

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

КЫРГЫЗСТАН

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**О ПРОЕКТЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА «ОБ
АКЫЙКАТЧЫ (ОМБУДСМЕНЕ) КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ»**

**Принято Венецианской комиссией на 136-м пленарном заседании
(Венеция, 6-7 октября 2023 г.)**

на основе комментариев

**г-жи Саня БАРИЧА (заместитель члена, Хорватия)
г-жи Аделья МАТЕСОНА МЕСТАДА (заместитель члена,
Норвегия)
г-на Йоргена Стина СОРЕНСЕНА (член, Дания)**

Opinion co-funded
by the European Union



Содержание

| | | |
|------|--|----|
| I. | Введение | 3 |
| II. | Общие наблюдения..... | 3 |
| A. | Применяемые международные стандарты | 3 |
| B. | Область применения заключения | 4 |
| C. | Предварительные замечания | 4 |
| III. | Анализ проекта конституционного закона | 5 |
| A. | Законодательный метод..... | 5 |
| 1. | Структура и согласованность..... | 5 |
| 2. | Терминология..... | 6 |
| 3. | Гендерно-нейтральное составление проекта..... | 6 |
| B. | Анализ существа вопроса | 6 |
| 1. | Конституционные гарантии для института Акыйкатчы | 6 |
| 2. | Мандат Акыйкатчы..... | 8 |
| C. | Избрание и прекращение полномочий Акыйкатчы | 11 |
| 1. | Квалификационные критерии | 11 |
| 2. | Основания для отказа в праве на занятие должности..... | 13 |
| 3. | Процедура отбора кандидатов | 13 |
| 4. | Избрание | 14 |
| 5. | Срок полномочий | 15 |
| 6. | Прекращение полномочий | 15 |
| D. | Иммуниет | 16 |
| 1. | Иммуниет Акыйкатчы и его/ее заместителей..... | 16 |
| 2. | Иммуниет персонала Акыйкатчы..... | 16 |
| A. | Организация института Акыйкатчы | 16 |
| 1. | Заместители | 16 |
| 2. | Региональные учреждения | 17 |
| 3. | Персонал..... | 17 |
| 4. | Бюджетная независимость | 18 |
| B. | Отчетность | 18 |
| IV. | Заключение | 19 |

I. Введение

1. Письмом от 30 июня 2023 г. Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики (далее - Акыйкатчы) г-жа Джамия Джаманбаева обратилась в Венецианскую комиссию и БДИПЧ с просьбой дать срочное заключение по проекту конституционного закона «Об Акыйкатчы (Омбудсмене) Кыргызской Республики» (далее - проект конституционного закона) ([CDL-REF\(2023\)042](#)).
2. 19 июля 2023 года Бюро Венецианской комиссии приняло решение не использовать срочную процедуру для подготовки проекта заключения.
3. Г-жа Саня Барич, г-жа Адель Матхесон Местади и г-н Йорген Стин Соренсен выступили в качестве докладчиков по данному заключению.
4. 16 августа 2023 года БДИПЧ опубликовало свое срочное промежуточное заключение.¹
5. 18-19 сентября 2023 года докладчики вместе с г-ном Мамокой Лонгурашвили и г-жой Кэролайн Мартин из Секретариата провели онлайн-встречи с Акыйкатчы, экспертами Жогорку Кенеша (далее – Парламент), представителями Регионального отделения Управления Верховного комиссара ООН по правам человека в Центральной Азии, а также с представителями гражданского общества. Венецианская комиссия выражает благодарность Аппарату Акыйкатчы и гражданскому обществу за поддержку в организации онлайн-встреч.
6. Настоящее заключение подготовлено на основе английского перевода проекта конституционного закона. Перевод может неточно отражать оригинальную версию по всем пунктам.
7. Данное заключение было составлено на основе комментариев докладчиков и результатов вышеупомянутых онлайн-встреч. Оно было принято Венецианской комиссией на ее 136-м пленарном заседании (Венеция, 6-7 октября 2023 г.).

II. Общие наблюдения

A. Применяемые международные стандарты

8. Проект конституционного закона о введении Акыйкатчы в качестве национального правозащитного учреждения (НПЗУ) будет проанализирован в свете «Парижских принципов» ООН и «Венецианских принципов».
9. Принципы, касающиеся статуса национальных институтов (Парижские принципы), были приняты резолюцией 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН 20 декабря 1993 г. и являются основой мандата и независимости НПЗУ. Парижские принципы требуют, чтобы НПЗУ были независимыми по закону, членству, деятельности, политике и контролю над ресурсами, чтобы НПЗУ имели широкие полномочия; плюрализм в членстве; широкие функции; адекватные полномочия; адекватные ресурсы; методы сотрудничества; и взаимодействовали с международными органами.²
10. Принципы защиты и продвижения института омбудсмана (Венецианские принципы) были приняты Венецианской комиссией на 118-й пленарной сессии (Венеция, 15 - 16 марта 2019 г.). Венецианские принципы были одобрены Комитетом министров Совета Европы (КМ) 2 мая 2019 года³, Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) 2 октября 2019 года⁴ и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы – 30 октября 2019 года.⁵

¹ См. Срочное промежуточное заключение по проекту конституционного закона Кыргызской Республики «Об Акыйкатчы (Омбудсмене)»

² См. Парижские принципы: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml

³ См. [CM/Del/Dec\(2019\)1345/10.5](#).

⁴ Резолюция ПАСЕ [2301\(2019\)](#).

⁵ См. Резолюцию Конгресса [451\(2019\)1](#).

11. 2 октября 2019 года ПАСЕ приняла Рекомендацию «Институты омбудсмена в Европе – необходимость создания набора общих стандартов».⁶ 16 октября 2019 года КМ принял Рекомендацию государствам-членам о развитии института омбудсмена;⁷ 31 марта 2021 года он принял еще одну Рекомендацию государствам-членам о развитии и укреплении эффективных, плюралистических и независимых национальных правозащитных институтов.⁸

12. 16 декабря 2020 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию⁹ «Роль институтов омбудсменов и посредников в поощрении и защите прав человека, благого управления и верховенства права». В преамбуле Резолюции признаются Венецианские принципы; в пункте 2 ее постановляющей части содержится настоятельный призыв к государствам-членам укреплять институты омбудсменов «в соответствии [...] с Венецианскими принципами». В пункте 8 постановляющей части содержится призыв к институтам омбудсменов и посредников «действовать, в случае необходимости, согласно всем соответствующим международным документам, включая Парижские принципы и Венецианские принципы». В своей новой резолюции, принятой 15 декабря 2022 года по тому же вопросу, Генеральная Ассамблея подтвердила резолюцию 2020 года и призвала государства-члены укреплять существующие институты [омбудсмена и посредника], в том числе путем обеспечения их независимости, согласно соответствующим принципам, включая Венецианские принципы».¹⁰

В. Область применения заключения

13. В запросе на получение настоящего заключения Венецианская комиссия была проинформирована о том, что проект конституционного закона, инициированный несколькими депутатами Парламента и зарегистрированный в Парламенте 29 июня 2023 г., был опубликован 30 июня 2023 г. на сайте Парламента для общественного обсуждения.¹¹ В пояснительной записке к проекту конституционного закона, также размещенной на сайте, в качестве международных стандартов, на которых основывается проект конституционного закона, названы «Парижские принципы», «Белградские принципы»¹² и «Венецианские принципы».

14. Институт Акыйкатчы представил несколько вариантов проекта конституционного закона и сводную таблицу рекомендаций, внесенных в проект конституционного закона международными организациями и гражданским обществом. В заключении будут даны ссылки на статьи проекта конституционного закона в том виде, в каком они приведены в документе [CDL-REF\(2023\)042](#).

15. Заключение посвящено наиболее важным аспектам проекта конституционного закона. Отсутствие замечаний по другим аспектам проекта конституционного закона не должно трактоваться как негласное одобрение.

С. Предварительные замечания

16. Кыргызская Республика является членом Венецианской комиссии с января 2004 года (а в 1993-2004 годах - наблюдателем). Получение Кыргызской Республикой статуса наблюдателя в Венецианской комиссии 20 января 1993 года стало началом ее отношений с Советом Европы¹³, что привело к расширению сотрудничества в рамках Политики добрососедства, учрежденной в 2011 году, а затем к «Приоритетам добрососедского сотрудничества для Кыргызской Республики (2015-2019 гг.)».¹⁴ Венецианская комиссия реализует проект «Содействие эффективному функционированию государственных институтов и органов государственного управления в Центральной Азии 2020-2023».¹⁵ Проект позволяет Кыргызстану, наряду с четырьмя другими странами Центральной Азии,¹⁶ воспользоваться опытом Венецианской комиссии в разработке и принятии законодательства в области верховенства права, разделения властей, судебной системы и административного права.

⁶ См. Рекомендацию [2163 \(2019\)](#).

⁷ См. [CM/Rec\(2019\)6](#).

⁸ См. [CM/Rec\(2021\)1](#).

⁹ См. [A/RES/75/186](#).

¹⁰ См. [A/RES/77/224](#).

¹¹ См. первоначальный вариант [проекта конституционного закона и пояснительную записку](#).

¹² Белградские принципы, касающиеся взаимоотношений между национальными правозащитными учреждениями и парламентами, содержатся в приложении к Докладу Генерального секретаря ООН 2012 года Генеральной Ассамблее ООН о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека ([A/HRC/20/9](#)).

¹³ См. [CM\(2015\)22](#). Кыргызская Республика: Приоритеты сотрудничества по добрососедству на 2015-2017 годы, Введение.

¹⁴ См. [CM/Del/Dec\(2018\)1328/2.3b](#).

¹⁵ См. [Описание действий](#).

¹⁶ См. [Программа по верховенству права в Центральной Азии 2020-2023 гг.](#)

17. Институт Акыйкатчы был создан в 2002 году, когда Парламент принял Закон «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», действующий в настоящее время. Акыйкатчы также обладает мандатом НПЗУ в Кыргызской Республике и имеет статус «Б», определяемый как «частично соответствующий Парижским принципам».¹⁷

18. В ходе онлайн-встреч делегация Венецианской комиссии была проинформирована о том, что 18-19 сентября 2023 г. состоялись публичные обсуждения проекта конституционного закона с участием представителей Акыйкатчы, органов власти, гражданского общества и международных организаций. В целом собеседники делегации Венецианской комиссии оценили обсуждения положительно. Делегация также была проинформирована о готовности Акыйкатчы и властей Кыргызстана принять во внимание ее рекомендации. Венецианская комиссия приветствует такой конструктивный подход и готовность вовлечь все заинтересованные стороны, включая гражданское общество, в конструктивный и взаимовыгодный диалог по этому важному вопросу. Комиссия призывает власти Кыргызстана продолжать такие консультации на регулярной основе.

III. Анализ проекта конституционного закона

19. Следует приветствовать инициативу властей Кыргызстана по принятию нового конституционного закона, касающегося института Акыйкатчы, а также их желание обратиться за консультацией в Венецианскую комиссию до принятия закона Парламентом.

20. Венецианская комиссия считает, что в целом проект конституционного закона обеспечивает детальную основу и отражает ряд международных стандартов. Однако для того, чтобы обеспечить все необходимые гарантии независимости, беспристрастности, доступности и эффективности деятельности института Акыйкатчы – нового конституционного органа – в соответствии с международными стандартами, необходимо внести ряд усовершенствований.

A. Законодательный метод

1. Структура и согласованность

21. Проект конституционного закона, представленный в Венецианскую комиссию, состоит из шести глав и содержит 27 статей.

22. В соответствии со ст. 1.1 проекта конституционного закона Акыйкатчы при осуществлении своих полномочий руководствуется Конституцией, настоящим (проектом) Конституционным законом, иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, общими принципами и нормами международного права, международными договорами, действующими в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, а также международными стандартами в области прав человека. Статья 2 проекта конституционного закона определяет ключевые понятия, в том числе «институт Акыйкатчы», в основном повторяя формулировку статьи 1 относительно правовой основы. Далее, в пунктах 1 и 4 статьи 4, приводится тот же перечень правовых источников, которыми следует «руководствоваться»/которым должен «соответствовать» Акыйкатчы. Ссылка на «международные стандарты в области прав человека» в этих положениях отсутствует. Статья 3 касается сферы действия проекта конституционного закона. Полномочия/мандаты Акыйкатчы предусмотрены в другой главе 3 (статьи 11-16).

23. Похоже, что сфера компетенции Акыйкатчы затрагивается в разных частях проекта конституционного закона. Венецианская комиссия отмечает, что после пересмотра в статью 1 была добавлена ссылка на «международные стандарты в области прав человека» (см. [CDL-REF\(2023\)042](#)), что заслуживает одобрения. Комиссия рекомендует обратить внимание на обеспечение более последовательной структуры проекта конституционного закона, в частности, в отношении его сферы действия, основных понятий и юрисдикции Акыйкатчы. Кроме того, Венецианская комиссия рекомендует добавить ссылку на «Международные стандарты в области прав человека» в перечень правовых источников, которыми Акыйкатчы «должен руководствоваться» или которым она/он «должен соответствовать».

24. В целях обеспечения согласованности Венецианская комиссия также рекомендует перенести статью 3 (Сфера действия конституционного закона) в статью 1, затем в статью 2 (Основные понятия), а затем в статью 3 - статью 1 (Парламентский контроль). Учитывая важность и содержание статьи 1, которая представляет собой обоснование того, что институт Акыйкатчы осуществляет свои основные функции через парламентский контроль, Венецианская комиссия

¹⁷ См. [Подкомитет ГАНПЗУ по аккредитации \(ПКА\)](#).

рекомендует разработчикам пересмотреть название этого положения, чтобы лучше отобразить его значимость и объем.

2. Терминология

25. Венецианская комиссия отмечает, что в проекте конституционного закона термин «гражданин» используется в тех местах, где правильнее было бы использовать термин «заявитель» или «лицо». Согласно статье 3, «действие конституционного закона распространяется на граждан Кыргызской Республики, независимо от места их нахождения, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Кыргызской Республики».

26. Бенефициарами прав человека и основных свобод являются все лица, находящиеся под юрисдикцией Кыргызской Республики, независимо от того, являются они гражданами или нет;¹⁸ согласно части 1 статьи 24 Конституции «Кыргызская Республика обеспечивает всем лицам, находящимся на ее территории и под ее юрисдикцией, защиту их прав и свобод». Поэтому в целях расширения сферы действия проекта конституционного закона и согласования терминологии Венецианская комиссия рекомендует использовать слово «лица» вместо слова «граждане»¹⁹ и предусмотреть юрисдикцию Акыйкатчы в отношении всех физических и юридических лиц, находящихся под юрисдикцией Кыргызской Республики. Такая формулировка будет включать, например, лиц, находящихся под юрисдикцией таких органов, как посольства и консульства. Она также включает лиц, проживающих в других странах, но нуждающихся, например, в обращении в национальные органы власти для получения определенных разрешений и т.д.²⁰

3. Гендерно-нейтральное составление проекта

27. Венецианская комиссия отмечает, что в проекте конституционного закона используется мужской род (например, обращение «он» или «его»), несмотря на то, что он предусматривает гендерный баланс в статье 7, п. 13 о выборах заместителей Акыйкатчы, предотвращение любых форм дискриминационной практики при осуществлении прав и свобод человека как одну из целей Акыйкатчы (ст. 1, п. 2(б)) и запрещает, в частности, дискриминацию по половому признаку при общении с Акыйкатчы (ст. 24, п. 1). Ссылаясь на свою рекомендацию²¹ вынесенную в 2016 году Кыргызской Республике в отношении измененной Конституции, Венецианская комиссия предлагает органам власти рассмотреть возможность замены соответствующих положений соответствующей формулировкой с использованием, при необходимости, множественного числа или другой гендерно-нейтральной формулировки («он» на «он/она» или «его/ее»).

В. Анализ существа вопроса

1. Конституционные гарантии для института Акыйкатчы

а. «Прочная правовая база»

28. Согласно принципу 2 Венецианских принципов, «Институт омбудсмана, включая его полномочия должен основываться на прочной правовой базе, предпочтительно быть закреплён на конституционном уровне, а его характеристики и функции могут быть дополнительно проработаны на законодательном уровне». Исходя из этого принципа, желательно предусмотреть конституционное положение, устанавливающее, например, существование, основные полномочия и основной порядок избрания и освобождения от должности омбудсмана. Эти три основных элемента желательно закрепить на конституционном уровне, чтобы уберечь институт Акыйкатчы от политических колебаний.²² Как ранее отметила Венецианская комиссия, конституционно определенный мандат и статус необходимы, особенно в условиях молодой демократии, для консолидации и укрепления этого института, его эффективности, стабильности

¹⁸ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2004\)041](#) - Совместное заключение Венецианской комиссии, Комиссара по правам человека и Генерального директората по правам человека Совета Европы по законопроекту об Омбудсмене Сербии, принятое Венецианской комиссией на 61-й пленарной сессии (Венеция, 3-4 декабря 2004 г.), § 10.

¹⁹ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2003\)007](#) - Заключение по проекту закона о государственном адвокате «бывшей югославской республики Македонии», принятое Венецианской комиссией на ее 54-й пленарной сессии (Венеция, 14 марта 2003 г.), В I. Статья 2.3 и В III. Статьи 17 и 22.

²⁰ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2021\)049](#) - Казахстан – Заключение по проекту закона «Об уполномоченном по правам человека», принято Венецианской комиссией на 129-й пленарной сессии (Венеция и онлайн, 10–11 декабря 2021 г.), § 33.

²¹ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2016\)025](#), Кыргызская Республика – Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ по законопроекту «О внесении изменений и дополнений в Конституцию», принятое Венецианской комиссией на 108-м пленарном заседании (Венеция, 14-15 октября 2016 г.), § 117.

²² Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2004\)041](#), указ. раб. § 9.

и независимости.²³

29. Институт Акыйкатчы нашел отражение в Конституции Кыргызстана. Однако единственные конституционные положения, в которых упоминается этот институт, содержатся в разделе II – Парламент в статье 80, где указано, что Парламент избирает, освобождает от должности и дает согласие на привлечение Акыйкатчы и/или его/ее заместителей к уголовной ответственности (пп. 3 (8 и 9)), заслушивает ежегодные отчеты Акыйкатчы (п. 5 (2)), а в разделе III – Органы государственной власти с особым статусом предусмотрено, что институт Акыйкатчы осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике (ст. 109) и что организация и порядок его деятельности, а также гарантии его независимости определяются конституционными законами (ст. 110).

30. В иерархии правовых норм Кыргызстана высшей юридической силой и прямым действием обладает Конституция, за ней следуют конституционные законы, кодексы и другие законы. Каждый из нормативных правовых актов нижестоящего уровня не должен противоречить нормативным правовым актам вышестоящих уровней.²⁴ Таким образом, конституционный закон не обладает такой же юридической силой, как Конституция. Конституционные положения имеют более высокий уровень защиты от возможной политической нестабильности или иных обстоятельств, что следует из сравнения процедуры принятия конституционных законов, для принятия которых требуется три чтения и большинство в 2/3 голосов (ст. 86, п. 5 Конституции), и процедуры внесения поправок в Конституцию, требующей предварительного утверждения Конституционным судом (ст. 116, п. 4 и 5 Конституции). Конституционные поправки не могут быть приняты в условиях чрезвычайного или военного положения. Пункты 2 и 3 статьи 18 проекта конституционного закона предусматривают определенные гарантии на случай введения чрезвычайного или военного положения (деятельность Акыйкатчы и его/ее уполномоченных представителей не может быть прекращена, ограничена или приостановлена в случае введения чрезвычайного или военного положения; они имеют право свободно передвигаться в районах, где введено чрезвычайное и/или военное положение, или в период комендантского часа без специального разрешения). Однако эти гарантии касаются деятельности и не распространяются на само существование института или возможность внесения изменений в Конституционный закон.

31. Из этого следует, что Конституция не обеспечивает «прочную правовую базу» для общих гарантий институциональной независимости, сроков полномочий и оснований для отстранения от должности Акыйкатчы, как это уже было рекомендовано в 2021 г. в Совместном заключении БДИПЧ и Венецианской комиссии по проекту Конституции Кыргызской Республики.²⁵

32. Поэтому, приветствуя придание новому законодательству об Акыйкатчы статуса конституционного закона, Венецианская комиссия повторяет свою рекомендацию 2021 года о том, что наряду с действующими положениями об избрании и отстранении Акыйкатчы от должности «на конституционном уровне должны быть определены как минимум общие полномочия, гарантии институциональной независимости, срок полномочий и основания для отстранения омбудсмена».²⁶

b. Институциональная независимость Акыйкатчы

33. Статья 2, п. 1 проекта конституционного закона уточняет, что Институт Акыйкатчы является тем НПЗУ, деятельность которого «способствует развитию других существующих на национальном уровне правозащитных механизмов, не подменяет их и не приводит к пересмотру компетенции органов государственной власти, призванных обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав и свобод» (ст. 4, п. 3 проекта конституционного закона).

34. Венецианская комиссия отмечает, что Национальный центр по предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания²⁷ выполняет функции Национального превентивного механизма (НПМ)²⁸. Существует также ряд других правозащитных механизмов, действующих на межведомственном, министерском,

²³ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2015\)017](#) - Заключение по Закону о народном адвокате (омбудсмене) Республики Молдова, принятое Венецианской комиссией на 103-м пленарном заседании (Венеция, 19-20 июня 2015 г.), § 22.

²⁴ См. статью 6 Конституции и статью 6 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

²⁵ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2021\)007](#), Совместное заключение ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии по проекту конституции Кыргызской Республики, принято Венецианской комиссией на 126-м Пленарном заседании в режиме онлайн (19-20 марта 2021 г.), § 107.

²⁶ Там же.

²⁷ Кыргызстан присоединился к Факультативному протоколу к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ФПКПП) 29 декабря 2008 года. В июле 2012 года был принят Закон «О Национальном центре по предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания».

²⁸ См. [Национальные превентивные механизмы | ОНЧР](#)

парламентском и других уровнях.²⁹

35. Венецианская комиссия считает статью 4, п. 3 ограничительной и вызывающей ряд опасений в отношении эффективного функционирования и институциональной независимости Института Акыйкатчы. Комиссия видит ряд рисков, обусловленных множественностью субъектов и отсутствием четких условий взаимодействия/координации между ними во избежание дублирования. При этом Венецианская комиссия исходит из того, что ни один из этих органов не пользуется конституционными гарантиями и особым статусом в отличие от Акыйкатчы (раздел III Конституции). В соответствии со ст. 2, п. 5 проекта конституционного закона, Акыйкатчы осуществляет мониторинг субъектов, указанных в ст. 3 (т.е. органов государственной власти, в том числе имеющих особый статус, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также юридических лиц, включая их руководителей, независимо от форм собственности), в отношении соблюдения прав и свобод человека и гражданина путем проведения расследований, мониторинга, анализа, принятия соответствующих решений и рекомендаций.

36. Венецианская комиссия рекомендует уточнить, относятся ли к такому мониторингу правозащитные механизмы, предусмотренные пунктом 3 статьи 4 и действующие в рамках полномочий органов власти, упомянутых в статье 3, а также уточнить порядок взаимодействия между Институтom Акыйкатчы и другими национальными правозащитными механизмами.

2. Мандат Акыйкатчы

37. Согласно статье 1 проекта конституционного закона, Акыйкатчы «1. Осуществляет парламентский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике и в пределах своей компетенции руководствуется Конституцией, настоящим конституционным законом, иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, общими принципами и нормами международного права, а также международными договорами, действующими в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, и международными стандартами в области прав человека. 2. Парламентский контроль за деятельностью Акыйкатчы должен быть направлен на: 1) защиту прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, общепризнанными международно-правовыми принципами и нормами, а также международными договорами, вступившими в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики; 2) обеспечение соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина субъектами, указанными в настоящем Законе, статья 3; 3) предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению; 4) содействие приведению законодательства Кыргызской Республики в области прав и свобод человека и гражданина в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики, международными стандартами, общепризнанными международно-правовыми принципами и нормами в этой области; 5) дальнейшее развитие и совершенствование международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина; 6) недопущение любых форм дискриминации при осуществлении прав и свобод человека; 7) поощрение и продвижение прав и свобод человека; содействие повышению правовой грамотности и защите конфиденциальной личной информации».

38. Комиссия считает, что новый проект конституционного закона представляет собой уникальную возможность обеспечить все необходимые гарантии для независимости, беспристрастности, доступности и эффективности института Акыйкатчы – нового конституционного органа – наделить его как функциями НПЗУ, так и функциями классического омбудсмена, которые являются основными для защиты прав и свобод человека в Кыргызстане. В свете Венецианских принципов в этом контексте следует рассмотреть следующие возможности.

а. Предотвращение и устранение недобросовестного управления

39. Венецианская комиссия понимает, что «Институт омбудсмена может быть организован на различных уровнях и с различной компетенцией» (Принцип 4). Однако этот важный момент должен быть уточнен с точки зрения других Венецианских принципов: «12. Мандат омбудсмена должен включать предупреждение и исправление случаев ненадлежащего управления, а также защиту и поощрение прав человека и основных свобод. 13.1. Институциональная компетенция омбудсмена включает государственное управление на всех уровнях. Мандат омбудсмена включает все общественные интересы и государственные услуги, предоставляемые обществу, будь то государством, муниципалитетами, государственными органами или частными организациями».

²⁹ См. [Заключение](#) БДИПЧ, пункты 24 и 25.

40. Венецианская комиссия напоминает, что «наиболее распространенная модель институтов омбудсмана или защитника прав человека может быть кратко описана как модель независимого должностного лица, выполняющего основную роль посредника между народом и государственной и местной администрацией и имеющего возможность в этом качестве контролировать деятельность администрации на основе полномочий расследования и доступа к информации и обращаться к администрации путем выдачи рекомендаций на основе Закона и равноправия в широком смысле, чтобы противодействовать нарушениям прав человека и случаям плохого управления и устранять их».³⁰

41. Среди целей парламентского контроля, осуществляемого Акыйкатчы (см. § 32 выше), в п. 2 ст. 1 указано: «2) обеспечение соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина субъектами, указанными в настоящем Законе, ст. 3 и 3) предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или оказание содействия в их устранении».

42. Венецианская комиссия напоминает, что «объем полномочий омбудсменов должен охватывать не только явные нарушения прав, но и принципы надлежащего управления. Наличие средств правовой защиты не должно препятствовать обращению с жалобой к омбудсмену, однако последний должен быть обязан уведомить заявителя о средствах правовой защиты и о том, что обращение к омбудсмену не препятствует истечению сроков обращения к таким средствам».³¹

43. Кроме того, согласно принципу 13.1, в компетенции омбудсмана должны находиться публичные услуги, предоставляемые населению как государством, так и муниципалитетами, государственными органами или частными организациями. В проекте не упоминаются частные компании, предоставляющие общественные услуги, в рамках мандата Акыйкатчы. Венецианская комиссия рекомендует привести проект в соответствие с Принципами 12 и 13.1.

в. Податели жалобы

44. Согласно ст. 14, п. 15 проекта конституционного закона, «должностные лица, служащие и руководители организаций, указанные в статье 3 настоящего конституционного закона, не вправе направлять в Акыйкатчы сообщения по вопросам, входящим в их компетенцию».

45. Венецианская комиссия отмечает, что ограничение права государственных служащих подавать жалобы на нарушения прав человека представляется спорным. Работа с жалобами сотрудников государственных органов является важной частью мандата омбудсмана. В некоторых случаях такие сотрудники даже выступают в роли осведомителей, привлекая внимание омбудсмана к возможным нарушениям. «Безусловно, государственные служащие сохраняют свои права как личности. ... Если эти права (которые могут включать и социальные права) находятся под угрозой или нарушаются, они должны иметь право на получение помощи от Защитника прав человека, как и все остальные люди».³²

46. Кроме того, проект конституционного закона не предусматривает возможности подачи анонимных жалоб. В соответствии с п. 16.2 Венецианских принципов, «омбудсмен должен иметь право интервьюировать или требовать письменных объяснений от должностных лиц и органов власти и, кроме того, должен уделять особое внимание и защиту лицам, сообщающим о нарушениях в государственном секторе». В связи с этим Комиссия рекомендует предоставить заявителям (например, осведомителям) возможность просить Акыйкатчы о сохранении конфиденциальности их личности.³³ В любом случае важно, что отклонение анонимных жалоб не препятствует тому, чтобы Акыйкатчы действовал в этом вопросе по должности.

с. Предотвращение любых форм дискриминационной практики

47. Статья 1, п. 6 проекта конституционного закона предусматривает, что Акыйкатчы уполномочен предотвращать «любые формы дискриминационной практики при осуществлении прав и свобод человека». Венецианская комиссия считает, что Акыйкатчы должен не только *предотвращать*, но и *бороться* со всеми формами дискриминации – контролировать деятельность органов, указанных в статье 3, выявлять факты прямой/косвенной дискриминации и направлять рекомендации соответствующим органам. Поэтому разработчикам проекта

³⁰ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2007\)020](#) - Заключение о возможной реформе института омбудсмана в Казахстане, принятое Венецианской комиссией на 71-й пленарной сессии (Венеция, 1-2 июня 2007 г.), § 12.

³¹ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2004\)041](#), указ. раб. § 27.

³² Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2006\)038](#) - Заключение о поправках к Закону о правозащитнике Армении, принятое Венецианской комиссией на 69-й пленарной сессии (Венеция, 15-16 декабря 2006 г.), § 55.

³³ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2007\)024](#) - Заключение по проекту закона о народном адвокате Косово, принятое Венецианской комиссией на ее 71-м пленарном заседании (Венеция, 1-2 июня 2007 г.), § 50.

предлагается дополнить это положение словами «...и бороться с ними».

d. Компетенция Акыйкатчы, относящаяся к судебной системе

48. Статья 11 проекта конституционного закона предусматривает, что Акыйкатчы имеет право «присутствовать» на заседаниях Верховного суда и Конституционного суда (п. 2), а также участвовать в заседаниях Дисциплинарной комиссии Совета судей в качестве консультанта, в том числе при рассмотрении дел в закрытом режиме (п. 13). Статья 14, п. 16 предусматривает, что Акыйкатчы призван обеспечивать, чтобы обращения, поступившие в судебные органы, «рассматривались в установленные сроки».

49. Раздел III Конституции касается органов государственной власти, включая Президента, Парламент, Правительство, судебные органы и Институт Акыйкатчы как орган государственной власти с особым статусом. Таким образом, существующая формулировка статьи 3 «органы государственной власти», как представляется, охватывает и судебную власть, что противоречит принципу 13.2 Венецианских принципов: «Компетенция омбудсмена в отношении судебной системы ограничивается обеспечением процессуальной эффективности и административного функционирования этой системы».

50. Венецианская комиссия считает, что этот важный вопрос должен быть разъяснен в смысле Принципа 13 Венецианских принципов, чтобы избежать различных толкований соответствующего положения. Венецианская комиссия рекомендует согласовать проект конституционного закона с Венецианскими принципами 13.2 и 19³⁴ и уточнить формулировку статьи 3 проекта конституционного закона таким образом, чтобы ограничить компетенцию в отношении судебной власти обеспечением «процессуальной эффективности и административного функционирования этой системы» и устранить любую двусмысленность. Это не препятствует Акыйкатчы, в соответствии с принципом 19, оказывать помощь заявителям, например, путем обращения в соответствующие судебные органы и суды. в соответствующие судебные органы и суды. Официальная подача запроса в Акыйкатчы может иметь приостанавливающий эффект на сроки обращения в суд, согласно Закону.

e. Международный мандат Акыйкатчы

51. Статья 12 проекта конституционного закона определяет деятельность Акыйкатчы по развитию международного сотрудничества в области прав и свобод человека и гражданина как «неотъемлемую часть внешнеполитической деятельности государства, направленной на обеспечение прав своих граждан за рубежом и укрепление связей с соотечественниками, проживающими за рубежом». В соответствии со ст. 25, п. 8 (2) проекта конституционного закона, Акыйкатчы имеет право создавать «представительства за рубежом».

52. Эти положения вызывают ряд вопросов, связанных с независимостью Акыйкатчы и общим принципом разделения властей и системы сдержек и противовесов. Напомним, что в соответствии с международными стандартами «государство должно поддерживать и защищать институт омбудсмена и воздерживаться от любых действий, подрывающих его независимость» (Венецианский принцип 1). «В течение его или ее срока полномочий омбудсмен не должен заниматься политической деятельностью, несовместимой с его или ее независимостью или беспристрастностью» (Венецианский принцип 9) и «не должен получать и выполнять какие-либо указания от каких-либо органов власти» (Венецианский принцип 14). «Как и судьи, [омбудсмен] должен быть не только независимым, но также должен «восприниматься» как независимый».³⁵ «Представители общественности должны быть уверены в существовании независимого омбудсмена, который призвал бы правительство и государственную администрацию к ответу, (...). Кроме того, институты омбудсмена должны быть беспристрастными и нейтральными».³⁶

³⁴ «Омбудсмен предпочтительно имеет право выступать в соответствующих судебных органах и судах. Официальная подача обращения к Омбудсмену может иметь приостанавливающее действие на сроки обращения в суд в соответствии с законом».

³⁵ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2009\)043](#) - Заключение по проекту поправок к закону о Защитнике прав и свобод человека Черногории, § 12.

³⁶ ПАСЕ, [Док. 14953](#), Пояснительная записка к Резолюции 2301(2019) и Рекомендации 2163(2019) 20 августа 2019 г., § 14.

53. В соответствии с Конституцией Кыргызская Республика проводит свою внешнюю политику (ст. 1, п. 3). Президент Кыргызстана определяет основные направления внешней политики и представляет Кыргызскую Республику в международных отношениях (ст. 66). Кабинет Министров реализует основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 91).

54. Венецианская комиссия с уважением относится к тому, что двусторонние контакты и диалог между омбудсменами двух стран являются сложившейся практикой. Это включает в себя сотрудничество по конкретным вопросам прав человека, представляющим взаимный интерес/заинтересованность, обмен информацией и опытом, совместные мероприятия, рабочие визиты и т.д. В зависимости от обстоятельств такое сотрудничество иногда оформляется путем подписания соглашений о сотрудничестве, меморандумов о взаимопонимании и т.д. Заключение (технических) соглашений о сотрудничестве между омбудсменом и международной правозащитной организацией также является актуальной практикой. В этой связи ст. 12 п. 5 проекта конституционного закона предусматривает возможность получения «технической, финансовой и иной помощи от международных организаций для реализации стратегий и проектов в области защиты прав и свобод человека», что является позитивным.

55. Венецианская комиссия приветствует и поощряет такой двусторонний диалог и сотрудничество в области защиты прав человека. Однако определение осуществления мандата омбудсмена за пределами государственных границ как части «внешней политики» противоречит передовой практике и установленным международным стандартам в отношении институтов омбудсмена. Это касается и создания представительств за рубежом, если это также рассматривается как часть «внешней политики».

56. Поэтому Венецианская комиссия рекомендует внести изменения в статью 12 и пункт 8 (2) статьи 25 в соответствии с вышеупомянутыми Венецианскими принципами и соображениями, чтобы гарантировать, что институт Акыйкатчы не является частью внешней политики государства. Однако важно указать, что в мандат Акыйкатчы входит сотрудничество как с международными межправительственными, так и с международными неправительственными организациями. Поэтому разработчикам предлагается дополнить статью 12 п. 1 в этом смысле.

57. В этом же контексте следует напомнить, что согласно статье 3 действие конституционного закона «распространяется на граждан Кыргызской Республики, независимо от места их нахождения, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Кыргызской Республики». Ссылаясь на свою рекомендацию в отношении граждан, сформулированную в п. 26 выше, Венецианская комиссия рекомендует заменить формулировку «в Кыргызской Республике» на «в пределах юрисдикции органов власти Кыргызской Республики». Такая формулировка будет включать, например, лиц, находящихся под юрисдикцией таких органов, как посольства и консульства. Она также будет включать лиц, проживающих в других странах, но нуждающихся, например, в обращении в национальные органы власти для получения определенных разрешений и т.д.³⁷

С. Избрание и прекращение полномочий Акыйкатчы

1. Квалификационные критерии

58. Статья 5 проекта конституционного закона устанавливает следующие квалификационные критерии Акыйкатчы: быть гражданином Кыргызской Республики, владеть государственным языком, быть в возрасте не ниже 30 лет и не старше 65 лет, иметь высшее образование и опыт работы в области прав человека.

59. Венецианская комиссия отмечает, что две очень важные характеристики – высокие моральные качества и честность – не включены в критерии отбора. Венецианские принципы дают четкие указания на этот счет: «Критерии для назначения омбудсмена должны быть достаточно обширными, чтобы способствовать привлечению широкого круга подходящих кандидатов. Существенными критериями являются высокие моральные качества, честность и соответствующие профессиональные знания и опыт, в том числе в области прав человека и основных свобод» (Принцип 8). Напоминается также, что «критерии, предъявляемые к институтам омбудсмена, не должны быть слишком ограничительными. Омбудсмены должны обладать знаниями и компетенцией в области предмета деятельности института (хотя наличие университетской степени в области права не является необходимым условием); они должны пользоваться доверием и уважением как правительства, так и общественности, что повышает эффективность и авторитет института омбудсмена. (...) Высокие моральные качества, честность и соответствующие профессиональные знания и опыт, в том числе в области прав человека и

³⁷ Венецианская комиссия, CDL-AD(2021)049, указ. раб., § 33.

основных свобод, должны быть основными критериями для этой должности».³⁸ «Процесс отбора и назначения главы института омбудсмана должен способствовать его независимости. Кандидаты должны обладать высокими моральными качествами и признанной компетентностью в области верховенства закона, демократического управления и прав человека. Должны быть предусмотрены меры для того, чтобы должность главы любого института омбудсмана не оставалась вакантной в течение сколько-нибудь значительного периода времени».³⁹

60. Принимая во внимание, что раздел III Конституции определяет институт Акыйкатчы как орган государственной власти с особым статусом наряду с президентом, парламентом, правительством и судебной властью (см. пункты 29, 35 и 49 выше), Венецианская комиссия отмечает, что в некоторых странах статус и ранг омбудсмана определяется по отношению к судебной власти (Мальта, Норвегия, Швеция) или парламенту, президенту, правительству, Конституционному суду, министру, государственному прокурору и т.д. (Хорватия, Чешская Республика, Эстония, Нидерланды, Северная Македония).⁴⁰ Высокие моральные качества, в том числе добросовестность, являются одним из важнейших критериев отбора омбудсменов, судей, членов различных избирательных, отборочных, проверочных, контрольных и других органов.

61. Венецианская комиссия считает, что эти качества очень важны для выполнения обязанностей Акыйкатчы и выходят за рамки квалификационных критериев для Акыйкатчы, учитывая статус Акыйкатчы и примеры других стран, приведенные выше. В связи с этим Комиссия ссылается на критерии, установленные признанными международными консультативными экспертными группами: 1. По кандидатам для избрания судьей в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) и 2. по Суду Европейского Союза, которые будут процитированы ниже.

- **Пятый отчет о работе Консультативной группы экспертов по кандидатам для избрания судьей ЕСПЧ, представленный вниманию Комитета министров, 27 октября 2022 г.**⁴¹

«Источники информации»

28. В дополнение к биографическим данным и любой другой представленной информации ... Группа иногда получает не запрошенные материалы из различных источников (например, от неправительственных организаций и частных лиц ...). Группа не занимается активным поиском информации из таких источников; и, что более важно, она не будет отклонять кандидата как не отвечающего требованиям на основании информации и представлений, полученных от них. Тем не менее, Группа не исключает возможность задавать вопросы ... в свете не запрошенной информации или представлений в той мере, в какой это представляется целесообразным для полного подтверждения наличия у кандидата необходимых компетенций и квалификации Окончательная оценка Группой пригодности кандидата ... будет основываться только на представленных материалах ... и ... на соответствующих общеизвестных фактах

Условие «обладать высокими моральными качествами»

35. В предыдущих отчетах о деятельности в качестве ключевых компонентов этого требования упоминались такие качества, как добросовестность, высокое чувство ответственности, мужество, достоинство, трудолюбие, честность, осмотрительность, уважение к окружающим и отсутствие судимости за преступления, а также (очевидно) независимость и беспристрастность. 36. ... Характер кандидата вряд ли можно оценить на основании того, что указано в биографической справке. В частности, негативное суждение о характере кандидата может быть вынесено только в том случае, если из биографической справки явно следует что-то (например, упоминание о совершении уголовного или дисциплинарного проступка)».

- **Седьмой отчет о деятельности группы экспертов, предусмотренной статьей 255 Договора о функционировании Европейского союза, 14 июля 2022 года**⁴²

«Группа экспертов придает особое значение добросовестности и честности кандидатов на должности судьи и генерального адвоката Суда и судьи Суда общей юрисдикции. Соответствие этому требованию, которое является важнейшим, несомненно, трудно оценить только на основании представленных досье кандидатов ... и слушаний, проводимых членами группы в соответствующих случаях. Однако группа старается установить наличие каких-либо факторов, которые могут заставить ее выразить сомнения в способности кандидатов

³⁸ ПАСЕ, [Док. 14953](#), Пояснительная записка, §31.

³⁹ См. Приложение к рекомендации [CM/Rec\(2019\)6](#), § 3.

⁴⁰ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2002\)008](#) - Заключение о статусе и ранге омбудсмана в Федерации Боснии и Герцеговины, пункты 6-7.

⁴¹ См. [Пятый отчет о деятельности](#), представленный вниманию Комитета министров, 27 октября 2022 года.

⁴² См. [Седьмой отчет о деятельности](#), стр. 19.

выполнять свои обязанности ... независимо, беспристрастно, добросовестно и честно. Поэтому группе экспертов может потребоваться опросить кандидата... по одному или нескольким аспектам заявления, которые могут вызвать сомнения в том, что данный кандидат сможет выполнять свои обязанности... совершенно независимо и беспристрастно, или сомнения в его честности и неподкупности».⁴³

62. В свете вышесказанного Венецианская комиссия предлагает властям Кыргызстана добавить в критерии отбора в Акыйкатчы «высокие моральные качества и честность» и привести их в соответствие с Венецианскими принципами и вышеупомянутыми международными стандартами.

2. Основания для отказа в праве на занятие должности

63. Основания для отказа в праве на занятие должности перечислены в ст. 5, в п. 2: «наличие судимости за тяжкие и особо тяжкие преступления, независимо от того, погашена она или снята, либо наличие постановления следственного органа или суда о прекращении уголовного преследования за указанные преступления по не реабилитирующим основаниям; лицо, признанное недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда; лицо, являющееся иностранным гражданином».

64. Статья 19 Уголовного кодекса⁴⁴ предусматривает четыре категории преступлений: преступления небольшой тяжести, менее тяжкие преступления, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления. Тяжкие преступления – это умышленные преступления, наказываемые лишением свободы на срок более пяти лет, но не более десяти лет; особо тяжкие преступления – это умышленные преступления, наказываемые лишением свободы на срок более десяти лет или пожизненным лишением свободы. Венецианская комиссия считает, что если судимости была погашена в том смысле, что приговор был отменен, аннулирован и т.д., то это не должно приводить к тому, что данное лицо становится неправомочным. Комиссия рекомендует смягчить формулировку данного положения, приведя ее в соответствие со статьей 95 Уголовного кодекса, устанавливающей сроки давности: семь лет в случае совершения тяжкого преступления и десять лет – в случае совершения особо тяжкого преступления, и уточняющей, что погашение судимости устраняет уголовно-правовые последствия совершения преступления.

3. Процедура отбора кандидатов

65. Согласно статье 6 проекта конституционного закона, процедура выдвижения кандидатов состоит из следующих этапов: заинтересованные кандидаты подают свои заявления в парламент; по истечении срока подачи заявлений проводятся парламентские слушания с участием гражданского общества по всем кандидатам; по итогам слушаний парламентские фракции, депутатские группы, депутаты, избранные по одномандатным округам, и депутаты, не входящие во фракции, представляют в парламент не более трех кандидатов, отобранных из общего числа подавших заявления.

66. Венецианская комиссия считает, что последовательность, представленная в статье 6, содержит ряд недостатков. Нынешняя формулировка положения не отличается прозрачностью: из нее следует, что только парламентские фракции и депутаты могут представить в парламент список из трех кандидатов. При этом в положении не уточняется, какие процедурные действия должны быть предприняты между подачей кандидатами своих заявлений в парламент и представлением депутатами списка из трех кандидатов, включенных в короткий список, в Парламент. Неясно, как организуются и проводятся парламентские слушания, каково их влияние на процесс отбора кандидатов и в какой степени рекомендации ОГО, сформулированные в ходе таких слушаний, учитываются на этапе отбора трех кандидатов.

⁴³ Комиссия также ссылается на Методику оценки соответствия кандидата на должность члена Высшего совета юстиции и членов Высшего совета юстиции Украины критерию профессиональной этики и добросовестности: «Соответствие критерию профессиональной этики и добросовестности устанавливается на основании представленных кандидатами документов, информации, полученной или запрошенной членами Совета по этике, информации из открытых источников, а также по результатам собеседования с кандидатами ... Показателями критерия профессиональной этики и добросовестности являются независимость, честность, беспристрастность, неподкупность, трудолюбие, соблюдение этических норм и безупречное поведение в профессиональной деятельности и личной жизни, а также отсутствие сомнений в законности источников происхождения имущества, соответствие ... уровня жизни кандидата или членов его семьи декларируемым доходам, соответствие ... образа жизни кандидата его статусу». Наконец, «Пересмотренная анкета GRECO по предупреждению коррупции в отношении членов парламента. Судьи и прокуроры» также может послужить ценным источником информации в отношении критерия добросовестности.

⁴⁴ См. [Уголовный кодекс Кыргызской Республики](#).

67. В соответствии с Принципом 7 Венецианских принципов, «процедура отбора кандидатов должна включать публичное объявление и быть открытой, прозрачной, основанной на заслугах, объективной и предусмотренной законом». Поэтому в целях обеспечения прозрачности и объективности процесса отбора Венецианская комиссия рекомендует добавить подробные процедурные шаги от подачи заявки до принятия решения о предварительном отборе, как описано выше. Комиссия также рекомендует, чтобы резюме кандидатов были доступны на сайте Парламента, чтобы ОГО могли оценить соответствие каждого кандидата и представить свои рекомендации Парламенту.

4. Избрание

68. Согласно ст. 7, п. 2 проекта конституционного закона, Акыйкатчы и его заместитель считаются избранными простым большинством голосов от общего числа депутатов. Согласно ст. 76, п. 2 Конституции, Парламент состоит из 90 депутатов. При принятии законов также используется простое большинство (ст. 86, п. 4 Конституции). Как указано в Принципе 6 Венецианских принципов, «...Омбудсмен предпочтительно избирается парламентом соответствующим квалифицированным большинством». Из этого следует, что проект конституционного закона не предусматривает процедуру избрания квалифицированным большинством голосов, поскольку это то же самое простое большинство, которое используется при любом другом «обычном» голосовании в законодательных органах.

69. Пункты 3 и 4 статьи 7 устанавливают длительную и запутанную процедуру, состоящую из нескольких раундов и «подраундов» голосования и переголосования. По мнению Венецианской комиссии, риск такой системы заключается в том, что институт Акыйкатчы может быть подвержен политической динамике, что приведет к парадоксальному результату – усилению, а не нейтрализации политических элементов при выборе Акыйкатчы.⁴⁵ По мнению Комиссии, учитывая важность своевременного заполнения вакансии Акыйкатчы, проект конституционного закона должен содержать механизм защиты от блокирования в ситуациях, когда кандидат не набирает необходимого большинства голосов в Парламенте. Цель такого механизма – создать стимулирующие факторы, побуждающие как большинство, так и оппозицию в парламенте к поиску разумного компромисса (или, скорее, создать сдерживающие факторы для предотвращения ситуаций, когда они не способны найти компромисс).⁴⁶

⁴⁵ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2022\)054](#), Заключение по законопроекту «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно усовершенствования процедуры отбора кандидатов на должность судьи Конституционного Суда Украины на конкурсной основе», принятое Венецианской комиссией на 133-м пленарном заседании (Венеция, 16-17 декабря 2022 г.), пункты 37 и 40.

⁴⁶ Венецианская комиссия, [CDL-PI\(2023\)018](#), Сборник заключений и отчетов Венецианской комиссии, касающихся механизмов квалифицированного большинства и антиблокировочных механизмов, и цитируемые заключения.

70. Комиссия рекомендует привести статью 7 в соответствие с Венецианскими принципами, предусмотрев избрание Акыйкатчы квалифицированным большинством голосов и предусмотрев механизм защиты от тупиковых ситуаций, чтобы избежать парализующего процесса в парламенте.

5. Срок полномочий

71. Согласно Принципу 10 Венецианских принципов, «срок полномочий омбудсмена должен быть больше срока полномочий назначающего его органа. Предпочтительно, чтобы срок полномочий был ограничен одним сроком без возможности переизбрания; в любом случае, мандат омбудсмена может быть возобновлен только один раз. Предпочтительно, чтобы продолжительность одного срока не была меньше семи лет».

72. Как следует из ст. 5, п. 3 проекта конституционного закона Акыйкатчы избирается сроком на пять лет; он/она может быть переизбран на второй срок. Согласно статье 76, п. 2 Конституции, срок полномочий Парламента составляет пять лет, что совпадает со сроком полномочий Акыйкатчы. Это подчеркивает, что пятилетний срок является слишком коротким не только с точки зрения Венецианских принципов, но и с точки зрения срока полномочий членов парламента. Комиссия рекомендует привести данное положение в соответствие с Принципом 10, предусмотрев более длительный – не менее семи лет – и, желательно, не возобновляемый срок полномочий.

6. Прекращение полномочий

73. В пунктах 2 и 3 статьи 10 проекта конституционного закона содержится перечень условий досрочного прекращения полномочий Акыйкатчы: «1) подача письменного заявления о досрочном освобождении по собственному желанию; 2) вступление в силу обвинительного приговора суда; 3) вступление в законную силу обвинительного приговора о применении принудительных мер медицинского характера; 4) вступление в законную силу судебного решения об объявлении безвестно отсутствующим или умершим; 5) вступление в законную силу судебного решения об объявлении ограниченно дееспособным или недееспособным; 6) невозможность осуществления полномочий по медицинским показаниям, по решению врача; 7) в случае несоблюдения положений, установленных пунктом 2 статьи 9 настоящего Конституционного закона; 8) прекращения гражданства Кыргызской Республики или установления иностранного гражданства; 9) факта смерти». Представление о досрочном прекращении полномочий Акыйкатчы вносится депутатами в Парламент. В отношении своих заместителей Акыйкатчы вносит такое представление в Парламент. Решение о прекращении полномочий принимается простым большинством голосов.

74. Согласно 11-му принципу Венецианских принципов, «омбудсмен может быть отстранен от должности только в соответствии с исчерпывающим перечнем четких и разумных условий, установленных законом. Они должны относиться исключительно к таким существенным критериям, как «недееспособность» или «неспособность выполнять функции по должности», «неправильное поведение» или «проступок», которые должны иметь узкое толкование. Парламентское большинство, необходимое для отставки – самим парламентом или судом по запросу парламента, – должно быть равным, а желательно и выше, чем для избрания. Процедура увольнения должна быть публичной, прозрачной и предусмотренной законом».

75. Венецианская комиссия считает, что хотя основания для досрочного прекращения полномочий в принципе соответствуют международным стандартам, как процедура (ст. 10, п. 2), так и результат (ст. 10, п. 3) вызывают сомнения. Перечень субъектов (депутатов), имеющих право вносить предложение о досрочном прекращении полномочий Акыйкатчы, вызывает сомнения в беспристрастности. Решение об отстранении Акыйкатчы и его/ее заместителей от должности принимается все тем же простым большинством голосов, хотя рекомендуется предусмотреть более высокое большинство, чем то, которое требуется при его избрании.

76. Венецианская комиссия напоминает, что «еще более важным для независимости омбудсмена в момент его назначения является вопрос о большинстве, необходимом для отстранения омбудсмена от должности. В данном случае желательно квалифицированное большинство, чтобы гарантировать, что омбудсмен не может быть снят с должности из-за своих действий, которые не понравились правительственному большинству [в] Парламенте».⁴⁷

⁴⁷ Венецианская комиссия, CDL-AD(2004)041, указ. раб., § 19.

77. Исходя из упомянутого выше Принципа 11, Венецианская комиссия рекомендует предусмотреть публичные и прозрачные процедуры; парламентское большинство, необходимое для отстранения Акыйкатчи, должно быть равным, а предпочтительно выше, чем то, которое требуется для его избрания – в данном конкретном случае, ссылаясь на свою рекомендацию в п. 70 выше о предоставлении квалифицированного большинства для избрания Акыйкатчи, Комиссия рекомендует, чтобы парламентское большинство, необходимое для отстранения Акыйкатчи, составляло не менее 2/3. Наконец, как ранее неоднократно заявляла Венецианская комиссия, в законопроекте должна быть прописана процедура обжалования решения об отстранении от должности в судебном порядке (предположительно в Конституционном суде).⁴⁸

D. Иммунитет

1. Иммунитет Акыйкатчы и его/ее заместителей

78. В соответствии с принципом 23 Венецианских принципов, «омбудсмен, заместители и персонал, принимающий решения, обладают иммунитетом от судебного процесса в отношении деятельности и слов, произнесенных или написанных, совершенных ими в официальном качестве в отношении Института (функциональный иммунитет). Такой функциональный иммунитет действует и после того, как оубдсмен, заместители или персонал, принимающий решения, покидают Институт».

79. Иммунитет Акыйкатчы рассматривается в статье 17 проекта конституционного закона. Функциональный иммунитет не применяется «в случае совершения особо тяжкого преступления» или когда Акыйкатчы или его/ее заместители «обнаружены на месте совершения особо тяжкого преступления».

80. Как указано в п. 64 выше, статья 19 Уголовного кодекса Кыргызстана предусматривает четыре категории преступлений: преступления небольшой тяжести, менее тяжкие преступления, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления. Особо тяжкие преступления – это умышленные преступления, наказываемые лишением свободы на срок свыше десяти лет или пожизненным лишением свободы. В связи с этим Венецианская комиссия предлагает разработчикам рассмотреть возможность адаптации предложения в следующей редакции: «особо тяжкое преступление в соответствии с Уголовным кодексом Кыргызской Республики». Венецианская комиссия рекомендует также привести проект конституционного закона в соответствие с принципом 23.

2. Иммунитет персонала Акыйкатчы

81. Функциональный иммунитет, предусмотренный статьей 17 для Акыйкатчы и его/ее заместителей, не распространяется на персонал.

82. Венецианская комиссия напоминает, что функциональный иммунитет персонала оубдсмена/НПЗУ необходим для защиты независимости института. Комиссия рекомендует дополнить статью 17 проекта конституционного закона, прямо указав на функциональный иммунитет персонала Акыйкатчы.

A. Организация института Акыйкатчы

1. Заместители

83. Согласно пункту 13 статьи 7 проекта конституционного закона, «Акыйкатчы имеет не более двух заместителей, избираемых сроком на пять лет».

84. Принцип 22 Венецианских принципов в этом отношении устанавливает, что «Институт оубдсмена должен иметь достаточный штат сотрудников и надлежащую структурную гибкость. В состав института может входить один или несколько заместителей, назначаемых оубдсменом. Оубдсмен должен иметь возможность нанимать своих сотрудников».

85. Учитывая объем полномочий/мандатов Акыйкатчы, перечисленных в ст. 11 проекта конституционного закона (статус НПЗУ, компетенция по вопросам равенства, работа с

⁴⁸ Венецианская комиссия, CDL-AD(2015)017, указ. раб., § 61.

«осведомителями», правозащитная/юридическая образовательная деятельность, национальное и международное сотрудничество и т.д.), Венецианская комиссия считает, что максимум два заместителя – это слишком мало для всех вопросов, входящих в компетенцию Акыйкатчы. Поэтому Комиссия рекомендует предусмотреть более двух заместителей, каждый из которых будет работать в своей области, и установить более длительный – не менее семи лет – срок полномочий (см. п. 72 выше) для дальнейшего повышения эффективности работы института, в частности, на региональном уровне.

2. Региональные учреждения

86. Статья 16 проекта конституционного закона предусматривает, что Акыйкатчы имеет право создавать региональные правозащитные учреждения в целях повышения качества и эффективности научно обоснованных подходов в законодательной деятельности, развития правовой культуры населения и образования в области прав человека. Акыйкатчы определяет их организационно-правовую форму, структуру и персонал.

87. Данное положение нуждается в уточнении, в частности, в отношении определения («учреждение» или «управление?»), правового статуса таких региональных учреждений и их полномочий. Хотя Акыйкатчы утверждает устав региональных учреждений, процедура их реструктуризации/ликвидации регулируется Гражданским кодексом (п. 4). Таким образом, региональные учреждения являются юридическими лицами, они проводят самостоятельный анализ, мониторинг и отчетность по правам человека. Они финансируются из различных источников (включая международное финансирование, гранты, пожертвования и т.д.). Нет ясности относительно руководителей региональных институтов и их статуса. Содействие проведению исследований и мониторинговых функций Акыйкатчы, по-видимому, не входит в их полномочия; неясно, будут ли разработанные ими методология и рекомендации обязательными для НПЗУ (Акыйкатчы является НПЗУ).

88. Учитывая вышеизложенную рекомендацию относительно количества заместителей, можно рассмотреть дополнительные варианты того, будут ли в региональных учреждениях работать представители Акыйкатчы с присвоением или без присвоения им статуса заместителей Акыйкатчы. Венецианская комиссия рекомендует уточнить вышеупомянутые аспекты в проекте конституционного закона и указать, что на региональные учреждения распространяется мандат Акыйкатчы.

3. Персонал

89. Статья 4, п. 6 (б) проекта конституционного закона предусматривает, что Акыйкатчы и его/ее Аппарат действуют самостоятельно. Однако, согласно ст. 2, п. 4, «сотрудниками аппарата Акыйкатчы являются лица, занимающие специальные государственные должности, и государственные служащие, оказывающие содействие омбудсмену в осуществлении его/ее полномочий». Хотя в ходе онлайн-встреч было подчеркнуто, что упоминание о государственных служащих было сделано для того, чтобы включить их в Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», это положение все равно создает размытое впечатление о независимом статусе персонала Акыйкатчы, и включение его в Закон могло быть достигнуто и другим путем. Из статьи 25 также следует, что максимальная численность аппарата Акыйкатчы определяется Акыйкатчы по согласованию с Парламентом. Это вызывает сомнения в связи с Венецианским принципом № 22 о важности соответствующей структурной гибкости омбудсмена и праве набирать свой персонал.

90. Как неоднократно заявляла Венецианская комиссия, «учитывая исключительную роль института Защитника прав человека и его обязанности, а также необходимые гарантии его независимости, персонал, если он не будет включен в систему государственной службы, должен иметь особый статус, регулируемый настоящим Законом»⁴⁹. Особый статус персонала должен отражать принцип 3 Венецианских принципов, который гласит, что «институт Омбудсмена должен занимать соответствующее высокое положение, что также отражается в вознаграждении Омбудсмена и в пенсионной компенсации». Этот принцип относится к руководителю института, но его следует понимать как распространяющийся на весь персонал.⁵⁰

91. Комиссия рекомендует привести проект конституционного закона в соответствие с требованиями Принципа 22 Венецианских принципов («Институт омбудсмена должен иметь

⁴⁹ Венецианская комиссия, CDL-AD(2006)038, указ. раб., § 78.

⁵⁰ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2021\)035](#), Армения - Заключение по законодательству, касающемуся аппарата омбудсмена, пункты 25-26.

достаточный персонал и соответствующую структурную гибкость. Омбудсмен должен иметь возможность нанимать своих сотрудников») и, в частности, предусмотреть, чтобы Акыйкатчы имел возможность нанимать своих сотрудников.

4. Бюджетная независимость

92. Принцип 21 Венецианских принципов гласит: «Институту омбудсмана должны быть обеспечены достаточные и независимые бюджетные ресурсы. Закон должен предусматривать, что бюджетные средства, выделяемые институту омбудсмана, должны быть адекватны тому, что необходимо для обеспечения полного, независимого и эффективного выполнения его обязанностей и функций. С омбудсменом проводятся консультации, и ему предлагается представить проект бюджета на предстоящий финансовый год. Принятый бюджет Института не может быть сокращен в течение финансового года, за исключением случаев, когда такое сокращение обычно применяется к другим государственным учреждениям. При независимой финансовой проверке бюджета Омбудсмана учитывается только законность финансовых процедур, а не выбор приоритетов при выполнении полномочий».

93. Статья 26 проекта конституционного закона предусматривает, что для обеспечения полного и независимого осуществления парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина институту Акыйкатчы из государственного бюджета предоставляется «достаточное и бесперебойное финансирование». «Задержки или изменения в объеме финансирования не допускаются». Институт Акыйкатчы самостоятельно разрабатывает и исполняет свой бюджет. В государственном бюджете должна быть предусмотрена отдельная строка для финансирования деятельности Института Акыйкатчы. Пункт. 4 позволяет Акыйкатчы получать финансирование от международных и иных организаций, а также из других источников, не противоречащих Закону Кыргызской Республики - Венецианская комиссия приветствует наличие такой возможности в проекте конституционного закона.

94. Венецианская комиссия приветствует тот факт, что статья 26 представляет собой необходимые гарантии бюджетной независимости. В ходе беседы с Акыйкатчы делегация Венецианской комиссии была проинформирована о том, что после подготовки проекта годового бюджета институт Акыйкатчы передает его в Министерство финансов, а на следующем этапе Министерство представляет проект государственного бюджета на утверждение Парламенту. Однако Комиссия рекомендует закрепить эту практику, чтобы в Законе было прямо предусмотрено, что консультации с Институтом Акыйкатчы проводятся в течение всего процесса подготовки бюджета до его принятия Парламентом.

В. Отчетность

95. В статье 15 проекта конституционного закона говорится о ежегодных и специальных отчетах, которые Акыйкатчы должен представлять Парламенту. После рассмотрения ежегодных и специальных отчетов Парламент принимает их большинством голосов и выносит постановление, включающее рекомендации субъектам, указанным в статье 3. Акыйкатчы осуществляет контроль за выполнением постановлений Парламента.

96. Венецианская комиссия приветствует то, что в проекте конституционного закона прямо говорится о ежегодных и специальных докладах Акыйкатчы, а также о том, что Акыйкатчы может контролировать выполнение постановлений Парламента. В то же время положение о том, что Парламент «принимает его большинством голосов» и издает постановление с рекомендациями, представляется проблематичным в связи с общим требованием о том, что «доклады Омбудсмана... должным образом учитываются властями» (Принцип 20).

97. Делегация Венецианской комиссии была проинформирована о том, что в апреле 2023 года парламент проголосовал за непринятие годового отчета предыдущего Акыйкатчы, что привело к его досрочному увольнению. Комиссия также была проинформирована о том, что непринятие Парламентом годового отчета Акыйкатчы являлось одним из оснований для его досрочного увольнения, однако такое положение было исключено из проекта конституционного закона. Однако это не полностью снимает риски в случае отсутствия большинства голосов. В целях укрепления институциональной независимости Акыйкатчы рекомендуется указать в статье 15, что Акыйкатчы не может быть отстранен от должности в связи с обсуждением содержания годового/специального отчета.

IV. Заключение

98. Венецианская комиссия приветствует намерение и усилия властей Кыргызстана по приданию конституционного статуса Акыйкатчы. Комиссия также приветствует продолжающийся всесторонний диалог с участием гражданского общества по проекту конституционного закона и призывает власти Кыргызстана продолжать такой диалог на регулярной основе.

99. Комиссия отмечает, что в целом проект конституционного закона обеспечивает детальные рамки и отражает ряд международных стандартов. Тем не менее, для обеспечения всех необходимых гарантий независимости, беспристрастности, доступности и эффективности деятельности Института Акыйкатчы - нового конституционного органа - в соответствии с международными стандартами, необходимо внести ряд усовершенствований. Комиссия считает, что до принятия и обнародования проекта конституционного закона анализ и рекомендации настоящего заключения должны быть учтены в дальнейшем законодательном процессе.

100. Венецианская комиссия дает следующие ключевые рекомендации и отмечает, что более подробные рекомендации содержатся в тексте настоящего заключения.

- Конституционные гарантии:
 - закрепление в Конституции существования, основного мандата и основной процедуры избрания и отставки Акыйкатчы;
 - уточнение порядка взаимодействия института Акыйкатчы с другими национальными правозащитными механизмами.
- Мандат:
 - распространение мандата на органы государственного управления всех уровней и частные организации, предоставляющие государственные услуги, заявителей (например, осведомителей), борьбу со всеми формами дискриминации, сотрудничество с международными неправительственными организациями;
 - ограничение мандата процессуальной эффективностью и административным функционированием судебной системы, обеспечение того, чтобы институт Акыйкатчы не являлся частью внешней политики государства.
- Избрание и прекращение полномочий:
 - добавление в критерии отбора «высоких моральных качеств и честности»;
 - смягчение требований в отношении погашения/ снятия судимости;
 - обеспечение прозрачной и детальной процедуры отбора; квалифицированное большинство голосов для избрания и не менее 2/3 голосов для отстранения от должности; механизм защиты от тупиковых ситуаций во избежание парализации процесса в парламенте, а также судебные средства защиты для оспаривания решения об отстранении от должности;
 - обеспечение более длительного и невозобновляемого срока полномочий.
- Иммунитет, обеспечивающий такой же функциональный иммунитет для персонала Акыйкатчы.
- Организация института Акыйкатчы:
 - предоставление возможности иметь более двух заместителей;
 - уточнение правового статуса и полномочий региональных учреждений;
 - предоставление Акыйкатчы возможности нанимать свой персонал;
 - уточнение того, что в процессе подготовки бюджета с институтом Акыйкатчы должны проводиться консультации.
- Отчетность: уточнение, что Акыйкатчы не может быть отстранен от должности в связи с обсуждением содержания годового/специального отчета.

101. Венецианская комиссия остается в распоряжении Омбудсмана и властей Кыргызской Республики для дальнейшего содействия в этом вопросе.