

Маҳаллий ўзини ўзи бошқариш органлари фаолигида жамоатчилик назорати ташкил этилиши тажрибаси

ТДЮУ ўқитувчиси К.Алиева,

Ривожланган мамлакатларда жамоатчилик назорати, қоида тариқасида, ноҳукумат жамоатчилик ташкилотлари ёки бошқача айтганда - ноҳукумат ташкилотлари (non-governmental organizations) томонидан амалга оширилади. Демократик жамиятда ҳокимият органлари устидан назоратни амалга ошириш учун ташкил этиладиган жамоатчилик бирлашмаларининг роли, унинг тўлақонли фаолият қилиши учун зарур шартга айланган. Бу ҳодиса халқаро тажибада янгилик эмас: ҳокимият органлари фаолияти устидан назорат фаолияти бўйича тўғридан-тўғри, бевосита ёки билвосита кўплаб ноҳукумат ташкилотлари юз йилдан ортиқ муддат давомида фаолият қилиб келмоқдалар. Уларнинг асосий ўзига хос хусусиятларига давлатдан ташкилий ва молиявий жиҳатдан тўлиғича мустақиллиги, фаолияти ташкил этилишининг демократик принциплари ва аниқ белгиланган ҳаракат фаолияти дастурлари кабилар киради.

Ноҳукумат ташкилотлари томонидан энг долзарб ҳисобланган муаммолар андазаларсиз, яъни ҳеч қандай белгиланган меъзонларсиз ҳал этилмоқда, уларнинг амалга оширилиши учун кутилмаган ресурслар жалб этилган. Ноҳукумат ташкилотлари ҳозирги кунда дунёнинг ҳам ривожланган, ҳам ривожланаётган мамлакатларида мавжуд бўлиб, уларнинг сони тобора кўпаймоқда.

Умуман демократик мамлакатларда ташкил этилаётган ноҳукумат ташкилотлар қатор умумий функцияларга эга, буларга хусусан, турли муаммоли вазиятлар бўйича ўтказиладиган фуқаролар сўровлари, ўз фикрини эркин ифодалашни кўллаб-қувватлаш, давлат бошқаруви ва бошқа демократик жараёнларда кенг жамоатчилик иштироки, халқаро ва миллий тавсифдаги энг муҳим муаммоларни уларнинг бошланғич давридаёқ олдини олиш, давлат ва бозор иқтисодиёти босимидан ҳимояланиш воситалари кабилар киради.

Ноҳукумат ташкилотлари орасида инсон ҳуқуқларини ҳимоя қилувчи ноҳукумат ташкилотлари алоҳида тоифа ҳисобланади. Улар жамоатчилик ташкилотларнинг анъанавий шакллари - сиёсий партиялар, тадбиркорлик иттифоқлари, илмий - техник, маданий – оқартув, жисмоний тарбия ва бошқа кўнгилли жамиятлар ва иттифоқлардан тубдан фарқ қилади. Бу шакл ўзида жамоатчилик бирлашмаларининг умумий тавсифини кенг маънода ифодалаб, жамоатчилик бирлашмаларнинг фақат шу турига хос бўлган қатор белгиларга эга.

Дунёнинг кўплаб мамлакатларида ҳуқуқни ҳимоя қилувчи ташкилотлари учун инсон ҳуқуқлари соҳасида ҳокимият органлари фаолияти устидан назорат муҳим функция ҳисобланади. Бу функцияга ахборотни йиғиш, баҳолаш, бу соҳада инсон ҳуқуқларига риоя қилиниши тўғрисидаги ахборотларни тарқатиш, ҳокимиятга таъсир этишнинг конституциявий шакллари амалга оширилиши кабилар киради.

Хуқуқни ҳимоя қилувчи ноҳукумат ташкилотлар ўзларининг асосий белгиланган вазифалари ва мақсадларидан келиб чиққан ҳолда ҳукумат фаолиятини мониторинг қилиш ва давлатнинг инсон ҳуқуқлари соҳасидаги сиёсатини ҳам миллий қонунчиликка, ҳам халқаро шартномаларда ўз ифодасини топган стандартларга мувофиқ келишига ҳаракат қиладилар¹. Улар ҳуқуқни ҳимоя қилувчи ноҳукумат ташкилотларни «намунавий», «эксклюзив» ва оддийларга ажратадилар.

Биринчи тоифага, фақат инсон ҳуқуқлари учун курашиш мақсадида тузиладиган, иккинчига, инсон ҳуқуқларини ҳимоя қилиш билан бирга яна бошқа мақсадни кўзлайдиган ноҳукумат ташкилотлар киради.

Халқаро нормаларини ишлаб чиқиш жараёни, анъанавий давлат ваколати соҳасига кирган ва унда ноҳукумат ташкилотлар иштирокини инкор этган қоидалар ҳозирги даврга келиб қарама-қарши томонга ўзгарди. Инсон ҳуқуқлари ҳимояси соҳасида халқаро воситаларни ишлаб чиқишда (ҳам миллий, ҳам халқаро миқёсида) ноҳукумат ташкилотларнинг иштироки айнан унинг дастлабки даврида аллақачон халқаро-ҳуқуқий жараённинг ажралмас қисмига айланди. «БМТ доирасида инсон ҳуқуқлари бўйича асосий воситаларни тайёрлашда ноҳукумат ташкилотларининг ҳиссаси ҳисобга олинишини англамаслик мумкин эмас»².

Халқаро ҳуқуқ нормаларини ишлаб чиқиш жараёнларида ноҳукумат ташкилотларининг иштироки турли шаклларда кўринади. Масалан, иқтисодий ва ижтимоий кенгаш (ЭКОСОС) ҳузуридаги ўзининг тегишли мақомга эга ноҳукумат ташкилоти, унинг комитет ва комиссиялари йиғилишларида иштирок қилиш ҳуқуқидан фойдаланади, у ёки бу халқаро ҳужжатларни тайёрлаш билан шуғулланади. Улар бу ҳужжатларнинг матнларини ишлаб чиқишга жалб қилинадилар. Ноҳукумат ташкилотлари лойиҳаларнинг муҳокамасида расман овоз бериш ҳуқуқига эга бўлмасаларда, баъзи органлар ўз механизмларида ҳужжатлар билан дастлабки иш жараёнида - дастлабки тарзда кўриб чиқиладиганда, улар иштироки мажбурийлигини назарда тутаяди. Масалан, бола ҳуқуқлари бўйича Комитет у ёки бу халқаро ҳужжатни ишлаб чиқишда ноҳукумат ташкилотларининг иштироки ҳуқуқи имконини беради, ўз таклифларини ишчи ҳужжат шаклида тақдим этиш ҳуқуқини кўзда тутаяди. Шу ҳолат муҳимки, инсон ҳуқуқлари бузилиши оқибатида жафо кўрган шахснинг манфаатларини ҳимоя қилувчи нормалар мазмунини бўйича ўз фикр ва мулоҳазаларини билдирадилар. Ноҳукумат ташкилотлар бу ерда у ёки бу давлатнинг ҳукумати номидан эмас, балки ўз номидан иш кўрадилар.

Аҳолининг у ёки бу тоифалари манфаатларини ҳимоя қилишда халқаро нормалар ишлаб чиқиш борасида ноҳукумат ташкилотларини норма ижодкорлиги механизмига жалб этиш йўналишида тузиладиган ишчи гуруҳларининг фаолияти нисбатан самарали амалга оширилади. Ноҳукумат ташкилотларини халқаро стандартларни ишлаб чиқишга жалб этишнинг

¹ The Role of Non-Governmental Organizations. Put Our World to Rights. A Report by Non-governmental Advisory Group. The Commonwealth Human Rights Initiative. London. 1991. P.118.

² Ermacora F. Non governmental organizations as promoters of human rights. London. 1988. -P. 175.

муҳим жиҳати уларни ҳуқуқ ижодкорлиги жараёнларига аниқ ҳисса қўша олиш қобилиятига эга бўлган ноҳукумат ташкилотларини молиявий жиҳатдан қўллаб-қувват-лаш ҳисобланади.

Инсон ҳуқуқлари соҳасида халқаро нормаларни ишлаб чиқишда ноҳу-кумат ташкилотларининг имкониятлари турли хил. Улар маслаҳатлар доира-сида чекланиб қолмаган. Бундан ташқари, ҳуқуқни ҳимоя қилувчи ташкилот-лар халқаро ҳужжатларни ишлаб чиқиш жараёнида расман иштирок этувчи ҳукумат делегацияларида вакиллик қилиш орқали қабул қилинадиган қарорларга таъсир этиши мумкин. Ноҳукумат ташкилотларининг кучларини мувофиқлаштирувчи ва ўзаро баҳамжиҳат келишилган сиёсатни амалга оширувчи, асосан у ёки бу соҳада инсон ҳуқуқларини ҳимоя қилувчи янги халқаро нормалар қабул қилиниши тўғрисида таклифлар ишлаб чиқиш ва ҳукуматларга етказиш учун ташкил этиладиган халқаро тармоғи катта роль ўйнайди.

Европа Кенгаши ташкил этилишининг биринчи кунларидан бошлаб халқаро ва маҳаллий ноҳукумат ташкилотлари билан яқиндан ишчи алоқаларни ўрнатди. Европа Кенгаши министрлар комитети ноҳукумат сектор томонидан таклиф қилинаётган ғоялар ва ташаббуслар Европа фуқаролари кайфиятининг ҳақиқий ифодаси сифатида қаралишини тан олди. Европа Кенгаши ўзининг асосий вазифаларини амалга оширилишида ноҳукумат ташкилотларига асосий ҳамкор сифатида қараб уларга алоҳида эътибор беради.

Европа Кенгашининг ноҳукумат ташкилотлари билан муносабатлари «маслаҳат статуси тартиби доирасида амалга оширилади. Бу тартибнинг асосий қондаси Министрлар Комитетининг 38 (93) Резолюциясида белгиланган. Бу Резолюциянинг 2-моддаси маслаҳат статусини бериш мезонини белгилай-ди. Бундай статус Европа Кенгаши фаолиятига, хусусан унинг Низоми талаб-лари амалга ошишига ёрдам берадиган, лозим даражада вакиллик характериға эға бўлган халқаро ноҳукумат ташкилотларига берилиши мумкин.

Халқаро ноҳукумат ташкилотлари - Халқаро амнистия, Халқаро юрист-лар комиссияси ва инсон ҳуқуқлари Халқаро Федерацияси - инсон ҳуқуқлари бўйича регламентни ишлаб чиқишда Европа Кенгаши Комитетида махсус кузатувчи мақомиға эға бўлдилар. Бу эса уларға инсон ҳуқуқлари соҳасида янги тартиблар ва стандартларни ишлаб чиқиш бўйича мунозара ва торти-шувларда иштирок этиш имкониятини беради. Бошқалардан фарқли равишда ноҳукумат ташкилотларға предметнинг ўзаро боғлиқлиги ва ваколатларидан келиб чиққан ҳолда экспертларнинг турли комитетларида вақтинчалик куза-тувчи мақоми берилади.

Ноҳукумат ташкилотлари Европа Кенгаши аъзоларига янги давлатлар-ни қабул қилиш тартибида иштирок қиладилар. Европа Кенгашиға аъзо бў-лиш мақсадида ариза берган мамлакат ташкилотнинг уставда белгиланган принциплари қабул қилганлигига ишонч ҳосил қилиш учун Парламент Ассамблеяси маслаҳат, баъзан эса бу мамлакатға нисбатан узоқ давом этадиган назорат тадбирларини амалға оширади. Аъзо бўлмоқчи

мамлакатга «фактлар йиғиш» учун гуруҳ ва маҳаллий ноҳукумат ташкилотлари билан яқиндан алоқада бўлган ҳолда ўз ишларини олиб боровчи кузатувчилар юборилади. Ноҳукумат ташкилотлари таркибига кирган мустақил экспертлар инсон ҳуқуқлари бўйича амалдаги қонунчиликка ва унинг амалга оширилишига баҳо берадилар³.

Шуни қайд этиш керакки, Европа Кенгашининг алоқалари фақат масла-ҳат мақомига эга ташкилотлар билангина чекланмаган. Баъзи ноҳукумат таш-килотлар ҳамма вақтда ҳам, масалан, инсон ҳуқуқларини ҳимоя қилиш соҳа-сида минтақавий фаолият йўналишидагина эмас, балки умумжаҳон йўнали-шида ҳам Европа Кенгаши билан ўз муносабатларига расмий тус беришини хоҳламайдилар. Бошқа ташкилотлар Европа Кенгаши билан фақат алоҳида жабҳалар бўйича ҳамкорлик қилишдан манфаатдор. Бундай ҳолларда Европа Кенгаши бундай минтақавий, миллий ва халқаро ҳуқуқни ҳимоя қилувчи ташкилотлар билан алоқалар ўрнатиш учун мақсадга мувофиқ бўлган маъқул шаклларни излаши мумкин.

«Муқобил» ва «танқидий» ноҳукумат ташкилотлари мамлакат сиёсий тизимнинг индикаторлари, унинг самарадорлиги ва унга нисбатан халқ ишончи сифатида чиқадиладар. «Муқобил» жамоатчилик бирлашмаларига сиё-сатшунос ва экспертлар фуқароларнинг радикал йўналишидаги кўплаб рас-мий ва норасмий иттифоқларни киритадилар. Бундай иттифоқларга иқтисод-ни глобализация қилишга қаршилар ҳаракати («антиглобалистлар»), паци-фистик тузилмалар, экологик, ва айниқса, радикал ҳуқуқни ҳимоя қилувчи ташкилотлар киради. Кейинги даврда дунё бўйича иккиюзламачи, мунофиқ-ларга қарши ҳамда партиялар ва сиёсий етакчилар оппортунизмга қарши фуқаролик иштирокининг бошқа муқобилини, бундан ташқари норозилигини аниқ ифодалашдан бошқа нарсани кўра олмайдиган ёшларнинг оқиб келиши ҳисобига норозилик кайфиятидаги ташкилотлар куч тўпламоқда.

Ноҳукумат ташкилотлари тузилмаларига кўпинча фуқароларнинг ўз-лари томонидан ёрдам берилади. XX асрининг охириги ўн йилликларида тур-ли мамлакатларнинг сиёсий тизимларида ассоциациялар сектори ҳам сон, ҳам сифат жиҳатдан анча-мунча аҳамиятга эга бўлди. Унинг ўрни анъанавий партиялар институтига нисбатан анча юқори туради, бу эса «партиялар дав-лати» ўрнига «ассоциациялар давлати» келиши мумкин ва келади, деган хулоса чиқариш имконини беради⁴.

Фуқароларнинг уюшмалари вакиллик демократиясининг анъанавий механизмларидан фарқли равишда уларга тезкорлик билан таъсир қилади, умумаҳамиятга эга муаммо ва масалалар атрофида одамларни жипслаштирадилар, ғояларни генлаштирадилар. Бунинг натижасида

³ Қаранг: Liaison Committee of the non-governmental organizations (NGOs) enjoying consultative status with the Council of Europe. ONG. C1 / (93) 2. November. 1993. -P. 5-6.

⁴ Қаранг: Гончаров А.А. Гражданский контроль над органами власти. -М., Весь Мир. 2010. -С. 159.

вакиллик демократияси аста-секинлик билан ўзгаришларга бой ва янада самарали бўлган «ассоциациялар демократияси» томон ўзгаради⁵.

Ноҳукумат ташкилотлари ҳокимият ва фуқаролар ўртасида самарали музокара ўрнатишга ҳар томонлама ёрдам беради, жамиятнинг уч сектори - давлат ҳокимияти органлари, бизнес ва аҳоли ўртасидаги зиддиятларни ҳал этишда иштирок қилади. Шундай қилиб, улар жамиятда ижтимоий зиддиятларни камайтиради ва давлатнинг сиёсий тизимида барқарорликни таъминлайди. Европа мамлакатларида жамоат бирлашмалари ўз таркибидан давлатнинг кадрлар ресурси учун юқори малакали ва қобилиятли мутахассисларни ўтказиш орқали унинг иш фаолияти даражасини янада оширади.

Ассоциациялар сектори сиёсий қарорлар тайёрлаш ва қабул қилиниши-да мамлакат ривожланишининг устувор йўналишларини белгиланишида бевосита иштирок қиладилар. Буларнинг барчаси жамоатчилик фикри муҳока-маси орқали амалга оширилади, қонунларни ишлаб чиқишда ноҳукумат ташкилотлари мутахассислари ва экспертларини жалб қилиш, ижтимоий соҳада нотўғри қарорларни тузатиш ва тўғрилаш ҳисобига амалга оширилади. Ноҳукумат ташкилотлари бўлиши эҳтимоли бўлган ижтимоий ихтилофларни прогноз қилади. Аҳоли билан қайта алоқаларни таъминлаш орқали ҳокими-ятни тахмин қилинган оқибатларга йўналтиради, бунинг натижасида давлат сиёсати янада самарали бўлади ва жамият манфаатларига жавоб беради.

⁵ Ўша жойда.