
Варшава, 16 августа 2023
Номер заключения: NHRI-KGZ/478/2023 (NR)

ЭКСТРЕННОЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ПРОЕКТУ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ОБ АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНЕ)

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

В основу данного Заключения вошли материалы, подготовленные доктором Кирстен Робертс Лайер, доцентом кафедры государственной политики Центральноевропейского университета; доктором Адамом Боднаром, деканом юридического факультета Университета SWPS и бывшим омбудсменом Польши; и Секцией национальных учреждений и региональных механизмов Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ).

На основе неофициального английского перевода проекта конституционного закона, предоставленного Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.



Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw
Телефон: +48 22 520 06 00, Факс: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ И КЛЮЧЕВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

БДИПЧ приветствует инициативу Кыргызской Республики по реформированию Национального правозащитного учреждения (НПЗУ) «Акыйкатчы» с целью приведения его в полное соответствие с Принципами Организации Объединенных Наций, касающимися статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (далее «Парижские принципы»). С 2012 года Акыйкатчы имеет статус «В» в Глобальном альянсе национальных правозащитных учреждений (ГАНПЗУ), что означает, что он лишь частично соответствует Парижским принципам.

Прежде всего, приветствуется, что роль и назначение Акыйкатчы прямо признаются на конституционном уровне после конституционной реформы 2021 года и что обеспечение гарантий независимости и регулирование организации и деятельности этого учреждения будет обеспечиваться конституционным законодательством, а не обычным законом, как в настоящее время. Это демонстрирует готовность государства укреплять НПЗУ. Однако в конституционных положениях можно было бы дополнительно уточнить общие полномочия, гарантии институциональной независимости, срок полномочий и основания для увольнения Акыйкатчы, как это было рекомендовано в Совместном заключении БДИПЧ и Венецианской комиссии 2021 года по проекту Конституции Кыргызской Республики («Совместное заключение 2021 г.»).

В проекте Конституционного закона «Об Омбудсмене» Кыргызской Республики (далее «Проект Конституционного закона») содержится ряд позитивных положений, в частности, прямое указание на независимость Омбудсмента, высокое положение Омбудсмента в стране и обязанности по поддержке офиса Омбудсмента, широкий мандат в области прав человека и правозащитных функций учреждения. В то же время проект Конституционного закона выиграл бы от внесения поправок и дополнений, направленных на ряд важных аспектов, касающихся ключевых гарантий независимости учреждения, а также на обеспечение полного соответствия Парижским принципам.

В частности, в проекте Конституционного закона следует предусмотреть четкие, прозрачные и основанные на широком участии процедуры отбора и назначения высшего руководства НПЗУ (Омбудсмента и заместителей), основанные на принципах участия, поскольку они необходимы для обеспечения независимости учреждения и общественного доверия к нему. Кроме того, положения об основаниях и порядке увольнения могут подорвать гарантии сохранения должности Омбудсменом и его заместителями, что ставит под вопрос их независимость, и их следует пересмотреть. Кроме того, помимо Омбудсмента и его заместителей, от гражданской, административной и уголовной ответственности должны быть защищены сотрудники Омбудсмента за сказанное или написанное, принятые решения или действия, совершенные в своем служебном качестве («функциональный иммунитет»).

В частности, БДИПЧ дает следующие рекомендации по повышению степени соответствия проекта Конституционного закона обязательствам ОБСЕ и международным стандартам в области прав человека, включая Парижские принципы:

- А. Определить отношения между НПУ и другими независимыми национальными учреждениями, отвечающими за поощрение и защиту прав человека, разделение полномочий между ними и условия их сотрудничества. В то время как детали такого сотрудничества следует оставить на усмотрение независимых учреждений, официальные полномочия по созданию рамочной структуры сотрудничества, изложенные в Проекте конституционного закона, способствовали бы такому взаимодействию; [п. 29]
- В. Внести изменения в положения проекта Конституционного закона об иммунитете, в частности:
 - 1. Распространить функциональную неприкосновенность Омбудсмена и его/ее заместителей на всех сотрудников аппарата Омбудсмена, а также на руководство и сотрудников любых территориальных управлений Омбудсмена; [п. 43]
 - 2. Уточнить основания и установить справедливый и прозрачный процесс снятия иммунитета; [п. 47]
- С. В отношении мандата:
 - 1. Включить прямую ссылку на мандат по продвижению прав человека и конкретные функции по продвижению, особенно в сфере образования, повышения информированности общественности, исследований и обращения к общественному мнению; [п. 51]
 - 2. Внести изменения в Статью 12, чтобы исключить ссылку на деятельность Омбудсмена как часть внешней политики правительства и на Омбудсмена как представителя государства; [п. 54]
- Д. В отношении квалификационных критериев:
 - 1. Включить конкретную ссылку на Омбудсмена и его заместителей как на людей, обладающих высокими моральными качествами и опытом и/или знаниями в области прав человека; [п. 67]
 - 2. Включить квалификационные критерии для заместителей Омбудсмена и руководителей региональных учреждений; [п. 69]
- Е. Включить подробные положения о подаче заявления, проверке, отборе и процедуре назначения Омбудсмена и его заместителей, отражающие открытый, публичный, широкий, прозрачный и основанный на участии процесс, включая положения об участии гражданского общества, а также конкретные положения, четко определяющие, публичные и объективные

критерии выявления и оценки кандидатов на всех этапах процесса; [пп. 76-78]

Ф. В отношении прекращения полномочий:

1. Включить конкретные основания для отстранения от должности, предоставив четкие и подробные положения для обеспечения гласности и прозрачности процесса увольнения Омбудсмена или заместителей, включая право на обжалование в независимом суде высокого уровня; [п. 90]
2. Прямо указать, что непринятие годового отчета парламентом не является основанием для увольнения; [п. 91]
3. Увеличить порог большинства, необходимого для увольнения, чтобы он был выше, чем необходимо для избрания;
4. Обеспечить, чтобы омбудсмены и заместители были заслушаны до голосования о структурах в парламенте;

Г. Предусмотреть более длительный период для процесса отбора и назначения в случае досрочного прекращения полномочий Омбудсмена; [п. 93], и

Н. Особо предусмотреть плюрализм в составе Аппарата Омбудсмена на всех уровнях и включить ссылку на различные виды разнообразия, включая этнические и языковые меньшинства, инвалидов, при обеспечении равной представленности женщин в НПЗУ, в том числе на руководящих должностях, и разработке кадровой политики с учетом гендерных аспектов и многообразия. [п. 95]

Эти и дополнительные рекомендации включены в текст настоящего Заключения и выделены жирным шрифтом.

В рамках мандата по оказанию государствам-участникам ОБСЕ помощи в выполнении обязательств ОБСЕ БДИПЧ по запросу этих государств анализирует законопроекты и действующие законы с целью оценки их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ и предоставляет конкретные рекомендации по их совершенствованию.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	6
II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА ЭКСТРЕННОГО ПРОМЕЖУТОЧНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ	7
III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ	7
1. Соответствующие международные стандарты в области прав человека и обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения	8
2. Справочная информация	11
3. Общие замечания о применимых правовых и институциональных основах для поощрения и защиты прав человека в Кыргызской Республике	13
4. Независимость Омбудсмена	16
4.1. Механизмы обеспечения и гарантии независимости.....	16
4.2. Функциональный иммунитет для защиты институциональной независимости	17
5. Мандат Омбудсмена	21
5.1. Мандат по продвижению и защите прав человека	21
5.2. Рассмотрение жалоб	24
6. Отбор, назначение и срок полномочий.....	27
6.1. Общие замечания	27
6.2. Квалификационные критерии для Омбудсмена	27
6.3. Процесс отбора и назначения.....	29
6.3.1. Объявление о вакансиях	30
6.3.2. Сроки процесса отбора и назначения	30
6.3.3. Процедура выдвижения.....	30
6.3.4. Комиссия по отбору и назначению.....	31
6.3.5. Выборы кандидатов	32
6.4. Гарантированный срок полномочий.....	33
6.5. Отстранение от должности.....	34
6.6. Переходный период	36
6.7. Плюрализм.....	37
7. Годовые и специальные отчеты.....	39
8. Взаимодействие с гражданским обществом	39
9. Надлежащие ресурсы для Омбудсмена	39
10. Региональное правозащитное учреждение	41
11. Кадровое обеспечение.....	42
12. Рекомендации, касающиеся процесса подготовки и принятия законопроекта	44

ПРИЛОЖЕНИЕ: Проект Конституционного закона Кыргызской Республики об Акыйкатчы (Омбудсмене)

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 30 июня 2023 года Акыйкатчы (Омбудсмен)¹ Кыргызской Республики направил запрос об экстренной правовой экспертизе проекта *Конституционного закона об Акыйкатчы (Омбудсмене) Кыргызской Республики* (далее — проект Конституционного закона) в адрес Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ).
2. 17 июля 2023 г. БДИПЧ ответило на этот запрос, подтвердив готовность Бюро подготовить правовой анализ соответствия проекта Конституционного закона международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения.
3. Учитывая сжатые сроки подготовки данного правового обзора, БДИПЧ приняло решение подготовить Экстренное промежуточное заключение, в котором не содержится детального анализа всех положений проекта Конституционного закона, а основное внимание уделяется наиболее важным вопросам, связанным с соблюдением Принципов ООН, касающихся статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека, также известных как «Парижские принципы». Отсутствие замечаний по отдельным положениям проекта Конституционного закона не следует трактовать как одобрение этих положений. Учитывая, что в проект Конституционного закона могут быть внесены дополнительные поправки в течение нескольких недель или месяцев до его принятия, БДИПЧ решило провести Промежуточный правовой анализ и оставляет за собой возможность позднее, в консультации с запрашивающей стороной, подготовить Окончательное заключение, возможно, по новой редакции проекта Конституционного закона. Таким образом, содержание данного Экстренного предварительного заключения никак не ограничивает любой будущий письменный анализ и рекомендации, которые БДИПЧ может предоставить в будущем.
4. Настоящее Срочное предварительное заключение было подготовлено в ответ на указанный выше запрос. БДИПЧ провело эту оценку в рамках своего мандата, чтобы помочь государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств в области человеческого измерения ОБСЕ.²

1 Для целей настоящего срочного предварительного заключения будет использоваться термин «омбудсмен», поскольку это квалификация, используемая самим учреждением. При том, что скандинавский термин «омбудсмен» считается гендерно-нейтральным по происхождению, термин «спецпредставитель» является более предпочтительным в рамках актуальной международной практики для обеспечения использования формулировок, учитывающих гендерные аспекты. (см. например, <https://www.unescwa.org/sites/default/files/services/doc/guidelines_gender-sensitive_language_e-a.pdf>, p. 12)

2 См., в частности, Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г., п. 27, в котором говорится, что государства-участники будут «содействовать созданию и укреплению независимых национальных институтов в области прав человека и верховенства закона»; Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом (2001 г.), Приложение к Решению Совета министров ОБСЕ о борьбе с терроризмом, MC(9).DEC/1, 4 декабря 2001 г., п. 10, в котором БДИПЧ поручается продолжать и наращивать «усилия по продвижению и оказанию помощи в построении демократических институтов по просьбе государств, в частности, путем помощи в укреплении [...] институтов омбудсмена»; и Совет министров ОБСЕ, Мадрид, 2007 г., Решение № 10/07 о толерантности и недискриминации: содействие взаимному уважению и пониманию, п. 10, который «Рекомендует государствам-участниками, которые еще не сделали этого, создать национальные институты или специализированные органы для борьбы с нетерпимостью и дискриминацией, а также разработать и осуществить национальные стратегии и планы действий в этой области, полагаясь на экспертный потенциал и помощь со стороны соответствующих институтов ОБСЕ на основе существующих обязательств и, при необходимости, со стороны соответствующих международных учреждений;».

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА ЭКСТРЕННОГО ПРОМЕЖУТОЧНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

5. В сферу охвата настоящего Экстренного промежуточного заключения входят волнующие вопросы представленного на рассмотрение проекта Конституционного закона. Таким образом, Экстренное промежуточное заключение не является полным и всесторонним обзором всей правовой и институциональной базы, регулирующей деятельность аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики (также именуемого «Спецпредставителем») и механизмов защиты прав человека в Кыргызской Республике.
6. В Экстренном заключении поднимаются ключевые вопросы и указываются области, вызывающие озабоченность. В интересах краткости в Заключении больший акцент сделан на тех положениях, которые требуют доработки, а не на положительных аспектах Конституционного закона. Нижеследующий правовой анализ основан на международных и региональных стандартах, нормах и рекомендациях в области прав человека и верховенства права, а также на соответствующих обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения.
7. Кроме того, в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин³ (далее «КЛДЖ») и Планом действий ОБСЕ по содействию гендерному равенству 2004 года⁴ и обязательствами по учету гендерной проблематики в деятельности, программах и проектах ОБСЕ, Экстренное заключение включает в себя, по мере необходимости, гендерную специфику и специфику в части многообразия.
8. Настоящее Экстренное промежуточное заключение основано на неофициальном переводе на английский язык Проекта Конституционного закона, который прилагается к настоящему документу в качестве приложения. Возможны ошибки, связанные с переводом. Экстренное промежуточное заключение также доступно на русском языке. В случае расхождений английская версия имеет преимущественную силу.
9. Ввиду вышеизложенного БДИПЧ хотело бы подчеркнуть, что данное Заключение не препятствует формулированию БДИПЧ дополнительных письменных или устных рекомендаций или комментариев по соответствующим вопросам в Кыргызской республике в будущем.

III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

3 [Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#), принятая резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 г. Кыргызская Республика присоединилась к настоящей Конвенции 10 февраля 1997 года.

4 См. [План действий ОБСЕ по содействию гендерному равенству](#), принятый Решением №14/04, MC.DEC/14/04 (2004 г.), Пункт 32.

1. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ В ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ

10. Национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) занимают важное место среди ряда учреждений, формирующих инфраструктуру демократической системы, основанной на верховенстве закона и правах человека. Как независимые органы, наделенные конституционными и/или законодательными полномочиями по защите и поощрению прав человека, они считаются *«ключевым компонентом эффективных национальных систем защиты прав человека и незаменимыми участниками устойчивого поощрения и защиты прав человека на страновом уровне»*.⁵ Таким образом, НПЗУ связывают обязанности государства, вытекающие из международных обязательств в области прав человека, с правами отдельных лиц в стране и представляют собой *«мост между правительством и гражданским обществом, а также между национальной и международной системами»*.⁶ Хотя НПЗУ являются частью государственного аппарата, они независимы от исполнительной, законодательной и судебной власти, что гарантирует их способность выполнять свой мандат.
11. Однако то, сможет ли НПЗУ в полной мере играть свою роль в государстве, зависит от многих политических, социальных и правовых факторов. Такой орган должен занимать надлежащее место в национальной институциональной структуре, обладая при этом достаточно широкой компетенцией, а также набором полномочий и финансовых и иных ресурсов, позволяющих ему эффективно выполнять свой мандат и совершенствовать правовую сферу и практику в области прав человека. Важной характеристикой эффективно функционирующего НПЗУ должна быть его независимость, в том числе от других ветвей власти, особенно исполнительной, и финансовая независимость. Следовательно, для защиты такой независимости необходимы специальные законодательные гарантии, в том числе те, которые касаются бюджета учреждения. Успех НПЗУ также во многом зависит от его добросовестности, профессионализма и авторитета в структурах государства и общества в целом. Таким образом, чрезвычайно важно установить, среди прочего, надлежащие критерии и достаточно прозрачную процедуру отбора или назначения лиц для работы в директивном органе НПЗУ и найма сотрудников с профессиональной квалификацией самого высокого возможного уровня, являющихся также представителями различных слоев общества.
12. Парижские принципы ООН содержат международно признанные правила, касающиеся статуса, полномочий и компетенции национальных правозащитных учреждений.⁷ Ими установлены минимальные стандарты создания и функционирования НПЗУ и продвигаются ключевые принципы плюрализма, прозрачности, гарантий функциональной и институциональной независимости и эффективности НПЗУ. Реализация Парижских принципов и оценка национальных правозащитных учреждений в соответствии с этими принципами осуществляется Подкомитетом по аккредитации (ПКА)⁸ Глобального альянса национальных

5 Верховный комиссар ООН по правам человека, Доклад Генеральной Ассамблеи ООН (2007 г.), A/62/36, п. 15.

6 Совместное заявление совещания экспертов по укреплению независимости национальных правозащитных учреждений в регионе ОБСЕ, 29 ноября 2016 г., Варшава, в котором говорится, что «сильное и независимое национальное правозащитное учреждение является необходимой чертой любого государства, которое поддерживает надлежащее управление и справедливость, а также как права человека».

7 Принципы ООН, касающиеся статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (Парижские принципы), были определены на первом Международном семинаре по национальным учреждениям по поощрению и защите прав человека в Париже (7-9 октября 1991 г.) и приняты резолюцией 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН 20 декабря 1993 г.

8 [СКА ГАНПЗУ УВКПЧ ООН](#).

- правозащитных учреждений (ГАНПЗУ)⁹. ПКА, который действует под эгидой Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в качестве его Секретариата, публикует отчеты о заявках на аккредитацию национальных правозащитных учреждений, рассматривает их статус и предоставляет им статусную аккредитацию.¹⁰ Статус НПЗУ может также пересматриваться, когда, среди прочего, выясняется, что обстоятельства учреждения могли измениться таким образом, что это влияет на его соответствие Парижским принципам. ПКА дополнительно разрабатывает «Общие замечания», посредством которых уточняются и дополнительно поясняются Парижские принципы.¹¹
13. Генеральной Ассамблеей ООН и Советом ООН по правам человека также приняты различные резолюции по НПЗУ.¹² Среди них резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/75/186 о роли институтов омбудсмена и медиаторов в поощрении и защите прав человека, надлежащего управления и верховенства закона,¹³ настоятельно призывающая государства-члены создавать и укреплять институты омбудсмена *«в соответствии с принципами защиты и продвижения института омбудсмена (Венецианские принципы)»*, а сами институты, где они существуют, *«действовать надлежащим образом в соответствии со всеми соответствующими международными документами, включая Парижские принципы и Венецианские принципы»* (см. пункт 15 ниже). Кроме того, показатель 16.a.1. Цели в области устойчивого развития (ЦУР) 16 конкретно требует существования независимых национальных правозащитных учреждений в соответствии с Парижскими принципами.
14. На уровне ОБСЕ государства-участники обязались *«содействовать созданию и укреплению независимых национальных институтов в области прав человека и верховенства закона»* (Копенгагенский документ 1990 г.).¹⁴ Другие обязательства ОБСЕ еще больше подчеркивают важную роль, которую НПЗУ играют в защите и поощрении прав человека, в частности, Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом, который возлагает на БДИПЧ задачу продолжать и наращивать *«по просьбе Государств, усилия по утверждению и содействию в построении*

⁹ Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений (ГАНПЗУ), ранее называвшийся Международным координационным комитетом национальных правозащитных учреждений (МКК), был создан в 1993 году и представляет собой международную ассоциацию национальных правозащитных учреждений со всех концов земного шара. ГАНПЗУ продвигает и укрепляет национальные правозащитные учреждения в соответствии с Парижскими принципами и обеспечивает лидерство в поощрении и защите прав человека; см. <<https://GANHRI.org/>>.

¹⁰ Статья 15 Устава ГАНПЗУ (редакция принята 5 марта 2019 г.). Аккредитация — это признание того, что национальное правозащитное учреждение отвечает или продолжает соответствовать требованиям Парижских принципов. ПКА присваивает национальным правозащитным учреждениям статус А или В. Статус А означает, что национальное правозащитное учреждение соответствует Парижским принципам и имеет право голоса в отношении работы и совещаний национальных правозащитных учреждений на международном уровне; статус В означает, что национальное правозащитное учреждение еще не полностью соблюдает Парижские принципы или еще не представило достаточной документации в этом отношении. См. также Статьи 16.1 и 16.2, касающиеся отзывов.

¹¹ См. ПКА ГАНПЗУ, Общие замечания, принятое 21 февраля 2018 г.

¹² См., например, последнюю резолюцию 74/156 Генеральной Ассамблеи ООН о национальных правозащитных учреждениях, A/RES/74/156, принятую 18 декабря 2019 г. См. также резолюцию 70/163 о национальных учреждениях по поощрению и защите прав человека, A/RES/70/163, принята 17 декабря 2015 г.; резолюции 75/186, 63/169 и 65/207 о роли омбудсмена, посредника (и других национальных правозащитных учреждений) в поощрении и защите прав человека, A/RES/75/186, A/RES/63/169 и A/RES/65/207, принятые 16 декабря 2020 г., 18 декабря 2008 г. и 21 декабря 2010 г. соответственно; резолюция 63/172 и резолюция 64/161 о национальных учреждениях по поощрению и защите прав человека, A/RES/63/172 и A/RES/64/161, принятые 18 декабря 2008 г. и 18 декабря 2009 г. соответственно; и резолюцию 48/134 о национальных учреждениях по поощрению и защите прав человека, A/RES/48/134, принятую 4 марта 1994 г. См. также Совет по правам человека ООН, резолюции 39/17 о национальных правозащитных учреждениях и 27/18 о национальных учреждениях по поощрению и защите прав человека, A/HRC/RES/39/17 и A/HRC/RES/27/18, принятые 28 сентября 2018 г. и 7 октября 2014 г. соответственно. См. также Генеральный секретарь ООН, Доклад о национальных учреждениях по поощрению и защите прав человека, A/76/246, 29 июля 2021 г.

¹³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/75/186, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 2020 г. (75-я сессия), пп. 2 и 8.

¹⁴ См. Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г., п. 27.

демократических институтов, в частности путем оказания помощи в укреплении [...] институтов омбудсмена».¹⁵

15. Хотя Кыргызская Республика не является государством-членом Совета Европы (СЕ), Кыргызская Республика является членом Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) с 2004 года.¹⁶ В связи с этим, в Экстренном промежуточном заключении будут содержаться ссылки на ряд документов, опубликованных Венецианской комиссией, особенно на Принципы защиты и продвижения института омбудсмена («Венецианские принципы»), принятые в 2019 году¹⁷ и одобренные различными органами Совета Европы и Генеральной Ассамблеей ООН.¹⁸ Кроме того, другие документы Совета Европы о национальных правозащитных учреждениях и омбудсменах служат важными и полезными источниками информации для политиков и законодателей. В частности, в Рекомендации 1615 (2003) Парламентской ассамблеи Совета Европы перечислен ряд характеристик, необходимых для эффективного функционирования институтов омбудсмена.¹⁹ Кроме того, Рекомендация Комитета министров СЕ CM/Rec(2021)1 о развитии и укреплении эффективных, плюралистических и независимых национальных правозащитных учреждений (Рекомендация СЕ (2021)1) направлена на обеспечение того, чтобы учреждение и управление НПЗУ осуществлялось в соответствии с минимальными стандартами, изложенными в Парижских принципах, в частности, в отношении их мандата и компетенции по поощрению и защите всех прав человека и гарантий независимости.²⁰
16. В этом контексте важное значение имеют и другие полезные справочные документы необязательного характера, поскольку они содержат более высокий уровень практических указаний, включая, среди прочего:
- «Национальные правозащитные учреждения в условиях чрезвычайного положения в государстве: справочное пособие» БДИПЧ (2020 г.),²¹ целью которого является оказание помощи НПЗУ в выполнении их функций во время чрезвычайного положения и после него; и
 - Справочник БДИПЧ для национальных правозащитных институтов «Права женщин и гендерное равенство» (2012 г.), в котором содержатся полезные рекомендации относительно мер и инициатив по укреплению потенциала НПЗУ и практической работе в области прав женщин и гендерного равенства;²²

15 ОБСЕ, Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом (2001 г.), Приложение к Решению Совета министров ОБСЕ о борьбе с терроризмом, MC(9).DEC/1, 4 декабря 2001 г., п. 10.

16 Конгресс Совета Европы по местным и региональным органам власти, Совет Европы и Кыргызская Республика, 11 марта 2022 г., с. 5 <<https://rm.coe.int/the-council-of-europe-and-the-kyrgyz-republic/1680a5d213>>

17 Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Принципы защиты и продвижения института омбудсмена (Венецианские принципы), CDL-AD(2019)005, 3 мая 2019 г.

18 Венецианские принципы были одобрены Комитетом министров Совета Европы на 1345-м заседании заместителей министров 2 мая 2019 г.; Парламентской ассамблеей Совета Европы в Резолюции 2301(2019), принятой 2 октября 2019 г.; Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы; и Генеральной Ассамблеей ООН в резолюции A/RES/75/186, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 2020 года.

19 Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), Рекомендация 1615 (2003) об институте омбудсмена, 8 сентября 2003 г.; см. также другие соответствующие документы Совета Европы, например, Комитет министров Совета Европы, Рекомендация Rec(97)14E о создании независимых национальных учреждений по поощрению и защите прав человека, 30 сентября 1997 г.; ПАСЕ, Рекомендация 1959 (2013) об укреплении института омбудсмена в Европе, принятая 4 октября 2013 г.

20 Комитет министров Совета Европы, Рекомендация CM/Rec(2021)1 о развитии и укреплении эффективных, плюралистических и независимых национальных правозащитных учреждений, 31 марта 2021 г.

21 БДИПЧ, Национальные правозащитные учреждения в условиях чрезвычайного положения в государстве: справочное пособие (6 октября 2020 г.).

22 БДИПЧ, Справочник для национальных правозащитных учреждений по правам женщин и гендерному равенству, 4 декабря 2012 г., с. 9.

- Сборник заключений Венецианской комиссии об институте омбудсмана (последняя редакция — май 2022 г.);²³
- Белградские принципы взаимоотношений между национальными правозащитными учреждениями и парламентами (2012 г.);²⁴
- Инструментарий Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и УВКПЧ для сотрудничества с национальными правозащитными учреждениями,²⁵ в котором объясняются различные модели НПЗУ и даются полезные рекомендации о том, как поддерживать НПЗУ на разных этапах их существования, от их создания до поддержки их превращения в более зрелые НПЗУ.²⁶

2. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

17. Акыйкатчы (Омбудсмен) был учрежден обычным законом в 2002 г.,²⁷ последняя редакция от 2014 г. В 2017 г. в закон было предложено внести дополнительные поправки с целью совершенствования процедуры избрания и увольнения Омбудсмана, а также правового статуса и компетенции ведомства, но поправки так и не были приняты, что с обеспокоенностью отметил Комитет ООН против пыток.²⁸ В настоящее время омбудсмен имеет аккредитацию со статусом «В» в ПКА с 2012 года.²⁹
18. Ряд договорных органов ООН выразил обеспокоенность по поводу отсутствия независимости и функционирования Управления Омбудсмана и рекомендовал принять меры для полного соблюдения Парижских принципов, в том числе путем выделения достаточных кадровых, технических и финансовых ресурсов.³⁰ Кыргызская Республика также приняла ряд рекомендаций по укреплению НПЗУ в соответствии с Парижскими принципами в рамках процесса Универсального периодического обзора (УПО) Совета ООН по правам человека.³¹
19. В своем обзоре деятельности Омбудсмана в 2012 г. ПКА выразил озабоченность по поводу ряда вопросов, включая отсутствие процесса отбора и назначения в соответствии с Парижскими принципами, неспособность обеспечить плюрализм в кадровом составе, отсутствие сотрудничества с гражданским обществом, а также

23 Доступно по адресу: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)022-e)>.

24 Белградские принципы взаимоотношений между национальными правозащитными учреждениями и парламентами (2012 г.),

25 ПРООН-УВКПЧ, Инструментарий для сотрудничества с национальными правозащитными учреждениями, декабрь 2010 г.

26 Там же. п. 241. См. также УВКПЧ, Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роли и обязанности, 2010 г., доступно по адресу: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf.

27 См. Закон № 31 от 136 июля 2002 года об Омбудсмене Кыргызской Республики (minjust.gov.kg).

28 Комитет ООН против пыток, Заключительные замечания по третьему периодическому отчету Кыргызстана, CAT/C/KGZ/CO/3, 21 декабря 2021 г., п. 10.

29 См. Таблицу статуса национальных учреждений ГАНПЗУ, статус аккредитации по состоянию на 26 апреля 2023 г., по адресу: [StatusAccreditationChartNHRIIs.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/StatusAccreditationChartNHRIIs.pdf) (ohchr.org). ENNHRI, Baseline - Introduction https://ennhri.org/wp-content/uploads/2023/06/ENNHRI-Baseline-Intro_Methodology_Cross-Regional-Overview.pdf, p. 16.

30 Комитет по правам ребенка, Заключительные замечания по объединенным третьему и четвертому периодическим докладам Кыргызстана, CRC/C/KGZ/CO/3-4, 7 июля 2014 г.; Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания по сводным восьмому-десятому периодическим докладам Кыргызстана, CERD/C/KGZ/CO/8-10, 30 мая 2018 г., пп. 6-7; Комитет ООН против пыток, Заключительные замечания по третьему периодическому отчету Кыргызстана, CAT/C/KGZ/CO/3, 21 декабря 2021 г., п. 10; КЛДЖ ООН, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Кыргызстана, ноябрь 2021 г., пп. 15-16; Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по третьему периодическому отчету Кыргызстана, CCPR/C/KGZ/CO/3, 9 декабря 2022 г., пп. 7-8.

31 См. <<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/kg-index>>

слишком широкие положения об увольнении, связанные с принятием годового отчета Парламентом.³²

20. В мае 2021 года на референдуме,³³ была принята новая Конституция Кыргызской Республики, в которой прямо, хотя и довольно кратко, упоминается роль Омбудсмена. Таким образом, Статья 109 новой Конституции гласит, что *«парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике осуществляется Акыйкатчы (Омбудсменом)»*, а Статья 110 предусматривает, что *«организация и порядок деятельности государственных органов, указанных в настоящем разделе, [в том числе Омбудсмена а также гарантии их независимости определяются конституционными законами]»*. Статья 80(3) (8)-(9) Конституции определяет роль Жогорку Кенеша (Парламента) в отношении избрания и освобождения от должности Омбудсмена и ее/его заместителей, а Статья 80 (5) (2) предусматривает, что Парламент заслушивает годовой отчет Омбудсмена. В целом следует приветствовать тот факт, что назначение и роль этого учреждения, обеспечение гарантий независимости и регулирование организации и деятельности этого учреждения будет обеспечиваться конституционным законодательством, а не обычным законом, как в настоящее время. Это, в принципе, свидетельствует о желании укрепить статус НПЗУ. Однако в конституционных положениях можно было бы дополнительно уточнить общие полномочия, гарантии институциональной независимости, срок полномочий и основания для увольнения Омбудсмена, как это рекомендовано в Совместном заключении БДИПЧ и Венецианской комиссии 2021 года по проекту Конституции Кыргызской Республики («Совместное заключение 2021 г.»).³⁴ В этом Совместном заключении БДИПЧ и Венецианская комиссия также рекомендовали, чтобы в соответствии с Венецианскими принципами *«необходимое большинство, необходимое для избрания его/ее на должность или увольнения с должности»* было установлено на конституционном уровне, и чтобы функциональный иммунитет Омбудсмена и его/ее персонала были прямо предусмотрены в Конституции.³⁵
21. В мае 2023 года БДИПЧ также опубликовало Заключение о Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, в котором рассматривается ряд prerogatives Парламента в отношении назначения, отстранения от должности, увольнения и лишения неприкосновенности некоторых государственных должностных лиц, включая Омбудсмена и его/ее заместителей.³⁶ В частности, в Заключении рекомендовано увеличить парламентское большинство, необходимое для увольнения Омбудсмена, обеспечить публичные слушания по увольнениям, а также включить процедуру обжалования решения об увольнении в судах (см. Раздел 6.5 ниже). В Заключении также рекомендуется для обеспечения независимости от Парламента, чтобы от Парламента не требовалось формальное утверждение годового отчета Омбудсмена (см. Раздел 7 ниже).

32 Отчет и рекомендации ПКА (март 2012 г.), стр. 7–10.

33 Закон Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики» от 5 мая 2021 года.

34 БДИПЧ и Венецианская комиссия, Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики, CDL-AD(2021)007, 19 марта 2021 г., пп. 106-107. См. также Венецианская комиссия, Венецианские принципы, CDL-AD(2019)005, 3 мая 2019 г., Принцип 2.

35 Там же, пункт 107, в котором говорится, что «крайне важно, поскольку омбудсмен является органом надзора за действиями или бездействием государства, иммунитет омбудсмена и его сотрудников от гражданской, административной и уголовной ответственности за сказанное или написанное, принятые решения или действия должны быть прямо предусмотрены».

36 БДИПЧ, Заключение о Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, GEN-KGZ/456/2023, 24 мая 2023 г., пп. 91-96.

3. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ О ПРИМЕНИМЫХ ПРАВОВЫХ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВАХ ДЛЯ ПООЩРЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

22. Приветствуется тот факт, что Статьей 1 проекта Конституционного закона предусмотрены довольно широкие полномочия Омбудсмена в отношении надзора за соблюдением прав человека, а также делается ссылка на ряд международных, региональных и национальных документов по правам человека. Статьей 4 прямо предусмотрена независимость Омбудсмена. Однако, как подчеркивается в следующих разделах настоящего Экстренного предварительного заключения, проект Конституционного закона следует доработать по ряду аспектов, чтобы четко и однозначно полностью гарантировать институциональную независимость, легитимность, авторитет, эффективность и плюрализм Омбудсмена, а также полностью соответствовать Парижским принципам.
23. Омбудсмен наделен широким кругом полномочий, прежде всего, для защиты прав человека в стране и, в некоторой степени, для их поощрения (см. Раздел 5 ниже). В частности, в Статьях 11 и 13 подробно описывается ряд желательных защитных полномочий и функций. Проект Конституционного закона также содержит важные детали по многим важным аспектам работы и функционирования аппарата Омбудсмена. Это в целом соответствует Общему замечанию ПКА 1.1, в котором говорится: *«Национальное правозащитное учреждение должно быть учреждено в соответствии с конституционным или законодательным текстом с достаточной детализацией, чтобы гарантировать, что национальное правозащитное учреждение имеет четкий мандат и независимость. В частности, в нем должны быть указаны роль, функции, полномочия, финансирование и порядок подотчетности национального правозащитного учреждения, а также механизм назначения и срок полномочий его членов».*
24. Также важно отметить, что на ряд национальных органов, существующих в Кыргызской Республике, возложены некоторые функции, касающиеся продвижения и защиты прав человека. Статья 4 (3) признает это и устанавливает, что деятельность Омбудсмена «дополняет» существующие механизмы по поощрению и защите прав человека. Сюда входят Координационный совет по правам человека при Правительстве, созданный постановлением Правительства от 18 ноября 2013 года с целью совершенствования механизмов обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина и выполнения международных обязательств в области прав человека.³⁷ Национальный центр по предупреждению пыток выступает в качестве национального превентивного механизма («НПМ») в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания,³⁸ и состоит из двух органов. Координационный совет, состоящий из 11 членов, включая Омбудсмена, 2 депутатов Парламента (1 кандидат от парламентского большинства, другой от оппозиции) и 8 представителей гражданского общества, является высшим административным органом. Исполнительный орган состоит из 25 человек, которые избираются руководителем механизма по рекомендации координационного совета. В 2020 году также создан

37 В состав Координационного совета по правам человека входят представители министерств и ведомств, а также представители Омбудсмена, Генерального прокурора, Верховного суда, Государственной комиссии по делам религий, Национального центра по предупреждению пыток (НЦПП) и др.

38 Факультативный протокол ООН к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ФПКПП), принятый 18 декабря 2002 г. резолюцией A/RES/57/199 Генеральной Ассамблеи ООН. Кыргызская Республика присоединилась к ФПКПП 29 декабря 2008 года.

- Совет по делам инвалидов, подотчетный Правительству Кыргызской Республики. Указом Президента Кыргызской Республики от 7 мая 2021 года № 134 введен Уполномоченный по правам ребенка, подотчетный Президенту.
25. Также существует несколько координационных советов при Кабинете Министров, таких как Координационный совет по социальной защите и правам детей, Межведомственный координационный совет по ювенальной юстиции. Таковые существуют при отраслевых министерствах, как, например, Национальный совет по гендерному развитию, и при Парламенте, как, например, Совет по защите прав женщин и предотвращению гендерного насилия Жогорку Кенеша, и это лишь некоторые из них.
26. Принимая во внимание некоторые опасения, высказанные международными договорными органами, такими как Комитет КЛДЖ, в отношении отсутствия координации и нечетких мандатов различных частей национального механизма по улучшению положения женщин,³⁹ аналогичные опасения могут быть применимы к области защиты и продвижения прав человека в целом. В этом контексте Парижские принципы C(f) и C(g) требуют, чтобы НПЗУ: *«проводили консультации с другими судебными и несудебными органами, занимающимися поощрением и защитой прав человека (в частности, омбудсменами, арбитрами или другими аналогичными органами)»*. В Общем замечании 1.5 указывается, что *«НПЗУ должны развивать, формализовать и поддерживать рабочие отношения, в зависимости от обстоятельств, с другими национальными учреждениями, созданными для поощрения и защиты прав человека, включая субнациональные уставные учреждения по правам человека, тематические учреждения, а также гражданское общество и неправительственные организации»*. ПКА рекомендует НПЗУ устанавливать и поддерживать систематические отношения с другими национальными органами, занимающимися поощрением и защитой прав человека. Эти отношения, которые могут включать обмен результатами исследований, передовым опытом и другими данными, необходимы для целостной реализации прав человека, поскольку эффективность НПЗУ во многом зависит от их сотрудничества с другими национальными субъектами.⁴⁰ В соответствии с рекомендацией ПКА, необходимо наладить сотрудничество между НПЗУ и другими независимыми органами по правам человека, такими как специализированные омбудсмены, *«для обеспечения согласованности и эффективности национальной системы защиты прав человека»*.⁴¹ Такое сотрудничество может включать передачу индивидуальных петиций между НПЗУ и институтом наподобие омбудсмена, который обладает полномочиями по рассмотрению жалоб.⁴²
27. Это означает, что НПЗУ следует сотрудничать и поддерживать функции других независимых учреждений, прямо или косвенно занимающихся вопросами прав человека. Хотя положительно то, что существует ряд национальных органов, как государственных, так и независимых, работающих в области прав человека в стране, как указано в пункте 25 выше, важно подчеркнуть, что НПЗУ выступает в качестве основного органа по правам человека в государстве. Его мандат не должен ограничиваться фактом наличия других органов, занимающихся правами человека. Национальные правозащитные учреждения обладают уникальными полномочиями в качестве всеобъемлющих органов по правам человека, и для их независимости

39 См. КЛДЖ ООН, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Кыргызстана, ноябрь 2021 г., пп. 13-14.

40 ПКА, Общее замечание 1.5, обоснование.

41 Отчет и рекомендации ПКА (апрель 2008 г.), с. 7.

42 Отчет и рекомендации ПКА (май 2013 г.), с. 12. См. также Отчет и рекомендации ПКА (март 2019 г.), с. 19.

- необходимо, чтобы они могли свободно определять, над какими вопросами прав человека им следует работать.
28. Следовательно, **важно определить отношения между НПУ и другими независимыми национальными учреждениями, отвечающими за поощрение и защиту прав человека, разделение полномочий между ними и условия их сотрудничества. В то время как детали такого сотрудничества следует оставить на усмотрение независимых учреждений, официальные полномочия по созданию рамочной структуры сотрудничества, изложенные в Проекте конституционного закона, способствовали бы такому взаимодействию.**
29. Когда международные документы по правам человека, такие как ФПКПП, требуют от государств-участников создания или назначения существующего национального агентства (или агентств), ответственного за мониторинг и продвижение целей этого документа,⁴³ государства могут выполнять это обязательство различными способами, от назначения существующего национального правозащитного учреждения или другого существующего национального механизма в качестве национального превентивного или контрольного механизма до создания совершенно нового механизма, и ни одна модель не является по своей природе безальтернативно предпочтительной.⁴⁴
30. Известно, что в Кыргызской Республике ведутся дискуссии по передаче функций НПИМ от существующего Национального центра по предупреждению пыток Омбудсмену.⁴⁵ Прежде чем принимать решение об использовании существующего механизма или создании нового, или о пересмотре институциональных рамок для защиты и поощрения прав человека в целом, **важно, чтобы гражданское общество было вовлечено в этот процесс и с ним проводились содержательные консультации⁴⁶ (см. также Раздел 12 ниже). Любое изменение должно быть основано на надлежащем углубленном анализе и оценке предлагаемых вариантов, включая тщательный и исчерпывающий обзор соответствующего(их) мандата(-ов) указанных учреждений, юрисдикции, независимости, полномочий и гарантий, чтобы обеспечить соблюдение положений международных документов по правам человека, внести любые необходимые поправки в законодательство и обеспечить любое наращивание людских, финансовых, технических и материальных ресурсов, необходимых для обеспечения надлежащего выполнения нового или расширенного мандата.⁴⁷**
31. Важно подчеркнуть, что если НПЗУ будет назначено в качестве национального превентивного или контрольного механизма в соответствии с соответствующими международными документами, ПКА, в частности, проверит, был ли предоставлен официальный юридический мандат; правильно ли определен мандат для охвата поощрения и защиты всех соответствующих прав, содержащихся в международном документе; обладают ли сотрудники НПЗУ соответствующими навыками и опытом; обеспечено ли национальное правозащитное учреждение дополнительными и надлежащими кадровыми, финансовыми, материальными и техническими возможностями и ресурсами; имеются ли доказательства того, что

43 Например, Национальный механизм мониторинга (далее «НММ») в соответствии со Статьей 33 п. 2 ЦПРД; или Национальный превентивный механизм («НПИМ») в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

44 ПРООН-УВКПЧ, Инструментарий для сотрудничества с НПЗУ, декабрь 2010 г., с. 57.

45 См. Пресс-секретарь УВКПЧ, Заявление для прессы «Обеспокоенность шагами по роспуску национального центра Кыргызстана по предупреждению пыток», 24 июня 2022 г.

46 ПРООН-УВКПЧ, Инструментарий для сотрудничества с НПЗУ, декабрь 2010 г., с. 57.

47 ПРООН-УВКПЧ, Инструментарий для сотрудничества с НПЗУ, декабрь 2010 г., с. 57.

национальное правозащитное учреждение эффективно выполняет все соответствующие роли и функции, которые могут быть предусмотрены в соответствующем международном документе.⁴⁸ В этом случае НПЗУ следует также выделить дополнительные ресурсы и возможности для обеспечения того, чтобы его сотрудники обладали соответствующими навыками и опытом для выполнения этой части его мандата.

32. Следует отметить, что независимо от того, является ли национальное правозащитное учреждение официально назначенным НПМ или нет, оно, тем не менее, должно использовать свой общий мандат для мониторинга, проверки и комментирования статуса мест содержания под стражей.⁴⁹ (см. также п. 52 ниже). В этом отношении в Общем замечании 1.2 конкретно указывается, что мандат НПЗУ должен предполагать безусловный и свободный доступ для проверки и осмотра любых общественных помещений, документов, оборудования и имущества без предварительного письменного уведомления, в том числе принадлежащих военным, полиции и службам безопасности.

РЕКОМЕНДАЦИЯ А.

Определить отношения между НПУ и другими независимыми национальными учреждениями, отвечающими за поощрение и защиту прав человека, разделение полномочий между ними и условия их сотрудничества. В то время как детали такого сотрудничества следует оставить на усмотрение независимых учреждений, официальные полномочия по созданию рамочной структуры сотрудничества, изложенные в Проекте конституционного закона, способствовали бы такому взаимодействию.

4. НЕЗАВИСИМОСТЬ ОМБУДСМЕНА

4.1. Механизмы обеспечения и гарантии независимости

33. В Парижских принципах содержится требование о том, чтобы национальное правозащитное учреждение было независимым от правительства и воспринималось как таковое. Приветствуется то, что в проекте Конституционного закона в Статье 4 прямо указывается, что Омбудсмен является независимым. Тем не менее, Проект Конституционного закона выиграл бы от наличия дополнительных механизмов, призванных защитить и гарантировать такую независимость. К ним относятся положения, касающиеся условий отбора, назначения и увольнения Омбудсмента, его заместителей и сотрудников (см. Разделы 6 и 11 ниже), а также их функциональной неприкосновенности⁵⁰ (см. Подраздел 4.2 ниже).
34. Некоторые положения проекта Конституционного закона могут вызвать вопросы относительно фактической независимости Омбудсмента. Статья 12 вызывает беспокойство по поводу связи Омбудсмента с международными

48 См. ПКА ГАНПЗУ, Общее замечание 2.8.

49 См., например, ПРООН-УВКПЧ, Инструментарий для сотрудничества с национальными правозащитными учреждениями, декабрь 2010 г., с. 57.

50 т. е. защита от ответственности за сказанное и написанное, действия и решения, предпринятые добросовестно в официальном качестве («функциональный иммунитет» или «освобождение от ответственности»).

обязательствами правительства. В соответствии с этим положением деятельность Омбудсмена считается частью внешней политики государства, и Омбудсмен может быть представителем государства (см. Подраздел 5.1 ниже).

35. Кроме того, хотя приветствуется широкая ссылка на международные документы по правам человека в мандате Омбудсмена в Статье 1 (2) (1), **добавление конкретной ссылки на Парижские принципы** помогло бы более четко определить цель для закона и омбудсмена как учреждения, соответствующего Парижским принципам.
36. Статьей 4 (5) предусмотрено, что Омбудсмен должен сохранять конфиденциальность всей информации, в том числе после окончания ее/его срока полномочий. Общие замечания ПКА призывают НПЗУ работать открыто и прозрачно с целью повышения доверия общества к учреждению (см. также подразделы 6 и 7). Важно, чтобы четкое и узкое определение того, что составляет конфиденциальную информацию, было дано либо в законе, либо в подзаконных актах, установленных Омбудсменом. Омбудсмен должен работать прозрачно в соответствии со Статьей 4 (6), а правила, касающиеся конфиденциальности, должны касаться конфиденциальной личной информации заявителей, как уже отражено в этом положении, и не должны быть чрезмерно ограничительными для понимания общественностью работы и эффективности учреждения. Требования в части конфиденциальности также не должны препятствовать тому, чтобы Омбудсмен выявлял нарушения прав человека. В связи с этим Статья 19, как представляется, устанавливает ограничения на обнародование деятельности Омбудсмена, где говорится, что деятельность является общедоступной в той мере, в какой она не противоречит закону о секретной информации и конфиденциальности персональных данных. **Омбудсмен должен действовать на основе принципа прозрачности, а это означает, что любые ограничения способности Омбудсмена публично распространять информацию должны толковаться узко и соответствовать международным стандартам свободы выражения мнений, а также требованиям гласности и прозрачности НПЗУ.** Кроме того, должны быть предусмотрены исключения из принципа конфиденциальности с указанием ситуаций, когда раскрытие информации оправдано в интересах правосудия или для привлечения к ответственности отдельных лиц или учреждений. Кроме того, следует четко указать ответственность Омбудсмена в Статье 4 и, в частности, возможные последствия нарушения принципа конфиденциальности в соответствии с этим положением.

4.2. Функциональный иммунитет для защиты институциональной независимости

37. Функциональный иммунитет членов руководства НПЗУ является важным следствием их институциональной независимости.⁵¹ Поскольку мандат НПЗУ по поощрению и защите прав человека требует специального изучения зачастую политически чувствительных вопросов и отчетности о действиях государства, это часто приводит к резкой критике соответствующих государственных органов. В результате НПЗУ могут стать объектом для действий, мотивом совершения которых служат политические или иные интересы. Таким образом, функциональный иммунитет руководства НПЗУ имеет важное значение для

51 См. Общее замечание ПКА 1.1 и Обоснование к Общему замечанию 2.3, в которых функциональный иммунитет рассматривается как «важный признак институциональной независимости».

гарантии институциональной независимости, на которую может повлиять опасение злонамеренного уголовного преследования или гражданского иска со стороны предположительно потерпевшего физического или юридического лица, включая органы государственной власти.⁵² Этот иммунитет должен также распространяться на персонал НПЗУ. ПКА рекомендовано, чтобы *«члены и сотрудники национального правозащитного учреждения были защищены как от уголовной, так и гражданской ответственности за действия, совершенные добросовестно в их официальном качестве»*, путем принятия законодательства, четко устанавливающего функциональный иммунитет руководства и персонала национального правозащитного учреждения.⁵³ Венецианские принципы также предусматривают судебный иммунитет для Омбудсменов, заместителей и сотрудников, принимающих решения, в отношении действий и слов, сказанных или написанных в их официальном качестве для Учреждения (функциональный иммунитет).⁵⁴ Чтобы функциональный иммунитет был эффективным, необходимо его сохранение даже после истечения срока полномочий руководящего органа или после того, как сотрудник прекращает свою работу в НПЗУ.⁵⁵

38. Функциональный иммунитет Омбудсмана закреплён в Статье 17 проекта Конституционного закона, который согласно Статье 17 (7) должен также распространяться на его/ее заместителей. Приветствуется широкое определение иммунитета, в том числе то, что он продлевается после истечения срока полномочий.⁵⁶ Кроме того, Статья 17 (3) проекта Конституционного закона содержит некоторые из рекомендуемых дополнительных гарантий защиты функционального иммунитета, гарантируя неприкосновенность помещений, имущества, средств связи и всех документов, включая внутренние записи и корреспонденцию Омбудсмана,⁵⁷ а также багажа, корреспонденции и средств связи, принадлежащих Омбудсмену и заместителям.⁵⁸
39. Статьей 20 предусмотрен определённый иммунитет для сотрудников Омбудсмана. Однако эти положения не столь всеобъемлющи, как неприкосновенность, предоставленная Омбудсмену и его заместителям. В частности, сотрудники не защищены от уголовной и гражданской ответственности в течение срока службы. Им также не предоставляется широкая защита от личного обыска, задержания или ареста, предоставляемая Омбудсмену в Статье 17 (3), для них предусмотрена более

52 См., например, БДИПЧ, Заключение по проекту федерального закона о поддержке национального правозащитного учреждения Швейцарии, 31 октября 2017 г., п. 82.

53 Общее замечание ПКА 2.3 и его обоснование. См. также отчет и рекомендации ПКА (май 2016 г.), с. 37.

54 Венецианская комиссия, Венецианский принцип 23. Европейская комиссия СЕ против расизма и нетерпимости (ЕКРН) аналогичным образом заявила, что: «лица, занимающие руководящие должности, должны пользоваться функциональной неприкосновенностью, быть защищенными от угроз и принуждения и иметь соответствующие гарантии против произвольного увольнения или произвольного невозобновления назначения в случаях, когда нормой было бы продление срока полномочий»; см. ECRI, Общеполитическая рекомендация № 2: Органы по обеспечению равенства в борьбе с расизмом и нетерпимостью на национальном уровне, CRI(2018)06, принятая 7 декабря 2017 г.

55 См., например, Венецианская комиссия, Венецианский принцип 23. См. также, например, БДИПЧ, Окончательное заключение по проекту закона о внесении поправок в Закон об Уполномоченном по правам человека Польши, 16 февраля 2016 г., подраздел 3.2 о личном и временном объеме функционального иммунитета; БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместное заключение по Закону о Защитнике прав человека и свобод Черногории, CDL-AD(2011)034-е, п. 23. См. также Венецианская комиссия, Заключение по проекту закона об омбудсмене по правам человека в Боснии и Герцеговине, CDL-AD(2015)034, п. 69.

56 См., например, Венецианская комиссия, Заключение по проекту закона об омбудсмене по правам человека в Боснии и Герцеговине, CDL-AD(2015)034, п. 69; и БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместное заключение по Закону о Защитнике прав человека и свобод Черногории (2011 г.), п. 23.

57 См., например, БДИПЧ и Венецианская комиссия, Совместное заключение по Закону № 2008-37 от 16 июня 2008 г. о Высшем комитете по правам человека и основным свободам Тунисской Республики, 17 июня 2013 г., п. 52.

58 См., например, БДИПЧ, Заключение по проекту федерального закона о поддержке национального правозащитного учреждения Швейцарии, 31 октября, п. 44. См. также Венецианская комиссия, Заключение по проекту закона «Об Уполномоченном по правам человека» в Казахстане, CDL-AD(2021)049, 13 декабря 2021 г., пп. 50-52, в котором рекомендовалось прямое положение о защите, распространяющее «объем защиты [...] на все документы Учреждения, включая корреспонденцию и внутренние записи, а также на багаж и средства связи, принадлежащие Комиссару». См. также БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместное заключение по Закону о Защитнике прав человека и свобод Черногории (2011 г.), п. 23.

- ограниченная защита при исполнении своих служебных обязанностей. В отношении сотрудников не прописаны положения или защитные механизмы в отношении решений об их судебном преследовании, а также в случае угроз их личной безопасности. Наконец, в то время как Омбудсмен и его/ее заместители защищены от допроса в отношении всех сообщений, сотрудники защищены от вызова или допроса только в отношении секретной информации, что предполагает возможность их допроса по более широкому кругу информации.
40. Функциональный иммунитет должен распространяться на сказанное или написанное, рекомендации, решения и другие действия, совершенные добросовестно при выполнении этих функций.⁵⁹ Действительно, национальное правозащитное учреждение (включая его сотрудников) должно быть защищено от гражданских, административных или уголовных исков при вынесении рекомендаций, принятии решений или выражении мнения или взглядов по вопросам прав человека. Это также должно распространяться на так называемые стратегические судебные процессы против участия общественности. Такие иски могут быть поданы против Омбудсмента, его/ее заместителей или сотрудников влиятельными субъектами, в том числе предпринимателями или корпорациями. Омбудсмен и его/ее сотрудники должны быть защищены от таких форм давления.
41. Общее замечание ПКА 2.3 содержит требование о том, чтобы такая защита была предоставлена членам и персоналу НПЗУ, поскольку *«внешние стороны могут пытаться повлиять на независимую деятельность НПЗУ, иницируя или угрожая возбудить судебное дело против члена директивного органа или сотрудника НПЗУ»*. Такие средства защиты *«служат расширению возможностей НПЗУ по осуществлению критического анализа и комментариям по вопросам прав человека, защите независимости старшего руководства НПЗУ и укреплению общественного доверия к НПЗУ»*.⁶⁰
42. Для независимости и надлежащего функционирования аппарата Омбудсмента крайне важно, чтобы на сотрудников распространялись те же широкие положения об иммунитете, которые применяются к Омбудсмену и его/ее заместителям. Кроме того, следует уточнить, что на руководство и персонал регионального учреждения, созданного в соответствии со Статьей 16, распространяется такая же защита.
43. Статья 17 (7) касается иммунитета депутатов. Этот иммунитет ограничен и не распространяется в случаях применения Омбудсменом дисциплинарного взыскания за *«публично выраженное мнение, действие или бездействие, совершенное им при исполнении им своих полномочий»*. В Статье 17 нет других подробностей, касающихся сферы действия этого положения, а основания для дисциплинарных мер кажутся слишком широкими и расплывчатыми, как и процедура снятия иммунитета или право на обжалование. **Такое ограничение неприкосновенности депутатов может поставить под угрозу их независимость и его следует удалить.**
44. В Статье 17 (4) уточняется порядок снятия иммунитета с Омбудсмента и его/ее заместителей, который иницируется Генеральным прокурором. В целом, необходимо обеспечить надлежащий баланс между иммунитетом как средством

59 Общее замечание 2.3 (Общие замечания ГАНПЗУ). См. также Заключение Венецианской комиссии о поправках к Закону о Защитнике прав человека Армении, CDL-AD(2006)038, принятое Венецианской комиссией на ее 69-м пленарном заседании (Венеция, 15-16 декабря 2006 г.), параграфы 74 и 76., доступно по адресу [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)038-e); и указ. цит. сноска 15, п. 7.5 (Рекомендация ПАСЕ 1615 (2003 г.)).

60 Общее замечание ПКА 2.3 и Отчет и рекомендации сессии ПКА ГАНПЗУ (май 2016 г.), с. 37.

- защиты НПЗУ от давления и злоупотреблений со стороны государственных органов или отдельных лиц (включая, в частности, оскорбительное судебное преследование, ложные, легкомысленные, досаждающие или явно необоснованные жалобы или притеснения) и общей концепцией, согласно которой никто, включая руководство НПЗУ, не должен быть выше закона.⁶¹ Эта концепция вытекает из принципа равенства перед законом, который также является элементом верховенства права.⁶² Действительно, ПКА признает это и рекомендует, чтобы закон предусматривал четко определенные обстоятельства, при которых эти меры защиты могут быть сняты надлежащим образом созданным органом, таким как суд высшей инстанции, или квалифицированным большинством в Парламенте в соответствии со справедливыми и прозрачными процедурами.⁶³
45. Статьей 17 (4) не определены обстоятельства, при которых иммунитет может быть снят, и в ней содержится ссылка на требование большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, за исключением случаев особо тяжкого преступления, что предполагает, что любое преступление, в независимости от тяжести, может привести к снятию иммунитета. В *Заключении о Регламенте Жогорку Кенеша* БДИПЧ рекомендовало ввести еще более высокий порог большинства в Парламенте при снятии неприкосновенности для защиты независимости должностных лиц.⁶⁴
46. В свете вышеизложенного в **Законе следует более четко указать основания и установить справедливую и прозрачную процедуру снятия иммунитета с Омбудсмена, его/ее заместителей и сотрудников.** В то же время необходим надлежащий механизм для предотвращения или прекращения расследований или судебных разбирательств в отсутствие надлежащих доказательств, свидетельствующих об уголовной ответственности со стороны руководства или персонала, или когда применимо понятие функционального иммунитета. В частности, требование о снятии иммунитета должно подаваться независимым от исполнительной власти органом, а решение о снятии иммунитета в каждом случае должно приниматься на основании четких, прозрачных и беспристрастных критериев и процедур.⁶⁵

РЕКОМЕНДАЦИЯ В.1

Распространить функциональную неприкосновенность Омбудсмена и его/ее заместителей на всех сотрудников аппарата Омбудсмена, а также на руководство и сотрудников любых территориальных управлений Омбудсмена;

РЕКОМЕНДАЦИЯ В.2

Уточнить основания и установить справедливый и прозрачный процесс снятия иммунитета.

61. Общее замечание ПКА 2.3, в котором говорится: «признается, что ни одно должностное лицо не должно быть вне досягаемости закона, и, таким образом, в определенных исключительных обстоятельствах может потребоваться снятие иммунитета».

62. См. Венецианская комиссия, Контрольный список по вопросам верховенства права, CDL-AD(2016)007, 18 марта 2016 г., стр. 18-19.

63. См., например, Отчет и рекомендации ПКА (май 2016 г.), с. 38.

64. См. БДИПЧ, Заключение о Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, GEN-KGZ/456/2023, 24 мая 2023 г., п. 96.

65. См., например, БДИПЧ, Окончательное заключение по проекту закона о внесении изменений в Закон об Уполномоченном по правам человека в Польше, 16 февраля 2016 г., подраздел 4 о порядке снятия с Уполномоченного иммунитета от уголовного преследования.

5. МАНДАТ ОМБУДСМЕНА

5.1. Мандат по продвижению и защите прав человека

47. Проект Конституционного закона предусматривает положительно широкий спектр полномочий в области прав человека, которыми наделяется Омбудсмен в Статье 1. Это, как представляется, соответствует требованиям ПКА о том, что национальные правозащитные учреждения должны иметь как можно более широкий мандат в области прав человека, применимый ко всем функциям, и это должно как минимум охватывать права человека в конвенциях, ратифицированных государством, но не ограничиваться этим.⁶⁶ Хотя Статья 1 (7) касается продвижения прав человека, она имеет несколько узкое определение с точки зрения правосознания и защиты конфиденциальной личной информации. **В Статью 1 следует внести поправку, включив в нее четкие полномочия Омбудсмента по продвижению, которые включают развитие культуры прав человека, образование и повышение осведомленности, обучение, исследования и обращение к общественному мнению.**
48. Основные задачи и функции Омбудсмента далее изложены в Статье 11 проекта Конституционного закона. К ним относятся широкие полномочия по отслеживанию, расследованию нарушений прав человека и сообщению о них, в том числе право пересматривать законы и вносить предложения об изменениях, участвовать в судебных разбирательствах и рассматривать жалобы. В частности, приветствуется, что предусмотренные функции включают в себя в Статье 11 (1) (10) *«внесение предложений о заключении, ратификации или присоединении к международным договорам в области прав и свобод человека»*. В этом отношении ПКА в 2012 году особо рекомендовала закрепить *«поощрение ратификации и имплементации международных стандартов в области прав человека»* среди функций НПЗУ. Кроме того, согласно Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2021)1, Омбудсмен может играть важную роль в продвижении международных обязательств в отношении прав человека. В частности, Приложение к Рекомендации предусматривает, что НПЗУ должны *«поощрять подписание, ратификацию и присоединение к международным договорам о правах человека и способствовать эффективному осуществлению таких договоров, а также связанных с ними постановлений, решений и рекомендаций, а также осуществлять мониторинг соблюдения их государством»*. Однако ссылку на *«...предложения о денонсации или приостановлении действия таких договоров»* следует пересмотреть, поскольку Омбудсмен не должен иметь полномочий требовать от государства действий, которые могут снизить уровень защиты прав в данной стране.
49. Хотя Статья 11 предусматривает широкий круг функций, основное внимание в них уделяется защите, а не поощрению. ПКА требует, чтобы НПЗУ выполняли как функции продвижения, так и функции защиты. Согласно Общему замечанию ПКА, функции продвижения включают в себя образование, обучение, консультирование, разъяснительную работу и защиту интересов, а функции защиты включают

⁶⁶ См. также БДИПЧ, Заключение по проекту Закона о Национальной комиссии по поощрению и защите основных прав человека и борьбе с дискриминацией в Италии (19 ноября 2021 г.); и Заключение по законопроекту о внесении изменений и дополнений в Закон об омбудсмене Болгарии (29 марта 2017 г.).

- мониторинг, запросы, расследования, отчетность, а также рассмотрение жалоб.⁶⁷ Ряд аспектов мандата Омбудсмента было бы полезно уточнить, чтобы усилить его роль в эффективном поощрении и защите прав человека.
50. Таким образом, для более тесного соответствия цели НПЗУ, а также заявленной цели Омбудсмента в Статье 1, Статье 11 пойдет на пользу указание дополнительных функций в области поощрения прав человека, в том числе в отношении образования и повышение осведомленности. Со стороны ПКА несколькими НПЗУ были даны рекомендации относительно явного включения мандата по поощрению прав человека.⁶⁸ Такой мандат должен включать полномочия по повышению осведомленности о нормах прав человека посредством обучения, исследований и обращения к общественному мнению, даже если такая деятельность осуществляется на практике.⁶⁹ Хотя Статьей 11 Омбудсмену предоставляются некоторые средства для участия в продвижении прав человека, такие как предоставление консультаций, публикация отчетов и сотрудничество с гражданским обществом, **ее можно было бы дополнить ссылкой на конкретные функции по продвижению, особенно в сфере образования, повышения информированности общественности, исследований и обращения к общественному мнению.** По причине объема Статьи 11 было бы также полезно ввести разделение полномочий между теми, которые касаются внешних действий Омбудсмента (по отношению к другим государственным органам), и теми, которые касаются внутренней деятельности аппарата Омбудсмента.
51. Статья 11 (2) проекта Конституционного закона предусматривает, что Омбудсмен имеет право *«присутствовать на заседаниях Жогорку Кенеша, Кабинета Министров, Верховного суда, Конституционного суда, Коллегии Генеральной прокуратуры и других коллегиальных органов»*. Это положение может быть сомнительным по ряду причин. Омбудсмен является одним из органов системы «сдержек и противовесов». Хотя он может контролировать другие государственные органы, это не означает, что он/она имеет право участвовать в их повседневной работе и посещать любые их заседания. Особенно когда речь идет о судебных органах, должно быть ясно, что Омбудсмен может присутствовать на публичных слушаниях соответствующих судов, но не на внутренних заседаниях. В этом контексте также неясно, почему Омбудсмен должен получать проекты законов из разных инстанций (включая Верховный суд или прокуратуру). Хотя Омбудсмен должен иметь возможность принимать участие в процессах консультаций по проектам законов, это положение наделяет Омбудсмента широкими полномочиями, которые могут поставить под угрозу другие конституционные принципы, такие как независимость судебной системы.
52. Статья 13 (1) (4) проекта Конституционного закона касается отношений между Омбудсменом и прокуратурой. Многочисленные нарушения прав человека могут быть результатом халатности или злоупотребления властью со стороны государственных чиновников. Когда возбуждение расследования зависит от усмотрения прокурора, может быть трудно инициировать какое-либо расследование, касающееся нарушений прав человека. Таким образом, полномочия Омбудсмента в этом отношении могут быть усилены. Например, после уведомления Омбудсмента прокуратура может быть обязана начать расследование и регулярно уведомлять Омбудсмента на последующих этапах. В качестве альтернативы решение об отказе в возбуждении расследования должно приниматься только на

67 Общее замечание ПКА 1.2.

68 См., например, Отчет и рекомендации ПКА (март 2019 г.), с. 19.

69 Отчет и рекомендации ПКА (март 2014 г.), с. 8.

- самом высоком уровне прокуратуры (например, Генеральным прокурором), а причины такого решения должны быть доведены до сведения Омбудсмена.
53. Статья 12 проекта Конституционного закона предусматривает, что Омбудсмен может устанавливать прямую связь с международными организациями, а также иностранными НПЗУ. Международная деятельность НПЗУ является важной частью их роли. В Статье 12 есть два момента, которые было бы полезно уточнить, чтобы гарантировать, что независимость или предполагаемая независимость омбудсмена в международном сотрудничестве в области прав человека соответствует требованиям ПКА. В частности, ПКА указывается на то, что *«хотя правительствам целесообразно консультироваться с НПЗУ при подготовке отчетов государства для правозащитных механизмов, НПЗУ не следует ни готовить страновой отчет, ни отчитываться от имени правительства»*. ПКА считает, что *«Парижскими принципами признается, что мониторинг и взаимодействие с международной системой защиты прав человека, в частности с Советом по правам человека и его механизмами (специальные процедуры и универсальный периодический обзор (УПО)) и другими договорными органами, могут быть эффективным инструментом для НПЗУ в поощрении и защите прав человека внутри страны»*.⁷⁰ Вне зависимости от функций, которые Омбудсмен может выполнять в своем собственном качестве на международных форумах, ссылку на деятельность Омбудсмена как на «часть внешнеполитических усилий правительства» следует удалить, чтобы избежать реального или предполагаемого вмешательства в независимость НПЗУ. Ссылку на Омбудсмена как на представителя государства в Статье 12 (2) также следует удалить.
54. Статья 3 проекта Конституционного закона, определяющая сферу действия законодательства, относится к *«органам государственной власти, в том числе с особым статусом, органам местного самоуправления и их должностным лицам, а также юридическим лицам, включая их руководство, независимо от форм собственности»*. Далее в проекте Конституционного закона несколько раз используется термин «юридические лица» независимо от формы собственности. В то же время неясно, будет ли это включать частные организации. Общее замечание ПКА 1.2 требует, чтобы мандат НПЗУ распространялся на действия и бездействие **как государственного, так и частного секторов**.⁷¹ Венецианский принцип 13.2 аналогичным образом предусматривает, что *«мандат омбудсмена распространяется на все общественные интересы и общественные услуги, предоставляемые населению независимо от того, предоставляются ли они государством, муниципалитетами, государственными органами или частными организациями»*. Соответственно, в проекте Конституционного закона следует прямо предусмотреть, что мандат Омбудсмена также распространяется на частный сектор.
55. В дополнение к общему мандату, охватывающему все права человека (национальные, региональные и международные), в проекте Конституционного закона будет отдельно полезно включить ссылку на **конкретный мандат по защите и поощрению прав женщин**, как это было рекомендовано Комитетом КЛДЖ в его Итоговом заключении 2021 года.⁷²

70 Общее замечание ПКА 1.4.

71 См. Общее замечание ПКА 1.2. См. также, например, Отчет и рекомендации ПКА (октябрь 2019 г.), с. 29 и с. 11.

72 КЛДЖ ООН, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Кыргызстана, ноябрь 2021 г., пп. 15-16.

56. Наконец, как отмечалось выше, даже если существует отдельный НПМ, НПЗУ также должны иметь четкие полномочия по мониторингу мест содержания под стражей, даже если они осуществляют эту деятельность на практике.⁷³ Такие визиты должны осуществляться без предварительных уведомлений,⁷⁴ и это должно быть указано в разрешительном законе.⁷⁵ Хотя Статья 11 наделяет Омбудсмена правом посещать места содержания под стражей, **следует уточнить, что Омбудсмен уполномочен совершать посещения всех мест содержания под стражей без предварительных уведомлений и беспрепятственно.** Кроме того, Статья 11 (36) предусматривает возможность проноса аудио- и видеоаппаратуры в места содержания под стражей, хотя это положение, по-видимому, также требует разрешения администрации мест содержания под стражей *«для интервьюирования, видео, фотофиксаций сотрудников учреждения мест ограничения или лишения свободы и объектов, обеспечивающих безопасность этих учреждений»*. Требование о разрешении следует удалить.

РЕКОМЕНДАЦИЯ С.1

Включить прямую ссылку на мандат по продвижению прав человека и конкретные функции по продвижению, особенно в сфере образования, повышения информированности общественности, исследований и обращения к общественному мнению.

РЕКОМЕНДАЦИЯ С.2

Внести изменения в Статью 12, чтобы исключить ссылку на деятельность Омбудсмена как часть внешней политики правительства и на Омбудсмена как представителя государства.

5.2. Рассмотрение жалоб

57. Статья 14 проекта Конституционного закона уточняет полномочия по рассмотрению жалоб. Статья 14 (1) относится к *«сообщениям от граждан Кыргызстана, независимо от их местонахождения, а также от иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих в Кыргызской Республике, или их представителей»*. Хотя здесь содержится прямая ссылка на иностранцев и лиц без гражданства, неясно, относится ли это положение только к тем, кто на законных основаниях проживает в Кыргызской Республике, или также распространяется на тех, кто просто находится там без обязательной регистрации. Если жалобы Омбудсмену могут подавать только лица, официально/легально проживающие в Кыргызской Республике, это будет неоправданно ограничительным положением и может исключить из сферы действия механизма рассмотрения жалоб тех, кто может находиться в уязвимом положении, таких как жертвы торговли людьми, лица, ищущие убежища, мигранты, которые могут не иметь необходимых документов или могут не хотеть регистрироваться по месту жительства. Более того,

⁷³ Отчет и рекомендации ПКА (ноябрь 2015 г.), с. 25.

⁷⁴ В Общем замечании ПКА 1.2 конкретно указывается, что НПЗУ должны иметь безусловный и свободный доступ для проверки и осмотра любых общественных помещений, документов, оборудования и имущества без предварительного письменного уведомления. См. также отчет и рекомендации ПКА (ноябрь 2015 г.), с. 13. См. также Отчет и рекомендации ПКА (ноябрь 2015 г.), с. 42; Отчет и рекомендации ПКА (ноябрь 2015 г.), с. 25.

⁷⁵ Отчет и рекомендации ПКА (май 2016 г.), с. 48.

остальная часть Статьи 14 в целом относится исключительно к «гражданам», без ссылки на иностранных граждан и лиц без гражданства. Это свидетельствует об отсутствии инклюзивного подхода к этому вопросу. Гарантии основных прав и свобод должны распространяться на всех, кто находится под юрисдикцией государства, а не только на граждан.⁷⁶ Признавая намерение разработчиков проекта Закона расширить доступ к механизму рассмотрения жалоб иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих в Кыргызской Республике, **рекомендуется воздержаться от упоминания исключительно «граждан» в тексте проекта Конституционного закона во избежание двусмысленности и разъяснить, что такие гарантии основных прав и свобод распространяются на всех. Кроме того, также рекомендуется обеспечить доступность методов общения между заявителем и Омбудсменом, в том числе, например, использование языка жестов или, в случае использования онлайн-инструментов или платформ, чтобы они соответствовали стандартам и рекомендациям по доступности веб-сайтов.**⁷⁷

58. В Статье 14 (1) далее упоминается ряд оснований, которые не должны служить препятствием для подачи жалоб, включая *«гражданство, расовая и национальная принадлежность, религиозные и политические убеждения, место жительства, пол, несовершеннолетие, правоспособность субъекта, интернирование или изоляция, а также место работы»*, среди которых отсутствуют некоторые из дискриминационных оснований, общепризнанных на международном уровне. **Рекомендуется пересмотреть это положение, добавив, что в этом отношении не допускается дискриминация по основаниям, которые также отражены в международных документах, включая МПГПП.** В частности, перечень оснований следует дополнить указанием на гендер, гендерную идентичность, сексуальную ориентацию, цвет кожи, язык, состояние здоровья, а также принять открытую формулировку наподобие «или иной статус» во избежание риска исключения определенных маргинализированных лиц или групп.
59. Статья 14 (16) проекта Конституционного закона предусматривает, что *«Акыйкатчы вправе не рассматривать обстоятельства дела по тем жалобам, которые уже являются предметом судопроизводства, и прекращает свои действия, если уже после их начала заинтересованное лицо направит жалобу или апелляцию в суд либо Конституционный суд. В любом случае Акыйкатчы проявляет заботу о том, чтобы соответствующий орган рассмотрел в определенный срок и в определенной форме направленные ему жалобы и апелляции»*. Однако, согласно Статье 11 проекта Конституционного закона, Омбудсмен обладает многочисленными полномочиями в отношении взаимоотношений с Конституционным судом, Верховным судом и судами общей юрисдикции. Представляется, что полномочия, перечисленные в Статье 11, касаются общего вмешательства, а полномочия в Статье 14 касаются индивидуального вмешательства в судебные дела, хотя это неясно. Следует обеспечить более четкую проработку полномочий Омбудсмента в отношении различных судов. Заинтересованным лицам также может быть важно знать, какую пользу может принести участие Омбудсмента в судебных делах.
60. Формулировка пункта 17 Статьи 14 предусматривает, что *«правом представления интересов недееспособных граждан, лиц, не обладающих полной дееспособностью или признанных ограниченно дееспособными, закрепляются за их родителями,*

76 См., например, БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики (2021 г.), п. 127.

77 См., например, <<https://www.w3.org/WAI/>>.

- независимо от возраста последних, усыновителями, опекунами или попечителями». Изначально это положение может видаться противоречащим Статье 14 (1), в которой говорится, что правоспособность не должна быть препятствием для подачи жалобы. В более общем плане стоит отметить, что были высказаны опасения по поводу системы лишения правоспособности в Кыргызской Республике и ее влияния на осуществление прав человека.⁷⁸ Кроме того, Кыргызская Республика является государством-участником Конвенции ООН о правах инвалидов (КПИ).⁷⁹ В этом отношении в Статье 12 КПИ четко указано, что лица с умственной или психосоциальной инвалидностью обладают правоспособностью и участвуют в политической и общественной жизни наравне с другими.⁸⁰ Замечание общего порядка № 1 к Статье 12 КПИ о равенстве перед законом гласит, что правоспособность является ключом к доступу к полному и эффективному участию в жизни общества и в процессах принятия решений и должна быть гарантирована всем инвалидам, включая лиц с ограниченными интеллектуальными возможностями, людей с аутизмом и лицами с фактическими или предполагаемыми психосоциальными нарушениями, а также детей с ограниченными возможностями через их организации.⁸¹ Кроме того, правоспособность признается «неотъемлемым правом, предоставляемым всем людям, в том числе лицам с ограниченными возможностями».⁸² Вместо установления системы лишения правоспособности государства должны стремиться помочь лицам с ограниченными возможностями реализовать свою правоспособность, предоставляя им доступ к различным типам поддерживаемых механизмов принятия решений.⁸³ Следовательно, хотя это и выходит за рамки настоящего Заключение, процесс лишения лица правоспособности в Кыргызской Республике следует пересмотреть и переоценить потребность в нем как в таковом.
61. Кроме того, формулировка Статьи 14 (17), по-видимому, предполагает, что используются замещающие формы принятия решений, а не поддержка принятия решений, когда человек с инвалидностью делает свой собственный выбор при поддержке людей, которых он выбирает и которым доверяет. В это положение следует внести поправку, чтобы вместо этого отразить подход к принятию решений с поддержкой. Аналогичным образом, хотя и признается, что существует отдельный Омбудсмен по делам детей, если, согласно указанному положению, дети имеют право подавать жалобы Омбудсмену, также важно обеспечить, чтобы они могли выражать свое мнение в каждом решении, которое влияет на них, как указано в Статье 12 КПП ООН. Это применимо даже к ситуациям, когда ребенок очень мал или находится в особо уязвимом положении (например, имеет инвалидность, принадлежит к группе меньшинств, является мигрантом, бездомным и т.д.).⁸⁴ **Следовательно, ребенок должен быть должным образом проинформирован на протяжении всего процесса, и его/ее мнение следует запрашивать в отношении дальнейших действий на всех этапах.**

78 См., например, ПРООН, Содействие правам лиц с ограниченными возможностями в Центральной Азии: институциональный опыт и путь вперед, с. 34. См. также, например, ЮНИСЕФ, Дети и подростки с ограниченными возможностями в Кыргызстане (2021 г.), стр. 47-49.

79 См. Конвенцию ООН о правах инвалидов (КПИ) от 13 декабря 2006 г., вступила в силу 3 мая 2008 г. Кыргызская Республика ратифицировала КПИ 16 мая 2019 г.

80 См. Конвенцию ООН о правах инвалидов (КПИ) от 13 декабря 2006 г., вступила в силу 3 мая 2008 г. Кыргызская Республика ратифицировала КПИ 16 мая 2019 г.

81 См. пп. 8 и 9 Общего комментария КПИ № 1 (2014 г.).

82 Там же, п. 7 КПИ, Замечание общего порядка № 1 (2014 г.).

83 См. БДИПЧ и ПСД ОБСЕ, Совместный юридический анализ законопроекта о средствах массовой информации Республики Узбекистан, с. 23.

84 См. Комитет ООН по правам ребенка, Замечание общего порядка № 14 (2013 г.) о праве ребенка на то, чтобы его или ее интересы учитывались в первую очередь, п. 54.

62. Кроме того, Статья 14 и предполагаемые к принятию внутренние правила Омбудсмента могут быть дополнительно усовершенствованы в соответствии с Общим замечанием 2.9 ПКА, особенно в отношении возможности защиты заявителей от возмездия за подачу жалобы. Это также должно применяться к другим свидетелям, помимо сотрудников организаций, определенных в Статье 14 (13), в отношении дачи показаний в отношении жалобы. Также можно предоставить возможность добиваться мирного и конфиденциального урегулирования жалобы с помощью альтернативного процесса разрешения споров, возможность урегулировать жалобы посредством обязательного определения и добиваться исполнения через судебную систему своих решений по разрешению жалоб.

6. ОТБОР, НАЗНАЧЕНИЕ И СРОК ПОЛНОМОЧИЙ

6.1. Общие замечания

63. Критерии и условия/процедура отбора и назначения руководства НПЗУ имеют решающее значение для его независимости. ПКА подчеркивает, что процесс отбора и назначения в НПЗУ должен быть четко изложен и детализирован в уполномочивающих законах, с особым упором на прозрачность, широкие консультации и участие различных общественных сил.⁸⁵ В этой связи в 2012 году ПКА было рекомендовано широко освещать вакансии Омбудсмента, уточнять квалификационные требования и требования наличия опыта в области прав человека, обеспечивая при этом участие гражданского общества в процессе отбора для содействия отбору на основании заслуг и обеспечения плюрализма.⁸⁶ Кроме того, отмечается, что процесс отбора и назначения требует от компетентных органов: а) широкой публикации вакансий; б) максимизировать количество потенциальных кандидатов из самых разных социальных групп; в) поощрять широкие консультации и/или участие в процессе подачи заявок, проверки, отбора и назначения; г) оценки претендентов на основе заранее определенных, объективных и общедоступных критериев; и д) выбора членов для работы в их личном качестве, а не от имени организации, которую они представляют.⁸⁷
64. Позиция ПКА поддерживается рядом региональных и международных стандартов. Венецианская комиссия в этой связи отметила, что *«способ назначения омбудсмента имеет первостепенное значение с точки зрения независимости института, а независимость омбудсмента является важнейшим краеугольным камнем этого института»*.⁸⁸ Венецианский принцип 6 гласит, что *«омбудсмен избирается или назначается в соответствии с процедурами, укрепляющими в максимально возможной степени авторитет, беспристрастность, независимость и легитимность института»*.

6.2. Квалификационные критерии для Омбудсмента

65. В соответствии со Статьей 5 проекта Конституционного закона Омбудсмен назначается сроком на 5 лет и не может занимать эту должность более двух сроков подряд. Статья 5 предусматривает, что для того, чтобы претендовать на должность,

85 Общее замечание ПКА 1.8.

86 Отчет и рекомендации ПКА (март 2012 г.), с. 10.

87 Общее замечание ПКА 1.8.

88 Венецианская комиссия, Заключение по законопроекту о предотвращении и защите от дискриминации в Северной Македонии, CDLAD(2018)001, п. 69.

лицо должно владеть государственным языком, быть в возрасте от 30 до 65 лет и иметь высшее образование. Лицо не считается соответствующим критериям, если имеет судимость за тяжкие или особо тяжкие преступления, даже если она снята или погашена, признано *«решением суда ограничено дееспособным или недееспособным»* или является иностранным гражданином. Нет ссылки на то, что лицо должно иметь квалификацию или опыт в области прав человека. Отсутствие явных указаний на то, что лицо должно обладать высокими моральными качествами, и отсутствие какого-либо описания опыта в области прав человека вызывают озабоченность, как уже было отмечено ПКА в 2012 году.⁸⁹

66. ПКА считает, что критерии приемлемости должностей в национальных правозащитных учреждениях не должны быть слишком узкими. Это сделано для обеспечения плюрализма и поощрения заявок от широкого круга лиц. Аналогичным образом Венецианские принципы предусматривают, что критерии для омбудсменов *«должны быть достаточно широкими, чтобы поощрять широкий круг подходящих кандидатов»*.⁹⁰ Важно отметить, что в них отмечается, что *«основными критериями являются высокие моральные качества, добросовестность и соответствующие профессиональные знания и опыт, в том числе в области прав человека и основных свобод»*.⁹¹ В своих рекомендациях 2012 года относительно аккредитации Омбудсмента ПКА выразил обеспокоенность тем, что квалификационные критерии были расплывчатыми и что отсутствовало требование наличия опыта в области прав человека.⁹² В нынешнем проекте Конституционного закона нет ссылки на личностные качества назначаемого лица или на наличие у него соответствующих и надлежащих знаний и опыта в области прав человека. Также нет ссылок на какие-либо квалификационные требования для заместителей омбудсмента. В проект Конституционного закона следует **включить конкретную ссылку на Омбудсмента и его заместителей как на людей высоких моральных качеств и обладающих опытом и/или знаниями в области прав человека**.
67. Высокие моральные качества можно определить на основе таких элементов, как отсутствие судимости за серьезное уголовное преступление и личная история честности и независимости.⁹³ Статья 5 (2) (1) содержит указание на «судимость за совершение тяжких и особо тяжких преступлений». Далее они определены в Статье 19 УК КР как *«умышленные преступления, за которые законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от пяти лет, но не более десяти лет»* и *«на срок более десяти лет или пожизненное лишение свободы»* соответственно. Однако общий недопуск в связи со снятой или погашенной судимостью может быть непропорционально широким, поскольку при этом не учитывается срок, прошедший с момента осуждения. Если лицо исключено на основании решения «следственного органа», а не суда, это также может вызвать вопросы надлежащей правовой процедуры и чрезмерно широкого применения. Вместо этих указаний положение о высоком моральном статусе кандидата позволило бы использовать более тонкий подход, позволяя комиссиям по отбору и назначению учитывать индивидуальные обстоятельства, включая характер и тяжесть любых предыдущих судимостей, срок с момента снятия или погашения

89 Отчет и рекомендации ПКА (март 2012 г.), с. 10.

90 Венецианская комиссия, Венецианский принцип 8.

91 Там же. (Венецианский принцип 8).

92 Отчет и рекомендации ПКА (март 2012 г.), с. 10.

93 См. Инструментарий ПРООН-УВКПЧ по сотрудничеству с национальными правозащитными учреждениями за 2010 г., стр. 123 и 152. См. также подразделы 1 и 3 «Сборника мнений Венецианской комиссии 2022 г. относительно института омбудсмента».

или решение о прекращении судебного преследования, а также нынешний статус лица.

68. Статья 7 (13) предусматривает, что Омбудсмен имеет не более двух заместителей, избираемых сроком на 5 лет, которые назначаются и освобождаются от должности Жогорку Кенешем по представлению Омбудсмента. Согласно этому положению, при назначении заместителей должен учитываться гендерный баланс, что в принципе приветствуется. В то же время такое заявление не обязательно или автоматически приводит к большему гендерному балансу в руководстве учреждения, если законодательство не устанавливает правовые последствия в случае несоблюдения указанных требований и не содержит каких-либо санкций или механизм наблюдения.⁹⁴ Для обеспечения эффективности требований в части гендерного баланса **в проекте Конституционного закона следует указать последствия в случае несоблюдения минимального порога.** Кроме того, в Проекте Конституционного закона ничего не говорится о квалификационных критериях для заместителей Омбудсмента и руководителей региональных институтов (Статья 16). **Для ясности, а также для обеспечения независимости и основанного на заслугах характера этих должностей в проекте Конституционного закона следует четко указать квалификационные критерии для заместителей Омбудсмента и руководителей региональных учреждений.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ D.1

Включить конкретную ссылку на Омбудсмента и его заместителей как на людей высоких моральных качеств и обладающих опытом и/или знаниями в области прав человека.

РЕКОМЕНДАЦИЯ D.2

Включить квалификационные критерии для заместителей Омбудсмента и руководителей региональных учреждений.

6.3. Процесс отбора и назначения

69. Как отмечалось выше, отбор и назначение руководства НПЗУ имеет решающее значение для его независимости. Отбор и назначение должны основываться на заслугах и осуществляться в результате консультативного, открытого, прозрачного и совместного процесса. Как указано в следующих подразделах, положения об отборе и назначении Омбудсмента, содержащиеся в Статьях 6 и 7 проекта Конституционного закона, не соответствуют соответствующим международным стандартам.

⁹⁴ См., например, БДИПЧ, Комментарии к Закону о собраниях и Регламенте собрания с точки зрения гендера и многообразия (2019 г.), п. 45. См. также, например, Доклад Рабочей группы ООН по вопросу о дискриминации женщин в законодательстве и на практике, A/HRC/23/50, 19 апреля 2013 г., п. 39; и «Гендерное равенство ОБСЕ на выборах должностей: план действий из шести шагов» (2011 г.), стр. 33–34. Например, если предъявляется четкое требование отражать гендерный баланс или способствовать разнообразию в соответствующем законодательстве, предлагаемый список, не отражающий гендерный баланс, может быть возвращен на доработку соответствующей парламентской группой; см. БДИПЧ, Заключение о проекте изменений по обеспечению равных прав и возможностей для женщин и мужчин при назначении на политические должности в Украине (2013 г.), пп. 32–35. См. также французский Закон № 2014-873 от 4 августа 2014 г. о реальном равенстве между женщинами и мужчинами, статьи 66 и 75, которые предусматривают, что указанные назначения аннулируются, если не соблюдается гендерный баланс (за исключением назначений представителей недостаточно представленного пола), хотя это не делает недействительными решения, которые, возможно, уже были приняты указанным органом к тому времени.

6.3.1. Объявление о вакансиях

70. Нет четких требований к широкой рекламе вакансий. ПКА подчеркивает, что процесс отбора должен быть направлен на *«максимальное увеличение числа потенциальных кандидатов из самых разных социальных групп»*. Аналогичным образом Венецианские принципы предусматривают, что *«процедура отбора кандидатов должна включать открытый конкурс и быть публичной, прозрачной, основанной на заслугах, объективной и предусмотренной законом»*.⁹⁵ Проект Конституционного закона предусматривает только то, что объявление о вакансии будет опубликовано в официальных печатных СМИ или на официальном сайте. **Важно, чтобы объявления о вакансиях всегда широко освещались во многих местах по всей стране. Статью 6 (1) следует соответствующим образом пересмотреть.**

6.3.2. Сроки процесса отбора и назначения

71. Должен быть предоставлен достаточный период времени для проведения процесса отбора и назначения в соответствии с Парижскими принципами. Статья 7 (7) предусматривает, что кандидаты избираются не менее чем за 30 дней до истечения срока полномочий действующего Омбудсмана. Статья 6 (1) предусматривает, что вакансии публикуются за 60 дней до окончания срока полномочий Омбудсмана. В совокупности это означает, что на весь процесс отбора и назначения может оставаться всего 30 дней. **Следует предусмотреть более длительный период для процесса отбора и назначения.** В случае досрочного прекращения полномочий Омбудсмана вакансия публикуется в течение 10 рабочих дней после прекращения полномочий, а новые выборы проводятся не позднее 30 дней после прекращения полномочий. В итоге потенциально остается всего 20 дней для процесса отбора и назначения. Такой короткий процесс вызывает серьезные опасения по поводу наличия квалифицированных кандидатов, надлежащей оценки кандидатов, публичного обсуждения и тщательного принятия решений. **Сроки внеочередных назначений следует увеличить, чтобы обеспечить соответствие процесса отбора и назначения Парижским принципам.** (См. далее Подраздел 6.5 ниже). Еще одной проблемой является то, что если в ходе обычного избирательного процесса ни один из кандидатов не наберет необходимого количества голосов, новые выборы должны быть проведены в период от 14 до 30 дней со дня голосования. Неясно, требуется ли новый процесс выдвижения кандидатур или это повторение предыдущего процесса. Это следует разъяснить в Законе. Если предусматривается новый процесс, должно быть предоставлено достаточно времени для процесса, соответствующего Парижским принципам.

6.3.3. Процедура выдвижения

72. Что касается процедуры выдвижения кандидатур и отбора, из проекта Конституционного закона неясно, как будет осуществляться этот процесс. В нем говорится, что будет опубликовано объявление о вакансии, а также что парламентские фракции, депутатские группы и депутаты имеют право выдвигать до трех кандидатов в порядке, установленном Парламентом. В Проекте Конституционного закона нет более подробной информации о том, как определяются кандидаты или на основании чего выдвигаются кандидатуры. ПКА ранее выражал озабоченность по поводу достаточности положений об отборе и

95 См. Венецианская комиссия, Венецианский принцип 7.

назначении Акыйкатчы⁹⁶ и недостаточном участии гражданского общества в этом процессе.⁹⁷ Процесс, основанный на выдвижении кандидатур политическими образованиями, вызывал обеспокоенность ПКА⁹⁸. ПКА ранее рекомендовал, чтобы участие гражданского общества в процессе парламентского отбора было непосредственным (а не через членов Парламента) и могло включать прямой запрос предложений от гражданского общества и разрешение гражданскому обществу непосредственно участвовать в процессе оценки.⁹⁹

73. Рекомендуется **пересмотреть предполагаемую процедуру выдвижения кандидатов, чтобы обеспечить более широкое участие гражданского общества и различных социальных групп**. Такие группы, как неправительственные организации, университеты, профсоюзы, заинтересованные общественные и профессиональные организации, должны быть приглашены для предложения или рекомендации кандидатов. В любом случае правила и процедуры должны способствовать широкому консультированию и/или участию этих различных социальных групп в процессе подачи заявления, проверки, отбора и назначения.¹⁰⁰

6.3.4. Комиссия по отбору и назначению

74. В проекте Конституционного закона нет конкретных положений о каком-либо процессе консультаций с общественностью в рамках процедуры выдвижения, отбора и назначения.¹⁰¹ Конкретные положения должны устанавливать критерии для выявления, отбора и оценки кандидатов и условия выдвижения кандидатов от внешних сторон, например, предусматривая создание независимой комиссии по предварительному отбору, состав которой должен быть гендерно сбалансированным и отражать различные социальные группы (например, неправительственные организации, университеты, профсоюзы, заинтересованные общественные и профессиональные организации, правозащитные группы).¹⁰² Действительно, ПКА, как правило, находил чрезмерно политическими комиссии или комиссии по отбору, состоящие исключительно из политических, правительственных или административных представителей, проблематичными и подрывающими Парижские принципы. Затем эта отборочная комиссия отбирает ограниченный круг кандидатов, которые далее предлагаются для назначения.¹⁰³ В проекте Конституционного закона нет подробностей о том, как отбираются и оцениваются кандидаты, в том числе о составе отборочных комиссий, если таковые имеются.¹⁰⁴
75. Рекомендуется **пересмотреть предполагаемую процедуру отбора, чтобы обеспечить более широкое участие гражданского общества и различных общественных групп на протяжении всего процесса выдвижения и отбора, в том числе на этапах выдвижения и оценки, для обеспечения широкого,**

96 Отчет и рекомендации ПКА (март 2014 г.).

97 Отчет и рекомендации ПКА (март 2012 г.), с. 10.

98 См. Langtry & Roberts Lyer, Национальные правозащитные учреждения: правила, требования и практика (OUP, 2021), гл. 4.4.4.

99 Отчет и рекомендации ПКА (май 2018 г.), с. 15. См. также Отчет и рекомендации ПКА (март 2019 г.), с. 18.

100 См., например, Общее замечание ПКА 1.8.

101 См., например, Отчет и рекомендации ПКА (март 2019 г.), стр. 16–17.

102 См., например, Инструментарий ПРООН-УВКПЧ для сотрудничества с национальными правозащитными учреждениями, 2010 г., стр. 248. ПКА считает, что требование плюрализма распространяется и на процесс отбора, см., например, Отчет и рекомендации ПКА (ноябрь 2008 г.), стр. 4–5.

103 См., например, БДИПЧ, Мнение о законопроекте, изменяющем и дополняющем Закон об омбудсмене Болгарии (29 марта 2017 г.), п. 25. 71. См., например, Langtry & Roberts Lyer, Национальные правозащитные учреждения: правила, требования и практика (2021), стр. 133.

104 Отчет и рекомендации ПКА (март 2015 г.), с. 7.

прозрачного, публичного, основанного на заслугах процесса с максимально широким участием.¹⁰⁵

76. В любом случае необходимо включить конкретные положения, устанавливающие четкие, заранее определенные и объективные критерии для выявления и оценки кандидатов на пост Омбудсмена и заместителей Омбудсмена на всех этапах процесса. Для обеспечения инклюзивности процесса, составителям законопроекта следует также консультироваться с различными заинтересованными сторонами, включая гражданское общество, при определении наиболее подходящих критериев и процедур для этой цели.¹⁰⁶ Помимо гендерного баланса в критериях отбора Омбудсмена и заместителей также следует учитывать принцип плюрализма.
77. Положения, соответствующие Парижским принципам, также необходимы в отношении назначения заместителей Омбудсмена.¹⁰⁷ Они должны быть изложены в законах о национальных правозащитных учреждениях.¹⁰⁸ В проекте Конституционного закона следует конкретизировать процесс отбора и назначения заместителей омбудсмена и доработать его в этом отношении.

6.3.5. Выборы кандидатов

78. В соответствии со Статьей 80(2)(9) Конституции Жогорку Кенеш «избирает в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности по представлению Акыйкатчы (Омбудсмена) его заместителей, дает согласие привлечения их к уголовной ответственности». Статья 7 подробно описывает процедуру избрания в Парламент Омбудсмена и заместителей. Взаимоотношения Омбудсмена со его/ее заместителями являются одним из важнейших вопросов эффективности деятельности Омбудсмена. Тем не менее, разъяснения положений этой статьи были бы полезны.
79. Конституция наделяет Омбудсмена полномочиями предлагать своих заместителей, однако решение по этому вопросу принимает Жогорку Кенеш. Такое разделение полномочий может создать различные проблемы. Например, Жогорку Кенеш может заблокировать назначение лиц, предложенных Омбудсменом, отсрочить назначение или обусловить назначение некоторыми уступками со стороны Омбудсмена. Во избежание такой ситуации в проекте Конституционного закона следует четко прописать порядок назначения (и, как указано ниже, освобождения от должности) заместителей.
80. Неясно точное количество депутатов, необходимое в первом, втором и последующих турах. Среди прочего, неочевидно, относится ли требуемое «большинство» только к присутствующим или к общему числу депутатов. Как правило, выборы более высоким большинством (например, большинством в две трети голосов) в Парламенте укрепят беспристрастность, независимость и легитимность Омбудсмена¹⁰⁹ и обеспечат широкую политическую поддержку НПЗУ, хотя необходимо создать надлежащий механизм предотвращения тупиковой ситуации, когда кандидат не набирает

¹⁰⁵ Общее замечание ПКА 1.8.

¹⁰⁶ См., например, БДИПЧ, Заключение по проекту закона о Независимом национальном учреждении по правам человека Исландии, 6 февраля 2017 г., пп. 46-47; и Венецианская комиссия, Заключение по проекту Конституционного закона о Защитнике прав человека, принятое Венецианской комиссией на ее 109-й сессии (Венеция, 9-10 декабря 2016 г.), пп. 32-33.

¹⁰⁷ Отчет и рекомендации ПКА (октябрь 2014 г.), с. 16.

¹⁰⁸ Отчет и рекомендации ПКА (октябрь 2014 г.), с. 17.

¹⁰⁹ См., например, Венецианская комиссия, Консолидированное заключение о Законе об Омбудсмене в Азербайджанской Республике CDL(2001)083, п. 8.

необходимого квалифицированного большинства голосов в Парламенте. Было бы также полезно разъяснить, когда выборы признаются недействительными и проводятся новые выборы. Процедуры новых выборов при досрочном прекращении полномочий Омбудсмена также не ясны. У Жогорку Кенеша также должны быть четкие сроки принятия этих решений.

РЕКОМЕНДАЦИЯ Е.

Включить подробные положения о подаче заявления, проверке, отборе и процедуре назначения Омбудсмена и его заместителей, отражающие открытый, публичный, широкий, прозрачный и основанный на участии процесс, включая положения об участии гражданского общества, а также конкретные положения, четко определяющие, публичные и объективные критерии выявления и оценки кандидатов на всех этапах процесса.

6.4. Гарантированный срок полномочий

81. Парижские принципы касаются общих вопросов независимости и функционирования НПЗУ. Что касается мандатов членов НПЗУ, в Принципе В.3 «Состав и гарантии независимости и плюрализма» подчеркивается важность стабильных мандатов, отмечая, что без такой стабильности не может быть реальной независимости. В своих общих замечаниях ПКА также подчеркивает важность *«обеспечения преемственности программ и услуг [НПЗУ]»*.¹¹⁰ В Принципе В.3 далее указывается, что члены НПЗУ должны назначаться специальным законом, в котором устанавливается конкретный срок их мандата.
82. Как уже упоминалось, то, сможет ли национальное правозащитное учреждение в полной мере играть свою роль в государстве, зависит от различных факторов, включая политические и правовые гарантии независимости. Одной из таких гарантий является гарантия сроков пребывания в должности членов НПЗУ. ПКА рекомендует четко прописывать в законодательстве фиксированные сроки полномочий (от 3 до 7 лет с возможностью продления один раз).¹¹¹ Венецианскими принципами рекомендован срок полномочий Омбудсмена не менее 7 лет, желательно без возможности продления.¹¹²
83. Установление предельных сроков полномочий позволяет руководству НПЗУ действовать без какого-либо вмешательства со стороны исполнительной или законодательной власти, а также действовать, не опасаясь увольнения за принятие решений, непопулярных или противоречащих воле исполнительной или главенствующей политической силы. Гарантия пребывания в должности руководства НПЗУ также обеспечивает стабильность института и снижает риск политического влияния.¹¹³
84. Статья 5 (3) предусматривает пятилетний срок полномочий Омбудсмена с возможностью однократного продления. При этом отсутствуют подробности о процессе назначения на второй срок. Венецианская комиссия ранее рекомендовала пересмотреть 5-летний срок в пользу (невозобновляемого) 7-летнего срока.¹¹⁴ Общее замечание ПКА 2.2 касается возможности лишь однократного продления

¹¹⁰ Общее замечание ПКА 2.2.

¹¹¹ Общее замечание ПКА 2.2.

¹¹² Венецианская комиссия, Венецианский принцип 10.

¹¹³ БДИПЧ, Срочная записка, посвящена вопросу сохранения полномочий омбудсменов в переходный период после окончания срока их полномочий до назначения нового должностного лица в Польше (2020 г.).

¹¹⁴ Венецианская комиссия, Заключение по проекту Закона «Об Уполномоченном по правам человека» в Казахстане, CDL-AD(2021)049, 13 декабря 2021 г., п. 64-66.

мандата. Кроме того, в проекте Конституционного закона неясно, является ли мандат заместителей невозобновляемым, и это следует уточнить (Статья 7 (13)).

85. В целом проект Конституционного закона следует уточнить, чтобы он содержал четкое указание на то, подлежат ли мандаты заместителей продлению, и, если да, указать, что они могут быть продлены лишь однократно. В Законе также следует предусмотреть процедуру назначения Омбудсмена на второй срок с учетом требований Парижских принципов в отношении процесса отбора и назначения.

6.5. Отстранение от должности

86. Законодательство о национальных правозащитных учреждениях должно предусматривать независимый и объективный процесс увольнения в соответствии с заранее определенными критериями, аналогичными тем, которые применяются к членам других независимых государственных органов.¹¹⁵ Основания для увольнения должны быть четко определены и надлежащим образом ограничены теми действиями или обстоятельствами, которые отрицательно сказываются на способности НПЗУ выполнять свои мандаты. Как подчеркивается в Общем замечании ПКА 2.1, при необходимости в законодательстве должно быть указано, что применение конкретного основания для увольнения должно быть подтверждено решением суда или другого независимого органа с соответствующей юрисдикцией. В любом случае увольнение не должно основываться исключительно на усмотрении назначающего органа.¹¹⁶
87. Статья 80(3)(8) Конституции предусматривает, что Омбудсмена от должности освобождает Жогорку Кенеш. Статья 10 проекта Конституционного закона предусматривает основания для досрочного прекращения полномочий Омбудсмена и его заместителей. К ним относятся отставка, смерть, судимость, неправопособность, установленная судом, прекращение гражданства. Решение принимается большинством или не менее чем 45 депутатами Жогорку Кенеша.
88. В Венецианских принципах подчеркивается важность четких положений об увольнении: *«Омбудсмен может быть отстранен от должности только в соответствии с исчерпывающим перечнем четких и разумных условий, установленных законом»*. Они должны касаться исключительно основных критериев «недееспособности» или «неспособности выполнять служебные функции», серьезного «проступка» или «неправомерного поведения», которые должны толковаться в узком смысле.¹¹⁷ Ранее БДИПЧ прокомментировало положения об увольнении в отношении Омбудсмена следующим образом: *«Как правило, если в процессе освобождения Омбудсмена от должности участвует парламент, необходимо обеспечить, чтобы освобождение не происходило по политическим причинам и осуществлялось квалифицированным большинством голосов, предпочтительно более высоким, чем это требуется для избрания. Это имеет принципиальное значение для защиты независимости Омбудсмена и*

115 Общее замечание ПКА 2.1. См. также отчет и рекомендации ПКА (ноябрь 2016 г.), где ПКА особо отмечает, что «уполномочивающий закон национального правозащитного учреждения должен содержать независимый и объективный процесс увольнения, аналогичный тому, который предоставляется членам других независимых государственных органов».

116 Там же. Общее замечание ПКА 2.1. См. также Рекомендацию Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2021)1 по НПЗУ, которая аналогичным образом предусматривает необходимость четкого процесса увольнения: «Для обеспечения независимости уполномочивающее законодательство НПЗУ должно содержать объективный процесс увольнения руководства НПЗУ, с четко определенными терминами в конституционном или законодательном тексте. Процесс увольнения должен быть справедливым, обеспечивать объективность и беспристрастность и ограничиваться только теми действиями, которые отрицательно сказываются на способности руководителей НПЗУ выполнять свой мандат» (пункт 5).

117 См. Общее замечание ПКА 2.1 и его обоснование. См. также Венецианскую комиссию, Венецианский принцип 11 и Рекомендацию Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2021)1 о национальных правозащитных учреждениях, п. 5.

предотвращения политизации его или ее возможного увольнения. Поэтому рекомендуется увеличить большинство голосов, необходимое для освобождения Омбудсмента от должности».¹¹⁸ В Венецианском принципе 11 также подчеркивается, что парламентское большинство, необходимое для отстранения от должности — самим Парламентом или судом по запросу Парламента, — должно быть равным, а предпочтительно даже более высоким, чем необходимо для избрания.

89. В Статью 10 было бы полезно добавить конкретные детали процедуры увольнения. Кроме того, следует пересмотреть исключительную ответственность Парламента за увольнение Омбудсмента и его заместителей, чтобы избежать риска политизации процесса увольнения. Этого можно было бы добиться, например, путем привлечения независимого органа для изучения наличия оснований для увольнения до голосования в Парламенте в соответствии со Статьей 80(3)(8) Конституции. Также не упоминается право обжаловать решение в независимом органе, таком как Конституционный суд. Венецианская комиссия ранее рекомендовала необходимость публичной и прозрачной процедуры, включая процедуру обжалования увольнения в суде.¹¹⁹ Кроме того, закон допускает увольнение менее чем большинством голосов в Парламенте. Такое решение могут принять 45 депутатов — хотя неясно, при каких обстоятельствах это может иметь место, это означает, что потенциально лишь 37,5% (45 из 120) депутатов могут уволить Омбудсмента или заместителей. Как подчеркивалось выше, предпочтительно, чтобы квалифицированное большинство голосов Парламента для увольнения Омбудсмента было выше, чем необходимое для избрания. **В проект Конституционного закона следует внести поправки, чтобы пересмотреть основания для увольнения, предусмотреть четкие и подробные положения для обеспечения гласности и прозрачности процесса увольнения Омбудсмента и его заместителей, включая право на обжалование в независимом суде высокого уровня, таком как Конституционный суд. В Проекте Конституционного закона следует предусмотреть требование одобрения решения в пользу увольнения более высоким квалифицированным большинством Парламента, чем требуется для избрания. Также важно, чтобы Омбудсмен и его заместители были заслушаны до голосования об отставке в Парламенте, а их мнение было обнародовано.**¹²⁰
90. ПКА,¹²¹ БДИПЧ¹²² и договорные органы ООН¹²³ высказывали опасения, что, согласно действующему законодательству Омбудсмен, может быть уволен с должности на основании непринятия годового отчета. В частности, в своем отчете от марта 2012 года ПКА указал, что это положение «может повлиять на способность [Омбудсмента] представлять независимые и беспристрастные отчеты о ситуации с правами человека в стране», и далее выразил «обеспокоенность тем, что это положение является настолько широким, что влияет на гарантии пребывания в должности [...] и может отрицательно сказаться на независимости [Омбудсмента]», также отмечая, что «увольнение не должно допускаться исключительно на основании усмотрения назначающих

118 См. БДИПЧ, Заключение по Регламенту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, GEN-KGZ/456/2023, 24 мая 2023 г., п. 93.

119 См. Венецианская комиссия, Заключение по проекту закона «Об Уполномоченном по правам человека» в Казахстане, CDL-AD(2021)049, 13 декабря 2021 г., пп. 76-79. п. 95

120 См. БДИПЧ, Заключение по Регламенту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, GEN-KGZ/456/2023, 24 мая 2023 г., п. 95.

121 Отчет и рекомендации ПКА (март 2012 г.), с. 11.

122 См. БДИПЧ, Заключение по Регламенту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, GEN-KGZ/456/2023, 24 мая 2023 г., п. 94.

123 Комитет ООН против пыток, Заключительные замечания по третьему периодическому отчету Кыргызстана, CAT/C/KGZ/CO/3, 21 декабря 2021 г., п. 10.

органов».¹²⁴ Действительно важно, чтобы от Парламента не требовалось формального принятия такого годового отчета, поскольку такое голосование косвенно поставило бы под вопрос независимость института. При том, что приветствуется отсутствие этого положения и в Статье 10 об увольнении, и в Статье 15 о годовом и специальном отчетах, **в Законе следует прямо предусмотреть, что непринятие годового отчета Парламентом не является основанием для увольнения, чтобы гарантировать отсутствие двусмысленности в будущем (см. также Раздел 7 ниже).** Как подчеркивалось в предыдущих заключениях БДИПЧ, основная цель парламентских дебатов по годовому отчету НПЗУ состоит в том, чтобы довести до сведения Парламента вопросы, поднятые в отчете, и чтобы парламент принял меры для их решения в случае необходимости.¹²⁵

РЕКОМЕНДАЦИЯ F.1

Включить конкретные основания для отстранения от должности, предоставив четкие и подробные положения для обеспечения гласности и прозрачности процесса увольнения Омбудсмена или заместителей, включая право на обжалование в независимом суде высокого уровня.

РЕКОМЕНДАЦИЯ F.2

Прямо указать, что непринятие годового отчета Парламентом не является основанием для увольнения.

РЕКОМЕНДАЦИЯ F.3

Увеличить порог большинства, необходимого для увольнения, чтобы он был выше, чем необходимо для избрания.

РЕКОМЕНДАЦИЯ F.4

Обеспечить, чтобы Омбудсмен и заместители были заслушаны до голосования об увольнении в Парламенте.

6.6. Переходный период

91. Статьей 7 устанавливается переходная процедура назначения, когда срок полномочий Омбудсмена заканчивается досрочно в соответствии со Статьями 9 и 10 проекта Конституционного закона. Переходные положения в отношении руководства важны для стабильности НПЗУ как в случае досрочного увольнения, так и в случае истечения срока полномочий руководства НПЗУ. Такие положения должны охватывать различные возможные сценарии, когда должность может стать вакантной, т.е. по истечении обычного срока полномочий, досрочное прекращение срока полномочий в связи со смертью или недееспособностью или в связи с уходом в отставку, увольнение в соответствии с надлежащими процессуальными процедурами и временная неспособность выполнять функции.¹²⁶ Рекомендация Комитета министров Совета Европы (2019 г.) 6 гласит: «необходимо

124 Отчет и рекомендации ПКА (март 2012 г.), с. 11.

125 См., например, БДИПЧ, Мнение о проекте закона о Независимом национальном правозащитном учреждении Исландии (2017 г.), п. 80

126 К. Робертс Лайер, Изменения наверху: необходимость положений о переходном руководстве в законах о независимых государственных учреждениях, Журнал практики прав человека, 2023 г.

принять меры, чтобы пост главы любого национального правозащитного учреждения не оставался вакантным в течение значительного периода времени».¹²⁷ Кроме того, как прямо рекомендовано в Принципе 13 Белградских принципов, вакансия в составе членов НПЗУ «должна быть заполнена в разумные сроки» и «после истечения срока полномочий члена НПЗУ, такой член должен оставаться в должности до тех пор, пока его преемник не вступит в должность».¹²⁸ БДИПЧ особо рекомендовало, чтобы в законодательстве были предусмотрены процедуры, обеспечивающие непрерывное функционирование национальных правозащитных учреждений, когда срок полномочий Омбудсмана подходит к концу, либо посредством положений, позволяющих Омбудсменам сохранять свои полномочия до назначения их преемника, либо путем введения четко определенных правил, позволяющих НПЗУ продолжать эффективно выполнять свои функции, например, за счет заместителя, временно исполняющего функции Омбудсмана.¹²⁹

92. Статья 7 (11) предусматривает, что Омбудсмен остается в должности до нового назначения, а Статья 7 (9) предусматривает, что один из его заместителей исполняет обязанности Омбудсмана, если полномочия Омбудсмана прекращены в соответствии со Статьями 9 и 10. Хотя это положение приветствуется как средство предотвращения перерыва в руководстве, как отмечалось выше, срок для новых выборов, предусмотренный в Статье 7 (9), составляет 30 дней. **В случае досрочного прекращения полномочий Омбудсмана в проекте Конституционного закона следует предусмотреть достаточно времени для проведения отбора и назначения, чтобы процедура замены соответствовала Парижским принципам.** Период в 90 дней представляется более подходящим, особенно с учетом наличия заместителей, способных руководить учреждением до нового назначения.

РЕКОМЕНДАЦИЯ G.

Предусмотреть более длительный период для процесса отбора и назначения в случае досрочного прекращения полномочий Омбудсмана.

6.7. Плюрализм

93. В проекте Конституционного закона практически ничего не говорится о плюрализме в аппарате Омбудсмана на всех уровнях. Это противоречит требованию Парижского Принципа В.1, в котором говорится о необходимости обеспечения «плюралистического представительства социальных сил (гражданского общества), участвующих в поощрении и защите прав человека». Важно отметить, что плюрализм относится к различным видам разнообразия, включая этнические и языковые меньшинства, лиц с ограниченными возможностями, а также к обеспечению равного представительства женщин и мужчин в НПЗУ, в том числе на руководящих должностях. ПКА ранее призывал к тому, чтобы состав Аппарата Омбудсмана представлял кыргызское общество, и это

127 Рекомендация Совета Европы CM/Rec(2019)6 Комитета министров государствам-членам о развитии института омбудсмана, 16 октября 2019 г., п. 3. См. также, например, БДИПЧ, Срочная записка о международных стандартах и сравнительной практике в отношении продления срока полномочий омбудсменов до назначения нового должностного лица (2020 г.), п. 36.

128 Доклад Совета по правам человека о национальных учреждениях по поощрению и защите прав человека, 1 мая 2012 г.

129 См., например, БДИПЧ, Срочная записка о международных стандартах и сравнительной практике в отношении продления срока полномочий омбудсменов до назначения нового должностного лица, 14 октября 2020 г.

следует отразить в законе о полномочиях, а Омбудсмену следует «разрабатывать политику и процедуры для обеспечения того, чтобы представленность на уровне сотрудников была широкой и плюралистической».¹³⁰

94. Хотя существуют различные модели обеспечения плюрализма в составе НПЗУ, ПКА особо отмечает, что, когда и руководство, и персонал представляют собой «социальное, этническое, религиозное и географическое разнообразие общества, выше вероятность, что национальное правозащитное учреждение будет понимать его конкретные нужды и будет лучше реагировать на них. Кроме того, полноценное участие женщин на всех уровнях важно для обеспечения понимания значительной части населения и доступности для него этого института [...]». Разнообразие состава национального правозащитного учреждения, при таком его понимании, является важным элементом обеспечения эффективности национального правозащитного учреждения, а также его реальной и воспринимаемой независимости и доступности.¹³¹ В Общем замечании 1.7 далее отмечается, что «разнообразие на уровне органов принятия решений и персонала способствует пониманию и способности НПЗУ заниматься всеми вопросами прав человека, затрагивающими общество, в котором оно работает, и способствует доступности НПЗУ для всех граждан».¹³² В проекте Конституционного закона следует предусмотреть плюрализм в составе аппарата Омбудсмента на всех уровнях и включить ссылки на различные виды разнообразия, включая этнические и языковые меньшинства, лиц с ограниченными возможностями, а также обеспечение равной представленности женщин и мужчин в НПЗУ, в том числе на руководящих должностях.
95. Также важно установить кадровую политику, в том числе политику абсолютной нетерпимости к домогательствам, сексуальным домогательствам, сексизму и различным формам злоупотреблений, а также другие внутренние организационные элементы, которые позволяют женщинам и мужчинам участвовать в работе НПЗУ и продвигаться по службе на равноправных условиях.¹³³ Такие аспекты также можно отдельно упомянуть в проекте Конституционного закона. Аппарат Омбудсмента также должен стремиться к тому, чтобы обеспечить прямой и легкий доступ к институту для всех, уделяя особое внимание повышению осведомленности лиц, которые могут не знать о существовании НПЗУ, которые могут испытывать трудности с доступом к НПЗУ или могут находиться в уязвимом положении.¹³⁴

РЕКОМЕНДАЦИЯ Н.

Особо предусмотреть плюрализм в составе Аппарата Омбудсмента на всех уровнях и включить ссылку на различные виды разнообразия, включая этнические и языковые меньшинства, инвалидов, при обеспечении равной представленности женщин в НПЗУ, в том числе на руководящих должностях, и разработке кадровой политики с учетом гендерных аспектов и многообразия.

130 Отчет и рекомендации ПКА (март 2012 г.), стр. 10-11.

131 Общее замечание ПКА 1.7. См. также БДИПЧ, Заключение по проекту закона о Независимом национальном правозащитном учреждении Исландии, 6 февраля 2017 г.; Заключение БДИПЧ о проекте изменений в Закон о государственной службе Украины (10 мая 2016 г.); и БДИПЧ, Заключение по проекту федерального закона о поддержке национального правозащитного учреждения Швейцарии, 31 октября 2017 г.

132 Общее замечание ПКА 1.7.

133 См., например, БДИПЧ, Справочник национальных правозащитных учреждений по правам женщин и гендерному равенству, 4 декабря 2012 г., с. 78.

134 См. Рекомендацию Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2021)1 о национальных правозащитных учреждениях, п. 1.

7. ГОДОВЫЕ И СПЕЦИАЛЬНЫЕ ОТЧЕТЫ

96. Статья 15 требует от Омбудсмана подготовки и представления ежегодного отчета в Парламент. ПКА уделяет большое внимание составлению и представлению ежегодных, специальных и тематических отчетов НПЗУ и обеспечению общественного контроля за эффективностью НПЗУ.¹³⁵ Государственные органы не должны иметь права редактировать годовой отчет НПЗУ.¹³⁶ Аналогичные рекомендации дала Венецианская комиссия.¹³⁷ ПКА требует, чтобы ежегодные отчеты НПЗУ рассматривались Парламентом, и это прямо предусмотрено в уполномочивающем законе.¹³⁸ Как отмечалось выше, ПКА ранее выражал озабоченность по поводу непринятия годового отчета Омбудсмана в качестве основания для увольнения Омбудсмана (см. Раздел 6.5 выше), как и БДИПЧ и ООН.¹³⁹ **В Статье 15 следует уточнить, что принятие любых постановлений Парламента во исполнение рекомендаций отчета Омбудсмана является отдельным действием, и что сам отчет не требует принятия Парламентом.**

8. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

97. Приветствуется, что взаимодействие с гражданским обществом прямо упоминается в Статьях 2 (6) и 11 (44). ПКА настоятельно рекомендует НПЗУ сотрудничать с другими органами по правам человека, в частности с гражданским обществом.¹⁴⁰ ПКА подчеркивает важность этого аспекта роли НПЗУ, требуя, чтобы он был предусмотрен в соответствующих законах, и рекомендует формализовать отношения НПЗУ с организациями гражданского общества.¹⁴¹ Взаимодействие с гражданским обществом должно быть регулярным и демонстрироваться в рамках процесса аккредитации ПКА. Отсутствие взаимодействия является серьезной причиной для беспокойства ПКА.¹⁴² Кроме того, ПКА ранее выражал эту озабоченность в отношении Омбудсмана.¹⁴³ **Проект Конституционного закона выиграл бы от включения четкого требования о тесном, последовательном, регулярном, систематическом и конструктивном взаимодействии Офиса Омбудсмана как с национальными, так и с международными организациями гражданского общества.**¹⁴⁴

9. НАДЛЕЖАЩИЕ РЕСУРСЫ ДЛЯ ОМБУДСМЕНА

98. Надлежащие ресурсы, включая финансирование, имеют жизненно важное значение для независимого функционирования НПЗУ. Ожидается, что государство предоставит НПЗУ соответствующий уровень финансирования для всех его

135 См. также Заключение БДИПЧ по проекту поправок к Закону о создании Словацкого национального центра по правам человека (2019 г.).

136 Отчет и рекомендации ПКА (ноябрь 2013 г.), с. 15.

137 Венецианская комиссия, Заключение по проекту Закона «Об Уполномоченном по правам человека» в Казахстане, CDL-AD(2021)049, 13 декабря 2021 г., п. 97.

138 Отчет и рекомендации ПКА (октябрь 2022 г.), с. 12.

139 См., например, БДИПЧ, Заключение по Регламенту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, GEN-KGZ/456/2023, 24 мая 2023 г., п. 94; и Комитет ООН против пыток, Заключительные замечания по третьему периодическому отчету Кыргызстана, CAT/C/KGZ/CO/3, 21 декабря 2021 г., п. 10.

140 См. Общее замечание ПКА 1.5.

141 Отчет и рекомендации ПКА (май 2016 г.), с. 10.

142 См. ГАНПЗУ, Марракешская декларация 2018 г.: Расширение гражданского пространства, продвижение и защита правозащитников с особым акцентом на женщин: роль национальных правозащитных учреждений (принята 12 октября 2018 г.).

143 Отчет и рекомендации ПКА (март 2012 г.), с. 11.

144 Отчет и рекомендации ПКА (март/апрель 2010 г.), с. 5.

основных видов деятельности и мероприятий. ПКА считает, что: «для эффективного функционирования национальное правозащитное учреждение должно быть обеспечено соответствующим уровнем финансирования, чтобы гарантировать его независимость и способность свободно определять свои приоритеты и виды деятельности».¹⁴⁵ НПЗУ также должно иметь право распределять финансирование в соответствии со своими приоритетами. В частности, надлежащее финансирование должно обеспечивать «постепенное и прогрессивное совершенствование деятельности НПЗУ и выполнение его мандата». В Рекомендации Совета Европы (2021 г.) 1 также подчеркивается важность финансирования.¹⁴⁶ В соответствии с Рекомендацией надлежащее финансирование включает в себя выделение средств на доступные помещения, заработную плату персонала, хорошо функционирующие системы связи и достаточные ресурсы для предусмотренной мандатом деятельности, в том числе в периоды финансовых ограничений.¹⁴⁷

99. Приветствуется тот факт, что в проекте Конституционного закона содержится требование надлежащего и бесперебойного финансирования аппарата Омбудсмена, а также наличия отдельной статьи финансирования в национальном бюджете. Также приветствуется то, что в законе четко указано, что не допускаются задержки или изменения суммы финансирования (Статья 26 (1)). Крайне важно, чтобы на практике было обеспечено надлежащее финансирование, с тем чтобы Омбудсмен мог эффективно и независимо выполнять свой мандат и функции.¹⁴⁸ Это особенно актуально, поскольку НПЗУ требуется значительное финансирование, гарантирующее его способность выполнять свой мандат. Кроме того, как указано выше в Подразделе 3 и с оговорками, изложенными в нем, в зависимости от объема мандата НПЗУ и от того, призвано ли оно выступать в качестве национального превентивного или мониторингового механизма в соответствии с международными документами, потребуются дополнительное финансирование и ресурсы. **В Закон следует внести поправку, указав, что Омбудсмен должен быть обеспечен достаточными финансовыми, техническими и кадровыми ресурсами для обеспечения полного, независимого и эффективного выполнения обязанностей и функций учреждения. Следует прямо упомянуть о дополнительном финансировании любых дополнительных существенных мандатов, впоследствии предоставленных Омбудсмену.** При наличии намерения придать Офису Омбудсмена роль НПМ, проект Конституционного закона следует пересмотреть с учетом требований этой роли и надлежащего выполнения требований этого мандата.
100. ПКА предлагает четкие рекомендации касательно важности финансовой автономии, в которых отмечается, что *«финансовые системы должны быть такими, чтобы НПЗУ обладало полной финансовой автономией в качестве гарантии его общей свободы определять свои приоритеты и виды деятельности. В национальном законодательстве должны быть указаны источники бюджета национального правозащитного учреждения и должны быть обеспечены надлежащие сроки выделения средств, что особенно важно для обеспечения*

¹⁴⁵ Общее замечание ПКА 1.10.

¹⁴⁶ В Статье 6 Рекомендации Совета Европы CM/Rec(2021)1, Приложение, отмечается, что «государства-члены должны предоставить НПУ адекватные, достаточные и устойчивые ресурсы, чтобы позволить им выполнять свой мандат, в том числе взаимодействовать со всеми соответствующими заинтересованными сторонами в полной мере, самостоятельно и свободно определять свои приоритеты и деятельность».

¹⁴⁷ Общее замечание ПКА 1.10.

¹⁴⁸ Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по третьему периодическому отчету Кыргызстана, CCPR/C/KGZ/CO/3, 9 декабря 2022 г., пп. 7-8.

надлежащего уровня квалифицированного кадрового состава».¹⁴⁹ Для НПЗУ должна быть выделена отдельная статья в государственном бюджете.¹⁵⁰ ПКА считает, что не должно быть никакого вмешательства правительства, предполагаемого или фактического, в финансовую автономию национального правозащитного учреждения. Решения и контроль над бюджетом Омбудсмента должны находиться не в руках Правительства, а под контролем НПЗУ, как то предполагает его независимость.¹⁵¹ Национальное правозащитное учреждение должно иметь право подавать свой бюджет в парламент.¹⁵² Формулировку в Статье 26 (3), согласно которой объем финансирования должен определяться в соответствии с «процедурой, установленной законом», следует уточнить, чтобы будущие законы или постановления о финансировании Омбудсмента соответствовали Парижским принципам и принимались при участии и одобрении Омбудсмента.

101. Кроме того, для повышения финансовой независимости национального правозащитного учреждения можно также предусмотреть некоторые дополнительные гарантии. Например, в проекте Конституционного закона может быть указано, что бюджетный процесс не должен использоваться для выделения/сокращения средств из бюджета таким образом, который препятствует независимости национального правозащитного учреждения.¹⁵³ Соответствующим законодательством также следует предписать, что Омбудсмен подает свои бюджетные предложения в Парламент, и что эти предложения должны включаться в национальный бюджет без изменений. В настоящее время формулировка Статьи 26 в этом отношении неясна.¹⁵⁴ Кроме того, можно ввести правовые положения против необоснованных сокращений бюджета, включая, помимо прочего, принцип, согласно которому любые сокращения бюджета НПЗУ по сравнению с предыдущим годом не должны превышать процент сокращения бюджета Парламента или Правительства.¹⁵⁵

10. РЕГИОНАЛЬНОЕ ПРАВОЗАЩИТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

102. Статья 16 предусматривает создание регионального правозащитного учреждения. Этот орган будет иметь конкретные функции, включая формулирование предложений и выработку рекомендаций, анализ практики в области прав человека, разработку инструментов и помощь в подготовке отчетов. У него будет отдельная статья финансирования. Из проекта Конституционного закона неочевиден характер взаимоотношений между аппаратом Омбудсмента и региональным учреждением, количество предусмотренных региональных органов и их полномочия, особенно в отношении органов местной администрации и самоуправления. **Представляется более целесообразным, чтобы функции**

149 Общее замечание ПКА 1.10.

150 См., например, Заключение БДИПЧ по проекту закона о Независимом национальном учреждении по правам человека Исландии, 6 февраля 2017 г. См. также, например, Венецианская комиссия, Заключение по закону о народном адвокате (омбудсмене) Республики Молдова, CDLAD(2015)017, абз. 60.

151 Там же. См. также Заключение БДИПЧ по законопроекту о внесении изменений в статью 8 Закона о Защитнике прав человека в Армении.

152 Отчет и рекомендации ПКА (ноябрь 2017 г.), с. 33.

153 БДИПЧ, Заключение по проекту закона о Независимом национальном правозащитном учреждении Исландии, 6 февраля 2017 г., п. 76.

154 Там же. Пункт 76 (Заключение БДИПЧ о национальных правозащитных учреждениях Исландии, 2017 г.). См. также, например, Венецианская комиссия, Мнение о возможной реформе института омбудсмента в Казахстане, принятое Венецианской комиссией на ее 71-м пленарном заседании (Венеция, 1-2 июня 2007 г.), CDLAD(2007)020, пп. 8 и 30.VI.

155 Там же. Пункт 76 (Заключение БДИПЧ о национальных правозащитных учреждениях Исландии, 2017 г.). См. также Венецианская комиссия, Заключение по проекту Конституционного закона о Защитнике прав человека Армении, CDLAD(2016)033, п. 69.

регионального учреждения были непосредственно включены в мандат аппарата Омбудсмена. Это особенно верно, если принять во внимание приведенные выше комментарии относительно функций Омбудсмена по поощрению прав человека. Если региональное учреждение останется отдельным ведомством, в Законе следует прописать основанный на Парижских принципах процесс отбора и назначения на основе заслуг экспертов и руководства этого регионального учреждения, включить положения об их функциональной неприкосновенности, подробности о том, как будут строиться отношения с управлением Омбудсмена, четкие указания на его независимость и автономию от государства, включая автономию в использовании финансирования, а также требования к отчетности и подотчетности. Также следует разъяснить обстоятельства, при которых региональное учреждение может быть реорганизовано в соответствии со Статьей 16 (4), в том числе, кто имеет на это полномочия, принимая во внимание независимость Омбудсмена.

103. Аналогичные вопросы возникают в отношении возможного учреждения «представительств за границей» в Статье 25 (7) (2). В случае принятия Омбудсменом решения о необходимости таких представительств, Закон или нормативные акты Омбудсмена должны прояснять ключевые оперативные и функциональные требования, включая штатное расписание, финансирование, функции и отношения с главным офисом, в соответствии с Парижскими принципами.

11. КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

104. Приветствуется указание в проекте Конституционного закона того, что структура, штатное расписание, порядок и организация аппарата Омбудсмена утверждаются Омбудсменом. Однако в Законе неясно, имеет ли Омбудсмен право определять штатное расписание, которым должен располагать институт, а также порядок найма и вознаграждения сотрудников. Кроме того, в статье 25 (6) указывается, что порядок найма, назначения, увольнения и другие условия работы персонала регулируются другим законодательством. Кроме того, требуется консультация с Парламентом при определении максимального количества сотрудников (Статья 25 (8)), а условия вознаграждения персонала устанавливаются Президентом (Статья 25 (9)). Кроме того, Статья 21 (2) предусматривает определенные льготы для сотрудников и членов их семей. Это вызывает озабоченность по поводу самостоятельности Омбудсмена в управлении своим персоналом. **Законодательство о национальных правозащитных учреждениях должно включать подробные положения о штатном расписании, в частности, касающиеся права национального правозащитного учреждения определять свою штатную структуру, а также квалификацию, набор и независимость персонала.**
105. ПКА ранее постановлял, что НПЗУ должны быть законодательно наделены полномочиями определять свою кадровую структуру и навыки, необходимые для выполнения их мандатов, устанавливать другие соответствующие критерии (например, для повышения уровня разнообразия) и отбирать свой персонал в соответствии с национальным законодательством.¹⁵⁶ Если НПЗУ берет на себя дополнительную роль, например, Национального превентивного механизма

156 Общее замечание ПКА 2.4.

- (НПМ) в соответствии с ФПКПП, ПКА рассмотрит вопрос о том, обладают ли сотрудники соответствующими навыками и опытом для этой роли.¹⁵⁷
106. Персонал должен набираться в соответствии с открытым, прозрачным и основанным на заслугах процессом отбора, обеспечивающим плюрализм (в том числе с точки зрения пола, этнического происхождения, принадлежности к группам меньшинств и лицам с ограниченными возможностями) и кадровый состав, обладающий навыками, необходимыми для выполнения мандата НПЗУ, а также обеспечивающим равноправное участие женщин в работе НПЗУ.¹⁵⁸ Ранее ПКА выражал обеспокоенность по поводу плюрализма в штатном расписании аппарата Омбудсмента. Аналогичным образом, Венецианскими принципами предусмотрено, что Омбудсмен *«должен иметь возможность нанимать своих сотрудников»*, как и Рекомендацией Комитета министров Совета Европы 2021 года о национальных правозащитных учреждениях.¹⁵⁹ Венецианская комиссия рекомендовала, чтобы сотрудники НПЗУ не были государственными служащими, а имели *«явно особый статус»*, регулируемый Законом.¹⁶⁰
107. Независимость персонала имеет решающее значение для НПЗУ. В проект Конституционного закона следует включить конкретное положение об автономии и независимости аппарата Омбудсмента, а также о том, что условия для персонала должны быть эквивалентными и не быть ниже, чем у других государственных служащих, выполняющих аналогичную работу и обладающих аналогичной квалификацией и обязанностями, в соответствии с рекомендациями ПКА.¹⁶¹ В то же время в большинстве стран кадровая политика, относящаяся к их государственным службам, применима ко всем государственным учреждениям и организациям, включая национальные правозащитные учреждения.¹⁶² Обычно считается, что в таких случаях НПЗУ должны, тем не менее, обладать определенной гибкостью в применении правил государственной службы при приеме на работу и продвижении по службе.¹⁶³ Однако национальное правозащитное учреждение должно быть не только независимым, но и должно восприниматься как независимое.¹⁶⁴ Члены и сотрудники НПЗУ не должны быть слишком тесно связаны с государственной службой или рассматриваться или восприниматься как государственные служащие.¹⁶⁵ ПКА ясно дал понять, что большинство сотрудников НПЗУ не должны ни прикомандировываться, ни переводиться из других ветвей государственного сектора. Кроме того, руководство НПЗУ ни в коем случае не должно действовать по совместительству.¹⁶⁶
108. В проекте Конституционного закона следует указать, что Омбудсмен:

157 Общее замечание ПКА 2.8.

158 Там же и Общее замечание ПКА 1.7.

159 См. Венецианская комиссия, Венецианский принцип 22. См. также Рекомендацию Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2021)1 о национальных правозащитных учреждениях, Приложение, Статья 7.

160 Венецианская комиссия, Армения – Мнение о законодательстве, касающемся аппарата омбудсмента, CDL-AD(2021)35, п. 26.

161 Отчет и рекомендации ПКА (март/апрель 2010 г.), с. 9.

162 См. Общее замечание ПКА 1.10 о заработной плате и льготах сотрудников национальных правозащитных учреждений при условии, что они сопоставимы с окладами государственных служащих, выполняющих аналогичные задачи в других независимых государственных учреждениях. См. также: УВКПЧ, Справочник национальных правозащитных учреждений: история, принципы, роли и обязанности (2010 г.), стр. 156.

163 Там же. Стр. 156 (Справочник УВКПЧ по национальным правозащитным учреждениям, 2010 г.). См. также ПРООН-УВКПЧ, Инструментарий для сотрудничества с национальными правозащитными учреждениями (декабрь 2010 г.), стр. 173–174.

164 Там же. Стр. 39 (Справочник УВКПЧ по НПЗУ, 2010 г.). См. также БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместное заключение по Закону о Защитнике прав человека и свобод Черногории (Венеция, 14-15 октября 2011 г.), пп. 12, 27 и 29.

165 Международный совет по политике в области прав человека и УВКПЧ, Доклад об оценке эффективности национальных правозащитных учреждений (2005 г.), с. 8.

166 См. Langtry & Roberts Lyer, Национальные правозащитные учреждения: правила, требования и практика (2021 г.), глава 4.8, со ссылкой на отчет и рекомендации ПКА (ноябрь 2008 г.), стр. 11; Отчет и рекомендации ПКА (май 2011 г.), с. 16; Отчет и рекомендации ПКА (март 2012 г.), стр. 13-14; Отчет и рекомендации ПКА (май 2011 г.), с. 7; Отчет и рекомендации ПКА (октябрь 2010 г.), с. 4; Отчет и рекомендации ПКА (ноябрь 2016 г.), с. 52.

- имеет право определять структуру и квалификацию своего персонала;
- имеет право определять критерии, процедуры и методы найма всего своего персонала;
- кроме того, в проекте Конституционного закона следует предусмотреть положения о плюрализме, разнообразии, автономии и независимости сотрудников Омбудсмена.

12. РЕКОМЕНДАЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОЦЕССА ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА

109. Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство о том, что «законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является условием их применения» (Копенгагенский документ 1990 г., Параграф 5.8).¹⁶⁷ Более того, в ключевых обязательствах указано, что «законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (Московский документ 1991 г., п. 18.1).¹⁶⁸ В Контрольном списке Венецианской комиссии по вопросам верховенства права также подчеркивается, что общественность должна иметь реальную возможность внести свой вклад.¹⁶⁹
110. ПКА подчеркнул, что в случае внесения поправок в законы о НПЗУ необходимо проводить открытые, прозрачные и конструктивные консультации, в том числе с самим НПЗУ.¹⁷⁰ Таким образом, важно, чтобы с НПЗУ проводились содержательные консультации на всех этапах законотворческого процесса, от подготовки первоначального проекта правительством, во время парламентских дебатов и до принятия, а также будущей оценки законодательства. Тем самым особо подчеркивается важная роль законодательной власти в отношении национальных правозащитных учреждений.¹⁷¹
111. Чтобы консультации по поправкам к законодательству были эффективными, они также должны быть инклюзивными и включать консультации и комментарии общественности. Чтобы гарантировать эффективное участие, механизмы консультаций должны позволять вносить свой вклад на ранней стадии и на

167 См. Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года.

168 См. Московский документ ОБСЕ 1991 года.

169 См. Венецианская комиссия, Контрольный список по вопросам верховенства права, CDL-AD(2016)007, часть II.A.5.

170 Например, в отношении развития национального правозащитного учреждения в Норвегии ПКА рекомендовал, чтобы «правительство безотлагательно инициировало инклюзивный и консультативный процесс для обеспечения широкой поддержки нового национального правозащитного учреждения», подчеркнув, что «процесс должен включать [существующее учреждение], группы гражданского общества и другие заинтересованные стороны»; см. Отчет и рекомендации ПКА (октябрь 2011 г.), стр. 15-16.

171 См. также Белградские принципы взаимоотношений между национальными правозащитными учреждениями и парламентами (2012 г.), которые УВКПЧ рекомендует использовать в качестве руководства для укрепления сотрудничества между национальными правозащитными учреждениями и парламентами в целях поощрения и защиты прав человека на национальном уровне, особенно пункт 4, в котором говорится, что «парламенты при рассмотрении и принятии возможных поправок к учредительному закону национального правозащитного учреждения должны тщательно изучить такие предлагаемые поправки с целью обеспечения независимости и эффективного функционирования такого учреждения и провести консультации с членами НПЗУ и с другими заинтересованными сторонами, такими как организации гражданского общества»; и пп. 27-28, которые предусматривают, что «парламенты должны консультироваться с НПЗУ относительно содержания и применимости предлагаемого нового закона в отношении обеспечения отражения в нем норм и принципов прав человека» и «парламенты должны привлекать НПЗУ к законодательным процессам, в том числе приглашая их вносить свой вклад и давать советы о совместимости предлагаемых законов и политики с правами человека».

протяжении всего процесса,¹⁷² то есть не только при подготовке проекта соответствующими министерствами, но и при его обсуждении в Парламенте (например, посредством организации общественных слушаний). В частности, законодательство, которое может повлиять на права человека и основные свободы, как в данном случае, должно подвергаться обширным консультациям на протяжении всего процесса разработки и принятия, чтобы гарантировать, что НПЗУ, правозащитные организации и широкая общественность, включая маргинализированные группы, полностью информированы и могут представить свое мнение до принятия закона.¹⁷³ Комитет ООН по правам человека также прямо рекомендовал проводить консультации с гражданским обществом по вопросу превращения Омбудсмана в институт, соответствующий Парижским принципам.¹⁷⁴

112. Учитывая потенциальное влияние проекта Конституционного закона на осуществление прав человека и основных свобод, необходима углубленная оценка регулирующего воздействия, в том числе на соблюдение прав человека, которая должна содержать надлежащий анализ проблемы с использованием методов определения наиболее эффективного и действенного варианта регулирования.¹⁷⁵
113. В свете вышеизложенного **органам государственной власти рекомендуется обеспечить, чтобы проект Конституционного закона стал предметом всеобъемлющих, широких и эффективных консультаций, в том числе с НПЗУ, другими организациями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, гражданским обществом, а также представителями недостаточно представленных сообществ, с равными возможностями для участия женщин и мужчин. В соответствии с изложенными выше принципами такие консультации должны проводиться своевременно. В качестве важного элемента надлежащего законотворчества следует также внедрить последовательную систему мониторинга и оценки реализации Закона и его воздействия, которая позволит эффективно оценивать действие и эффективность измененного Закона после его принятия.**¹⁷⁶

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

172 См., например, БДИПЧ, Руководство по защите правозащитников (2014 г.), раздел II, подраздел G о праве на участие в общественных делах.

173 См., например, БДИПЧ, Заключение по проекту федерального закона о поддержке национального правозащитного учреждения Швейцарии, Варшава, 31 октября 2017 г., п. 95.

174 Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по третьему периодическому отчету Кыргызстана, CCPR/C/KGZ/CO/3, 9 декабря 2022 г., пп. 7-8.

175 См., например, БДИПЧ, Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан (11 декабря 2019 г.), рекомендации L и M; и Венецианская комиссия, Контрольный список по вопросам верховенства права, CDL-AD(2016)007, часть II.A.5.

176 См., например, ОЭСР, Международные подходы к оценке пост-фактум (2010).