etc. In order to regulate the issues related to the protection of their rights and adjusting the relevant legislation to international standards, on 6 July 1993, the RA ratified the 1951 Convention on the Status of Refugees without any reservation and assumed related implementation activities.

Furthermore, on 3 March 1999, Armenia adopted the RA Refugee Law. It was the first and significant step which demonstrated the country's determination to join the states promoting refugee protection and harmonise the national and international protection legislative frameworks. Afterwards, on 27 November 2008, the RA National Assembly adopted the RA Law on Refugees and Asylum, finally adjusted to meet the international standards, which entered into force on 24 January 2009.

The research allows us to conclude that the current RA legislation provides asylum-seekers and refugees with basic rights in order to ensure their wellbeing and enjoyment of their entitlements. However, they are not always fully integrated. It is obvious that clauses related to the legal grounds for granting asylum, equality before the law, and prohibited discrimination can not always eliminate the existing challenges and guarantee effective implementation of refugee rights.

Not all the measures directed towards solution of refugees' priority issues have produced desirable results, and the scope of work has not always been sufficient either. The new efforts aimed to ensure effective protection of refugees' and asylum-seekers' rights do not always realise as there is no large-scale implementation and there are certain constraints which occur due to the lack of or inadequate implementation norms or sub-laws. Moreover, the state authorities' knowledge is sometimes insufficient, especially among those who do not deal with refugees workwise. In addition, refugees are sometimes, considered as 'regular' foreigners.

Integration of refugees is a rather complicated process. It demands time and efforts, and appropriate funds. First of all, it is related to shelter issues, language barrier, harsh labour market and other constraints. Armenia promotes and facilitates durable solutions primarily by way of local integration of refugees and displaced

population seeking protection in Armenia. If ethnic Armenian refugees handle integration related issues more easily, at least because of language similarity, it is difficult for refugees from Africa, Asia and other countries to start a new life in the new country where the language, culture, religion and local traditions are different.

We therefore attach much importance to the issues related to refugees and asylum-seekers, a study and analysis related to implementation of international legal acts, in particular. This research was therefore accomplished to serve that purpose. We are hopeful that the conclusions and main points reflected in the research can be used by the RA state bodies, international and local organisations, as well as a larger scope of actors engaged in migration and asylum issues, as well as in the field of protection of refugee rights.

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ՆՈՐՄԱՏԻՎ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԱԿՏԵՐ ԵՎ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

Միջազգային իրավական փաստաթղթեր (երկկողմ և բազմակողմ պայմանագրեր, բանաձևեր)

1. Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիր (1948թ., դեկտեմբերի 10)
2. Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության վերաբերյալ 1950թ. Եվրոպական կոնվենցիա (1950թ., նոյեմբերի 4)
3. Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների մասին միջազգային դաշնագիր (1966թ., դեկտեմբերի 16)
4. Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային դաշնագիր (1966թ., դեկտեմբերի 16)
5. Խոշտանգումների և այլ դաժան, անմարդկային կամ արժանապատվությունը նվաստացնող վերաբերմունքի և պատժի դեմ 1984թ. կոնվենցիա (1984թ., դեկտեմբերի 10)
6. Ռասայական խտրականության բոլոր ձևերի վերացման մասին կոնվենցիա (1965թ., դեկտեմբերի 21)
7. Կրոնի կամ համոզմունքների հիմքով հանդուրժողականության և խտրականության բոլոր ձևերի վերացման մասին հռչակագիր (1981թ., նոյեմբերի 25)
8. Կանանց նկատմամբ խտրականության բոլոր ձևերի վերացման մասին կոնվենցիա (1979թ., դեկտեմբերի 18)
9. Երեխաների իրավունքների մասին կոնվենցիա (20.11.1989)
10. ԵՄ Դուբլինյան 3-րդ համաձայնագիր, No 604/2013 (2013թ., հունիսի 26)
11. Միավորված ազգերի կազմակերպության Փախստականների գծով գերագույն հանձնակատարի գրասենյակի կանոնադրություն (1950թ., դեկտեմբերի 14)
12. Հայ և ռուս փախստականներին անձը հաստատող փաստաթուղթ տրամադրելու վերաբերյալ Ազգերի լիգայի համաձայնագիր (1926թ., մայիսի 12)
13. Փախստականների կարգավիճակի մասին կոնվենցիա (1951թ., հուլիսի 28)

14. Փախստականների կարգավիճակի մասին կոնվենցիային կից արձանագրություն (1967թ., հունվարի 31)
15. Մարդու իրավունքների մասին ամերիկյան կոնվենցիա (1969թ., նոյեմբերի 22)
16. Մարդու և ժողովուրդների իրավունքների աֆրիկյան խարտիա (1981թ., հունիսի 26)
17. Աֆրիկայում փախստականների հիմնախնդիրների կոնկրետ ասպեկտների վերաբերյալ կոնվենցիա (1969թ., սեպտ. 10)
18. Փախստականների մասին Կարթագենի հռչակագիր (1984թ., նոյեմբերի 22)
19. Միավորված ազգերի կազմակերպության կանոնադրություն (1945թ., հունիսի 26)
20. Միջազգային պայմանագրերի իրավունքի մասին կոնվենցիա (1969թ., մայիսի 23)
21. «Օտարերկրացիների մասին» Լեհաստանի Հանրապետության օրենք (1997 թ., 25 հունիսի)
22. Փախստականների և հարկադիր վերաբնակիչների օգնության մասին համաձայնագիր, ԱՊՀ (1993թ., 24 սեպտեմբերի)
23. Փախստականների և հարկադիր վերաբնակիչների օգնության միջպետական հիմնադրամի մասին կանոններ (1995թ., փետրվարի 10)

ՄԱԿ-ի Գլխավոր վեհաժողովի բանաձևեր, ՓԳՀ Գործադիր կոմիտեի եզրակացություններ

1. UN General Assembly Resolution 319/4, 3 December, 1949
2. UN General Assembly Resolution 428/5, 14 December, 1950
3. UN General Assembly Resolution 58/153, 22 December, 2003
4. UNHCR ExCom Conclusion No. 8 (XXVIII) – 1977 – Determination of Refugee Status
5. UNHCR ExCom Conclusion No. 44 (XXXVII) - 1986 - Detention of refugees and asylum-seekers
6. UNHCR ExCom Conclusion No. 102 (LVI) - 2005 - Burden sharing

Ներպետական իրավական ակտեր

1. ՀՀ Սահմանադրություն, ՀՀՊՏ 2015.12.21/ Հատուկ թողարկում 05.06.1995 (06.12.2015թ. փոփոխություններով)

<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=102510>

2. ՀՀ աշխատանքային օրենսգիրք, ՀՕ-124-Ն ՀՀՊՏ N 69(368)
09.11.2004 <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=126314>
3. Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգիրք,
ՀՍՍՀԳՍ 1985/23 06.12.1985
<http://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=75979>
4. ՀՀ քրեական օրենսգիրք, ՀՕ-528-Ն ՀՀՊՏ 2003.05.02/25(260)
18.04.2003 <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=69646>
5. «Պետական սահմանի մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-265 ՀՀՊՏ 2001
N41(173) 20.11.01
<http://www.arlis.am/documentview.aspx?docID=52327>
6. «Սահմանապահ զորքերի մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-266 ՀՀՊՏ 2001
N41(173) 20.11.01 <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1283&lang=arm>
7. «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-47-Ն ՀՀՊՏ 2007 N6
(530)01.24.07 <http://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=30348>
8. «Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիության մասին»
ՀՀ օրենք, ՀՕ-16 ՀՀԱԺՏ 1995/8 06.11.1995
<http://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=238>
9. «Զբաղվածության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-152-Ն ՀՀՊՏ 2013
N73(1013).1 11.12.2013
<http://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=87734>
10. «Փաստաբանության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-29-Ն ՀՀՊՏ
2005.01.21/6(378) 14.12.04
<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=87141>
11. «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենք,
ՀՕ-211-Ն ՀՀՊՏ 2009 N2(668) 27.11.08
<http://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=48710>
12. «Ապաստանի մասին» Մոլդովայի Հանրապետության օրենք
(18 դեկտեմբերի, 2008թ.) [http://lex.justice.md/index.php?action=](http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=330978)
[view&view=doc&lang=2&id=330978](http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=330978)
13. «Օտարերկրացիների մասին» Լեհաստանի Հանրապետու-
թյան օրենք (25 հունիսի, 1997թ.)
14. «Փախստականի և մարդասիրական կարգավիճակի մասին»
2016թ. Վրաստանի Հանրապետության օրենք (1 դեկտ., 2016թ.)

Ենթաօրենսդրական ակտեր

1. ՀՀ կառավարության թիվ 330 որոշումը «ՀՀ բնակարանի կարիք ունեցող փախստականների հաշվառման և բնակելի տարածությունների հատկացման կարգը հաստատելու մասին», ընդունվել է՝ 09.08.1997թ., ուժի մեջ է՝ 16.09.1997թ., ՀՀՊՏ 1997.09.06/20
2. ՀՀ կառավարության թիվ 318-Ն որոշումը «Պետության կողմից երաշխավորված անվճար բժշկական օգնության և սպասարկման մասին» ընդունվել է՝ 04.03.2004թ., ուժի մեջ է՝ 08.04.2004թ., ՀՀՊՏ 2004.04.07/20(319)
3. ՀՀ կառավարության թիվ 1367-Ն որոշումը «Ժամանակավոր պաշտպանություն ստացած փախստականի ինքնության փաստաթղթի նմուշը և Կոնվենցիայի ճանապարհորդական փաստաթղթի հետ դրա փոխանակման ընթացակարգը հաստատելու մասին», ընդունվել է՝ 03.11.2009թ., ուժի մեջ է՝ 19.12.2009թ., ՀՀՊՏ 2009.12.09/63(866)
4. ՀՀ կառավարության թիվ 1440-Ն որոշումը «Ապաստան հայցողներին ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնում տեղավորելու և կենսաապահովման պայմաններ տրամադրելու կարգը հաստատելու մասին», ընդունվել է՝ 19.11.2009թ., ուժի մեջ է՝ 25.11.2010թ., ՀՀՊՏ 2010.11.24/59(793)
5. ՀՀ կառավարության թիվ 1417-Ն որոշումը «Փախստականին, ինչպես նաև քաղաքական ապաստանի իրավունք ստացած անձին տրվող կոնվենցիոն ճամփորդական փաստաթղթի նկարագիրը և փաստաթուղթը տալու կարգը հաստատելու մասին», ընդունվել է՝ 03.12.2009թ., ուժի մեջ է՝ 02.01.2010թ., ՀՀՊՏ 2009.12.23/65(731)
6. ՀՀ կառավարության թիվ 301-Ն որոշումը «Միգրացիայի հարցերով Հայաստանի Հանրապետության կառավարության լիազորած պետական մարմին ճանաչելու մասին», ընդունվել է՝ 25.03.2010թ., ուժի մեջ է՝ 08.04.2010, ՀՀՊՏ 2010.04.07/14(748)
7. ՀՀ կառավարության թիվ 966-Ն որոշումը «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության մի շարք որոշումներ ուժը կորցրած ճանաչելու մասին», ընդունվել է՝ 05.08.2010թ.

8. ՀՀ կառավարության թիվ 1593-Ն որոշումը «ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի իրականացման 2012-2016 թվականների գործողությունների ծրագիրը հաստատելու մասին», ընդունվել է՝ 10.11.2011թ., ուժի մեջ է՝ 24.11.2011, ՀՀՊՏ 2011.11.23/63 (866)
9. ՀՀ կառավարության թիվ 783-Ն որոշումը «ՀՀ պետական սահմանի անցման կետերում ու տարանցիկ գոտիներում հատուկ կացարանների գործունեության և օտարերկրացիներին այնտեղ պահելու կարգը սահմանելու մասին», ընդունվել է՝ 18.07.2013թ., ուժի մեջ է՝ 17.08.2013, ՀՀՊՏ 2013.08.07/44(984)
10. ՀՀ կառավարության թիվ 8 Արձանագրային որոշման հավելված՝ «ՀՀ-ում փախստական ճանաչված և ապաստան ստացած անձանց, ինչպես նաև երկարաժամկետ միգրանտների ինտեգրման քաղաքականության հայեցակարգի կիրարկմանն ուղղված գործողությունների ծրագիր», ընդունվել է՝ 23.02.2017
11. ՀՀ կառավարության թիվ 12 Արձանագրային որոշում «Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի քաղաքականության 2017-2021 թվականների ռազմավարությանը հավանություն տալու մասին», ընդունվել է՝ 23.03.2017
12. ՀՀ կառավարության թիվ 239-Ն որոշումը «Ապաստանի ընթացակարգի շրջանակներում ներկայացուցիչ նշանակելու կարգն ու պայմանները սահմանելու մասին», ընդունվել է՝ 09.03.2017
13. ՀՀ կառավարության թիվ 580-Ա որոշումը «Նախարարությանը ենթակա մարմինների ենթակայությունը սահմանելու մասին», ընդունվել է՝ 22.05.2018
14. ՀՀ Նախագահի թիվ 286-Ն հրամանագիրը «Տարածքային կառավարման ոլորտում միգրացիոն պետական ծառայություն ստեղծելու մասին», ընդունվել է՝ 18.11.2009թ., ուժի մեջ է՝ 05.12.2009, ՀՀՊՏ 2009.11.25/58(724)

Միջազգային դատական և պայմանագրային մարմինների, ազգային դատական մարմինների որոշումներ

1. Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի Չախալն

- ընդդեմ Միավորված Թագավորության (Chahal v. The United Kingdom) գործով 1996թ. նոյեմբերի 15-ի վճիռը, գանգատ թիվ 22414/93
2. Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի Ալթուն ընդդեմ Թուրքիայի (Altun v. Turkey) գործով 2004թ. հունիսի 1-ի վճիռը, գանգատ թիվ 24561/94
 3. Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի Սմիրնովն ընդդեմ Ռուսաստանի (Smirnov v. Russia) գործով 2007թ. հունիսի 7-ի վճիռը, գանգատ թիվ 71362/01
 4. Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի Սաադին ընդդեմ Միավորված Թագավորության (Saadi v. United Kingdom) գործով 2008թ. հունվարի 29-ի վճիռը, գանգատ թիվ 13229/03
 5. Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի Գլադուշեվան ընդդեմ Ռուսաստանի (Gladysheva v. Russia) գործով 2011թ. դեկտեմբերի 6-ի վճիռը, գանգատ թիվ 7097/10
 6. Մարդու իրավունքների կոմիտեի Վան Ալֆենն ընդդեմ Նիդեռլանդների (Van Alphen v. The Netherlands) գործով 1990թ. օգոստոսի 15-ի որոշումը, գանգատ թիվ 305/1988
 7. Մարդու իրավունքների կոմիտեի Յելեպլին ընդդեմ Շվեդիայի (Celepli v. Sweden) գործով 1991թ. փետրվարի 17-ի որոշումը, գանգատ թիվ 456/1991
 8. Մարդու իրավունքների կոմիտեի Կարկերն ընդդեմ Ֆրանսիայի (Karker v. France) գործով 1992թ. մարտի 27-ի որոշումը, գանգատ թիվ 833/1998
 9. Խոշտանգումների դեմ ՄԱԿ-ի կոմիտեի Պաեզն ընդդեմ Շվեդիայի (Paez v. Sweden) գործով 1997թ. ապրիլի 28-ի որոշումը թիվ 39/1996
 10. Կանադայի Գերագույն դատարանի Սուրեշն ընդդեմ Կանադայի գործով (Suresh v. Canada) 2002թ. հունվարի 11-ին կայացրած վճիռը

Մենագրություններ, զրբեր, դասագրքեր, գիտական հոդվածներ

1. «ՀՀ-ում փախստականների և ապաստան հայցող անձանց

իրավունքների ապահովման վերաբերյալ» ՀՀ Մարդու իրավունքների պաշտպանի 2017թ. արտահերթ հրապարակային զեկույց, <http://www.ombuds.am/>

2. Նանսեն Ֆ., Խարվաժ ժողովուրդ. Ազգերի ընկերակցության Գլխավոր հանձնակատարի հետազոտական ճանապարհորդությունը Վրաստան և Հայաստան, Երևանի համալսարանի հրատարակչություն, Երևան, 2000, 288 էջ
3. Ռասիզմի և անհանդուրժողականության դեմ եվրոպական հանձնաժողովի զեկույցը Հայաստանի մասին (մշտադիտարկման 5-րդ փուլ), ընդունվել է՝ 28.06.2016թ., հրապարակվել է՝ 04.10.2016թ. <https://rm.coe.int/fourth-report-on-armenia-armenian-translation-/16808b5538>
4. Վարդանյան Բ.Հ., Սարգսյան Ե.Ս., Ընտանիքի միասնության և վերամիավորման իրավունքը փախստականների իրավունքների պաշտպանության համատեքստում/ Դատական իշխանություն, 2017, 5-6 (215-216), էջ 124-129: <http://ysu.am/faculties/hy/Law/section/staff/person/Knarik-Vardanyan>
5. Փախստականի կարգավիճակը սահմանող ընթացակարգերի և չափանիշների ձեռնարկ (համաձայն Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիայի և 1967թ. արձանագրության), ՄԱԿ ՓԳՀ, Երևան, 2011, 107 էջ
6. Анисимович А., Некоторые аспекты решения проблемы беженцев в 20в.// Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2006-№2 <http://evolutio.info/content/view/1017/176/>
7. Анищик Ю. Сравнительно-правовой анализ статуса беженца// Электронный журнал «Познавательный», 2013 www.познавательный.рф
8. Борисовец Н., Практика работы с лицами, ищущими убежища в Федеративной Республике Германия (по материалам ознакомительного визита) // Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2009-№4 <http://evolutio.info/content/view/1632/232/>
9. Введение в вопросы международной защиты беженцев.

- Пособие для самообучения 1, УВКБ/UNHCR, 2005, 185 стр.
10. Гудвин-Гилл Г., Статус беженца в международном праве, М., ЮНИТИ, 1997, 647 стр.
 11. Григоричев К., Зимовина Е.П., Правовой статус беженцев. Караганда: Экожан, 2005, 208 стр.
 12. Законодательство и политика в области интеграции иммигрантов /Сборник законодательства, политики и практики 19 государств в области интеграции иммигрантов, М., 2011, 196 стр.
 13. Иванов Д. Глобальное и региональное сотрудничество государств в области защиты беженцев// Московский журнал международного права, N2(54), стр. 37-51
 14. Иранпур З., Проблема защиты прав беженцев: исторические истоки и современность. <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=11&art=2187>
 15. Николаус П., Развитие определения беженца в международном праве беженцев <http://www.unhcr.org.ua/img/uploads/docs/gen-9.doc>
 16. Павлова, Л. В., Сарашевский, Ю. Л. К вопросу о понятии «беженец» в международном праве // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. 1998, №2, стр. 15-20
 17. Павлова Л., Селиванов А., Международный правовой статус беженца. Для студентов вузов, Минск, “ТЕСЕЙ”, 2006, 192 стр.
 18. Положение беженцев в мире: Пятьдесят лет гуманитарной деятельности. Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Москва, "Интердиалект+", 2000, 362 стр.
 19. Потапов В., Беженцы в международном праве. “Межд. отношения”, М., 1986, 103 стр.
 20. Процедурные стандарты ОСБ в рамках мандата УВКБ ООН. Департамент международной защиты УВКБ. Женева, 2005, 48 стр.
 21. Сарашевский Ю., Конвенция 1951г. о статусе беженцев//Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2001-№2 <http://evolutio.info/content/view/418/52/>
 22. Сарашевский Ю.Л., Роль Лиги Наций в формировании права

- беженцев // Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2000, №1. <http://evolutio.info/content/view/339/51/>
23. Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев (сост. Сарашевский Ю., Селиванов А.), “Тесей”, Минск, 2000, 464 стр.
 24. Феллер Э., УВКБ ООН и международная защита (вводный курс в области международной защиты). 1-ое изд. Switzerland: UNHCR, The UN Refugee Agency, 2006, 100 стр.
 25. Эволюция международно-правового режима защиты беженцев. Хрестоматия по праву беженцев (решения, документы, материалы), Раздел 1.2.1. http://www.ru.refugeelawreader.org/index.php?option=com_content&view=article&id=190&Itemid=86&lang
 26. An Introduction to International Protection: Protecting Persons of Concern to UNHCR, Self-study module 1, UNHCR 2005, 169 pages
 27. A New Beginning. Refugee Integration in EU, UNHCR, Bureau for Europe, September 2013
 28. A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions 6th edition, UNHCR, June 2011, 576 pages
 29. Besthorn F., Meyer E. Environmentally Displaced Persons: Broadening Social Work’s Helping Imperative, Critical social work, Volume 11 No. 3, 2010, № 5: <http://www1.uwindsor.ca/criticalsocialwork/environmentally-displaced-persons-broadening-social-work%E2%80%99s-helping-imperative>
 30. Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37), UNHCR, October 1997, 155 pages
<http://www.refworld.org/docid/4785ee9d2.html>
 31. Constitution of the International Refugee Organization, United Nations, Treaty Series, 1948, vol.18
<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2018/v18.pdf>
 32. Edwards A., Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Persons and “Alternatives to Detention” of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, April 2011, 93 pages

33. Fact Sheet / UNHCR Armenia, March // 2018, http://www.un.am/up/library/UNHCRArmenia_FactSheet_March2018_Eng.pdf
34. Factsheet Denmark-February 2006, Integration in Denmark, Ministry of Foreign Affairs of Denmark
35. Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Travaux préparatoires, 25 July 1951, Recommendation B <http://www.unhcr.org/40a8a7394.html>
36. Global Trends. Forced displacement in 2017, 2017 in Review, UNHCR, 19 June, 2018
37. Gorlick B. Environmentally displaced persons: A UNHCR perspective ("Environmental Refugees:The Forgotten Migrants"), New York, May, 2007
<http://www.equatorinitiative.org>
38. Hathaway J.C., The Law of Refugee Status, Toronto, Butterworths, 1991, 252 pages
39. History of organization, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1938/nansen-history.html
40. History of UNHCR <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html>
41. Human Rights Committee, General Comment No.19: Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies
<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom19.htm>
42. Nansen - a man of action and vision <http://www.unhcr.org/events/nansen/4aae50086/nansen-man-action-vision.html>
43. Refugee protection: A Guide to International Refugee Law, Chapter 5, p. 84 http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee_en.pdf
44. Reinalda B., Routledge History of International Organizations: from 1815 to the Present Day, Routledge, 2009, 880 pages
45. Robinson N., Convention relating to the status of refugees: Its history, contents and interpretation. New York, Institute of Jewish Affairs, World Jewish Congress, 1953, 36 pages
46. Shirinyan A., Study on migration related considerations of

- displaced Syrian population. Assessment report, Yerevan, Republic of Armenia, December 2015, 31 pages
https://www.un.am/up/library/Study_migration_syrians-2015.pdf
47. Skran C., Refugees and Inter-war Europe: The Emergence of a Regime. Oxford: Clarendon Press, 1995, 324 pages
 48. The Refugees Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis, Cambridge University Press, 1995, 272 pages
 49. UNHCR Statistical Yearbook 2016
<http://www.unhcr.org/statistics/country/5a8ee0387/unhcr-statistical-yearbook-2016-16th-edition.html>
 50. Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary (Ed. O. Dorr, K. Schmalenbach), Springer -Verlag Berlin Heidelberg 2012, 1412 pages
 51. Woodward E., UNRRA - A Democratic Plan for International Relief // Social Security Bulletin, Vol.7, N 11, November, 1944
<https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v7n11/v7n11p9.pdf>

Օգտագործված ինտերնետային կայք-էջեր

1. <http://www.un.org>
2. <http://www.unhcr.org>
3. <https://www.ohchr.org>
4. <http://www.icrc.org>
5. <http://www.refworld.org>
6. <http://www.refugeelawreader.org>
7. <http://www.refugeecaselaw.org>
8. <https://www.iom.int>
9. <http://www.ecoi.net>
10. <http://www.evolutio.info>
11. <http://www.mindiaspora.am/>
12. <http://www.smsmta.am>
13. <http://www.ombuds.am/>
14. <http://www.mfa.am>
15. <http://www.employment.am>

ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ
ՀՀ ՍՓՅՈՒՌԻ ՆԱԽԱՐԱՐՈՒԹՅՈՒՆ

ՎԱՐԴԱՆՅԱՆ ՔՆԱՐԻԿ ՀԱԿՈՐԻ

ՓԱԽՍՏԱԿԱՆՆԵՐԻ ԵՎ ԱՊԱՍՏԱՆ
ՀԱՅՅՈՂՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ
ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ
ԱԿՏԵՐԸ ԵՎ ԴՐԱՆՑ ԱԶԳԱՅԻՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ
ԻՄՊԼԵՄԵՆՏԱՑԻԱՆ

Համակարգչային ձևավորումը,
Կազմի ձևավորումը,
Հրատ. սրբագրումը՝ Գ. Ազիզյանի

Տպագրված է «Վարդան Մկրտչյան» ԱԶ-ում:
ք. Երևան, Հր. Ներսիսյան 1/125

Ստորագրված է տպագրության՝ 12.12.2018:
Չափսը՝ 60x84 $\frac{1}{16}$: Տպ. մամուլը՝ 9:
Տպաքանակը՝ 200:

ԵՊՀ հրատարակչություն
ք. Երևան, 0025, Ալեք Մանուկյան 1
www.publishing.am