

Correlation of the Protection of Refugees and Human Rights under International Law

ABSTRACT

Keywords: refugee, asylum seeker, Convention related to refugees (1951), human rights, social-economic rights, non-governmental organizations

The article examines the issue of ensuring refugees' rights and protection in a host country. Within the frame of the topic the author presents two crucial issues and provides analysis on them. The author, particularly, discusses the ratio and appliance of human rights and refugee rights and the answer to the question if either of them can dominate during a possible conflict.

The author highlights the importance of the establishment of a legitimate institutional mechanism which will serve as a progressive step towards realisation of the protection of refugees' rights in a more efficient manner.

The author highlights the importance of the role of NGO-s and the civil society in the efforts of creating favourable conditions for refugees in the realisation of their rights.

Соотношение защиты беженцев и прав человека в международном праве

РЕЗЮМЕ

Ключевые слова: беженец, лицо, ищущее убежище, Конвенция 1951 года о статусе беженцев, права человека, социально-экономические права, неправительственные организации

В статье рассматривается вопрос о закреплении и защите прав беженцев в принимающей стране. В рамках данного исследования автор рассматривает две наиболее важные проблемы, в частности, в статье обсуждается вопрос соотношения и взаимодействия прав беженцев и прав человека, также дается ответ на вопрос, что будет иметь приоритет в случае возможного конфликта.

В статье отмечается создание уполномоченного институционального органа, что будет наиболее эффективным шагом по защите беженцев.

В конце автором утверждается, что для создания благоприятных условий для реализации прав и свобод беженцев важную роль играют неправительственные организации и общественные группы.

Փախստականների պաշտպանության և մարդու իրավունքների հարաբերակցությունը միջազգային իրավունքում

Բանալի բառեր: փախստական, ապաստան հայցող, Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիա, մարդու իրավունքներ, սոցիալ-տնտեսական իրավունքներ, հասարակական կազմակերպություններ

Փախստականների միջազգային-իրավական պաշտպանությունը և այն ապահովող ռեժիմը պետք է ըստ էության երաշխավորեն իրենց ծագման երկրները լքած անձանց անվտանգությունն այն սպառնալիքներից ու հետապնդումներից, որոնց պատճառով, որ նրանք լքել են իրենց բնակավայրերը: Սակայն պաշտպանություն ասելով՝ միայն անվտանգություն չէ, որ ի նկատի ունենք և ոչ ռիսկի նվազեցման համատեքստում, այլև իրավունքների և ազատությունների այնպիսի ծավալի տրամադրում և դրանց իրականացման այնպիսի միջավայրի ստեղծում, որն առավելագույնս կապահովի նրանց անվտանգությունն ու բարեկեցիկ կյանքը: Ինչպես նշում են Ջ. Հեթելդեյր և Մ.Ֆոսթերը, «...պաշտպանությունը չի նշանակում միայն հետապնդման ենթարկվելու երկյուղի բացակայություն: Անձը կարող է ոչ մի երկյուղ չունենալ, սակայն միաժամանակ չլինել նաև պաշտպանված: Պաշտպանությունը հստակորեն ենթադրում է որոշակի պոզիտիվ իրավունքների կամ երաշխիքների առկայություն»¹: Փաստորեն այն ներառում է իրենց երկիրը լքած անձանց ընդունող երկրում տրամադրվող իրավունքների իրականացմանն ուղղված հնարավորությունների համակցություն: Փախստականների իրավունքները պաշտպանելու պարտականությունը կրում են ապաստանի երկրները՝ դրանով իսկ փոխարինելով ներպետական պաշտպանությանը: Այսինքն՝ միջազգային պաշտպանություն «չհաջողված» ազգային փոխարեն:

¹St' u Hathaway J., Foster M., Internal Protection/Relocation/Flight Alternative as an Aspect of Refugee Status Determination, Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, էջ 405

Ընդունելով փախստականներին՝ որպես անձանց առավել խոցելի խումբ հանդիսացող կատեգորիա, որոնց իրավական կարգավիճակի սահմանումը հրատապ էր արդեն իսկ Ազգերի լիգայի գոյության ժամանակաշրջանում, զարմանալի չէ, որ մարդու իրավունքների պաշտպանության ոլորտը կարգավորման ենթարկող առաջին փաստաթղթերը կապված են հենց փախստականների իրավունքների հետ, մասնավորապես, 1926թ. համաձայնագիրը, որով որոշակի փոփոխություններ և լրացումներ արվեցին «Ռուս փախստականներին անձը հաստատող փաստաթուղթ ստրամադրելու վերաբերյալ» 1922թ. և «Ռուս փախստականներին անձը հաստատող փաստաթուղթ ստրամադրելու 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 կարգավիճակի վերաբերյալ 1936թ. ընդունված ժամանակավոր համաձայնագիրը, որը լրամշակումների ենթարկվելուց հետո 1938թ. վերանվանվեց կոնվենցիա և այլն՝

Հետագայում Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագրի հոդված 14-ն ամրագրեց յուրաքանչյուրի՝ ապաստան փնտրելու և գտնելու իրավունքը, ինչպես նաև մի շարք այլ իրավունքներ, որոնք ևս սահմանվեցին «յուրաքանչյուրի» համար²: Այնուհետև ընդունվեցին համընդհանուր բնույթ ունեցող այլ փաստաթղթեր՝ Մարդու իրավունքների վերաբերյալ 1966թ. դաշնագրերը, Խոշտանգումների դեմ 1984թ. կոնվենցիան, Երեխաների իրավունքների մասին 1989թ. կոնվենցիան, որոնք լրացրեցին փախստականների իրավունքը՝ նրանց պաշտպանությանն ուղղված մի շարք դրույթներ և հասկացություններ բացահայտելու և ընդլայնելու միջոցով, ինչպես նաև դրվեցին 1951թ.

²Տե՛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 դրանից՝ հոդված 9-ով սահմանվեց, որ ոչ ոք չի կարող ենթարկվել կամայական կալանքի, ձերբակալման կամ արտաքսման:

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 ... 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»³: Մակայն, ինչպես նշվել է բազմիցս, այն համընդհանուր փաստաթուղթը, որն ամրագրում է փախստականի կարգավիճակը, նրա հիմնական իրավունքները և պարտականությունները, 1951թ. կոնվենցիան է և նրա 1967թ. արձանագրությունը: Համաձայն այդ փաստաթղթերի՝ փախստականների պաշտպանությունը ներառում է, նախևառաջ, նրանց՝ ապաստանի երկիր մուտք գործելը և նրանց իրավունքների հետագա հարգումն ու ապահովումը ապաստանի երկրի կողմից, այդ թվում նրան՝ 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 փախստականների նկատմամբ նույնպիսի վերաբերմունք դրսևորել, ինչպես օտարերկրացիների նկատմամբ, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ «կոնվենցիան պարունակում է ավելի բարենպաստ դրույթներ»⁴:

1951թ. կոնվենցիան սահմանում է իրավունքներ, որոնք պահանջում են փախստականների հետ վարվել այնպես, ինչպես օտարերկրյա քաղաքացիների՝ ըստ այդմ սահմանելով, օրինակ, շարժական կամ անշարժ գույքի և դրան առնչվող այլ

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

⁴Տե՛ս Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիա, հոդված 7, կետ 1:

իրավունքների ձեռքբերման իրավունքը (հոդված 13), բարձրագույն կրթության իրավունք (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: 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 պայմաններում, 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)⁵, ողջ բնակչության նկատմամբ չափաբաժինների համակարգի կիրառման և սակավաքանակ պարենի բաշխման պայմաններում արժանացնում է նույն վերաբերմունքին, ինչ քաղաքացիներին (հոդված 20), բնակչության երկրի քաղաքացիներին հավասար պայմաններում

⁵Ընդ որում՝ սա 1951թ. կոնվենցիայի այն հոդվածներից մեկն է, որի նկատմամբ անդամ պետությունների կողմից վերապահում կատարելն արգելված է, տե՛ս Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիա, հոդված 42:

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 իրավական օգնությունը և ազատումը դատական ծախսերի վճարումից: Միաժամանակ ապաստան հայցողը պետք է թույլտվություն ունենա բնակվել տվյալ երկրում այն ողջ ընթացքում, երբ քննարկվում էր նրա դիմումը, ներառյալ այն ժամանակահատվածը, 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: Կոնվենցիան վավերացրած մյուս 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 ծավալից⁶:

⁶Տե՛ս The Refugees Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis, Cambridge University Press, 1995, էջեր 90-91:

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):

Ինչպես նշում է Ջ.Հեթեվելը, 1951թ. կոնվենցիան մշակողները գիտակցաբար որոշել են ծագման երկրում օրինական կարգով գտնվելու վերաբերյալ որևէ պահանջ չներկայացնել գույքի, պետական գանձումների և դատարան դիմելու հետ կապված իրավունքների իրացման համար, քանի որ նրանք ցանկանում էին ապահովել այդ իրավունքների իրականացումը նույնիսկ այն դեպքում, երբ անձը ֆիզիկապես չի գտնվում երկրի տարածքում⁷: Մյուս կողմից էլ՝ 1951թ. կոնվենցիան հոդված 30-ով անդրադառնում է փախստականների կողմից իրենց գույքի տեղափոխմանը՝ ըստ այդմ թույլատրելով իր տարածք բերած գույքը տեղափոխել մեկ այլ երկիր, որն ընդունում է նրան բնակության համար: Ենթադրվում է, որ կոնվենցիան մշակողները նպատակ են հետապնդել հասնել բոլոր փախստականների իրավունքների պաշտպանությանը և ամենուր:

Փախստականների իրավական կարգավիճակի հետ կապված չափանիշների կիրառման խնդրի լուծման ընթացքում առաջ է գալիս երկու կարևորագույն հարցադրում՝ արդյո՞ք մարդու իրավունքների պաշտպանության ուղղված նորմերը կիրառելի են փախստականների և ապաստան հայցողների նկատմամբ, և առկա հակասության դեպքում ո՞րն է ավելի գերակայում:

ՄԱԿ-ի նպատակներից մեկը միջազգային համագործակցության ապահովումն է տնտեսական, սոցիալական, մշակութային կամ մարդասիրական բնույթի միջազգային խնդիրների լուծման, ինչպես նաև բոլորի համար մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների նկատմամբ հարգանքի տարածման և քաջալերման գործում՝ անկախ

⁷St' u Hathaway J.C., *The Rights of Refugees under International Law*, CAMBRIDGE University Press, New York, 2005, էջ 162:

ցեղից, սեռից, լեզվից կամ դավանանքից⁸: Նմանապես, Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիրը ևս ամրագրում է իրենց արժանապատվությամբ և իրավունքներով բոլորի ազատ ու հավասար լինելը, հատկապես սահմանելով, որ «յուրաքանչյուր ոք ունի հռչակագրում նշված բոլոր իրավունքներն ու ազատությունները՝ անկախ որևէ ռասայական, մաշկի գույնի, սեռի, լեզվի, կրոնի, քաղաքական և այլ համոզմունքների, ազգային կամ սոցիալական ծագման, ունեցվածքի, դասային պատկանելության կամ որևէ այլ կարգավիճակի տարբերակման»⁹: Վերջինս իհարկե իրավաբանորեն պարտադիր փաստաթուղթ չէ, սակայն մարդու իրավունքների պաշտպանության չափանիշների ձևավորման համար ուղենշող նշանակություն ունի և, որպես այդպիսին, չի տարբերակում քաղաքացիներին քաղաքացիություն չունեցող անձանցից: Հետագայում այս դրույթներն իրենց ամրագրումը գտան նաև 1966թ. դաշնագրերում¹⁰: Այսպիսով, մարդու իրավունքների միջազգային իրավունքը իր տեսանկյունն ունի խտրականության և իրավահավասարության վերաբերյալ, որը մասնավորապես հանգում է նրան, որ «խտրականության արգելքը, այնպես, ինչպես օրենքի առջև հավասարությունը և իրավունքների հավասար պաշտպանությունը առանց որևէ խտրականության դրսևորման հանդիսանում է մարդու իրավունքների պաշտպանության հիմնարար և ընդհանուր սկզբունք»¹¹:

Մարդու իրավունքների միջազգային իրավունքի ոչ խտրական բնույթը հանգում է նրան, որ նշված իրավունքները կիրառելի են պետության տարածքում և նրա իրավագործության ներքո գտնվող բոլոր անհատների նկատմամբ¹²: Հետևաբար մարդու իրավունքների միջազգային իրավունքը շեշտը դնում է տարածքի վրա և ոչ

⁸Տե՛ս ՄԱԿ-ի Կանոնադրություն, հոդված 1, կետ 3:

⁹Տե՛ս Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիր, 10 դեկտեմբերի 1948թ., հոդված 2:

¹⁰Տե՛ս Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին դաշնագիր, 16 դեկտեմբերի 1966թ., հոդված 2, կետ 1, Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների մասին դաշնագիր, 16 դեկտեմբերի 1966թ., հոդված 2, կետ 2:

¹¹Տե՛ս CCPR General Comment No.18: Non-discrimination (10.11.1989), կետ 1 <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/3888b0541f8501c9c12563ed004b8d0e?Opendocument> (ղիտվել է 25 հունվարի, 2014թ.):

¹²Տե՛ս Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին դաշնագիր, 16 դեկտեմբերի 1966թ., հոդված 2, կետ 1:

քաղաքացիության, բացառությամբ, իհարկե, որոշակի դեպքերի, որոնք ուղղակիորեն ամրագրված են միջազգային փաստաթղթերի առանձին դրույթներով, ինչպես, օրինակ, Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին 1966թ. դաշնագրի հոդված 25-ով սահմանված պետական գործերի վարմանը մասնակցելու, ընտրելու և ընտրվելու և պետական ծառայության մտնելու իրավունքները, որոնք վերապահված են միայն քաղաքացիների համար, կամ հոդված 13-ը, որը կարգավորում է արտաքսելու հետ կապված խնդիրները և ամրագրում է մասնակից պետություններից որևէ մեկի տարածքում օրինականորեն գտնվող օտարերկրացուն արտաքսելու հնարավորությունը: Փաստորեն, հիմնական կանոնն այն է, որ դաշնագրերից յուրաքանչյուրի կողմից սահմանված իրավունքների իրականացումը պետք է երաշխավորվի առանց խտրականություն դնելու քաղաքացիների և օտարերկրացիների միջև: Իհարկե, դաշնագրերում գուտ «քաղաքացիություն» եզրույթը, ինչպես տեսնում ենք, չի կիրառվում որպես խտրականության դրսևորման պատճառներից մեկը, սակայն «ազգային ծագումը» կամ «այլ կարգավիճակը»¹³ կարող է լիովին կիրառելի լինել նաև փախստականներին և ապաստան հայցողներին խտրականությունից պաշտպանելու համար: Բոլոր դեպքերում 1966թ. դաշնագրերի համապատասխան դրույթները սպառնիչ չեն և արգելում են խտրականության «բոլոր ձևերը»: Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին 1966թ. դաշնագիրը սահմանում է նաև, որ «Բոլոր մարդիկ հավասար են օրենքի առաջ և առանց որևէ խտրականության ունեն օրենքի հավասար պաշտպանության իրավունք...օրենքը բոլոր անձանց համար պետք է երաշխավորի հավասար և արդյունավետ պաշտպանություն խտրականությունից, ըստ որևէ հատկանիշի, այն է՝ ըստ ռասայի, մաշկի գույնի, սեռի, լեզվի, կրոնի, քաղաքական կամ այլ համոզմունքների, ազգային կամ սոցիալական ծագման, գույքային վիճակի, ծննդի կամ այլ հանգամանքի»¹⁴:

¹³Տե՛ս Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին դաշնագիր, 16 դեկտեմբերի 1966թ., հոդված 2, կետ 1, Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների մասին դաշնագիր, 16 դեկտեմբերի 1966թ., հոդված 2, կետ 2:

¹⁴Տե՛ս Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին դաշնագիր, 16 դեկտեմբերի 1966թ., հոդված 26:

Այսպիսով, եթե ապաստանը 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 լրացնելու կամ փոխարինելու ապաստանի իրավունքից բխող պաշտպանությանը:

Ինչ վերաբերում է մեր կողմից առաջ քաշված այն հարցին, թե մարդու իրավունքների ու փախստականների իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված նորմերի միջև առկա հակասության դեպքում որ նորմերով են կարգավորվելու փախստականների և ապաստան հայցողների հետ կապված հիմնահարցերը, պետք է նախնառաջ 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*) ընթացքում հոդված 5-ի հետ կապված նշվում էր, որ այն սահմանվել է «...որոշ պետությունների կողմից կոնվենցիան մշակելու պահին իրենց կամքով փախստականների և ապաստան հայցողների նկատմամբ կիրառվող ավելի առատաձեռն պրակտիկան պահպանելու նպատակով»¹⁵: 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

¹⁵Sté u The Refugees Convention, 1951: The Travaux Preparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis, Cambridge University Press, 1995, էջ 37:

իրավունքների պաշտպանության հետ, և եթե կա որևէ անհամապատասխանություն, փոխարինում դրանց: Միջազգային պայմանագրերի իրավունքի մասին 1969թ. Վիեննայի կոնվենցիան (այսուհետ՝ Վիեննայի կոնվենցիա) միևնույն հարցին վերաբերող հաջորդող պայմանագրերի մասնակից պետությունների իրավունքներն ու պարտականությունները 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»¹⁶: Իհարկե, Վիեննայի կոնվենցիան հետադարձ ուժ չունի¹⁷, սակայն նրա նորմերը, որպես կանոն, ունեն նաև սովորութային բնույթ, որոնք կարող են իրենց որոշակի ազդեցությունն ունենալ նախկինում կնքված պայմանագրերի նորմերի վրա կամ ad hoc կոնկրետ վեճի լուծման ընթացքում, կամ հաջորդող մեկ այլ համաձայնագիր ընդունելիս¹⁸: Բացի այդ 1951թ. կոնվենցիայի նախաբանում հստակ սահմանվում է այն մշակողների նպատակը «...ջանալ ապահովել փախստականների համար իրենց հիմնարար իրավունքների և ազատությունների հնարավորինս լայն իրականացումը»¹⁹: Ըստ այդմ էլ գերակայող պետք է լինեն փախստականների իրավունքների առավել լայն պաշտպանություն տրամադրող նորմերը: Միաժամանակ 1951թ. կոնվենցիայի հոդված 5-ը որոշակի հստակեցման կարիք ունի, և այդ գործում մեզ օգնության են գալիս Վիեննայի կոնվենցիայի հոդված 30-ի 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

¹⁶Տե՛ս Միջազգային պայմանագրերի իրավունքի մասին 1969թ. Վիեննայի Կոնվենցիա, հոդված 30, կետ 2

¹⁷Տե՛ս նույն տեղում, հոդված 4:

¹⁸Տե՛ս Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary (Ed. O. Dorr, K.Schmalenbach), Springer -Verlag Berlin Heidelberg, 2012, էջ 87:

¹⁹Տե՛ս ՄԱԿ ՓԳՀ Կանոնադրություն, 1950թ., նախաբան:

փաստաթուղթ գոյություն չունի, սակայն կան դրույթներ, որոնք նույնանում են այլ պայմանագրերով սահմանված նորմերի հետ: Մասնավորապես, 1951թ. կոնվենցիայի 3-34 հոդվածները, որոնք, ինչպես արդեն նշել ենք, ունեն նույն բնույթն ինչ մարդու իրավունքների վերաբերյալ մի շարք այլ փաստաթղթերում սահմանված որոշ իրավունքներ: Վիեննայի նշված նորմերի կիրառումը նշանակում է, որ 1951թ. կոնվենցիայի և 1967թ. արձանագրության դրույթները գործում են բացառությամբ նրանց, որոնք չեն համապատասխանում մարդու իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված հետազայում 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 ավելի սահմանափակ իրավունքներ ամրագրող պայմանագիրը, որը հետազայում լրացվում և ընդլայնվում է այլ պայմանագրով: Հնարավոր է նաև հակառակ տարբերակը, երբ նախորդ պայմանագիրն ավելի լայն իրավունքներ և ազատություններ է սահմանում անհատների որոշ խմբերին, քան հաջորդը: Այս դեպքում նախորդ պայմանագրի այդ դրույթները կշարունակեն գործել՝ որպես հաջորդ պայմանագրից բացառություն, եթե պայմանագիրն ինքնին այլ բան չի նախատեսում:

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: Պետությունների կողմից իրենց ներպետական իրավունքում իրականացվող հաճախակի փոփոխությունները

հանգեցնում են փախստականների ընդունման քաղաքականության ոլորտում անկայուն իրավիճակ առաջանալուն, ինչպես նաև փախստականների ճանաչման հետ կապված իրավունքների միջև տարբերություններին: ՄԱԿ ՓԳՀ-ն իրավասու չէ մեկնաբանել նաև այլ միջազգային պայմանագրեր, որոնց մեկնաբանումը պետք է ընթանա 1951թ. կոնվենցիային զուգահեռ:

Բացի դրանից՝ 1951թ. կոնվենցիան չի կարող բարձրաձայնել կոնկրետ անհատի նկատմամբ իր իրավունքների խախտման մասին, չի ամրագրում հարկադիր կատարման 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 վրա, իրականացնում է իր վերահսկողական գործառնությունները՝ հետևելով պետությունների կողմից իրենց միջազգային պարտավորությունների պատշաճ իրականացմանը, որով արտացոլում է Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից առաջ և հետո միջազգային իրավունքի զարգացման առկա միտումները մասամբ չեզոքացնելու հարկադրանքի համակարգում գոյություն ունեցող սպակենտրոնացված «հորիզոնականությունը» և հիմնելու համար որոշակի հսկողություն իրականացնելու համար լիազորված միջազգային մարմին²⁰:

Այնուամենայնիվ, ՄԱԿ ՓԳՀ-ն և՛ վերահսկողություն է իրականացնում, և՛ աջակցում է, և՛ ինքն էլ իրականացնում է իր մտահոգության առարկա հանդիսացող անձանց պաշտպանությունը: Նման պարագայում, երբ ՄԱԿ ՓԳՀ-ն հանդես է գալիս և՛ որպես գործընկեր, և՛ երբեմն որպես իր գործընկերոջ գործողությունները քննադատող մարմին, նրանց «ուղղահայաց» փոխհարաբերությունները վերափոխվում են «հորիզոնականի», որի դեպքում անհնար է պատշաճ վերահսկողություն իրականացնել: Ինչպես նշում է Ժնևի ՄԱԿ ՓԳՀ Միջազգային պաշտպանության բաժնի ղեկավար

²⁰St' u Towards More Effective Supervision by International Organizations//Essays in Honour of Henry G. Shermers, Volume 1, (ed.by Blokker N., Muller S.) Martinus Nijhoff Publishers, 1994, էջեր 275-276:

Վ.Թյուդբը «ՄԱԿ ՓԳՀ-ի միջազգային պաշտպանության գործառույթը հիմնականում հենվում է երկու կարևոր հատկանիշների վրա՝ գործառնության և վերահսկողության»²¹: Ըստ նրա «...չնայած ՄԱԿ ՓԳՀ-ն՝ որպես այդպիսին, չունի հարկադրանքի մեխանիզմներ, ինչպես մարդու իրավունքների վերաբերյալ պայմանագրերի վերահսկողական մարմինները...հանգամանքներից ելնելով կարող է ունենալ թեթև «հարկադրանքի» ազդեցություն»²²:

Մարդու իրավունքների վերաբերյալ մի շարք փաստաթղթերում ևս այս բացը հայտնաբերվել է, սակայն նրանք լուծում են գտել՝ հատուկ ինստիտուցիոնալ մարմիններ ստեղծելու միջոցով: Մասնավորապես ստեղծվել են հատուկ վերահսկողական մարմիններ, որոնց մասնակից պետությունները պարտավորվում են տեղյակ պահել իրենց կողմից ստանձնած պարտավորությունների պահպանման և դրանց կատարման ընթացքի մասին. ինչպիսին է, օրինակ, Երեխաների իրավունքների կոմիտեն, որը գործում է ՄԱԿ-ի շրջանակներում ընդունված Երեխաների իրավունքների մասին 1989թ. կոնվենցիայի հիման վրա²³:

1951թ. կոնվենցիայի շրջանակներում նման կոմիտեի առկայությունը, որը վերահսկողություն կիրականացնի անդամ-պետությունների կողմից կոնվենցիոն դրույթների պահպանման նկատմամբ, առաջարկություններ և դիտողություններ կընդունի ՄԱԿ-ի մասնագիտացված մարմինների և կոմիտեների, ինչպես նաև մասնակից պետությունների կողմից, նախատեսված չէ, սակայն դրա հիմնումը կարևոր և առաջադիմական քայլ ենք համարում փախստականների իրավունքների պաշտպանությունն առավել արդյունավետ իրականացնելու ճանապարհին:

²¹Sté u Turk V., New Issues in Refugee Research, Working paper No. 67, UNHCR's Supervisory Responsibility, October 2002, էջ 3 <http://www.unhcr.org/3dae74b74.html> (դիտվել է 25 հունվարի, 2014թ.)

²²Sté u նույն տեղում, էջ 12:

²³Sté u Երեխաների իրավունքների մասին 1989թ. կոնվենցիա, հոդվածներ 43-45:

Հայաստանի Հանրապետությունը ևս, 1993թ. հունիսին վավերացնելով Երեխաների իրավունքների մասին կոնվենցիան, պարտավորվել է Կոմիտեին ներկայացնել տարեկան զեկույցներ կոնվենցիոն դրույթների պատշաճ իմպլեմենտացման, դրանց պահպանման և ՀՀ-ում երեխաների իրավունքների պաշտպանությունը միջազգային չափանիշների հիման վրա ապահովելու վերաբերյալ:

Այնուամենայնիվ, միայն միջազգային կազմակերպության և դրա համապատասխան մարմնի հիմնումը չի կարող լիովին երաշխավորել փախստականների և ապաստան հայցողների իրավունքների իրականացումը երկրի ներսում: Այս առումով հատկապես տեղին ենք համարում ապաստանի երկրում նրանց 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 գործունեությանը: Նման համագործակցության ոլորտում միջազգային կազմակերպությունների կողմից կիրառվող դրական փորձը անհրաժեշտ է ներմուծել նաև ներպետական համակարգ և հասարակական կազմակերպություններին հասու դարձնել պետական մարմինների գործունեությանը, օրինակ, կարելի է հրավիրել խորհրդակցություններ հասարակական և պետական գործիչների մասնակցությամբ, համատեղ հանդես գալ օրենսդրական փոփոխություններ կամ լրացումներ կատարելու առաջարկություններով, ստեղծել հասարակական և պետական գործիչների մասնակցությամբ համակարգող մարմիններ:

Քաղաքացիական հասարակության առանձին խմբերը, երկրի ներսում գործող հասարակական կազմակերպությունները մեծ շահագրգռվածություն ունեն երկրի կառավարման գործում և սևեռում են պետական մարմինների ուշադրությունը կոնկրետ ոլորտում առկա խնդիրների և դրանց լուծման հնարավոր տարբերակների վրա: Հասարակական կազմակերպությունների մասնակցությունը կարող է դրսևորվել մի շարք ձևերով, մասնավորապես, փորձագիտական խորհրդատվություն և վերլուծություն կատարելով՝ դրանով իսկ աջակցելով կառավարություններին հաջողված միջազգային փորձը երկրի ներսում կիրառելու գործում: Հասարակական կազմակերպությունները և

քաղաքացիական հասարակության խմբերը հաճախ ավելի ճկուն են արձագանքում իրենց հոգածության առարկա հանդիսացող անձանց իրավունքների պաշտպանության ոլորտում իրավիճակի փոփոխություններին:

Հասարակական կազմակերպությունները կարող են պաշտպանության այլընտրանքային միջոցներ առաջարկել՝ հաշվի առնելով պետության ստանձնած միջազգային պարտավորությունների բնույթն ու ծավալը և ներպետական օրենսդրության առանձնահատկությունները, աջակցել կառավարություններին մոնիտորինգ իրականացնելու հարցում, լուծել անհրաժեշտ տեխնիկական կամ հրատապ միջամտություն պահանջող խնդիրներ, քանի որ նրանք տեղական մակարդակով գործընկերների ավելի լայն ցանց ունեն, քան միջազգային, երբեմն էլ նույնիսկ տեղական պետական մարմինները: Փախստականների հիմնարար իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության ոլորտում տեղական, տարածաշրջանային կամ միջազգային գործընկերների հետ համախմբում ստեղծելը փախստականների իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված ջանքերը համադրելու լավագույն միջոցն է, որը կարող է իրագործվել և՛ երկրի սահմաններում, և՛ երկրի սահմաններից դուրս, մասնավորապես, ՄԱԿ ՓԳՀ Գործադիր կոմիտեի նիստերի մասնակցության ժամանակ, որը հնարավորություն է տալիս երկրի պատվիրակության մեջ ընդգրկել նաև ոչ հասարակական կազմակերպություններին՝ որպես խորհրդատուներ²⁴:

Որպես օրինակ, կարող ենք հիշատակել ապաստանի հարցերով եվրոպական իրավական ցանցը (ELENA), որը նպատակ է հետապնդում խթանել ապաստան հայցողների, փախստականների և միջազգային պաշտպանության կարիք ունեցող այլ անձանց իրավունքների պաշտպանությունը՝ ամենօրյա անհատական խորհրդատվություն և քարոզչություն իրականացնելու միջոցով: Այն իր գործունեությունն

²⁴Տե՛ս A/AC.96/187/Rev.7 Executive Committee: Rules of Procedures, 28 January 2005, Rule 39 <http://www.unhcr.org/4201eb512.html> (ղիտվել է 25 հունվարի 2014թ.):

է ծավալում եվրոպական մի շարք երկրներում և իր կազմում ունի ավելի քան 500 իրավաբաններ և իրավաբան-խորհրդատուներ²⁵:

Ի վերջո, սոցիալ-տնտեսական հիմնական իրավունքների հարգումն ու պահպանումը հավասարապես և՛ քաղաքացիների, և՛ քաղաքացիություն չունեցող անձանց նկատմամբ, ըստ այդմ էլ՝ փախստականների և ապաստան հայցողների նկատմամբ, ընդունող երկրի կողմից միջազգային իրավական նորմերի իմպլեմենտացիայի և դրանց իրագործման խնդիր է, որի կարևորությունը կայանում է նրանում, որ դրանք ելակետային են վերջիններիս դիմումների քննության ընթացքում իրավահավասար վարքագիծ դրսևորելու համար:

²⁵Տե՛ս European Legal Network on Asylum (ELENA) <http://www.ecre.org/topics/elena/introduction.html> (դիտվել է 25 հունվարի 2014թ.):