

ЗАМЕСТНИК-МИНИСТРИ

Препоръки

CM/Rec(2022)14

20 април 2022 г.

**Препоръка CM/Rec(2022)14 на Комитета на министрите до държавите членки относно общите принципи за справедлива процедура, приложими към антидопинговите процедури в спорта**  
(Приета от Комитета на министрите на 20 април 2022 г. на 1432-рото заседание на заместник-министрите)

Комитетът на министрите съгласно условията на член 15.б от Статута на Съвета на Европа (ETS № 1),

Отчитайки, че целта на Съвета на Европа е да постигне по-голямо единство между своите членове;

Потвърждавайки твърдата си решимост да се бори срещу употребата на допинг в спорта, като същевременно осигурява пълно зачитане на правата на човека и основните свободи;

С убеждението, че ефективното признаване и спазване на правата и свободите, провъзгласени във Всеобщата декларация за правата на човека и подкрепени от последващите международни конвенции, са от първостепенно значение за защитата и насърчаването на Чистия спорт;

Потвърждавайки значението на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ETS № 5), по-специално нейните гаранции за правото на справедливо изслушване (член 6), и съдебната практика на Европейския съд по правата на човека за предотвратяване и преодоляване на нарушенията на правата на човека в спорта, борбата срещу произволни решения и осигуряването на пропорционалност на възможните санкции, наложени по въпроси, свързани със спорта или борбата срещу допинга;

Като взе предвид стандартите, съдържащи се в Антидопинговата конвенция (ETS No. 135);

Взимайки предвид Препоръка T-DO/Rec(2017)01 за гарантиране на независимостта на изслушващите състави (органи) и насърчаване на справедливия съдебен процес по антидопингови дела, приета от Групата за мониторинг на Антидопинговата конвенция на 20 февруари 2017 г.;

С препратка към Международната декларация за правата на човека и спорта („Декларация от Тбилиси“), приета на 15-ата Конференция на министрите, отговарящи за спорта, на Съвета на Европа през 2018 г., и Резолюция № 2 относно правата на човека в спорта, приета на 16-ата Конференция през 2020 г.;

Отчитайки голямото разнообразие на правните системи на държавите – страни по Антидопинговата конвенция, и на антидопинговите процедури, използвани от техните компетентни органи;

Подчертавайки въпреки това общия споделен ангажимент към върховенството на закона в спорта и произтичащата от това необходимост да се гарантира ефективен достъп до правосъдие и справедлив съдебен процес в контекста на антидопинговите процедури, изисквани от националното законодателство и международното право, включително Международната конвенция на ЮНЕСКО срещу употребата на допинг в спорта и Световния антидопингов кодекс;

Отчитайки, че премахването на пречките пред ефективния достъп до правосъдие е ключов елемент за осигуряване на равни възможности за всички спортисти, независимо от пола;

Припомняйки също и задължението на държавите – страни по Конвенцията да координират своите антидопингови политики и да хармонизират свързаните с тях дисциплинарни процедури в съответствие с принципите, залегнали в Антидопинговата конвенция;

Подчертавайки важноста на прилагането на Световния антидопингов кодекс, чиято цел е да ускори антидопинговите усилия чрез всеобщо хармонизиране на основните антидопингови компоненти;

Като има предвид, че Световният антидопингов кодекс, който е „изготвен с отчитане на принципа на пропорционалност и правата на човека“, изисква от антидопинговите организации да осигурят справедливо изслушване в разумен срок от справедлива и безпристрастна комисия за изслушване

Препоръчва на правителствата на държавите-членки:

- да вземат предвид принципите, изложени в приложението към настоящата препоръка, в своето законодателство и практика;
- да осигурят превод и възможно най-широко разпространение на настоящата препоръка и приложението към нея сред компетентните органи и заинтересованите страни, включително националните антидопингови организации и спортните организации;

да насърчават постепенното прилагане на принципите, формулирани в приложението към настоящата препоръка, от държавите-членки и всички други национални и международни заинтересовани страни, включително антидопинговите организации и спортните органи, като гарантират, че техните регулаторни рамки и практики са в съответствие с приложимите закони и изпълняват отговорностите си за зачитане на правата на човека.

### **Въвеждащи принципи**

1. Следните принципи на справедлива процедура следва да се прилагат, когато се разследват твърдения за употреба на допинг и когато се образува антидопингово производство срещу спортист или друго физическо или юридическо лице (наричани по-долу „друго лице“) на основание нарушаване на антидопинговите правила. Принципите следва да се прилагат както на национално, така и на международно равнище, когато такива производства могат да доведат до временно или доживотно лишаване от право лицето да се състезава или да участва в спортни прояви или до налагане на глоби.
2. Всеки спортист или друго лице, срещу което е образувано антидопингово производство, трябва да има право на справедлива процедура в разумен срок пред независима и безпристрастна първоинстанционна комисия (наричана по-нататък „комисия“), с възможност за обжалване най-малко пред апелативен орган. Стандартите за справедлива процедура следва да се прилагат и за двата органа.
3. Комисията и апелативните органи трябва да бъдат обективни и независими от държавните органи, националните или регионалните антидопингови организации и националните и международните спортни организации.

### **Справедливата процедура, която трябва да се спазва при антидопинговите производства, се гарантирана чрез прилагането на следните принципи:**

#### **a. Разследвания**

4. Разследванията на сигналите за употреба на допинг трябва да се провеждат от независими следователи, без намесата на вътрешни или външни органи.
5. Разследванията трябва да се провеждат без отлагане и да зачитат презумпцията за невинност и правото на личен живот и защита на личните данни на лицата, за които има подозрения, че са нарушили антидопинговите правила.

#### **b. Състав на комисията**

6. Комисията следва да бъде създадена със закон в смисъл, че тя следва да бъде регулирана от съответните правни разпоредби или правна рамка, които определят процедурата за назначаване на нейните членове, правилата за тяхната работа и процедурите, които комисията следва да спазва в съответствие с принципите, изложени в настоящата Препоръка.
7. Комисията трябва да се състои от председател и най-малко двама члена. Председателят трябва да бъде или съдия, или опитен практикуващ юрист. Останалите членове на комисията следва да имат опит в съответните дисциплини, като право, антидопингова практика, наука, медицина или спорт.
8. Когато е целесъобразно предвид конкретните обстоятелства по случая, комисията може да се състои и от един съдия. Съдебният заседател следва да бъде или съдия, или опитен практикуващ юрист.
9. Членовете на комисията се назначават за определен срок, с възможност за преизбиране.

#### **c. Компетентност на комисията**

10. В допълнение към правомощията, посочени в следващите параграфи, комисията е компетентна да решава всички въпроси, свързани с допустимостта.
11. Тя трябва да се произнесе с мотивирано решение по съществото на случая.
12. Ако комисията определи, че е налице нарушение на антидопингово правило, тя може или трябва да наложи санкция, както е предвидено в съответните разпоредби. Санкцията трябва да бъде пропорционална на нарушението, като се имат предвид конкретните обстоятелства по случая и всички съответни антидопингови правила.

**d. Независимост и безпристрастност на комисията**

13. За да се гарантира независимост и безпристрастност, членовете на комисията не трябва да са имали предварително участие в делото и не трябва да имат никакви лични или професионални отношения със страните в производството или с организации, в които страните членуват.

14. Трябва да се предоставят достатъчно гаранции, за да се осигури защитата на комисията срещу всякаква вътрешна и външна намеса в хода на производството.

15. Спортистът или друго лице, за което се твърди, че е нарушило антидопингово правило, следва да има възможност да поиска смяна на членовете на комисията, ако възникнат основателни съмнения относно тяхната независимост или безпристрастност.

**e. Право на изслушване**

16. Всеки спортист или друго лице, за което се твърди, че е нарушило антидопингово правило, следва да има право да представи своята позиция по случая пред комисията лично или писмено.

17. Засегнатото лице може да поиска да се откаже от правото на изслушване. В такива случаи комисията следва да вземе решение по въпроса, като съобрази засегнатия обществен интерес и дали правото на отказ от изслушване е поискано категорично, по собствена воля и при пълно осъзнаване на последствията.

18. Принципите на справедливата процедура, изложени в настоящата препоръка, следва да се прилагат по целесъобразност и когато случаят се решава чрез писмена процедура или в контекста на споразумение за разрешаване на случая.

**f. Публичен характер на изслушванията**

19. Заседанията на комисииите следва да се провеждат публично, като се признава ролята на общественения контрол като средство за защита на всички страни срещу несправедливост и за гарантиране на общественото доверие в производството и неговия резултат.

20. По искане на страна или по нейна собствена инициатива, комисията може да реши да проведе цялото или част от изслушването при закрити врата, ако това е в интерес на морала или общественения ред, за да защити личната неприкосновеност, включително чувствителни лични данни на лицата, участващи в производството, или интересите на непълнолетните, или когато при конкретните обстоятелства по делото публичността би навредила на интересите на правосъдието. Решението за провеждане на изслушване при закрити врата следва да отчита специфичния характер на антидопинговите производства. Комисията следва да разполага с широка свобода на преценка в това отношение.

**g. Намеса на трета страна**

21. Комисията може да разреши участието на трети страни в производството, когато счита, че това е в интерес на правилното правораздаване. Тя следва да определи до каква степен на третите лица следва да бъде предоставен достъп до съответното досие по делото и правото да изразят становище по делото в писмен вид или по време на заседанието.

**h. Право на ефективна защита**

Всеки спортист или друго лице, за което се твърди, че е нарушило антидопингово правило, има следните права:

- право на презумпция за невинност до окончателното доказване на обвиненията срещу спортиста или другото лице. Временното отстраняване или принципът на строгата отговорност, залегнал в антидопинговите правила, не следва да се считат за нарушение на тази разпоредба;
- правото да бъдат консултирани, защитавани и представлявани от правен съветник по техен избор;

- правото да разполагат с достатъчно време за подготовка на защитата си;
- правото да ползват преводач, когато е необходимо;
- правото да поискат призоваване на свидетели или експерти от тяхно име на основание, че присъствието на такива свидетели или експерти е необходимо за ефективната им защита, освен ако комисията не прецени, че присъствието на такива свидетели или експерти не е необходимо с оглед на интересите на правилното правораздаване.

**i. Достъп до документи и доказателства**

23. Всички страни трябва да имат равен достъп до съответната преписка по делото.
24. Комисията трябва да има правомощието да откаже достъп до определени документи или доказателства в случаите, когато, след като е изслушала становищата на страните, прецени, че интересите на съответната страна надделяват над обществения интерес от отказа на достъп до такива материали. При вземането на решението си комисията трябва да може да се запознае със спорните материали.

**j. Уведомяване за решенията**

25. Мотивираното решение на комисията трябва да бъде издадено в разумен срок, като се вземат предвид конкретните обстоятелства по случая.
26. Решението следва да бъде съобщено незабавно на страните и на всяко трето лице.
27. Решението трябва да бъде оповестено публично. Комисията може да реши да предотврати разкриването на поверителни методи за разследване и анализ, информация или самоличност на дадено лице, ако счита, че такава мярка е необходима за защита на интересите на непълнолетните или на неприкосновеността на личния живот или чувствителните лични данни на лицата, участващи в производството.

**k. Ресурси**

28. На комисията следва да се предоставят достатъчно ресурси, за да може да изпълнява задачите си ефективно и с необходимата степен на независимост и безпристрастност.
29. Процесуалните такси, ако има такива, трябва да бъдат разумни и пропорционални, като се имат предвид обстоятелствата по делото и не трябва да възпрепятстват страните да имат ефективен достъп до комисията.
30. Следва да се предвиди създаването на механизъм за правна помощ за съдебните разходи и разноски, за да се осигури ефективен достъп до правосъдие за всички.

**l. Право на обжалване**

31. Всички страни трябва да имат право да обжалват в разумен определен срок всяко решение на комисията относно правото и фактите по случая, както и на наложената санкция.
32. Апелативният орган следва да спазва всички горепосочени принципи, включително тези относно състава на комисията (принцип b) и компетентността на комисията (принцип c).

1432ро заседание, 20 април 2022 г.

8 Младеш и Спорт

### 8.1 Група за мониторинг на Антидопинговата конвенция (T-DO)

Препоръка CM/Rec(2022)14 на Комитета на министрите до държавите членки относно общите принципи на справедлива процедура, приложими към антидопинговите процедури в спорта  
Обяснителен меморандум

#### ***Цел и предназначение на Препоръката***

1. Приемането на Световния антидопингов кодекс хармонизира борбата срещу употребата на допинг в спорта и се развива така, че да осигури по-справедлива процедура за всички страни. Спортният арбитражен съд (CAS), като признат форум за разрешаване на спорове в областта на антидопинга, също допринесе за развитието на принципите на справедливата процедура.
2. Целта и предназначението на Препоръката е да затвърди принципите на правата на човека, които следва да ръководят антидопинговите процедури в спорта. Принципите, изложени в Препоръката, са извлечени от стандартите за правата на човека и по-специално от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, както и от съдебната практика на Европейския съд по правата на човека, която се прилага от всички юрисдикции в Европа и дава пример дори извън нея.
3. Както е посочено в последния ред на Препоръката, тя е предмет на „постепенно прилагане“. Залогът е не само справедливостта за обвинените в антидопингови нарушения, а и общественото доверие в спортното правосъдие и спортните органи.
4. Борбата срещу употребата на допинг в спорта изисква справедливи производства при зачитане на необходимостта от защита на личния живот на спортистите, включително на репутацията и информацията, свързана със здравето.
5. Делата, които вече са заведени пред националните и европейските съдилища показват, че борбата срещу употребата на допинг в спорта представлява въпрос от обществен интерес, в който участват най-вече публични и правоприлагащи органи и национални юрисдикции, и като такива, не могат да се разглеждат като чисто частен въпрос. През последните години нарушенията на антидопинговите правила претърпяха значителна еволюция и вече не се основават единствено на биологични находки. Все по-често се прибегва до разследвания и други видове неаналитични доказателства.
6. Основните субекти на Препоръката са спортистите и спортно-техническите лица (като треньори или мениджъри), както и юридически лица като национални и международни федерации или клубове или дружества. Лицата, които не са спортисти, са посочени в текста като „други лица“.
7. Тези принципи не бива да възпрепятстват държавите членки или спортните организации да укрепват правата, гарантирани в антидопинговите процедури и трябва допълнително да защитават човешките права на спортистите и другите лица.
8. Елементите по-долу имат за цел да обяснят допълнително спецификата на някои принципи, съдържащи се в Препоръката.

### **Независимост**

9. Въпреки че понятието „оперативна независимост“ е широко застъпено в контекста на борбата с допинга, то не се използва често в други съдебни дейности. Широко разпространено е разбирането, което многократно е потвърждавано от националните и европейските юрисдикции, че съдебната власт следва да бъде независима от прокуратурата и страните по спора. Тази независимост следва да бъде внимателно защитавана. Ако искаме да укрепим системата на правораздаване в спорта, концепцията за независимост следва да бъде възприета изцяло, включително чрез използването на коректна терминология.

10. Понятието за независимост, използвано в целия документ, следва да се разбира като означаващо, че лицата, участващи в процеса на вземане на решения и по-специално членовете на комисията и апелативния орган, са независими от вътрешни и външни влияния и от страните. Те също така следва да създават усещане за независимост.

### **Разследвания**

11. Разследванията трябва да се провеждат от лица, които са част от или са определени от институции, като например национални антидопингови организации, които са независими от организацията на спортното събитие. Разследващите следва да работят независимо от всякаква външна или вътрешна намеса.

### **Презумпция за невиновност, строга отговорност и временно отстраняване**

12. Презумпцията за невиновност защитава лицата от произвол в решенията и е основно човешко право и принцип на правовата държава. Тя е релевантна концепция и важна защита на справедливостта, свързана с общественото доверие във всяко съдебно производство, включително в дисциплинарния антидопингов контекст.

13. В Препоръката изрично се посочва, че принципът на строгата отговорност и временното отстраняване не следва да се считат за нарушение на тази разпоредба. Фактическите или правните презумпции не накърняват справедливостта на производството при условие, че се поддържат в разумни граници. Временното отстраняване се налага в ограничен брой случаи, а строгата отговорност се прилага само при определени нарушения на антидопинговите правила. Антидопинговите процедури се основават и на неаналитични констатации.

### **Комисия и апелативен орган**

14. Терминът „Комисия“ в Препоръката се отнася изключително за първоинстанционната юрисдикция.

15. Така терминът „апелативен орган“ се отнася до юрисдикциите, които разглеждат жалби срещу решенията на първоинстанционния орган, както е посочено в принцип j. За да се засили доверието и справедливостта на производството, се препоръчва апелативният орган да се състои, когато е възможно, от съдия от апелативния съд, подпомаган от двама или повече членове, опитни юристи или експерти по въпроси, свързани с антидопинга. Той може да бъде и специализиран апелативен орган в рамките на съществуващата апелативна структура.

16. Понятието „създаден със закон“ отразява принципа на правовата държава. Неговата цел е да гарантира, че организацията на съдебната система не зависи от преценката на изпълнителната власт. В контекста на антидопинговото производство това понятие изисква със закон или подзаконов нормативен акт от законодателно естество да се създадат комисията и апелативният орган, да се организира тяхното функциониране и да се определи процедурата за назначаване на членовете им и тяхното подновяване. Комисията и апелативният орган биха могли също така да бъдат интегрирани в съществуващата съдебна система с възможност за оспорване на окончателното решение пред неспециализирана юрисдикция като Върховен или Касационен съд. Трябва да се отбележи, че Спортният арбитражен съд се счита от Европейския съд по правата на човека за установен със закон.

17. Антидопинговите производства се разглеждат от арбитражните юрисдикции, включително на международно ниво от Спортния арбитражен съд. Арбитражните юрисдикции следва да бъдат организирани така, че да са независими от прокурорския орган, обикновено антидопинговите организации или международните федерации, от които те следва да бъдат структурно и оперативно отделени. Трябва също така да се въведат предпазни мерки за защита на техните членове от всякакъв вътрешен или външен натиск и да се гарантира, че процедурата по назначаване спазва равнопоставеността на страните в производството.

18. Ако е необходимо, на председателя на комисията и на апелативния орган следва да бъде предоставено обучение в областта на антидопинговата практика.

19. Принципите, изложени в Препоръката, трябва да се прилагат еднакво и за двата органа и не трябва да възпрепятстват осигуряването на допълнителни гаранции, особено по отношение на техния състав.

### ***Право на изслушване***

20. Правото на изслушване или правото да бъдеш изслушан, често наричано право на съд, е основно изискване за справедлив съдебен процес. То обхваща няколко елемента. Спортистите или други лица, обвинени в нарушаване на антидопингово правило, следва да имат право да се защитават пред комисията. Те имат право да бъдат консултирани, защитавани и представлявани от правен съветник по техен избор за тяхна сметка.

21. Правото на призоваване на свидетели трябва да се гарантира под контрола на комисията, която може да прецени например дали лицето е призовало достатъчно експерти или дали доказателствата са относими. Подобен подход следва да се възприеме и по отношение на достъпа до документи и доказателства, когато те могат да подкопаят целостта на антидопинговия процес или да застрашат бъдещо антидопингово разследване, или когато биха разкрили самоличността на разузнавателен източник или информатор.

22. Правото на изслушване не следва да изключва възможността случаят да бъде решен пряко от страните чрез споразумение („споразумение за разрешаване на случая“). Освен това, спортистите или други лица могат да се откажат по собствена воля, изрично или мълчаливо, от правото на гаранции за справедливо изслушване. Такъв отказ обаче трябва да бъде установен по недвусмислен начин и да бъде придружен от минимални гаранции, съизмерими с неговото значение. То също така не трябва да противоречи на важен обществен интерес.

### ***Публични изслушвания***

23. Публичните изслушвания защитават страните от тайно правораздаване без обществен контрол и по този начин са едно от средствата за поддържане на доверието в съдилищата. Като прави правораздаването видимо, то допринася за постигането на целта за справедливо разглеждане на делото, чието гарантиране е един от основните принципи на всяко демократично общество.

24. По този начин публичното изслушване е важна гаранция в антидопинговите производства за защита на обвинените в антидопингови нарушения, но също така и на националните антидопингови организации, националните и международните федерации, както и на самите изслушващи комисии, от неправомерно влияние. Публичните изслушвания могат също така да повишат общественото доверие в процеса.

25. Принципът на публично изслушване не следва да изключва *per se*, че интересите на правосъдието могат да бъдат удовлетворени чрез изслушвания, провеждани при закрити врата. Като се има предвид, че производството, за което става въпрос в настоящата Препоръка, е от дисциплинарно естество, комисията има по-широка свобода на преценка да реши част от изслушването или цялото изслушване да се проведе при закрити врата. При разглеждането на този въпрос комисията може да вземе предвид особения характер на спортните производства, рисковете за



репутацията или необходимостта от защита на информация, свързана със здравето. Освен това, комисията следва да вземе предвид конкретните обстоятелства по всеки случай, включително, но не само, възрастта на спортиста, чувствителната медицинска информация, личните отношения и зависимостите, които могат да бъдат разкрити по време на изслушването. При разглеждането на въпроса комисията следва да вземе предвид по-специално изразените желания на спортиста или на всяко друго лице, срещу което е образувано антидопингово производство.

26. Тя трябва също така да вземе предвид и обществените интереси или интересите на други спортисти, чиито очаквания може да са били засегнати от предполагаемото нарушение на антидопинговите правила, за да подкрепи провеждането на публично изслушване.

27. При разглеждане на искане за отказ от публично изслушване или за преминаване към писмена процедура комисията може да прецени, че общественият контрол може да бъде в достатъчна степен обслужен чрез публикуване на мотивираното ѝ решение.

28. За да се осигури справедлива процедура, страните, включително всяко трето лице, следва да седят отделно по време на изслушването, което позволява ясно разграничаване между тях.

29. Освен това, част от процедурата или цялата процедура може да се проведе чрез писмена процедура, като се изключи публичното изслушване. Съображения като правото на изслушване в разумен срок или производства, посветени изключително на правни или високотехнологични въпроси, могат да отговарят на изискванията за справедлива процедура при липса на изслушване. В този контекст комисията или апелативният орган следва да предоставят мотивирано решение за отхвърляне на искането за публично изслушване.

#### ***Уведомяване и публикуване на решения***

30. За да гарантират справедливо производство, решенията на комисията и на апелативния орган следва да бъдат надлежно мотивирани и да се съобщават своевременно на страните, особено като се имат предвид потенциалните им последици за кариерата на спортистите.

31. Решенията трябва да се публикуват и да са достъпни за обществеността, като се прилагат съответните предпазни мерки, когато е уместно, за да се гарантира достъпността и последователността на съдебната практика.