

ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ

2018/1



ԱՌԱՆՑ ԾՆՈՂԱԿԱՆ ԽՆԱՄՔԻ ՄԱՍԳԱԾ ԵՐԵՒԱՆՆԵՐԸ ՊԵՏՔ Է ՊԱՇՏՊԱՆՎԱԾ ԼԻՆԵՆ ԿՈՌՈՒՊՑԻՈՆ ԳՈՐԾԱՐՔՆԵՐԻՑ

ԱՃԻՄ երեխա է համարվում «... 18 տարին չլրացած այն երեխան, որի ծնողները (կամ միակ ծնողը) մահացել են, զրկվել են ծնողական իրավունքներից, ճանաչվել են անգործունակ, խուճափում են երեխաների դաստիարակությունից կամ նրանց իրավունքների և շահերի պաշտպանությունից, ինչպես նաև օրենքով սահմանված կարգով ճանաչվել են մահացած, անհայտ բացակայող կամ անհայտ են»:¹

«Առանց ծնողական ինսամփի մնացած երեխաների սոցիալական պաշտպանության մասին» 33 օրենք

Առանց ծնողական ինսամփի մնացած (ԱՃԻՄ) երեխաները խոցելի խումբ են, և պետությունը կրում է պարտավորություն ապահովելու նրանց ինսամփն ու իրավունքների և շահերի պաշտպանությունը:

«Երեխայի իրավունքների մասին» կոնվենցիայի հիման վրա Հայաստանի Հանրապետությունը ստանձնել է պարտավորություն ապահովել այլընտրանքային ինսամփ հետևյալ հիմնարար սկզբունքների համաձայն. երեխայի լավագույն շահերի առաջնահերթություն, ընտանիքի բաժանության կանխարգելում՝ ներառյալ ընտանիքի անդամների հետ երեխայի պարբերական շփման ու կապի իրավունքը, ընտանիքի վերամիավորում, ընտանիքին հավասարեցված այլընտրանքային ինսամփ նախապատվություն, չարաշահումներից երեխայի պաշտպանություն, օժանդակ ծառայությունների և պաշտպանության մեխանիզմների, ինչպես նաև ինսամփ կազմակերպում և երեխայի ինսամփի վերահսկողություն²:

Չնայած Հայաստանի Հանրապետության կողմից ԱՃԻՄ երեխայի պաշտպանության ու ինսամփին վերաբերող քաղաքականության, օրենսդրության և պրակտիկայի շարունակական բարեփոխումներին՝ առկա են կոռուպցիոն ռիսկեր ստեղծող մի շարք գործոններ:

Հիմնախնդիրներ

Սահմանված չեն «ծնողի կողմից երեխայի դաստիարակությունից կամ նրա իրավունքների և շահերի պաշտպանությունից խուսափելու» հիմքը գնահատելու հանգամանքները և չափանիշները: Ի տարբերություն երեխային ԱԾԽՄ ճանաչելու հիմքերի, որոնք հաստատվում են դատարանի վճռով կամ այլ փաստաթղթերով, ծնողների կողմից երեխայի դաստիարակությունից կամ նրա իրավունքների/շահերի պաշտպանությունից խուսափելու փաստի արձանագրումը ենթադրում է ԽՆԱՄԿԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ և հոգաբարձության մարմնի (ԽՅՄ) կողմիցⁱⁱⁱ բազմակողմանի հետազոտության իրականացում: Սակայն, գնահատման հստակ չափորոշիչների և գործիքակազմի բացակայության պայմաններում հնարավոր են կամակայանություններ՝ կոնկրետ իրավիճակը որպես խուսափում որակելու կամ չորակելու առնչությամբ՝ ի վնաս երեխայի իրավունքների և շահերի: ԱԾԽՄ ճանաչված և հաշվառված երեխաներին ընտանիք վերադարձնելու իրավական հիմքերը ևս անհստակ են ու կարող են կամայական և տարբերակված մեկնաբանության ու կիրարկման տեղիք տալ:

Երեխաների նկատմամբ գործողություններում, անկախ այն բանից՝ դրանք ձեռնարկվում են սոցիալական ապահովությամբ զբաղվող պետական կամ մասնավոր հիմնարկների, դատարանների, վարչական կամ օրենսդրական մարմինների կողմից, առաջնահերթ ուշադրություն է դարձվում երեխայի լավագույն շահերին:^{iv}

ՄԱԿ-ի «Երեխաների իրավունքների մասին» կոնվենցիա, հոդված 3

ԱԾԽՄ երեխաների բացահայտման ընթացակարգ և մեխանիզմներ սահմանված չեն: ԱԾԽՄ երեխա հայտնաբերելու ԽՅՄ գործառույթներն անհստակ են, բացակայում են համապատասխան գործիքներն ու մեխանիզմները, առկա են միջգերատեսչական համագործակցության բացեր, այդ թվում՝ պատասխանատու մարմինների կողմից ԱԾԽՄ երեխաների վերաբերյալ տեղեկությունները ԽՅՄ-ին հայտնելու կարգի, ժամկետների և պայմանների առումով, ինչը պրակտիկայում կարող է հանգեցնել ԱԾԽՄ երեխաների չհայտնաբերման: Չեն բացառվում համաձայնեցված անգործության և իրավասու մարմինների հետ անօրինական համագործակցության դեպքերը: Չկան նաև երեխային հայտնաբերելուն ուղղված գործողությունները չկատարելու կամ թերի կատարելու դեպքում պաշտոնատար անձանց պատասխանատվության ենթարկելու մեխանիզմներ:

Փաստացի գործում է երեխայի խնամքից «ժամանակավորապես հրաժարվելու» հիմքով ԱԾԽՄ ճանաչելու պրակտիկա: ՀՀ օրենսդրությունը չի նախատեսում ծնողի կողմից երեխայի խնամքից ժամանակավորապես հրաժարվելու դեպքում նրան ԱԾԽՄ կարգավիճակ տալու հնարավորություն, սակայն պրակտիկայում ծնողները, պայմանավորված տարբեր հանգամանքներով և չհրաժարվելով իրենց ծնողական իրավունքներից, ներկայացնում են երեխայի խնամքից ժամանակավորապես հրաժարվելու դիմում: Այս հիմքով երեխան ճանաչվում է ԱԾԽՄ և, որպես կանոն, տեղավորվում է սոցիալական պաշտպանության հաստատությունում: Սույն պրակտիկան, օրենսդրական կարգավորում չունենալու բերումով, չի առաջացնում իրավական հետևանք ո՛չ ծնողի, և ո՛չ էլ իրավասու մարմինների համար: Առհասարակ, անհստակ են երեխայի դաստիարակությունից կամ նրա իրավունքների ու շահերի պաշտպանությունից խուսափելու համար ծնողին պատասխանատվության ենթարկելու հիմքերն ու չափանիշները, ինչը հանգեցնում է նրան, որ պրակտիկայում, իրավասու մարմինները խուսափում են ծնողին պատասխանատվության ենթարկելու քայլեր ձեռնարկելուց:

Նոդի սոցիալական կամ
ամոռչական վիճակով
պայմանավորված՝
երեխային
հաստատությունում
տեղավորելը ոչ միայն
խախտում է երեխայի
իրավունքները,
հակասում ՀՀ գործող
օրենսդրությանը, այլև
ստեղծում է կոռուպցիոն
ռիսկեր՝ խնամվող
երեխաների թվաքանակ
ապահովելով
հաստատությունների
համար:

Փորձագետ

ԱՃԽՄ ճանաչելու և գնահատելու գործընթացում ներգրավված մասնագետների կարողությունների պակասը հանգեցնում է կամայական որոշումների: ԽՅՄ-ները, Սոցիալական աջակցության տարածքային բաժինները, Ընտանիքի, կանանց և երեխաների իրավունքների պաշտպանության բաժինները հաճախ չունեն բավարար մասնագիտական կոմպետենտություն ունեցող անձնակազմ երեխայի լավագույն շահը և կարիքները գնահատելու համար: Այս բացը հաճախ հանգեցնում է նաև մասնագիտական անկախության ցածր մակարդակի, և որոշումների կայացման գործընթացը կարգավորվում է ոչ թե գիտելիքների, արժեքների ու բարեվարքության հիման վրա, այլ՝ վարչահրամայական եղանակով:

ԱՃԽՄ երեխաների ճանաչման և ուղղորդման գործընթացում կան գործառույթային համընկնումներ, որոնք հանգեցնում են ռեսուրսների և ժամանակի վատման: Օրինակ՝ հստակեցված չէ, Սոցիալական աջակցության տարածքային գործակալության կողմից տրվող «նախնական եզրակացության» և մարզպետարանի աշխատակազմի (Երևանում՝ Երևանի քաղաքապետարանի աշխատակազմի) ընտանիքի, կանանց և երեխաների իրավունքների պաշտպանության բաժնի կողմից տրվող «եզրակացության» հակասության դեպքում դրանցից յուրաքանչյուրի կշիռը երեխայի խնամքի վերաբերյալ վերջնական որոշում կայացնելու գործում: Պրակտիկայում նման գործառույթային կրկնությունը հանգեցնում է երեխաների պաշտպանության փոխենթակայություն չունեցող եռաստիճան համակարգի գործունեության անարդյունավետության, մասնավորապես՝ պայմանավորված միջգերատեսչական շահերով ու խնդիրներով, ինչպես նաև՝ առանձին պաշտոնատար անձանց կամքով:

ԱՃԽՄ երեխայի պաշտպանության ոլորտում վերահսկողությունը բավարար և արդյունավետ չէ: ԱՃԽՄ կարգավիճակի ճանաչման և խնամքի ձևի ընտրության գործընթացում ստուգվում են բացառապես երեխայի և հնարավոր խնամքի ձևի վերաբերյալ ներկայացված փաստաթղթերը,^{vi} որոնք, սակայն, կարող են լինել ոչ ամբողջական, սուբյեկտիվ և հիմնված ոչ մասնագիտական դիրքորոշման վրա: Հաստատություններում տեղավորված երեխաների կարգավիճակի պարբերական ստուգումներ երեխային կենսաբանական ընտանիք վերադարձնելու կամ այլընտրանքային խնամք տրամադրելու հնարավորությունը գնահատելու նկատառումով չեն իրականացվում, և երեխան կարող է տարիներ շարունակ բնակվել հաստատությունում՝ առանց իր գործի վերանայման, իսկ ժամանակավոր տեղավորման դեպքում՝ նաև առանց կարգավիճակի վերջնական հստակեցման: Անարդյունավետ է նաև խնամակալների, հոգաբարձուների, ինչպես նաև՝ խնամատար ընտանիքում երեխայի խնամքի և դաստիարակության կազմակերպման նկատմամբ վերահսկողությունը: Այն կատարվում է հազվադեպ ու ըստ անհրաժեշտության, կամ չի կատարվում: Անհատակ են վերահսկողության ենթակա հանգամանքները և դրանց գնահատման չափանիշները:

Առաջարկություններ

Ներքոհիշյալ առաջարկություններն ուղղված են վերհանված կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցմանը:

Ազգային ժողովը պետք է նախաձեռնի օրենքում փոփոխություններ

- հստակեցնելու «առանց ծնողական խնամքի մնացած երեխա» հասկացությունը՝ հնարավորինս բացառելով դրա կամայական մեկնաբանության հնարավորությունը,
- վերանայի առանց ծնողական խնամքի մնացած երեխաների պաշտպանության համակարգում իրավասու մարմինների լիազորությունների շրջանակը՝ բացառելով կրկնություններն ու անհստակությունները,
- հստակեցնի և բարելավի ԱԾԽՄ երեխաների, բացահայտման խնամքի և դաստիարակության կազմակերպման ձևի ընտրության, ինչպես նաև հետագա խնամքի և դաստիարակության նկատմամբ վերահսկողության մեխանիզմները,
- հստակեցնի իրավասու պաշտոնատար անձանց նկատմամբ պատասխանատվության մեխանիզմները:

ՀՀ կառավարությունը և ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը պետք է

- սահմանի առանց ծնողական խնամքի մնացած երեխաների բացահայտման գործառնությունները և գործիքակազմը բոլոր իրավասու մարմինների համար, սահմանի երեխաների բացահայտման հարցում միջգերատեսչական համագործակցության շրջանակները,
- սահմանի և պրակտիկայում ապահովի երեխայի և խնամք ու դաստիարակություն իրականացնող անձի/անձանց համադրելիությունը երեխայի խնամքի և դաստիարակության բոլոր ձևերի շրջանակներում,
- սահմանի և պրակտիկայում ապահովի ԱԾԽՄ երեխաների կարգավիճակի պարբերական վերանայման իրականացումը,
- կարգավորի ԱԾԽՄ երեխային կենսաբանական ընտանիք վերադարձնելու չափանիշները, ընթացակարգը, պարբերականությունը,
- իրականացնի պաշտոնատար անձանց երկարաժամկետ մասնագիտական վերապատրաստումներ:

ⁱ «Առանց ծնողական խնամքի մնացած երեխաների սոցիալական պաշտպանության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 2:

ⁱⁱ ՄԱԿ-ի «Երեխայի իրավունքների մասին» կոնվենցիա, հոդվածներ 9, 10, 19, 20, 25 և 34:

ⁱⁱⁱ ՀՀ կառավարության 25.09.2015թ. «Երեխաների, տարեց և/կամ հաշմանդամություն ունեցող անձանց խնամքի տրամադրման կարգը և խնամքի տրամադրումը մերժելու հիմք հանդիսացող հիվանդությունների ցանկը հաստատելու և ՀՀ կառավարության մի շարք որոշումներ ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» N 1112-Ն որոշմամբ հաստատված հավելված, կետ 16:

^{iv} ՄԱԿ-ի «Երեխաների իրավունքների մասին» կոնվենցիա, հոդված 3:

^v ՀՀ կառավարության 25.09.2015թ. N 1112-Ն որոշում:

^{vi} Նույն տեղում, կետ 19:

Սույն համառոտագիրը մշակվել է ԱՄՆ ՄԶԳ-ի աջակցությամբ իրականացվող «Պահանջատեր հասարակություն՝ հանուն պատասխանատու կառավարման» ծրագրի շրջանակներում «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն» և «Սոցիալական արդարություն» հասարակական կազմակերպությունների կողմից իրականացված ուսումնասիրության հիման վրա, որի վերաբերյալ «Կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատում առանց ծնողական երեխաների խնամքի մնացած պաշտպանության ոլորտում» գեկույցը հասանելի է <https://transparency.am/hy/publications/view/210> հղմամբ: Համառոտագրի բովանդակության համար պատասխանատու են նշված հասարակական կազմակերպությունները, և այն պարտադիր չէ, որ արտահայտի ԱՄՆ ՄԶԳ կամ ԱՄՆ կառավարության տեսակետները:

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն» ՀԿ
Երևան 0002, Մ. Սարյան 12, 5-րդ հարկ
Հեռ.՝ (374 10) 569589, 569689 • Ֆաքս՝ (374 10) 569519
Էլ. փոստ՝ info@transparency.am • Կայքէջ՝ www.transparency.am