Executing Agency: Mission Armenia
Project Identification: IOM Project Code: PX.0125
Grant Reference ID: IP/2022-02
Annex 2

ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳ

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ ՔԱՂԱՔԱՑԻՈՒԹՅՈՒՆ ՉՈՒՆԵՑՈՂ ԱՆՁԱՆՑ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ԱՊԱՔԱՂԱՔԱՑԻՈՒԹՅԱՆ ԿԱՆԽԱՐԳԵԼՄԱՆ ՈՒ ԿՐՃԱՏՄԱՆ ՈԼՈՐՏԻ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԻ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

Երևան 2022

Ծրագրի անվանում	«Շահերի պաշտպանության իրականացում, կարողությունների զարգացմանն ուղղված գործողություններ և աջակցության տրամադրում անձը հաստատող փաստաթուղթ չունեցող անձանց և քաղաքացիությունը կորցնելու վտանգի տակ գտնվող անձանց»
Հեղինակ	Սերգեյ Ղազինյան

Սույն հայեցակարգը մշակվել է Հայաստանում Միգրացիայի միջազգային կազմակերպության (ՄՄԿ) ներկայացուցչության և «Առաքելություն Հայաստան» բարեգործական հասարակական կազմակերպության հետ գործընկերությամբ իրականացվող «Շահերի պաշտպանության իրականացում, կարողությունների զարգացմանն ուղղված գործողություններ և աջակցության տրամադրում անձը հաստատող փաստաթուղթ չունեցող անձանց և քաղաքացիությունը կորցնելու վտանգի տակ գտնվող անձանց» ծրագրի շրջանակներում:

Սույն հայեցակարգի բովանդակությունը, ներառյալ առաջարկությունները և սույն փաստաթղթում արտացոլված այլ տեղեկությունը բացառապես հեղինակի տեսակետն է և չի արտացոլում ՄՄԿ-ի կամ այլ կազմակերպության պաշտոնական դիրքորոշումը:

Բովանդակություն

Ներածություն 5

1. Միջազգային հանձնառություններ.. 5

2. Ոլորտի խնդիրները...7

i. Վիճակագրական տվյալների հավաքագրում և մշակում 7

ii. Միջգերատեսչական մարմնի ձևավորում 9

3. Օրենսդրական և գործնական առաջարկություններ..11

ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳ

Հայաստանի Հանրապետությունում քաղաքացիություն չունեցող անձանց պաշտպանության և ապաքաղաքացիության կանխարգելման ու կրճատման ոլորտի բարեփոխումների վերաբերյալ

Ներածություն

Ապաքաղաքացիությունը ամբողջ աշխարհում մարդու իրավունքների պաշտպանության արդի լրջագույն մարտահրավերներից է: Քաղաքացիություն չունեցող անձինք, չհանդիսանալով որևէ երկրի քաղաքացի, այդ թվում՝ այն երկրի, որտեղ նրանք ծնվել են կամ մշտապես բնակվում են, սովորաբար չեն ունենում ինքնությունը հաստատող վավեր փաստաթուղթ ու դրա հետևանքով զրկվում են կոնկրետ երկրի օրենսդրությամբ և միջազգային պայմանագրերով ամրագրված հիմնական իրավունքներից:

Քաղաքացիություն չունեցող անձինք չեն կարողանում ձեռք բերել օրինական աշխատանք, ստանալ կրթություն և բժշկական օգնություն ու սպասարկում, զրկված են լինում սեփականության իրավունքից և ամուսնությունը ու իրենց երեխայի ծնունդը գրանցելու հնարավորությունից: Ավելին, նրանք չեն կարողանում մասնակից լինել իրենց մշտական բնակության երկրում տեղի ունեցող իրավական գործընթացներին, օրինակ՝ ընտրություններին:

Ուստի, խնդիրն ունի կարևոր նշանակություն մարդու իրավունքների և ժողովրդավարության տեսանկյունից: Հետևաբար, պետություններն ունեն պոզիտիվ պարտավորություն կանխելու և կրճատելու ապաքաղաքացիությունը, բացահայտելու և փաստաթղթավորելու փաստաթուղթ չունեցող անձանց:

1. Միջազգային հանձնառություններ

Ապաքաղաքացիության կանխարգելման և կրճատման, ինչպես նաև քաղաքացիություն չունեցող անձանց պաշտպանությանն առնչվող ոլորտի հիմնական միջազգային փաստաթղթերն են **«Քաղաքացիություն չունեցող անձանց կարգավիճակի մասին»** 1954

թվականի սեպտեմբերի 28-ի ՄԱԿ-ի կոնվենցիան[1] և **«Ապաքաղաքացիության կրճատման մասին»** 1961 թվականի օգոստոսի 30-ի ՄԱԿ-ի կոնվենցիան[2]: ***Հայաստանի Հանրապետությունն այս կոնվենցիաներին միացել է նույն օրը՝ 1994 թվականի մայիսի 18-ին[3]:***

ՄԱԿ ՓԳՀ-ի գործադիր կոմիտեի 2019 թվականի հոկտեմբերի հանդիպման ընթացքում տեղի ունեցած Ապաքաղաքացիության բարձրաստիճան սեկցիայի ընթացքում Հայաստանի Հանրապետությունը, ի թիվս այլ պետությունների, պարտավորվել է իրականացնել որոշակի քայլեր կանխարգելելու ապաքաղաքացիությունը և նպաստելու դրա կրճատմանը: Մասնավորապես, ՀՀ կառավարությունը հանձն է առել իրականացնելու հետևյալ գործողությունները՝

Մինչև 2020 թվականը անցկացնել համապարփակ ուսումնասիրություն քաղաքացիություն չունեցող անձանց կարգավիճակի մասին ոլորտում առկա բացերը բացահայտելու, խնդիրները քարտեզագրելու և ոլորտի հիմնական մարտահրավերներին դիմագրավելու վերաբերյալ առաջարկություններ անելու նպատակով:

Մինչև 2020 թվականը լրացուցիչ փոփոխություններ կատարել քաղաքացիության վերաբերյալ ազգային օրենսդրության դրույթներում, որոնք կարող են առաջացնել ապաքաղաքացիություն (այն է՝ հետամուտ լինել քաղաքացիության մասին օրենքում փոփոխություններ կատարելու օրենսդրական նախաձեռնությանը, որի նպատակն է երաշխիքներ ներդնել հրաժարման գործընթացում):

Մինչև 2024 թվականը վերանայել քաղաքացիության վերաբերյալ ազգային օրենսդրությունը քաղաքացիություն չունեցող անձանց թվի կրճատման օրենսդրական հիմքեր

---

[1] Տե՛ս «Քաղաքացիություն չունեցող անձանց կարգավիճակի մասին» ՄԱԿ-ի 1954 թվականի կոնվենցիան՝ https://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html: Այսուհետ՝ 1954թ. Կոնվենցիա:

[2] Տե՛ս «Ապաքաղաքացիության կրճատման մասին» 1961 թվականի օգոստոսի 30-ի ՄԱԿ-ի կոնվենցիան՝ https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=topic&docid=4cad866e2&skip=0&tocid=50ffbce51b1&toid=50ffbce5205&querysi=1961%20convention&searchin=fulltext&sort=date: Այսուհետ՝ 1961թ. Կոնվենցիա:

[3] Տե՛ս «Ապաքաղաքացիության կրճատման մասին» 1961 թվականի օգոստոսի 30-ի ՄԱԿ-ի կոնվենցիայի անդամ պետությունների ցանկը՝ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&clang=_en:
Տե՛ս «Քաղաքացիություն չունեցող անձանց կարգավիճակի մասին» 1954 թվականի սեպտեմբերի 28-ի ՄԱԿ-ի կոնվենցիայի անդամ պետությունների ցանկը՝ https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en:

սահմանելու և նրանց իրավունքների իրականացումը երաշխավորող համապատասխան մեխանիզմներ ապահովելու նպատակով[4]*:*

Նշվածից զատ, Հայաստանի Հանրապետությունը ստանձնել է այլ պարտավորություններ ևս: Մասնավորապես, 2011 թվականին Ժնևում տեղի ունեցած Բարձրաստիճան պաշտոնյաների հանդիպման ժամանակ Կառավարությունը պարտավորվել էր վերանայել ազգային օրենսդրությունը, որպեսզի այն համապատասխանեցներ իր միջազգային պարտավորություններին[5]:

2. Ոլորտի խնդիրները

i. <u>*Վիճակագրական տվյալների հավաքագրում և մշակում*</u>

Առկա է անհրաժեշտություն վիճակագրական տվյալների հավաքագրման և վարման, որը կնախանշի ոլորտի բացերը և հնարավորություն կստեղծի տալու թիրախային լուծումներ: Թեև բնակչության վերջին մարդահամարի (2011թ.) շրջանակներում թվային տվյալներ են ներկայացվել նաև քաղաքացիություն չունեցող անձանց մասով, այդուամենայնիվ, դրանք համապարփակ չեն: Ըստ էության, վիճակագրական տվյալները քաղաքացիություն չունեցող անձանց մասով ներառում են միայն նրանց սեռի և տարիքի մասին տեղեկություն:[6]

Ըստ ոլորտի միջազգային փաստաթղթերի՝ ապաքաղաքացիության բացահայտման, կանխարգելման, կրճատման և այդ անձանց պաշտպանության համար անհրաժեշտ է վերլուծել նրանց վերաբերյալ այլ տվյալներ ևս: Մասնավորապես, բնակչության մարդահամարի արդյունքները չեն պարունակում տվյալներ, օրինակ՝ քաղաքացիություն

---

[4] Տե՛ս նաև ՄԱԿ փախստականների հարցերով գերագույն հանձնակատար (ՄԱԿ ՓԳՀ), «Բարձրաստիճան պաշտոնյաների սեկցիա ապաքաղաքացիության վերաբերյալ. Արդյունքներ և կարևոր հարցեր» (2020թ. մայիս) փաստաթուղթը, էջ 48՝ https://www.refworld.org/docid/5ec3e91b4.html:

[5] Տե՛ս ՄԱԿ ՓԳՀ-ի դիտարկումները և առաջարկությունները Հայաստանի Հանրապետությունում ապաքաղաքացիության վերաբերյալ ՄԱԿ ՓԳՀ սատարման փաստաթուղթը (2020թ. օգոստոս), էջ 2՝ https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=country&docid=5ff46f0a4&skip=0&publisher=UNHCR&coi=ARM&querysi=statelessness&searchin=fulltext&sort=date:

[6] Տե'ս Հայաստանի Հանրապետության վիճակագրական կոմիտեի՝ Հայաստանի Հանրապետության 2011 թվականի բնակչության մարդահամարի արդյունքները՝ https://www.armstat.am/file/doc/99486303.pdf:

չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց նկարագրի, էթնիկ պատկանելության, ամուսնական կարգավիճակի, ինչպես նաև բնակության վայրի վերաբերյալ:[7]

Լրացման ենթակա կարևորագույն դաշտերից է անձի քաղաքացիություն չունենալու կամ չփաստաթղթավորված լինելու պատճառը:

Ավելին, հրապարակված տվյալներն ունեն պարբերաբար թարմացման խնդիր: Դրանք կանոնավոր կերպով չեն ստուգվել, քանի որ բացակայում են դրա համար անհրաժեշտ մեխանիզմները: Չեն հավաքագրվում նաև ապաքաղաքացիության պատճառների մասին տվյալներ:

Այս տվյալների հավաքագրումը պետության համար կստեղծի ամուր հիմքեր վերլուծելու երկրում ապաքաղաքացիությանն առնչվող ոլորտում առկա մարտահրավերները և մշակելու դրանց լուծումներ: Օրինակ, դրանք կարող են պետության համար կանխորոշել քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց բացահայտման, ուղղորդման և փաստաթղթավորման համար ամենաարդյունավետ կառուցակարգերը:

Միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը ևս հաստատում է այն թեզը, որ երկրում քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց վերաբերյալ համապարփակ տվյալների հավաքագրումը և վերլուծությունն ապաքաղաքացիության կրճատման և կանխարգելման տեսանկյունից կրում է կարևոր ռազմավարական նշանակություն:[8]

Մեկ այլ խնդիր վերաբերում է քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց բացահայտման և ուղղորդման գործուն մեխանիզմների բացակայությանը: Գիտակցելով քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց բացահայտման հետ կապված գործնական բարդությունները, այդուամենայնիվ, պետությունը պետք է ներդնի կոնկրետ գործուն մեխանիզմներ, որոնք կթիրախավորեն ներպետական համատեքստում այդ տեսանկյունից առավել խոցելի իրավիճակները և պայմանները, ինչպես նաև համապատասխան անձանց առանձնահատկությունները: Դրանք կարող են կապված լինել

---

[7] Տե՛ս «ԵԱՀԿ տարածքում ապաքաղաքացիության վերաբերյալ ձեռնարկ. միջազգային չափանիշները և լավագույն փորձը» ՄԱԿ ՓԳՀ և Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպության (ԵԱՀԿ) համատեղ փաստաթուղթը, էջեր 44 - 45՝ https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/302201.pdf:

[8] Տե՛ս «Քաղաքացիություն չունեցող բնակչության չափման վերաբերյալ» ՄԱԿ ՓԳՀ 2011 թվականի մայիսի ուղեցույցը՝ https://www.refworld.org/pdfid/4f6887672.pdf:

Տե՛ս «ԵԱՀԿ տարածքում ապաքաղաքացիության վերաբերյալ ձեռնարկ. միջազգային չափանիշները և լավագույն փորձը» ՄԱԿ ՓԳՀ և Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպության (ԵԱՀԿ) համատեղ փաստաթուղթը, էջեր 42 - 43՝ https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/302201.pdf:

տարբեր գործոնների հետ, որոնք ընդհանուր են բացահայտված քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց հետ կապված դեպքերում:

Այս տեսանկյունից հարկ է ընդգծել «Առաքելություն Հայաստան» բարեգործական հասարակական կազմակերպության (այսուհետ՝ «Առաքելություն Հայաստան» ԲՀԿ»)՝ անհատական դեպքերի առումով կատարած աշխատանքը, որի արդյունքում կուտակվել է կարևոր փորձ՝ վեր հանելով քաղաքացիություն չունենալու կամ փաստաթղթավորված չլինելու առավել հաճախ հանդիպող իրավիճակներն ու պայմանները:[9]

Կատարված ուսումնասիրությունները վկայում են, որ ապաքաղաքացիության կանխարգելման և կրճատման, ինչպես նաև քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց բացահայտման և պաշտպանության ոլորտում անհրաժեշտ է ձևավորել ռազմավարական մոտեցումներ: Դրանց բացակայությունը հանգեցնում է արմատական խնդիրների, որոնց լուծումը ներկայումս բացառապես անհատական դեպքերի մակարդակում է:

Կոնկրետ գործողությունների ծրագրով, դրանց կատարման չափորոշիչներով, մոնիթորինգով և գնահատման ռազմավարական փաստաթուղթը կկանխորոշի ոլորտի բարեփոխման վերաբերյալ պետության տեսլականը՝ հստակ ընդգծելով առանձին իրավասու պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերը և գործառույթները: Ռազմավարական փաստաթղթով նախանշած գործողությունների կատարումը պետք է միտված լինի ձևավորելու ապաքաղաքացիության կանխարգելման և կրճատման, ինչպես նաև քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց բացահայտման և պաշտպանության գործուն մեխանիզմեր:

ii. <u>Միջգերատեսչական մարմնի ձևավորում</u>

Հաջորդ՝ հավասարապես կարևոր հարցը վերաբերում է ապաքաղաքացիության կանխարգելման և կրճատման, ինչպես նաև քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց բացահայտման և պաշտպանության հարցերով զբաղվող միջգերատեսչական մարմնի ստեղծման անհրաժեշտությանը: Հայաստանի Հանրապետությունում ապաքաղաքացիության կանխարգելման և կրճատման, ինչպես նաև քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց բացահայտման և

[9] Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետությունում քաղաքացիություն չունեցող անձանց պաշտպանության և ապաքաղաքացիության կանխարգելման ու կրճատման վերաբերյալ» զեկույցը, էջ 26-31:

պաշտպանության ոլորտում անհրաժեշտ են գործուն քայլեր: Դրանց արդյունավետ իրականացման համար պարտադիր բաղադրիչներից մեկն է իրավասու մարմինների պատասխանատվությունների հստակ սահմանումը և նրանց միջև ակտիվ փոխգործակցության ապահովումը: Սա հատկապես կարևոր է քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց բացահայտման և ուղղորդման տեսանկյունից: Նշվածը հնարավորություն կտա նաև ապահովել տեղեկատվության օպերատիվ փոխանակում:

«Առաքելություն Հայաստան» ԲՀԿ կողմից ձևավորվել է ոլորտի աշխատանքային խումբ: Աշխատանքային խումբը նպատակ ունի վերհանել ոլորտում առկա փաստաթղթավորման հետ կապված օրենսդրական ու վարչական խնդիրները և առաջ քաշել առաջարկություններ՝ այդ խնդիրների կարգավորմանն ուղղված օրենքի նախագծի մշակմամբ: Աշխատանքային խմբում ներգրավված են ներկայացուցիչներ ՀՀ ոստիկանության Անձնագրերի և վիզաների վարչությունից, ՄԱԿ ՓԳՀ-ից, ՄՄԿ-ից, Առողջապահության նախարարությունից, ՀՀ ՏԿԵՆ Միգրացիոն ծառայությունից, Մարդու իրավունքների պաշտպանի աշխատակազմից, Երևանի քաղաքապետարանից, «Առաքելություն Հայաստան» ԲՀԿ-ից, նոտարներ և այլ մարմիններից:

Վերը նշված խնդիրը քննարկվել է նաև աշխատանքային խմբի նիստում: Միասնական կարծիքի համաձայն՝ անհրաժեշտ է ապաքաղաքացիության կանխարգելման և կրճատման, ինչպես նաև քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց բացահայտման և պաշտպանության ոլորտում ստեղծել համակարգող մարմին՝ միջգերատեսչական հանձնաժողով: Դրա կազմում պետք է ընդգրկված լինեն մի շարք գերատեսչությունների և շահագրգիռ կողմերի ներկայացուցիչներ: Այս տեսանկյունից կարևոր է քաղաքացիական հասարակության և անկախ փորձագետների գործուն մասնակցությունը:

Ընդ որում, նման մարմնի ձևավորումը չի բացառում ներկայիս՝ «Առաքելություն Հայաստան» ԲՀԿ կողմից ստեղծված աշխատանքային խմբի հետագա գործունեությունը, որը պետք է իրականացվի իրավասու մարմնի համակարգմամբ: Այդ մարմնի ստեղծումը կարևոր է պետական մակարդակում ոլորտի քաղաքականության մշակման և կատարման տեսանկյունից:

Հանձնաժողովը կքննարկի ոլորտում առկա համակարգային խնդիրներն ու դրանց լուծման ուղիները, ինչպես նաև կիջեցնի համապատասխան հանձնարարականներ, որոնք կիրագործվեն պատասխանատու մարմինների կողմից: Խնդիրը կարող է լուծվել ենթաօրենսդրական մակարդակով Միջգերատեսչական հանձնաժողով ձևավորելով: Այն պետք է ներառի ինչպես իրավասու պետական մարմիններին, այնպես էլ միջազգային և հասարակական կազմակերպություններին, անկախ փորձագետներին:

Միջգերատեսչական հանձնաժողովը պետք է անհրաժեշտության դեպքում քննարկի և մշակի նաև ոլորտի վերաբերյալ գործողությունների ծրագիր: Այն հստակ պետք է նախանշի ոլորտի վերաբերյալ պետության քաղաքականությունը, նպատակները, դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ գործողությունների հաջորդականությունը և դրանց նկատմամբ մշտադիտարկման գործուն մեխանիզմներ սահմանի:

3. Օրենսդրական և գործնական առաջարկություններ

Հայաստանում գործնական խնդիրների քննարկման տեսանկյունից անհրաժեշտ է դիտարկել ապաքաղացիության որոշման ընթացակարգերի (այսուհետ՝ «ԱՈԸ») սահմանման վերաբերյալ կարևոր սկզբունքներ: Այդ բարեփոխումների համատեքստում ուղենշային պետք է լինեն ՀՀ վերը նշված պարտավորությունները, այդ թվում՝ ոլորտի վավերացված կոնվենցիաները:

ՄԱԿ ՓԳՀ-ի Քաղաքացիություն չունեցող անձանց պաշտպանության մասին ձեռնարկը մանրակրկիտ ուղղորդում է տրամադրում պետություններին այն մասին, թե ինչպես մշակել ԱՈԸ-ներ՝ հիմնվելով գոյություն ունեցող ԱՈԸ-ների ոլորտում արձանագրված հաջող փորձի, ինչպես նաև փախստականի կարգավիճակի որոշման համանման ընթացակարգերի վրա:[10] Չնայած պետություններն ունեն զգալի ազատություն դրանք գոյություն ունեցող ազգային հաստատություններին իրավական ավանդույթներին համապատասխանեցնելու հարցում, արդար և արդյունավետ ԱՈԸ-ներն ունեն որոշակի հիմնական հատկանիշներ՝[11]

- Ընտացակարգերի հասանելիություն և ապակենտրոնացում.[12]
- Ապացուցման հիմնական բեռի ստանձնում իրավասու մարմնի կողմից.[13]

[10] Տես UNHCR Handbook on the protection of stateless persons, supra; and UNHCR, Good practices paper – Action 6: Establishing statelessness determination procedures to protect stateless persons, 11 July 2016, որը հասանելի է հետևյալ հղմամբ՝ www.refworld.org/docid/57836cff4.html:

[11] Տե'ս «Ապաքաղաքացիության կանխմանն ու կրճատմանն ուղղված քաղաքացիության մասին օրենքների ոլորտում հաջող փորձի օրինակները» ձեռնարկը:

[12] Ֆրանսիայի ընթացակարգի մասին տեղեկատվություն կարելի է գտնել Օտարերկրացիների մուտքի և երկրում մնալու և ապաստանի իրավունքի մասին օրենքի հոդված L812-ում, որը հասանելի է հետևյալ հղմամբ՝ www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=DBAF2D87A75F0E4BFA43FA49C6DF68D9.tpdila07v_1?idSectionT=LEGISCTA000030950753&cidTexte= LEGITEXT000006070158&dateTexte=20160323: Մեքսիկայում պաշտոնական ԱՈԸ է հաստատվել՝ Միգրացիայի մասին օրենքի (2011թ.) և դրա Կարգավորումների (2012թ.) համաձայն, որը հասանելի է հետևյալ հղմամբ՝ www.refworld.org/docid/57836cff4.html, էջ 13:

[13] Տես վերոնշյալ UNHCR, Handbook on the protection of stateless persons, պարբ. 89 – 90, որը հասանելի է հետևյալ հղմամբ՝ www.refworld.org/docid/57836cff4.html:

- Ընթացակարգային երաշխիքների սահմանում.[14]

Վերջին տարիներին Հայաստանի Հանրապետությունն ձեռնարկել է մի քանի օրենսդրական բարեփոխումներ:[15] Այդուամնայնիվ, իր միջազգային պարտավորությունների համատեքստում Հայաստանի Հանրապետությունը քննարկվող ոլորտում դեռևս ունի համակարգային բացեր:

Ոլորտի համապարփակ ուսումնասիրության նպատակով, «Առաքելություն Հայաստան» ԲՀԿ մշակել է Հայաստանի Հանրապետությունում քաղաքացիություն չունեցող անձանց պաշտպանության, ինչպես նաև ապաքաղաքացիության կրճատման և կանխարգելման վերաբերյալ զեկույց: Այն անդրադառնում է ինչպես Հայաստանում քննարկվող ոլորտին առնչվող ընդհանուր տեղեկությանը[16] և երկրի միջազգային պարտավորություններին, այնպես էլ՝ օրենսդրական լուծումներին, պրակտիկային: Վերլուծությունն իրականացվել է հաշվի առնելով «Առաքելություն Հայաստան» ԲՀԿ վերջին տարիների ուսումնասիրությունների, անհատական դեպքերի քննարկումների, ինչպես նաև համապատասխան աշխատանքային խմբի աշխատանքների արդյունքները:

Չնայած վերը նկարագրված օրենսդրական բարեփոխումներին և ոլորտի կազմակերպությունների ու իրավասու պետական մարմինների գործուն քայլերին, քաղաքացիություն չունեցող անձանց բացահայտման ու ուղղորդման, փաստաթղթավորման ու պաշտպանության, ինչպես նաև ապաքաղաքացիության կանխարգելման ու կրճատման առումով Հայաստանի Հանրապետությունում շարունակում են գոյություն ունենալ լուրջ մարտահրավերներ: Դրանք ենթակա են վերացման հայտնաբերված օրենսդրական խնդիրների լուծման և օրենսդրության ու Հայաստանի Հանրապետության միջազգային

---

[14]Տես նույն տեղում, պարբ. 119:

[15] Տե՛ս ՄԱԿ ՓԳՀ-ի դիտարկումները և առաջարկությունները Հայաստանի Հանրապետությունում ապաքաղաքացիության վերաբերյալ ՄԱԿ ՓԳՀ սատարման փաստաթուղթը (2020թ. օգոստոս), էջ 2՝ https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=country&docid=5ff46f0a4&skip=0&publisher=UNHCR&coi=ARM&querysi=statelessness&searchin=fulltext&sort=date:
Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» 2017 թվականի դեկտեմբերի 6-ին ընդունված ՀՀ օրենքը՝ https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=118541:
Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիության մասին» օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» 2021 թվականի դեկտեմբերի 8-ին ընդունված ՀՀ օրենքի՝ https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=158942:

[16] Հատկանշական է, որ «Առաքելություն Հայաստան» ԲՀԿ-ն իրականացնում է ոլորտին առնչվող համապարփակ վիճակագրության վարում:

պարտավորություններին ներդաշնակեցման, ինչպես նաև միջազգային չափանիշների ներդրման միջոցով:

Այսպես, Հայաստանի Հանրապետությունում գոյություն չունի ապաքաղաքացիության մասին ինքնուրույն իրավական ակտ, որը կնախատեսի քաղաքացիություն չունեցող անձանց բացահայտման, ուղղորդման և պաշտպանության, ինչպես նաև ապաքաղաքացիության կանխարգելման ու կրճատման մասին կարգավորումներ: Այդուամենայնիվ, գործնականում իրավակիրառ մարմինները ցուցաբերում ճկուն մոտեցում, օրինակ՝ որոշ դեպքերում տրամադրում են քաղաքացիություն չունեցող անձի անձնագիր: Այս տեսանկյունից կարևոր է համապատասխան իրավական ակտերում սահմանել անհրաժեշտ ընթակարգերը:

Առկա են նաև փաստաթղթավորման օրենսդրական կառուցակարգեր, որոնք վերաբերում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ երեխաների ծնունդները գրանցելու ապահովմանն ուղղված գործընթացներում ներգրավմանը: Մասնավորապես, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 36-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 5-րդ կետի համաձայն՝ համայնքի ղեկավարը քաղաքացիների և տնտեսավարող սուբյեկտների իրավունքների բնագավառում իրականացնում է պետության պատվիրակած առանձին լիազորություններ, որոնցից է իր համայնքում երեխաների ծնունդների չգրանցման դեպքերը բացահայտելու և այդ ծնունդների պետական գրանցումներն ապահովելու ուղղությամբ միջոցների ձեռնարկումը, օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով երեխայի ծննդի պետական գրանցման գրավոր հայտարարություն տրամադրելը[17]:

Ավելին, «Քաղաքացիական կացության ակտի պետական գրանցման վկայականի, վկայականի կրկնօրինակի և քաղաքացիական կացության ակտի պետական գրանցման մասին տեղեկանքի տրամադրման կարգը և ժամկետները սահմանելու և Հայաստանի Հանրապետության արդարադատության նախարարի 2005 թվականի հուլիսի 2-ի N 96-Ն հրամանն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» ՀՀ Արդարադատության նախարարի 2020 թվականի մայիսի 13-ի թիվ 169-Ն հրամանով սահմանվում է համայնքի ղեկավարի ներգրավվածությունը Քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման գործակալության (ՔԿԱԳ) կողմից անձի փաստաթղթավորման հարցում[18]:

---

[17] Տե՛ս «Տեղեկան ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 36-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 5-րդ կետը՝ https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=157900:

[18] Տե՛ս «Քաղաքացիական կացության ակտի պետական գրանցման վկայականի, վկայականի կրկնօրինակի և քաղաքացիական կացության ակտի պետական գրանցման մասին տեղեկանքի տրամադրման կարգը և ժամկետները սահմանելու և Հայաստանի Հանրապետության արդարադատության նախարարի 2005 թվականի հուլիսի 2-ի N 96-Ն հրամանն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» ՀՀ Արդարադատության նախարարի 2020 թվականի մայիսի 13-ի թիվ 169-Ն հրամանի հավելվածի 14-րդ կետի 3-րդ ենթակետը, 15-րդ կետի 6-րդ ենթակետը, 43-րդ կետի 6-րդ ենթակետը և 45-րդ կետի 6-րդ ենթակետը՝ https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=142505:

Այդուամենայնիվ, «Առաքելություն Հայաստան» ԲՀԿ-ն արձանագրել է, որ գործնականում համայնքի (առավելապես Երևան քաղաքում) ղեկավարի կողմից անհրաժեշտ փաստաթղթերը հաճախ չեն տրամադրվում:

Հատկանշական է, որ 2013 թվականին մշակվել է Ապաքաղաքացիության մասին օրենքի նախագիծ, սակայն 2016 թվականին Կառավարությունն այդ նախագիծը վերադարձրել է մշակող մարմին՝ ՀՀ ոստիկանություն՝ որպես ապաքաղաքացիության մասով իրավասու պետական մարմնին՝ Օտարերկրացիների և քաղաքացիություն չունեցող անձանց մասին օրենքում ներառելու նպատակով:

Օտարերկրացիների և քաղաքացիություն չունեցող անձանց մասին նոր օրենքի նախագիծը և վերաբերելի այլ իրավական ակտերի նախագծերը շրջանառության մեջ են դրվել դեռևս 2017 թվականին: Նախագծերի փաթեթը «e-draft» իրավական ակտերի քննարկման միասնական կայքում 2019 թվականի դեկտեմբերի 11-ից 26-ը դրվել է քննարկման: Այդուամենայնիվ, այն մինչ օրս չի ընդունվել[19]:

Նման ակտի կարևորությունը պայմանավորված է ապաքաղաքացիության կանխարգելման և կրճատման, ինչպես նաև քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց բացահայտման, ուղղորդման և փաստաթղթավորման վերաբերյալ կոնկրետ կառուցակարգեր սահմանելու անհրաժեշտությամբ:

Ինչպես նշվեց, անհրաժեշտ է ոլորտի ռազմավարությամբ մշակել ապաքաղաքացիության կանխարգելման և կրճատման, ինչպես նաև քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց բացահայտման և պաշտպանության գործուն մեխանիզմներ: Նման մեխանիզմների արդյունավետության տեսանկյունից կարևոր է ոլորտի իրավասու պետական մարմնի հարցը: Այս տեսանկյունից հարկ է ընդգծել, որ նման մարմին կարող է լինել նոր ձևավորվող Ներքին գործերի նախարարության (այսուհետ՝ «ՆԳՆ») Միգրացիայի և քաղաքացիության ծառայությունը:

Այդուամենայնիվ, մինչև ՆԳՆ ձևավորումը, իրավասու պետական մարմնի գործառույթները կարող է կատարվել Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարության Միգրացիոն ծառայության կողմից՝ հաշվի առնելով այդ մարմնի դերը նոր ձևավորվող ՆԳՆ կազմում:

---

[19] Տե՛ս «e-draft» իրավական ակտերի քննարկման միասնական կայքի հրապարակումը «Օտարերկրացիների և քաղաքացիություն չունեցող անձանց մասին» նոր օրենքի նախագծի և վերաբերելի այլ իրավական ակտերի նախագծերի վերաբերյալ՝ https://www.e-draft.am/projects/2175/justification:

Պետական իրավասու մարմնի ձևավորումը հնարավորություն կտա գույքագրել ապաքաղաքացիության կանխարգելման և կրճատման, ինչպես նաև քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց բացահայտման և պաշտպանության թիրախները և պատճառները, կենտրոնացնել հավաքագրված տվյալները և մշակել դրանք: Ավելին, այդ մարմինն անհրաժեշտության դեպքում պետք է ապահովի ներպետական մարմինների և այլ երկրների իրավասու մարմինների հետ համագործակցությունը (օրինակ՝ ներկայացնել հարցումներ և հայցել տեղեկություն): Այս համատեքստում համայնքների հետ համագործակցությունը և տեղեկության փոխանակումը ևս կարևոր է:

Իրավասու մարմնի կողմից կարող են իրականացվել քաղաքացիություն չունեցող և չփաստաթղթավորված անձանց հայտնաբերմանը միտված իրազեկման մակարդակի բարձրացման և այլ աշխատանքներ:

Հայաստանում գործնականում խնդիրներն առնչվում են ոչ միայն քաղաքացիություն չունեցող, այլ նաև չփաստաթղթավորված անձանց (օրինակ՝ անձը ունի այլ երկրի քաղաքացիություն, բայց չունի անձը հաստատող վավեր փաստաթուղթ, այլ երկրի քաղաքացու երեխան ծնված ՀՀ-ում) փաստաթղթավորման տեսանկյունից: Հետևաբար, այս տեսանկյունից քննարկվող խումբ անձանց կարելի է պայմանական բաժանել երկու մասի՝ քաղաքացիություն չունեցող անձինք և չփաստաթղթավորված անձինք կամ այլ երկրի քաղաքացներ:

Իբրև լուծում առաջարկվում է քննարկել քաղաքացիություն չունեցող անձանց կողմից դիմումի ներկայացման և քաղաքացիություն ստանալու, իսկ մինչ այդ դիմումի քննությունը քաղաքացիություն հայցողի վկայականի տրամադրման հարցը: Համանման լուծում կարելի է սահմանել նաև չփաստաթղթավորված անձանց կամ այլ երկրի քաղաքացիների դեպքում: Մասնավերապես, նրանք դիմելով ՀՀ քաղաքացիություն կամ ՀՀ քաղաքացու անձնագիր ստանալու համար, մինչ այդ դիմումի քննությունը ևս ստանում են քաղաքացիություն հայցողի վկայական:

Կարևոր է, որպեսզի այս գործընթացում իրավասու պետական մարմինն աջակցի անձին անհրաժեշտ բոլոր տեղեկությունների հավաքագրման գործում՝ ստանձնելով վերջինիս փաստաթղթավորման համար անհրաժեշտ գործողությունների հիմնական բեռը: Արդյունքում կլինեն հետևյալ կարգավիճակները հայցող անձինք՝ ապաստան հայցող, քաղաքացիություն չունեցող անձի կարգավիճակ հայցող և քաղաքացիություն հայցող:

Առաջարկվում է նաև, որպեսզի անձի ինքնությունը պարզվի և հաստատվի իրավասու պետական մարմնի կողմից, Ոստիկանության հետ համագործակցությամբ: Գործող կարգավորումների պայմաններում այս գործառույթը կարող է իրականացվել նոտարի կողմից,

որը գործնականում արդյունավետ չէ՝ հաշվի առնելով անձի ինքնությունը պարզելու և հաստատելու համար անհրաժեշտ գործիքակազմի բացակայությունը կամ սղությունը: Սա հնարավորություն կտա նաև բեռնաթափել դատարանները իրավաբանական փաստի հաստատման տեսանկյունից և անձին կազատի ավելորդ վարչարարությունից:

Առաջարկվող մեկ այլ լուծում կարող է լինել անձը հաստատող փաստաթղթերի ցանկը լրացնելը՝ ավելացնելով, օրինակ՝ զինվորական գրքույկը, վարորդական վկայականը և այլ փաստաթղթեր: Ավելին, առաջարկվող քաղաքացիություն հայցողի վկայականը ևս կարող է նախատեսվել որպես անձը հաստատող փաստաթուղթ, որը կլինի Հայաստանում օրինական բնակվելու հիմք՝ հետագայում քաղաքացիության համար դիմելու տեսանկյունից: