

---

**Насоки на Комитета на министрите на Съвета на Европа за изкореняване/премахване на безнаказаността за тежки/сериозни нарушения на правата на човека (приети от Комитета на министрите на 30 март 2011 г., на 1110-тото заседание на заместник-министрите)**

---

**Преамбюл**

Комитетът на министрите,

Като припомня, че лицата, отговорни за актове, дължащи се на сериозни нарушения на правата на човека трябва да бъдат подведени под отговорност за действията си;

Като има предвид, че липсата на отчетност/отговорност, насърчава повторното извършване на престъпления, тъй като извършителите и др. се чувстват свободни да извършват нови престъпления без страх от наказание;

Като припомня, че безнаказаността за извършителите на деянията, които водят до сериозни нарушения на правата на човека причиняват допълнително страдание на жертвите;

Като има предвид, че срещу безнаказаността трябва да се води борба като въпрос на справедливост за жертвите, като възпиращ фактор за предотвратяване на нови нарушения, и да се пазят принципите на правовата държава и доверието на гражданите в съдебната система, включително когато съществува наследство от тежки нарушения на правата на човека;

Като се има предвид необходимостта държавите да си сътрудничат на международно равнище, за да се сложи край на безнаказаността;

Като потвърждава отново, че това е важна цел на Съвета на Европа за премахване на безнаказаността в целия континент, както Парламентарната асамблея припомня в своя препоръка 1876 (2009) относно „Състоянието на правата на човека в Европа: необходимостта от премахване на безнаказаността“, и че неговата дейност може да допринесе за усилията в световен мащаб срещу безнаказаността;

Като взе предвид Европейската конвенция за правата на човека (ETS №. 5, наричана по-нататък „Конвенцията“), в светлината на съответната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „Съда“), както и стандартите на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отношение или наказание и други съответни стандарти, установени в рамките на Съвета на Европа;

Подчертава, че цялостното и бързо изпълнение на решенията на Съда е ключов фактор в борбата срещу безнаказаността;

Като има предвид набора от принципи за защита и насърчаване на правата на човека чрез действия за борба с безнаказаността, на Комисията на ООН по правата на човека;

Като припомня значението на правото на ефективни правни средства за защита на жертвите на нарушения на правата на човека, както се посочва в редица международни инструменти, по-специално в член 13 от Конвенцията, член 2 от Международния пакт на ООН за граждански и политически права и член 8 от Всеобщата декларация за правата на човека, и както е отразено в принципите и насоки на общото събрание на ООН за правото на правна защита и обезщетение за жертвите на груби нарушения на международното право в областта на правата на човека и тежки нарушения на международното

хуманитарно право;

Като взе предвид приетата от Съвета на Европа: препоръка Rec(2006)8 на Комитета на министрите на държавите-членки относно помощта за жертви на престъпления, от 14 юни 2006 г. и Декларацията за основните принципи на правосъдието по отношение на жертви на престъпления и злоупотреба с власт на Общото събрание на Организацията на обединените нации;

Като се има предвид необходимостта да се гарантира, че при борбата с безнаказаността, се уважават основните права на лицата, обвинени в тежки нарушения на правата на човека, както и принципа на правовата държава,

Приема следните насоки и приканва държавите-членки да ги изпълняват ефективно и да гарантират, че те са широко разпространявани, и при необходимост преведени, по-специално сред всички органи, които отговарят за борбата срещу безнаказаността.

## **I. Необходимост от борба с безнаказаността**

» Тези насоки се отнасят до проблема с безнаказаността за тежки нарушения на правата на човека. Безнаказаността възниква, когато отговорните за актовете, които представляват сериозни нарушения на човешките права не са подведени под отговорност.

» Когато настъпи, безнаказаността е причинена или улеснена по-специално от липсата на подобаваща реакция на институции или държавни служители на тежки нарушения на правата на човека. При тези обстоятелства, недостатъци могат да бъдат наблюдавани в рамките на държавните институции, както и на всеки етап на съдебни или административни производства.

» Борбата на държавите срещу безнаказаността е въпрос на справедливост за жертвите, като възпиращо действие по отношение на бъдещи нарушения на правата на човека и за утвърждаване на принципите на правовата държава и доверието на гражданите в съдебната система.

## **II. Приложно поле на насоките**

» Тези насоки се отнасят до безнаказаност на действия или бездействия, които представляват тежки нарушения на правата на човека, и които се извършват в рамките на юрисдикцията на съответната държава.

» Те се отнасят за държавите и обхващат действия или бездействия на държави, включително тези, извършвани от техни служители. Те също така обхващат задълженията на държавите съгласно конвенцията да предприемат положителни действия по отношение на недържавните участници.

» За целите на настоящите насоки, „сериозни нарушения на правата на човека“ се отнася за тези актове, по отношение на които държавите имат задължението по силата на Конвенцията, и с оглед на практиката на Съда, за приемане на наказателно-правни разпоредби. Тези задължения възникват в контекста на правото на живот (член 2 от Конвенцията), забраната на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание (член 3 от Конвенцията), забраната на робството и на принудителния труд (член 4 от Конвенцията), и по отношение на някои аспекти на правото на свобода и сигурност (член 5, параграф 1 от Конвенцията), както и на правото на зачитане на личния и семейния живот (член 8 от Конвенцията). Не всички нарушения на тези членове ще трябва да достигнат този праг.

» В насоките понятието „извършители“ се отнася за лицата, отговорни за актове или пропуски, дължащи се на сериозни нарушения на правата на човека.

» В насоките понятието „жертва„ е физическо лице, което е претърпяло увреждане, включително физическо или умствено увреждане, емоционално страдание или икономическа загуба, които са причинени от сериозно нарушение на правата на човека . Понятието „жертва“ може да включва също, когато е уместно, най-близките членове на семейството или лицата на издръжка на пряката жертва. Дадено лице се счита за жертва независимо от това дали извършителят на нарушението е установен, задържан, обект на наказателно преследване или осъден и независимо от семейната връзка между извършителя и жертвата.

» Настоящите насоки допълват, а не заместват други стандарти, свързани с безнаказаността. По-специално, нито дублират, нито определят задълженията и отговорностите на държавите по силата на международното право, включително международното хуманитарно право и международното наказателно право, нито са предназначени да разрешат въпроса за връзката между международното право в областта на човешките права и други норми на международното право.

Нищо в настоящите насоки не забранява на държавите да създават или поддържат по-строги или по-широки мерки за борба с безнаказаността.

### **III. Общи мерки за предотвратяване на безнаказаността**

» С цел да се избегнат „вратички“ или правни пропуски, които допринасят за безнаказаността:

- Държавите следва да предприемат всички необходими мерки, за да се съобразят със задълженията си по Конвенцията, да приемат наказателно-правни разпоредби за ефективно санкциониране на тежки нарушения на правата на човека посредством подходящи санкции.

Тези разпоредби следва да се прилагат от съответните изпълнителни и съдебни органи по последователен и недискриминационен начин.

- Държавите следва да осигурят възможност за дисциплинарни производства срещу държавни длъжностни лица.

- По същия начин, държавите трябва да предоставят механизъм, който включва наказателни и дисциплинарни мерки, за да санкционират поведение и практика в рамките на държавните органи, които водят до безнаказаност за тежки нарушения на правата на човека.

» Държави, включително техните служители и представители, следва да осъдят публично сериозните нарушения на правата на човека.

» Държавите трябва да разработят политики и да предприемат практически мерки за предотвратяване и борба с институционална култура в техните органи, която насърчава безнаказаността. Подобни мерки трябва да включват:

- насърчаването на култура на зачитане на човешките права и системна работа за прилагане на правата на човека на национално равнище;

- създаване или укрепване на подходящо обучение и механизми за контрол;

- въвеждане на политики за борба с корупцията;

- съответните органи да са наясно със задълженията си, включително предприемането на необходими мерки, с оглед предотвратяване на безнаказаността и създаването на подходящи санкции при неспазване на тези задължения;

- провеждане на политика на нулева търпимост по отношение на сериозни нарушения на правата на човека;

- предоставяне на информация на обществеността относно нарушения и органи за справяне с тези нарушения;
- запазване на архивите и улесняването на съответния достъп до тях чрез приложими механизми.

» Държавите следва да създадат и публикуват ясни процедури за докладване на съмнения за сериозни нарушения на човешките права, както в рамките на своите компетентни органи така и за широката общественост. Държавите следва да гарантират, че тези доклади са получени и разгледани от компетентните органи.

» Държавите следва да предприемат мерки за насърчаване на отчетност от страна на лицата, които са информирани за сериозни нарушения на правата на човека. Те следва, при необходимост, да вземат мерки, за да гарантират, че лицата, които докладват за подобни нарушения са защитени от тормоз и репресии.

» Държавите следва да изготвят планове и политики за борба с дискриминацията, която може да доведе до тежки нарушения на правата на човека и безнаказаност за подобни действия и тяхната повторна поява.

» Държавите следва също така да създадат механизми за гарантиране на целостта и отчетността на техните служители. Те следва да отстранят от длъжност лицата, които са били признати от компетентен орган, за отговорни за тежки нарушения на правата на човека или за продължаване или толериране на ненаказуемостта, или да приемат други подходящи дисциплинарни мерки. Държавите следва по-специално да развият и институционализират кодекси за поведение.

#### **IV. Гаранции за защита на лица, лишени от свобода от сериозни нарушения на правата на човека**

» Държавите трябва да предоставят подходящи гаранции за лицата, лишени от свобода от публичен орган, за да се избегне неправомерното задържане или малтретиране, и да гарантират, че всяко незаконно задържане и малтретиране няма да остане ненаказано. По-специално, лицата, лишени от свобода, следва да бъдат снабдени със следните гаранции:

- правото да уведомят, или да са информирани от, трето лице по свой избор за тяхното лишаване от свобода, тяхното местоположение, както и всички трансфери;
- правото на достъп до адвокат;
- правото на достъп до лекар.

Лица, лишени от свобода, следва да бъдат изрично информирани незабавно за всички техни права, включително тези, изброени по-горе. Възможностите за органите да забавят упражняването на някое от тези права, с цел да се защитят интересите на правосъдието и обществения ред, следва да бъдат ясно определени със закон, и неговото прилагане следва стриктно да се ограничи във времето и да се подчиняват на подходящи процесуални гаранции.

» В допълнение към правата, посочени по-горе, лишените от свобода лица имат право да предприемат съдебни производства, чрез които законосъобразността на задържането им се решава и се освобождават бързо; в случай че задържането е незаконно. Лицата арестувани или задържани във връзка с извършването на престъпление трябва да бъдат своевременно изправени пред съд, и те имат право на съдебен процес в разумен срок или на освобождаване преди гледането на делото в съда, в съответствие със съдебната практика на Съда.

» Държавите следва да предприемат ефективни мерки за противодействие на риска от

сериозни нарушения на правата на човека чрез воденето на документацията относно датата, часа и местоположението на лица, лишени от свобода, както и друга необходима информация, свързана с лишаването от свобода.

» Държавите трябва да гарантират, че длъжностните лица, които извършват арести и разпити или използването на сила могат да бъдат идентифицирани в последващите наказателни или дисциплинарни разследвания или производства.

## **V. Задължение за разследване**

» Борбата с безнаказаността изисква наличието на ефективно разследване на случаите на сериозни нарушения на правата на човека. Това задължение има абсолютен характер.

### **Право на живот (член 2 от Конвенцията)**

Задължението за защита на правото на живот изисква, *inter alia*, че следва да има ефективно разследване, когато физическите лица са били убити, независимо дали от държавни служители или частни лица и във всички случаи на подозрителна смърт. Това задължение възниква и в ситуации, при които не е ясно дали жертвата е починала, и има основания да се считат за съмнителни обстоятелства, като например в случай на насилствено изчезване.

Забрана на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание (член 3 от Конвенцията), са предмет на процедурни задължения, произтичащи по силата на член 3 от Конвенцията, във връзка с извършването на ефективно разследване на достоверни твърдения, че дадено лице е било сериозно малтретирано, или когато компетентните органи имат основателни причини да подозират, че такова третиране не е настъпило.

### **Забрана на робството и на принудителния труд (член 4 от Конвенцията)**

Забраната на робството и на принудителния труд води до процедурно задължение за извършване на ефективно разследване на случаите на потенциални жертви на трафик на хора.

### **Правото на свобода и сигурност (член 5 от Конвенцията)**

Процедурните гаранции, произтичащи, наред с другото, от правото на свобода и сигурност изискват държавите да провеждат ефективни разследвания на достоверни твърдения, че дадено лице е било лишено от свобода, и не е виждано оттогава.

### **Правото на зачитане на личния и семейния живот (член 8 от Конвенцията)**

Държавите са длъжни да разследват достоверни твърдения за сериозни нарушения на правата, залегнали в член 8 от Конвенцията, когато естеството и сериозността на предполагаемото нарушение изисква това, в съответствие със съдебната практика на Съда.

» Когато се твърди или органите имат основателни причини да подозират, че сериозно са нарушени човешките права, органите трябва да започнат разследване по собствена инициатива.

» Фактът, че жертвата не желае да подаде официална жалба, по-късно оттегли тази жалба, или реши да прекрати производството не освобождава органите от задължението да извършват ефективно разследване, ако има основания да смята, че е извършено сериозно нарушение на правата на човека.

» Решение за отказ да се започне или да се прекрати разследването може да бъде взето само от независим и компетентен орган в съответствие с критериите на ефективно разследване, както е посочено в насока VI. То следва да бъде надлежно обосновано.

» Такива решения трябва да бъдат предмет на подходящ контрол и по принцип да се оспорват чрез съдебен процес.

## **VI. Критерии за ефективно разследване**

За провеждането на разследване с оглед то да бъде ефективно, следва да отговаря на следните съществени изисквания:

### **Адекватност**

Разследването трябва да е в състояние да води до установяване и наказание на виновниците. Това не поражда задължение за държавите да гарантират, че разследването води до резултат, но органите трябва да предприемат разумни стъпки за осигуряване на доказателства относно инцидента.

### **Стриктност/акуратност/пълнота.**

Разследването следва да бъде всеобхватно/изчерпателно/подробно и да взема под внимание решаването на всички съответни рамкови условия, включително всякакви расистки или други дискриминационни причини. То следва да е в състояние да идентифицира системните неуспехи, довели до нарушението. Това изисква предприемането на всички разумни стъпки за осигуряване на относими доказателства, например определяне и провеждане на интервюта с предполагаемите жертви на заподозрените лица и на свидетели; проверка на мястото на предполагаемото нарушение на съществени доказателства; и събирането на доказателства от компетентните съдебни медици и други медицински специалисти. Доказателствата следва да се оценяват по цялостен, съгласуван и обективен начин.

### **Безпристрастност и независимост**

Лицата, които отговарят за извършване на разследването трябва да бъдат безпристрастни и независими от лицата, замесени в събитията. Това изисква органите, които са замесени в събитията, да не може да събират доказателства, нито предварително да разследват; По-специално, разследващите органи не може да бъдат част от едно и също звено с длъжностните лица, които са обект на разследването.

### **Бързина**

Разследването следва да се извършва с необходимата бързина, за да се получат най-добрите възможни количества и качества на наличните доказателства. Доколкото може да съществуват пречки или трудности, които възпрепятстват напредъка в разследването в определена ситуация, бързата реакция на органите по принцип може да се разглежда като съществена за поддържане на общественото доверие, поддържайки върховенството на закона и за предотвратяване на всяка проява на тайни споразумения или толериране на противозаконни действия. Разследването трябва да приключи в определен разумен срок и, във всички случаи да се провежда с необходимата грижа.

### **Обществен контрол**

Следва да има достатъчен елемент на публичен контрол на разследването или неговите резултати, за да се гарантира подвеждането под отговорност, за поддържане на общественото доверие в органите и за придържане към върховенството на закона и да се предотврати всяка проява на тайни споразумения или толериране на противозаконни действия. Общественият контрол не следва да застрашава целта на разследването и основните права на заинтересованите лица.

## **VII. Участие на жертвите в рамките на разследването**

» Държавите следва да гарантират, че жертвите могат да вземат участие в разследването и съдебното производство до степента, необходима за защита на техните легитимни интереси чрез съответните процедури съгласно националното право.

» Държавите трябва да гарантират, че жертвите могат, доколкото това е необходимо за



защита на техните легитимни интереси, да получават информация относно етапа на обработка, последващите действия и резултатите от техните жалби, напредъка на разследването и наказателното преследване, изпълнението на съдебни решения и всички взети мерки за поправяне на вредите, причинени на жертвите.

» В случаи на съмнителна смърт или принудително изчезване, държавите трябва, доколкото е възможно, да предоставят информация относно съдбата на засегнатото лице на неговото семейство.

» На жертвата може да бъде предоставена възможността да покаже, че не желае да получава такава информация.

» Когато участието в производството като страни е предвидено в националното право, държавите следва да гарантират, че подходяща публична правна помощ и консултации, са предоставяни на жертвите, доколкото е необходимо за участието им в производството.

» Държавите следва да гарантират, че на всички етапи от производството, когато е необходимо, се осигуряват защитни мерки за физическата и психическата неприкосновеност на жертвите и свидетелите. Държавите следва да гарантират, че жертвите и свидетелите не са обект на сплашване, репресии или карани да се откажат по друг начин от ищец или подаването на жалби, или участие в производството. Тези мерки могат да включват конкретни средства за разследване, закрила и подкрепа преди, по време на и след процеса на разследване, за да се гарантира сигурността и достойнството на засегнатите лица.

## **VIII. Преследване**

» Държавите са длъжни да извършват преследване, когато резултатите от разследването го налагат. Въпреки че нямат право да гарантират преследването или осъждането на дадено лице, органите на съдебното преследване трябва, когато обстоятелствата оправдават това, да предприемат необходимите стъпки за изправяне пред съда на лицата, които са извършили сериозни нарушения на човешките права.

» Съществените изисквания за ефективно разследване, както е посочено в насоките, V и VI се прилагат също така по време на наказателното преследване.

## **IX. Съдебни производства**

» Държавите следва да гарантират независимостта и безпристрастността на съдебната система в съответствие с принципа на разделение на властите.

» Следва да се вземат предпазни мерки, за да се гарантира, адвокатите, прокурорите и съдиите да не се страхуват от репресивни мерки при упражняването на техните функции.

» Производството следва да приключи в разумен срок. Държавите следва да гарантират, че необходимите средства са на разположение на съдебните и разследващите органи за тази цел.

» Лица, обвинени в тежки нарушения на правата на човека, имат право на справедливо и публично гледане на делата им в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.

## **X. Присъди**

При зачитане на независимостта на съдилищата, при сериозни нарушения на правата на

човека е доказано, следва съответно налагане на санкции . Присъдите, които се раздават следва да бъдат ефективни, пропорционални и подходящи за извършеното нарушение.

#### **XI. Изпълнение на съдебни решения**

Националните съдебни решения следва да бъдат напълно и бързо изпълнени от компетентните органи.

#### **XII. Международно сътрудничество**

Международното сътрудничество играе значителна роля в борбата с безнаказаността. С цел да се предотврати и изкорени безнаказаността, държавите трябва да изпълняват задълженията си, особено по отношение на взаимната правна помощ, наказателното преследване и екстрадиция, в съответствие със зачитането на правата на човека, включително принципа на „nonrefoulement“ (забрана за връщане) и добросъвестно. За тази цел държавите се насърчават да засилят сътрудничеството си извън съществуващите им задължения.

#### **XIII. Отчетност на подчинените**

Въпреки че следването на нареждания или инструкции от висшестоящ може да са от значение за наказанието , това не може да се използва като обстоятелство, изключващо отговорността за тежки нарушения на правата на човека.

#### **XIV. Ограничения**

Държавите следва да подкрепят с всички възможни средства, разследването на сериозните нарушения на правата на човека и преследването на предполагаемите извършители. Законните ограничения върху разследванията и наказателните производства следва да се свеждат до минимално необходимото за постигането на преследваната с тях цел.

#### **XV. Извънсъдебни механизми**

Държавите следва също така да обмислят създаването на извънсъдебни механизми, като парламентарни или други граждански разследвания , омбудсмани, независими комисии и посредничество, като полезни допълнителни процедури към националните средства за правна защита, гарантирани по Конвенцията.

#### **XVI. Обезщетяване**

Държавите следва да предприемат всички подходящи мерки за създаване на достъпни и ефективни механизми, които да гарантират, че жертвите на сериозни нарушения на правата на човека ще получат бързо и подходящо обезщетение за понесените вреди. Това може да включва мерки за рехабилитация, обезщетяване, удовлетвореност, възстановяване и гаранции за недопускане на повторни нарушения.