ԿԱՐԾԻՔ

«Խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների կանոնադրությունը հաստատելու և ՀՀ կառավարության 2011 թվականի փետրվարի 24-ի N 164-Ն որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» ՀՀ կառավարության որոշման նախագծի վերաբերյալ

«Խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների կանոնադրությունը հաստատելու և ՀՀ կառավարության 2011 թվականի փետրվարի 24-ի N 164-Ն որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» ՀՀ կառավարության որոշման նախագծի[1] վերաբերյալ նկատառումները ներկայացվում են ստորև.

1. Չնայած Նախագծի Հավելվածի մի շարք կետերում օգտագործվում է «երեխայի լավագույն շահ» եզրույթը, այնուամենայնիվ, խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների[2] կանոնադրությունում այն ամրագրված չէ որպես ԽՀՄ, ինչպես նաև խնամակալության և հոգաբարձության հանձնաժողովների[3] գործունեության սկզբունք: Առհասարակ, Նախագծում առանձին սահմանված չեն վերջիններիս գործունեության սկզբունքները: Փոխարենը, Նախագծի Հավելվածի 11-րդ կետում թվարկվում է, թե ինչ են պարտավոր անել Հանձնաժողովի անդամներն իրենց պարտականությունները կատարելիս: Այստեղ թվարկված կետերի մեծ մասն իրենց բնույթով աշխատանքի սկզբունքներ են, որոնք, օրինակ՝ ՄԱԿ-ի Երեխաների իրավունքների մասին կոնվենցիայի[4] տեսանկյունից լիարժեք չեն:

   Նշենք, որ Կոնվենցիայի3-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ երեխաների նկատմամբ բոլոր գործողություններում, անկախ այն բանից, թե դրանք ձեռնարկվում են *սոցիալական ապահովության հարցերով զբաղվող պետական կամ մասնավոր հիմնարկների*, դատարանների, *վարչական* կամ օրենսդրական մարմինների կողմից, առաջնահերթ ուշադրություն է դարձվում երեխայի լավագույն շահերին: Ուստի, խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների գործունեության շարքում երեխայի լավագույն շահերի պաշտպանությունը և/կամ երեխայի վերաբերյալ որոշում կայացնելիս նրա լավագույն շահը հաշվի առնելը, այդ թվում՝ իրեն վերաբերող հարցերում երեխայի մասնակցությունն ապահովելը, ամրագրելը կծառայի երեխաների իրավունքների առավել արդյունավետ պաշտպանությանը:

---

[1] Այսուհետ՝ Նախագիծ
[2] Այսուհետ՝ ԽՀՄ
[3] Այսուհետ՝ Հանձնաժողով
[4] Այսուհետ՝ Կոնվենցիա

Բացի այդ, Նախագծում բացակայում են նաև երեխայի կարծիքը հաշվի առնելու, և վերջինիս լսված լինելու իրավունքի իրացումը ապահովելու, ինչպես նաև Կոնվենցիայով երաշխավորված այլ սկզբունքներ:

Մասնավորապես՝ Կոնվենցիայի 12-րդ հոդվածի համաձայն՝ իր սեփական հայացքները ձևակերպելու ընդունակ երեխայի համար մասնակից պետություններն ապահովում են դրանք ազատորեն արտահայտելու իրավունք այն բոլոր դեպքերում, որոնք վերաբերում են երեխային: Ընդ որում, երեխայի հայացքների նկատմամբ ցուցաբերվում է նրա տարիքին և հասունությանը համապատասխան պատշաճ ուշադրություն: Այդ նպատակով երեխային, մասնավորապես, հնարավորություն է տրվում իրեն վերաբերող ցանկացած դատական կամ վարչական քննության ժամանակ լսված լինել թե անմիջականորեն, թե իր ներկայացուցչի կամ համապատասխան մարմնի միջոցով, ազգային օրենսդրության դատավարական նորմերով նախատեսված կարգով:

Ելնելով վերոգրյալից՝ առաջարկում ենք Նախագծով ամրագրել խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների և հանձնաժողովների գործունեության սկզբունքները՝ հաշվի առնելով վերոգրյալ դրույթները:

2. Նախագծի Հավելվածի 7-րդ կետի համաձայն՝ խնամակալության և հոգաբարձության մարմինները և դրանց կից ստեղծված *հանձնաժողովի* անդամներն իրենց վրա դրված պարտականությունները չկատարելու կամ ոչ պատշաճ կատարելու դեպքում ենթարկվում են պատասխանատվության՝ օրենքով սահմանված կարգով:

Միաժամանակ, Նախագծի Հավելվածի 9-րդ և 10-րդ կետերը սահմանում են, որ հանձնաժողովը գործում է հասարակական հիմունքներով՝ բացառությամբ օրենքով նախատեսված դեպքերի: Հանձնաժողովի կազմում ընդգրկվում են մարզպետարանների (Երևանում՝ Երևանի քաղաքապետարանի) աշխատակազմի ընտանիքի, կանանց և երեխաների իրավունքների պաշտպանության բաժինների, սոցիալական աջակցության տարածքային գործակալությունների (բաժինների) աշխատողներ, համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի համայնքային ծառայողներ, բուժաշխատողներ, համայնքի մանկավարժներ, հոգեբաններ, սոցիալական աշխատանքի մասնագետներ և իրավաբաններ, ինչպես նաև հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ (համաձայնությամբ):

Հատկանշական է, որ Նախագծի հիմնավորման համաձայն՝ Նախագծի անհրաժեշտությունը բխում է նրանից, որ *մինչ յուրաքանչյուր համայնքի ղեկավարի աշխատակազմում սոցիալական հարցերի համար պատասխանատու առանձին մասնագետի կամ ստորաբաժանման ստեղծումը, պետք է սահմանել խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների և ՀՍԾՏԿ-ի համագործակցության հստակ մեխանիզմներ, որի արդյունքում ՀՍԾՏԿ-ի աշխատակից հանդիսացող մասնագետ սոցիալական*

աշխատողը պարտավորված լինի և հնարավորություն ունենա առավելագույնս մասնակցություն ունենալ իրեն կցված համայնքների խնամակալության և հոգաբարձության մարմնի աշխատանքներին՝ հնարավորինս ապահովելով այդ կառույցի գործունեության համար անհրաժեշտ մասնագիտական սոցիալական աշխատանքը:

Գիտակցելով Նախագծով առաջարկվող կառուցակարգերի ժամանակավոր բնույթը, այնուամենայնիվ, խնդրահարույց է, որ ոչ Նախագծով, ոչ համապատասխան հարակից իրավական ակտերի նախագծերով չեն նախատեսվել անհրաժեշտ մեխանիզմներ *Հանձնաժողովի* անդամներին՝ իրենց վրա դրված պարտականությունները չկատարելու կամ ոչ պատշաճ կատարելու համար պատասխանատվության ենթարկելու վերաբերյալ:

Մինչդեռ, երեխաների իրավունքների ոլորտում առկա խնդիրների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ հաճախ երեխայի կյանքի վերաբերյալ որոշումների կայացման ժամանակ անփութության, անգործության կամ մասնագիտական սխալներ թույլ տալու պատճառը, բացի հանձնաժողովի անդամների գործունեության հասարակական բնույթից, հենց վերջիններիս պատասխանատվության ենթարկելու մեխանիզմների բացակայությունն է:

Ելնելով վերոգրյալից՝ առաջարկում ենք Նախագծում և խնդրի հետ համակարգային առումով փոխկապակցված այլ իրավական ակտերում նախատեսել Հանձնաժողովի անդամների՝ իրենց վրա դրված պարտականությունները չկատարելու կամ ոչ պատշաճ կատարելու դեպքում պատասխանատվության ենթարկվելու վերաբերյալ կարգավորումներ:

3. Նախագծի Հավելվածի 10-րդ կետի համաձայն՝ Հանձնաժողովի կազմում ընդգրկվում են նաև հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ (համաձայնությամբ): Նախագծում, սակայն, մանրամասն չեն կարգավորում հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ մասնակցության կարգն ու պայմանները, ընդգրկման համար ներկայացվող պահանջներն ու չափանիշները և այլն:

   Այսպես, կարգավորված չէ, թե որ հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչները կարող են լինել հանձնաժողովի անդամ, երբ, ինչ կարգով և յուրաքանչյուր կազմակերպությունից քանի ներկայացուցիչ կարող է ներգրավվել հանձնաժողովի կազմում:

   Ելնելով վերոգրյալից՝ հանձնաժողովի կազմում հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների մասնակցության արդյունավետությունը գործնականում ապահովելու նպատակով առաջարկում ենք հստակեցնել հանձնաժողովի կազմում հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների ընդգրկման կարգը:

4. Նախագծի Հավելվածի 11-րդ կետից առաջարկում ենք հանել «,որպես հանձնաժողովի անդամ,» բառերը:

5. Նախագծի Հավելվածի 16-րդ կետը սահմանում է, որ Հանձնաժողովի նիստերին կարող են ներկա գտնվել այն անձինք, ում վերաբերում է քննարկումը, նրանց օրինական ներկայացուցիչները և/կամ լիազորված անձինք, ինչպես նաև *հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ՝ Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված դեպքերում և կարգով*: Կյանքի դժվարին իրավիճակում գտնվող երեխաների պաշտպանության վերաբերյալ հանձնաժողովի նիստերին կարող են ներկա գտնվել նաև ՄԱԿ-ի մանկական հիմնադրամի (UNICEF) ներկայացուցիչները:

   Նշված դրույթում հասկանալի չէ թե, որ օրենքով է սահմանվելու Հանձնաժողովի նիստերին հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների մասնակցության կարգը:

   Բացի այդ, Նախագծում ամրագրված չէ նաև այլ *շահագրգիռ կազմակերպությունների՝* Հանձնաժողովի նիստերին մասնակցելու հնարավորությունը:

   Ուստի, առաջարկում ենք Նախագծում նախատեսել Հանձնաժողովի նիստերին *հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների. ինչպես նաև* այլ *շահագրգիռ կազմակերպությունների մասնակցության հնարավորությունը և դրա իրականացման կարգը*:

6. Նախագծի Հավելվածի 17-րդ կետի համաձայն՝ ԽՀՄ-ները հանձնաժողովի նիստի օրվանից առնվազն երեք օր առաջ տեղական ինքնակառավարման մարմնի գտնվելու վայրի (շենքի) հայտարարությունների տախտակին կամ շենքի այլ տեսանելի վայրում տեղեկատվություն են տեղադրում հանձնաժողովի նիստի օրվա, ժամի, վայրի (հասցե, սենյակ կամ դահլիճ) վերաբերյալ:

   Հանձնաժողովի նիստի թափանցիկությունն, ինչպես նաև վերջինիս անցկացման վերաբերյալ Նախագծի Հավելվածի 16-րդ կետով նախատեսված անձանց իրազեկվածությունն ապահովելու համար առաջարկում ենք, որպեսզի նիստի օրվա, ժամի, վայրի վերաբերյալ տեղեկատվությունը տեղադրվի նաև էլեկտրոնային տարբերակով՝ համապատասխան տեղական ինքնակառավարման մարմնի և/կամ Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության պաշտոնական կայքում:

7. Նախագծի Հավելվածի 20-րդ կետի 6)-րդ ենթակետը սահմանում է, որ խնամակալության և հոգաբարձության մարմինները ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված դեպքերում և կարգով հաշվի են առնում *10 տարին լրացած երեխայի կարծիքը*՝ նրա իրավունքներին և շահերին առնչվող ցանկացած հարց քննարկելիս և որոշում կայացնելիս:

   Պետք է նշել, որ Կոնվենցիայի 12-րդ հոդվածի համաձայն՝ իր հայացքները ձևակերպելու ընդունակ երեխայի համար իրեն վերաբերող բոլոր դեպքերում ապահովվում է իր կարծիքն արտահայտելու իրավունք՝ *վերջինիս տարիքին և հասունությանը համապատասխան:* Այդ նպատակով երեխային, մասնավորապես, հնարավորություն է

տրվում իրեն վերաբերող ցանկացած դատական կամ վարչական քննության ժամանակ ներպետական օրենսդրության դատավարական նորմերով նախատեսված կարգով լսված լինել թե՛ անմիջականորեն, թե՛ իր ներկայացուցչի կամ համապատասխան մարմնի միջոցով:

Ավելին, ՄԱԿ-ի Երեխայի իրավունքների կոմիտեի թիվ 14 Ընդհանուր մեկնաբանության (2013) «երեխայի լավագույն շահերը գնահատելիս հաշվի առնվող հանգամանքները» վերնագրով 1-ին կետի §53-ի համաձայն՝ ցանկացած որոշում, որտեղ հաշվի չի առնվում երեխայի կարծիքը կամ պատշաճ կշիռ չի տրվում այդ կարծիքին, հաշվի առնելով երեխայի տարիքը և հասունությունը, չի հարգում իրենց լավագույն շահերի որոշման գործընթացի վրա ազդելու երեխայի հնարավորությունը:

ՀՀ ընտանեկան օրենսգրքի 44-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ երեխան իրավունք ունի իր շահերը շոշափող ցանկացած հարց լուծելիս ունկնդիր լինելու հարցի քննությանը և արտահայտելու սեփական կարծիքը ընտանիքում, դատական և այլ մարմիններում:

Հաշվի առնելով վերոգրյալը՝ առաջարկում ենք Նախագծի Հավելվածի 20-րդ կետի 6)-րդ ենթակետում հանել երեխայի կարծիքը լսելու համար սահմանված տարիքային շեմը, միաժամանակ սահմանել, որ խնամակալության և հոգաբարձության մարմինները ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված դեպքերում և կարգով իր հայացքները ձևակերպելու ընդունակ երեխայի համար իրեն վերաբերող բոլոր դեպքերում ապահովվում են իր կարծիքն արտահայտելու իրավունքի իրականացումը՝ վերջինիս տարիքին և հասունությանը համապատասխան:

8. Նախագծի Հավելվածի 20-րդ կետի 15)-րդ ենթակետի համաձայն՝ խնամակալության և հոգաբարձության մարմինները ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված դեպքերում և կարգով կատարում են համայնքում *երեխաների իրավունքների և շահերի պաշտպանության վիճակի մշտադիտարկում*՝ ընդհանուր առմամբ և համայնքում բնակվող այն ընտանիքների հայտնաբերում, որոնցում առկա է երեխայի իրավունքների կամ շահերի խախտման վտանգ և այդ ընտանիքներում ապրող երեխաների իրավիճակի հատուկ մշտադիտարկում՝ սոցիալական աջակցության գործակալության կամ բաժնի, ինչպես նաև մարզպետարանների աշխատակազմի ընտանիքի, կանանց և երեխաների իրավունքների պաշտպանության բաժինների հետ համագործակցությամբ:

Հաշվի առնելով երեխայի իրավիճակի վերաբերյալ մոնիթորինգի գործառույթի ռազմավարական կարևորությունը և դրա արդյունավետ իրականացման անհրաժեշտությունը՝ գտնում ենք, որ համայնքում երեխաների իրավունքների և շահերի պաշտպանության վիճակի վերաբերյալ համապարփակ տվյալներ վերհանելու նպատակով անհրաժեշտ է նաև խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների համագործակցությունը հանրակրթական ուսումնական հաստատությունների, ինչպես նաև

երեխաների խնամքի և բնակչության սոցիալական պաշտպանության հաստատությունների հետ:

Բացի այդ, Նախագծի նշված դրույթից պարզ չէ, թե ինչ կառույցների են ներկայացվելու և ինչ կարգով են քննարկվելու իրականացված մշտադիտարկման արդյունքները: Ուստի առաջարկում ենք սահմանել, որ, օրինակ, «*նշված մշտադիտարկման արդյունքները ներկայացվում և քննարկվում են համայնքի ավագանում և/կամ երեխաների իրավունքների պաշտպանության ազգային հանձնաժողովում*»:

Պետք է նշել նաև, որ նշված դրույթում օգտագործվող «*երեխաների իրավունքների և շահերի պաշտպանության վիճակի մշտադիտարկում*՝ ընդհանուր առմամբ» արտահայտությունը բավականաչափ լայն է: Առաջարկում ենք տվյալ ձևակերպումը փոխարինել «*երեխաների իրավունքների և շահերի պաշտպանության վիճակի մշտադիտարկում*՝ ՀՀ օրենսդրության և Երեխայի իրավունքների մասին ՄԱԿ-ի կոնվենցիայի, ինչպես նաև տվյալ ոլորտում միջազգային այլ չափանիշների կիրարկման նկատմամբ» ձևակերպմամբ:

9. Նախագծից դուրս է մնացել ՀՀ կառավարության 2011 թվականի փետրվարի 24-ի թիվ 164-Ն որոշման այն դրույթը, որի համաձայն հանձնաժողովը գործում է իր կողմից հաստատված աշխատակարգին համապատասխան: Փոխարենը, Նախագծում սահմանվել են, Հանձնաժողովի աշխատակարգի վերաբերյալ որոշ դրույթներ, որոնք, սակայն, համապարփակ չեն: Զուգահեռաբար, Նախագծին կից ներկայացված հիմնավորմամբ նշվում է, որ հանձնաժողովները չունեն միասնական աշխատակարգ, քանի որ այդ աշխատակարգը հաստատում է յուրաքանչյուր համայնքի ղեկավարը: Հանձնաժողովի անդամների իրավունքները և պարտականությունները տարանջատված չեն:

Մասնավորապես, Նախագծում բացակայում են հանձնաժողովի աշխատանքների կազմակերպման, նիստերի անցկացման պարբերականության, նիստն իրավազոր լինելու համար պարտադիր պահանջների, նիստի արձանագրությունում պարտադիր նշման ենթակա տեղեկությունների, շահերի բախման դեպքերում հանձնաժողովի անդամին բացարկ ներկայացնելու կամ նրա կողմից ինքնաբացարկի միջնորդություն ներկայացնելու, Հանձնաժողովի անդամների քվեարկության կարգի վերաբերյալ, ինչպես նաև մի շարք այլ կարգավորումներ:

Ելնելով վերոգրյալից՝ հանձնաժողովի գործունեության թափանցիկությունն ապահովելու համար առաջարկում ենք Նախագծով սահմանել վերջինիս աշխատակարգի վերաբերյալ հստակ կարգավորումներ:

10. Նախագծի Հավելվածի 21-րդ հոդվածի համաձայն՝ երեխային բնակչության սոցիալական պաշտպանության հաստատությունում տեղավորելու դեպքում՝ խնամակալության և հոգաբարձության մարմինները պետք է շարունակեն երեխային՝ իր կենսաբանական

ընտանիք վերադարձնելու, կամ խնամակալության, կամ որդեգրելու, կամ խնամատար ընտանիքում տեղավորելու, իսկ դրանց անհնարինության դեպքում, ընտանեկան միջավայրում որևէ այլ միջոցով խնամք ապահովելու ուղղությամբ աշխատանքները:

Ողջունելի է նման դրույթի սահմանումը՝ որպես երեխայի՝ ընտանեկան միջավայրում ապրելու իրավունքի իրացման երաշխիք: Բայցևայնպես, պետք է նշել, որ ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի՝ «Երեխաների այլընտրանքային խնամքի ուղեցույց» վերնագրով թիվ 2010 A/RES/64/142 բանաձևի 5-րդ կետի համաձայն՝ պետության դերը, իր իրավասու մարմինների միջոցով, այլընտրանքային խնամքի ներքո գտնվող երեխայի անվտանգության, բարեկեցության և զարգացման նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելը և տրամադրվող խնամքի նպատակահարմարության և կազմակերպվածության կանոնավոր կերպով վերանայելն է: Ավելին, նշված բանաձևի 14-րդ կետը սահմանում է, որ երեխայի ընտանեկան խնամքից հեռացումը, պետք է դիտվի որպես ծայրահեղ միջոց և պետք է, այն դեպքերում, երբ դա հնարավոր է, լինի ժամանակավոր և հնարավորինս կարճ տևողությամբ: Բացի այդ, ընտանեկան խնամքից հեռացնելու *որոշումները պետք է պարբերաբար վերանայվեն,* և այն դեպքերում, երբ ընտանեկան խնամքից հեռացման իրական պատճառները լուծվել կամ վերացվել են, երեխայի վերադարձը ծնողական խնամքի, պետք է իրականացվի հաշվի առնելով երեխայի լավագույն շահը:

Ելնելով վերոգրյալից՝ առաջարկում ենք Նախագծում, որպես խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների պարտականություն, սահմանել նաև Բանաձևով նախատեսված վերոնշյալ գործառույթները:

Մարդու իրավունքների պաշտպանի աշխատակազմ