

ПРАВА НА ЧОВЕКА

ПРЕМАХВАНЕ НА БЕЗНАКАЗАНОСТТА ЗА ТЕЖКИ НАРУШЕНИЯ НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

*Ръководни начала, приети от Комитета на министрите
на 30 март 2011 г. по време на 1110-ата среща
на заместник-министрите*

Преамбюл

Комитетът на министрите,

Като припомня, че извършителите на деяния, изразяващи се в тежки нарушения на правата на човека, трябва да носят отговорност за тях;

Като има предвид, че безотговорността насърчава повторно извършване на престъпления поради това, че както извършителите, така и други хора се чувстват свободни да извършват още престъпления, без да се боят от наказание;

Като припомня, че безнаказаността на извършителите на деяния, изразяващи се в тежки нарушения на правата на човека, причинява допълнително страдание на пострадалите;

Като отчита, че борбата с безнаказаността трябва да се води с цел осигуряване на справедливост за пострадалите, предотвратяване на нови нарушения и отстояване на върховенството на правото и общественото доверие в правосъдната система, включително и в държави, където има исторически опит с тежки нарушения на правата на човека;

Като отчита, че държавите следва да си сътрудничат на международно равнище с цел прекратяване на безнаказаността;

Като препотвърждава, че важна цел на Съвета на Европа е премахването на безнаказаността на целия континент, както беше подчертано и от Парламентарната асамблея в нейната Препоръка 1876 (2009) относно „Състоянието на правата на човека в Европа: нуждата да бъде премахната безнаказаността“, и че действията на

Съвета на Европа могат да способстват за разпространяване на борбата с безнаказаността в световен план;

Като има предвид Европейската конвенция по правата на човека (по-надолу наричана „Конвенцията“) в светлината на относимата практика на Европейския съд по правата на човека (по-долу наричан „Съдът“), както и стандартите на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията, нечовешкото или унизително отнасяне или наказание и други относими стандарти, установени в рамките на Съвета на Европа;

Като подчертава, че цялостното и своевременно изпълнение на решенията на Съда е ключов фактор за противодействие на безнаказаността;

Като държи сметка за Принципите за защита и насърчаване на правата на човека посредством действия за борба с безнаказаността на Комисията по правата на човека към Обединените нации;

Като припомня значението на правото на достъп до ефективно средство за защита на пострадалите от нарушения на правата на човека, както е предвидено в редица международни инструменти – по-специално в чл. 13 от Конвенцията, чл. 2 от Международния пакт на ООН за гражданските и политическите права и чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека – както са отразени в издадените от Генералната асамблея на ООН Принципи и ръководни насоки във връзка с правото на достъп до ефективно средство за защита и обезщетение за пострадалите от тежки нарушения на международното право на правата на човека и тежки нарушения на международното хуманитарно право;

Като има предвид Препоръка (2006)⁸ на Комитета на министрите на Съвета на Европа до държавите членки относно подкрепата за пострадалите от престъпления от 14 юни 2006 г. и Декларацията за основните принципи за справедливост за пострадалите от престъпления и злоупотреба с власт на Генералната асамблея на ООН;

Като държи сметка за това, че при борбата с безнаказаността трябва да бъдат зачитани основните права на лицата, обвинени в тежки нарушения на правата на човека, както и върховенството на правото;

Приема настоящите препоръки и насърчава държавите членки да ги прилагат ефективно и да предприемат мерки, включително и ако е необходимо тези препоръки да бъдат преведени, за да бъдат широко разпространени сред органите, които отговарят за противодействие на безнаказаността.

I. Необходимост от противодействие на безнаказаността

1. Тези ръководни насоки се отнасят за проблема с безнаказаността в случаите на тежки нарушения на правата на човека. Безнаказаност е налице, когато извършителите на деяния, които се изразяват в тежки нарушения на правата на човека, не са привлечени към отговорност.

2. Когато има безнаказаност, тя се дължи по-специално на липсата на усърден отпор от страна на институциите или на държавните служители срещу тежките нарушения на правата на човека или се улеснява от липсата на такъв отпор. При подобни обстоятелства се срещат пропуски както в рамките на държавните институции, така и на всеки етап от съдебните или административните производства.

3. Държавите следва да противодействат на безнаказаността, за да осигурят справедливост за пострадалите, да предотвратят бъдещи нарушения на правата на човека и да защитят върховенството на правото и общественото доверие в правосъдната система.

II. Обхват на ръководните начала

1. Тези ръководни начала се отнасят до безнаказаността за действия или бездействия, които се изразяват в тежки нарушения на правата на човека, извършени в пределите на юрисдикцията на държавите членки.

2. Те са насочени към държавите и засягат техни действия или бездействия, включително и в случаите, когато такива са извършени посредством държавни служители. Те се отнасят също и до задължението на страните по Конвенцията да предприемат активни действия по отношение на недържавни субекти.

3. За целите на тези ръководни насоки понятието „тежки нарушения на правата на човека“ се отнася до тези деяния, по отно-

шение на които държавите имат задължение по Конвенцията и в съответствие с практиката на Съда да приложат разпоредбите на наказателното право. Такива задължения възникват в контекста на правото на живот (чл. 2 от Конвенцията), забраната на изтезанията, нечовешкото или унижително отнасяне или наказание (чл. 3 от Конвенцията), забраната на принудителния труд и на робството (чл. 4 от Конвенцията) и във връзка с някои аспекти на правото на свобода и сигурност (чл. 5, § 1 от Конвенцията) и правото на зачитане на личния и на семейния живот (чл. 8 от Конвенцията). Не всички нарушения на цитираните разпоредби съответстват на този критерий.

4. За целите на тези ръководни начала понятието „извършители“ се отнася за тези, които са отговорни за действия или бездействия, изразяващи се в тежки нарушения на правата на човека.

5. За целите на тези ръководни начала „пострадал“ означава физическо лице, което е претърпяло вреда, включително физическо или психическо увреждане, страдание или икономическа вреда, причинени от тежко нарушение на правата на човека. Понятието „пострадал“ може да включва също, ако е приложимо, и близки членове на семейството или лица, които пострадалият издържа. Едно лице може да има качеството на пострадалият независимо от това дали извършителят на нарушението е установен, задържан, обвинен или осъден и независимо от семейната връзка между извършителя и пострадалия.

б. Тези ръководни начала имат за цел да допълнят, а не да заместят други стандарти, приложими във връзка с безнаказаността. По-специално те нито възпроизвеждат, нито ограничават задълженията и отговорностите на държавите по международното право, включително и международното хуманитарно право и международното наказателно право, нито имат за цел да разрешат споровете относно отношението между международното право на правата на човека и други норми на международното право. Нищо от тези ръководни начала не може да бъде пречка държавите да приемат или поддържат по-решителни или по-широкообхватни мерки за противодействие на безнаказаността.

III. Общи мерки за предотвратяване на безнаказаността

1. С цел да бъдат избегнати празнини или „вратички“ в правото, които допринасят за безнаказаността:

– Държавите трябва да предприемат всички необходими мерки, за да действат съобразно задълженията си по Конвенцията, като приемат наказателноправни разпоредби, които да водят до ефективно наказване на тежките нарушения на правата на човека посредством предвиждането на съответни наказания. Тези разпоредби следва да бъдат прилагани от съответните органи на изпълнителната и на съдебната власт по еднакъв начин и без дискриминация.

– Държавите следва да осигурят възможност за осъществяването на процедури за налагане на дисциплинарна отговорност на държавни служители.

– По аналогичен начин държавите следва да осигурят механизъм, включващ мерки за налагане на наказателна и дисциплинарна отговорност, с цел да бъдат санкционирани действия и практики на държавните органи, които водят до безнаказаност в случаите на тежки нарушения на правата на човека.

2. Държавите, включително техните ръководни представители и държавните служители, трябва публично да осъждат тежките нарушения на правата на човека.

3. Държавите следва да разработят политики и да предприемат практически мерки за предотвратяване и противодействие на установяването на институционална култура в своите органи, която насърчава безнаказаността. Подобни мерки следва да включват:

– Насърчаване на култура на уважение към правата на човека и системна работа за прилагане на правата на човека на национално ниво;

– Установяване и укрепване на подходящи механизми за обучение и контрол;

– Въвеждане на антикорупционни политики;

– Уведомяване на съответните органи за техните задължения, включително и предприемане на необходимите мерки за предотвратяване на безнаказаността, както и предвиждане на

подходящи санкции в случаите на неизпълнение на тези задължения;

– Прилагане на политика на нулева толерантност към случаите на тежки нарушения на правата на човека;

– Информиране на обществеността за случаите на нарушения и за мерките, предприети от властите в отговор на тези нарушения;

– Съхраняване на архиви и осигуряване на подходящ достъп до тях посредством подходящи механизми.

4. Държавите трябва да установят ясни процедури за подаване на оплаквания за тежки нарушения на правата на човека и да ги популяризират както в рамките на своите институции, така и сред широката общественост. Държавите следва да гарантират, че компетентните органи регистрират и ефективно разглеждат тези оплаквания.

5. Държавите следва да предприемат мерки, за да насърчат подаването на оплаквания от страна на тези, които имат информация за тежки нарушения на правата на човека. Те трябва, когато е подходящо, да предприемат мерки, за да гарантират, че жалбоподателите са защитени срещу заплахи и отмъщение.

6. Държавите следва да разработят планове и политики за противодействие на дискриминацията, която може да доведе до тежки нарушения на правата на човека, до безнаказаност за такива деяния и до тяхното умножаване.

7. Държавите следва да създадат механизми, които да гарантират почтеността и отчетността на своите служители. Държавите следва да отстраняват от длъжност лица, за които компетентните власти са установили, че са отговорни за тежки нарушения на правата на човека или за насърчаване или толериране на безнаказаността, или да предприемат други подходящи дисциплинарни мерки срещу тях. По-специално държавите следва да разработят и въведат в институциите дисциплинарни кодекси за поведение.

IV. Защита на задържаните лица срещу тежки нарушения на правата на човека

1. Държавите следва да предоставят подходящи гаранции на лицата, които са задържани в резултат на действията на държавни органи, така че да бъде предотвратено всяко незаконно задържа-

не или малтретиране и да се гарантира, че никое незаконно задържане или малтретиране няма да остане безнаказано. Задържаните лица следва да се ползват в частност със следните гаранции:

– правото трета страна по техен избор да бъде информирана, включително и лично от тях, за тяхното задържане, местонахождение и за всяко преместване;

– правото на достъп до адвокат;

– правото на достъп до лекар.

Задържаните лица следва да бъдат изрично и незабавно информирани за техните права, включително за изброените по-горе. Всяка възможност, която властите имат да забавят упражняването на тези права с цел защита на интересите на правосъдието или на общественения ред, следва да бъде ясно определена в закона и нейното приложение следва да бъде ясно ограничено по време и да бъде скрепено с подходящи процесуални гаранции.

2. В допълнение към правата, посочени по-горе, задържаните лица имат право да предприемат постъпки по съдебен ред, чрез които трябва бързо да бъде решен въпросът за законността на тяхното задържане, а ако задържането е незаконно, да бъде разпоредено тяхното освобождаване. Лицата, които са арестувани или задържани във връзка с извършването на престъпление, следва да бъдат изправени своевременно пред съдия и имат право да получат съдебен процес в разумен срок или да бъдат освободени до провеждането на процеса в съответствие с практиката на Съда.

3. Държавите следва да предприемат ефективни мерки за предотвратяване на риска от тежки нарушения на правата на човека, като водят документи относно датата, часа, местоположението на задържаните лица и друга относима към задържането информация.

4. Държавите следва да гарантират, че длъжностните лица, които извършват задържане или разпити, или използват сила, могат да бъдат идентифицирани с оглед на последващи наказателни или дисциплинарни разследвания или процеси.

V. Задължение за разследване

1. Борбата с безнаказаността изисква в случаите на тежки нарушения на правата на човека да се провежда ефективно разследване. Това задължение има абсолютен характер.

Правото на живот (чл. 2 от Конвенцията)

Задължението за защита на правото на живот изисква *inter alia* да се провежда ефективно разследване в случаите, когато има убит човек, без значение дали убийството е извършено от държавни служители, или от частни лица, както и във всички случаи на подозрителна смърт. Това задължение възниква и в случаите, когато не е сигурно дали пострадалият е починал, но има основание да се допусне, че обстоятелствата са подозрителни – например в случаите на лица, изчезнали след принудително задържане.

Забраната на изтезанията и на нечовешко или унижително отношение или наказание (чл. 3 от Конвенцията)

Държавите имат процесуално задължение, произтичащо от чл. 3 от Конвенцията, да проведат ефективно разследване при наличието на достоверни твърдения, че дадено лице е пострадало от нечовешко отношение, или когато властите имат разумно основание да подозират, че такова отношение е било проявено.

Забраната на робството и на принудителния труд (чл. 4 от Конвенцията)

Забраната на робството и на принудителния труд поражда процесуално задължение за провеждането на ефективно разследване в случаи на вероятен трафик на хора.

Правото на свобода и сигурност (чл. 5 от Конвенцията)

Процесуалните гаранции, които произтичат *inter alia* от правото на свобода и сигурност, изискват държавите да провеждат ефективни разследвания в случаите, когато има достоверни твърдения, че даден човек е бил (противозаконно) лишен от свобода и оттогава не е виждан.

Правото на зачитане на личния и на семейния живот (чл. 8 от Конвенцията)

Държавите имат задължение да разследват достоверни оплаквания за тежки нарушения на правата, регламентирани в чл. 8 от Конвенцията, когато естеството и тежестта на твърдяното нарушение предполагат това, в съответствие с практиката на Европейския съд по правата на човека.

2. Когато има достоверно оплакване или властите имат основание да подозират, че е възникнал случай на тежко нарушение на правата на човека, властите трябва да започнат разследване по своя собствена инициатива.

3. Фактът, че пострадалият не желае да подаде официално сигнал, по-късно оттегля вече подаден сигнал или изразява желание за прекратяване на процедурата, не освобождава властите от задължението да проведат ефективно разследване, ако има основания да се предположи, че в случая е извършено тежко нарушение на правата на човека.

4. Решение да се откаже или да се прекрати разследване може да бъде взето единствено от независим и компетентен орган при спазване на критериите за ефективност на разследването, посочени в Ръководно начало VI. Такива решения следва да бъдат съответно мотивирани.

5. Подобни решения трябва да бъдат предмет на подходящ контрол и да подлежат на оспорване по съдебен ред.

VI. Критерии за ефективност на разследването

За да бъде ефективно, разследването трябва да съответства на следните основни изисквания:

Адекватност

Разследването трябва да може да доведе до установяване и наказване на отговорните. Това не създава задължение за държавите да действат така, че разследването да доведе до конкретен резултат, но властите трябва да са предприели разумните мерки, които имат на свое разположение, за да осигурят доказателствата във връзка със случая.

Пълнота

Разследването трябва да бъде изчерпателно по своя обхват и да засяга всички относими обстоятелства, които са довели до извършване на деянието, включително и наличието на расистки или други дискриминационни подбуди. Разследването трябва да е в състояние да установи наличието на системни недостатъци, които са направили възможно извършването на нарушението. Това изисква да бъдат предприети всички разумни стъпки за осигуря-

ване на относимите доказателства, включително установяване и разпит на пострадалите лица, на вероятните извършители и очевидците; оглед на местопрестъплението за събиране на веществени доказателства; изготвяне на криминалистически и медицински доказателствени средства от съответните вещи лица. Събраните доказателства следва да бъдат оценени подробно, задълбочено и обективно.

Безпристрастност и независимост

Лицата, които извършват разследването, трябва да бъдат безпристрастни и независими спрямо тези, които са били въввлечени в събитията. Това предполага, че органите, които са били въввлечени в събитията, не могат нито да ръководят събирането на доказателства, нито предварителното разследване; по-специално разследващите не могат да принадлежат към същото организационно звено, към което принадлежат лицата, които са обект на разследване.

Своевременност

Разследването следва да започне достатъчно своевременно, за да може да доведе до събирането на най-добрите по количество и качество налични доказателства. Макар че при определени обстоятелства може да възникнат пречки или трудности, които препятстват развитието на разследването, своевременната реакция на властите по принцип може да се приеме за ключов фактор с оглед на поддържането на общественото доверие за съхраняване на върховенството на правото и предотвратяване на всяко съмнение за съпричастност към каквито и да било незаконни действия или към тяхното толериране. Разследването следва да приключи в разумен срок и във всички случаи да бъде проведено с нужното старание.

Граждански контрол

Необходимо е разследването и резултатите от него да бъдат изложени в достатъчна степен на граждански контрол, за да се осигури отчетност, да се запази общественото доверие в зачитането на върховенството на правото от страна на властите и да се предотврати всяко съмнение за съучастие в незаконни действия

или за тяхното толериране. Гражданският контрол не следва да излага на риск целите на разследването и основните права на участниците.

VII. Участие на пострадалите в разследването

1. Посредством подходящи процедури, предвидени в националното законодателство, държавите следва да гарантират, че пострадалите могат да участват в разследването и в производството, доколкото това е необходимо с оглед на защитата на техните законни интереси.

2. Държавите следва да гарантират, че пострадалите имат възможност, доколкото това е необходимо с оглед на защитата на техните законни интереси, да получават информация за взетите решения по техните оплаквания, за хода на самото разследване и на досъдебното производство, за изпълнението на съдебните актове и за всички мерки, които са взети с оглед на обезщетяването на пострадалите.

3. При подозрителни смъртни случаи или в случаите, когато лица са изчезнали след принудително задържане, държавите са длъжни, доколкото това е възможно, да предоставят информация за съдбата на пострадалото лице на неговото семейство.

4. На пострадалите може да бъде предоставена възможност и да откажат да получават подобна информация.

5. В случаите, когато националното законодателство предвижда участие на пострадалите като страни в производството, държавите следва да им гарантират публично финансирана подходяща правна помощ и съвет, доколкото това е необходимо с оглед на тяхното участие в производството.

6. Държавите следва да гарантират, че във всички етапи на производството, където това е необходимо, са налични мерки за защита на физическата и психологическата сигурност на пострадалите и на свидетелите. Държавите следва да гарантират, че пострадалите и свидетелите не са обект на заплахи, преследване или разубеждаване с други средства да се откажат от подаването на сигнал или от участие в производството. Предприетите за тази цел мерки може да включват използването на специални средства за разследване, защита или подкрепа преди, по време и след

приключване на разследването с оглед на защита на сигурността и достойнството на засегнатите лица.

VIII. Привличане към наказателна отговорност

1. Във всички случаи, когато това произтича от резултатите на разследването, държавите имат задължение да привлекат извършителите към наказателна отговорност. Макар да не съществува субективно право, което да гарантира привличането към наказателна отговорност или осъждането на конкретно лице, прокурорските органи трябва във всички случаи, когато фактите сочат натам, да предприемат необходимите стъпки за изправяне пред съд на лицата, които са извършили тежки нарушения на правата на човека.

2. Основните критерии за провеждане на ефективно разследване, изложени в ръководни начала V и VI, се прилагат и за тези етапи от производството, които се ръководят от прокурори.

IX. Съдебно производство

1. Държавите следва да гарантират независимостта и безпристрастността на съдебната власт в съответствие с принципа за разделение на властите.

2. Трябва да има установени мерки, които да гарантират, че адвокатите, прокурорите и съдиите не се боят от отмъщение заради упражняването на своите функции.

3. Производства следва да приключват в рамките на разумен срок. Държавите следва да гарантират, че съдебните и разследващите органи разполагат с необходимите за тази цел средства.

4. Лицата, обвинени в извършването на тежки нарушения на правата на човека, имат право на справедлив и публичен процес в разумен срок пред независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.

X. Присъди

Като се гарантира независимостта на съдилищата, случаите на доказани тежки нарушения на правата на човека следва да водят до налагането на подходящи наказания. Наказанията, които

се налагат, следва да са ефективни, пропорционални и съответни на извършеното престъпление.

XI. Изпълнение на решенията на националните съдилища

Решенията на националните съдилища следва да бъдат изпълнявани своевременно и в цялост.

XII. Международно сътрудничество

Международното сътрудничество играе съществена роля в борбата с безнаказаността. С цел предотвратяване и премахване на безнаказаността държавите следва да изпълняват своите задължения, по-специално в областта на взаимната правна помощ, наказателното преследване и екстрадициите, добросъвестно и по начин, който съответства на защитата на правата на човека, включително и на принципа за забрана на принудително връщане в трети страни. За постигането на тази цел е препоръчително държавите да ускорят сътрудничеството помежду си и отвъд съществуващите международни задължения.

XIII. Отговорност на подчинените служители

Независимо от това, че изпълнението на заповеди или указания, издадени от по-горестоящи органи, може да окаже влияние при определяне на наказанието, в случаите на тежки нарушения на правата на човека това обстоятелство не може да се третира като изключващо наказателната отговорност.

XIV. Резерви и ограничения

Държавите следва да подкрепят с всички възможни средства разследването на тежки нарушения на правата на човека и привличането към наказателна отговорност на предполагаемите извършители. Легитимните резерви и ограничения относно провеждането на разследване и привличането към наказателна отговорност следва да бъдат стеснени до минимум с оглед на постигането на тяхната цел.

XV. Извънсъдебни способности

Държавите следва също така да разгледат необходимостта от установяването на извънсъдебни способности, като например провеждането на парламентарни или други публични разследвания, омбудсмани, независими комисии и медиация, като полезни допълващи процедури спрямо националните съдебни средства, които са гарантирани по Конвенцията.

XVI. Компенсиране на пострадалите

Държавите следва да предприемат подходящи мерки за установяване на достъпни и ефективни механизми, посредством които пострадалите от тежки нарушения на правата на човека могат да получат своевременно и съответна компенсация за нанесените им вреди. Това може да включва мерки за подпомагане, компенсиране, обезщетяване, реституция и гаранции срещу повторно извършване.