

А.Б. Адилханова

ҚАЗАҚСТАНДЫҚ АДАМ ҚҰҚЫҚТАРЫ ЖӨНІНДЕГІ УӘКІЛДІҢ ҚЫЗМЕТІ ЖӘНЕ ОНЫ ҰЙЫМДАСТЫРУДЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ НЕГІЗДЕРІ

Қазақстан Республикасындағы адам құқықтары жөніндегі Уәкіл (омбудсман) өз құзыры шегінде мемлекеттік органдардың және лауазымды тұлғалардың әрекеттеріне келтірілген адамдардың шағымдарын тексеретін тәуелсіз лауазымды тұлға болып табылады. Омбудсманның қызметке тек мемлекет басшысымен тағайындалып, осындай жолмен қызметінің тоқтатылуы, сондай-ақ омбудсман қызметінің толығымен республикалық бюджет есебінен қаржыландырылуы оның тәуелсіздігінің негізгі кепілі болып табылады. Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы Ережеге сәйкес «Ережеде көзделмеген функцияларды Уәкілге жүктеуге ешкімнің құқығы жоқ. Уәкілдің қызметіне қандай да бір заңсыз араласуға жол берілмейді» (5-бап) [1]. Уәкілдің қызметі: заңдылық, адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарының басымдығы, объективтілік, жариялылық принциптеріне негізделеді. Уәкілдің заңда белгіленген тәртіппен:

- лауазымды тұлғалар мен ұйымдардан шағымдарды қарау үшін қажетті мәліметтер сұратуға,
- мемлекеттік органдардың, өзге де ұйымдар басшыларының және басқа да лауазымды тұлғалардың кідіріссіз қабылдауында болуға;
- адамның және азаматтың құқықтарының бұзылуымен байланысты анықтауға жататын мән-жайлар бойынша қорытынды дайындау үшін сарапшылық және консультативтік жұмыстарды орындауға шарт негізінде ұйымдар мен мамандарды тартуға;
- адамның және азаматтың бұзылған құқықтары мен бостандықтарын қорғау жөнінде шаралар қолдануға;
- қызметтік куәлігін көрсетіп мемлекеттік органдар мен ұйымдардың, соның ішінде әскери бөлімдер мен құрылымдардың аумағында және үй-жайларына кіруге және ол арада болуға, сондай-ақ бас бостандығынан айыру орындарына баруға, оларда ұсталатын адамдармен кездесіп, әңгімелесуге;
- іс-әрекеттері адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарының бұзылуына әкеп соқтырған адамдарды заңмен белгіленген жауаптылыққа тарту туралы, сондай-ақ материалдық және моральдық зиянды өтеу шараларын қолдану туралы тиісті мемлекеттік органдарға ұсыныстар енгізуге;
- жүргізілген тексерулер нәтижелері бойынша бұқаралық ақпарат құралына ресми хабарламалар жариялауға құқығы бар [2].

Адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарының бұзылу фактісін анықтау мақсатында жоғарыда айтылғандарға сәйкес Уәкіл өз құзыретінің шегінде, келіп түскен өтініштер негізінде де, және егер оған ресми көздерден немесе бұқаралық ақпарат құралдарынан аталған жолсыздықтар туралы мәлім болған жағдайда, сондай-ақ өз бастамасы бойынша да адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарын бұзу фактілері туралы мәліметтерді тексереді (16-бап). Уәкіл Қазақстан Республикасының Президентінің, Парламентінің және оның депутаттарының, ҚР Үкіметінің, Конституциялық Кеңестің, Бас прокурордың, Орталық сайлау комиссиясының, ҚР соттарының іс-әрекеттері мен шешімдеріне жасалған шағымдарды қарамайды (18-бап). Уәкіл өз құзыреті шегінде ҚР-дың адам құқықтары мен бостандықтарына, олардың қорғалу нысандары мен әдістеріне қатысты заңнаманы жетілдіруге, оларды халықаралық құқықтың жалпыға ортақ принциптері мен нормаларына сәйкес келтіруге, ҚР мемлекеттік органдарына тиісті ұсыныстар енгізу арқылы адам құқықтары саласындағы халықаралық ынтымақтастықты дамытуға ықпал етеді. Адам құқықтары мен бостандықтары саласында құқықтық ағартушылыққа жәрдемдеседі, адам құқықтары бойынша білім беру бағдарламалары мен халықтың білім деңгейін көтеруге, ұлттық заңнамалар мен маңызды құжаттар әзірлеуге қатысады. Уәкілдің пікірі бойынша қоғамдық маңызы ерекше деген жағдайларда, ол өз үндеуін тікелей Қазақстан Республикасының Президентіне, Парламентіне немесе Үкіметіне жолдауға хақылы. Уәкіл өз қызметін жүзеге асыру барысында:

- ҚР Конституциясы мен заңнамасын сақтауға;
- азаматтардың құқықтарын, бостандықтарын мен заңды мүдделерін сақтауды және қорғауды камтамасыз ету жөнінде шаралар қолдануға;
- заңнамада белгіленген тіртіппен және мерзімде азаматтардың лауазымды тұлғалардың іс-әрекеттеріне (әрекетсіздігіне), мемлекеттік органдардың, өзге де ұйымдар мен олардың лауазымды

тұлғаларының шешімдеріне жасалғанарыздарын қарауға және олар бойынша тиісті шаралар қолдануға;

- мемлекеттік құпияларды және заңмен қорғалатын өзге де құпияны сақтауға, өтінішті қарау нәтижесінде мәлім болған құпия сипаттағы ақпаратты жария етпеуге;
- арыз берушімен қарым-қатынаста ықылас пен әдеп танытуға;
- өтініштерді қару барысында әділ болуға және алаламауға;
- өзін қорғауды өтінетін адамның құқықтарын жүзеге асыруға кедергі келтіретін қандай да бір іс-әрекеттер жасамауға міндетті. Снымен қатар жыл сайын ҚР Президентінің қарауына өзінің қызметі туралы есеп табыс етеді.

Уәкілдің ден қою актілері ұсынымдар болып табылады. Өтініштерді тексеру нәтижелері бойынша Уәкіл іс-әрекеттерімен (әрекетсіздігімен) арыз берушінің құқықтары мен бостандықтарын бұзған лауазымды тұлғаға бұзылған құқықтарды қалпына келтіру үшін қолдануға тиісті шараларға қатысты ұсынымдар жібереді. Уәкілдің ұсынымдарын алған лауазымды тұлға олар келіп түскен күннен бастап бір айдың ішінде ұсынымдарды қарауға және оларды қараудың нәтижелері туралы хабарлауға міндетті. Ұсынымын қабылдамаған жағдайда лауазымды тұлға өз шешімінің мәнісін дәлелдеуге міндетті [3]. Ережеге сәйкес, ұсыныстар азаматтардың хаттарын тексеру нәтижелері бойынша Уәкіл қабылдайтын негізгі акті болып табылады.

2008 жылы құзырлы мемлекеттік органдарға осындай 12 ұсыныс, солардың ішінде Бас прокурорға, қорғаныс, ішкі істер министрлеріне, Астана қаласы, Атырау, Шығыс Қазақстан, Ақмола, Қарағанды облыстары әкімдеріне жіберілді, онда атап айтқанда, әскери қызметшілердің, соғыс мүгедектерінің, балалардың, кәсіпкерлердің және белгілі бір жерлерде тұратын топтардың заңды құқықтары мен бостандықтарының бұзылуы туралы көрсетілген.

Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау және денсаулық сақтау министрлерінің атына олардың ведомстволарында орын алатын адам құқықтарын жүйелі түрде бұзушылықтарды жою туралы ұсыныстар жіберілді.

Бұл ретте ұсыныстарда қалыптасқан жағдайларды шешу жөнінде нақты ұсыныстар мен көзқарастар мазмұндалған.

Барлық көрсетілген ұсыныстар азаматтардың Уәкіл атына келген хаттарды тексеру барысында анықталған нақты заң бұзушылық фактілеріне негізделген.

Уәкіл 2008 жылдың есепті кезеңінде алдыңғы практикадан ерекше құқықтық тақырыптың шегінен асатын, бірақ Омбудсменнің пікірінше, жалпы мемлекеттік маңызы бар ұсыныстарды да берді. Атап айтқанда, ҚР Президентінің Әкімшілігіне ішкі миграция және оралмандарды орналастыру саласындағы келеңсіз үрдістерге қатысты және Қауіпсіздік кеңесіне ұлттық қауіпсіздік мәселелеріне қатысты шет елдердегі қазақстандықтардың құқықтарын қорғау механизмін әзірлеу мәселесі бойынша берілді.

Осыған байланысты жоғарыда аталған мәселелер кейін өздерінің көкейтестілігін және олар бойынша тиісті шешім қабылдау қажеттігін көрсетті.

Уәкілдің анықталған адам құқықтарын бұзушылықтар бойынша әрекеттері мен қабылдап отырған шаралары мемлекеттің халықаралық шарттарды ратификациялау кезінде немесе ұлттық заңдарды қабылдау кезінде өзіне жүктеген міндеттерін орындау жөніндегі жауапкершілікті ауыстыруды болжамайтыны сөзсіз. Мемлекеттің құқықтық жүйесінде Уәкілге мемлекеттік органдардың құқықтық қорғау функцияларын толықтыру және нығайту рөлі берілген.

Сонымен бірге оларға жіберілетін шара қолдану актілеріне «Әкімшілік процедуралар туралы» Заңның 12-бабының 4-тармағы және Уәкіл туралы ереженің 26-тармағы бұзыла отырып, жиі тепе тең емес, яғни хат арнап жіберілген және есеп жіберу міндетіне жататын лауазымды адамдардан емес басқалардан жауаптар келген. Сондықтан, көп жағдайларда олардың сипаты формальды болады.

«Әкімшілік процедуралар туралы» Заңның 12-бабының 6-тармағымен және Уәкіл туралы ереженің 26- тармағымен көзделген Уәкілдің ұсыныстарын қарау мерзімдерінің бұзылу фактілері де орын алады.

Уәкілдің ұсыныстарын орындаудан бас тарту фактілері кездескен жоқ [4].

Көбіне ҚР Экономикалық қылмысқа және сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес агенттігінен алынған сауалдарға қатысты жауаптар мерзімін бұзды (19-дың 5-і мерзімін бұзды), әкімдіктер (65-тің 9-ы мерзімін бұзды), ҚР Жоғарғы Соты жанындағы Сот әкімшілігі жөніндегі комитет (43-тің 3-і бұзды), Бас Прокуратура (170-тің 6-ы мерзімін бұзған) [5].

Арызда құқықтары мен бостандықтары бұзылған арыз берушінің немесе арыз берушінің заңды өкілінің қолы қойылып және тегі, аты-жөні мен мекен-жайы немесе жұмыс орны туралы мәліметтер қамтылуы, арыз берушінің пікірі бойынша оның құқықтары мен бостандықтарын бұзған немесе бұзушы шешімдердің немесе іс-әрекеттердің (әрекетсіздіктің) мән-жайы баяндалуы тиіс. Арыз

берушінің талаптарын растайтын құжаттар мен өзге де материалдар шағымға қоса беріледі. Уәкіл шағымды қарауға қабылдай отырып, арыз берушіге оның өз құқықтары мен бостандықтарын қорғауда пайдалануға құқығы бар тәсілдер мен құралдарды түсіндіреді және шағымды мәні бойынша өз құзыретіне жататын тиісті органдарға арыз беруге қақылы.

Уәкілдің қызметін мемлекеттік мекеме болып табылатын, ҚР Мемлекеттік елтаңбасы бейнеленген мөрі мен бланкілері және мемлекеттік тілде жазылған өзінің атауы, сондай-ақ банк мекемелерінде тиісті шоттары бар Адам құқықтары жөніндегі ұлттық орталық қамтамасыз етеді. Ұлттық орталықтың басшысын қызметке Уәкіл тағайындайды және қызметтен босатады. Ұлттық орталықтың қызметі Уәкілдің ұсынысы бойынша ҚР Президенті бекіткен Адам құқықтары жөніндегі ұлттық орталық туралы ереженің негізінде жүзеге асырылады.

Ұлттық орталық Уәкіл қызметін ақпартық-талдау, ұйымдық-құқықтық және басқа да қамтамасыз етуді жүзеге асырады. Ұлттық орталықтың қызметкерлері өз қызметін мемлекеттік қызмет туралы заңнама негізінде жүзеге асыратын мемлекеттік қызметшілер болып табылады. Уәкілдің жанынан консультативтік-талдау функцияларына ие және адам мен азаматтың құқықтары мен бостандықтарын қорғау саласында жұмыс тәжірибесі бар адамдардан тұратын сарапшылар кеңесі құрылуы мүмкін [6].

Адам құқықтары жөніндегі Уәкіл туралы ережеде қазақстандық омбудсанның құқыққорғаушылық қызметін ұйымдастырудың негізгі қағидалары, оның қызметі мен өкілеттіктері бекітілген. Омбудсман қызметінің басты ерекшелігі оның делдалдық сипатында. Бір жағынан, ол азаматтардың құқықтары мен мүдделерін қорғаса, екінші жағынан, ол мемлекет пен азамат арасындағы сенімгершілікті орнату үшін билік органдарының әр түрлі әрекетін азаматтарға жеткізіп отырады. Әлемдік тәжірибеде адамдардың өзге билік органдарына қарағанда өз құқықтарының сақшысы қызметін атқаратын омбудсманға үлкен сеніммен қарайтынын көрсетіп отыр. Бұл адамдардың омбудсман арқылы бүкіл мемлекетке деген сенімнің ұлғаюына жол ашады деген сөз.

Көңіл бөлетін мәселе, қазақстандық омбудсанның қызметі тек азаматтардан шағым қабылдаумен шектелмейді. Ол өз құзырындағы мәселелер бойынша азаматтардың бұзылған құқықтары мен бостандықтарын қалпына келтіруге байланысты шараларды іске асырады. Омбудсман тиісті мемлекеттік органдарға істі тексудің нәтижелеріне негізделген фактілерді және ұсыныстарды енгізуге, қажет болған жағдайда Парламентке және Үкіметке елдегі адам құқықтарының сақталуы жағдайын мәлімдеуге құқылы. Бұл қызмет адам құқығын сақтаудағы жариялылықты және мәселелермен қалың бұқараның таныс болуын қамтамасыз етеді.

Қазақстандық омбудсменнің мәртебесі және өкілеттіктері төрелік етуші соттардың қызметіне, құқық қорғау органдарының процессуалдық және жедел іздестіру жұмыстарына кедергі жасалмайтындай етіп құрылған. Сонымен қатар сот және құқық қорғау органдары секілді омбудсман, негізінен, жалпы құқықты емес, адамның жеке құқықтары мен бостандықтарын қорғау үшін қалыптасқан. Осы орайда өзге институттарға қарағанда омбудсанның азамат пен мемлекет арасындағы даулы мәселелерді шешуге барынша бейімделгенін байқауға болады. Ол өзінің болмысы бойынша өзге құқық қорғау органдарын алмастыра алмайды, керісінше қолда бар құқық қорғау ұйымдарының жүйесін толықтыра түседі.

Сонымен қатар ұлттық омбудсман адам құқықтары саласында әрекет етуші заңдылыққа талдау жасау міндеті жүктелген және адам құқықтарын қорғаудың формалары мен тәсілдерін жетілдіруге бағытталған ұсыныстарды әзірлеуге қатыстылығы көзделген. Бұл қызметтің тиімді іске асуы үшін адам құқықтары жөнінде ұлттық орталық құрылды.

Омбудсман институты қызметінің икемділігі азаматтардың шағымдарын қарауда формализмге берілуге тегеурінді тосқауыл бола алады. Бұл таңда бұл қызметтің таптырмайтын жетістік екені рас. Яғни, Қазақстанда адам құқығын қорғаудың жаңа құралын енгізу заман талабынан туындап отыр.

Жалпы, мемлекеттік органдардың өкілеттіктері кеңейген сайын, азаматтарды мемлекеттің өктемдігінен қорғайтын механизмдердің күшейе түсуі керектігі заңдылық. Қазақстанда адам құқықтары жөніндегі Уәкілдің қызмет етуі адам оның өмірі, құқықтары мен бостандықтары қымбат қазына деп танылатын демократиялық, құқықтық мемлекетті құру жолындағы еліміздің әлімдік стандартқа лайық болуға ұмтылғандығының дәлелді көрінісі [7].

1. ҚР Президентінің 2002 жылғы № 947 Жарлығымен бекітілген «Адам құқықтары жөніндегі Уәкіл туралы» Ереже // САПП РК. – 2002. - №328.

2. ҚР Президентінің 2002 жылғы № 947 Жарлығымен бекітілген «Адам құқықтары жөніндегі Уәкіл туралы» Ереже // САПП РК. – 2002. - №328.

3. Сонда.

4. 2008 жылғы Адам құқықтары жөніндегі Уәкілдің жылдық есебі // www.ombudsman.kz.

5. 2007 жылғы Адам құқықтары жөніндегі Уәкілдің жылдық есебі // www.ombudsman.kz.

6. ҚР Президентінің 2002 жылғы № 947 Жарлығымен бекітілген «Адам құқықтары жөніндегі Уәкіл туралы» Ереже // САПП РК. – 2002. - №328.

7. Айтхожин К., Қанағатова Қ. Омбудсмен институты - бұзылған құқықты қалпына келтірудің тегеурінді тетігі // Заң газеті. 2003ж. № 20

Article is described the role of the representative of human rights in the advanced democratic-lawful state.

В данной статье описана роль уполномоченного по правам человека в развитом демократично-правовом государстве.

А.Р. Карашева

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ ИНСТИТУТА НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Законодательство о выборах, к которому относятся Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года, Конституционный Закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 “О выборах в Республике Казахстан”, а также иные законодательные и подзаконные акты, является юридической основой деятельности наблюдателей [1]. Соблюдение законодательства о выборах, избирательных и других прав человека и гражданина, а также правильное применение законов и других нормативных правовых актов составляют предмет наблюдения на выборах. Кроме того, нормативные правовые акты очерчивают права и обязанности наблюдателей, обуславливают методы их работы, устанавливают границы их деятельности, определяют содержание деятельности наблюдателей. Обращаясь к законодательству, к соответствующим статьям и пунктам закона, наблюдатель в состоянии доказать факт нарушения закона, а зачастую и найти способы устранить нарушение. В этой ипостаси законодательство является инструментом в деятельности наблюдателей. Статус и полномочия наблюдателей в Казахстане впервые были определены Конституционным Законом Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 “О выборах в Республике Казахстан”. В указанный Конституционный Закон о выборах изменения вносились 9 раз: дважды в 1998 году, дважды в 1999 году, последовательно в 2004, 2005, 2006, 2007 годах, и, последние - в 2009 году [2]. Из вышеуказанных изменений непосредственно институт наблюдателей затрагивали лишь изменения, внесенные 6 мая 1999 года, 14 апреля 2004 года и 19 июня 2007 года. Ниже мы проследим развитие института наблюдателей через анализ законодательных актов, внесших соответствующие изменения в конституционный Закон о выборах Республики Казахстан. Уже первоначальный текст Закона в редакции 1995 года (ст. 39, ст. 40, ст. 41, ст. 42) предусматривал, что по одному наблюдателю от общественных объединений Республики, наблюдатели иностранных государств и международных организаций, аккредитованные при соответствующей избирательной комиссии вправе присутствовать:

- при открытии участков и пунктов для голосования (п.3 ст.40); при проведении голосования на каждом участке, пункте для голосования (п.5 ст.42);
- при проведении голосования вне помещения для голосования (п. 6 ст. 41) [3]. В Законе о выборах в редакции 1995 года отмечалось, что: - полномочия наблюдателей должны быть удостоверены в установленном Центральной избирательной комиссией порядке (п. 3 ст. 40, п. 5 ст. 42);
- вмешательство наблюдателей в работу избирательных комиссий не допускается (п.3 ст.40);
- в помещениях для голосования наблюдателям должна быть обеспечена возможность наблюдать за избирательными урнами (п. 1 ст.39);
- наблюдателям запрещается оказывать помощь избирателю в заполнении избирательного бюллетеня (п/п 5 п. 1 ст.42) [4].

Конституционным Законом от 6 мая 1999г. статья 43 Конституционного Закона о выборах была дополнена важным положением о том, что наблюдатели вправе присутствовать при вскрытии урн и подсчете голосов [5]. Изменениями от 14 апреля 2004г. (ст.20- 1) впервые было предусмотрено, что: - наблюдатели вправе присутствовать на всех стадиях избирательного процесса, а также на заседаниях избирательной комиссии. - наблюдатели вправе получать в избирательных комиссиях любую информацию об избирательном процессе. - никто не может ограничить предоставленные Конституционным законом о выборах права наблюдателей [6]. Редакция 2004 года расширила круг наблюдателей, изменив формулировку наблюдатель от “общественного объединения” на «наблюдатель от политической партии, общественного объединения, некоммерческой организации Республики Казахстан» [7]. Изменениями, внесенными в Конституционный закон о выборах 14 апреля 2004 года, впервые были четко выделены и закреплены права и обязанности наблюдателей. В соответствие с Законом о выборах в редакции 2004 года наблюдатели обладали следующими