ԱՄՓՈՓԱԹԵՐԹ

««ՄԱՐԴՈՒ ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆԻ ՄԱՍԻՆ» ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ», ««ԳԻՏԱԿԱՆ ԵՎ ԳԻՏԱՏԵԽՆԻԿԱԿԱՆ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ», ««ԿՐԹՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ», ««ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԼՐԱՑՈՒՄՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ», ««ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ», «ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐԿԱՅԻՆ ՕՐԵՆՍԳՐՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ», ««ՏԵՍԱԼՍՈՂԱԿԱՆ ՄԵԴԻԱՅԻ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ», ««ՍՆՆԴԱՄԹԵՐՔԻ ԱՆՎՏԱՆԳՈՒԹՅԱՆ ՊԵՏԱԿԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ», ««ՊԵՏԱԿԱՆ ԳՈՒՅՔԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՆԵՐԻ ՆԱԽԱԳԾԵՐԻ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ ՍՏԱՑՎԱԾ ԴԻՏՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԵՎ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ, ԴՐԱՆՑ ԸՆԴՈՒՆՄԱՆ ԿԱՄ ՉԸՆԴՈՒՆՄԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպանի աշխատակազմ 08.09.2020թ. թիվ 02/01.3/4366-20 գրություն	**Մարդու իրավունքների պաշտպանի (Օմբուդսմանի) ինստիտուտի ֆինանսական անկախության երաշխիքները. սահմանադրական և միջազգային մոտեցումները** Մարդու իրավունքների պաշտպանին կարծիքի ներկայացված նախագծային լուծումներով, ի թիվս այլնի, առաջարկվում է ուժը կորցրած ճանաչել նաև **«Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» սահմանադրական օրենքի 8-րդ հոդվածի 5-րդ մասը**: Ըստ նշյալ դրույթի՝ **յուրաքանչյուր տարի Պաշտպանի և նրա աշխատակազմի, ինչպես նաև Պաշտպանի՝ որպես կանխարգելման ազգային մեխանիզմի ֆինանսավորման համար պետական բյուջեով նախատեսված հատկացման չափը չի կարող պակաս լինել նախորդ տարվա պետական բյուջեով նախատեսված հատկացման չափից: Պետական բյուջեով նախատեսված**	Չի ընդունվել:	Նախևառաջ հայտնում ենք, որ «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» 2016 թվականի դեկտեմբերի 16-ի ՀՕ-1-Ն սահմանադրական օրենքի 8-րդ հոդվածի 1-ին մասով սահմանված դրույթը, ըստ որի՝ *Պաշտպանի և նրա աշխատակազմի բնականոն գործունեության համար պետական բյուջեի միջոցների հաշվին ապահովվում է պատշաճ ֆինանսավորում*, մնում է անփոփոխ: Հետևաբար ««Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» սահմանադրական օրենքում փոփոխություն կատարելու մասին» օրենքի նախագիծը նպատակ չի

	ֆինանսավորումը կատարվում է ամսական հավասար համամասնությամբ՝ յուրաքանչյուր ամսվա համար կանխավճարի կարգով: Այս կապակցությամբ հարկ ենք համարում անդրադառնալ այդ դրույթի ամրագրման սահմանադրական հիմքերին ու միջազգային իրավական մոտեցումներին: Այսպես, Մարդու իրավունքների պաշտպանի աշխատանքի արդյունավետությունն ու գործունեության նոր ուղղությունների զարգացման գրավական դարձավ հենց այն, որ թե ՀՀ Սահմանադրությամբ, թե՛ դրա հիման վրա ընդունված սահմանադրական օրենքով ամրագրվեցին անկախության երաշխիքներ: Դրանք հատկապես ուժեղացվեցին 2015 թվականի սահմանադրական փոփոխություններով և 2017 թվականի սահմանադրական օրենքով՝ ապահովելով այնպիսի երաշխիքային դրույթներ, որոնք օրինակելի են միջազգային առաջատար փորձի տեսանկյունից: Պաշտպանի ֆինանսական անկախության երաշխիքն ամրագրված է Սահմանադրության 193-րդ հոդվածի 4-րդ մասով, համաձայն որի՝ **պետությունն ապահովում է Պաշտպանի գործունեության պատշաճ ֆինանսավորումը:** **«Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» սահմանադրական օրենքի 8-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ Պաշտպանի և նրա աշխատակազմի բյուջեն պետական բյուջեի մաս է, որը ֆինանսավորվում է առանձին տողով: Նույն տողով հատուկ ֆինանսավորվում է նաև Պաշտպանի՝ որպես կանխարգելման ազգային մեխանիզմի գործունեությունը:** 2015 թվականի սահմանադրության փոփոխություններին համահունչ՝ «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» սահմանադրական օրենքում ամրագրվեցին Հայաստանի Հանրապետության մարդու իրավունքների պաշտպանի		հետապնդում սահմանել, որ այսուհետ Մարդու իրավունքների պաշտպանի և նրա աշխատակազմի բնականոն գործունեության համար պետական բյուջեի միջոցների հաշվին չի ապահովվելու պատշաճ ֆինանսավորում, և Մարդու իրավունքների պաշտպանը և նրա աշխատակազմը նախորդ տարվա պետական բյուջեով նախատեսված հատկացման չափից պակաս չափով են ֆինանսավորվելու: Ինչ վերաբերում է նշված այն հիմնավորումներին, որ ընդլայնվում է Մարդու իրավունքների պաշտպանի գործունեությունը, և Մարդու իրավունքների պաշտպանի գործունեության նոր ուղղությունների զարգացման և դրա արդյունքում վերջինիս վերապահված լիազորությունների շրջանակի աճի տեսանկյունից օբյեկտիվ անհրաժեշտություն է առաջանում ավելացնել Մարդու իրավունքների պաշտպանի և նրա աշխատակազմի ֆինանսավորման չափը, ապա հայտնում ենք, որ այդ հիմնավորումները քննարկվող նախագծի հետ ընդհանրապես առնչություն չունեն, քանի որ նախագծով առաջարկվում է ուժը կորցրած ճանաչել այն դրույթը, ըստ որի՝ յուրաքանչյուր տարի Մարդու իրավունքների պաշտպանի և նրա աշխատակազմի ֆինանսավորման

	լիազորությունները, դրանց իրականացման կառուցակարգերն ու երաշխիքները: Ամրագրվեց, որ Պաշտպանը հանդիսանում է «Խոշտանգումների և այլ դաժան, անմարդկային կամ արժանապատվությունը նվաստացնող վերաբերմունքի կամ պատժի դեմ» ՄԱԿ-ի՝ 1984 թվականի կոնվենցիայի 2002 թվականի դեկտեմբերի 18-ին ընդունած կամընտիր արձանագրությամբ սահմանված կանխարգելման ազգային մեխանիզմ, ինչպես նաև «Երեխայի իրավունքների մասին» ՄԱԿ-ի՝ 1989 թվականի նոյեմբերի 20-ին ընդունված կոնվենցիայի դրույթների կիրառության մշտադիտարկում, ինչպես նաև երեխաների իրավունքների խախտումների կանխարգելում և պաշտպանություն իրականացնող մարմին: 2018 թվականին «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» սահմանադրական օրենքում կատարված փոփոխություններով Մարդու իրավունքների պաշտպանին է վերապահվել նաև «Հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների մասին» ՄԱԿ-ի կոնվենցիայի դրույթների կիրառության մշտադիտարկումը, ինչպես նաև հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների խախտումների կանխարգելումը և պաշտպանությունը[1]: Կոնվենցիոն նշված կարգավիճակի արդյունավետ իրացման ու մասնագիտացված մոտեցում ապահովելու նպատակով 2019 թվականին Մարդու իրավունքների պաշտպանի աշխատակազմում ստեղծվել է Հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների պաշտպանության բաժին: Ավելին, Մարդու իրավունքների պաշտպանի ինստիտուտի՝ որպես մարդու իրավունքների պաշտպանության ազգային հաստատության կարևորությունը Սահմանադրությամբ ընդգծվեց նաև		համար պետական բյուջեով նախատեսված հատկացման չափը չի կարող պակաս լինել նախորդ տարվա պետական բյուջեով նախատեսված հատկացման չափից:

[1] Տե՛ս «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» սահմանադրական օրենք, հոդված 2, մաս 4:

	այն առումով, որ ընդլայնվեց վերջինիս մանդատը՝ ընդգրկելով նաև սահմանադրական օրենքով սահմանված մասնավոր կազմակերպությունների կողմից իրավունքների և ազատությունների պահպանմանը հետևելու գործառույթը: Ընդ որում, ապահովվել է մասնագիտական մոտեցում ցուցաբերելու սկզբունքը՝ առանձին ստորաբաժանումների գործունեության միջոցով (օրինակ՝ Մարդու իրավունքների պաշտպանի աշխատակազմում գործում է Երեխաների իրավունքների պաշտպանության բաժին, Զինծառայողների և նրանց ընտանիքների անդամների իրավունքների պաշտպանության բաժին, Գործարարության ոլորտում իրավունքների պաշտպանության բաժին և այլն): Պաշտպանի աշխատակազմի արդյունավետ գործունեությունն ապահովելու համար 2019 թվականին Տավուշում ստեղծվել է մարզային ստորաբաժանում, ինչի արդյունքում Տավուշի մարզի և հատկապես սահմանամերձ համայնքների բնակիչների համար առավել հասանելի և մատչելի դարձան Մարդու իրավունքների պաշտպանի աշխատակազմի կողմից տրամադրվող ծառայությունները: Վերոգրյալից բացի, անհրաժեշտ է արձանագրել, որ վերջին տարիներին էականորեն աճել են Պաշտպանին ներկայացվող դիմումների ու բողոքների թիվը: Դրանց համեմատական պատկերը ցույց է տալիս, որ 2016 թվականին դիմում-բողոքների թիվը կազմել է 5.113, 2017-ին՝ 6.417, իսկ 2018 թվականին այդ ցուցանիշը գրեթե երկու անգամ ավելացել է՝ դառնալով 10.744 դիմում-բողոք: 2019 թվականին նույնպես արձանագրվել է դիմումների ու բողոքների աճ: Այսպես, 2019 թվականին, 2018 թվականի համեմատ, դիմումների ու բողոքների թիվն ավելացել է՝ 22%-ով կամ 2396-ով, դառնալով՝ 13.140		

	դիմում-բողոք: 2020 թվականի հունվարի 1-ից հունիսի 30-ը ներառյալ Պաշտպանի աշխատակազմ ստացվել է 7150 գրավոր և բանավոր դիմումներ ու բողոքներ, որից՝ գրավոր բողոքներ՝ 2083, իսկ բանավոր բողոքներ՝ 5067: Ինչպես երևում է դիմումների ու բողոքների աճը կրում է շարունակական բնույթ և վերը ներկայացված վիճակագրական տվյալներն ուղղակիորեն վկայում են դրա մասին: Հարկ է նշել, որ աճի միտում ունեն նաև Պաշտպանի աշխատակազմի թեժ գիծ հեռախոսահամարին ստացվող հեռախոսազանգերը: Այսպես, 2016 թվականին թեժ գիծ և այլ հեռախոսահամարներին ստացված հեռախոսազանգերի թիվը կազմել է 2086, 2017-ին՝ 1876, 2018-ին՝ 2802, իսկ 2019 թվականին այդ ցուցանիշն աճել է երկու անգամից ավելի՝ դառնալով 6210 հեռախոսազանգ: 2020 թվականի հունվարի 1-ից հունիսի 30-ը ներառյալ Պաշտպանի աշխատակազմի թեժ գիծ հեռախոսահամարին ստացվել է 6988 հեռախոսազանգ: **Վերոնշյալի հաշվառմամբ, պետք է նշել, որ թե՛ Մարդու իրավունքների պաշտպանի գործունեության նոր ուղղությունների զարգացման և դրա արդյունքում վերջինիս վերապահված լիազորությունների շրջանակի, թե՛ դիմում-բողոքների աճի տեսանկյունից օբյեկտիվ անհրաժեշտություն է առաջանում ավելացնել Մարդու իրավունքների պաշտպանի և Աշխատակազմի ֆինանսավորման չափը:** Այս կապակցությամբ, Հաշմանդամություն ունեցող անձանց իրավունքների հարցերով ՄԱԿ-ի կոմիտեն 2017 թվականին Հայաստանի նախնական զեկույցի մասին եզրափակիչ դիտարկումներում		

	(CRPD/C/ARM/CO/1) մտահոգություն է հայտնել ազգային մոնիթորինգի մեխանիզմին տրամադրվող ռեսուրսների անբավարարության վերաբերյալ: Ուստի, հաշվի առնելով Կոմիտեի անկախ մոնիթորինգի շրջանակներում և Կոմիտեի աշխատանքներում մասնակցության ուղեցույցը (CRPD/C/1/Rev.1, annex) և Փարիզի սկզբունքները՝ Կոմիտեն Հայաստանին հանձնարարական է ներկայացրել առ այն, որ տրամադրվի անհրաժեշտ ֆինանսավորում անկախ մոնիթորինգի մեխանիզմի գործունեության համար: Բացի այդ, պետք է նշել, որ իրավահավասարության ապահովման ոլորտը կարգավորող միասնական օրենքի ընդունմանն ուղղված փոփոխություններով, մասնավորապես, «Իրավահավասարության ապահովման մասին» օրենքի նախագծով ամրագրվում է Մարդու իրավունքների պաշտպանի ինստիտուտի հատուկ կարգավիճակը՝ որպես խտրականության ենթարկված անձանց իրավունքներն ապահովող ու խախտված իրավունքները վերականգնող մեխանիզմ: **Ստացվում է, որ նոր կարգավիճակով պայմանավորված՝ ընդլայնվում է Մարդու իրավունքների պաշտպանի գործունեությունը, որն ուղղված է լինելու ապահովելու խտրականության ոլորտում անձանց իրավունքների ենթադրյալ խախտումների դեպքում Պաշտպանի աջակցությունը ստանալու արդյունավետ հնարավորությունը:** Հատկանշական է, որ 2019 թվականին ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը միջանկյալ կարծիք է ներկայացրել «Օրենքի առջև հավասարության ապահովման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի նախագծի մասին (նոյեմբերի 2018 թվականի տարբերակի հիման վրա)[2]: Մասնավորապես, ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը նշել է, որ		

[2] https://www.osce.org/files/f/documents/e/f/434882.pdf

	Օրենքի նախագիծը երաշխիքներ չի սահմանում առ այն, որ **Մարդու իրավունքների պաշտպանը կունենա համապատասխան մարդկային և ֆինանսական ռեսուրսներ՝ արդյունավետ կերպով իրականացնելու խտրականության բացառմանը և իրավահավասարությանն առնչվող իր մանդատը:** Ռասիզմի և անհանդուրժողականության դեմ եվրոպական հանձնաժողովի (ՌԱԵՀ) Ընդհանուր քաղաքականության թիվ 2 հանձնարարականը սահմանում է, որ «համապատասխան մարդկային և ֆինանսական ռեսուրսները պետք է հատկացվեն յուրաքանչյուր մանդատի համար՝ ապահովելու իրավահավասարության մանդատի վրա համապատասխան կենտրոնացումը»[3]: Մարդու իրավունքների պաշտպանը պետք է հատկացնի կոնկրետ թվով մշտական աշխատողներ, որոնք հատուկ կզբաղվեն կոնկրետ խտրականությամբ և իրավահավասարության հարցերով: «Ժողովրդավարություն՝ իրավունքի միջոցով» եվրոպական հանձնաժողովն իր կարծիքներում (Վենետիկի հանձնաժողով) ներկայացնում է հանձնարարականներ, որոնք վերաբերում են օմբուդսմանի ինստիտուտին իրավասությունների լայն շրջանակ, հստակ սահմանադրական և իրավական հիմք և կայուն երաշխիքներ տրամադրելուն անկախ, արդյունավետ և անկողմնակալ գործունեության համար, ներառյալ անձեռնմխելիության ռեժիմ և համապատասխան մարդկային և ֆինանսական ռեսուրսներ[4]: Օմբուդսմանի հաստատության պաշտպանության և խթանման վերաբերյալ սկզբունքներն (Վենետիկի սկզբունքներ[5]) ամրագրում		

[3] https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.2
[4] https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Ombudsmen&lang=EN
[5] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e

	են, որ Օմբուդսմանի ինստիտուտը պետք է ապահովված լինի բավարար և անկախ բյուջետային ռեսուրսներով: **Օրենքը պետք է սահմանի, որ Օմբուդսմանի հաստատությանը բյուջեի միջոցների հատկացումը պետք է համապատասխանի իր պարտականությունների և գործառույթների լիարժեք, անկախ և արդյունավետ կատարումն ապահովելու անհրաժեշտությանը:** Այս կապակցությամբ, Վենետիկի հանձնաժողովը Մոլդովայի Հանրապետության «Օմբուդսմանի հաստատության մասին» օրենքի վերաբերյալ կարծիքում նշել է, որ վերոնշյալ սկզբունքը պետք է հիմնված լինի այնպիսի ցուցանիշների վրա, ինչպիսին է, նախորդ հաշվետու ժամանակահատվածում ներկայացված բողոքների քանակը[6]: Վենետիկի հանձնաժողովն իր դիրքորոշումն է հայտնել նաև Հայաստանի Հանրապետության Մարդու իրավունքների պաշտպանին վերապահվող ֆինանսական անկախության երաշխիքների անհրաժեշտության մասին: Այսպես, Վենետիկի հանձնաժողովը 2016 թվականին «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» սահմանադրական օրենքի նախագծի վերաբերյալ կարծիքում[7] նշել է, որ Պաշտպանի գործառութային անկախությունը կարող է հետագայում բարելավվել՝ սահմանադրական օրենքի նախագծում սահմանելով երաշխիքային դրույթներ բյուջեի անհիմն կրճատումների դեմ: Այս առումով անհրաժեշտություն է առաջանում վերահաստատել 2006 թվականի Վենետիկի հանձնաժողովի՝ «Հայաստանի մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» օրենքում փոփոխություններ կատարելու վերաբերյալ		

[6] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)001-e
[7] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)033-e

	հանձնարարականները: Ըստ նշված հանձնարարականների՝ ցանկացած դեպքում անհրաժեշտ է ապահովել, որ բյուջեի ցանկացած անհրաժեշտ սահմանափակում չպետք է կիրառվի Մարդու իրավունքների պաշտպանի ինստիտուտի նկատմամբ անհամաչափ ձևով[8]: Հաշվի առնելով դրա բացառիկ զգայուն բնույթը և այդ դրույթի նշանակությունը հաստատության անկախության համար՝ Վենետիկի հանձնաժողովն առաջարկել է օրենքում ավելացնել մի դրույթ այն մասին, որ պետական մարմինները չպետք է օգտագործեն բյուջետային գործընթացը բյուջեից միջոցներ հատկացնելու համար՝ այն եղանակով, որը կմիջամտի Մարդու իրավունքների պաշտպանի ինստիտուտի անկախությանը[9]: Նման դիրքորոշում Վենետիկի հանձնաժողովը հայտնել է նաև Մոլդովայի Հանրապետության «Օմբուդսմանի հաստատության մասին» օրենքի վերաբերյալ կարծիքում[10]: *Մեջբերված միջազգային իրավական մոտեցումների, ինչպես նաև Հայաստանում Մարդու իրավունքների պաշտպանի լայն մանդատի և կատարված աշխատանքի շարունակական ընդլայնման պայմաններում արդարացված ենք համարում «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» սահմանադրական օրենքի 8-րդ հոդվածի երաշխիքների ամրագրումն ու դրանց գործնական կիրառությունը:*		

[8] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)001-e
[9] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)033-e
[10] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)001-e