

**ՕՄՔՈՒԴՍՄԱՆԻ ԻՆՍՏԻՏՈՒՏԻ ՁԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ՊԱՏՄԱԿԱՆ
ՆԱԽԱԴՐՅԱԼՆԵՐՆ ՈՒ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՊՐԱԿՏԻԿԱՆ**

Ա. Ա. Ավանեսյան

Միջազգային պրակտիկայում վերջին տասնամյակների ընթացքում պետական մարմինների գործունեության և նրանց կողմից քաղաքացիների իրավունքների պաշտպանության ավանդական և դասական մեխանիզմների շարքում լայն տարածում է ստացել մինչ այդ դեմոկրատական և իրավական ավանդույթներով զարգացած պետություններին անժամոթ մի նոր ինստիտուտ: Դա այսպես կոչված օմբուդսմանի ինստիտուտն է:

Օմբուդսմանի ինստիտուտը ձևավորվել է 19-րդ դարի սկզբներին Շվեդիայում, երբ 1809 թվականի Սահմանադրությամբ ստեղծվեց Արդարադատության օմբուդսմանի գրասենյակը, որը տևական ժամանակ մնում էր որպես զուտ շվեդական իրավական ֆենոմեն: Մինչև 20-րդ դարի երկրորդ տասնամյակի վերջը, սակայն, օմբուդսմանի գաղափարն իր զարգացումը չէր ստանում անգամ Շվեդիայի հարևան երկրներում: Եվ միայն 1919թ. օմբուդսմանի ինստիտուտը ձևավորվեց Ֆինլանդիայում, իսկ 1955թ. և 1962թ. համապատասխանաբար Դանիայում և Նորվեգիայում: Այսօր աշխարհի շուրջ 100 երկրներ իրենց պետաիրավական համակարգում ունեն նման ինստիտուտներ: Սակայն կոնկրետ «օմբուդսմեն» տերմինը Շվեդիայում ի հայտ է եկել ավելի վաղ ժամանակներում՝ 13-րդ դարում և նշանակում է «միջնորդ», «ներկայացուցիչ», «վստահված անձ»:

Տեսաբանների մի մասի կարծիքով այն ունի գերմանական ծագում և նրա արմատները սերում է դեռևս գերմանական ցեղերի գոյության ժամանակաշրջանից: Միաժամանակ ենթադրվում է, որ օմբուդսմանի իրավասության արմատներն արտահայտվում էին դեռևս հին հռոմեական ցենզորների, տրիբունների, պրովինցիալ պրոկուրատորների պաշտոններում: Բացարձակ միապետության ժամանակաշրջանում օմբուդսմանները միապետների մարդիկ էին, որոնք կոչված էին բարձրագույն իշխանության անունից վերահսկելու պաշտոնյաների և դատավորների գործունեությունը: Բացարձակ միապետությունից սահմանադրականի անցման արդյունքում, երբ պետական իշխանության մարմինների համակարգում գերակայությունն անցավ խորհրդարանին, օմբուդսմանը դարձավ խորհրդարանական մարմին, որն էլ առաջին անգամ սահմանադրական ամրագրում ստացավ Շվեդիայի 1809թ. Սահմանադրության մեջ:

Հաշվի առնելով, որ «օմբուդսման» եզրույթի ծագման վերաբերյալ չկան միատեսակ մոտեցումներ, այնուամենայնիվ ուսումնասիրությունների արդյունքում կարելի է գալ այն եզրահանգման, որ այն ըստ էության այն ունի շվեդական ծագում:

Ինչպես արդեն վերը նշվեց օմբուդսմանի ինստիտուտը միջազգային իրավունքի բնագավառում հանդիսանում է համեմատաբար նոր կառույց: 1990-ական թվականներին աշխարհում արդեն սկսեցին ձևավորվել միջազգային և ռեգիոնալ օմբուդսմաններ(կոմիսսարներ, հանձնակատարներ). այդպիսին դարձան ՄԱԿ-ի մարդու իրավունքների գծով Գլխավոր հանձնակատարը, Եվրոպայի խորհրդի մարդու իրավունքների գծով հանձնակատարը, Եվրոպական Միության օմբուդսմանը: Այդ ժամանակվանից ի վեր նրանց դերն ու գործառնությունները միջպետական հարաբերություններում շոշափելիորեն աճեցին:

Այս առումով անհրաժեշտ է անդրադառնալ նաև 1991 թվականի հոկտեմբերին Փարիզում անցկացված միջազգային աշխատանքային հանդիպմանը, որից հետո Մարդու իրավունքների պաշտպանության և խթանման ազգային հաստատությունների վերաբերյալ մշակվեցին եզրափակիչ սկզբունքներ, որոնք ի վերջո՝ 1992 թվականի մարտին հաստատվեցին Միավորված ազգերի կազմակերպության Մարդու իրավունքների հանձնաժողովի, իսկ 1993 թվականի դեկտեմբերին՝ նաև միավորված ազգերի կազմակերպության Գլխավոր ասամբլեայի կողմից: Նշված եզրափակիչ դրույթները հայտնի են որպես «Փարիզյան սկզբունքներ», որոնց համաձայն՝ անկախ «ազգային հաստատությունը պետք է օժտված լինի մարդու իրավունքների խթանման և պաշտպանության լիազորությամբ և հնարավորինս լայն մանդատով, որը պետք է հստակորեն սահմանված լինի նրա կազմը և լիազորությունների շրջանակն ամրագրող սահմանադրական կամ օրենսդրական ակտով»:

Տարբեր երկրներում օմբուդսմանների գրասենյակները գործում են տարբեր անվանումներով: Օրինակ, իսպանախոս երկրներում օմբուդսմանը կոչվում է ժողովրդի պաշտպան, ֆրանսախոս երկրներում՝ Հանրապետության միջնորդ, Հարավային Աֆրիկայում՝ հանրային պաշտպան և այլն: Այս ինստիտուտի անվանման բազմազանությունը նախ և առաջ պայմանավորված է պատմական բազմազան միջավայրով, ոչ միատեսակ իրավական մշակույթով, տարբեր փիլիսոփայական մոտեցումներով, սահմանադրական-քաղաքական համակարգի ազդեցությամբ: Բայց ընդհանուր գաղափարն այս պարագայում մեկն է՝ պաշտոնատար անձանց կամայականություններից և չարաշահումներից քաղաքացիների իրավունքների պաշտպանությունն ու պահպանությունը:

Ընդհանրապես պետության և քաղաքացիական հասարակության միջև փոխըմբռնումն ու ներդաշնակությունն ամենից առաջ ապահովվում է մարդու իրավունքների և ազատությունների ճանաչմամբ ու պահպանությամբ, սակայն ոչ միշտ է, որ պետությանը հաջողվում է արդյունավետությամբ իրականացնել մարդու իրավունքների և ազատությունների պաշտպանությունը: Նշված խնդիրների լուծման նպատակով աշխարհում առաջին անգամ Սկանդինավյան երկրներում ստեղծված օմբուդսմանի ինստիտուտը հանդիսացավ միջանկյալ օղակ, որը, սակայն միանշանակորեն չընկալվեց ոչ քաղաքական և ոչ էլ հասարակական ինստիտուտ, այնուամենայնիվ ի գործ եղավ ապահովել պետության և հասարակության միջև հավասարակշռությունն ու ներդաշնակությունը: Այսինքն՝ մարդու իրավունքների պաշտպանի ինստիտուտը համարվում է կարևոր գործոն, երկրում քաղաքացիական հասարակություն ձևավորելու նպատակով:

Վերը նշվածից կարելի է եզրահանգել, որ օմբուդսմանը, փաստորեն, բարդ սոցիալ-իրավական ֆենոմեն է, որը ոչ միայն լոկ իրավաբանական ինստիտուտ կամ հաստատություն է, այլ՝ հասարակական կապերի և հարաբերությունների համակցություն կամ քաղաքական և իրավական մշակույթի զարգացման որոշակի ձև:

Օմբուդսմանի ինստիտուտի համար հատկապես բնութագրական է այն հանգամանքը, որ այդ պաշտոնը գործում է պաշտամենտարիզմի սահմաններում և ուղղված է պետական մարմինների գործունեության նկատմամբ հսկողության իրականացմանը: Միևնույն ժամանակ, պետք է նշել, որ օմբուդսմանը չի համարվում ոչ օրենսդիր, ոչ գործադիր և ոչ էլ դատական մարմին, սակայն իր լիազորությունների իրականացմամբ ավելի շատ հարում է օրենսդրին: Այս առումով բավականին հետաքրքիր է Վ.Վ.Բոյցովի հետևյալ տեսակետը, որ չնայած Պաշտպանի ինստիտուտը չի հանդիսանում ոչ օրենսդիր, ոչ գործադիր և ոչ էլ դատական իշխանության բաղկացուցիչ մաս, այնուամենայնիվ կարելի է նշել, որ այն իր մեջ ներառում է օրենսդրի ուժը, գործադրի եռանդը և դատական իշխանության իմաստությունը:

Օմբուդսմանի ինստիտուտի կարևոր առանձնահատկություններից է ընթացակարգի առումով պարզ և անվճար օգնության իմաստով մատչելի լինելու հանգամանքը, որը կարելի է համարել ինստիտուտի՝ շատ ժողովրդավարական և բռնատիրական երկրների իրավական համակարգի անբաժան մաս դառնալու պատճառներից մեկը:

Այս առումով օմբուդսմանի ինստիտուտի ձևավորման գործընթացը ԱՊՀ շրջանակներում առաջացրել է բավականին մեծ հետաքրքրություններ ու բանավեճեր: Օմբուդսմանի ինստիտուտը մեկն է այն բոլոր գոյություն ունեցող ինստիտուտներից, որոնք իրավունքի գերակայության տեսանկյունից կարևոր են հասարակության համար, այնպիսի հասարակություն, որտեղ հարգվում են մարդու իրավունքներն ու հիմնարար ազատությունները: Եվ հենց այդ պատճառով է, որ օմբուդսմանի ինստիտուտը համարվում է իրավական պաշտպանության ամենաարդյունավետ միջոցներից մեկը, որի միակ նպատակը մարդու իրավունքների պաշտպանությունն է: Իրական, ժողովրդավարական պետության համար կարևոր է մարդու իրավունքների պաշտպանի ինստիտուտի դերն իրավունքի գերակայության երաշխավորման, պետական մարմինների և դրանց պաշտոնատար անձանց կողմից մարդու խախտված իրավունքները և հիմնարար ազատություններն ինքնուրույն և անկախաբար պաշտպանելու հարցում: Այս սկզբունքն ամրագրված է «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» ինչպես ՀՀ, այնպես էլ ԼՂՀ օրենքների 2-րդ հոդվածում:

Որպես կանոն, Օմբուդսմանի հաստատության հիմնական խնդիրներն են հանրային կառավարման նկատմամբ անկախ մոնիտորինգի իրականացումը և պետական մարմինների դեմ ուղղված քաղաքացիների բողոքների քննարկումը: Հաստատությունը պետք է դիտարկի քաղաքացիների իրավունքների և ազատությունների հարգումը և պետական մարմինների կողմից ոչ միայն ներպետական օրենքների և իրենց կողմից անմիջական կիրառման ենթակա նորմատիվ ակտերի, այլ նաև համապատասխան բոլոր միջազգային պայմանագրերի դրույթների

պահպանումը: Հաստատությունը պետք է անհատական բողոքների հիման վրա իրականացվող իր ստուգումներով և քննադատությամբ զգոն պահի հանրային ծառայողներին՝ մինչև ժամանակ վերջիններիս աջակցելով օգտակար խորհուրդներով և լավ կառավարման օրինակների ներկայացմամբ: Հաստատության դերը բարձրացնելու և անկախությունն ամրապնդելու նպատակով Օմբուդսմանի լիազորությունները հաճախ ամրագրվում են Սահմանադրությամբ, իսկ լրացուցիչ նորմերը սահմանվում են օրենքներով և Օմբուդսմանի կողմից ընդունվող ակտերով:

Համաշխարհային պրակտիկայում հայտնի են օմբուդսմանի ինստիտուտի երեք մոդելներ, որոնք տարբերվում են պետական մարմինների համակարգում զբաղեցրած նրա տեղով, նշանակման կարգով, այս կամ այն իշխանության ենթակայությամբ (հաշվետու լինելը) կամ դրա բացակայությամբ, իրավասության ծավալով և այլն: Դրանցից է գործադիր օմբուդսմանի ինստիտուտի տեսակը, որը հազվադեպ հանդիպող է, ինչը պատճառաբանվում է այս ինստիտուտի՝ գործադիր իշխանությունից անկախ լինելու հանգամանքով: Գործադիր օմբուդսմանը համարվում է գործադիր իշխանության մարմին, նշանակվում է կառավարության կամ նախագահի կողմից, ենթակա և հաշվետու է նրան: Օմբուդսմանի այս մոդելը գործում է Ֆրանսիայում (մեդիատոր) և նշանակվում է մինիստրների խորհրդի կողմից: Նմանատիպ ինստիտուտ գործում է նաև ԱՄՆ-ի մի շարք նահանգներում:

Հաջորդն անկախ օմբուդսմանի մոդելն է, որն իրականում նորույթ է եղել նույնիսկ այնպիսի երկրների համար, որտեղ այս ինստիտուտը գոյություն է ունեցել տասնյակ տարիներ ի վեր: Այն իրենից ներկայացնում է իշխանության հատուկ և ինքնուրույն ճյուղ, որի մակարդակը համապատասխանում է օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանությունների մակարդակին: Նա իր պաշտոնում նշանակվում է կամ Նախագահի կամ կառավարության կողմից, սակայն նշանակումից հետո իրեն նշանակող մարմնին չի ենթարկվում: Օմբուդսմանի քննարկվող մոդելը գործում է Պորտուգալիայում (Արդարության պրովեկտոր), Նամիբիայում, Նիդերլանդներում:

Մյուսը պառլամենտական օմբուդսմանն է, որը գործում է օրենսդիր իշխանության համակարգում, նշանակվում կամ ընտրվում է խորհրդարանի կողմից, հաշվետու է նրան կամ վերահսկվում է վերջինիս կողմից: Օմբուդսմանը հանդես է գալիս որպես պառլամենտական մարմին և օժտված է լայն լիազորություններով, որը նրան տալիս է որոշակի ինքնուրույնություն և դարձնում պառլամենտից անկախ: Ի տարբերություն մյուս մոդելների, դասական պառլամենտական օմբուդսմանի գործունեության հիմնական ուղղությունը հանդիսանում է վարչակազմի և դրա պաշտոնատար անձանց գործունեության նկատմամբ հսկողությունը:

Նշված արդյունքների օրինաչափությունը հիմնավորվում է նաև նրանով, որ պատմականորեն օմբուդսմանը խորհրդարանի ծնունդ է հանդիսանում: Մասնավորապես, այն ձևավորվել է սահմանադրությամբ ամրագրված մարդու իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության համար խորհրդարանի կողմից մղվող հետևողական պայքարի արդյունքում և դարձել որպես վարչակազմի նկատմամբ խորհրդարանական հսկողության մարմին: Նշված մոդելի դասական օրինակ են հանդիսանում Մեծ Բրիտանիայի, Ավստրիայի, Ռուսաստանի Դաշնության Մարդու իրավունքների խորհրդարանական լիազորը, ինչպես նաև ՀՀ Մարդու իրավունքների պաշտպանը:

Բոլորովին այլ հարթության վրա է գտնվում օմբուդսմանի խորհրդարանական մոդելի դասական օրինակը սկանդինավյան երկրներում, որտեղ այս ինստիտուտի գոյությունը դարերի պատմությունն ունի, այսինքն անցել է իրավական, քաղաքական քննարկումների և բարեփոխումների ողջ շրջանը և ներկայումս աշխարհին ներկայանում է իբրև կատարյալ ինստիտուտ: Այդպիսի պետություններ են Շվեդիան, Նորվեգիան, Դանիան և Ֆինլանդիան, որտեղ օմբուդսմանի ծառայությունը համարվում է խորհրդարանական:

Օմբուսմանի ինստիտուտի համեմատաբարավական վերլուծությունը հնարավորություն է տալիս եզրակացնել, որ չնայած Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին մեկ միասնական մոդել չլինելու հանգամանքին, այնուամենայնիվ, նրա կազմակերպարարական ձևերի մեջ կարելի է տեսնել որոշակի ընդհանրություններ ու օրինաչափություններ:

Ընդհանրապես տարբեր երկրների փորձի ուսումնասիրությունից տեսնում ենք նաև, որ հասարակության մեջ կա յուրահատուկ վստահություն նշյալ ինստիտուտի նկատմամբ, ինչը հիմնականում պայմանավորված է հետևյալով. հասարակության մեջ այն կարծիքն է տիրում, որ օմբուդսմանի ինստիտուտն այն կառույցն է, որը կարող է պետական իշխանության մարմիններից պահանջել անշահախնդիր ու անկողմնակալ վերաբերմունք նրանց նկատմամբ: Եվ սա է պատճառը, որ օմբուդսմանի ինստիտուտը պետք է կարողանա իր գործունեությամբ ապացուցել հասարակության մեջ որպես բարձրակարգ ինստիտուտի իր կարգավիճակի փաստը, հակառակ դեպքում այն վերածվում է ընդամենն իրավախորհրդատվական ծառայության:

Ընդհանուր առմամբ, օմբուդսմանի ինստիտուտը կատարյալ կերպով գործում է այն նրկրներում, որտեղ առանձնահատուկ տեղ են հատկացնում այս ինստիտուտին, ընկալում են որպես ազգային իրավական համակարգի բաղկացուցիչ մաս, գիտակցում են նրա գործառնությանն առաքելությունն ու, ի վերջո, լ՛ իրավական, լ՛ սոցիալական, լ՛ քաղաքական առումով պատրաստ են ընդունելու այդ ինստիտուտի գոյությունը:

Այդ ինստիտուտի ավանդական և միջազգային փորձի վերլուծությունը թույլ է տալիս ենթադրել, որ նախընտրելի և անհրաժեշտ է որպեսզի օմբուդսմանը լինի հեղինակավոր և վաստակավոր իրավաբան: Ինստիտուտի ղեկավարումը իրավաբանի կողմից իր հերթին տալիս է դրական արդյունքներ, քանի որ գործ ունենալով իրավունքի կիրառման հետ, հնարավոր չէ առանց խորն իրավաբանական գիտելիքների իմացության, բացահայտել դրանցում տեղ գտած թերություններն ու բացթողումները:

Եվ վերջապես կարելի է ընդգծել, որ օմբուդսմանի ինստիտուտը բացառիկ կարևոր դեր է կատարում օրինականության պահպանման և մարդու իրավունքների պաշտպանության բնագավառում: Հետևաբար այդ ինստիտուտի ստեղծումը պետական իշխանության համակարգում օբյեկտիվ անհրաժեշտություն է, և հատկապես այն պետությունների համար, որոնք իրենց ժողովրդավարական և իրավական են հռչակել:

Գրականություն

1. ՀՀ Սահմանադրություն:
2. ԼՂՀ Սահմանադրություն:
3. ՀՀ օրենքը «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին»:
4. ԼՂՀ օրենքը «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին»:
5. Այվազյան Վ., Մարդու իրավունքներ (Ուսումնական ձեռնարկ), նրկրորդ լրամշակված հրատարակություն:
6. Уполномоченные по правам человека (Омбудсмены) стран Европы и СНГ, Руководитель. коллектива О.О.Миронов, (Сборник нормативных правовых актов), Юриспруденция М, 2003.
7. В.В.Бойцова, Служба защиты прав человека и гражданина, Мировой опыт, М. 1996.
8. Альваро-Хиль-Роблес. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана) N1 1997.
9. А. П. Лавировский, А. А. Худяков, А. И. Худяков, О правовом статусе Уполномоченного по правам человека, Ученые записи, выпуск второй, СПб Институт права, 1999.
10. D.C.Rowat, The Ombudsman, Citizens Defender; Preface to Second Edition, L., 1968S, XXIV
11. Alvaro Lamborinho Lucio. Opening Speech. Proceedings of the 4th Round Table with European Ombudsman. Human rights and democracy (Council Europe Press), 1995.
12. A Compilation of International Instruments, United Nations, Geneva.

Резюме

Права человека принадлежат всем людям независимо от социального положения и являются неотъемлемой составной частью их отношений с государством. На протяжении многих веков проходил процесс постепенного признания индивидуальной свободы и ограничения власти государства.

Концепция прав человека в ее современном виде оформилась после второй мировой войны. Принятие международно-правовых актов о правах человека, образование международных организаций, осуществляющих контроль за выполнением государствами взятых на себя в этой области обязательств, развитие национальных систем защиты прав и свобод человека и гражданина явились одним из величайших завоеваний XX столетия.

Мировой опыт показывает, что институт омбудсмана проявил себя как чрезвычайно полезный, действуя в интересах граждан, а также и самой администрации. Простой /в процедурном / и доступный для всех граждан /бесплатность оказания гражданам помощи/ институт омбудсмана, по существу, во многих демократических и некоторых постсоциалистических странах стал неотъемлемой частью государственно-правовой системы.