



Мемлекет және құқық теориясы / Theory of State and law/
Теория государства и права

XҒТАР 10.87.51

<https://doi.org/10.32523/2616-6844-2025-151-2-42-59>

Научная статья

Венеция комиссиясы: Қазақстандағы омбудсмен институтының дамуына қосқан үлесі

А.Б. Аширбекова^{*1}, Д.Б. Бұғыбай², В.Б. Тапакова³

¹Қ.А. Ясауи атындағы халықаралық қазақ-түрік университеті, Түркістан, Қазақстан

²Ш. Есенова атындағы Каспий технологиялар және инжиниринг университеті, Ақтау, Қазақстан

³Қазақстан инновациялық және телекоммуникациялық жүйелер университеті, Орал, Қазақстан

(e-mail: ¹ainur.ashirbekova@ayu.edu.kz, ²bugibaid@mail.ru, ³tapakova_vilora83@mail.ru)

Аңдатпа: Мақаланың мақсаты – Еуропа Кеңесінің құқық арқылы демократия үшін Еуропалық комиссиясының (Венеция комиссиясы) Қазақстандағы омбудсмен институтының дамуына қосқан үлесін талдау болып табылады. Осы мақсатта, Венеция комиссиясының Қазақстан Республикасының омбудсмен институтына қатысты үш тұжырымдары сараланады: 1099\2022- Қазақстанның «Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» Конституциялық заң жобасына пікір; 1056\2021 -Қазақстанның «Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» заң бойынша пікір; CDL-AD(2007)020 Қазақстандағы омбудсмен институтының реформасы туралы қорытынды пікірі. Сонымен қатар, мақалада демократиялық институттарды дамытудағы Венеция комиссиясының рөлі мен бағыттары көрсетілген. Қазақстанның Құқық арқылы демократия үшін Еуропалық комиссияға кіру тарихы және Еуропа Кеңесі мен Қазақстан арасындағы келісімдер тізімі сипатталған. 2022 жылғы 5 қарашада қабылданған «Қазақстан Республикасындағы Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» Конституциялық заңының нормалары Венеция комиссиясының тұжырымдарына сәйкестігі талданды. Ғылыми еңбектің нәтижесінде, «Қазақстан Республикасындағы Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» Конституциялық заңының нормаларына кейбір ұсыныстар жасалды.

Түйін сөздер: омбудсмен институты, Венеция комиссиясы, демократиялық институттар, адам құқықтарын қорғау, заң үстемдігі, халықаралық стандарт.

Түсті: 12.05.2025 Мақұлданды: 09.06.2025 Онлайн қолжетімді: 30.06.2025

Кіріспе

Еуропа Кеңесінің Құқық арқылы демократия үшін Венеция комиссиясы 1990 жылы құрылған.

Уақыт өте келе комиссия конституциялық-құқықтық саладағы көзқарастар мен идеялармен алмасу үшін танымал халықаралық тәуелсіз орган болды, осылайша конституциялық бақылау саласындағы құқықтық қақтығыстарды реттейді және алдын алады. Комиссия сонымен қатар келесі негізгі бағыттар бойынша жалпы есеп (қорытынды) дайындайды:

- демократиялық институттардың жұмыс істеуі және негізгі құқықтарды қорғау;
- сайлау, референдумдар және саяси партиялар;
- конституциялық әділет [1].

Венеция комиссиясының заңды қорытынды алу заң жобалары комиссияға ұсынылады. Венеция комиссиясының сарапшылары қарауының қорытындысы бойынша заң жобаларын жетілдіру және адам құқықтарын қорғау және құқық үстемдігі саласындағы әмбебап стандарттарды имплементациялауға бағытталған заңдар деңгейінде қолданыстағы реттеу бойынша бірқатар ұсыныстар беріледі. Оның басқа да ерекшелігі - оның Еуропа Кеңесінің тәуелсіз кеңес беру органы мәртебесіне ие. Бұл ерекшелігі оның комиссия құрамында бекітілген. Комиссия құрамына халықаралық даңққа ие болған тәуелсіз сарапшылар кіреді: олар демократиялық институттарда жұмыс істеу тәжірибесі мен заңнаманы нығайтуға және теориялық ғылымдарды дамытуға қосқан үлестерге ие. Комиссияның қорытындыларын Еуропа Кеңесінің Парламенттік Ассамблеясы (ЕКПА) демократия саласындағы «еуропалық стандарттарды» көрсету ретінде кеңінен қолданады. Сонымен қатар, комиссия нақты мәселелер бойынша белгілі бір мәселеге қатысты зерттерулер, CODIES (конституциялық сот шешімдері) және VOTA (сайлау құқығы) деректер базасын жүргізеді. Сайлау мәселелеріне қатысты сұрақтар бойынша комиссия Еуропадағы Қауіпсіздік және Ынтымақтастық Ұйымының (ЕҚЫҰ) демократиялық институттар және адам құқықтары жөніндегі бюросымен тығыз ынтымақтастықта. 2002 жылдың ақпанында Еуропа Кеңесінің барлық мүше-мемлекеттері Венеция комиссиясына қосылғаннан кейін, еуропалық емес мемлекеттердің де толыққанды мүше болуына мүмкіндік берді. Қазіргі таңда, Венеция комиссиясының құрамына Еуропа Кеңесінің барлық 46 мүше мемлекеттері кіреді [2]. Еуропа Кеңесінің мүше мемлекеттері, еуропалық стандарттарды одан әрі дамыту үшін, атап айтқанда, құқық қорғау институттары мен сайлау мәселелеріне қатысты құқықтық ұсыныстар мен көмек алу үшін Венеция комиссиясының көмегіне жүгінуге шақырады. Олардың тұжырымына қарай, еуропалық стандарттарды ішкі ұлттық деңгейде орындау үшін Венеция комиссиясы соттар мен мемлекеттік басқару органдарымен ынтымақтастықты нығайтуға міндетті. Венеция комиссиясының негізгі қағидаттары демократия, адам құқықтарын қорғау және заң үстемдігі болып табылады [3]. Осылайша, Венеция комиссиясының конституциялық сот төрелігі саласындағы қызметі конституциялық бақылауды жүзеге асырудың құқықтық тәсілдерін жетілдіру мақсатында Қазақстан үшін үлкен қызығушылық тудырады.

Қазақстан 1997 жылдан бастап Еуропа Кеңесімен (ЕК) және оның құрылымдарымен ынтымақтасады. Қазақстан ЕК-нің мүшесі болмағанымен, Кеңеске кірмейтін елдер және

халықаралық ұйымдарға мүше мемлекеттермен бірлесіп, қызығушылық туғызатын мәселелер бойынша өзара іс-қимыл жасауға мүмкіндік беретін оның ішінара кеңейтілген келісімдеріне қатыса алады. Қазақстан мен ЕКПА арасындағы ынтымақтастық 2004 жылы қол қойылған келісім негізінде іске асырылады, оған сәйкес ҚР Парламенті Сенатының делегациясы ЕКПА-ның пленарлық және көшпелі сессияларына қатысады. Қазақстан ЕК-нің екі жекелеген – Құқық арқылы демократия үшін Еуропалық комиссия (Венеция комиссиясы, 2012 жылдан бастап) және Сыбайлас жемқорлыққа қарсы мемлекеттер тобы (ГРЕКО, 2020 жылдан бастап) келісімі негізінде толық құқылы қатысады. Сонымен қатар, Қазақстан ЕК-нің төрт конвенциясының қатысушысы болып табылады, олар: «Еуропа өңірінде жоғары білімге жататын біліктіліктерді тану туралы» (№165), «Еуропалық мәдени конвенция» (№ 018); «Қылмыстық әрекеттен түскен табыстарды жылыстату, анықтау, алу және тәркілеу туралы» (№141); «Салық саласындағы өзара әкімшілік көмек туралы» (№127) [4]. Қазақстан 2015 жылы «Еуропалық прокурорлардың консультативтік кеңесінде», 2018 жылы «Еуропалық судьялардың консультативтік кеңесінде» (CCJE) және «Сот төрелігінің тиімділігі жөніндегі Еуропалық комиссияда» (CERJ) халықаралық байқаушы мәртебесін алды[5].

Қазақстан 2012 жылғы наурыз айынан бастап Құқық арқылы (Венеция комиссиясы) демократия жөніндегі Еуропалық комиссиясының мүшесі болып табылады. 2012 жылғы 13 наурызда Президент «Қазақстан Республикасының Еуропалық Кеңесінің Құқық арқылы демократия үшін Венеция комиссиясы» қаулысына қол қойды. [6]. Бұл акт Еуропа Кеңесінің Министрлер Комитетінің Қазақстанның тиісті өтінішін қанағаттандыру туралы шешімінен кейін жасалды, бұл халықаралық қоғамдастықтың Қазақстанның заң үстемдігін нығайтудағы жетістіктерін мойындауының дәлелі. Ұлттық адам құқықтары институттары адам құқықтарының күшті ұлттық жүйесінің іргелі элементтері ғана емес, сонымен қатар олар азаматтық қоғам мен үкіметтер арасындағы алшақтықты өтейді; мемлекеттің міндеттерін азаматтардың құқықтарымен, ал ішкі заңнамаларды аймақтық және халықаралық адам құқықтары жүйелерімен байланыстырады[7].

Қазақстандағы Омбудсмен институты 2002 жылдың 19 қыркүйегінде құрылды. Сол күні «Адам құқықтары жөніндегі уәкіл институтын құру туралы» № 947 Жарлыққа қол қойылды[8]. Жарлық Омбудсменнің құқықтық мәртебесі мен өкілеттіктерін реттейтін ережені бекітті. Омбудсменді Қазақстан Республикасының Президенті тағайындады және қызметтен босатты. Мемлекет басшысы Қасым-Жомарт Тоқаев 2021 жылы 15 қаңтарда, VII шақырылымның бірінші сессиясының ашылуында өз сөзінде, «Қазақстандағы Омбудсмен институты өзінің барлық мүмкіндіктерін әлі көрсеткен жоқ», деп атап өтті. Сонымен бірге ол Омбудсмен мекемесін, ең алдымен, аймақтарда нығайтуды тапсырды. Омбудсмен туралы арнайы заң қабылдау тапсырылды[9]. Башимовтың пікірінше, Қазақстан Республикасындағы Омбудсмен институтының (Адам құқықтары жөніндегі уәкіл) қалыптасуы қоғам мен мемлекеттің дамуының, қоғамды дамыту, қоғамды демократияландыру және елде қорғауға адам құқықтары жүйесін қалыптастыру салдары болып табылады [10]. Жиырма жылдан кейін, Қазақстандағы Омбудсмен институты құрылғаннан бастап, 2021 жылы 29 желтоқсанда «Қазақстан Республикасындағы Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» Қазақстан Республикасының Заңына қол қойылды[11]. Бұған дейін Омбудсменнің қызметі Президент бекіткен Жарлықпен реттелетін.

2022 жылы 5 қарашада «Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» Конституциялық заң референдум арқылы қабылданды [12]. 2021 жылғы 29 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасының адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» заңы күшін жойды. Конституциялық Заңда, Қазақстандағы Адам құқықтары жөніндегі уәкілетті тұлғаны, оның құзыретіне, сондай-ақ оның қызметінің негізгі бағыттарын тағайындау және жұмыстан шығару тәртібін белгілейді. Омбудсменнің мәртебесін анықтайтын 83-1-бабы Конституция деңгейінде енгізілді. Бұл оның мемлекеттік органдар жүйесіндегі өзінің конституциялық және құқықтық мәртебесін қамтамасыз етеді, мемлекет мәртебесін нығайтады.

Әдіснама

Мақалада, Қазақстандағы омбудсменнің қызметін реттейтін ішкі және халықаралық-құқықтық құжаттар зерттелді. Сонымен қатар, аналитикалық, салыстырмалы - құқықтық, теориялық және эмпирикалық әдістер қолданылады. Омбудсмен институтының сипаттамаларын анықтау үшін салыстырмалы құқықтық талдау жүргізілді. Теориялық деңгейде, Омбудсмен институтының зерттеулері жүргізілді. Тарихи талдау Омбудсмен институтын реттеу саласындағы ұлттық және халықаралық-құқықтық базаны дамыту процесін, сондай-ақ осы заң институтын дамытудың негізгі кезеңдерін қарастыруға мүмкіндік берді. Нәтижесінде, әдістемелік қорлар кешені қорытынды мен тұжырымдардың дұрыстығын және негізділігін қамтамасыз етуге, Қазақстандағы Омбудсмен институтын жетілдірудің негізгі бағыттарын ұсынуға мүмкіндік берді. Ғылыми еңбекте, Қазақстан Республикасының 2022 жылғы 5 қарашадағы «Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» Конституциялық заңы және Венеция комиссиясының Қазақстан омбудсмен институтының құру бағытындағы тұжырымдары негізге алынды. Сонымен қатар, шетелдік және отандық құқықтанушы ғалымдарының еңбектері зерделенді.

Нәтижелер мен талқылау

Қазіргі таңда адам құқықтарының жалпы танылған нормалары - халықаралық құқықтың да, ішкі құқықтың да жалпы қағидаттары сипатына ие. Олар халықаралық құқық пен ішкі нормалардың өзара әрекеттесуінің нәтижесі болып табылады. Халықаралық құқықтың жалпы принциптерін мойындай отырып, ұлттық заңнамаға өзгерістер мен толықтырулар енгізеді және заң тәжірибесін жетілдіреді. Бұл ережені халықаралық құжаттардың барлық мүше мемлекеттері бұлжытпай орындауы тиіс. Бұл ережеге сәйкес, азаматтардың барлық ұлттық қорғау құралдары таусылған жағдайда халықаралық қорғау органдарына жүгіну құқығы бар. Осыған байланысты мемлекет ішінде құқық қорғау институттарының тиімді жұмыс істеуін қамтамасыз ету мәселесі туындайды[13]. Ұзақ уақыт бойы кеңестік заң ғылымында омбудсмен (Адам құқықтары жөніндегі уәкіл) институты идеясы жеке адамның құқықтары мен заңды мүдделерін қорғаудың басқа тұжырымдамалары мен институттарының көлеңкесінде болды. Дегенмен, қазіргі жағдайда омбудсмен қызметін талдауда халықаралық бақылау тетіктерінің рөлі үнемі өсіп келе жатқанын байқауға болады.

Адам құқықтары институттары, соның ішінде омбудсмен институты мәселесін бірінші рет 1946 жылы БҰҰ-ң Экономикалық және Әлеуметтік Кеңесі (ECOSOC) көтерді, ұйымға мүше мемлекеттерді адам құқықтары жөніндегі комитеттер құруға шақырды. БҰҰ-ның адам құқықтары жөніндегі комиссиясы 1948 жылы 10 желтоқсанда БҰҰ Бас Ассамблеясы қабылдаған Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясында, БҰҰ-ң Бас Ассамблеясы 8 қыркүйекте БҰҰ Мыңжылдық декларациясында бекітілген адам құқықтарының халықаралық талаптарын әзірледі [14]. 1968 жылы Бас Ассамблеяның 23-сессиясында БҰҰ Адам құқықтары жөніндегі Жоғарғы комиссары лауазымы бекітілді [15]. 1991 жылы қазанда Парижде адам құқықтарын ілгерілету және қорғау институттарын дамыту жөніндегі бірінші халықаралық кеңес өтті. Оның қорытындыларын БҰҰ-ның Адам құқықтары жөніндегі комиссиясы (1992) адам құқықтарын ілгерілету және қорғау институттарының мәртебесі мен жұмыс істеуіне қатысты қағидалар ретінде (Париж принциптері) қолдады, ал кейіннен БҰҰ Бас Ассамблеясы (1993) қолдады. Әлемнің барлық мемлекеттері жоғарыда аталған стандарттарды адам құқықтары институттарын құру кезінде міндетті халықаралық құқықтың жалпыға танылған қағидаттары мен нормалары ретінде қарастырылады. 1975 жылғы № 457 ұсынымдық шешімінде, Еуропа Кеңесінің Консультативті Ассамблеясы адам құқықтарын қорғауда омбудсмен институтын тиімді институт деп есептей отырып, мүше мемлекеттерде осындай институттарды құруды қолдады. Бұл ұсынымда Кеңес, омбудсмен институтының маңыздылығын атап өтті және мүше мемлекеттер ұлттық, аймақтық, жергілікті немесе белгілі бір мәселелер бойынша жұмыс істейтін омбудсмен институттарын құруы керектігін атап көрсетті. 1978 жылы БҰҰ Бас Ассамблеясы қабылдаған шешіммен [16] бұл мәселеге шектеулер енгізді және ұлттық құқық институттарын мамандандырылған құрылымдар ретінде құруды талап етті. 1993 жылы Венада өткен адам құқықтары жөніндегі Дүниежүзілік конференцияда 1991 жылы белгіленген Париж қағидаттарын сақтау туралы шешімді қамтитын Вена декларациясы мен іс-қимыл бағдарламасы қабылданды [17].

2019 жылғы 15 наурызда Еуропа Кеңесінің демократия, адам құқықтары және заң үстемдігі мәселелері бойынша консультациялар мен құқықтық шолулар беруге жауапты бөлімшесі «Құқық арқылы демократия үшін Еуропалық комиссия» (қысқартылған Венеция комиссиясы) «Омбудсмен институтын сақтау және дамыту (Венециялық принциптер)», қысқаша айтқанда «Венециялық принциптер» деп аталатын бұл құжат, Париж қағидаттары мен Еуропа Кеңесінің жалпы адам құқықтары жөніндегі ұлттық институттар, атап айтқанда, омбудсмен институттары бойынша ұсынымдарын негізге ала отырып, омбудсмен институтының стандартты қағидаттарын белгіледі [18]. Азаматтардың құқықтарын толық қорғау арқылы олардың мүдделерін ілгерілету үшін омбудсмен де қорғалуы керек. Венеция комиссиясы жүйелі түрде мемлекеттерді осы институтты конституциялық негізде және оның миссиясын тиімді жүзеге асыру үшін қажетті құралдармен қамтамасыз етуге шақырады. Бұл Омбудсменнің тәуелсіздігі мен бейтараптығын қорғайды, бұл осы институттың негізгі сипаттамалары болып табылады. Осы мақсатта, Комиссия «Омбудсмен институтын қорғау және дамыту қағидаттарын» немесе «Венециялық қағидаттарды» әзірледі. Венеция комиссиясы өзінің 2019 жылғы 15-16 наурыздағы 118-пленарлық отырысында Омбудсмен институтын қорғау және ілгерілету қағидаттарын («Венециялық принциптер»)

қабылдады. Венециялық қағидаттарды, 2019 жылғы 2 мамырда Министрлер орынбасарларының 1345-ші отырысында ЕК Министрлер Комитеті; 2019 жылы 2301 қарарында ЕК Парламенттік Ассамблеясы мақұлдады [19]. Венециялық принциптер демократияны, заң үстемдігін, тиімді басқаруды нығайтуда, адам құқықтары мен бостандықтарын қорғау мен ілгерілетуде маңызды рөл атқарумен қатар, омбудсмен институттарын біріктіруге жіне өкілеттіліктерін арттыруға бағытталған. Осылайша, Венеция комиссиясы омбудсмен институттарының дұрыс құрылуы мен жұмыс істеуіне, демократияның тұрақтылығына және негізгі құқықтарды қорғау мен ілгерілетуге бағыттайтын және қолдау көрсететін принциптерді ұсынды. Сонымен қатар, 2020 жылғы 16 желтоқсанда БҰҰ Бас Ассамблеясы «Адам құқықтарын, тиімді басқаруды және заң үстемдігін ілгерілету мен қорғаудағы омбудсмен және медиатор институттарының рөлі» А/RES/75/186 қарарын қабылдады [20]. БҰҰ-ның А/RES/75/186 резолюциясы өзінің Преамбуласында «омбудсмен институтын (Венециялық принциптер) қорғау және ілгерілету қағидаттарын мойындайды» және оның негізгі бөлігінің 2-тармағында мүше мемлекеттерді «Омбудсмен институтын қорғау және ілгерілету принциптеріне сәйкес» омбудсмен институттарын құруға шақырады. Қолданыстағы 8-тармақта: *«омбудсмен мен медиатор институттарын, егер олар бар болса, Париж қағидаттары мен Венециялық қағидаттарды қоса алғанда, барлық тиісті халықаралық құжаттарға сәйкес тиісті түрде әрекет етуге шақырады»*, делінген.

Омбудсмен институты «Классикалық омбудсмен» үлгісімен сипатталатын тұрақты демократиялық режимі бар елдер де заңнамамен бекітілген ең жоғары деңгейіне ие. Атап айтатын болсақ, 1809 жылы Швеция Конституциясына Парламенттік Омбудсмен туралы баптың енгізілуімен пайда болған швед үлгісін айтуға болады. Сәйкесінше, Финляндияда тәуелсіздік алғаннан кейін 1919 жылы қабылданған Конституциясында да әділет омбудсмені туралы бап бар. 1956 жылы Батыс Германияда әскери омбудсмен жұмысының басталуы алдында Конституцияға тиісті түзету енгізді, ал бір жылдан кейін тиісті заң қабылданды. Дәл осыған ұқсас жағдай Данияда болды, онда 1953 жылы қабылданған жаңа Конституцияның баптарында Парламенттік омбудсмен көзделген [21]. АҚШ-та жергілікті деңгейде Омбудсмен лауазымы, әдетте, тиісті қаланың Жарғысына түзетулер енгізілгеннен кейін енгізілді.

Қырғи қабақ соғыстың аяқталуымен және XX ғасырдың соңғы онжылдығында әлемде демократиялық үдерістердің күшеюімен Шығыс Еуропа елдерінде омбудсмен қызметтері пайда бола бастады. Шығыс Еуропада тұңғыш омбудсмен 1988 жылы тағайындалған Польшаның Азаматтардың құқықтары жөніндегі комиссары болды. 1989 жылы Венгрияда омбудсмен лауазымы, 1990 жылы Хорватияда, 1993 жылы Румынияда омбудсмен институты пайда болды. Кеңес Одағының ыдырауымен және Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығы құрылуымен бұрынғы кеңестік республикаларда үкіметтік құқық қорғаушылар пайда болды: Литвада (1994), Украинада, Молдовада, Грузияда (1999), Әзірбайжанда (2002), Арменияда (2004), Қырғыз Республикасында (2002) [22].

Қазақстандағы соңғы конституциялық өзгерістер (2022 ж.) биліктің әртүрлі органдар арасындағы өкілеттіктерді бөлуді қайта қарауға және тиісті мемлекеттік органдарды жаңғыртуға дайын екендігін көрсетеді. Бұл өзгерістер Қазақстанға халықаралық стандарттарға сәйкес реформаларды жүзеге асыруда, әсіресе заң үстемдігі саласында көмек көрсетудің бірегей мүмкіндігін береді. Венеция комиссиясы, Орталық Азия

елдерімен заң үстемдігі мәселелері бойынша мақсатты ынтымақтастықты жүзеге асырған алғашқы ұйымдардың бірі болды. 2007 жылдан бері Венеция комиссиясы Еуропа Одағы мен бірнеше мүше мемлекеттер бөлген қаржыландырудың арқасында Қазақстанның мемлекеттік мекемелерімен, атап айтқанда бірнеше жобалар арқылы тығыз ынтымақтастық орнатты.

2007 жылдан 2022 жылға дейінгі кезеңде Венеция комиссиясы Қазақстанның сұрауы бойынша бірқатар қорытындылар дайындады:

Кесте 1. Венеция комиссиясының Қазақстанға қатысты қорытындылары

1099\2022	«Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» Конституциялық заң жобасы бойынша пікір
1056/2021	«Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» заң бойынша пікір
CDL-AD(2018)020	Қазақстан – Әкімшілік іс жүргізу кодексі туралы қорытынды, Венеция комиссиясының 116-пленарлық отырысында (Венеция, 19-20 қазан) қабылданған 2018)
CDL-AD(2017)010	Қазақстан Конституциясына өзгерістер енгізу туралы қорытынды, қабылданды. Венеция комиссиясы өзінің 110-шы пленарлық отырысында (Венеция, 2017 ж. 10-11 наурыз)
CDL-AD(2016)013	Судья әдеби кодексінің жобасы бойынша қорытынды. Венеция комиссиясы өзінің 107-ші пленарлық отырысында 10-11 маусым. 2016 ж.
CDL-AD(2011)012	Сот жүйесі туралы конституциялық заң туралы бірлескен пікірі. ҚР-ң судьяларының мәртебесі туралы (Венеция, 17-18 маусым 2011 ж.)
CDL-AD(2009)058	Түсіндіру бойынша <i>amicus curiae</i> процедурасында қабылданған пікір Мемлекеттің кеден ісіне қатысуы туралы Қазақстан Республикасының Конституциясы Конституциялық Кеңес үшін Еуразиялық экономикалық одақ аясындағы одақ Венеция комиссиясының 81-ші пленарлық отырысында бекітілген Қазақстан Республикасы (Венеция, 11-12 желтоқсан 2009 ж.)
CDL-AD(2007)020	Венеция комиссиясы өзінің 71-ші пленарлық отырысында қабылдаған Қазақстандағы Омбудсмен институтының ықтимал реформасы туралы пікір (Венеция, 2007 жылғы 1-2 маусым)

**Автордың өзі құрастырған*

XXI ғасырдың екінші онжылдығына тән жаһандық дағдарыс құбылыстары мен ыдырау үрдістері көптеген өркениеттердің жалпыадамзаттық құндылықтар деп аталатын құндылықтарды қайта бағалауына себеп болды. Әртүрлі мемлекеттердің конституцияларында, қоғам қолдайтын, мемлекет белсенді түрде қорғайтын және ұлттық бірегейлік контекстінде түсіндірілетін ерекше дәстүрлі құндылықтарды, өз мәдениеті мен құқықтарының институттарын көбірек бекітеді. Комиссия қорытындыларының географиясының және талдайтын саяси, құқықтық жүйелердің ауқымының кеңеюіне байланысты соңғы уақытқа дейін даусыз әмбебап болып көрінген қағидаттарды ілгерілетуде аса сақтық пен теңгерімді көзқарас қажет деп есептейтін зерттеушілердің дұрыстығын мойындауымыз керек деп есептейміз.

Венециандық комиссияның халықаралық құжаттарды қабылдау кезінде, жалпы мойындалған қағидаттар мен нормаларды ескере отырып, түрлі құжаттарды түсіндірме жүргізеді. Венеция Комиссиясы бірқатар елдерге қатысты мысалы, Венгрия, Армения, Әзірбайжан, Босния, Босния, Босния, Косово, Люксембург, Черногория, Молдова Республикасы, Сербия және Солтүстік Македония Республикасы бойынша қорытындылар қабылдады. Осы қорытындыларында, комиссия Омбудсменге кеңейтілген өкілеттіктер, нақты конституциялық-құқықтық негіздер, оның тәуелсіз, тиімді және бейтарап қызметі, оның ішінде иммунитетті режим және адами және қаржылық ресурстармен қамтамасыз ету керектігін атап өтеді. Төменде Венециялық комиссияның Қазақстанның омбудсмен институтына қатысты үш қорытындысы қарастырылған: 1) Венеция комиссиясының 71-ші жалпы отырысының тұжырымдамасы (Венеция, 1-2 маусым 2007 ж.); 2) «Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» заң жобасы бойынша 2021 жылғы желтоқсанның тұжырымдамасы; 3) Венеция Комиссиясының 132-ші пленарлық отырысындағы (Венеция, 21-22 қазан, 2022 ж.) Венеция комиссиясының «Қазақстан Республикасының Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» Конституциялық заңының жобасы туралы тұжырымдамасы.

Бірінші тұжырымдама:

2006 жылы 25 желтоқсандағы хатта, Венециялық комиссиясының төрағасынан, ҚР-ң Адам құқықтары жөніндегі уәкілі Байқадамов мырза, Қазақстандағы омбудсмен институтын реформалауға және дамытуға қатысты кейбір мәселелер бойынша қорытынды сұрады. Еуропа Комиссиясымен Бірлескен бағдарламасы аясында Венеция комиссиясының құрамында Торфасон мен Коллиард мырзадан тұратын делегациясы Букиккио және Дюрр мырзаның сүйемелдеуімен 2007 жылғы 15 мамырда Астанада Адам құқықтары жөніндегі ұлттық орталықтың басшысы Калюжный мырзамен кездесті. Бұл тұжырым, Петер Пакзолай мен Хортур Торфасонның түсініктемелері негізінде дайындалды және Венеция комиссиясының 71-ші жалпы отырысында мақұлданды (Венеция, 1-2 маусым 2007). Барлығы 6 сұрақ негізінде келесі ретпен түсіндіріледі [23]. Ескертулер Қазақстан Республикасы Президентінің 2002 жылғы 19 қыркүйектегі № 947 Жарлығымен бекітілген Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы ережеде белгіленген, бірақ тұтастай Ережеге қолданылмайды, осы органға қатысты қолданыстағы заңнамалық нормаларды ескере отырып берілген:

1. Омбудсменді құрудың конституциялық-нормативтік негіздері.
2. Омбудсменнің Конституцияның нормаларын қадағалайтын органға адам құқықтары туралы заңнаманың конституцияға сәйкестігі туралы шешім қабылдау үшін жүгіну құқығы.
3. Омбудсменнің заң шығару бастамасы құқығы.
4. Омбудсменнің адам құқықтары саласындағы қолданыстағы заңнаманы және ратификацияланған шарттарды түсіндіру құқығы.
5. Мамандандырылған омбудсмен институттарын құру және қызметі.
6. Омбудсменнің қызметкерлері және аймақтық бөлімшелері қатысты болатын.

Екінші тұжырымдама:

ҚР Парламенті Сенаты төрағасының орынбасары Шакиров мырзаның 2021 жылғы 23 қыркүйектегі хатында, Венеция комиссиясына «Қазақстан Республикасының Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» заң жобасына (CDL-REF (2021) 087) тұжырымдама

дайындауды сұрады. 2021 жылғы 17- 18 қарашада баяндамашылар Кэролайн Мартин ханым және Сергей Кузнецов мырзамен бірге ҚР-ң Адам құқықтары жөніндегі уәкілі Азимова ханым, ҚР- ң Парламенті Сенаты төрағасының орынбасары Шакиров мырзамен және үкіметтік емес ұйымдардың өкілдерімен онлайн кездесулер өткізді. Бұл пікірде, заң жобасы омбудсмен институттарына қатысты қолданылатын халықаралық стандарттар тұрғысынан талданды. Тұжырымдама сұрау шеңберінде баяндамашылар, Әкімшілік құқық бұзушылық туралы Кодекс пен Бюджет Кодексі сияқты бірқатар мәтіндерге түзетулер жобаларын алды. Бұл түзетулер Омбудсмен туралы заң жобасын қабылдау әсер етуі мүмкін заңнаманы жетілдіруге бағытталған. Венеция комиссиясы 2021 жылғы желтоқсандағы Қазақстанның «Адам құқықтары жөніндегі уәкілі туралы» заң жобасы бойынша [24] пікірінде, омбудсмен институтын ел Конституциясына енгізудің маңыздылығын, сондай-ақ омбудсменді сайлау процесінің жариялылығы мен ашықтығы қажеттігін атап өтті. Сондай-ақ Омбудсменнің иммунитеті мен бюджеттік дербестігін нығайтуға және кеңейтуге ықпал етуге шақырды. Ұлттық құқық қорғау мекемесі ретінде Қазақстанның Адам құқықтары жөніндегі уәкілінің қызметін белгілейтін заң жобасы БҰҰ-ның Адам құқықтары жөніндегі ұлттық институттар жөніндегі Париж қағидаттары тұрғысынан талданды. Омбудсмен институтына В мәртебесі берілді [25]. Заң жобасы Адам құқықтары жөніндегі уәкіл мен оның өңірлердегі өкілдерінің мәртебесін реттейтін негізгі ережелерді айқындау арқылы адам және азаматтардың құқықтарын қорғау саласындағы заңнаманы жетілдіру мақсатында дайындалған. Ол Адам құқықтары жөніндегі уәкіл институтын құрған Мемлекет басшысының 2002 жылғы 19 қыркүйектегі № 947 Жарлығын алмастыруға арналған. Қорытындылай келе, Венеция комиссиясы Адам құқықтары жөніндегі институтының болуын, оның өкілеттіліктерін және оны сайлау, қызметтен босату тәртібін Конституцияда бекітілуі ұсынды. Заң жобасын халықаралық стандарттарға сәйкестендіру мақсатында Венеция комиссиясы төмендегі ұсыныстарды ұсынды:

- Омбудсменнің өкілеттіліктеріне сот жүйесіне қатысты құзыретті нақтылау және адам құқықтарын насихаттауды қосу;
- Омбудсменді сайлауға қатысты бос лауазымды жариялауды, тестілеуді және алдын ала іріктеуді, Парламенттің білікті көпшілік дауысымен сайлауды, өкілеттілік мерзімін ұзартуды, ашық және айқын іріктеу рәсімін қамтамасыз етуге;
- Омбудсменнің иммунитетіне қатысты функциональдық иммунитетті шектеу, қызметкер жұмыстан кеткеннен кейін де институт қызметкерлеріне функциональдық иммунитетті кеңейту, Парламенттің білікті көпшілік дауысымен иммунитеттен айыру мүмкіндігін қамтамасыз ету;
- Омбудсменнің өкілеттік мерзіміне қатысты, лауазымынан босату тәртібі ашық және айқын рәсімдерді қамтамасыз етуі жөніне бұл туралы шешімді Парламенттің білікті көпшілігі қабылдауы қажет;
- Омбудсменнің өзінің тергеу жүргізу саласындағы өкілеттегіне қатысты шектеулерді алып тастау;
- Институт бюджетіне қатысты бюджетті дербес басқаруды және омбудсменнің институтының алдағы жылға арналған бюджетін ұсынуын қамтамасыз ету;
- Институт қызметкерлеріне қатысты заңмен реттелетін жеке ерекше мәртебеге сәйкес санаттарға сәйкес өз қызметкерлерін жұмысқа қабылдау мүмкіндігін қамтамасыз етуге;

– жылдық есеп бойынша омбудсменнің Парламентке есеп беруін қамтамасыз ету.

2021 жылғы тұжырымдамасында, Венеция комиссиясы омбудсменнің юрисдикциясын жеке бапта немесе тарауда анықтау арқылы заң жобасының сапасын жақсартуды ұсынды. Конституциялық заң жобасында омбудсменнің құзыреті жаңа III тарауда көрсетіліп, шағымдарды қарау тәртібі жаңа IV тарауға көшірілді. Кейбір нақты баптар/тармақтар да қайта құрылымдалған. Венеция комиссиясы конституциялық заң жобасының құрылымындағы кейбір өзертүлерге қарамастан, омбудсменнің құзыреті мәтіннің әртүрлі бөліктерінде қарастырылуы жалғасып жатқанын атап өтеді.

Үшінші тұжырымдама

2022 жылғы 11 тамыздағы хатымен Қазақстан Республикасының Адам құқықтары жөніндегі уәкілі Эльвира Азимова ханым Венеция комиссиясының «Қазақстан Республикасының Адам құқықтары жөніндегі уәкілі туралы» (CDL-REF(2022)035) конституциялық заң жобасына, одан кейін 2022 жылғы 6 қазанда қайта қаралған редакциясына (CDL-REF(2022)044 пікірін сұрады. Бұл пікір [26] баяндамашылардың ескертулері мен онлайн отырыстардың нәтижелері негізінде дайындалды. Тұжырымдама жобасын Венеция комиссиясы өзінің 132-ші пленарлық отырысында (Венеция, 2022 ж. 21-22 қазан) қарады.

Конституциялық заң жобасын әзірлеу кезінде 2021 жылғы 29 желтоқсанда қабылданған «Қазақстан Республикасындағы Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» қолданыстағы заңға бірінші пікірден бастап бірқатар ескертулер ескерілді. Жалпы алғанда, Комиссия Қазақстанның Адам құқықтары жөніндегі уәкіл институтының құқықтық негіздерін нығайту жөніндегі күш-жігерін құптады және осы заң жобасына қатысты бірқатар ұсыныстар енгізді. Қазақстандық Омбудсмен институтының өкілеттіктері 2022 жылғы 5 қарашада қабылданған Конституциялық заңмен реттеледі. Басқаша айтқанда, Қазақстан омбудсменіне сотқа осал топтарға қатысты адам құқықтарын қорғау туралы талабы етуге және Конституциялық сотқа жүгінуге құқылы. Омбудсмен конституциялық сотқа 2022 жылғы 5 маусымда республикалық референдум нәтижелері бойынша қабылданған конституциялық өзгерістер аясында шағымдануға құқылы. Сонымен қатар, комитеттердің, жұмыс топтарының және парламенттің екі палаталарының отырыстарына қатыса алады. 2022 жылғы реформа омбудсмен институттың мәртебесін көтеріп, оны соттар мен прокуратурамен бір қатарға қойды.

Қазақстанда «Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» Конституциялық Заңның салыстырмалы түрде жақында қабылданғанына қарамастан, онда халықаралық стандарттарға сәйкес келмейтін бірқатар ережелер бар. Венециялық принциптер кандидаттарды іріктеу процедурасы бос орындар туралы ашық хабарландыруды қамтуы және әлеуетті кандидаттардың кең ауқымының қатысуы үшін ашық болуы керек деп ұсынады. Қазіргі қолданыстағы заңда, омбудсменді сайлау тәртібін белгілейтін нормалар көзделмеген. Мысалы, шетел тәжірбиесіне келетін болсақ, Түрік омбудсменін сайлау тәртібінің рәсімі 2012 жылғы «Омбудсмен туралы» Заңының 11 бабында баяндалған. Рәсімге сәйкес, бас омбудсмен немесе омбудсменнің қызметінің аяқталуы мерзімінен 15 күн бұрын институт тарапынан Түркия Жоғарғы Ұлттық Кеңесінің басшылығына хабарлайды. Басшылық бос жұмыс орны туралы жарнама береді. Комиссия үміткерлер арасынан үш үміткерді іріктеп, өтініш беру аяқталған мерзімнен бастап 15 күн ішінде Бас Ассамблеяға ұсыну үшін басшылыққа хабар береді. Бас Ассамблея хабар келген

күннен бастап 15 күн ішінде Бас омбудсменді сайлауға көшеді. Сайлау жасырын дауыс беру арқылы өтеді. Бас омбудсмен мүшелердің жалпы санының үштен екісінің көпшілік дауысымен сайланады. Омбудсменнің қызметі негізінен құқықтық салаға қатысты. Сондықтан оның өз өкілеттіктерін тиісті түрде жүзеге асыруы, оның ішінде заңнаманы жетілдіру бойынша ұсыныстар енгізу, адам құқықтарының бұзылуы туралы арыздарды қарау, сотқа жүгіну үшін заң білімі болуы керек деп есептейміз. Қолданыстағы заң омбудсменге кандидатқа оның жұмысының тиімділігіне кері әсерін тигізетін мұндай талаптарды қоймайды. Осыған байланысты, омбудсмен кандидатурасының критерийлерінің бірі ретінде құқықтық білімнің болуын белгілеу қажет деп санаймыз. Бірқатар елдерде омбудсмен лауазымы үшін кәсіби талап заң білімінің (Дания), жоғары заң білімінің және адам құқықтары мен бостандықтарын қорғау саласындағы білімнің (Молдавия) болуы болып табылады. Кейбір елдердің заңнамасы жоғары заң білімі болуымен қатар, құқықтану саласындағы практикалық жұмыс тәжірибесін талап етеді. Венгрияда омбудсмен лауазымын атқару үшін заңгер мамандығы бойынша кемінде 10 жыл, ал Хорватияда 15 жылдан кем емес жұмыс тәжірибесі қажет. Румыния мен Словенияда омбудсмен конституциялық сот судьяларына, Исландия мен Норвегияда – Жоғарғы сот судьяларына қойылатын талаптарға сай болуы керек, яғни. біліктілігі өте жоғары заңгер болуы және заң саласында белгілі бір беделге ие болуы талап етіледі[27]. Сондай-ақ, Қазақстан Республикасындағы Адам құқықтары жөніндегі уәкілдің өкілеттік мерзімі заңмен бес жылға белгіленетінін айта кеткен жөн. Венециялық қағидаттарға сәйкес, омбудсменнің өкілеттік мерзімі, тағайындаушы органның өкілеттік мерзімімен бірдей болуы немес асып кетуі тиіс. Қазақстанда омбудсменді Президенттің ұсынуымен Сенат 5 жылға сайлайды, и Сенаттың өкілеттік мерзімі 6 жыл. Сондықтан бұл бөлімде Қазақстан Республикасының заңнамасын халықаралық стандарттарға сәйкестендіру қажет. Сонымен қатар, сот жүйелерінің барлық деңгейлерінде сараптамалық қорытынды беретін үшінші тарап ретінде сот процестеріне араласу мүмкіндігі омбудсмен институттары үшін қолжетімді негізгі практикалық құралдардың бірі ретінде қарастырылуы тиіс. Венециялық принциптердің 19-шы ережесінде: «Омбудсменнің тергеу нәтижесінде заңдар мен нормативтік актілердің немесе жалпы әкімшілік актілердің конституцияға қайшы екендігін дәлелдеуге құқығы бар. Сонымен қатар, омбудсмен сотта және сот отырыстарында сөз сөйлеуге құқылы», делінген. Қаржылық мәселелерге қатысты, Венециялық қағидаттар Париж қағидаттарында баяндалған, яғни институттың тиімді және толыққанды жұмыс істеуіне мүмкіндік беретін қаржыландырумен қамтамасыз етуілуі тиіс (21-қағидат). Сондай-ақ омбудсменнің жоғары жалақысы мен тиісті зейнетақы өтемақысын қамтамасыз ету қажеттігін атап көрсетеді. Біздің ойымызша, омбудсмен институтының тиімді және жоғары сапалы қызметі үшін мемлекет бөлетін қаражат сомасымен байланысты. Мысалы, тәжірибелі персоналды жұмысқа алу және институтта жұмыс істейтін қызметкерлердің біліктілігін арттыруға ынталандыру сияқты. Қаржылық мәселелер бойынша, Венеция және Париж қағидаттарында атап өтілген. Сондай-ақ, жоғары жалақы төлеу және омбудсмен үшін тиісті зейнетақы төлемдерін қамтамасыз ету қажеттілігін атап көрсетеді.

Қорытынды

Венециялық принциптердің ең маңызды екісі – тәуелсіз, бейтарап, ашық, әділ негізге негізделген омбудсмен механизмін құру. 2025 жылғы 20-31 қаңтардағы БҰҰ Адам құқықтары жөніндегі кеңесінің қырық сегізінші сессиясының 5/1 және 16/21 ұлттық баяндамасына сәйкес, III тарауда қабылданған Қазақстан Республикасындағы Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы Конституциялық заңның азаматтардың құқықтарын қорғау тиімділігін арттырғаны атап өтілген. Сонымен қатар, заңды қабылдау кезінде Венеция комиссиясының ұсынымдарының 50%-дан астамы ескерілді (қорытынды жобасындағы 27 ұсынымның 14-і) [28]. Қазақстан Омбудсменінің 2023 жылға арналған жыл сайынғы баяндамасынан [29], Адам құқықтары жөніндегі ұлттық институттардың жаһандық альянсында «А» аккредиттеу мәртебесін алу үшін жұмыс бастағанын мәлімдеді. Бұл дегеніміз, Адам құқықтары жөніндегі ұлттық институттардың Жаһандық альянсының рәсім ежелелері негізінде, БҰҰ Бас Ассамблеясы (48\134 қарар) қабылдаған ұлттық институттардың мәртебесіне қатысты қағидаттарға (Париж қағидаттары) ұлттық құқық қорғау институттарының сәйкестігін көрсетеді. Жалпы, Қазақстан адам құқықтарын қорғау стандарттарын ұлғайту үшін жүйелі және дәйекті саясат жүргізеді. Бұған оның әмбебап халықаралық шарттар мен конгрестерге қатысуы дәлел бола алады. Алайда, бұл салада халықаралық стандарттарды іске асыру процесінде жанжалдар, құқықтық реттеудегі кемшіліктер ұлттық деңгейде туындайды. Адам құқықтарын насихаттаудағы және қамтамасыз етудегі ең маңызды нәрсе - бұл уақтылы әрекет ету және мемлекеттің анықталған қателіктерді түзетуге дайындығы. Қорытындылай келе, Венеция комиссиясының қорытындылары, заң саласындағы зерттеулер, заңгерлік зерттеулерді қалыптастыру арқылы іс-әрекеттері еуропалық стандарттарға, жалпыға бірдей танылған, халықаралық құқық қағидаттары мен нормаларына сәйкес баға жетпес үлес қосатынын атап өткіміз келеді. Комиссия сарапшыларының ұсыныстары көптеген мемлекеттерде дамыған заңнамалық базаны құруға көмектеседі. Консультативтік сипатқа қарамастан, Комиссия, сөзсіз, халықаралық ауқымдағы демократиялық жүйені ілгерілейтін негізгі органдардың бірі болып табылады. Сонымен бірге, Комиссияның жетістіктері демократиялық құқықтық мемлекет стандарттарын құру және заманауи демократиялық мемлекеттердің жұмысын зерттеу үшін де өте пайдалы.

Авторлардың қосқан үлесі

Аширбекова А.Б., аннотация, кіріспе, әдістеме, қорытынды, нәтиже және талқылау бөлім-дерін дайындады.

Бұғыбай Д.Б., хат-хабар авторы, түйінді сөздер, нәтиже және талқылау бөлімдерін әзірледі.

Тапакова В.Б., әдебиеттер тізімін, транслитерацияны және авторлар туралы деректерді қамтамасыз етті.

Әдебиеттер тізімі

1. European Commissioner for Democracy through Law (Venice Commission) Resolution Res (2002) 3 adopting the revised Statute of the European Commissioner for Democracy through: Сілтеме арқылы

қол жетімді: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL\(2002\)027-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL(2002)027-e) (өтініш берген күні: 15.03.2025).

2. Individual members of Venice Commssion: Сілтеме арқылы қол жетімді: <https://www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx?lang=RU>(өтініш берген күні: 15.03.2025).

3. Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская Комиссия) принципы защиты и укрепления института омбудсмена (Венецианские приципы) Приняты Венецианской комиссией на 118-й пленарной сессии (г. Венеция, 15-16 марта 2019 года: Сілтеме арқылы қол жетімді: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-rus) (өтініш берген күні: 15.03.2025)

4. Еуропа Кеңесінің Парламенттік Ассамблеясында Қазақстандағы конституциялық референдумларын қорытындылары бойынша қарар: Сілтеме арқылы қол жетімді: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/news/details/393669?lang=kk> (өтініш берген күні: 15.03.2025).

5. «Еуропа Кеңесінің 2019-2022 жылдарға арналған Қазақстанмен көршілес ынтымақтастықтың басым бағыттары» атты жаңа бағдарламасы: Сілтеме арқылы қол жетімді: <https://www.ar.egemen.kz/article/186385-%E2%80%8Bqazaqstan-men-europa-kenhesi-yntymaqtastyqty-nyghaytudynhdganha-kezenhin-tal> (өтініш берген күні: 15.03.2025).

6. 2012 жылғы 13 наурыз № 283, Құқық арқылы демократия үшін Еуропалық Комиссиядағы Қазақстан Республикасының мүшелігі туралы қаулысы: Сілтеме арқылы қол жетімді: https://www.akorda.kz/upload/files/283_1331887829064.pdf (өтініш берген күні: 15.03.2025).

7. Reif, L.C. (2020) The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System, p.125.

8. Қазақстан республикасы Президентінің 2002 жылғы 19 қыркүйектегі № 947 Жарлығына өзгерістер енгізу туралы : Сілтеме арқылы қол жетімді: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U060000168> (өтініш берген күні: 16.03.2025).

9. О мерах по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 16 марта 2022 года «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации»: Сілтеме арқылы қол жетімді: <https://www.akorda.kz/ru/o-merah-po-realizacii-poslaniya-glavy-gosudarstva-narodu-kazahstana-ot-16-marta-2022-goda-novyuy-kazahstan-put-obnovleniya-i-modernizacii-292959> (өтініш берген күні: 16.03.2025).

10. Башимов, М.С. (2006) Институт омбудсмена как инструмент защиты прав и свобод человека// Вестник КазНУ. Серия: Международные отношения и международное право.- № 2,- стр. 105.

11. Қазақстан Республикасының Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы 2021 жылғы 29 желтоқсандағы № 154 – VII Заңы: Сілтеме арқылы қол жетімді: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z2100000090> (өтініш берген күні: 16.03.2025).

12. 2022 жылы 5 қарашада «Адам құқықтары жөніндегі уәкіл туралы» Конституциялық заңы: Сілтеме арқылы қол жетімді: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z2200000154> (өтініш берген күні: 16.03.2025).

13. Мухитдинов Е.Н. (2009) Правовые основы формирования и функционирования института омбудсмена (уполномоченного по правам человека) в Казахстане и за рубежом: международно-правовые аспекты: Дисс. Работа на соискание академической степени доктора философии (PhD).

14. Декларация Тысячелетия ООН от 8 сентября 2000 года: Сілтеме арқылы қол жетімді: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (өтініш берген күні: 16.03.2025)

15.Об учреждении должности Верховного Комиссара ООН: Сілтеме арқылы қол жетімді: [https://docs.un.org/ru/A/RES/2437\(XXIII\)](https://docs.un.org/ru/A/RES/2437(XXIII)) (өтініш берген күні: 16.03.2025) .

16. 82-е пленарное заседание ООН. 13 декабря 1978 года 33/46. О Национальных учреждениях, занимающиеся поощрением и защитой прав человека: Сілтеме арқылы қол жетімді: <https://docs.un.org/ru/A/RES/33/46> (өтініш берген күні: 16.03.2025).

17. Венская Декларация и Программа действий от 25 июня 1993 года: Сілтеме арқылы қол жетімді: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/viendec93.shtml (өтініш берген күні: 16.03.2025).

18. Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская Комиссия) принципы защиты и укрепления института омбудсмена (Венецианские принципы) Приняты Венецианской комиссией на 118-й пленарной сессии (г. Венеция, 15-16 марта 2019 года: Сілтеме арқылы қол жетімді: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CdL-AD\(2019\)005-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CdL-AD(2019)005-rus) (өтініш берген күні: 16.03.2025).

19. Парламентская Ассамблея Совета Европы от 30 сентября – 4 октября 2019 года: Сілтеме арқылы қол жетімді: <https://rm.coe.int/adoptedtexts-oct-19-ru/168098b122> (өтініш берген күні: 16.03.2025).

20. Саидов Ф.З. (2022). Конституционно-правовой статус омбудсменов в зарубежных странах. \ Труды Академия Управления МВД России. - № 2. - стр. 28.

21. Каширкина, А.А. (2022). Отражение общепризнанных принципов и норм международного права в заключениях Венецианской комиссии. \ Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. Т. 18.,- № 4.- стр. 113.

22. Reif, L.C. (2020). The Ombudsman. // Good Governance and the International Human Rights System Journal. p. 125.

23. European Commissioner for Democracy through Law (Venice Commission) Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007) on the basis of comments by Mr Peter PACZOLAY (Member, Hungary) Mr Hjörtur TORFASON (Member, Iceland): Сілтеме арқылы қол жетімді: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CdL-AD\(2007\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CdL-AD(2007)020-e) (өтініш берген күні: 16.03.2025).

24. European Commissioner for Democracy through Law (Venice Commission) Draft on the Law “On the commissioner for human rights” in Kazakhstan, Strasbourg, 26 November 2021: Сілтеме арқылы қол жетімді: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CdL\(2021\)051-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CdL(2021)051-e) (өтініш берген күні: 16.03.2025).

25. United Nations, General Assembly, Principles relating to the status of national institutions (Paris Principles), adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993: Сілтеме арқылы қол жетімді: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>. (өтініш берген күні: 16.03.2025).

26. Дроздова А.М. (2016). Институт парламентского Уполномоченного по правам человека: учеб. пособие. Рязань: Концепция. 155 с.

27. Грудинин Н.С. (2017). Конституционные основы деятельности омбудсмена в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. \ Юридическая наука и правоохранительная практика. - № 4(42). – 182 стр.

28. Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review Forty-eighth session 20–31 January 2025 National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21* Kazakhstan: Сілтеме арқылы қол жетімді: <https://docs.un.org/en/A/HRC/WG.6/48/KAZ/1> (өтініш берген күні: 16.03.2025).

29. Report for 2023 activities of Human Rights Ombudsman in Republic of Kazakhstan : Сілтеме арқылы қол жетімді: <https://www.gov.kz/memleket/entities/ombudsman/documents/details/649896?lang=en> (өтініш берген күні: 16.03.2025).

А.Б. Аширбекова^{*1}, Д.Б. Бұғыбай², В.Б. Тапакова³

¹Международный казахско-турецкий университет имени Х.А. Ясави, Туркестан, Казахстан

²Каспийский государственный университет технологии и инжиниринга имени Ш. Есенова,
Актау, Казахстан

³Казахстанский университет инновационных и телекоммуникационных систем,
Уральск, Казахстан

(e-mail: ¹ainur.ashirbekova@ayu.edu.kz, ²bugibaid@mail.ru, ³tapakova_vilora83@mail.ru)

Венецианская комиссия: вклад в развитие института омбудсмена в Казахстане

Аннотация: Целью статьи является анализ вклада Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианской Комиссии) в развитие института омбудсмена в Казахстане. В этой связи были изучены три заключения Венецианской комиссии относительно института омбудсмена в Казахстане, такие как: 1099\2022 -Заключение по проекту Конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека»; 1056/2021 - Заключение по проекту закона «Об Уполномоченном по правам человека»; CDL-AD (2007)020 Заключение о возможной реформе института омбудсмена в Казахстане. Кроме того, в статье изложены роль и направления Венецианской комиссии по развитию демократических институтов. Наряду с этим описывается история вступления Казахстана в Европейскую комиссию за демократию через право и перечень соглашений между Советом Европы и Казахстаном. Также был изучен действующий Конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан» от 5 ноября 2022 года на предмет соответствия данным заключениям Венецианской комиссии. В результате научной работы были внесены предложения в нормы Конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан».

Ключевые слова: институт омбудсмена, Венецианская комиссия, конституция, демократические институты, защита прав человека, верховенство права, принципы, международный стандарт, сотрудничество, правовая помощь.

A. Ashirbekova^{*1}, D. Bugibay², V. Tapakova³

¹Akhmet Yassawi international kazakh-turkish university, Turkestan, Kazakhstan, Turkestan, Kazakhstan

²Caspian State university of technologies and engineering named after Sh. Yesenov, Aktau, Kazakhstan

³University of innovative and telecommunications systems of Kazakhstan, Uralsk, Kazakhstan

(e-mail: ¹ainur.ashirbekova@ayu.edu.kz, ²bugibaid@mail.ru, ³tapakova_vilora83@mail.ru)

Venice Commission: contribution to the development of the ombudsman institution in Kazakhstan

Abstract: The purpose of the article is to analyze the contribution of the European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe (Venice Commission) to the development of the ombudsman institution in Kazakhstan. In this regard, three opinions of the Venice Commission concerning the ombudsman institution in Kazakhstan were studied such as: 1099\2022 – Opinion on the draft constitutional law “On the Commissioner for the Human Rights”; 1056\2021- Opinion on the draft law “On the Commissioner for Human Rights” ; CDL-AD (2007)020 Opinion on a possible reform

of the ombudsman institution in Kazakhstan. In addition, the article outlines the role and directions of the Venice Commission for the development of democratic institutions. Along with this, the history of Kazakhstan's accession to the European Commission for Democracy through Law and the list of agreements between the Council of Europe and Kazakhstan are described. Also, the current Constitutional Law "On the Commissioner for Human Rights in the Republic of Kazakhstan" dated November 5, 2022 was studied for compliance with these opinions from the Venice Commission. As a result of the scientific work, some proposals were made to the norms of the Constitutional Law "On the Commissioner for Human Rights in the Republic of Kazakhstan"

Keywords: ombudsman institution, Venice Commission, constitution, democratic institutions, protection of human rights, rule of law, principles, international standard, cooperation, legal assistance.

References

1. European Commissioner for Democracy through Law (Venice Commission) Resolution Res (2002) 3 adopting the revised Statute of the European Commissioner for Democracy through: Silteme арқылы қол жетімді: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL\(2002\)027-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL(2002)027-e) (өтініш берген күні: 15.03.2025)
2. Individual members of Venice Commission: Silteme арқылы қол жетімді: <https://www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx?lang=RU> (өтініш берген күні: 15.03.2025).
3. Evropeyskaya Komissiya za demokratyу zherez pravo (Venesyatskaya Komissiya) prinsipi zashiti i ukreplaenya instituta ombusmena (Venetsyanskiye prinsipi) Prinatyti Venetsyanskoy Komissiyei na 188-I plenarnoy sessiyi (g.Vena. 15-16 marta 2019 goda: Silteme арқылы қол жетімді: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-rus) (өтініш берген күні: 15.03.2025)
4. Europa Kenesinin Parlamenttik Assableyasinda Kazakhstandagi konstitutsyalik referendumalrini koritindilari boyinsha karar: Silteme арқылы қол жетімді: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/news/details/393669?lang=kk> (өтініш берген күні: 15.03.2025)
5. Europa Kensinin 2019-2022 jildarga arналган Kazakhstanmen korshiles intimaktastiktin basim bagittari attijana bagdarlamasi: Silteme арқылы қол жетімді: <https://www.ar.egemen.kz/article/186385-%E2%80%8Bqazaqstan-men-europa-kenhesi-yntymaqtastyqty-nyghaytudynh-dganha-kezenhin-tal> (өтініш берген күні: 15.03.2025)
6. 2012 jilgi 13 nauriz № 283, Hukuk arkili demokratya ushun Europalik Komissiyadagi Kazakhstan Respublikasinin musheligi turali kauli: Silteme арқылы қол жетімді: https://www.akorda.kz/upload/files/283_1331887829064.pdf (өтініш берген күні: 15.03.2025)
7. Reif, L.C. (2020) The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System, p.125, - [in English].
8. Kazakshtan Respublikasinin Prezidentinin 2002 jilgi 19 kirkuyek № 947 Jarligina ozger'ster engizu turali: Silteme арқылы қол жетімді: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U060000168_ (өтініш берген күні: 15.03.2025)
9. O merah po realizatsiyi Poslanaya Glavi gosudartsva narodu Kazakhstana ot 16 marta 2022 goda: "Noviy kazakhstan: put obnovleniya i modernizatsiyi: Silteme арқылы қол жетімді: https://www.akorda.kz/ru/o-merah-po-realizacii-poslaniya-glavy-gosudarstva-narodu-kazakhstan-ot-16-marta-2022-goda-novyy-kazahstan-put-obnovleniya-i-modernizacii-292959_ (өтініш берген күні: 16.03.2025)

10. Bashimov, M.C. (2006) Institut ombudsmena kak instrument zashiti prav i svobod sheloveka.// Vestnik KazNU, serya: Mejdunarodniye otnosheniy i mejdunarodnoe.- № 2., -p. 105. [in Russian].
11. Kazakhstan Respublikasinin Adam hukuktari jonindegi uakil turali 2021 jilgi 29 jeltoksandagi № 154 – VII Zani: Silteme arkyly qol zhetimdi: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z2100000090> (etinish bergen kyni: 16.03.2025)
12. 2022 jili 5 karashada «Adan hukuktari jonindegi uakil turali» Konstitutsyalik Zani: Silteme arkyly qol zhetimdi: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z2200000154> (etinish bergen kyni: 16.03.2025)
13. Muhitdinov E.N. (2009) Praovoiye osnovi formirovaniya i funktsyonirovaniya instituta ombudsmena (Upolnomoshennogo po pravam sheloveka) v Kazakhstane i za rubejom: mejdunarodniye praovoiye aspekti. Diss. Rabota na soiskaniye akademiysheskoi stepeni doktora filosofii (PhD). [in Russian].
14. Deklartsiya Tisyasheletiyе OON ot 8 sentyabrya 2000 goda: Silteme arkyly qol zhetimdi: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (etinish bergen kyni: 16.03.2025)
15. Ob ushrejdeniyi doljnosti Verhovnogo Komissara OON: Silteme arkyly qol zhetimdi: [https://docs.un.org/ru/A/RES/2437\(XXIII\)](https://docs.un.org/ru/A/RES/2437(XXIII)) (etinish bergen kyni: 16.03.2025)
16. 82-e plenarnoye zasedaniye OON. 13 dekabrya 1978 goda. O Natsyonalnih ushrejdenyah, zanimayuesya pooshriyeniye zashitoй prav sheloveka: Silteme arkyly qol zhetimdi: <https://docs.un.org/ru/A/RES/33/46> (etinish bergen kyni: 16.03.2025)
17. Venskaya Deklartsiya i Programma deystviyi ot 25 yunya 1993 goda: Silteme arkyly qol zhetimdi: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/viendec93.shtml (etinish bergen kyni: 16.03.2025)
18. Evropeyskaya Komissiya za demokratyu zherez pravo (Venetsyatskaya Komissiya) prinsipi zashiti i ukreplaeniya instituta ombusmena (Venetsyanskiye prinsipi) Prinatyti Venetsyanskoy Komissiyei na 188-I plenarnoy sessiyi (g.Vena. 15-16 marta 2019 goda: Silteme arkyly qol zhetimdi: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-rus) (etinish bergen kyni: 16.03.2025)
19. Parlamentskaya Asaambleya Soveti Evropi ot 30 sentyabra – 4 oktyabrya 2019 goda: Silteme arkyly qol zhetimdi: <https://rm.coe.int/adoptedtexts-oct-19-ru/168098b122> (etinish bergen kyni: 16.03.2025)
20. Saidov, F.Z. (2022), Konstotutsiyinno-pravovoy status ombudsmenov v zarubejnih staranah. \\ Trudi Akademiyi Upravleniya MVD Rossii, -# 4,- str 28. [in Russian].
21. Kashkarina, A.A. (2022) Otrajeniye obshepriznannaih principov I norm mejdunarodnogo prava v zaklushenyah Venezyanskoi komissii. //Journal zarubejnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya.T. 18.,-# 4 , -str. 113 . [in Russian].
22. Reif, L.C. (2020). The Ombudsman.// Good Governance and the International Human Rights System Journal. p. 125.
23. European Commssioner for Democrcy through Law (Venice Commission) Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007) on the basis of comments by Mr Peter PACZOLAY (Member, Hungary) Mr Hjörtur TORFASON (Member, Iceland): Silteme arkyly qol zhetimdi: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2021\)051-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2021)051-e)(etinish bergen kyni: 16.03.2025)
24. European Commssioner for Democrcy through Law (Venice Commission) Draft on the Law “On the commssioner for human rights” in Kazakhstan, Strasbourg, 26 November 2021: Silteme arkyly qol zhetimdi: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2021\)051-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2021)051-e) (etinish bergen kyni: 16.03.2025)

25. United Nations, General Assembly, Principles relating to the status of national institutions (Paris Principles), adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993: Silteme арқылы қол жетімді: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.asp>. (өтініш берген күні: 16.03.2025)

26. Drozdova, A.M. (2016). Instiut Parlamentskogo Upolnomoshennogo po pravam sheloveka: usheb. Posobiye. Rayazan. p. 155 [in Russian].

27. Grudin N.C. (2017). Konstitutsyonniye osnovi deyatelnosti ombudsmana v Rosiyiskoy Feredatsiyi I zarubejnih stranah: sravnitelno-pravovoy analiz. Yuridicheskaya nauka I pravohranitelnaya praktika. 4(42). – 182 str. [in Russian].

28. Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review Forty-eighth session 20–31 January 2025 National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21 Kazakhstan: Silteme арқылы қол жетімді: <https://docs.un.org/en/A/HRC/WG.6/48/KAZ/1> (өтініш берген күні: 16.03.2025).

29. Report for 2023 activities of Human Rights Ombudsman in Republic of Kazakhstan: Silteme арқылы қол жетімді: <https://www.gov.kz/memleket/entities/ombudsman/documents/details/649896?lang=en> (өтініш берген күні: 16.03.2025).

Сведения об авторах:

Аширбекова А.Б. – докторант, Қожа Ахмет Ясауи атындағы Халықаралық қазақ – түрік университеті, Б.Саттарханов даңғылы, 29, 161200, Түркістан, Қазақстан

Бұғыбай Д.Б. – Заң ғылымдарының кандидаты, Ш.Есенова атындағы Каспий технологиялар және инжиниринг университеті, микрорайон 32, 130000, Ақтау, Қазақстан

Тапакова В.Б. – PhD, Қазақстан инновациялық және телекоммуникациялық жүйелер университеті, М.Маметова 81, 090000, Орал, Қазақстан

Аширбекова А.Б. – докторант в Международном казахско-турецком университете имени Х.А. Ясави, проспект Б.Саттарханова, 29, 161200, Туркестан, Казахстан

Бұғыбай Д.Б. – Кандидат юридических наук, Каспийский Государственный университет технологии и инжиниринга имени Ш.Есенова, микрорайон 32, 130000, Актау, Казахстан

Тапакова В.Б. – PhD, Казахстанский Университет инновационных и телекоммуникационных систем, М.Маметовой 81, 090000, Уральск, Казахстан

Ashirbekova A. – Doctoral at the Akhmet Yassawi International kazakh - turkish University, B.Sattarkhanov Avenue 29, 161200, Turkestan, Kazakhstan

Bugybay D. – Candidate of Law sciences at Caspian state University of technologies and engineering named after Sh.Yesenov, 32 mikroregion, 130000, Aktau, Kazakhstan

Tapakova V. – PhD doctor of Law at University of innovative and telecommunications systems of Kazakhstan, M. Mametova 81, 090000, Uralsk, Kazakhstan



Copyright: © 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY NC) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>).