



# ПРОЦЕДУРИ ЗА ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБИ И ПРАВОТО НА ИНФОРМАЦИЯ В ЗАТВОРИТЕ



Наръчник в помощ на националните превантивни  
механизми





## **Процедури за подаване на жалби и правото на информация в затворите**

## **Наръчник в помощ на националните превантивни механизми**

*С подкрепата на програма “Правосъдие” на Европейския съюз  
(2014-2020)*





Co-funded by  
the European Union

Съфинансирано от Европейския съюз

Този наръчник е създаден с финансовата подкрепа на Европейския съюз. Отговорността за съдържанието му е изцяло на Института за основни и човешки права “Лудвиг Болцман” и на неговите партньори по проекта и по никакъв начин не може да се счита, че отразява позицията на Европейския съюз.

Българската версия на наръчника е превод на оригинала от английски. Преводът е осъществен от Български хелзински комитет.

# Процедури за подаване на жалби и правото на информация в затворите

## **Автори**

Този наръчник е написан от Естер Кирш от Унгарския хелзинкски комитет.

Създаден е в рамките на финансирания от ЕС проект “Подобряване на сътрудничеството в областта на правосъдието в Европейския съюз чрез хармонизация на стандартите за задържане – ролята на националните превантивни механизми”, осъществяван от Института за основни и човешки права “Лудвиг Болцман” (Австрия) и в сътрудничество с Унгарския хелзинкски комитет (Унгария), Българския хелзинкски комитет (България) и Асоциация “Антигоне” (Италия).

## **Благодарности**

Екипът на проекта би искал да благодари на всички представители на националните превантивни механизми (НПМ) и другите заинтересовани страни, които се включиха

в консултациите в рамките на този проект. Високо ценим тяхната ангажираност и всеотдайност.

Поднасяме най-искрени благодарности на всички членове на Независимия консултативен съвет – Дирк ван Зил Смит, Волфганг Грац, Нора Свеос, Асоциацията за предотвратяване на изтезанията и Алисън Либлинг.

Специални благодарности и на Барбара Бернат, която прочете черновата на този наръчник и даде ценни насоки и коментари.

Тяхното участие, принос и коментари допринесоха съществено за качеството на тази публикация.

Будапеща, март 2021 г.

## Резюме

Какво прави една система за подаване на жалби ефективна? Какви са нормите относно правото на информация, достъпа до необходимите канали и защитата от репресии? Кои са приложимите международни стандарти? Кои са най-добрите практики при оценяване на степента на ефективност и справедливост на една подобна система? С какви инструменти за мониторинг разполагат националните превантивни механизми (НПМ)?

Целта на този наръчник е да подпомогне работата на НПМ като **(1) обобща международните стандарти и добри практики** и **(2) отправя препоръки за приложимите методологии за мониторинг**. И по двете направления той е структуриран около ключови елементи на процедурата за подаване на жалби. На първо място, всички **потенциални адресати на жалбите и канали за контакт** трябва да бъдат достъпни по всяко време и дори едновременно. Аналогично достъпът до **информация за правото на жалба** е в основата на всяка справедлива и ефективна процедура. Задържаните лица трябва да бъдат информирани за ежедневните проблеми и нарушенията на човешките им права, които могат да бъдат предмет на жалби, както и за правилата на процедурата в съответната институция. Ефективната комуникация предполага да

бъдат взети предвид техните умствени и езикови способности. Информацията трябва да бъде представена на разбираем език и да отчита индивидуалните и специфични нужди на всеки затворник.

Колкото до изискванията за **ефективност и справедливост на процедурата**, тук са разгледани потенциалните пропуски, които могат да я компрометират, както и предизвикателствата пред органите, извършващи мониторинг: въпросът за поверителността на жалбите, своевременното им разглеждане, ефективното участие на самите жалбоподатели, правото им да получат мотивиран отговор и правото им да обжалват. Те следва да имат реална възможност да получат обезщетение, в случай че са задържани в нечовешки условия. Перспективата за обезщетение в бъдещето обаче не може да легитимира нечовешкото и унижително отношение към тях, нито да отмени задължението на държавите да приведат местата за задържане в съответствие с международните стандарти.

Надеждната и добре изградена система за администриране на жалбите е част от цялостната система за управление на данни, която е задължителна за доброто управление на всяка пенитенциарна институция. Освен старателното съхранение на информация за всеки индивидуален случай, държавите трябва редовно да събират и публикуват

изчерпателна дезагрегирана статистика за всички получени оплаквания. Доброто управление включва и анализа на жалбите, за могат да бъдат набелязани системните проблеми.

**Защитата от репресии** е ключова за упражняване на правото на жалба. Процедурата е ефективна само когато затворниците се чувстват защитени от репресии, сплашване и други негативни последици, произтичащи от оплакването. Затворите трябва да вземат всички възможни предпазни мерки (напр. преместване или тежка санкция за провинилите се служители) и да се въздържат от създаването на климат, който би имал възпиращ ефект върху подаването на жалби.



# СЪДЪРЖАНИЕ

<b><u>ВЪВЕДЕНИЕ</u></b>	<b>9</b>
-------------------------	----------

<b><u>МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ</u></b>	<b>23</b>
--------------------------------------	-----------

<b>ПРАВОТО НА ЖАЛБА</b>	<b>25</b>
-------------------------	-----------

<b>ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПРАВОТО НА ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБА</b>	<b>28</b>
---	-----------

<b>АДРЕСАТИ И КАНАЛИ ЗА ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБИ</b>	<b>34</b>
---	-----------

<b>ЕФЕКТИВНАТА И СПРАВЕДЛИВА ПРОЦЕДУРА ЗА ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБИ</b>	<b>38</b>
---	-----------

<b>УПРАВЛЕНИЕ НА ДАННИТЕ</b>	<b>44</b>
------------------------------	-----------

<b>ЗАЩИТА ОТ РЕПРЕСИИ</b>	<b>46</b>
---------------------------	-----------

<b><u>РОЛЯТА НА НПСМ</u></b>	<b>49</b>
------------------------------	-----------

<b>ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПРАВОТО НА ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБА</b>	<b>49</b>
---	-----------

<b>АДРЕСАТИ И КАНАЛИ ЗА ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБИ</b>	<b>59</b>
---	-----------

<b>ЕФЕКТИВНАТА И СПРАВЕДЛИВА ПРОЦЕДУРА ЗА ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБИ</b>	<b>65</b>
---	-----------

<b>УПРАВЛЕНИЕ НА ДАННИТЕ</b>	<b>72</b>
------------------------------	-----------

<b>ЗАЩИТА ОТ РЕПРЕСИИ</b>	<b>77</b>
---------------------------	-----------

# ВЪВЕДЕНИЕ

Въведение в проекта: НПМ като двигатели на промяната в условията в затворите на ЕС

## *Контекст*

Този наръчник е създаден в рамките на финансирания от ЕС проект “Подобряване на сътрудничеството в областта на правосъдието в Европейския съюз чрез хармонизирани стандарти за задържане - ролята на националните превантивни механизми”, осъществяван от Института за основни и човешки права “Лудвиг Болцман” (Австрия) в сътрудничество с Унгарския хелзинкски комитет (Унгария), Българския хелзинкски комитет (България) и Асоциация “Антигоне” (Италия).

Последните дела в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и препоръките на международните и национални институции за превенция на изтезанията показват, че нито една държава членка на ЕС не е изкоренила проблема с малтретирането в

затворите. Същевременно има и големи различия между наказателните системи в Съюза.<sup>1</sup> Това поставя сериозни предизвикателства пред трансграничното европейско сътрудничество. Преди да приложат инструментите за взаимно признаване, съдиите трябва да установят дали се спазват основни права като забраната за изтезания и малтретиране.<sup>2</sup> Най-актуалните данни за изпълнението на европейските заповеди за арест (ЕЗА) са показателни: само

---

<sup>1</sup> Виж ECtHR, *The European Court of Human Rights in Facts and Figures: 2019* (2020)

<[https://www.echr.coe.int/Documents/Facts\\_Figures\\_2019\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2019_ENG.pdf)> р. 10-11. Има 180 случая на нарушения на чл. 3 на ЕСПЧ в държави членки на Съвета на Европа, 70 от които (както е правилно изложено в текста) касаят държави членки на ЕС. Тези 70 случая включват 55 преки случая на изтезания и малтретиране (по чл. 3), 10 случая, в които държавите не са провели ефективни разследвания (по чл. 3) и 5 случая на условни нарушения (по чл. 2/3).

<sup>2</sup> Приложимите инструменти на ЕС са: Рамковото решение на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване (2002/584/ПВР), съображение 12 и Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета от 27 ноември 2008 година относно прилагането на принципа за взаимно признаване на съдебни решения по наказателни дела, с които се налагат наказания лишаване от свобода или мерки, изискващи лишаване от свобода, за целите на тяхното изпълнение в Европейския съюз, съображение 13 и чл. 3. Виж също CJEU, *Aranyosi and Căldăraru*; Joined Cases C-404/15 and C-659/15 PPU, 5 April 2016; CJEU, *ML*, C-220/18 PPU, 25 July 2018; CJEU, *Dumitru-Tudor Dorobantu*. C-128/18, 15 October 2019; и за по-подробна информация *ЕВПОЮСТ*, „Съдебна практика на Съда на Европейския съюз относно европейската заповед за задържане“ (2020) <[https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-09/2020-03\\_Case-law-by-CJEU-on-EAW\\_EN.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-09/2020-03_Case-law-by-CJEU-on-EAW_EN.pdf)>.

в периода 2017 – 2018 г. държавите членки са отказали да изпълнят ЕЗА в близо двеста случая на основание основни права.<sup>3</sup> Така несъответствието между условията в затворите и ангажимента към зачитане на основните човешки права се превръща в проблем от практическо значение за ЕС, който надхвърля националните рамки.

Необходимо е спешно да се въведат обвързващи европейски минимални стандарти за условията на задържане. Тъй като в момента липсва политическа воля за такава промяна, този проект разглежда алтернативни начини за консолидация и хармонизация на стандартите за задържане, доколкото това е възможно без реални действия от страна на ЕС. По тази причина проектът се концентрира върху ролята на НПМ в подобряването на условията на задържане в ЕС, тръгвайки от допускането, че подобряването на условията на задържане „у дома“ ще доведе до повишаване на взаимното доверие между държавите членки.

---

<sup>3</sup> European Commission, “Replies to Questionnaire on Quantitative Information on the Practical Operation of the European Arrest Warrant – Year 2018”, [SWD\(2020\) 127 final](#), July 2020, § 6.

Националните превантивни механизми се намират в най-добра позиция да наблюдават прилагането на международните стандарти, които гарантират спазването на забраната за изтезания и малтретиране. Ролята им е още по-важна предвид широките им правомощия за достъп до места, документи и хора, които им позволяват да следят дали тези стандарти се прилагат в закона и в практиката.<sup>4</sup>

Подкомитетът за предотвратяване на изтезанията (ППИ) посочва, че “предотвратяването на изтезанията обхваща - или трябва да обхване - всички възможни обстоятелства, които в дадена ситуация могат да допринесат за ограничаване на вероятността и риска от изтезания и малтретиране. Подобен подход изисква (...) да се вземе предвид цялата съвкупност от други фактори, свързани с опита на лишените от свобода и начинът, по който са третирани, които по своята същност зависят от конкретния

---

<sup>4</sup> Subcommittee on Prevention of Torture (SPT), “The Approach of the Subcommittee on Prevention of Torture to the Concept of Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment under the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment” (2010), CAT/OP/12/6\_§ 4.

контекст.”<sup>5</sup> Това означава, че НПМ имат широк мандат да идентифицират всички фактори, които могат да допринесат за предотвратяването на изтезанията и малтретирането в индивидуални случаи и разполагат с необходимите инструменти да изследват първопричините на проблема.

Затова НПМ могат – и следва – не само да следят за спазването на правилата, но и да отправят препоръки за ограничаване на вероятността и риска от изтезания и малтретиране. Тези препоръки трябва да подпомогнат държавата в намирането далновидни решения и постигането на промяна. Така НПМ могат да бъдат ключов участник в спазването и хармонизирането на стандартите на ЕС за условията на задържане.

### *Цели на проекта*

За да подпомогне работата на НПМ, проектът създаде поредица от наръчници, в които обобщава приложимите международни стандарти и дава насоки за мониторинг на условията в местата за задържане.

---

<sup>5</sup> Пак там, § 3.

Наръчниците са практически инструменти, чиято цел е да помогнат на НПМ да добият по-ясна представа за:

- ✓ Проблемните области и рисковете, свързани с предотвратяването на изтезания и малтретиране.
- ✓ Съществуващите международни стандарти в тези области.
- ✓ Приложението на международните стандарти в практиката и мониторинга в тези области.

Основната цел на проекта е да подпомогне работата на НПМ във формулирането на препоръки за ограничаване на вероятността и риска от изтезания и малтретиране, като по този начин допринесе за пълното зачитане на основните права на ЕС в затворите.

### *Методология*

Проектът, който е финансиран от ЕС, започна през януари 2019 г. Той разглежда четири тематични проблемни области, набелязани в предишни проекти и в преки консултации с НПМ на държавите членки. Под общото ръководство на Института за основни и човешки права „Лудвиг Болцман“ – Австрия всяка от организациите

партньори изследва една от четирите тематични области, а именно: Институтът за основни и човешки права „Лудвиг Болцман“ – насилието в затворите; Унгарският хелзинкски комитет – процедурите за подаване на молби и жалби; Българският хелзинкски комитет – положението на лицата в ситуация на уязвимост в затворите; и Асоциация „Антигоне“ – единичната изолация.

Проектът започна с проучване на съществуващите международни стандарти и практиката на НПМ в областта на мониторинга и развитието им.<sup>6</sup> Като първа стъпка проведохме кратки консултации с НПМ, за да прецизираме фокуса на проекта.<sup>7</sup> В рамките му се състояха още няколко консултации: представители на НПМ и други експерти обмениха опит и информация за добри практики на четири семинара – по един за всяка тематична област, както и в

---

<sup>6</sup> Проектът обхваща 22 държави членки на ЕС. Четири държави членки (Белгия, Ирландия, Латвия и Словакия) не са обхванати, защото все още не са ратифицирали ФПКПИ (Факултативния протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание); 2 държави членки (Дания и Обединеното кралство) не са обхванати, защото не участват в програма „Правосъдие“. Следва да се отбележи, че Обединеното кралство напусна ЕС на 31 януари 2020 г. и считано от 1 февруари 2020 г. не е държава членка.

<sup>7</sup> Онлайн проучването беше проведено през март 2019 г. с участието на 14 от 22 НПМ.



заклучителна конференция на 3-4 ноември 2020 г.<sup>8</sup> Също така всяка партньорска организация проведе няколко двустранни интервюта с представители на НПМ и други национални или международни експерти и практики.

Резултатите от проекта са представени в четири тематични наръчника. Въпреки че проблемите са тясно взаимосвързани, консорциумът реши да публикува четири отделни издания, за да изложи подробно конкретните международните стандарти и специфичните предизвикателства пред мониторинга във всяка от тематичните области. Така всеки наръчник е съставен от съответната партньорска организация.

---

<sup>8</sup> Първият семинар „Третиране на определени групи затворници в ситуация на уязвимост“ се проведе в София на 18 – 19 ноември 2019 г.; вторият семинар „Единична изолация в затворите“ се проведе в Рим на 27 – 28 януари 2020 г.; третият семинар „Молби, процедури за подаване на жалби и право на информация в затворите“ се проведе онлайн поради пандемията от КОВИД-19 на 27 – 30 април 2020 г.; четвъртият семинар „Превантивен мониторинг на насието в затворите“ също се проведе онлайн на 20, 27 май и 3 юни 2020 г. Освен това през юли 2020 г. се проведе онлайн консултация, посветена на системния подход на НПМ.

## Увод към наръчника

Жалбите са основополагащ защитен механизъм срещу изтезанията, нечовешкото и унизително отнасяне и всяко друго нарушение на правата на задържаните и осъдените на лишаване от свобода<sup>9</sup>. Ефективните процедури за подаване на молби и жалби са в интерес не само на затворниците, но и на пенитенциарната система като цяло. Този важен проблем е отразен в различна степен в докладите на националните превантивни механизми (НПМ). В някои държави тези процедури са редовно във фокуса на докладите, докато другаде са почти пренебрегнати.

Ефективните процедури за подаване на жалби са в интерес не само на затворниците, но и на пенитенциарната система, защото помагат на администрацията да идентифицира системните проблеми и да намери решения. Ефективните механизми за оплакване играят ключова роля в изграждането на добри отношения между затворниците и служителите и помагат гласът на задържаните да бъде чул. Както сподели кипърският НПМ, *„ефективното и справедливо разглеждане на*

---

<sup>9</sup> За целите на настоящия наръчник, който касае както правата на предварително задържаните, така и на осъдените на лишаване от свобода, оттук нататък термините „задържан“, „затворник“ и „лишен от свобода“ се използват като синоними, а „затвор“ се отнася за всяко място за задържане, включително следствените арести - *бел. прев.*

*жалбите може да допринесе за стабилна среда в затворите“.*<sup>10</sup>

За разлика от молбите, които засягат всекидневието в затворите (молби за преместване в друга институция, за достъп до образование или труд, за допълнително време в библиотеката и т.н.), жалбите касаят проблеми, които представляват нарушения на правата на задържаните. За целите на настоящия наръчник жалби (оплаквания) в пенитенциарната система са – по дефиницията на Европейския комитет против изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание (КПИ) – всички оплаквания, подадени от или от името на лице, лишено от свобода, срещу решения, действия или бездействия на официалните лица по редица въпроси, като например: неправомерно поведение от страна на персонала; недостатъчна закрила от други лишени от свобода, които представляват заплаха за лицето; лоши материални условия; липса на физически упражнения, образователни и трудови дейности; недостатъчни здравни грижи. Жалбите следва да се регистрират независимо от сериозността на проблемите, които засягат и дали те представляват форма на малтретиране.<sup>11</sup> Те са основен инструмент за защита срещу нарушения на правата на затворниците.

---

<sup>10</sup> Писмен отговор на кипърския НПМ във въпросника на проекта, 10 юни 2020 г.

<sup>11</sup> СРТ: Complaints mechanisms - Extract from the 27<sup>th</sup> General Report of the СРТ, СРТ/Inf(2018)4-part, 2018.

Следователно, местата за задържане трябва да имат ефективно работещи официални процедури, позволяващи на затворниците да се оплачат от отношението към тях или от условията на задържане.

Наръчникът разглежда както вътрешни (подадени до служителите и ръководството на затвора), така и външни жалби (подадени до органи извън системата на затворите, като националните институции по правата на човека, НПМ или неправителствени организации, които предоставят правна помощ на затворници).

Следният пример дава нагледна представа за връзката между жалбите и предотвратяването на изтезанията: писмо, изпратено до затворник от неговия/нейния партньор може да пристигне твърде късно. Причините за това могат да бъдат различни: претоварена администрация; системни проблеми, причинени от пропуски в нормативната уредба, като изискването да се проверяват писмата преди да се предадат на задържаните; но може да бъде и умишлено нарушение на правилата за доставяне на кореспонденция от страна на служител в затвора. Умишленото нарушение може да е следствие от различни неща: професионално прегаряне на надзирателя или предишен конфликт със съответния затворник могат да доведат до системно незачитане на правата на затворника. Ако няма вътрешен механизъм за подаване на оплаквания, затворникът може никога

да не разбере причината за закъснението на писмата. Това може да бъде психически натоварващо, тъй като често единствените думи на утеха за затворниците идват от техните партньори и близки извън затвора. Липсата на информация може да доведе до погрешни изводи, че забавянето е умишлено и напрежението може да ескалира до физическо насилие между затворници и служители. Така един дребен проблем, който никога не би имал такова значение извън затвора, може да прерасне в онова, което международните норми в областта на правата на човека определят като изтезание или форма на малтретиране. Едни и същи неща могат да приемат коренно различен смисъл, мащаб и последици в и извън пенитенциарната система. Има безкрайно много такива хипотетични, но реалистични случаи. Посланието на този пример е, че крайната цел на процедурата за подаване на жалби съвпада с тази на предотвратяването на изтезанията, дори това да не е очевидно.

Следователно наличието и качеството на процедурите за оплакване има отношение към предотвратяването на изтезанията, което, разбира се, означава, че механизмите за предотвратяване на изтезанията играят роля в наблюдението и анализа на процедурите и могат да правят препоръки, когато това е необходимо.<sup>12</sup> Както обобщават авторите Койл и

---

<sup>12</sup> Дописка от Балаж Тот, Унгарски хелзинкски комитет.

Феър, *“една от основните цели на ръководството на затвора в това отношение следва да бъде предотвратяването на превръщането на обикновена молба в жалба, на жалбата – в официално оплакване, а на оплакването – в обжалване пред по-висша инстанция”*.<sup>13</sup> Добре уредените процедури за жалби също имат функцията да предпазват служителите от неверни обвинения и да защитават репутацията на институцията.<sup>14</sup>

Ниският брой жалби не означава непременно липса на системни проблеми. Възможно е затворниците да се въздържат от оплаквания заради репресии или действия от страна на служителите и други затворници, които имат потискащ ефект. Ако в затворите битува атмосфера на страх, това е трудно доказуемо и НПМ могат да се сблъскат с изключителни пречки при наблюдението на процедурите. В същото време е ключово НПМ да се застъпват за ефективните процедури за подаване на жалби, тъй като оплакванията са важен показател за системните проблеми в условията на задържане.

Както бе описано в частта, посветена на методологията на проекта, настоящият наръчник предлага обзор на международните стандарти и методологии за мониторинг, поднесен в удобна за

---

<sup>13</sup> Andrew Coyle – Helen Fair: A Human Rights Approach to Prison Management – Handbook for Prison Staff, ICPR, 2018, p. 188.

<sup>14</sup> OSCE ODIHR: Guidance Document on the Nelson Mandela Rules, 2018, p. 31.

НПМ форма. Информацията е събрана на базата на докладите на националните превантивни механизми, както и на интервюта и семинари с техни представители, посветени на процедурите за подаване на жалби в пенитенциарните институции. В рамките на проекта се проведеха два онлайн семинара на 27 и 30 април 2020 г., а на 3 ноември 2020 г. се състоя заключителната конференция с участието на НПМ, представители на академичните среди, граждански и международни организации. Тези срещи предоставиха платформа за обмен на информация относно практическите предизвикателства пред мониторинга и ефикасните и справедливо уредени процедури за оплаквания в затворите. Всички изводи от тях са включени в настоящия наръчник. Бяха проведени и осем онлайн интервюта с независими експерти, юристи и представители на 5 НПМ (Хърватия, Кипър, Унгария, Словения, Нидерландия).

Целта на наръчника е да представи приложимите международни стандарти и мониторингови методологии, подредени съобразно ключовите елементи на процедурите за подаване на жалби, като така се превърне в удобно ръководство за основните проблеми, върху които мониторингът трябва да се насочи.

## МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ

Международните стандарти и насоки могат да бъдат организирани около няколко ключови елемента на процедурата за подаване на жалби спрямо ролята на задържаното лице в нея и качеството ѝ, както следва: (1) правото на жалба, (2) информация за правото на подаване на жалба, (3) адресати и канали за подаване на жалбата, (4) ефективност и справедливост на самата процедура, (5) управление на данните и (6) защита от репресии.

Това са и областите, в които се наблюдават системни проблеми като тези, набелязани от КПИ: недостатъчна или изцяло липсваща информация за процедурата по подаване на жалби, неоправдано забавяне на разглеждането им, липса на старателност, независимост или безпристрастност у служителите, натоварени с разглеждането им, незадоволителна защита срещу репресии и сплашване.<sup>15</sup>

По време на своите мониторингови посещения КПИ установява многобройни конкретни нарушения на правата на затворниците, свързани с качеството на процедурата по подаване на жалби, като например липса на поверителност (т.е. писмени жалби се дават директно на персонала или се поставят в кутии за

---

<sup>15</sup> СРТ: Complaints mechanisms - Extract from the 27<sup>th</sup> General Report of the СРТ, СРТ/Inf(2018)4-part, 2018, 69.



оплаквания в отворени пликове,<sup>16</sup> присъствие на персонала на затвора, докато съдиите разговарят със задържаните, което има възпиращ ефект върху оплакванията<sup>17</sup>), липсата на усещане за независимост,<sup>18</sup> липсата на ефективност (т.е. липса на отговор на жалбите,<sup>19</sup> формални отговори на жалбите<sup>20</sup>) или бавното им разглеждане.<sup>21</sup> По време на своите посещения КПИ засича и разнообразни форми на репресия и сплашване на жалбоподатели, както и много практики, целящи да ги демотивират: отказ за предаване на жалбите към компетентните външни институции, сплашване с лишаване от привилегии,

---

<sup>16</sup> Report to the Slovenian Government on the visit to Slovenia carried out by the CPT from 28 March to 4 April 2017, CPT/Inf(2017)20, 73; Report to the Croatia Government on the visit to Croatia by the CPT from 14 to 22 March 2017, CPT/Inf(2018)44, 68.

<sup>17</sup> Report to the Croatia Government on the visit to Croatia by the CPT from 14 to 22 March 2017, CPT/Inf(2018)44, 70; Report to the Slovenian Government on the visit to Slovenia carried out by the CPT from 28 March to 4 April 2017, CPT/Inf(2017)20, 74; Report to the Romanian Government on the visit to Romania carried out by the CPT from 7 to 19 February 2018, CPT/Inf(2019)7, 145.

<sup>18</sup> Report to the Russian Government on the visit to the Russian Federation carried out by the CPT from 21 May to 4 June 2012, CPT/Inf(2013)41, 157.; Report to the Romanian Government on the visit to Romania carried out by the CPT from 7 to 19 February 2018, CPT/Inf(2019)7, 145.

<sup>19</sup> Report to the Government of Cyprus on the visit to Cyprus carried out by the CPT from 2 to 9 February 2017, CPT/Inf(2018)16, 106.

<sup>20</sup> Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom carried out by the CPT from 30 March to 12 April 2016, CPT/Inf(2017)9, 78.

<sup>21</sup> Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the CPT from 25 September to 6 October 2017, CPT/Inf(2018)15, 108.

като отпуски,<sup>22</sup> наказване на оплакалите се с единична изолация, натиск върху затворници да дадат писмени свидетелства, с които дискредитират чуждите жалби,<sup>23</sup> задължение жалбите да бъдат предавани на персонала в отворени пликове.<sup>24</sup>

За да бъдат преодолените системните проблеми при упражняване на правото на жалба, са въведени множество норми както на регионално, така и на универсално ниво, включително Правила на ООН относно минималните стандарти за третиране на лишените от свобода (Правилата на Мандела), Европейските правила за затворите (ЕПЗ), докладите на Комитета на ООН срещу изтезанията и на КПИ, както и решенията на ЕСПЧ. Настоящият наръчник се ограничава до общите процедури за подаване на оплаквания и не касае специфични случаи като жалбите в случай на малтретиране, които би трябвало да предизвикат наказателно разследване.

## ПРАВOTO НА ЖАЛБА

Основните носители на правото на жалба са самите задържани. Според Правилата на Мандела

---

<sup>22</sup> Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the CPT from 25 September to 6 October 2017, CPT/Inf(2018)15, 108.

<sup>23</sup> Report to the Russian Government on the visit to the Russian Federation carried out by the CPT from 21 May to 4 June 2012, CPT/Inf(2013)41, 157.

<sup>24</sup> Report to the Croatian Government on the visit to Croatia by the CPT from 14 to 22 March 2017, CPT/Inf(2018)44, 68.

“Всеки затворник трябва да има възможност да подаде молба или жалба относно начина, по който е третиран, без ограничения в съществуването ѝ, до централната администрация на затвора и до съдебните и други компетентни органи, включително до онези, които имат правомощия за надзор и правна защита“.<sup>25</sup> В най-добрия случай лишеният от свобода би трябвало да може да отпрати оплакване срещу условията и всякакви нарушения на правата си както до отговорния персонал и началника на затвора, така и до външните институции. На практика обаче в много случаи **затворниците срещат пречки пред упражняване на правото си на жалба** и имат нужда от подкрепа заради физически увреждания, страх от репресии или необходимост от професионална помощ. Заради това международните норми дават възможност на **следните трети лица да подадат жалба от името на затворника.**

Правила на ООН и на Съвета на Европа:<sup>26</sup>

Лица, които могат да се ползват от правото на жалба:

- ⇒ На първо място, лицето, лишено от свобода
- ⇒ Негов адвокат/юридически съветник

---

<sup>25</sup> Правилата на ООН относно минималните стандарти за третиране на затворници (Правилата на Мандела), GA Res. 70/175, Анекс, 17 декември 2015 г., правило 56.3.

<sup>26</sup> Правилата на ООН относно минималните стандарти за третиране на затворници (Правилата на Мандела), GA Res. 70/175, Анекс, 17 декември 2015 г., правило 56.4; Европейски правила за затворите, 70.10-12.

- ⇒ Член на семейството му (В случай на невъзможност от страна на лишения от свобода или адвоката му)
- ⇒ Организация, която се занимава с правата на затворниците (В случай на невъзможност от страна на лишения от свобода или адвоката му)
- ⇒ Всяко друго лице, запознато със случая

Третите лица могат да подадат оплакване независимо от причините, поради които лишеният от свобода е възпрепятстван и без да има нужда да доказват това.<sup>27</sup> Семейството и посетителите на затворниците могат да изиграят решаваща роля в ефективното упражняване на правото им на жалба, като например да им осигурят достъп до адвокат и адекватно процесуално представителство.<sup>28</sup>

Според КПИ роднините трябва да имат право да подадат писмена жалба, ако имат основателно предположение, че правата на затворника са нарушени.<sup>29</sup> Комитетът очаква мониторинговите органи да извършват обстоен преглед на вътрешните и външни механизми за подаване на оплаквания в местата за задържане, тъй като те са ключово условие

---

<sup>27</sup> Essex paper 3, Initial guidance on the interpretation and implementation of the UN Nelson Mandela Rules, Penal Reform International, 2017, p. 114.

<sup>28</sup> OSCE ODIHR: Guidance Document on the Nelson Mandela Rules, 2018, p. 119.

<sup>29</sup> CPT: Complaints mechanisms - Extract from the 27<sup>th</sup> General Report of the CPT, CPT/Inf(2018)4-part, 2018, 77.

за предотвратяването на нарушенията на човешките права и малтретирането на задържаните.<sup>30</sup>

## ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПРАВОТО НА ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБА

Задържаните могат да упражняват правото си пълноценно само когато са информирани по достъпен начин за нарушенията на човешките им права, които могат да бъдат предмет на жалби, както и за правилата на процедурата в съответната институция. Това условие е залегнало във всички международни документи и е един от основните фокуси на мониторинговите посещения на органите по международните споразумения. По време на своите визити КПИ засича **практики, които нарушават правото на информация**, като например ниска осведоменост сред затворниците за вътрешните и външните механизми за подаване на жалби (т.е. информацията не е била поставена на видно място в тяхното отделение).<sup>31</sup>

Международните правила вменияват на местата за задържане конкретни задължения, свързани с

---

<sup>30</sup> Jim Murdoch – Vaclav Jirichka: Combating Ill-Treatment in Prison, CoE, 2016, Chapter 8 – Complaints, inspections and the duty to investigate, p. 80.

<sup>31</sup> Report to the Estonian Government on the visit to Estonia carried out by the CPT from 30 May to 6 June 2012, CPT/Inf(2014)1, 102.

правото на информация на затворниците, както на универсално, така и на регионално ниво. Всички изисквания, изброени по-долу, са от ключово значение за ефективното упражняване на правото на жалба.

### Правила на ООН и на Съвета на Европа:<sup>32</sup>

**Обхват на информацията, която трябва да бъде предоставена на задържаните:**

- ⇒ Законодателството в областта на пенитенциарните институции и приложимите наредби и правилници на институцията
- ⇒ Информация за правата на затворниците, включително официалните канали за получаване на информация
- ⇒ Информация за всички съдебни производства, които ги касаят
- ⇒ Достъп до правна консултация, включително схеми за правна помощ
- ⇒ В случай на влязла в сила присъда, срока на лишаване от свобода и възможностите за предсрочно освобождаване
- ⇒ Процедури за подаване на молби и жалби
- ⇒ Задължения на затворниците и приложимите дисциплинарни наказания
- ⇒ Всяка друга информация, необходима им за приспособяването към живота в затвора

---

<sup>32</sup> Правилата на ООН относно минималните стандарти за третиране на затворници (Правилата на Мандела), GA Res. 70/175, Анекс, 17 декември 2015 г., правило 54-55; Европейски правила за затворите, 23.3, 30.1-3, 37.6, 38.3, 70.4.

## **Наличност и достъпност на информацията:**

- ⇒ Информацията трябва да бъде предоставена в писмена форма, както и устно, на език, който задържаните разбират
- ⇒ На затворниците трябва да бъде позволено да съхраняват писмен екземпляр от предоставената им информация
- ⇒ Информацията трябва да бъде налична на най-често използваните езици според нуждите на затворниците в съответната институция
- ⇒ Ако затворникът не говори нито един от тези езици, трябва да му бъде предоставен превод
- ⇒ Затворниците, които са чуждестранни граждани, трябва да получат конкретна информация за възможностите за правна помощ на език, който разбират
- ⇒ Ако затворникът е неграмотен, информацията трябва да му бъде предадена устно
- ⇒ Затворниците със сензорни увреждания трябва да получат информацията във форма, съобразена с техните потребности
- ⇒ Информацията трябва да бъде поставена на видно място в сбит вид в общите пространства на затвора
- ⇒ Практическата информация за процедурите по подаване на молби и жалби трябва да бъде комуникирана ефективно на всички затворници

Достъпността на информацията е ключов елемент, залегнал в основата на **упражняването на правото на информация**. Ако е необходимо, информацията трябва да бъде предадена на задържаните устно и на опростен език. Тя трябва да е съобразена със специфичните им потребности, вкл. да е предоставена на брайлова азбука, чрез лесни за

четене формати и на жестомимичен език.<sup>33</sup> Комитетът на ООН срещу изтезанията (КСИ) също потвърждава задължението на държавите да зачитат правото на задържаните на информация относно процедурите за подаване на жалби.<sup>34</sup>

Що се отнася до съдържанието на информацията, която трябва да бъде предоставена, няма съществени разлики между нормите на универсално и регионално ниво. Документите сочат, че затворниците трябва да получат информация за правата и задълженията си в пенитенциарната институция, правилника ѝ, правилата на процедурите за подаване на молби и жалби, както и информация за възможностите за правна помощ. За разлика от Правилата на Мандела обаче, Европейските правила за затворите (ЕПЗ) подчертават, че тази информация трябва да бъде предоставена не само при постъпване в институцията, но и толкова често, колкото е необходимо след това. Тези правила на регионално ниво, заедно с придружаващия ги Коментар, въвеждат по-конкретни изисквания, свързани с предоставянето и достъпността на информацията.

Както посочва **Коментарът към ЕПЗ**, мултимедийните средства, като например кратък въвеждащ видеоклип, могат да помогнат на

---

<sup>33</sup> Essex paper 3, p. 114.

<sup>34</sup> UN CAT: Concluding observations on the eighth periodic report of Norway, CAT/C/NOR/CO/8, 5 June 2018, 11.



задържаните да се информират за правата и задълженията си по достъпен начин. Изчерпателна информация трябва да бъде предоставяна последователно по време на целия им престой. **Ефективната комуникация** е от съществено значение, за да бъдат те информирани за правото си на молби и жалби, както и за практическите аспекти на процедурите, задвижени с подаването им. Ефективната комуникация означава да бъдат взети предвид умствените и езикови възможности на затворниците, както и нуждите на чуждестранните граждани и лицата с увреждания, включително на хората с психосоциални и интелектуални увреждания.<sup>35</sup> Според това правило молбите и жалбите не се подават задължително в писмен вид. Неграмотните затворници трябва да могат да се обърнат към компетентен държавен служител или агенция, чрез която да отправят устна жалба или молба. Този орган има задължение да я оформи в писмен вид.<sup>36</sup>

В допълнение на това **КПИ** разполага с още по-подробен списък с изисквания за упражняване на правото на информация. Комитетът подчертава, че в съответствие с ЕПЗ затворниците трябва да бъдат информирани за всички вътрешни и външни канали за подаване на оплаквания, включително и за

---

<sup>35</sup> Коментар към Европейските правила за затворите, правило 30.

<sup>36</sup> Коментар към Европейските правила за затворите, правило 70.

процедурите по обжалване на институционалния отговор. Местата за задържане трябва да предоставят информацията по директен и разбираем начин и на несложен език, така че затворниците да разберат всички етапи и възможности, които процедурата им предлага. Сред **подходящите инструменти за поднасяне на информацията** са плакати в общите помещения, отделен раздел, посветен на жалбите в правилника на затвора, информационни брошури, издадени от органите, които приемат жалби, както и информационни видеоклипове.<sup>37</sup> **Специално внимание трябва да се обръща на групите хора със специфични нужди**, като малолетните и непълнолетните, лицата с психосоциални и/или интелектуални увреждания, както и хората, които изпитват затруднения да говорят, четат и пишат на официалните езици на държавата, включително чужденци.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> СРТ: Complaints mechanisms - Extract from the 27<sup>th</sup> General Report of the СРТ, СРТ/Inf(2018)4-part, 2018, 79-80.

Според Койл и Феър, информацията за реда за подаване на оплакване трябва да бъде включена в информационния пакет, който затворниците получават при постъпване, а ако институцията не разполага с достатъчно ресурси, правилата трябва да бъдат отпечатани на плакати и поставени на видно място. Coyle – Fair: 2018, p. 117.

<sup>38</sup> СРТ: Complaints mechanisms - Extract from the 27<sup>th</sup> General Report of the СРТ, СРТ/Inf(2018)4-part, 2018, 79-83.

## АДРЕСАТИ И КАНАЛИ ЗА ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБИ

Правила на ООН и на Съвета на Европа.<sup>39</sup>

Потенциални адресати на жалбите:

- ⇒ Началникът на затвора
- ⇒ Упълномощен за целта затворнически персонал
- ⇒ Инспекторат, отговорен за затворите
- ⇒ Централната администрация на затворите или друг компетентен орган вътре в пенитенциарната система
- ⇒ Органите на съдебната власт или други компетентни или независими институции, които имат правомощия за надзор и защита

Освен **вътрешните механизми за подаване на жалби** (чиито потенциални адресати са началника на затвора и специално упълномощения за целта персонал), задържаните трябва да имат възможност да се обърнат към органи и независими институции извън затвора по реда на **външната процедура за подаване на жалби**. Нейни адресати могат да бъдат органите на съдебната власт, натоварени с инспекция на затворите, централната администрация на затворите, омбудсмана, или национални институции и неправителствени организации, които се занимават с човешки права.

---

<sup>39</sup> Правилата на Мандела, правило 56; Европейските правила за затворите, 70.1.

В своя коментар върху ЕПЗ Бюрото за демократични институции и права на човека към ОССЕ (Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа) подчертава, че **всички потенциални адресати на жалбите трябва да са достъпни по всяко време и дори едновременно:** *“Затворниците трябва да имат възможност да отправят молби и жалби към всяка от изброените компетентни личности или институции или към всички тях едновременно, без значение в какъв ред. Не трябва да съществува изискване за изчерпване на един канал, за да се използва друг. Затворниците трябва да получат ясна информация към кого да изпратят молбите и жалбите си и как да го направят.”*<sup>40</sup> В коментара си към Правилата на Мандела, Експертната група от Есекс обръща конкретно внимание на упълномощаването на служители на затвора извън униформа като **“лица за контакт”** за жалбите, тъй като затворниците ги възприемат като по-малка заплаха и са по-склонни да се обърнат към тях. Редовните надзиратели в отделението обаче не бива да са и лицата за неформални оплаквания, тъй като това е предпоставка за злоупотреби, предупреждават експертите.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> OSCE ODIHR: Guidance Document on the Nelson Mandela Rules, 2018, p. 36.

<sup>41</sup> Essex paper 3, p. 116.

Още по-подробен е **Коментарът към ЕПЗ**, който се позовава на съдебната практика на ЕСПЧ и подчертава, че **вътрешният механизъм за подаване на жалби сам по себе си не удовлетворява изискването за право на ефективни правни средства на защита** по чл. 13 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ).<sup>42</sup> Трябва да има външен механизъм за подаване на жалби (съдебен или друг независим орган), към който оплакванията да могат да бъдат насочвани директно. В зависимост от националното законодателство и местните условия с тази функция могат да бъдат натоварени различни органи, но техните решения трябва да бъдат обвързващи.<sup>43</sup> Ефективният механизъм за подаване на жалби трябва да е прозрачен и недискриминационен. Той трябва да разглежда жалбата по същество, а затворниците трябва да са убедени, че нарушителите на правата им ще отговорят за действията си.<sup>44</sup>

Дори жалби, написани върху салфетка, трябва да бъдат разглеждани сериозно. **Упражняването на правото на жалба и молба не трябва да бъде ограничавано от формални изисквания за тяхното подаване.** Колкото до процедурата за подаване на жалби вътре в институцията, според Койл и Фьър, всеки работен ден началникът на затвора или

---

<sup>42</sup> Коментар към Европейските правила за затворите, правило 70.

<sup>43</sup> 27th General Report of the CPT [CPT/Inf (2018) 4], paragraph 71.

<sup>44</sup> OSCE ODIHR: Guidance Document on the Nelson Mandela Rules, 2018, p. 34.

упълномощено за целта лице трябва да разглежда новопостъпилите жалби. В най-добрия случай затворниците трябва да има възможност да разговарят с лицето лично. В случай че оплакванията са твърде много обаче, трябва да бъде осигурена възможност за писменото им подаване.<sup>45</sup> На практика служителите във високите нива на ръководството често нямат време да разглеждат жалбите ежедневно, но както универсалните, така и документите на европейско равнище постулират, че затворниците трябва да имат достъп до тях.

КПИ подчертава, че **външните механизми за подаване на жалби и органите, които извършват мониторинг** (например прокурори или съдии, които се занимават с пенитенциарната система, националните омбудсмани или административните съдилища) **трябва да упражняват надзор над вътрешните механизми в затворите.** В някои случаи външните институции трябва да разглеждат сигнали, дори те да не са постъпили по стандартния ред. Тези институции трябва да са отделни и несвързани с органите, които отговарят за системата на затворите. Ключово е те да са независими и да бъдат възприемани като такива.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Coyle – Fair: 2018, p. 118.

<sup>46</sup> CPT: Complaints mechanisms - Extract from the 27<sup>th</sup> General Report of the CPT, CPT/Inf(2018)4-part, 2018, 71-73, 79-84, 87.

На база на своите мониторингови посещения КПИ отбелязва един важен аспект на отсъствието на индивидуални жалби към външните институции: *“Отсъствието на жалби може да е знак за високата степен на удовлетвореност на задържаните в дадено място лица. От друга страна, то може и да е знак, че по някаква причина те нямат доверие в процедурите за оплакване. [Независимите органи по жалбите] не трябва да се ограничават единствено до затворниците, които изрично са ги потърсили, а по собствена инициатива да посещават затворническите отделения и да търсят контакт с настанените там. Органите с надзорни функции трябва да разговарят със затворниците и персонала в отделенията и да правят проверки на начина на работа и условията на място.”*<sup>47</sup>

## ЕФЕКТИВНАТА И СПРАВЕДЛИВА ПРОЦЕДУРА ЗА ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБИ

ППИ и специалният докладчик на ООН относно изтезанията също поставят акцент върху **независимостта, безпристрастността, справедливостта, ефективността, своевременното придвижване и поверителността** на процедурата за

---

<sup>47</sup> Report to the Croatian Government on the visit to Croatia by the CPT from 14 to 22 March 2017, CPT/Inf(2018)44, 69-70.

подаване на жалби.<sup>48</sup> Комитетът на ООН срещу изтезанията подчертава, че държавите имат задължение да осигурят ефективен механизъм за подаване на жалби на затворниците, включително на онези, поставени под строг режим в специализирани отделения за терористи.<sup>49</sup>

### Правила на ООН и Съвета на Европа:<sup>50</sup>

#### **Основни принципи и изисквания:**

- ⇒ Свободно общуване (комуникацията с външни инспектори и наблюдаващи се извършва в отсъствието на началника и персонала на затвора)
- ⇒ Пълна поверителност, ако жалбоподателят е изискал такава
- ⇒ Без цензура по съществото на молбите и жалбите
- ⇒ Своевременно разглеждане на жалбите
- ⇒ Право на мотивиран отговор
- ⇒ Право на обжалване на отговора пред съдебен или друг орган (в случай на отхвърляне на жалбата или неоправдано)
- ⇒ Ефективно участие на затворниците в процеса (Медиацията не може да се ползва при жалби за малтретиране или други сериозни нарушения на човешките права)

---

<sup>48</sup> Essex paper 3, p. 116-117.

<sup>49</sup> UN CAT: Concluding observations on the seventh periodic report of the Netherlands, CAT/C/NLD/CO/7, 18 December 2018, 28.

<sup>50</sup> Правилата на Мандела, правила 56-57; Европейски правила за затворите, 70.1-8.



- ⇒ Ако се сметне, че медиацията е подходяща мярка, тази възможност трябва да се използва първа.
- ⇒ Ефективно разследване на жалбите, касаещи малтретиране или смърт.

За разлика от универсалните норми, правилата на регионално ниво допускат и прилагането на медиация като неформален метод за разрешение на спорове, когато това е подходящо, но не и в случаите, които касаят малтретиране или друго сериозно нарушение на човешките права. Според Коментара към Европейските правила за затворите ролята на медиатор може да бъде поверена на местен надзорен комитет или съдебен орган. Ако конфликтът не може да бъде разрешен чрез медиация, затворникът все още може да подаде жалба по официалния ред.<sup>51</sup> Затворниците имат и право да обжалват, ако жалбата им е отхвърлена. Коментарът допълва, че в случаите, в които е установено, че оплакването е основателно, ръководството на затвора е длъжно да предприеме **конкретни мерки, за да отстрани предизвикалите го обстоятелства.**<sup>52</sup> Колкото до **своевременното разглеждане**, Койл и Феър подчертават, че лишените от свобода имат право да бъдат информирани за хода на процедурата, ако поради сложността си

---

<sup>51</sup> Коментар към Европейските правила за затворите, правило 70.

<sup>52</sup> Пак там.

разглеждането на жалбата отнема по-дълго време. В такъв случай те трябва да бъдат осведомени за дължината на процедурата. Изискването за експедитивност е обвързано и с предмета на жалбата; очевидно жалбите, касаещи изтезание и нечовешко отнасяне, налагат бърза реакция и незабавни действия.<sup>53</sup>

Посещенията на КПИ установяват **системни проблеми, свързани с ефективността и справедливостта на процедурите за жалби**, като липса на доверие у задържаните във вътрешната система за подаване на оплакване (дори при наличието на запечатани кутии за събиране на оплакванията, затворниците не получават никакъв отговор, а в няколко случая жалбите са скъсани пред очите им).<sup>54</sup> **КПИ** подчертава, че вътрешният механизъм трябва да е непосредствено достъпен за затворниците. Първоначално оплакванията могат да бъдат правени устно и записвани от дежурния член на персонала. **Непосредственият достъп** може да бъде осигурен чрез поставяне на заключени кутии за оплаквания на достъпни за затворниците места. За да се гарантира **поверителността**, само специално упълномощен персонал трябва да може да ги отваря. Надзирателите, които отговарят директно за затворниците в

---

<sup>53</sup> Coyle – Fair: 2018, p. 118-119.

<sup>54</sup> Report to the Government of Cyprus on the visit to Cyprus carried out by the CPT from 2 to 9 February 2017, CPT/Inf(2018)16, 106.

конкретното отделение, не бива да изпълняват тази функция.

#### Практика на ЕСПЧ:

- ⇒ Според практиката на ЕСПЧ, свързана с жалбите до прокурор по член 13 от ЕКПЧ, ефективната процедура за подаване на жалби гарантира участието на затворниците в процеса. Липсата на изискване наблюдаващият прокурор да изслуша жалбоподателите е посочена от съда като недостатък на процедурата.<sup>55</sup>
- ⇒ ЕКПЧ посочва още, че своевременното отстраняване на нарушенията е задължителен елемент на ефективните вътрешноправни средства.<sup>56</sup>
- ⇒ Що се отнася до превантивните и компенсаторни средства за защита, ЕКПЧ оценява най-високо онези, които преустановяват продължаващо нарушение на чл. 3 на ЕСПЧ, като подобряват материалните условия на задържане. Независимо от това задържаните следва да имат реална

---

<sup>55</sup> Ananyev and Others v. Russia, nos. 42525/07 and 60800/08, para 104; Neshkov and Others v. Bulgaria, nos. 36925/10 et al., para 212.

<sup>56</sup> По делото Лонгин срещу Хърватия Съдът приема, че „*Като оставят оплакването на жалбоподателя без отговор в продължение на осем месеца, в които жалбоподателят е задържан при същите условия, националните власти не са спазили изискванията за своевременно разглеждане на жалбата*”. Longin v. Croatia, No. 49268/10, para 41.

възможност да получат обезщетение, в случай, че са задържани в нечовешки условия. **Перспективата за обезщетение обаче не може да легитимира нарушенията на чл. 3** или да отмени задължението на държавите да приведат стандартите си за задържане в съответствие с изискванията на Конвенцията. За да бъде **ефективно дадено превантивно средство за защита** пред административен орган, то този орган трябва (а) да бъде независим от органите, които отговарят за системата на затворите, (б) да осигурява ефективно участие на затворниците в разглеждане на техните оплаквания, (в) да осигурява бързото и надлежно разглеждане на жалбите на затворниците, (г) да разполага с широка гама от правни средства за преодоляване на проблемите, които лежат в основата на тези оплаквания, и (д) решенията му да имат обвързваща сила и да подлежат на изпълнение в разумно кратки срокове. **Колкото до компенсаторните средства за защита** относно условията за задържане, били те съдебни или административни, тежестта на доказване, наложена на ищеца, следва да не бъде прекомерна. Макар и затворниците да могат да бъдат задължени да посочат в самото начало достатъчно доказателства в подкрепа на

тяхното искане, а именно доказателства до които имат достъп, като например подробно описание на разглежданите условия, свидетелски показания или жалби до и отговори от затворническите власти или контролни органи, след това, опровержението на твърденията се пада в тежест на властите.<sup>57</sup>

## УПРАВЛЕНИЕ НА ДАННИТЕ

По отношение на оплакванията, които касаят изтезания и малтретиране, **Комитетът на ООН срещу изтезанията** призовава страните, поставени под наблюдение, редовно да публикуват изчерпателна дезагрегирана статистическа информация за всички постъпили жалби и молби.<sup>58</sup> Методичният анализ на постъпилите оплаквания позволява да бъдат идентифицирани най-често срещаните проблеми на системата.

Надеждната и добре изградена система за администриране на жалбите следва да бъде част от цялостната ефикасна система за управление на данни, която е задължителна за **доброто управление на всяка пенитенциарна институция**, посочва

---

<sup>57</sup> Neshkov and Others v. Bulgaria, nos. 36925/10 et al., para. 97-98, 183-184; Varga and Others v. Hungary, nos. 14097/12 et al., para. 106-110.

<sup>58</sup> UN CAT: Concluding observations on the sixth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, CAT/C/GBR/CO/6, 7 June 2019, 14.

Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН).<sup>59</sup>

#### Регулация на Съвета на Европа:<sup>60</sup>

- ⇒ Администрацията на затвора трябва да води отчет за всички подадени молби и жалби
- ⇒ Принципите на поверителност и...
- ⇒ ...безопасност трябва да бъдат зачитани

Коментарът към ЕПР подчертава, че регистърът на жалбите се води в полза на затворническата администрация и инспекциите на наблюдаващите органи.<sup>61</sup> Освен това **КПИ** изброява и следните стандарти: регистърът трябва да включва имената на жалбоподателите, вида и темата на жалбите, резултатът от първоначалната процедура, както и от процедурата по обжалване, ако има такава, мерките, предприети за разрешаване на проблема, и полученото обезщетение, ако има такова. **Регистърът помага на ръководството на затвора да установи:**

- членове на персонала, от които има чести оплаквания
- хронични проблеми, които трябва да бъдат решени на системно ниво
- конкретни поводи за недоволство в съответната институция

---

<sup>59</sup> UNODC: Handbook for Prison Leaders, UN, 2010, p. 94.

<sup>60</sup> Европейски правила за затворите, правило 70.13.

<sup>61</sup> Коментар към Европейските правила за затворите, правило 70.

- обстоятелства, които са обект на недоволство в конкретната институция.

**Целият затворнически персонал** трябва да премине обучение за значението на системата за подаване на жалби и своята роля в нея.<sup>62</sup>

## ЗАЩИТА ОТ РЕПРЕСИИ

**Правото на жалба и ефективната процедура за упражняването му са възможни само когато затворниците се чувстват защитени от всякаква форма на репресии, сплашване и други негативни последици (напр. заплахи, изолиране в единична килия, преместване в по-лоши условия) от оплакването им. Стандартът, че затворниците не следва да бъдат наказвани по какъвто и да е начин за подаване на молба или жалба е скрепен както в универсалните, така и в европейските правила.<sup>63</sup> Експертите от Есекс цитират препоръките на Комитета на ООН срещу изтезанията относно възможните превантивни мерки (напр. преместване,**

---

<sup>62</sup> Report to the Government of Cyprus on the visit to Cyprus carried out by the CPT from 2 to 9 February 2017, CPT/Inf(2018)16, 106.  
CPT: Complaints mechanisms - Extract from the 27<sup>th</sup> General Report of the CPT, CPT/Inf(2018)4-part, 2018, 90.

<sup>63</sup> Правилата на Мандела, правило 57.2; Европейски правила за затворите, 70.9.

охрана, горещи телефонни линии, съдебни заповеди), които могат да защитят затворниците от подобни репресии.<sup>64</sup>

На базата на своите наблюдения, КПИ подчертава, че всяка информация за затворник, подложен на заплахи и репресии вследствие на упражняване на правото си на жалба, трябва да бъде обект на обстойно разследване, което да доведе до съответните санкции.<sup>65</sup> КПИ отчита **директна корелация между случаите на малтретиране в дадена институция и риска от сплашване и репресии на затворниците при мониторинговите посещения.** Всички служители в местата за задържане от свобода трябва да знаят, че наблюдаващите органи следят зорко за всеки опит за сплашване и репресия на затворници, които искат да установят контакт с Комитета и **че всеки, който посегне на това право, ще бъде наказан сурово.** В това отношение могат да бъдат въведени и допълнителни превантивни мерки, включително **забрана за ръководството и персонала на затвора да записват имената на затворниците, интервюирани** от външните наблюдаващи органи. Когато това е подходящо и с тяхно съгласие,

---

<sup>64</sup> Essex paper 3, p. 118.

<sup>65</sup> Report to the Russian Government on the visit to the Russian Federation carried out by the CPT from 21 May to 4 June 2012, CPT/Inf(2013)41, 157.



**жертвите на репресии могат да бъдат преместени в  
друго място за задържане.<sup>66</sup>**

---

<sup>66</sup> 24th General Report of the CPT, CoE, 1 August 2013-31 December 2014, 21-23.

## РОЛЯТА НА НПМ

Мониторингът на процедурите за подаване на жалби поставя сериозни предизвикателства пред НПМ. Същевременно застъпничеството на НПМ за ефективните процедури е от решаващо значение, тъй като жалбите са важен показател за наличието на систематични проблеми в условията за задържане, а превантивните механизми имат широк мандат и правомощия да разследват пропуските в системата и да идентифицират неефективните практики.

Настоящата глава съдържа списък с въпроси и препоръки, свързани с мониторинговите методологии. Те са изведени на базата на задълбочените проучвания и консултации в рамките на проекта, включително на онлайн семинарите и интервютата, проведени с представители на европейски НПМ и експерти в областта на мониторинговите практики и условията на задържане.

## ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПРАВОТО НА ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБА

Преглед на документацията:

⇒ **Съдържат ли документите декларации, подписани от затворниците, които доказват,**

**че при постъпване в институцията те са получили писмена и достъпна устна информация за правата си, включително правото да подават молби и жалби?**

Очевиден начин да се докаже, че задържаните са коректно информирани за правата си при постъпване в институцията, е да подпишат декларация, че им е предоставена информация на достъпен език. Това още не означава, че всеки затворник е получил достъпна информация, съобразена с потенциалните си специфични потребности (увреждане или неграмотност), но подписаните декларации са първото условие за зачитане на правото на информация на затворниците. НПМ трябва да следят съответните практики в местата за задържане, които наблюдават.<sup>67</sup>

**⇒ Съдържат ли писмените документи, предоставени на задържаните при постъпване, цялата необходима информация?**

Според международните стандарти тази информация включва законодателството в областта на пенитенциарните институции и

---

<sup>67</sup> В писмения си отговор на проектния въпросник, кипърският НПМ разказва за систематичния си подход в тази област. НПМ методично преглежда личните дела на затворниците, за да провери дали те съдържат подписани декларации, удостоверяващи, че те са получили информация за правото си на жалба.

приложимите наредби и правилници, правата на затворниците, включително достъп до правна консултация, правилата за процедурите за подаване на молби и жалби, задълженията на затворниците, включително приложимите дисциплинарни наказания и всяка друга информация, необходима им за приспособяването към живота в затвора.

⇒ **Налична ли е писмената информация на най-често използваните в затвора чужди езици?**

Най-често използваните езици се определят според нуждите на затворниците в конкретния затвор.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> В Германия всички официални процедури трябва да се провеждат на немски език. Кристине Гребш, експерт от Университета по приложни науки и изкуства в Дортмунд, разказва в интервюто си от 20 май 2020 г. за неин клиент, на който не му е позволено да подаде жалба на английски език. Още по-проблематично е, че омбудсманът също е отказал да разгледа случая, тъй като работи само на официалния немски език и е препоръчал на задържания да помоли друг затворник да преведе жалбата му. Това е сериозно нарушение на международните стандарти за право на информация.

Годишният доклад за 2016 г. на норвежкия НПМ хвърля допълнителна светлина върху този проблем: „Много от затворниците чужденци, разговаряли с НПМ, са неудовлетворени, че при постъпването си в затвора не им е предоставена важна информация или те не са я разбрали. Някои от тях разказват, че разчитат на други затворници, за да получат нужната информация. Неяснотата относно правилата и процедурите може да създаде чувство на несигурност у затворниците чужденци, които са далеч от социалния кръг и семействата си. Липсата на информация може да ги накара да се почувстват изолирани.“

⇒ **Включват ли решенията по жалбите, подадени в рамките на вътрешната институционална процедура, информация за правото на обжалване?**

Не е достатъчно задържаните да бъдат информирани за правото на обжалване и условията за упражняването му при постъпването в затвора. Те трябва да получават тази информация в рамките на всяка процедура за подаване на жалби. Правилата за упражняване на правото на обжалване и съответните срокове трябва да бъдат обяснени в писменото решение.<sup>69</sup>

⇒ **В случай, че са настъпили промени във вътрешните процедури за подаване на жалби и компенсаторните правни средства за защита, били ли са затворниците информирани за тях ?**

В случай на съществени промени в системата на правните средства за защита, всички затворници трябва да бъдат информирани в писмена форма и по достъпен начин. Такива

---

[https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/05/SIVOM\\_FOREBYGGENH\\_A%CC%8ARSMLD\\_ENGELSK\\_2016\\_WEB.pdf](https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/05/SIVOM_FOREBYGGENH_A%CC%8ARSMLD_ENGELSK_2016_WEB.pdf), р. 21.

<sup>69</sup> В Германия правилата за обжалване не фигурират в писмените решения по вътрешната процедура. Вследствие на това не всички задържани са запознати, че могат да обжалват. Онлайн интервю с Кристине Гребш (Университет по приложни науки и изкуства в Дортмунд), 20 май 2020 г.

промени могат да са следствие от прилагането на препоръките на национални или международни мониторингови институции или решения на по-висш национален или международен съд.<sup>70</sup> Задържаните трябва да са осведомени за актуалните, валидни и приложими правила. Старателното и широко разпространение на информация за новите правила е от съществено значение за ефективното упражняване на правото на жалба.

⇒ **Има ли определен профил затворници, които според документите не подават жалби?**

Ниският брой жалби, подадени от затворници с конкретен профил (напр. чужденци или затворници с увреждания) може да е показател

---

<sup>70</sup> В Унгария с решението на ЕСПЧ по пилотното дело Варга и други срещу Унгария (*Varga and Other v. Hungary*, nos. 14097/12 et al.) се въведе нова съдебна процедура за обезщетение. Условие за нея е затворникът да е подал жалба до началника на затвора по каналния ред. Централната администрация на затворите в Унгария издаде указания към всички институции да уведомят задържаните за новите правила. Те трябваше да декларират писмено, че са били уведомени. На практика, както свидетелства един от интервюираните експерти – адвокат - в онлайн интервю от 28 април 2020 г., това не е станало, нито един от клиентите му не е бил информиран за новите процедури. Когато адвокатът е поискал от съда да задължи затворите да докажат, че затворниците са уведомени, съдилищата в повечето случаи съдилищата са отказали. Мотивите им са, че може да се предположи, че затворите са изпълнили задължението си и не е нужно да доказват това. В практиката на адвокатата само един съдия е изискал информация от пенитенциарна институция и дори той не е счел за необходимо да се докаже, че тя наистина е уведомила затворниците.

за липсата на осведоменост за процедурата. Ако случаят е такъв, НПМ трябва допълнително да проучи проблема, като интервюира затворници от тези групи.

#### Мониторинг на място в затвора:

⇒ **Има ли листовки или плакати с вътрешните правила в общите помещения? Включват ли те не само задълженията, но и правата на затворниците?**

Във всяко отделение и всяко крило на затвора трябва да има достъпна писмена информация за правата на затворниците, включително за правото на молби и жалби. НПМ трябва да активно наблюдават дали достъпът на задържаните до вътрешните правила не е възпрепятстван.

⇒ **Налични ли са вътрешните правила и основните правила за изпълнение на присъдите на най-често използваните в затвора чужди езици?**

⇒ **Предоставени ли са на задържаните ресурси и наръчници за приложимите правни норми за условията в затвора?**

Поради потенциално ограничената възможност за достъп до електронни бази данни, трябва да се осигури достъп най-малкото до актуални насоки или наръчници относно приложимите

национални и международни правни норми за условията на задържане.<sup>71</sup> НПМ могат да инициират сътрудничество с експерти от академичните среди и гражданското общество, така че затворите да получават публикувани от тях наръчници и доклади.

⇒ **Провеждат ли се подходящи професионални интерактивни обучения за служителите, свързани с уменията за достъпно предоставяне на информация и употреба на несложен език?**

Спазването на изискването да се предоставя писмена информация е сравнително лесно. Същевременно обаче служителите трябва да имат необходимите умения да предоставят устна информация за правата на затворниците и вътрешните правила на институцията по достъпен начин. НПМ трябва да следят за усъвършенстването на тези умения чрез интерактивни обучения от специалисти. Необходимите умения трябва да бъдат изрично посочени в препоръките на НПМ. Ако е възможно, НПМ могат да предложат на

---

<sup>71</sup> Една от интервюираните германски експерти споделя, че е предложила да предостави монографията си на тема пенитенциарната система в Германия и стандартите в условията на задържане безплатно на затворническите библиотеки, но въпреки че монографията е написана на достъпен език, тя е била отхвърлена. Онлайн интервю с Кристине Гребш (Университет по приложни науки и изкуства в Дортмунд), 20 май 2020 г.



съответните власти и на националните институции по правата на човека (НИПЧ) да включат в процеса експерти и институции, които са компетентни да водят професионални обучения.

### Интервюта:

⇒ **Информирани ли са всички задържани за правото им на жалба и за правилата на процедурите по подаването ѝ?**

В случай, че не всички категории затворници са добре информирани за правото си на жалба, това може да се дължи на пропуски в местното законодателство, например ако правата на задържаните в досъдебното производство са залегнали в разпоредби, различни от тези за изпълнение на присъдите.<sup>72</sup> В такъв случай НПМ трябва да инициират промени в националното законодателство, с които предварително задържаните да получат същите права като осъдените.

---

<sup>72</sup> В Хърватия задържането в досъдебната фаза е уредено само в наказателно-процесуалния кодекс, но той не указва нищо за правата на задържаните под стража и условията в следствения арест. Затова те не получават никаква информация за правото си на жалба, за разлика от осъдените затворници. Хърватският НПМ се е обърнал към Министерството на правосъдието с предложение за промяна на закона, която да гарантира правата на задържаните в досъдебната фаза. Онлайн интервю с Аница Томишич-Стойковска (хърватски НПМ), 22 май 2020 г.

⇒ **Информирани ли са затворниците за правото си да подават молби и жалби при постъпването им в затвора, както писмено, така и устно, ако е било необходимо?**

За предоставянето на достъпна устна информация могат да се ползват услугите на социални работници. От ключово значение е в интервютата НПМ да установят дали задържаните наистина разбират правилата за молби и жалби. Не е достатъчно те да демонстрират познания за тях по време на разговора, тъй като може да са се информирали от съкилийниците си. Затворите не могат да разчитат на другите задържани да информират новоприетите затворници. Задължение на служителите на затвора е да предоставят достъпна информация на всеки новопостъпил и НПМ трябва да следят за спазването на всички елементи на процедурата.<sup>73</sup>

⇒ **Разбират ли задържаните вътрешните правила добре, включително правилата на процедурите за подаване на молби и жалби?**

---

<sup>73</sup> Една от интервюираните представителки на НПМ споделя, че в интервютата наблюдателите „усещат“ доколко затворниците са запознати с вътрешните правила и правилата за подаване на жалби. НПМ следи и писмената информация, предоставена на задържаните и научава още подробности в общуването си със затворниците. В много случаи НПМ е установил, че задържаните са получили писмена информация, която по-късно им е била разяснена от други затворници. Онлайн интервю с Катали Хараста (унгарски НПМ), 27 април 2020 г.

По време на индивидуалните интервюта със затворниците НПМ трябва да следят стриктно дали задържаните разбират как, в кои случаи и към кого да подадат молба или оплакване, както вътре в институцията, така и извън нея, включително и дали са запознати с възможностите за обжалване, ако искането им бъде отхвърлено. Това, че задържаните познават правилата, все още не доказва, че служителите на затвора са изпълнили задълженията си да ги информират. Същевременно ако множество интервюирани демонстрират недобро познаване на правилата, това е ясен знак, че институцията има пропуски в тази област.

⇒ **Разбират ли задържаните със специални потребности правилата и процедурите за молби и жалби?**

Трябва да се обърне специално внимание на затворниците със специални потребности, като неграмотни затворници, хора с увреждания, малолетни, непълнолетни и чужденци. Представянето на правилата на несложен, достъпен език е от съществено значение за защита на правото на информация.

## АДРЕСАТИ И КАНАЛИ ЗА ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБИ

### Преглед на документацията:

⇒ **Свидетелстват ли индивидуални жалби, изпратени до омбудсмана и гражданските организации, за системен проблем, свързан с вътрешната процедура за молби и жалби в конкретната институция?**

Независимо дали НПО е отделен орган или част от администрацията на омбудсмана, той може да координира работата си с омбудсмана, за да получава справка за новопостъпилите жалби. Същата практика може да се приложи при работата с граждански организации, които представляват затворници в процедурите за жалби.<sup>74</sup> Докладите на международните

---

<sup>74</sup> Например, словенският НПО поддържа плодотворно сътрудничество с граждански организации не само като обменя информация с тях, но и като ги включва в мониторинговите си посещения. След публична покана НПО избира компетентните НПО, с които ще си сътрудничи и те подбират свои служители. Тези експерти подпомагат работата на НПО (в момента повече от 40 експерти от 9 НПО си сътрудничат с НПО). За всяко мониторингово посещение НПО избира експерти от списъка, които да включи. Те подписват специално споразумение и декларация за поверителност и стават пълноправни членове на наблюдаващия екип. Писмена информация изпратена от словенския НПО, онлайн интервю с Иван Шелих, 25 май 2020 г.

Хърватският НПО в момента си сътрудничи са 15 НПО. Както в Словения, служители на НПО участват в мониторинговите посещения. Хърватският НПО споделя и друг пример за положително сътрудничество: НПО е провело мониторинг върху здравните условия на лишени от свобода жени. Организацията не е имала капацитета да

организации и медийните публикации също са ценен ресурс в подготовката на НПМ за мониторингова визита. Анализът на индивидуалните жалби и други източници на информация помага на НПМ да идентифицира определени групи и категории затворници, на които трябва да обърне специално внимание при посещението си.

⇒ **Могат ли затворниците да се обърнат лично към началника на затвора с оплакванията си?**

Това би трябвало да е видно в документацията, тъй като в идеалния случай всички разговори с началника би трябвало да се записват,<sup>75</sup> за да имат външните мониторингови органи, включително НПМ, достъп до информацията. Ако такава практика липсва, НПМ трябва да прецени дали да не инициира въвеждането на такова изискване, така че всеки официален разговор в рамките на вътрешните процедури да бъде документиран. Разбира се, началникът на затвора би могъл да удовлетвори единствено

---

представява всички оплакали се затворници, споделили оплаквания по време на мониторинговото посещение, но е подала оплакванията им до НПМ. Онлайн интервю с Аница Томишич-Стойковска (хърватски НПМ), 22 май 2020 г.

<sup>75</sup> Препоръка на Иван Шелих (словенски НПМ) в онлайн интервю, 25 май 2020 г.

молби и жалби, които са в рамките на правомощията му.<sup>76</sup>

⇒ **Могат ли служителите на затвора да приемат молбите и жалбите на задържаните?**

#### Мониторинг на място в затвора:

⇒ **Какви оплаквания получават психолозите, духовните лица, социалните работници и учителите, работещи в затвора?**

Въпреки че гореизброените лица не са официални адресати на оплаквания от нездравно естество, полезно е те да бъдат разпитани и за ежедневните проблеми, които затворниците споделят с тях и които не попадат пряко в сферата им на дейност. Възможно е тези служители да се ползват с най-високо доверие сред затворниците. Например,

---

<sup>76</sup> В Чехия през 2016 г. Общественият защитник на правата, в ролята си на НПМ, сигнализира за липсата на ефективно правно средство за защита в областта на здравеопазването на затворниците. НПМ нарича системата за подаване на жалби „абсурдна [...] по отношение на доставчика на здравни услуги. Жалбите по Параграф 93 (5) от Закона за здравеопазването се разглеждат от началника на затвора – лице без медицинска квалификация, на което освен това е необходимо разрешение от пациента да разгледа медицинското му/й досие. Налице се множество случаи, в които осъдените отказват на началника на затвора достъп до медицинското им досие, което прави невъзможно придвижването на жалбата“. Prisons – Report on Systematic Visits Carried Out by the Public Defender of Rights, 2016. p. 26. [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/ZARIZENI/Veznice/2016\\_prisons.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Veznice/2016_prisons.pdf)

наблюдаващите трябва да зададат допълнителни въпроси, ако лекарят в затвора споделя, че задържаните се обръщат към него единствено с дребни здравословни проблеми като главоболие или зъбобол. Това вероятно означава, че той се ползва с доверието на пациентите си и вероятно те споделят с него проблеми от медицинско естество, които би трябвало да са предмет на официални вътрешни жалби. Подобен пример говори за липса на доверие у задържаните към ръководството на затвора и може да обясни ниския брой официални жалби и регистрирани ежедневни проблеми.<sup>77</sup>

⇒ **Ефективен ли е надзорът, упражняван от прокурорите и другите съдебни органи и предоставят ли те ефикасни средства за защита на задържаните, чиито права са нарушени?**

Въпреки че много НППМ нямат правомощия да наблюдават и коментират работата на съдебните органи,<sup>78</sup> ако НППМ засече сериозни пропуски и нарушения по време на визитата си,

---

<sup>77</sup> Онлайн интервю с Гергей Флигауф (криминолог, психолог, Унгария), 28 април 2020 г.

<sup>78</sup> Френският НППМ има правомощия да следи как прокуратурата управлява жалбите и наблюдава затворите.

Онлайн интервю с Гергей Флигауф (криминолог, психолог, Унгария), 28 април 2020 г.

той следва да уведоми омбудсмана или НИПЧ, които имат правомощията да предприемат действия.<sup>79</sup> Освен това, дори НПМ да не е натоварен с надзора на тези власти, той може да препоръча на прокуратурата и съдебните органи да преминат обучение за правилното управление на затворнически жалби.

### Интервюта:

⇒ **Кое е първото лице, към което затворниците се обръщат със своите оплаквания?**

Отворените въпроси (напр. „Какво бихте направили, ако имате проблем?“) помагат да се идентифицира лицето, на което затворниците имат най-голямо доверие. Отговорите показват и до каква степен затворниците са информирани за правата и опциите си в затвора. Отворените въпроси трябва да бъдат последвани от по-конкретни, които да уточняват вътрешните и външните канали, до които затворниците имат достъп.

⇒ **Запознати ли са задържаните с правомощията и задачите на НПМ?**

---

<sup>79</sup> Препоръка от писмения отговор на словенския НПМ. От гледна точка на доброто управление, омбудсманът има правото по закон да предложи мерки за отстраняването на нередности, да повтори процедура и да предложи компенсация за понесените вреди. Освен това омбудсманът може да предложи дисциплинарни мерки срещу отговорния служител.



За да изгради доверие у затворниците, НПМ трябва преди всичко да разясни рамките на правомощията си. По време на визитите затворниците трябва да бъдат напълно наясно, че НПМ не разглежда индивидуални жалби.<sup>80</sup> Тъй като НПМ често са част от администрацията на омбудсмана, задържаните могат да останат с грешното впечатление, че жалбите им ще бъдат разгледани направо от превантивния механизъм. За да се избегне ненужното разочарование, е важно още в самото начало на интервюто да се изясни, че НПМ (в зависимост от конкретните правомощия и институционалните му връзки с омбудсмана<sup>81</sup>) може да приеме и придвижи

---

<sup>80</sup> Има НПМ, които разглеждат индивидуални жалби. Например, в Нидерландия всеки затвор има надзорна комисия, която е независим орган, интегриран в системата на НПМ. Ако затворникът не е удовлетворен от решението на комисията по подадената жалба (комисията може да присъжда обезщетение), той може да го обжалва пред Съвета по наказателно правосъдие и защита на малолетни и непълнолетни. Част от членовете на съвета са съдии и решенията му са общодостъпни. Освен това задържаните могат да се обърнат към Инспектората по правосъдие и сигурност в ролята му на надзорен орган. Онлайн интервю с представител на НПМ (холандски НПМ), 27 май 2020 г.

<sup>81</sup> Ако НПМ е част от администрацията на омбудсмана (като например в Хърватия или Унгария), това може да подобри ефективността му, защото преди мониторинговите посещения той разполага с предварителна информация от жалбите, подадени до омбудсмана. В този случай е важно НПМ не само да подминава жалбите мълчаливо, а да разясни на затворниците точно с какви правомощия разполага, за да се избегнат евентуални недоразумения. Онлайн интервю с Аница Томишич-Стойковска (хърватски НПМ), 22 май 2020 г.

индивидуалните жалби, но сам по себе си не излиза с решение. За разясняването на ролите на различните институции могат да се използват листовки.<sup>82</sup>

⇒ **Имат ли интервюираните някакви конкретни оплаквания?**

Дори НПМ да нямат правомощия да разглеждат жалби, ако в рамките на интервюто получат конкретни оплаквания за условията на задържане, представителите на НПМ следва да ги резюмират писмено и да ги предадат на администрацията на омбудсмана.

## ЕФЕКТИВНАТА И СПРАВЕДЛИВА ПРОЦЕДУРА ЗА ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБИ

### Преглед на документацията:

⇒ **Съществува ли достатъчно добра институционална и нормативна рамка за обжалване на решенията по вътрешноинституционални жалби?**

НПМ може лесно да провери дали съществува добра институционална и нормативна рамка, която гарантира правото на задържаните да

---

<sup>82</sup> Словенският НПМ използва такива листовки. Онлайн интервю с Иван Шелих, 25 май 2020 г.

обжалват отговора на жалбите вътре в институцията. Ефективното и безпристрастно управление на процедурите за обжалване гарантира защита от произвол и неправомерни действия от страна на конкретни членове на персонала. Ако такава рамка липсва, НПМ трябва да отправи препоръки към компетентните институции за въвеждането ѝ.

⇒ **В случай, че жалбата е удовлетворена, предоставя ли вътрешната процедура адекватни превантивни и компенсаторни средства на затворниците?**

Въпреки че НПМ имат пълен достъп до личните досиета на всички задържани, ограниченият им административен капацитет може да не позволява разглеждането на всяко досие поотделно. Внимателен преглед на произволна извадка досиета е достатъчен за засичането на пропуски в процедурите.

⇒ **Могат ли затворниците да бъдат изслушани по жалбата си?**

От изключителна важност в по-сложните случаи е да бъдат изслушани всички страни по жалбата, за да се вземе балансирано и легитимно решение. Писмената жалба се явява само резюме и първа крачка в ефективната и справедлива процедура, последвана от внимателното изслушване на всички детайли.

⇒ **Излагат ли се мотивите за решенията в писмените отговори на жалбите?**

Решението на институцията трябва да е подробно аргументирано, особено ако жалбата е отхвърлена. Липсата на мотиви лишава затворниците и от правото на ефективно обжалване.<sup>83</sup> Ако преписките по жалбите показват, че задържаните не са писмено информирани за причините жалбата им да бъде отхвърлена, НПМ следва да препоръчат на затворническата администрация да отстранят този пропуск.<sup>84</sup>

⇒ **Колко време отнема на началника на затвора да изслуша затворник, подал жалба?**

НПМ трябва да провери дали началникът на затвора редовно изслушва задържаните за подадените от тях жалби и колко време отнема това от момента на подаване на оплакването. За

---

<sup>83</sup> Немският експерт споделя опита си с представляваните от нея затворници. Тя подчертава, че липсата на подробно писмено решение на вътрешната жалба е пречка пред обжалването в съда. Затворът може да представи в съда различни мотиви от тези, които са били устно заявени на задържания и които са залегнали в съдебната жалба. Онлайн интервю с Кристине Гребш (Университет по приложни науки и изкуства в Дортмунд), 20 май 2020 г.

<sup>84</sup> Хърватският НПМ успешно промени практиката на хърватските затвори в тази област. Понастоящем повечето затвори предоставят на задържаните подробна обратна връзка по техните молби и жалби. Онлайн интервю с Аница Томишич-Стойковска (хърватски НПМ), 22 май 2020 г.

целта е необходимо е да се документира точния момент на подаване на молбата за изслушване пред началника. Дали жалбата изисква неотложна реакция зависи от конкретния случай, но въпреки това следва да има общи срокове за придвижване на жалбите.<sup>85</sup>

⇒ **Колко време отнема излизането на решение по вътрешноинституционалната процедура?**

Възможно е нормативната уредба да задава приемливи срокове, които отговарят на изискването за своевременно разглеждане на жалбите. Въпреки това НПМ трябва внимателно да следи дали тези срокове се спазват и излезли ли са решения на всички подадени жалби.<sup>86</sup>

### Мониторинг на място в затвора:

---

<sup>85</sup> Словенският НПМ счита, че в общия случай срок от повече от един месец е прекомерен. Онлайн интервю с Иван Шелих, 25 май 2020 г.

<sup>86</sup> Унгарски адвокат, които представлява голям брой задържани, споделя, че затворите не са излезли с решения дори по някои от жалбите, които той е подал от името на затворници, В един такъв случай затворът отговаря на жалбата му относно липсата решение по оплакване от 2017 г., че не е излязъл с решение, защото затворникът е бил освободен през 2019 г. Според адвоката е съвсем обичайно да няма отговор на оплакванията дори 6 месеца след подаването им, въпреки че по закон срокът за това е 30 дни. Онлайн интервю с унгарски адвокат, 28 април 2020 г.

⇒ **Поставени ли са заключени кутии за оплаквания във всички отделения на затвора на достъпни за затворниците места?**

Всички задържани трябва да имат лесен достъп до кутиите за оплаквания и да могат да подават писмените си жалби в безопасност и при гарантирана поверителност. Кутиите за оплаквания до администрацията на затвора и кутиите за писма до външни наблюдаващи органи не трябва да се следят от охранителни камери, за да не упражняват служителите на затвора контрол върху жалбоподателите. Може да се препоръча и поставянето на отделни кутии за молби по медицински въпроси във всички отделения на затвора.

⇒ **Поставени ли са кутиите за оплаквания под видеонаблюдение?**

Поверителността на жалбите трябва да бъде гарантирана. Поставянето на кутиите под видеонаблюдение също така подкопава доверието на задържаните в процедурата.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> По време на заключителната конференция, проведена онлайн на 3 ноември 2020 г., представител на хърватския НПМ обмени опит с македонските си колеги. В един от наблюдаваните затвори кутиите за оплаквания до омбудсмана са били под видеонаблюдение, според ръководството, заради опасения, че затворниците ще ги разбият. Резултатът от това е, че затворниците са се въздържали от подаването на писмени жалби към омбудсмана.

Поради това поставянето на камери при кутиите е недопустимо.

⇒ **Кой и колко често отваря кутиите?**

Достъп до заключените кутии трябва да има само специално упълномощен за целта персонал, който отговаря за поверителността им. Надзирателите, които отговарят пряко за затворниците в конкретното отделение, не бива да изпълняват тази функция. Ако са поставени кутии за оплаквания до омбудсмана, НПМ трябва да следи дали само администрацията на омбудсмана има достъп до тях. В съответствие с принципите на поверителност служителите на затвора не следва да отварят тези кутии.

⇒ **Зачитат ли процедурите правото на затворниците на достъп до адвокат ?**

Достъпът до адвокат е фундаментална гаранция за зачитането на правата на затворниците, включително правото им на защита от малтретиране. Адвокатът помага на затворниците да познават правата си и да ги упражняват. Всяко изключение от зачитането на правото на достъп до адвокат трябва да е ограничено по обхват и времетраене. Затворите са длъжни да осигурят възможност, време и условия за посещенията на адвокатите и пълната поверителност на разговорите им със затворниците. Задържаните

трябва да имат достъп до документите по процедурата, която обсъждат с адвоката си.

### Интервюта:

- ⇒ **Гарантирана ли е поверителността на интервютата с НПМ?**  
Служителите на затвора не трябва да присъстват на интервютата. Допълнително по желание на задържания или по преценка на НПМ трябва да се осигури и възможност за личен разговор в отсъствието на други затворници.
- ⇒ **Колко дълго отнема на задържаните да получат отговор на вътрешноинституционалните си оплаквания?**
- ⇒ **Получават ли мотивирани решения в случай на отхвърляне на жалбите?**
- ⇒ **Изслушват ли персоналът и началникът жалбите на затворниците и спазват ли правилата на процедурите?**
- ⇒ **Усещат ли затворниците промяна в условията в резултат на систематично подавани оплаквания? Удовлетворени ли са от изхода на процедурите?**
- ⇒ **Спазват ли служителите на затвора правилата на процедурите?**



Както в много други случаи, и тук интервютата с персонала, който е в ежедневен контакт със затворниците, носят особено ценна информация. Ако членовете на наблюдаващия екип зададат общ въпрос за рутинните процедури (напр. „Как могат затворниците да подадат жалба?“ или „Какво ще направите, ако затворник ви даде запечатан плик с молба да го предадете на началника?“), а служителите отговорят уклончиво (напр. „Не знам, претоварени сме, нямаме време да изпълняваме всяка молба“), това показва, че на молбите и жалбите не се отделя достатъчно време и вероятно механизмът за оплаквания не е достатъчно ефективен.

## УПРАВЛЕНИЕ НА ДАННИТЕ

### Преглед на документацията:

⇒ **Води ли затворът подробен регистър на всички подадени молби и жалби?**

Администрацията на затвора трябва да води изчерпателен отчет за всички подадени молби и жалби. Някои европейски НПМ са насочват

усилията си към създаването на централизиран регистър за молби и оплаквания.<sup>88</sup>

Освен че затворът трябва да поддържа такава вътрешна база данни, следва да се провери и информацията, въвеждана в нея, която в най-добрия случай трябва да съдържа:

- Имената на жалбоподателя;
- Дата на подаване, вида и предмета на жалбата;
- Решението на институцията и датата, на която е излязло;

---

<sup>88</sup> *“По време на посещение на затвора Виена-Зимеринг, представител на администрацията на затвора уведоми наблюдаващите за рязко увеличение на жалбите (около десет пъти), както и на административно-наказателните производства”, но “...не беше възможно да получим документация или преглед на получените жалби заради липсата на централизиран регистър на жалбите”.*

Annual Report 2015 on the activities of the Austrian National Preventive Mechanism, p. 116-117.

[https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/2kanq/Report%20on%20the%20Activities%20of%20the%20Austrian%20NPM\\_2015.pdf](https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/2kanq/Report%20on%20the%20Activities%20of%20the%20Austrian%20NPM_2015.pdf)

*Хърватия: В някои затвори [...] оплакванията не се регистрират, което прави невъзможно да се определи защо и колко често затворниците подават жалби и дали на жалбите се отговаря в законоустановения срок.*

Report on the Performance of Activities of the Croatian National Preventive Mechanism for 2016, p. 16. <http://ombudsman.hr/en/reports/send/66-ombudsman-s-reports/999-report-on-the-performance-of-activities-of-the-national-preventive-mechanism-for-2016>

Докладът за 2015 г. на испанския НПМ заявява, че централната администрация на затворите в страната „е приела препоръката да създаде регистър на жалби, доклади и съдебни производства, свързани с неправомерни действия на служители на затворите.“

[https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/NPM\\_Annual\\_Report\\_2015.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/NPM_Annual_Report_2015.pdf), p. 46.

- Декларация от задържания, че е запознат с правилата на процедурата, включително с правото си да обжалва и процедурата за това;
- Обжалване на решението, ако има такова;
- Дата и обобщение на окончателното решение;
- Превантивните и компенсаторни средства за защита, приложени в резултат на жалбата.

⇒ **Извършва ли администрацията на затвора систематичен анализ на жалбите?**

Анализът на постъпилите жалби помага на ръководството да идентифицира: членове на персонала, от които има чести оплаквания, хронични проблеми, които трябва да бъдат решени на системно ниво, конкретни поводи за недоволство в съответната институция, както и определени групи затворници, които рядко подават оплаквания.<sup>89</sup>

⇒ **Преминали ли са всички служители на затвора обучение за значението на системата за оплаквания и своята роля в нея?**

---

<sup>89</sup> Добра практика, използвана от холандския НПМ, е систематичния анализ на затворническите жалби, подадени до холандската Комисия за надзор над затворите. Анализът се извършва от специална група, създадена към комисията. Онлайн интервю с представител на холандския НПМ, 27 май 2020 г.

## Интервюта:

### ⇒ **Регистрирани ли са всички подадени оплаквания?**

Прегледът на документите позволява на НПМ да се информират само за жалбите, заведени в регистъра. Затворите обаче може и да не регистрират стриктно всички оплаквания (коректното отразяване на устните жалби от неграмотни затворници в писмен вид е много важно). В интервюта наблюдаващият екип може да добие допълнителна информация за устно направените молби и оплаквания. Ако някои от тях не са регистрирани, НПМ може да препоръча въвеждането на процедура за регистрирането на всички жалби.<sup>90</sup> Ако наблюдаващите научат за устно подадено оплакване, то трябва да се установи пред кой член на персонала е направено. Въпросният служител следва да бъде разпитан за оплакванията, подадени от 5 или 6 задържани (включително конкретния случай, с цел предотвратяване на евентуални репресии спрямо затворника, разговарял с НПМ), и да

---

<sup>90</sup> В Хърватия е въведена система за регистриране на всички жалби след препоръката на хърватския НПМ до хърватската Дирекция за изпълнение на наказанията към Министерството на правосъдието. Онлайн интервю с Аница Томишич-Стойковска (хърватски НПМ), 22 май 2020 г.

покаже всички регистрирани от него оплаквания в даден период, включващ и момента на устното оплакване. Така самоличността на затворника, разговарял с НПМ, няма да бъде разкрита пред служителите, а лесно може да се провери дали жалбата е била правилно отразена.

Ако вътрешните жалби на затворниците не са регистрирани, това може да наруши правото им да обжалват. Задължително е те да получават документ при подаване на оплакването, тъй като в много юрисдикции няма да могат да се обърнат към съда без него.<sup>91</sup> Един лесен начин да се гарантира, че подадените жалби не се „забравят“, е всички жалбоподатели да получават писмено, подписано потвърждение с датата на регистриране на оплакването.

---

<sup>91</sup> В интервюта стана дума за противоречиви случаи на неуспешно обжалване в Германия и Унгария заради липса на доказателство, че оплакванията са били подадени до ръководството на затвора. Например, интервюираната германска юристка, която често представлява затворници в такива дела, посочва, че има правило, според което немските затворници могат да се обърнат към съда, ако не получат отговор на оплакването си в тримесечен срок. Често се случва обаче затворът да твърди, че не е получил никакво оплакване. Това е причината да отправим горната препоръка. Онлайн интервю с Кристине Гребш (Университет по приложни науки и изкуства в Дортмунд), 20 май 2020 г.

## ЗАЩИТА ОТ РЕПРЕСИИ

### Преглед на документите:

- ⇒ **Свидетелстват ли документите за прилагането на превантивни мерки (напр. преместване, охрана, горещи телефонни линии, съдебни заповеди), които могат да защитят затворниците от репресии вследствие на техните жалби?**
- ⇒ **Заложени ли са строги наказания за персонала в случай на сплашване или репресии срещу затворници, подали оплаквания?**

### Мониторинг в затвора:

- ⇒ **Има ли видеозаписи, които документират докладвани случаи на репресия?** Рутинна мярка е НПМ да изискат записите от охранителните камери на затвора. Ако затворник се оплаче от физическа или вербална агресия вследствие на жалба, независимо дали тази агресия идва от служители или други затворници, НПМ трябва да разследва случая и да прегледа видеозаписите от посоченото време и място на инцидента.

⇒ **Има ли обучение за персонала с фокус върху забраната за репресии в следствие на молби и жалби и за тежестта на това нарушение?**

Ако наистина има такива практики, е изключително трудно да се промени културата на взаимно прикриване между служителите и произтичащата от нея безнаказаност. Обученията трябва да поставят акцент върху личната отговорност на всеки служител.

#### Интервюта:

⇒ **Били ли са затворниците, подали жалба или разговаряли с външни наблюдаващи органи, подложени на репресии или друго негативно отношение?**

Затворниците, подали жалби до омбудсмана и други външни организации, могат да бъдат попитани дали са били подложени на унижително третиране или друга форма на натиск (например, настоятелни въпроси дали жалбата наистина е била необходима). В случай, че са установени подобни действия, НППМ трябва да обърне внимание на директора на затвора, че репресиите и другите форми на възпиращо жалбите поведение са забранени. Наблюдаващите екипи трябва да полагат всички усилия да минимизират риска от репресии срещу затворниците, с които

разговарят. За тази цел НПМ могат да провеждат интервюта с голям брой задържани наведнъж или да предупредят ръководството, че ще има специална последваща визита, която ще следи за потенциални признаци на репресии в резултат на първото посещение.

⇒ **Държат ли се служителите на затвора по начин, който възпира затворниците да подават оплаквания?**

Физическата или вербална репресия вследствие на подадена жалба не е единствената форма на натиск, която може да окаже влияние. Различни действия – като например разкъсването на жалбата пред очите на затворника, преместването му в по-зле обзаведена килия или отделение без основание и др. – изпращат силно послание към затворниците, че жалбите не са добре дошли и те трябва да се самоцензурират, ако искат да избегнат конфликти.<sup>92</sup> За НПМ е изключително

---

<sup>92</sup> Следните примери от докладите на НПМ илюстрират този проблем: *„Затворниците не използват правни средства, защото не искат да разгневят служителите на затвора и се боят от отрицателни последици, например да получат негативна оценка на поведението си, да загубят някаква облага или правото да работят“.*

Report on the Performance of Activities of the Croatian National Preventive Mechanism for 2016, p. 10, <http://ombudsman.hr/en/reports/send/66-ombudsman-s-reports/999-report-on-the-performance-of-activities-of-the-national-preventive-mechanism-for-2016>

*„Техният [на задържаните в поправителния дом за малолетни и непълнолетни „Тьокьол“] опит сочи, че е най-добре да не докладват на*



трудно да докаже наличието на подобен натиск по косвен начин. Твърдението на задържания може да не е достатъчно само по себе си, за да се докаже нарушение на забраната за унизително и нечовешко отнасяне. Възможно е обаче да бъдат интервюирани много затворници и фактите по случая да бъдат обобщени в доклад до ръководството, с който се иска предотвратяването на подобни инциденти. Началникът на затвора е длъжен да насърчава култура на професионализъм, която изключва всякакви форми на натиск срещу жалбоподателите.

⇒ **Оказват ли си затворниците взаимно натиск, който има възпиращ ефект върху жалбите?**

---

*служителите на затвора малтретирането от страна на други задържани, защото това може да доведе до отмъщение под формата на още повече заплахи и насилие“.*

Comprehensive Report of the Hungarian Commissioner for Fundamental Rights on the National Preventive Mechanism of OPCAT of 2015, p. 38, <https://www.ajbh.hu/documents/10180/2537582/OPCAT+Els%C5%91%20%C3%89ves+Jelent%C3%A9s+v%C3%A9gleges.pdf/5b4bc7-bc38-461c-b42e-9f4333651dd6>

В годишния доклад за 2015 г. на литовския НПМ за следствия арест „Лукишки“ е отбелязано, че след препоръки „са взети мерки жалбите срещу неправомерни действия на служители да се регистрират отделно от другите жалби и е назначен служител, който да контролира съставянето на отговорите на оплакванията“, [http://www.lrski.lt/images/dokumentai/SeimoKontrolieriai\\_ataskaita\\_EN\\_2015.pdf](http://www.lrski.lt/images/dokumentai/SeimoKontrolieriai_ataskaita_EN_2015.pdf)

Ръководството и служителите на затвора са длъжни да следят задържаните да не се възпират взаимно от подаването на молби и жалби. Ако НПП открие подобни настроения, той следва да напомни на началника за задължението му да създаде климат, в който жалбите се считат за елемент от ежедневието и проблемите и нуждите на затворниците се взимат предвид. Въпреки това е разбираемо, че за НМП ще е трудно да разследва конфликтите между самите затворници и да повлияе значително върху климата в институцията. Интервюираните може изрично да откажат да разговарят, защото останалите са видели екипа да влиза в килиите им. Има и други индикатори, че задържаните си отказват натиск. Още един знак за това е йерархията между затворници, за която могат да свидетелстват добре обзаведените килии на някои (напр. голям телевизор, по-добри мебели, килиите на затворниците на върха на йерархията са по-чисти и с по-малко хора).<sup>93</sup> В такива случаи наблюдаващият екип трябва да обърне специално внимание на потенциалния натиск между самите обитатели на затвора, като идентифицира най-тихите и срамежливи

---

<sup>93</sup> Онлайн интервю с Гергей Флигауф (криминолог, психолог, Унгария), 28 април 2020 г.

измежду тях, които може да са обект на репресии, защото са уязвими.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Механизмите за подаване на жалби са един от фундаменталните аспекти на ефективното упражняване на правата на лишените от свобода, свързани с условията на задържане и хуманно отношение. Ефикасните механизми за подаване на молби и жалби са в интерес не само на затворниците, но и на пенитенциарната система като цяло. Международните стандарти – както на универсално, така и на регионално ниво – задават общата рамка за функционирането на справедливи и ефективни процедури за подаване жалби, като поставят акцент върху основните елементи, изведени в този наръчник: правото на информация, адресати за подаване на жалби, ефективност и справедливост, управление на данните и защита от репресии.

Мониторингът на ефективността на процедурите и установяването на действията, които имат възпиращ ефект върху жалбите поставя сериозни предизвикателства пред НПМ. Същевременно застъпничеството на НПМ е от решаващо значение, тъй като жалбите са важен показател за системните проблеми в условията на задържане. Националните превантивни механизми имат широк мандат и

правомошния да разследват пропуските в системата и да идентифицират неефективните практики.

Настоящият наръчник поставя въпроси и обобщава препоръки за различни мониторингови методологии, събрани на базата на дискусиите, проведени онлайн в рамките на проекта, както и на интервюта с представители на европейски НПМ и експерти в областта на мониторинга и условията на задържане. Досегашната работа на НПМ също е един от изворите на добри практики и целта на наръчника е да подпомогне превантивните механизми в разширяването на капацитета им, като им предостави добре структуриран обзор на международните стандарти и ключовите въпроси, които трябва да се вземат предвид при разглеждането на документацията, мониторинга на материалните условия и интервютата с обитателите и служителите на затворите. НПМ са институции от ключово значение за външния надзор на работата на затворите и систематичният им подход е решаващ за въвеждането на ефективни и справедливи процедури за подаване на жалби.

# Наръчник в помощ на националните превантивни механизми

