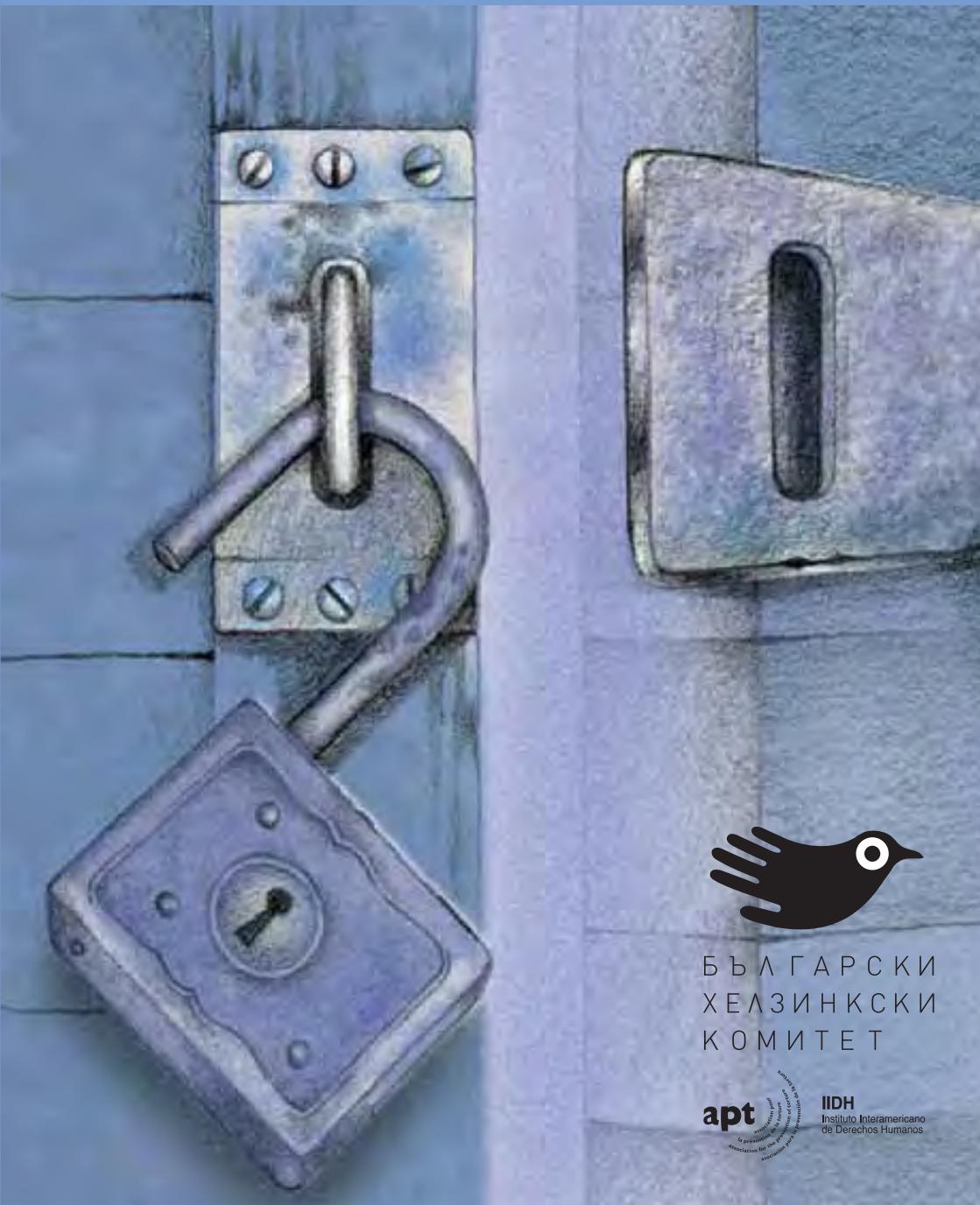


Факултивен протокол към
Конвенцията против изтезанията на ООН
НАРЪЧНИК ЗА ПРИЛАГАНЕ



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНКСКИ
КОМИТЕТ



Факултативен протокол към Конвенцията против изтезанията на ООН

НАРЪЧНИК ЗА ПРИЛАГАНЕ



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНКСКИ
КОМИТЕТ



IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



Преработено издание

Факултативен протокол към Конвенцията против изтезанията на ООН

НАРЪЧНИК ЗА ПРИЛАГАНЕ

Преработено издание



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНКСКИ
КОМИТЕТ



IIHR
Inter-American Institute
of Human Rights



Тази книга е изготвена
с подкрепата на
Институт „Отворено общество“

**Факултативен протокол към Конвенцията против изтезанията на ООН
Наръчник за прилагане (преработено издание)**

Оригинално английско издание, издадено съвместно от
Асоциацията за предотвратяване на изтезанията (АПИ) и
Междудемериканския институт за правата на човека (МИПЧ).

За копия от изданието на английски език се обърнете към:

Association for the Prevention of Torture

P.O. Box 2267, 1211 Geneva 2 – Switzerland

тел: 41 22 919 2170, факс: 41 22 919 2180

ел. поща: apt@apt.ch, интернет сайт: www.apt.ch

Inter-American Institute of Human Rights

Aportado Postal 10.081, 1000 – San José – Costa Rica

тел: 506 22 34 0404, факс: 506 22 34 0955

ел. поща: s.especiales@iagh.ed.cr, интернет сайт: www.iagh.ed.cr

За копия от изданието на български език се обърнете към:

Български хелзинкски комитет

1504 София, ул. Върбица 7

тел: 02 943 4405

факс: 0884 185 968 (таксува се като обикновен разговор)

ел. поща: bhc@bghelsinki.org, интернет сайт: www.bghelsinki.org

© 2010, Association for the Prevention of Torture (APT) and

Inter-American Institute for Human Rights (IIHR)

Всички права запазени. Материалите в тази публикация могат да
бъдат свободно цитирани или препечатвани с позоваване на
източника. Искания за разрешение за възпроизвеждане или превод
на публикацията следва да се отправят към АПИ или МИПЧ.

ISBN на английското издание: 978-2-940337-39-2

Екип на българското издание:

Превод (без приложението): Валери Панджаров

Превод приложения: БХК

Редактор: Десислава Симеонова

Консултант: Красимир Кънев

Художник корица: Радоила Христова

Координатори на българското издание: Вяра Иванова / Сибила Борисова

ISBN на българското издание: 978-954-9738-29-2

Съдържание

ГЛАВА I.

Фундаментални аспекти на Факултативния протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията	14
--	----

ГЛАВА II

Коментар върху членовете на ФПКПИ.....	40
--	----

ГЛАВА III

Подкомитет по превенция на изтезанията.....	135
---	-----

ГЛАВА IV

Ратификация на ФПКПИ и определяне на НПМ: предизвикателства на национално ниво	190
---	-----

ГЛАВА V

Оперативно функциониране на НПМ	232
---------------------------------------	-----

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Факултативен протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание	268
--	-----

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Подкомитет по предотвратяване на изтезанията и жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание	283
--	-----

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Държави страни и държави, подписали Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (10 декември 1984 г.) и Факултативния протокол към нея (22 юни 2006 г.)	285
---	-----

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Полезни адреси.....	294
---------------------	-----

Предговор

Това е наръчник за едно от плодотворните развития в областта на защитата на правата на човека в последно време: процесът, чрез който Факултативният протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (ФПКПИ) стана реалност и се изпълнява. Първото десетилетие на 21-ви век възвести нова ера в превенцията на изтезанията: ФПКПИ беше приет от Общото събрание през декември 2002 г. и влезе в сила през юни 2006 г. Оттогава се появиха два нови участника в областта на превенцията на изтезанията: Подкомитетът по предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (Подкомитет по превенция или ППИ), органът, създаден от ФПКПИ, и националните превантивни механизми (НПМ), които всяка държава, страна по ФПКПИ, е задължена да поддържа, определя или създава за изпълнение на работата по превенция на национално ниво. Трети елемент, още недействащ, предвиден във ФПКПИ, е Специалният фонд, който все още предстои да бъде формално създаден, за да подпомогне финансирането на изпълнението на препоръките на ППИ и образоването и обучението за НПМ.

ППИ, първият от новото поколение договорни органи на ООН с фокус върху дейности на местно ниво, започна работа през февруари 2007 г. с десет членове. В началото на 2011 г. броят на членовете на ППИ нарасна на 25, което го направи най-големият договорен орган на ООН за правата на човека. Откакто стартира, ППИ разви програма за превантивни посещения и разшири своите връзки с други участници, по-специално с НПМ.

Националните превантивни механизми, считани за най-иновативната характеристика на ФПКПИ, се създават по различни начини в 57-те държави, настоящи страни по Протокола. Към днешна дата повече от половината са създали или поддържат органи, определени за НПМ. Някои държави идентифицираха съществуващи органи, които да поемат превантивния мандат на НПМ; в някои случаи обаче се наблюдава малка или никаква организационна адаптация и малка промяна в подхода, а това е политика, която се оспорва в наръчника. Други държави създадоха нови органи, които да поемат тази нова роля. НПМ се появяват с различно темпо сред държавите, страни по Протокола. Някои НПМ

действат вече повече от две години, докато други още не са започнали работа. Други държави, страни по Протокола, са все още в процес на създаване на НПМ.

Не е изненада, че са налице толкова модели на НПМ, колкото са държавите, страни по Протокола: всеки НПМ отразява традициите – културни, исторически, правни, социални, политически и икономически – на своята страна. Надяваме се, че това разнообразие ще е гаранция, че всеки „местен“ орган вирее на собствена почва, като същевременно се придържа към същностните принципи, заложени в ФПКПИ.

НПМ не се появяват готови да приемат ролята си с пълен капацитет. Малко НПМ започват работа като мултидисциплинарен екип с обхват на от експертен опит, умения и разнообразие от профили, които се изискват от ФПКПИ; малко от тях имат ресурсите и силния юридически мандат, налагаш се от ФПКПИ. Всеки НПМ ще се изправи пред упорити предизвикателства, докато се стреми да изпълнява сложния превантивен мандат, включително (i) посещения във всички места за задържане в собствената му страна, (ii) отношения с други превантивни органи в международната рамка на ФПКПИ, (iii) коментари по проектозакони или съществуващи такива на национално ниво и (iv) отправяне на препоръки към властите на национално ниво относно начините, по които системите имат нужда от промяна, за да се осигури пълна защита на хората, лишени от свобода. Развитието на НПМ трябва да се разглежда като текущ процес.

Когато съществуващ национален орган за правата на човека приема допълнителна роля като НПМ, той ще се нуждае от адаптиране, за да възприеме един наистина превантивен подход. Такива органи може да се изправят пред по-сложни предизвикателства от онези, започващи начисто. Въпреки че някои НПМ се радват на обществено доверие, защото произлизат или са част от съществуващи институции за правата на човека, чиято надеждност и независимост са вече издържали изпита на времето, други ще трябва да надмогнат скептицизма, с който гражданското общество гледа на институцията майка, която дотогава не е била известна с критично отношение към държавата. Всеки НПМ ще трябва да изгради своя собствена идентичност като превантивен орган в националния контекст и като част от международната рамка на ФПКПИ.

Понастоящем много участници са ангажирани в или с превантивна работа: ППИ, НПМ, други международни участници на глобално или ре-

гионално ниво, държавите страни по Протокола, и други участници на национално или местно ниво, включително гражданско общество. Всички могат да се възползват от тази навременна актуализация на на-
ръчника на ФПКПИ, който по ясен и достъпен начин обяснява множе-
ството елементи на ФПКПИ и изследва опциите за постепенното изпъл-
нение на неговите клаузи.

Като първи двама председатели на ППИ ние горещо приветстваме тази подновена инициатива на Асоциацията за предотвратяване на из-
тезанията, предлагаща наистина ценна подкрепа за всички, които искат да видят визията на ФПКПИ осъществена: свят, в който система от пре-
вантивни механизми осигурява защита на всички лишени от свобода спрещу изтезания и друго жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание.

Виктор Родригес Реския
Председател на ППИ

Силвия Казале
Пръв председател на ППИ

октомври 2010 г.

Благодарности

Тази публикация се основава на по-предишна версия, публикувана през 2004 г. от Асоциацията за предотвратяване на изтезанията (АПИ) и Междуамериканския институт за правата на човека (МИПЧ). Автори на оригиналния текст са Дебра Лонг и Николас Боелин Наумович.

АПИ и МИПЧ изказват благодарност на:

- авторите на второто издание: Барбара Бернат (програмен директор, АПИ), Дебра Лонг (консултант, АПИ), Одри Оливие (координатор ФПКПИ, АПИ) и Оливия Стрийтър (консултант, АПИ);
- редакционната колегия, която се състоеше от Барбара Бернат, Одри Оливие и Марк Томпсън (генерален секретар, АПИ);
- служителите на АПИ и МИПЧ, които предоставиха своите коментари в различните стадии на писане на наръчника.

АПИ и МИПЧ също така искат да изкажат благодарност на редактора на този наръчник, д-р Емма-Алексия Казале-Кацман, както и на Аня Хартуиг (координатор публикации, АПИ), която беше отговорна за предпечатна на изданието. АПИ и МИПЧ също така изказват благодарност за служителите си, които координираха писането и издаването на този наръчник: Одри Оливие, Майлин Кордеро (редакция издания, МИПЧ) и Мариалина Вилафранка (редакция издания, МИПЧ).

Въведение за ползыващите наръчника

Асоциацията за предотвратяване на изтезанията (АПИ) и Междуамериканският институт за правата на човека (МИПЧ) се съгласиха, че се налага да бъде издадена нова версия на наръчника им от 2004 г.: *Факултативен протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание. Наръчник за превенция.*

Първата версия на наръчника бе важен инструмент за застъпничество, осигурил своевременното влизане в сила на ФПКПИ на 22 юни 2006 г. Първата версия бе издадена на седем езика и разпространена по цял свят. Тя беше допълнена от публикацията на АПИ от 2006 г. *Ръководство за създаване и определяне на НПМ*, позната още като *Ръководство за НПМ*. Шест години по-късно 57 държави са страни по ФПКПИ и 33 от тях са определили техния национален превантивен механизъм (НПМ). Други 21 държави са подписали ФПКПИ и са инициирали диалог за начина на изпълнение на договора на национално ниво.

Заедно с отчитането на последните развития във всички региони на света тази ревизирана версия на наръчника акцентира върху процеса и предизвикателствата пред прилагането на ФПКПИ; този акцент е отражен във факта, че новият наръчник е озаглавен *Факултативен протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията: Наръчник за прилагане*.

Новият наръчник има за цел да подкрепи и засили работата на международните, регионалните и националните участници, ангажирани с ратификацията и изпълнението на ФПКПИ. Той предоставя конкретни примери на добри практики, взети от цял свят. Както НПМ, така и Подкомитетът за предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (Подкомитет по превенция или ППИ) са на ранен етап от тяхното развитие. За да хвърли светлина върху изпълнението на превантивните мандати на ППИ и НПМ, този наръчник предлага няколко практически подхода.

Наръчникът е разделен на пет глави, всяка от които може да се чете отделно. Първата глава дава общо въведение във ФПКПИ. Тя замества разсъжденията за историята на ФПКПИ, които са в началото на оригиналната версия на наръчника; (заинтересованите читатели могат да намерят оригиналното въведение на уеб-страниците на АПИ и МИПЧ). Както в първата версия на наръчника, втората глава предоставя юриди-

чески анализ на ФПКПИ член по член. Третата глава е нова: тя представя подробен анализ на първите години работа на ППИ. Четвъртата глава е също нова: тя дава ръководство за процеса на ратификация и изпълнение на ФПКПИ, със специален фокус върху определянето и създаването на НПМ. Петата глава е основана на натрупания от АПИ опит в работата с НПМ: тя изследва практическите предизвикателства и оперативните въпроси, свързани с функционирането на НПМ.

Бихме искали да се възползваме от тази възможност и да призnam важната роля на г-жа Елизабет Одио Бенито при замисъла на ФПКПИ в качеството си на Председател на Отворената работна група на Комисията на ООН за правата на човека, натоварена с изготвянето на Факултативния протокол. Работният текст на ФПКПИ, който по нейно убеждение беше най-добрият компромис за създаване на нова ефективна система за превенция, беше текстът, одобрен от съответните органи на ООН през 2002 г.

АПИ и МИПЧ се надяват, че този нов наръчник ще бъде полезно и практическо ръководство за всички заинтересовани участници и че той ще се докаже като ефективен инструмент за укрепване усилията за превенция на изтезанията и други форми на малтретиране по цял свят.

Марк К. А. Томпсън
Генерален секретар, АПИ

Роберто Куеляр М.
Изпълнителен директор, МИПЧ

октомври 2010 г.

Съкращения

- АПИ Асоциация за предотвратяване на изтезанията
- ВДПЧ Всеобща декларация за правата на человека
- ЕКПИ Европейска конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизително отнасяне или наказание
- КПД Комитет за правата на детето
- КПДЖ Конвенция на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените
- КПИ Конвенция на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание
- КПИА Комитет за предотвратяване на изтезанията в Африка
- КПЧ Комитет по правата на человека
- КСИ Комитет на ООН срещу изтезанията
- КтПИ Европейски комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизително отнасяне или наказание
- МАКПЧ Междуамериканската комисия по правата на человека
- МЕРКОСУР .. MERCOSUR, Mercado Común del Sur (Южен общ пазар)
- МКЧК Международен комитет на Червения кръст
- МКЮ Международна комисия на юристите

МПГПП Международен пакт за гражданските и политическите права

МПО Междуправителствена организация

НИПЧ Национална институция по правата на човека

НКПЧ Национална комисия по правата на човека

НПМ Национален превантивен механизъм

НПО Неправителствена организация

ОН Организация на обединените нации

ОССЕ Организация за сигурност и сътрудничество в Европа

ППИ Подкомитет за предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание

СВКПЧ Служба на Върховния комисар на ООН по правата на човека

УРА Указания от Робин Айлънд

ФПКПИ Факултативен протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание

ШКСИ Швейцарски комитет срещу изтезанията

ГЛАВА I

Фундаментални аспекти на Факултативния протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията

Съдържание

1. Въведение	15
2. Какво представлява Факултативният протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията?	16
3. Защо има нужда от Факултативен протокол?	20
4. Как се разви концепцията за Факултативния протокол?	21
5. Как ФПКПИ съдейства за предотвратяване на изтезанията и другите форми на малтретиране?	24
6. Какви са задълженията на държавите, страни по ФПКПИ?	28
7. Как работят органите на ФПКПИ?	29
8. Как са дефинирани „изтезание“ и „други форми на малтретиране“?	32
9. Какви са правомощията за посещения на органите на ФПКПИ?	35
10. Справяне с първопричините за изтезанията и другите форми на малтретиране	38

1. Въведение

Международната общност публично и официално е признала, че изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне попадат сред най-бруталните и неприемливи прояви на насилие спрямо човешкото достойнство.¹ През 1948 г. Общото събрание на ООН прие Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ) в отговор на жестокостите, извършени през Втората световна война. Съгласно член 5 от ВДПЧ „никой не трябва да бъде подлаган на изтезания или на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание“.² От приемането на Всеобщата декларация тази забрана е многократно потвърждавана в многобройни национални, регионални и международни инструменти.³ Съгласно тези инструменти забраната за изтезания и други форми на малтретиране е абсолютна: международното право не допуска никакви изключения от нея, включително при въоръжени конфликти, непредвидени обществени обстоятелства или заплахи за националната сигурност. Освен това абсолютната забрана на изтезанията и други форми на малтретиране се разглежда като част от международното

¹ За улеснение при четене в този наръчник под „други форми на малтретиране“ се има предвид жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание.

² Всеобща декларация за правата на човека, UN Doc. GA Res 217A(III), UN Doc. A/810, 71, 10 декември 1948.

³ Виж Международния пакт за гражданските и политическите права, член 7, 16 декември 1966 г.; Женевските конвенции от 1949 г. относно защитата на жертвите на международни въоръжени конфликти, член 3(1)(а) и член 3(1)(с), които са общи за всички Женевски конвенции от 1949 г., член 147 от Конвенцията относно закрилата на гражданските лица по време на война, чл. чл. 49-51 от Конвенцията за подобряване положението на ранените и болните от въоръжените сили при бойни действия по сушата и чл. чл. 51-53 от Конвенцията за подобряване положението на ранените, болните и корабокрушителите членове на въоръжените сили по море, 12 август 1949 г.; Конвенцията на ООН против изтезанията, 10 декември 1984 г.; Конвенцията на ООН за правата на детето, чл. чл. 37 и 39, 20 ноември 1989 г.; Американската конвенция за правата на човека, член 5, 22 ноември 1969 г.; Междуамериканската конвенция за предотвратяване и наказване на изтезанията Междуамериканската конвенция за предотвратяване и наказване на изтезанията, 9 декември 1985 г.; Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, член 3, 4 ноември 1950 г.; Заключителният акт от Хелзинки от 1975 г., Принцип 7, 1 август 1975 г.; Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизително отнасяне или наказание, 26 ноември 1987 г., наред с Протоколи I и II, 4 ноември 1993 г., и Африканската харта за правата на човека и народите, член 5, 26 юни 1981 г.

обичайно право: с други думи то е задължение на всички страни, независимо дали са ратифицирали който и да е от инструментите за защита на правата на човека.

За съжаление въпреки дългогодишната абсолютна забрана на изтезанията и други форми на малтретиране, нито един регион по света не е успял да се пребори с тези ужасни нарушения. През 70-те години на миналия век, докато се договаряше Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание (КПИ)⁴, няколко международни организации обединиха усилия да намерят други, по-прагматични начини за подпомагане на предотвратяването на такива нарушения. Насърчен от резултатите от посещения в затвори по време на военни конфликти, направени от Международния комитет на Червения кръст (МКЧК), швейцарският филантроп Жан-Жак Готие потърси начини да създаде система за редовни посещения във всички места за задържане по света. След продължителни и нелеки преговори, на 18 декември 2002 г. най-сетне бяха положени основите на система за превенция. На тази дата Общото събрание на ООН прие Факултативния протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание (ФПКПИ).⁵ Тази глава ще разгледа фундаменталните аспекти на ФПКПИ, които го правят иновативен договор в системата на ООН за правата на човека.

2. Какво представлява Факултативният протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията?

Целта на ФПКПИ е да се предотвратяват изтезанията и другите форми на малтретиране, като се създава на система за извършване на редовни посещения в специализирани заведения, в които хора се задържат или лишават от свобода, съществуващи в рамките на правораздаването и контрола на държавите страни, въз основа на заключенията, от които международни и национални експерти отправят към властите на държавите страни препоръки за подобряване на националните

⁴ Конвенция против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание, UN Doc. A/RES/39/46, 10 декември 1984.

⁵ Факултативен протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание, UN Doc. A/RES/57/199, 18 декември 2002.

мерки за предотвратяване на изтезанията. ФПКПИ е допълнение към Конвенцията против изтезанията, от който договор той е произлязъл, без да го заменя.

За разлика от други факултативни протоколи към правозащитни инструменти ФПКПИ се разглежда по-скоро като оперативен договор, а не като инструмент, полагащ стандарти. ФПКПИ не създава система за подаване на индивидуални жалби, тъй като това вече е предвидено по член 22 от КПИ; нито пък изисква от държавите, страни по Протокола, да представят периодични доклади пред някой от договорните органи. Вместо това ФПКПИ въвежда един практически елемент, допълващ превентивната рамка, положена от КПИ. Конвенцията против изтезанията полага солидна законова рамка за борбата срещу и превенцията на изтезанията и другите форми на малтретиране. Тя включва едно общо задължение за всяка държава страна да предприеме ефективни мерки за предотвратяване на изтезанията и другите форми на малтретиране и да предвиди специфични разпоредби за постигане на тази цел.⁶ Всяка държава, ратифицирала КПИ, може и следва да ратифицира и ФПКПИ.⁷

ФПКПИ открива нова територия в рамките на системата на ООН за защита на правата на човека по четири основни причини.

2.1 Наблюга на превенцията

Вместо да реагира на вече извършени нарушения, ФПКПИ въвежда иновативна, проактивна система за посещения, насочена към предотвратяване на нарушенията, преди изобщо те да станат факт. Повечето от съществуващите правозащитни механизми, ангажирани с превенция на изтезанията и други форми на малтретиране, включително Комитетът на ООН срещу изтезанията (КСИ), договорния орган, който следи за спазването от държавите страни на Конвенцията против изтезанията, мониторират ситуацията в местата за задържане в тези държави, само когато разглеждат доклади или след като получат сигнал за нарушение. Например, докато КСИ може да прави посещения в държави,

⁶ КПИ, членове 2, 10, 11, 16 и CAT, General Comment No 2, Implementation of article 2 by States Parties, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 януари 2008.

⁷ Ако една държава е подписала КПИ, тя може да подпише и ФПКПИ, но не може да ратифицира ФПКПИ, преди да е ратифицирала КПИ. За последна информация относно статута на ратификации на КПИ и ФПКПИ виж интернет страницата на Службата на Върховния комисар на ООН по правата на човека: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en.

страни по Конвенцията, той може да прави това, само ако има налице достатъчно основателни твърдения, че в тази държава систематично се практикуват изтезания. Освен това, преди да осъществи посещение, КСИ трябва да получи предварителното съгласие на държавата. За разлика от това, когато една държава ратифицира ФПКПИ, тя дава своето изрично съгласие за редовни, необявени посещения от международни и национални експерти във всички видове места, където хора се лишават от свобода. Следователно съгласно ФПКПИ няма нужда от даване на допълнително разрешение за посещение или подаване на жалба (т.е., че са налице изтезания или други форми на малтретиране).

Превантивните посещения дават възможност на органите на ФПКПИ да идентифицират рисковите фактори, да анализират както системните недостатъци и закономерности при нарушенията и да предлагат препоръки, насочени към първоизточниците на изтезанията и другите форми на малтретиране. Дългосрочната цел на ФПКПИ е да смекчи рисковете от малтретиране и по този начин да създаде среда, в която е малко вероятно да се извършват изтезания.

2.2 Комбинира допълващи се международни и национални усилия

ФПКПИ е пионер във въвеждането на система от взаимодопълващи се международни и национални усилия. ФПКПИ създава международно експертно звено в рамките на ООН,⁸ Подкомитета по предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (Подкомитет по превенция или ППИ). Съгласно Протокола, държавите страни трябва да въведат или определят също така и национални превантивни механизми (НПМ) въз основа на набор от критерии, изработени съгласно разпоредбите на ФПКПИ.⁹ Както от ППИ, така и от НПМ се очаква да:

- осъществяват редовни посещения в места за задържане с цел подобряване на отнасянето и условията за лишените от свобода лица, както и администрирането на местата за задържане, за превенция на изтезанията и малтретирането;
- предлагат препоръки за приемане на превантивни мерки и за подобряване на системата за лишаване от свобода;

⁸ Виж член 2 в глава II от този наръчник.

⁹ Мандатът и функционирането на ППИ и НПМ са обяснени в детайли в глави III, IV и V от този наръчник. Виж разискването на член 3 в глава II от наръчника.

- работят конструктивно с държавите, страни по Протокола, във връзка с изпълнението на тези препоръки.¹⁰

Чрез предписване на допълваща взаимовръзка между усилията за превенция на международно и национално ниво, ФПКПИ открива нова важна територия в защитата на правата на човека като си поставя за цел да осигури ефективно изпълнение на международните стандарти на национално ниво.

2.3 Набляга на сътрудничеството, а не на порицанието

Вместо да фокусира върху публично порицание за вече извършени нарушения, мандатът на органите на ФПКПИ се основава на предпоставката за сътрудничество с държавите страни, за да се подобрят условията на задържане, както и процедурите, целящи превенция на нарушенията. Докато други правозащитни механизми, включително КСИ, също търсят създаване на конструктивен диалог с държавите страни, те се основават на публичната проверка на спазването от страна на държавите на техните задължения чрез процедура на доклади и/или индивидуална система на жалби. Въведената от ФПКПИ система се основава на процес на дългосрочно, устойчиво сътрудничество и диалог с цел подпомагане на държавите, страни по Протокола, да осъществяват всички необходими промени за превенция на изтезанията и другите форми на малтретиране в дългосрочен план.¹¹

2.4 Въвежда триъгълна взаимовръзка между органите на ФПКПИ и държавите, страни по Протокола

За да се осигури най-високата степен на закрила за всички задържани или лишиeni от свобода лица, ФПКПИ въвежда триъгълна взаимовръзка между държавите, страни по Протокола, ППИ и НПМ. Тази триъгълна взаимовръзка е изразена в различните разпоредби на ФПКПИ, постановяващи задължения, съответстващи ангажименти и контактни точки между държавите страни, ППИ и НПМ. ФПКПИ е първият международен правозащитен инструмент, който създава такава триъгълна връзка.

Тази триъгълна връзка е създадена чрез серия от взаимосвързани правомощия и задължения, както следва:

- ППИ и НПМ имат правомощието да правят посещения в места за задържане;

¹⁰ Виж коментара на членове 11 и 19 в глава II на този наръчник.

¹¹ Виж коментара върху Преамбула и член 2(4) в глава II от този наръчник.

- Държавите, страни по Протокола, са задължени да приемат посещенията на ППИ и НПМ;
- ППИ и НПМ имат правомощието да предлагат препоръки за промени;
- Държавите, страни по Протокола, са задължени да вземат под внимание тези препоръки;
- ППИ и НПМ трябва да могат да поддържат контакт;
- Държавите страни са задължени да улесняват директния контакт (на конфиденциална основа, ако се изиска) между ППИ и НПМ.

3. Защо има нужда от Факултивен протокол?

Въпреки че задължението за забрана на изтезанията и другите форми на малтретиране изрично се съдържа в огромен брой правозащитни инструменти и е признато и като част от обичайното право, някои държави продължават да пренебрегват задълженията си да предотвратят, забраняват и наказват прояви на изтезания и други форми на малтретиране. На национално ниво не се прилагат ефективни и устойчиви мерки за превенция на такива нарушения. В резултат, изтезанията и другите форми на малтретиране продължават да съществуват навсякъде по света. Следователно целият нов подход, възприет от ФПКПИ, е твърде необходим.

Този нов подход се основава на факта, че лишените от свобода лица са в най-голяма степен изложени на риск да бъдат подложени на изтезания и други форми на малтретиране. Тъй като местата за задържане са по дефиниция затворени за външния свят, лицата, лишени от свобода, са уязвими по отношение на, а следователно и изложени на риск от, изтезания и други форми на малтретиране, както и други нарушения на техните права. Зачитането правата на задържаните¹² зависи изключително от властите, отговорни за местата за задържане. Следва да се има предвид, че задържаните зависят от други лица за задоволяване на основните им нужди. Причините за нарушенията могат да бъдат различни: те могат да са резултат от политика на държавни репресии, небрежност, липса на средства, лошо или неподходящо обучение на персонала

¹² Терминът „задържан“ се използва по различни начини в различните държави и различните международни документи. За улеснение, в този наричник терминът „задържан“ се използва в най-широкия си смисъл по отношение на всяко лице, лишено от свобода, в резултат от арест, административно задържане, досъдебно задържане или осъждане, и държано в място за задържане по смисъла на член 4(1) на ФПКПИ.

и неадекватни системи за надзор. Без независим, външен мониторинг тези нарушения могат необезпокоявано да се случват. Затова предпоставката на ФПКПИ е, че колкото по-отворени и прозрачни са местата за задържане, толкова по-малко нарушения ще са налице.

4. Как се разви концепцията за Факултативния протокол?¹³

През 70-те години на миналия век, поради растящата загриженост относно продължаващата широко разпространена практика на изтезания и други форми на малтретиране, бе решено, че има нужда от договор срещу изтезанията и другите форми на малтретиране, за да се систематизират нормите за забрана и превенция на тези нарушения и да се създадат механизми държавите, извършили тези нарушения, да бъдат държани отговорни. Преговорите в ООН върху проекта за Конвенция против изтезанията започнаха през 1978 г.

Както бе дискутирано по-горе, идеята за създаване на международен механизъм за посещения е рожба на швейцарския банкер и филантроп Жан-Жак Готие. След обстойно проучване на съществуващите методи за борба срещу изтезанията и другите форми на малтретиране по цял свят, Жан-Жак Готие стига до извода, че посещенията на МКЧК при военнонопленници и политзатворници са били изключително ефективни за предотвратяване на нарушения. Затова той тръгва да търси подкрепа за създаването на подобна система за редовни посещения във всички места за задържане. През 1977 г. Жан-Жак Готие създава Швейцарската комисия срещу изтезанията (която днес се нарича Асоциацията за предотвратяване на изтезанията, АПИ) като платформа за неговата кампания.¹⁴ Идеята привлича интереса на няколко международни неправителствени организации (НПО), най-вече Амнести интернешънъл и Международната комисия на юристите (МКЮ), които на свой ред изграждат алианси със страни като Швейцария, Швеция и Коста Рика.

Първоначалната идея е била в текста на проекта за Конвенция против изтезания да се включи разпоредба, предвиждаща международен механизъм за посещения. Но тъй като било ясно, че разрешава-

¹³ За подробно изложение на историята на ФПКПИ виж първото издание на този наръчник на www.apt.ch.

¹⁴ За информация относно глобалната дейност на Асоциацията за предотвратяване на изтезанията виж www.apt.ch.

нето на открыти инспекции в техните места за задържане ще срещне силна съпротива от много държави, радетелите на КПИ решават да не настояват механизъмът за посещения да се включи в текста на проектодоговора. Вместо това Найл Макдърмот, Генерален секретар на Международната комисия на юристите, убеждава Жан-Жак Готие, че ще е по-рационално да се пропагандира в полза на създаването на специален Факултативен протокол към КПИ, който да предвижда международен механизъм на посещения, след като КПИ вече бъде приета.¹⁵ През март 1980 г. **Коста Рика** поема инициативата и формално представя през ООН проект на Факултативен протокол към КПИ.¹⁶ Проектът обаче е представен с предложение неговото разглеждане да се отложи за след приемането на КПИ, за да се избегне забавяне на одобрението от ООН на последната.

Докато идеята за създаване в рамките на ООН на международен механизъм за посещения се отлага, тя набира скорост в Европа. През 1983 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа приема проект на текст, подготвен от Швейцарската комисия срещу изтезанията и Международната комисия на юристите, за създаване на система на посещения в рамките на Съвета на Европа. След проведени преговори Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизително отнасяне или наказание (ЕКПИ)¹⁷ е приета от Съвета на Европа на 26 юни 1987 г. По силата на тази Конвенция се създава Европейският комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизително отнасяне или наказание (КтПИ), който има мандат да посещава места за задържане в страните членки на Съвета на Европа, ратифицирали ЕКПИ.¹⁸

Бе направен опит за създаване на подобна система в региона на Западното полукълбо. Макар че през 1985 г. бе приета Междуамерикан-

¹⁵ Niall McDermot, How to enforce the Torture Convention: How to make the International Convention Effective, Swiss Committee against Torture and the International Commission of Jurists, Geneva, 1980, p. 18-26 и APT, Letting in the light, 30 years of Torture Prevention, APT, Geneva, 2007.

¹⁶ Draft Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment, UN Doc. E/CN.4/1409, 8 March 1980.

¹⁷ Европейска конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизително отнасяне или наказание, CPT Doc. Inf/C (2002) Strasbourg, 26.XI.1987, amended according to Protocols No 1 (European Treaty Series No 151) and No 2 (European Treaty Series No 152).

¹⁸ За повече информация относно Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията виж www.cpt.coe.int.

ската конвенция за предотвратяване и наказване на изтезанията,¹⁹ в договора не бе включена система за редовни посещения.

През 1987 г. КПИ влезе в сила и усилията за създаване в рамките на ООН на международен механизъм за посещения бяха възобновени. През 1992 г. Комисията за правата на човека към ООН прие резолюция²⁰ за създаване на отворена работна група, която да подгответи проект за Факултативен протокол към КПИ. Тази работна група бе отворена за всички страни членки на ООН, както и за релевантни НПО и други експерти. Както се очакваше, преговорите в рамките на работната група бяха тежки и времеемки: за период от осем години те бяха фокусирани върху постигане на консенсус относно изграждането на ефективен международен орган за посещения. Въпреки големите усилия на някои държави и НПО, преговорите достигнаха патово положение поради съпротивата на други държави.

Но през 2001 г. мексиканската делегация, с подкрепата на други латиноамерикански държави, представи проект, въвеждащ иновативен елемент, който отново даде тласък на дебата. Този проект предложи система за редовни посещения, основани на превенцията, чрез международен механизъм за посещения, както и задължение за държавите да създадат национални органи за посещенията. Този компромис бе посрещнат със смесени реакции от участниците в работната група. В опит да насочи процеса на подготовката към приключване, през 2002 г. председателят на работната група представи алтернативен текст, комбиниращ международни и национални елементи от оригиналния и мексиканския проекти. Тъй като в рамките на работната група не бе постигнат консенсус по текста, проектът на председателя бе разглеждан от много държави и НПО като единствената надежда за осигуряване на система за редовни превентивни посещения. В резултат на това през март 2002 г. текстът на председателя бе представен пред Комисията на ООН по правата на човека заедно с резолюция за текста да бъде представен на Общото събрание на ООН за окончателно одобрение. След кръг от остри дебати и гласувания в Комисията по правата на човека и в Икономическия и социалния съвет на ООН, Общото събрание на ООН

¹⁹ Междуамериканска конвенция за предотвратяване и наказване на изтезанията, A-51, Организация на американските държави, Treaty Series No 67, влязъл в сила от 28 февруари 1987 г., препечатан в Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/Ser.L.V/II.82 doc. 6 rev.1 at 83, 1992.

²⁰ Commission on Human Rights, Resolution 1992/43, 3 March 1992.

одобри ФПКПИ на 18 декември 2002 г. с мнозинство.²¹ На 22 юни 2006 г. ФПКПИ влезе в сила след 20-ата ратификация.²²

5. Как ФПКПИ съдейства за предотвратяване на изтезанията и другите форми на малтретиране?

Конвенцията против изтезанията съдържа широк спектър разпоредби, изработени с цел предотвратяване на изтезанията и другите форми на малтретиране. Изискването към държавите, страни по КПИ, да включат посещения в местата за задържане като единствена част от една изчерпателна превантивна рамка е подчертано от КПИ в нейното тълкуване на членове 2 и 11.²³

ФПКПИ е изгotten като практически инструмент за подпомагане на държавите, страни по КПИ, да изпълняват съществуващите си задължения с цел превенция на изтезанията и другите форми на малтретиране.

5.1 Ефективността на посещенията в места за задържане като превантивен инструмент

Пространният опит на организации като Международния комитет на Червения кръст и Комитета за предотвратяване на изтезанията разкрива, че редовните посещения в места за задържане могат да са изключително ефективни за предотвратяване на изтезанията и другите форми на малтретиране. Възможността да бъдеш обект на непредизвестена външна проверка може да има важен възпиращ ефект. Освен това посещенията дават възможност на независимите експерти да проучват от първа ръка, а не чрез посредници, отношението към лишиeni от свобода лица и условията на задържане. На основата на установената конкретна ситуация и разговорите насаме с лишените от свобода, экс-

²¹ 127 държави гласуваха в подкрепа на ФПКПИ, 42 се въздържаха и само 4 държави гласуваха против, а имено Маршаловите острови, Нигерия, САЩ и остров Палау. За данните относно гласуването в ООН на ФПКПИ виж първото издание на този наръчник, достъпно на www.apt.ch. Виж Приложение 3 от този наръчник за подробности относно финалното гласуване в Общото събрание на ООН.

²² Към момента на подготовката на наръчника броят на държавите, страни по ФПКПИ, е 57. За подробности относно статуса на ратификации виж http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en.

²³ Виж CAT, General Comment No 2, и APT, Torture in International Law: A guide to jurisprudence ('Jurisprudence Guide'), APT, Geneva, 2008, pp. 25-26.

пертите могат да направят реалистични, практически препоръки и да влязат в диалог с властите с цел подобряване на ситуацията. Заедно с това посещенията от външния свят могат да бъдат важен източник на морална подкрепа на лишените от свобода.

ФПКПИ няма за цел да е насочена срещу или да сочи обвинително с пръст отделни държави заради нарушения, а по-скоро да работи конструктивно с държавите страни за осъществяване на трайни подобрения. За да се изгради доверие и отношение на положително сътрудничество, Подкомитетът по превенция на изтезанията има мандат да работи конфиденциално с дадена държава страна, ако тази държава желае. Държавите страни не само имат задължение да си сътрудничат с ППИ и Националния превантивен механизъм, но е в тяхен най-голям интерес да го правят. Чрез подпомагане на тези механизми за идентифициране на специфичните промени, необходими за подобряване на техните системи за лишаване от свобода, в дългосрочен план държавите могат да демонстрират своята ангажираност с предотвратяването на изтезанията и другите форми на малтретиране.

5.2 Интегриран подход за превенция

Посещенията по места за задържане трябва да са централна част от всяка система за превенция. Обаче самите посещения не са достатъчни за предотвратяване на изтезанията и другите форми на малтретиране. Както се признава в член 2 от КПИ, превенцията на изтезанията и другите форми на малтретиране изисква набор от законодателни, административни, съдебни и други мерки. Превенцията има за цел да се насочи към фундаменталните причини за изтезанията и другите форми на малтретиране; за да е успешна, тя трябва да включва холистичен подход, насочен към обществото като цяло. Целта на превенцията е да се намалят рисковете от изтезания и други форми на малтретиране, и така да се създаде среда, в която няма вероятност да се случат изтезания.

Развитието на една подробна стратегия за предотвратяване на изтезанията и другите форми на малтретиране изисква интегриран подход, съставен от три обширни, взаимосвързани елемента: законова рамка, публични политики и споделени концепции за добри практики за забрана и предотвратяване на изтезанията и другите форми на малтретиране, която се осъществява:

- от участници (например съдии и полиция), релевантни с оглед на усилията за предотвратяване на изтезанията;

- чрез механизми за мониториране на съответните закони и тяхното прилагане.

5.2.1 Правна и политическа рамка, която съблюдава забраната

Създаването на правна рамка, която забранява или предотвратява изтезанията и другите форми на малтретиране, формира основата на всяка превантивна стратегия. Изтезанията и другите форми на малтретиране са абсолютно забранени според международното право и държавите би трябвало да отразят тази международна забрана в своите конституции и/или закони. Съгласно клаузите на КПИ, изтезанията следва да се определят като престъпление според вътрешното наказателно право и нарушенията следва да се наказват чрез подходящи санкции. Освен това доказателствата, събрани посредством изтезания или други форми на малтретиране, трябва да не се допускат в съдебните процедури, тъй като това би обезсилило една от главните причини, поради които такива нарушения се извършват.

Общите публични политики като плановете за действие по правата на человека, и специфичните публични политики, засягащи лишаването от свобода, са особено релевантни що се отнася до въвеждането на юридически разпоредби за предотвратяването на изтезанията и другите форми на малтретиране. Например публичните политики относно престъплението (примерно политики на нулева толерантност), наркоманиците, правосъдието за малолетни и непълнолетни и имиграцията, както и политиките за обществено здравеопазване (примерно във връзка с ХИВ) и психично здраве, могат да имат важно пряко или непряко въздействие върху предотвратяването на изтезанията.

5.2.2. Изпълнение на забраната

Различни мерки са необходими за борба срещу безнаказаността и за практическо изпълнение на законовите забрани. Трябва да се създаде набор от процедурни гаранции за лишените от свобода. Например от самото настъпване на лишаването от свобода тези лица трябва да имат средствата и възможността да уведомят трети лица и да имат достъп до адвокат²⁴ и лекар. Заедно с това процедурите и правилата трябва да се преглеждат редовно и да се променят при необходимост. Точното изпълнение предполага и това, че всички служители, ангажирани с ли-

²⁴ За повече информация виж APT Legal Briefing, *Legal Safeguards to Prevent Torture: The Rights of Access to Lawyers for Persons Deprived of their Liberty*, Legal Briefing Series, APT, Geneva, март 2010: достъпно на www.apt.ch.

шаването от свобода, трябва да преминат подходящо обучение както относно забраната за изтезания и други форми на малтретиране, така и с оглед техните професионални отговорности за предотвратяване на такива нарушения. Накрая изпълнението на законова/и забрана/и предполага, че всяко наруширане на забраната няма да бъде толерирано и ще бъде санкционирано по съответния начин. В противен случай се развива култура на безнаказаност: това подкопава както силата на съответните закони, така и тяхното прилагане.

5.2.3 Механизми за контрол: задължението да се предоставя защита от изтезания и други форми на малтретиране

Наличието и прилагането на законова рамка не е достатъчна гаранция, че изтезания и други форми на малтретиране няма да се случват. Нужна е постоянна бдителност, тъй като винаги съществува рисък от нарушения. Дори в една благоприятна среда има нужда от механизми за контрол, които да доловят предупредителните сигнали и, когато това стане, да се предложат мерки за изправяне. Изтезанията и другите форми на малтретиране обикновено се извършват тайно и затова е от решаващо значение да бъде осигурена прозрачност. Нужен е набор от допълващи се мерки за осигуряване на ефективна прозрачност, включително например въвеждането на независим мониторинг в местата за задържане; достъпни и ефективни механизми за подаване на жалби; медийни репортажи; кампании и дейности на гражданско общество.²⁵

Превенцията на изтезанията и другите форми на малтретиране е сложен процес, обхващащ различни, но взаимосвързани, мерки и стратегии. За разлика от други договори и договорни органи, които често отправят искания към държавите страни без да дават указания относно практическото изпълнение, ФПКПИ предлага средствата за осъществяване на промяната на национално ниво. По този начин органите на ФПКПИ имат мандат не само да извършват посещения в места за задържане, но и да предлагат на държавите страни консултивативна и друга подкрепа, например обучения, за справяне с първопричините на изтезанията и другите форми на малтретиране, без значение дали наскоро е имало посещение (или дали въобще е имало такова).²⁶

²⁵ За повече информация относно природата на задълженията на държавите да забраняват и предотвратяват изтезанията и другите форми на малтретиране съгласно международното право виж APT, *Jurisprudence Guide*.

²⁶ Виж коментарта върху членове 11 и 20 в глава II от този наръчник.

ППИ признава важността на един интегриран подход за превенция и изрично посочва, че мандатът му не се ограничава само до коментиране на положението в местата за задържане, както е установено по време на посещенията. ППИ заявява, че наред с коментари относно съществуващите практики, включително условията на задържане, мандатът му се простира до преглед на „законовите и институционални характеристики“ в рамките на държавите страни, за да се идентифицират съществуващите пропуски в протекцията и кои гаранции имат нужда от засилване.²⁷ Важното е, че този широк подход се реплицира от НПМ. В действителност, ФПКПИ съдържа специфични изисквания към националните превантивни механизми да се заемат с решаването на проблемите, установени по време на посещенията, и да предоставят коментари по съответното национално законодателство, като фундаментална част от техния превантивен мандат.²⁸

Освен това като допълнителна помощ за държавите страни по Протокола, които прилагат вътрешни мерки за превенция, се създава Специален фонд за подкрепа на образователни и обучителни програми на НПМ и за практическа помощ на държавите страни за пълното изпълнение на препоръките на ППИ.²⁹

6. Какви са задълженията на държавите страни по ФПКПИ?

Когато една държава стане страна по ФПКПИ, върху нея не падат никакви допълнителни изисквания, свързани с представянето на доклади: държавите страни не трябва да представят периодични доклади до Подкомитета по превенция на изтезанията. Вместо това ФПКПИ въвежда набор от задължения от практическо естество. Задълженията на държавите страни по ФПКПИ, могат да се групират в седем основни категории: тези категории се отнасят до всяко от задълженията на държавите:

1. да създадат, определят или поддържат национален превантивен механизъм (един или няколко НПМ);

²⁷ SPT, First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2007 to March 2008, Un Doc. CAT/C/40/2, 14 May 2008, §12.

²⁸ Виж коментара върху член 19(с) в глава II от този наръчник.

²⁹ Виж коментара върху член 26 в глава II от този наръчник.

2. да отворят всички места за задържане под тяхна юрисдикция и контрол за външна проверка от нейния/-те НПМ и от ППИ;
3. да съдейства за контактите между нейния/-те НПМ и ППИ;
4. да предоставя информация на нейния/-те НПМ и ППИ относно вътрешните процедури за задържане и мерките за превенция;
5. да взима под внимание препоръките от нейния/-те НПМ и ППИ;
6. да си сътрудничи с нейния/-те НПМ и ППИ;
7. да публикува годишните доклади на нейния/-те НПМ.

Тези задължения са оперативни по природа: те подпомагат ППИ и НПМ в изпълнението на техните мандати за превенция. Освен това тези задължения се основават на общата цел за изграждане на сътрудничество и триъгълно взаимодействие между държавите, страни по Протокола, ППИ и НПМ. Обосновката на този кооперативен подход се основава на разбирането, че ефективната превенция изисква комуникация и координация за създаване на система, която осигурява възможно най-солидната закрила за най-широката категория от лица, лишени от свобода.³⁰

7. Как работят органите на ФПКПИ?

7.1 Подкомитет по превенция на изтезанията³¹

Подкомитетът по превенция на изтезанията беше създаден на 18 декември 2006 г., когато първите 10 експерта бяха избрани за негови членове от държавите, страни по Протокола. След 50-ата ратификация на ФПКПИ, ППИ се състои от 25 члена.³²

Основният мандат на ППИ за превенция е съсредоточен върху две взаимозависими функции: консултивативна функция (т.е. да консултира по въпроси, свързани с националния превантивен механизъм и с нацио-

³⁰ За по-подробна дискусия относно тези отношения на сътрудничество виж раздели 2.2-2.4 от тази глава и също глава III, по-специално раздели 3.3.2, 4.5.1 и 4.7.2. Виж също коментара върху членове 1, 3, 11(b)(ii), 12(c), 16(1) и 20(f) в глава II от този наръчник.

³¹ Виж глава III от този наръчник, по-специално раздел 2.1, за подробности относно мандата за превенция на ППИ.

³² Съгласно член 5.1 от ФПКПИ, след 50-ата ратификация през 2011 г. броят на членовете на ППИ ще се увеличи на 25. За списъка на текущите членове на ППИ виж www2.ohchr.org/english/bodies/cat/OPCAT/index.htm#membership.

налните мерки за превенция най-общо) и оперативна функция (т.е. изпълнява мисии в страната и наблюдава местата за задържане).

Докато ППИ има мандат да прави препоръки и забележки с цел подобряване на защитата на задържаните лица, той също така има и важна съветническа роля в създаването, определянето и функционирането на НПМ. Ролята на ППИ спрямо НПМ има четири ключови измерения:

- консултиране на държавите, страни по Протокола, относно създаването или определянето на НПМ;
- консултиране на държавите, страни по Протокола, относно функционирането на НПМ;
- консултиране директно на НПМ относно неговия мандат и ефективно функциониране;
- консултиране относно мерките за защита на задържаните лица и
- обучение на НПМ.³³

Като първа стъпка в изпълнението на този особено важен аспект на мандата си, ППИ подготви набор от насоки за създаването на НПМ за подпомагане на държавите, страни по Протокола, и други участници в процеса на вземане на решения във връзка с НПМ.³⁴

Както беше изтъкнато по-горе, ППИ има мандат да изпълнява вътрешни мисии в държавите, страни по Протокола, с цел наблюдение на ситуацията с лишените от свобода (включително посещения по местата за задържане) и да предоставят консултации относно изпълнението на ФПКПИ (включително връзка с НПМ). След посещение в дадена страна, ППИ пише доклад за впечатленията си и го представя пред съответните власти. Докладът остава конфиденциален, освен ако въпросната държава, страна по Протокола, не разреши неговото публикуване или откаже да сътрудничи с ППИ.³⁵ ППИ може да предприеме и кратки повторни посещения между редовните си, периодични посещения по страни.³⁶

³³ Виж коментара върху член 11 в глава II от този наръчник.

³⁴ Виж глава III от този наръчник, по-специално раздел 3.3, за повече подробности относно работата на ППИ, и Приложение 2 от този наръчник относно ППИ – Предварителни насоки за текущото развитие на НПМ.

³⁵ Виж раздели 9.1.2 и 10 от тази глава за повече подробности относно принципа на конфиденциалност, прилаган в работата на ППИ. Виж и коментара върху член 16(1) в глава II от този наръчник и разяснението на работата на ППИ в глава III, по-специално раздели 3.2 и 4.7.2-3, относно конфиденциалността.

³⁶ Виж член 13(4), включително коментара, в глава II от този наръчник.

7.2 Национален превантивен механизъм

Националният елемент на превантивния подход на ФПКПИ се върти около задължението на държавите, страни по Протокола, да създават, определят или поддържат НПМ с мандат, сходен с този на ППИ. Съгласно член 17 от ФПКПИ държава, страна по Протокола, следва да има действащи НПМ една година след ратификацията или присъединяването.³⁷ За да гарантира ефективно и независимо функциониране на НПМ, ключов аспект на което е гаранцията, че са освободени от всяка неоправдана намеса, ФПКПИ постановява, за пръв път в един международен инструмент, специфични гаранции и защиты за националните органи по посещенията, които трябва да се засчитат от държавите, страни по Протокола.³⁸ ФПКПИ не определя формата, която тези механизми трябва да приемат, осигурявайки по този начин гъвкавост на държавите страни да назначат един или няколко органа по техен избор, включително нови специализирани органи, съществуващи комисии по правата на човека, служби на омбудсмана, парламентарни комисии. Всеки национален механизъм обаче, независимо каква форма приема, трябва да е съобразен с минималните гаранции и пълномощията, заложени в ФПКПИ.³⁹

Както бе отбелязано по-горе, изискването за държавите, страни по Протокола, да създават НПМ под някаква форма е нов аспект, който в голяма степен укрепва ФПКПИ като инструмент за превенция.⁴⁰ Включването на НПМ като част от превантивната рамка на ФПКПИ преодолява едно действително практическо препятствие в оригиналната концепция на ФПКПИ, която предвиждаше да се извършват посещения само от ППИ. Оригиналната концепция пропускаше факта, че един международен орган не би могъл да посещава места за задържане с достатъчна честота, за да бъде ефективен сам по себе си.⁴¹ По своята същност обаче НПМ са ситуирани в самите държави страни, така че те могат да осъществяват по-чести посещения и да поддържат по-редовен и траен

³⁷ Първите 20 държави, страни по ФПКПИ, трябваше до 22 юни 2007 г. да създават или определят техните НПМ. На практика, малко от тях спазиха този срок. За списъка на определените НПМ виж http://www.apt.ch/index.php?option=com_content&view=category&id=143&Itemid=244&lang=en.

³⁸ Виж членове 18-23, по-специално член 18.

³⁹ За повече информация относно функционирането на ППИ и НПМ виж глави III и IV от този наръчник. За подробен анализ на създаването и определянето на НМП виж APT, NPM Guide.

⁴⁰ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 923.

⁴¹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 923.

диалог с онези, които са отговорни за грижата и задържането на лица-та, лишени от свобода.⁴²

7.3 Сътрудничество между ППИ и НПМ

В сърцевината на ФПКПИ е заложен принципът на сътрудничеството и конструктивния диалог. Ключовото практическо последствие от този принцип е, че ППИ и НПМ следва да работят като се допълват. За да се подпомогне сътрудничеството, от ППИ и НПМ се изисква да поддържат директен контакт и да обменят информация, ако е необходимо на конфиденциална основа.⁴³ Важно измерение на това сътрудничество е уникалният мандат на ППИ да предоставя съдействие и консултации директно на държавите, страни по Протокола, относно създаването и ефективното функциониране на НПМ и да предлага обучение и техническа помощ директно на НПМ с цел повишаване на техния капацитет.⁴⁴

8. Как са дефинирани „изтезание“ и „други форми на малтретиране“?

Целта на ФПКПИ е превенция на изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание. Член 1 от КПИ дефинира изтезанието като престъпление според международното право по следния начин:

терминът „изтезание“ означава всяко действие, с което умишлено се причинява силно физическо или психическо страдание или болка на дадено лице, за цели като: да се получат от него или от трето лице сведения или признания, за да бъде то наказано за действие, което то или трето лице е извършило или в извършването на което е заподозряно, или за да бъде то или трето лице сплашвано или принуждавано, или по каквато и да е причина, основаваща се на каквато и да е дискриминация, когато такава болка или страдание се причинява от длъжностно лице или друго официално действащо лице или по негово подстрекателство или с негово явно или мълчаливо съгласие. В това определение не се включват болката и страданието, които

⁴² Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 923. Виж също коментара върху член 3 от глава II от този наръчник.

⁴³ Виж също коментара върху член 11 от глава II от този наръчник.

⁴⁴ За повече подробности виж раздели 9.1-11 от тази глава и раздел 3.3 от глава III.

произтичат единствено от законни санкции и които са присъщи на тези санкции или настъпват случайно при тях.⁴⁵

Този член идентифицира три фундаментални елемента в дефиницията си на изтезанието като престъпление:

- трябва да е налице силно физическо или психическо страдание или болка;
- болката или страданието трябва да са причинени умишлено и по каквато и да е причина, основаваща се на каквато и да е дискриминация;
- болката или страданието трябва да са причинени от/по подстрекателство на или с явно или мълчаливо съгласие на длъжностно лице или друго официално действащо лице.

Различни инструменти на международно и регионално ниво съдържат алтернативни дефиниции на изтезание. Обаче трите посочени по-горе елемента са общи за всички тези дефиниции. Приетият според международното право подход цели избягване на изчерпателен списък от действия, които могат да се считат за изтезание, поради опасения, че такъв списък може да се окаже твърде ограничителен като обхват и по този начин да не успее да отговори адекватно на развитието на техники и ценностите в обществото.⁴⁶

За разлика от изтезанията, другите форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание не са изрично дефинирани в КПИ. КПИ просто се позовава на тях като действия, които не могат да се преценят, че попадат в рамките на дефиницията за изтезание, изложена в член 1.⁴⁷ Сред международните експерти убедително преобладава мнението, че тези действия могат да се разграничват от изтезанието, ако не са причинени с каквато и да е специфична цел.⁴⁸

⁴⁵ КПИ, член 1(1). Важно е да се отбележи, че дадено действие не може да бъде оправдано като законосъобразна санкция, само защото е одобрена от националното право; то трябва да е съобразено и с международните стандарти.

⁴⁶ За повече информация относно определението за изтезание виж APT, *The Definition of Torture: Proceedings of an Expert Seminar*, APT, Geneva, 2003, и Nigel Rodley, *The Treatment of Prisoners under International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 75-107. Виж също APT, *Jurisprudence Guide*, pp. 7-13.

⁴⁷ КПИ, член 16.

⁴⁸ APT, *The Definition of Torture: Proceedings of an Expert Seminar*, p. 18 and pp. 58-59.

Липсата на дефиниция за „други форми на малтретиране“ е полезна, тъй като гарантира, че други видове нарушения, които може да не попаднат в стриктната дефиниция на КПИ за изтезанието като престъпление, но които все пак причиняват страдание на хора, са също абсолютно забранени. Това позволява възможно най-широва защита против различни видове насилие над човешкото достойнство. През годините широк набор от форми на отнасяне и наказание са били признати като жестоки, нечовешки или унизителни. Юриспруденцията на международни и регионални органи и експерти по правата на човека е била от особена полза при идентифициране формите на отнасяне и наказание, които могат да се считат за жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание. Например лоши условия на задържане (като свръхнаселеност), липса на адекватни санитарни възли, липса на светлина, липса на възможности за физическа активност; използването на някои форми на механическо ограничаване; омаловажаване на религиозни символи и изяви; прекомерна употреба на сила по време на потушаване на протести са били, при определени обстоятелства, считани от правозащитни органи за жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание.⁴⁹

От първостепенно значение е обаче да се има предвид, че когато се работи за превенция, по принцип не е необходимо да се прави разграничаване между изтезания и други форми на малтретиране, защото всички те са абсолютно забранени съгласно международното право по всяко време. Освен това определянето на едно действие като изтезание или жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание може да попречи на изграждането на конструктивен диалог сластите и/или персонала в местата за задържане чрез фокусиране на дискусии върху дефинициите, а не върху решението на проблемите.

ППИ потвърждава, че неговият мандат за превенция не се ограничава от прилагането на стриктни дефиниции. Той заявява, че „обхватът на превантивната работа е широк, като обхваща всяка форма на злоупотреба спрямо лицата, лишени от свобода, която, ако не бъде санкционирана, би могла да прерасне в изтезание или друго жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание.“⁵⁰ ППИ препоръчва този широк подход да се отрази и в работата на НПМ.

⁴⁹ За повече информация относно определението за изтезания и други форми на малтретиране виж APT, *Jurisprudence Guide*, pp. 7-13, и Nowak and McArthur, *The UNCAT*, pp. 28-29.

⁵⁰ SPT, First annual report, §12.

9. Какви са правомощията за посещения на органите на ФПКПИ?

9.1 Какви видове места за задържане могат да бъдат посещавани според ФПКПИ?

Терминът „място за задържане“ е много широко дефиниран от ФПКПИ⁵¹, за да се осигури защита на всички лица, лишени от свобода (т.е. задържаните), при каквото и да било обстоятелства. Това означава, че посещенията от страна на ППИ и НПМ не се ограничават до затвори и полицейски управлени, но включват също и места за досъдебно задържане, центрове за малолетни и непълнолетни, места за административно задържане, управлени на силите за сигурност, центрове за задържане на мигранти и търсещи убежище, транзитни зони на летищата, контролни пунктове в граничните зони, психиатрични заведения и социални домове. Обхватът на мандата на ППИ и НПМ се разширява и до неофициални и тайни места за задържане, където хората са особено уязвими спрямо много видове насилие. Институциите, където хората са или могат да бъдат лишени от свобода и поставени под публичен или частен контрол, са обект на посещения от страна на органите на ФПКПИ.⁵²

9.2 Правомощия при посещенията

Когато една държава ратифицира ФПКПИ, тя дава съгласието си двата типа органи да могат да посещават всяко място за задържане, намиращо се под нейните юрисдикция и контрол, без изискване за допълнително предварително съгласие.⁵³ Съответните им мандати упълномощават посещаващите експерти от ППИ и НПМ да провеждат разговори, насаме и без свидетели, с всяко лице по техен избор, включително всяко лице, лишено от свобода, персонала в местата за задържане, медицински персонал, юристи, членове на семействата на задържаните и бивши задържани.⁵⁴ На посещаващите експерти трябва да се дава непрекъснат достъп до пълната документация за всички задържани и други релевантни документи.⁵⁵

⁵¹ За по-подробен анализ на тези въпроси виж дискусията върху член 4 от глава II от този наръчник.

⁵² За повече информация виж анализа на член 4(2) от глава II от този наръчник.

⁵³ Виж коментара на членове 1 и 4 от глава II от този наръчник.

⁵⁴ Виж коментара на членове 14 и 20 от глава II от този наръчник.

⁵⁵ Виж коментара на членове 14 и 20 от глава II от този наръчник.

Екипът за посещение трябва да има разрешение да инспектира цялостно всички помещения в местата за задържане.⁵⁶

Докато съгласно ФПКПИ ППИ и НПМ имат същите права и отговорности при посещенията, има важни разлики в мандатите на ППИ и НПМ, резултат респективно от международния спрямо националния обхват на тяхната работа.

9.3 Регулярност и програма на посещенията

ППИ като международен орган има мандат да осъществява мисии във всички държави, страни по ФПКПИ, с цел посещения на места за задържане, консултиране относно създаването и функционирането на НПМ и преглед от първа ръка на практиките за превенция.⁵⁷ Естествено, ППИ няма възможност да посещава местата за задържане в държавите страни със същата регулярност, с която го правят НПМ. Например след няколко години функциониране, когато имаше вече 50 държави, страни по ФПКПИ, ППИ заяви, че планира да осъществява 10 национални посещения на година, за да може всяка държава страна да бъде посетена веднъж на четири или пет години, при условие че Общото събрание на ООН одобри съответните бюджети.⁵⁸ В контраст с това, поради националния им фокус, НПМ следва да осъществяват по-чести посещения в местата за задържане в рамките на юрисдикцията на техните съответни страни.

Следователно за разлика от НПМ ППИ има мандат (съгласно член 13) да състави „програма за посещения“ като определи кога една държава, страна по Протокола, ще е обект на посещение. ППИ имаше задължение по член 13(1) да избере чрез жребий първите държави страни, които да бъдат посетени, за да се избегне всяко съмнение за пристрастие.⁵⁹ Оттогава ППИ е постигнал съгласие в своите правила и процедури относно това, че последващите мисии по държави да бъдат уточнявани на базата на разумна преценка, като се вземат предвид следните фактори: дата на ратификация, изграждане на НПМ от държавата, стра-

⁵⁶ Виж коментара на членове 14 и 20 от глава II от този наръчник.

⁵⁷ Виж коментара на член 11 от глава II от този наръчник.

⁵⁸ SPT, Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, April 2009 to March 2010, UN Doc. CAT/C/44/2, 25 March 2010, §21.

⁵⁹ Първите държави, посетени от ППИ, бяха Мавриций, Малдивите, Бенин и Швеция. За повече подробности виж <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/OPCAT/index.htm>.

на по Протокола; географско разпределение на местата за задържане в рамките на юрисдикцията и контрола на държавата страна; размер и сложност на уредбата на държавата; регионален мониторинг за превенция; дали всякакви спешни въпроси са били докладвани на съответните правозащитни органи или организации.⁶⁰ Щом ППИ изготви програмата си за посещения, тя се публикува и се уведомяват съответните държави страни, за да извършат те необходимата подготовка на мисиите.⁶¹

9.4. Какво се случва след мисиите?

В края на посещението, осъществено от ППИ или НПМ, съответният орган представя доклад със своите находки, включително и препоръки за промени.⁶² Докладът за посещението е изключително полезен инструмент за изграждане и поддържане на диалог със съответните власти и за оценка на подобренията, извършени от държавата страна в нейната система за лишаване от свобода. Целта е да се създаде трайно сътрудничество със съответните власти (като министерства на правосъдието, на вътрешните работи и/или сигурността, както и затворническите власти) с цел да се работи за изпълнение на препоръките от органите на ФПКПИ. Тъй като ФПКПИ приоритетно се стреми да съдейства на държавите, страни по Протокола, при раздаването на практически и реалистични мерки за превенция на изтезанията и други форми на малтретиране, ефективността на ФПКПИ като инструмент за превенция се основава на предпоставката за текущо, конструктивно сътрудничество. Следователно инструментът въвежда специфично задължение за държавите, страни по Протокола, да влязат в диалог с техните НПМ и с ППИ относно предложените препоръки и възможните мерки за изпълнение.⁶³

За да се наಸърчи климат на взаимно уважение и сътрудничество, докладите от мисиите на ППИ се представят на съответните власти конфиденциално. Тази конфиденциалност дава възможност на държавите страни да коригират проблемите и да предприемат промени встрани от прожекторите на международното публично порицание, което доведе до това, че много страни са по-склонни да влязат в диалог с ППИ и с техните НПМ. Държавите, страни по Протокола, обаче могат да ре-

⁶⁰ SPT, Third annual report, §20.

⁶¹ SPT, First annual report, §14. Виж също ФПКПИ, член 1 и раздел 4.4 от глава III от този наръчник.

⁶² Виж дискусията върху член 16 от глава II от този наръчник.

⁶³ Виж коментара върху членове 12 и 22 от глава II от този наръчник.

шат да публикуват техните доклади за посещенията на ППИ.⁶⁴ Например **Швеция**, една от първите държави, страни по Протокола, където се провежда мисия на ППИ, даде разрешение да се публикува нейният доклад.⁶⁵ ППИ може също да публикува даден доклад, в случай че една държава, страна по Протокола, публикува част от доклада си. Освен това, ако една държава откаже да сътрудничи с ППИ по време на посещение или след това (т.е. отказва да подобри положението на лицата, лишени от свобода, в съответствие с препоръките на ППИ), ППИ може да поисква от КПИ да направи публично изявление и/или да публикува доклада за посещението след консултации със съответната държава страна.⁶⁶

За разлика от ППИ докладите на НПМ не са конфиденциални. Затова НПМ могат да решат да публикуват всички или някои от докладите от своите посещения: стратегията на даден НПМ относно публикуването на доклад спрямо неговата конфиденциалност често пъти представлява критичен аспект от метода на работа на НПМ. Държавите страни обаче имат задължение да публикуват и разпространяват годишните доклади на техните НПМ.⁶⁷ Тази разпоредба не противоречи на независимостта на НПМ, тъй като самите НПМ имат свободата да публикуват сами годишните си доклади; това задължение просто дава гаранция, че годишните доклади на всички НПМ ще бъдат публикувани и разпространени. Това дава възможност на НПМ да има прозрачни работни практики. В дългосрочен план разпространението на годишните доклади следва да съдейства за по-добър ефект на национално ниво от работата на НПМ.

10. Справяне с първопричините на изтезанията и другите форми на малтретиране

В допълнение към разрешението за посещения в местата за задържане, когато една държава стане страна по ФПКПИ, тя също се задължава да е обект на и да се съобразява с препоръките и наблюденията на Подкомитета по превенция на изтезанията и националния превантивен механизъм относно всякакви промени или действия, необходими за

⁶⁴ Виж дискусията върху член 16 в глава II на наръчника.

⁶⁵ SPT, Report on the visit of the Subcommittee on the Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden, UN Doc. CAT/OP/SWE/1, 10 September 2008.

⁶⁶ ФПКПИ, член 16(4).

⁶⁷ Виж коментара върху член 23 в глава II на наръчника.

превенция на изтезанията и другите форми на малтретиране. Тази разпоредба трябва да се разглежда в най-широк смисъл, който обхваща консултиране относно набор от законодателни, съдебни, административни и други мерки, които, както бе посочено в раздел 5.2, са предпоставка за създаването на интегрирана система за превенция.

Докато както ППИ, така и НПМ имат мандат да предоставят общи консултации по мерките за превенция, ППИ има и допълнителна уникална функция: мандат да консултира по въпроси, свързани с НПМ.⁶⁸ Този допълнителен аспект от мандата на ППИ укрепва триъгълната връзка, създадена в рамките на ФПКПИ, между държавите, страни по Протокола, ППИ и НПМ. Тази част от ролята на ППИ е жизненоважна за пълното осъзнаване целта на ФПКПИ да се изгради система от взаимно допълващи се международни и национални усилия за предотвратяване на изтезанията и другите форми малтретиране.

⁶⁸ За повече информация виж раздели 6.1 и 6.2 от тази глава. Виж също дискусията върху член 11 в глава II от наръчника.

ГЛАВА II

Коментар върху членовете на ФПКПИ

Съдържание

1.	Въведение	41
2.	Преамбул на ФПКПИ	41
3.	ФПКПИ, Част I: Общи принципи.....	46
4.	ФПКПИ, Част II: Подкомитет по превенция на изтезанията.....	60
5.	ФПКПИ, Част III: Мандат на Подкомитета по превенция на изтезанията	71
6.	ФПКПИ, Част IV: Национални превантивни механизми	91
7.	ФПКПИ, Част V: Декларация.....	110
8.	ФПКПИ, Част VI: Финансови разпоредби.....	113
9.	ФПКПИ, Част VII: Заключителни разпоредби.....	118

1. Въведение

Тази глава излага последователно всеки член на Факултативния протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (ФПКПИ)¹, като представя подробен, изчерпателен коментар. Тази глава може да се ползва както като отделно ръководство към договора, така и като допълнение към останалите материали. Докато другите глави в този наръчник се занимават например с Подкомитета по предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (Подкомитет по превенция или ППИ) и националните превантитивни механизми (НПМ), тази глава се фокусира повече върху разпоредбите на ФПКПИ, отколкото върху тяхното практическо приложение.

2. Преамбул на ФПКПИ

ПРЕАМБЮЛ

Държавите, страни по този Протокол,

Като потвърждават отново, че изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание са забранени и представляват сериозно нарушение на правата на човека,

Като са убедени в необходимостта от по-нататъшни мерки за постигане на целите на Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (наричана по-нататък „Конвенцията“) и от засилване на защитата на лицата, лишени от свобода, от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание,

Като напомнят, че разпоредбите на членове 2 и 16 от Конвенцията създават задължение за всяка държава, страна по Конвенцията, да предприема ефективни мерки за предотвратяване на изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание на всяка територия под нейна юрисдикция,

¹ Факултативен протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание, UN Doc. A/RES/57/199, 18 декември 2002. ФПКПИ влезе в сила на 22 юни 2006 г.

Като признават, че държавите носят главната отговорност за изпълнението на разпоредбите на тези членове, че засилването на защитата на лицата, лишени от свобода, и пълното зачитане на техните човешки права е всеобщо задължение и че международните имплементационни механизми допълват и укрепват националните мерки,

Като напомнят, че ефективното предотвратяване на изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание изисква приемане на мерки в областта на обучението и съчетаване на различни законодателни, административни, съдебни и други мерки,

Като напомнят също, че Световната конференция по правата на човека, състояла се във Виена през юни 1993 г., твърдо заяви, че усилията за изкореняване на изтезанията трябва да бъдат насочени преди всичко към предотвратяването му, и призова за приемането на факултивен протокол към Конвенцията, който има за цел създаването на превантивна система за редовни посещения на местата за задържане,

Като са убедени в това, че защитата на лицата, лишени от свобода, от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание, може да бъде засилена посредством несъдебни мерки с превантивен характер, основаващи се на редовни посещения на местата за задържане,

Се договориха за следното: (...)

Преамбулът излага основните принципи, заложени във ФПКПИ, и представя обосновката, стояща зад уникалния му превантивен фокус. Идеята за интервенция преди извършването на насилие е относително нова концепция в областта на защита правата на човека: обикновено интервенции се правят, след като вече е налице насилие (*ex post facto*). По този начин ФПКПИ представлява нов подход, насочен към първопричините за изтезанията и малтретирането и стимулиращ сътрудничество с цел намаляване на вероятността от извършване на насилие.

Преамбулът признава, че изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание² вече са забранени в международното право и потвърждава, че държавите носят главна

² За краткост тази глава използва термина „друго малтретиране“ имайки предвид „други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание“.

отговорност за превенцията на такива нарушения. Естеството на задълженията на държавите за превенция на изтезанията и други форми на малтретиране според международното право произтича както от изрични разпоредби в рамките на договори за правата на човека, така и от обичайното международно право,³ като по този начин всяка държава е длъжна да предприема действия за превенция на изтезанията и други форми на малтретиране, независимо от статуса на ратификация на даден договор.

Пreambletът поставя ФПКПИ в контекста на неговия договор източник: Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (КПИ).⁴ КПИ съдържа общи задължения по членове 2 и 16 за превенция на изтезанията и други форми на малтретиране; тя съдържа и други, по-специфични мерки (като криминализация на изтезанията, систематичния преглед на техниките за разпит, разследване на жалби), които държавите, страни по Конвенцията, следва да включат в националната си превантивна рамка.⁵ Целта на ФПКПИ е да допълни тези превантивни разпоредби. Член 2(1) на КПИ описва усилията, които държавите, страни по Конвенцията, трябва да положат за предотвратяване на изтезанията: „Всяка държава, страна по Конвенцията, предприема ефективни законодателни, административни, съдебни и други мерки за предотвратяване на изтезания на всяка територия под нейна юрисдикция“.

Член 16(1) от КПИ потвърждава, че наред с превенция на изтезанията държавите, страни по Конвенцията, следва да предотвратяват действия на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание, които не влизат в определението за изтезание, съдържащо се в член 1:⁶

³ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Furundžija*, 10 December 1998, Case No IT-95-17/I-T, §148.

⁴ Конвенция на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание, UN Doc. A/RES/39/46, 10 декември 1984. КПИ влезе в сила на 26 юни 1987 г.

⁵ За повече информация виж APT, *Torture in International law, A Guide to Jurisprudence*, APT, Geneva, 2008, pp. 13-29.

⁶ За повече информация относно определението за изтезание виж APT, *Definition of Torture: Proceedings of an expert seminar*, APT, Geneva, 2003, и APT, *Jurisprudence Guide*, pp. 7-13, pp. 56-63, pp. 94-101 and pp. 126-129.

Всяка държава, страна по Конвенцията, се задължава да предотвратява на териториите под нейна юрисдикция други прояви на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание, които не влизат в определението за изтезание, съдържащо се в член 1, когато те са извършени от държавен служител или друго официално действащо лице или по негово подстрекателство, или с негово явно или мълчаливо съгласие. В частност задълженията, съдържащи се в членове 10, 11, 12 и 13, се прилагат, като терминът „изтезание“ се заменя с „други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание“.⁷

Комитетът на ООН срещу изтезанията (КСИ), който наблюдава изпълнението на задълженията на държавите, страни по КПИ, тълкува членове 2 и 16 като придаващи еднаква важност на задълженията за превенция на изтезания и задълженията за превенция на други форми на малтретиране. Общийят коментар №2 на КПИ казва, че:

⁷ Позоваването на членове 10, 11, 12 и 13 от КПИ се отнася до следните задължения:

Член 10: „1. Всяка държава, страна по Конвенцията, осигурява включването на обучение и информация относно забраната на изтезанията като неразделна част в подготовката на персонала на правоприлагащите органи, гражданска или военни, на медицинския персонал, на длъжностните и други лица, които могат да са свързани със задържането, разпита или отнасянето към на лице, подложено на каквато и да е форма на задържане или лишаване от свобода.

2. Всяка държава, страна по Конвенцията, включва тази забрана в правилата или инструкциите относно задълженията и функциите на всички тези лица“.

Член 11: „Всяка държава, страна по Конвенцията, прави системен преглед на правилата, инструкциите, методите и практиката при разпит, както и на условията на задържането и отношението към лицата, подложени на каквато и да е форма на задържане или лишаване от свобода на територия под нейна юрисдикция с цел да се предотвратят каквите и да се случат на изтезание“.

Член 12: „Всяка държава, страна по Конвенцията, осигурява бързо и безпристрастно разследване от страна на компетентните си органи на всички случаи, когато има достатъчно основания да се предполага, че на територия под нейна юрисдикция е било извършено изтезание“.

Член 13: „Всяка държава, страна по Конвенцията, осигурява всяко лице, което твърди, че е било подложено на изтезания на територия под нейна юрисдикция, правото да подаде жалба пред нейните компетентни власти и жалбата да бъде бързо и безпристрастно разгледана от тези власти. Тя взема мерки за осигуряване на защита на жалбоподателя и свидетелите срещу всякакво малтретиране или заплашване вследствие на неговата жалба или на свидетелски показания“.

Задължението за превенция, изложено в член 2, е широкообхватно. Задълженията за превенция на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (по-нататък „малтретиране“) по член 16, параграф 1, са неразделни, взаимозависими и взаимосвързани. Задължението за превенция на малтретиране на практика се застъпва и е до голяма степен сходно със задължението за превенция на изтезания. Член 16, идентифицирайки средствата за превенция на малтретиране, подчертава „в частност“ мерките, описани в членове 10 до 13, но не ограничава ефективната превенция до тези членове, както Комитетът обяснява например относно компенсацията в член 14. На практика определителният праг между малтретиране и изтезание е често неясен. Опитът показва, че условията, пораждащи малтретиране, често благоприятстват изтезания и следователно мерките, необходими за превенция на изтезания, трябва да се прилагат за превенция на малтретиране. Съответно по същия начин Комитетът придава на забраната на малтретиране неотменим статут по Конвенцията, и счита неговата превенция за ефективна и неотменима мярка.⁸

Както КСИ пояснява, държавите, страни по КПИ, вече имат задължение да предприемат набор от мерки за превенция на изтезанията и други форми на малтретиране на национално ниво. Но КПИ не излага точното естество на превантивните „законодателни, административни, съдебни и други“ мерки, които държавите, страни по Конвенцията, трябва да предприемат съгласно член 2.

ФПКПИ бе изгotten, за да се подпомогнат държавите, страни по него, в изпълнението на съществуващите техни задължения по КПИ. Факултативният протокол допълва КПИ, особено чрез детайлното излагане на едно особено ефективно несъдебно средство, чрез което да се засили защитата, осигурена за задържаните лица: редовни посещения във всички места за задържане. Може да се каже, че задължението да се извършват посещения произтича от член 2 на КПИ.⁹

Обосновката на фокуса на ФПКПИ върху посещенията в е това, че изтезанията и другите форми на малтретиране често се случват в места за задържане, тъй като те са по дефиниция затворени за публична ин-

⁸ CAT, General Comment No 2, Implementation of Article 2 by States Parties, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 January 2008, §3.

⁹ Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention against Torture: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, Oxford, p. 890, и CAT, General Comment No 2, §13.

спекция: така най-доброто средство за превенция включва отварянето на местата за задържане за независима проверка.¹⁰

Преамбуълът акцентира и върху нуждата от допълващи се международни и национални усилия за превенция на изтезанията и другите форми на малтретиране. Това задава основата на новаторския подход на ФПКПИ, включващ изграждането на система за превенция на изтезания и други форми на малтретиране, която включва както международни, така и национални органи.

3. ФПКПИ, Част I: Общи принципи

Част I се състои от четири члена, които излагат общите принципи, съставляващи концептуалната рамка на ФПКПИ. Тя представя в детайли ключовите цели на ФПКПИ и как те да бъдат постигнати чрез международни и национални механизми. Тя излага и общите задължения според ФПКПИ на държавите, страни по Протокола. Части II до IV на ФПКПИ разработват начина на действие (*modus operandi*) на органите на ФПКПИ.

Член 1

Целта на настоящия Протокол е създаването на система за редовни посещения, осъществявани от независими международни и национални органи, на местата, където се намират лица, лишени от свобода, с цел предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание.

Член 1 излага двете определящи и нови характеристики на ФПКПИ: целта му за превенция и превантивният му подход. Превантивният подход на ФПКПИ въвежда система, състояща се от международни и национални органи за превенция. Нито един друг международен договор не предвижда такива подробни, практични и допълващи се международни и национални усилия за превенция на изтезанията и другите форми на малтретиране във всички места за задържане по цял свят. ФПКПИ не задава нови правни норми. Вместо това той се фокусира върху въвеждане на система за превенция на изтезания и други форми на малтретиране, изградена около изпълнението на съществуващи международни норми. Член 1 споменава няколко понятия, разгледани в детайли по-долу, които не са пряко обяснени на друго място във ФПКПИ:

¹⁰ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 890.

- нуждата от превантивни посещения;
- които се оствъществяват редовно;
- от независими национални и международни органи, съставляващи част от система.

Член 1: Превантивни посещения

Целта на системата от посещения, въведена от ФПКПИ, е превенция на изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание. Посещенията по местата за задържане са превантивни по два начина:

- те имат възпиращ ефект;
- допринасят за намаляване на рисковете от изтезания и други форми на малтретиране.

Простият факт, че независими външни експерти могат да влизат в местата за задържане, има важен възпиращ ефект. Експертите, изготвили ФПКПИ, концептуализираха договора, предоставяйки на организите на ФПКПИ правомощията и гаранциите, необходими за извършване на необявени посещения във всяко място за задържане в рамките на юрисдикцията и контрола на всички държави, страни по Протокола.¹¹ Съществено е това, че органите на ФПКПИ могат да извършват необявени посещения, ако с това се постига важен възпиращ ефект. Въпреки че текстът на ФПКПИ не използва изрично термина „необявени посещения“, това правомощие се съдържа в членове 12(а), 14(с) и 20(с).

Превантивните посещения също така дават възможност на организацията на ФПКПИ да идентифицират рисковите фактори, да анализират както системните недостатъци, така и погрешните модели, и да предлагат препоръки, насочващи към първопричините за изтезанията и другите форми на малтретиране. Дългосрочната цел е да се намалят рисковете от малтретиране и така да се създаде среда, в която няма вероятност от изтезания. Превантивните посещения по ФПКПИ се различават по целите и методологията си от други видове посещения по места за задържане, както и от онези, които могат да бъдат извършвани от други органи. Според ФПКПИ превантивните посещения съставляват част от един проактивен, насочен в бъдещето, непрекъснат процес на анализ на системата за лишаване от свобода и всички нейни структурни аспекти. Превантивните посещения не просто анализират

¹¹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 906 and p. 1011.

положението в отделните места за задържане, но заедно с това отправят холистичен поглед върху рисковите фактори в институционалните, законодателните и политическите рамки.¹² Освен това, тъй като превантивните посещения се основават на подход на сътрудничество, целта не е да се изобличи ситуацията в отделните места за задържане или да се разследват отделни жалби, а по-скоро да се влезе в диалог относно начините за подобряване отнасянето с и условията за лицата, лишени от свобода.

Специалният докладчик на ООН по изтезанията, който също посещава места за задържане в хода на посещенията по страни, доразвива аргументите за важността на „необявените посещения“ като превантивна мярка:

Целта на необявените посещения е да гарантират във възможно най-голяма степен, че специалният докладчик може да представи една свободна от изкривяване картина на условията в дадена институция. Във всеки случай, ако той обяви предварително кои места иска да посети и кого иска да срещне, може да се появи риск от прикриване или промяна на съществуващи обстоятелства, или от преместване, заплашване или попречване на някои хора да се срещнат с него.¹³

Член 1: Редовни посещения

Повторните посещения са съществен елемент от всяка ефективна система за превенция. Повторните посещения в дадено място за задържане:

- дават възможност на изследователския екип да установи и поддържа конструктивен текущ диалог със задържаните и с властите;
- регистрират подобрене или влошаване на условията на задържане и отношението към задържаните във времето;
- закриятят задържаните от насилие чрез общия възпиращ ефект от постоянната възможност за външна проверка;
- закриятят задържаните и персонала от репресивни мерки срещу онези, които са сътрудничили на посещаващия орган при предишни посещения.¹⁴

¹² Виж раздел 3 от глава V от наръчника за повече информация.

¹³ UN Special Rapporteur on Torture, 2006 Report to the Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2006/6, 23 December 2005, §24.

¹⁴ APT, Guide to the Establishment and Designation of NPMs, APT, Geneva, 2006, p. 16.

Следователно посещенията трябва да се извършват с някаква степен на честота, за да са наистина превентивни. Действителната честота на посещенията се определя от органите на ФПКПИ.¹⁵

Член 1: Система на посещения на независими органи

Член 1 от ФПКПИ изтъква, че посещенията, извършвани от органите на ФПКПИ, целят да създадат „система“: различните механизми трябва да са независими и да функционират по един хармоничен, организиран и координиран начин. Ефективната комуникация, обменът на информация и координацията между органите на ФПКПИ са жизненоважни за осигуряване на възможно най-солидната защита за лишените от свобода лица.¹⁶ По тази причина принципът на сътрудничество е определяща тема на ФПКПИ; така различните разпоредби на ФПКПИ предвиждат триъгълна връзка между държавата, страна по Протокола, ППИ и НПМ.¹⁷

Член 2

1. Създава се Подкомитет за предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание към Комитета срещу изтезанията (наричан по-долу „Подкомитет по превенция“, който да осъществява функциите, предвидени в настоящия Протокол).
2. Подкомитетът по превенция осъществява дейността си в рамките на Устава на Организацията на обединените нации и се ръководи от неговите цели и принципи, както и от нормите на Организацията на обединените нации, свързани с отнасянето към лицата, лишиeni от свобода.
3. Заедно с това Подкомитетът по превенция се ръководи от принципите на конфиденциалност, безпристрастност, неизбирателност, универсалност и обективност.

¹⁵ Някои категории места за задържане по своето естество могат да поставят задържаните поначало по-голям риск от изтезания или друго малтретиране; такива са полицейските участъци, местата за временно или досъдебно задържане и други места с висока концентрация на особено уязвими категории задържани. Органите на ФПКПИ могат да решат да посещават по-често тези видове институции. Виж също анализа на член 4 в тази глава. За повече информация виж APT, NPM Guide, pp. 30-35.

¹⁶ APT, NPM Guide, pp. 16-17.

¹⁷ Виж също ФПКПИ, членове 11, 12, 13, 14, 16, 19, 20, 22 и 23.

4. Подкомитетът по превенция и държавите, страни по Протокола, си сътрудничат при прилагането на настоящия Протокол.

Член 2 предвижда създаването на нов международен орган: Подкомитет по превенция на изтезанията (ППИ). Той формира международния компонент на системата за превенция на изтезания, предвидена от ФПКПИ. Член 2 копира Преамбула, като подчертава, че ФПКПИ е принят в рамките на КПИ. Следващите членове доразвиват връзката между ППИ и КСИ (международн орган, създаден от КПИ).¹⁸ Въпреки че разпоредбата на ФПКПИ квалифицира ППИ като подкомитет на КСИ, на практика ППИ не е подчинен орган: неговата работа е независима от, но и допълваща, работата на КСИ.¹⁹

Член 2(2): Обхват на мандата на ППИ

Член 2(2) предвижда една обща референтна рамка на ППИ чрез споменаване целта и принципите на Устава на Организацията на обединените нации. Уставът отразява желанието за сътрудничество при утвърждаване зачитането на правата на человека и основните свободи.²⁰ Позоването на Устава подчертава важността на духа на сътрудничество в отношенията между държавите, страни по Протокола, и органите на ФПКПИ.

Член 2(2) дава също така възможност на ППИ да се съобрази и да се позове на всички релевантни международни норми при изпълнението на своите дейности, включително в препоръките си към държавите страни. Това позволява на ППИ да надхвърли специфичните разпоредби на КПИ като вземе предвид други договори и международни стандарти по правата на человека. По този начин ППИ може да възприеме един изчерпателен подход за превенция, който обхваща широк кръг от въпроси, като съдебни и законодателни гаранции и други законови положения, които въздействат върху превенцията на изтезанията и друго малтретиране.²¹

¹⁸ ФПКПИ, членове 10(3), 11(c), 16 и 24.

¹⁹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 914. Виж и дискусията относно членове 16 и 24 в тази глава за повече информация относно връзката между ППИ и КСИ и глава III от този наръчник, по-специално раздели 4.7.3 и 5.1.

²⁰ Устав на Организацията на обединените нации, членове 1 и 2.

²¹ Виж интернет страницата на Службата на Върховния комисар по правата на человека за релевантните стандарти на ООН относно задържането и администрирането на правосъдието: <http://www2.ohchr.org/english/law/>.

Член 2(3): Водещи принципи

Член 2(3) постановява, че ППИ ще се ръководи от принципите на конфиденциалност, безпристрастност, неселективност, обективност и универсалност. Тези принципи са определени да дадат обща рамка за работните методи и етиката на ППИ.

Смисълът на идеята за безпристрастност е в това, че членовете на ППИ следва да възприемат непредубеден подход към техния мандат, партийни политики и свързаните с това въпроси. Те не бива да се ръководят или влияят от лични, икономически, политически, религиозни, медийни или други интереси.

Обективността е тясно свързана с безпристрастността в това, че членовете на ППИ следва да изпълняват мандата си по един професионален, ориентиран към фактите и непредубеден начин. Съответно те трябва да дават отпор на всеки натиск, упражняван от правителства, гражданско общество, медии и всякакви други групи по интереси.²²

Принципите на универсалност и неселективност целят да гарантират, че ППИ се отнася с държавите, страни по Протокола, справедливо и без предразсъдци.²³ Това е отбелоязано отново в член 13(1), който уточнява, че първите страни, които ще бъдат посетени от ППИ, ще бъдат избрани чрез жребий.

Член 2(4): Сътрудничество

В член 2(4) ФПКПИ поставя специфичен акцент върху принципа на сътрудничество, въпреки че този принцип не е споменат сред другите ръководни принципи на ППИ: това отделяне подчертава факта, че сътрудничеството и диалогът между тези, които работят за превенция на изтезанията и друго малтретиране, са централен елемент на ФПКПИ като цяло. ППИ има за цел да взаимодейства с държавите, страни по Протокола, чрез конструктивно сътрудничество, а не чрез порицание. Сътрудничеството е споделено начинание, обхващащо не само държавите страни по Протокола, но и ППИ и НПМ.²⁴ Сътрудничеството следва да се разглежда като ръководен принцип на всички етапи на изпълнение мандата на ППИ. Това сътрудничество е наследчено от конфиденциалното естество както на докладите на ППИ, така и на комуникациите с държавите страни и НПМ.

²² Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 918.

²³ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 918.

²⁴ Виж член 16(4) (включително дискусията относно същия член в тази глава), който предвижда санкции срещу държавите, страни по Протокола, които отказват да сътрудничат пълноценно на ППИ.

Член 3

Всяка държава, страна по Протокола, създава, определя или поддържа национално равнище един или няколко органа за посещения с цел предотвратяване на изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унизищително отнасяне или наказание (наричани по-долу „национален превантивен механизъм“).

Член 3 въвежда националния елемент в системата за превенция на ФПКПИ. Този член изисква от държавите, страни по Протокола, да създадат НПМ за изпълнение на превантивен мониторинг по местата за задържане. Включването на НПМ в превантивната рамка, създадена от ФПКПИ, е новаторска и практична мярка, определена да подкрепи ефективното и устойчиво прилагане на международните стандарти на национално ниво.²⁵

Член 3: Добавената стойност на НПМ

Когато ФПКПИ беше първоначално изготвен, беше предвиден само нов международен орган за посещения: включването на национални органи в системата за превенция бе важен пробив в преговорите, довел до приемането на ФПКПИ.²⁶ Идеята за НПМ преодоля важно практическо препятствие в първоначалната концепция на ФПКПИ: изготвилите го експерти допускаха, че по своето естество един международен орган сам по себе си не би могъл да посещава всички места за задържане с достатъчна честота, за да е истински ефективен.²⁷ Обаче НПМ, като постоянно сътиирани в държавите страни, могат да извършват по-чести посещения и да поддържат текущ диалог с онези, които са отговорни за грижите и опеката върху лишените от свобода лица. Вероятността държавите, страни по Протокола, обаче, да използват техните НПМ по-скоро за да скрият, а не да разкрият истинското положение на национално ниво по отношение на правата на человека, беше поставена на обсъждане по време на преговорите. Следователно на ППИ беше предоставена консултивативна роля по отношение на НПМ; различни разпоредби от ФПКПИ подкрепят тази роля чрез подчертаване важността на директния контакт и определяне областите на сътрудничество между ППИ и НПМ.

²⁵ За подробна информация относно създаването и определянето на НПМ виж APT, *NPM Guide*, и глава IV от този наръчник, по-специално раздели 6 и 7.

²⁶ За повече информация относно изготвянето и развитието на ФПКПИ виж глава I от този наръчник, по-специално раздели 1 и 3.

²⁷ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 923.

Член 3: Консултации относно най-подходящата опция за НПМ

ППИ изготви предварителни насоки относно предназначението на НПМ в помощ на органите, взимащи решения в държавите, страни по Протокола, относно най-подходящата форма на НПМ в съответната страна. Насоките подчертават някои ключови характеристики на НПМ и представят в детайли как тези механизми трябва да спазват изискванията, изложени в част IV на ФПКПИ.²⁸ Процесите, чрез които държавите, страни по Протокола, определят своите НПМ, могат да са различни. Но ППИ препоръчва на държавите страни процеса на избор на НПМ да е прозрачен и включващ различни участници в подбора; всички релевантни заинтересовани страни трябва да бъдат включени в дискусията относно най-подходящия избор на НПМ за дадената страна.²⁹

Член 3: Организационна форма на НПМ

Член 3 позволява на държавите, страни по Протокола, известна гъвкавост относно спазването на задължението да се въведе система за редовни и превантивни посещения на национално ниво. ФПКПИ не уточнява конкретна организационна форма за НПМ. В зависимост от националния контекст, наличието на съществуващи национални органи за наблюдение, географията на страната и степента на сложност на административната и финансовата структура на страната,³⁰ държавите, страни по Протокола, могат да изберат да създадат един или няколко нови специализирани органи, да определят един или няколко съществуващи органи или да изберат органи от двата типа, които да приемат мандата на НПМ.³¹

Член 4

1. Всяка държава, страна по Протокола, разрешава посещения в съответствие с настоящия Протокол, посредством механизмите, предвидени в членове 2 и 3, на всяко място, намиращо се под нейна юрисдикция и контрол, където се задържат или могат да бъдат задържани лица, лишени от сво-

²⁸ Виж глава IV от този наръчник, по-специално раздел 7; също и приложение 2 от наръчника.

²⁹ За повече информация виж глава IV от този наръчник, по-специално раздел 6.

³⁰ SPT, Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, April 2009 to March 2010, UN Doc. CAT/C/44/2, 25 March 2010, §49.

³¹ Виж анализа на член 17 в тази глава; също и раздел 7 от глава IV от този наръчник. За списък на определените НПМ виж www.apt.ch.

бода, по разпореждане на държавен орган или по негово по-дстрекателство или с негово явно или мълчаливо съгласие (наричани по-долу „места за задържане“). Тези посещения се осъществяват с цел засилване, ако е необходимо, защитата на такива лица от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание.

2. За целите на настоящия Протокол „лишаване от свобода“ означава всяка форма на задържане или изтърпяване на наказание в затвор или настаняване на лице в държавно или частно специализирано заведение, което лицето няма право да напусне по собствена воля, по заповед на който и да е съдебен, административен или друг орган.

Член 4 съдържа разпоредбата, която се явява крайъгълният камък на ФПКПИ, тъй като тя въвежда задължението държавите, страни по Протокола, да разрешават посещения от страна на ППИ и НПМ във всички места, където хора са или могат да са лишени от свобода. Наред с въвеждането на общото задължение за държавите страни да разрешават необявени посещения от органите на ФПКПИ, член 4 дава определение на термините „място за задържане“ и „лишаване от свобода“. Така той задава обхвата на прилагане на мандатите на ППИ и НПМ.

Член 4(1): Задължение да се разрешават посещения

Според член 4 държавите страни следва да разрешават на ППИ и НПМ да посещават всички места за задържане, намиращи се под тяхна юрисдикция и контрол. Тази разпоредба означава, че за разлика от други механизми на ООН тук не се изисква предварително съгласие за извършване на посещение от ППИ в дадената страна. С други думи ППИ има отворена покана да заповядва на територията на държава, страна по Протокола, за да извърши посещение.

Член 4: Определение на местата за задържане

Определението на ФПКПИ за „места за задържане“ бе изработено, за да е много широко и да осигури възможно най-широка защита за лишените от свобода лица. Ключовите елементи на това определение засягат факта, че едно лице, лишено от свобода, не може да напусне мястото за задържане по своя собствена воля, и че задържането трябва да има някаква връзка, пряка или непряка, с публичните власти.³²

³² APT, NPM Guide, p. 18.

Определението съдържа и две ключови характеристики на естеството на връзката с държавата, която трябва да се установи, за да попадне едно място в обхвата на ФПКПИ:

- мястото трябва да е под юрисдикцията и контрола на държава, страна по Протокола;
- в мястото трябва да има или в миналото да е имало лица, задържани по силата на заповед, издадена от публична власт или по нейно подстрекателство, или с нейното явно или мълчаливо съгласие.³³

Категоризация на местата за задържане

Експертите, изготвили ФПКПИ, счетоха за неподходящо да правят изчерпателен списък на местата за задържане; това им позволи да избегнат прекалено тясна и ограничителна категоризация на местата за задържане, която би поставила прекомерни ограничения върху онези лица, имащи възможност да извлекат полза от закрилата на договора. Приетото широко определение има и предимството да се позовава и на националния контекст на лишаването от свобода в различните държави, страни по Протокола, тъй като формата и естеството на местата за задържане може да се различават съществено от една страна или регион в други. Но някои категории места за задържане попадат по необходимост в обхвата на приложение на член 4, а именно:

- полицейски участъци;
- места за досъдебно задържане / затвори за обвиняеми и подсъдими;
- затвори за осъдени лица;
- центрове за задържане на малолетни и непълнолетни;
- гранични полицейски помещения и транзитни зони по суша, международни пристанища и аерогари;
- центрове за задържане на имигранти и търсещи убежище;
- затворени институции за лечение на хора с психични заболявания;
- домове за социални грижи;
- помещения на органите за сигурност или разузнаването;
- помещения за задържане под военна юрисдикция;
- места за административно задържане;
- транспортни средства за превоз на задържани;
- затворени центрове за лечение на наркозависими;
- домове за деца.

³³ APT, NPM Guide, p. 19.

Юрисдикция и контрол

Местата за задържане трябва да са под „юрисдикцията и контрола“ на държава, страна по Протокола,³⁴ за да попаднат под мандата на органите на ФПКПИ. Обхватът на приложение на КПИ и на Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП) е описан по подобен начин. За разлика от КПИ, територия под юрисдикцията на държава, страна по Протокола, се тълкува по начин, включващ не само основната територия на държавата, но и кораби и самолети, регистрирани в съответната държава, и структури, намиращи се на континенталния шелф на съответната държава, страна по Протокола.³⁵ Както в КПИ, схващането на ФПКПИ за юрисдикция и контрол се простира до всички области, включително онези, намиращи се извън суверенната територия на държавата, страна по Протокола, които са „под де факто ефективния контрол на държавата страна, независимо от кои военни и гражданска власти се упражнява този контрол.“³⁶ Това включва например военни бази в чужбина на държавата, страна по Протокола. Същественият елемент, който трябва да се установи от органите на ФПКПИ, е връзката между местата за задържане и властта на държавите страни по Протокола.

³⁴ За повече информация относно обхвата на приложение на ФПКПИ виж APT, *Application of OPCAT to a State Party's places of military detention located overseas*, APT Legal Briefing Series, APT, Geneva, 2009. Available at www.apt.ch.

³⁵ КПИ, член 2. За разяснение виж J. Burgess and Hans Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, pp. 123-124, и Report of the UN Working Group to draft an Optional Protocol to the UN Convention against Torture, UN Doc. E/CN.4/1993/28, 2 декември 1992, §41.

³⁶ CAT, *Concluding Observations of the Committee against Torture on United States of America*, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2, 18 May 2006, §15; *Concluding Observations of the Committee against Torture on United Kingdom*, UN Doc. CAT/C/CR/33/3, 10 December 2004, §4(b), и Human Rights Committee, General Comment 31 on the Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 май 2004. Важно е да се помни, че член 32 от ФПКПИ изрично предвижда, че неговите разпоредби не засягат задълженията по Женевските конвенции и протоколи или по други международни инструменти що се отнася до достъпа до задържани лица; по този начин възможността за достъп за ППИ и НПМ не може да се използва за оправдание за изключване на посещения от МКЧК (или други органи) по Женевските конвенции.

Неофициални и частни места за задържане: подстрекателство, явно или мълчаливо съгласие

Изтезанията и другите форми на малтретиране са често неофициални или секретни действия, за които държавните власти отричат отговорност и/или от които се дистанцират. Затова член 4(1) копира езика на КПИ като изиска от органите на ФПКПИ да имат достъп до всяко място, където има или може да има лица, лишени от свобода, „както по разпореждане на държавен орган или по негово подстрекателство, явно или мълчаливо съгласие“. Формулировката на член 1 от КПИ гарантира, че държавните власти не могат да избегнат отговорност за изтезания и други форми на малтретиране като със знание оставят иначе частни или недържавни структури да извършват на практика злоупотреби в неофициални места за задържане.³⁷ Органите на ФПКПИ трябва следователно да имат достъп до всяко място, където физическо лице може да е държано срещу неговата/нейната воля, което има връзка, дори и непряка, с публична власт.

Терминът „подстрекателство“ се тълкува във връзка с КПИ като подбуждане, подтик или настояване, изискващо „прякото или непряко ангажиране и участие на официално лице“.³⁸

Термините „явно съгласие“ и „мълчаливо съгласие“ позволяват включването на широк кръг от условия. Обхватът на член 4(1) се простира до места за задържане, управлявани от хора, действащи в качеството на официални лица, включително от името на държавата. Той обхваща и частни заведения от резидентен тип, като частни болници, детски ясли или домове, които държат лица против тяхната воля с ясното знание и съгласие на публичната власт.³⁹

Тези термини покриват и други видове заведения, като места, където физически лица са задържани от частни групи със знанието на държавата, която не полага необходимите усилия за предотвратяване на такова задържане.⁴⁰ Тук е възможно позоваване на формулировката на член 1 от КПИ, който включва сходните термини „явно съгласие“ и „мълчаливо съгласие“.

Съгласно КПИ тези термини се тълкуват широко, включвайки понятието необходима грижа във връзка с превенцията на действия на

³⁷ APT, NPM Guide, p. 21.

³⁸ Nowak and McArthur, The UNCAT, p. 78.

³⁹ Nowak and McArthur, The UNCAT, p. 931. Виж също APT, NPM Guide, p. 23.

⁴⁰ Nowak and McArthur, The UNCAT, p. 931.

изтезание и други форми на малтретиране. Съответно, държава, страна по Протокола, ще носи отговорност за действия, извършени от частни и недържавни лица или групи, когато не полага адекватни усилия за превенция на злоупотреби и/или не разследва твърдения за злоупотреби, и когато е необходимо, не наказва отговорните за тях.⁴¹ По този начин държавите, страни по Протокола, имат задължение да не причиняват изтезания и други форми на малтретиране на физически лица чрез собствените си служители или други, действащи в качеството на официални лица, те имат и позитивното задължение да защитават хора от действия, извършени от частни лица/групи и недържавни структури.⁴² КСИ обобщава степента на отговорност на държавите, страни по Протокола, за прояви на изтезание и други форми на малтретиране, извършени от частни или недържавни лица или групи, както следва:

18. Комитетът пояснява, че там, където държавни власти или други, действащи в качеството на официални лица или от името на закона, знаят или имат разумни основания да вярват, че прояви на изтезания или други форми на малтретиране се извършват от недържавни служители или частни лица, и те не проявяват необходима грижа за предотвратяване, разследване, преследване или наказване на тези служители или частни лица в съответствие с Конвенцията, държавата носи отговорност и нейните служители трябва да се считат за автори, съучастници или другояче отговорни според Конвенцията за прояви на явно или мълчаливо съгласие при такива недопустими действия. Тъй като липсата на необходима грижа от страна на държавата да се намеси, спре и санкционира изтезания, и да обезщети техните жертви насиърчава и дава възможност на недържавни служители да извършват безнаказано действия, недопустими според Конвенцията, безразличието или бездействието на държавата представлява форма на насиърчаване и/или фактическо разрешение. Комитетът прилага този принцип спрямо липсата на действия от страна на държави, страни по Протокола, за превенция или закрила на жертви на насилие, базирано на различия между половете, като изнасилване, домашно насилие, женско генитално осакатяване и трафик на хора.⁴³

Понятието за необходима грижа (*due diligence*) във връзка с прояви на изтезания и други форми на малтретиране беше развито във връзка

⁴¹ За повече информация относно естеството на задълженията на държавите, страни по Протокола виж APT, *Jurisprudence Guide*, pp. 13-29.

⁴² APT, *Jurisprudence Guide*, p. 13.

⁴³ CAT, General Comment No 2, §18.

с член 2 от КПИ във връзка с член 1 от КПИ. Транспонирано към тълкуването на значението на „явно съгласие“ и „мълчаливо съгласие“ за лишаването от свобода по член 4(1) от ФПКПИ, то води до възможността за ППИ и НПМ да посещават чисто частни места за задържане, когато държавата знае или има разумно основание да вярва, че е налице такова лишаване от свобода и не проявява необходима грижа с цел превенция или друг начин на влияние.

Член 4(1) срещу 4(2): Определение за задържане

Член 4(2) дава определение за задържане. Но целта на такова определение не е толкова ясна в светлината на подробното определение за местата за задържане, съдържащо се в член 4(1). Освен това формулировката на член 4(2) влиза в конфликт с тази на член 4(1) в един важен аспект. Член 4(2) постановява, че дадено лице, лишено от свобода, е някой, на който „няма право да напусне по собствена воля, по заповед на коя да е съдебна, административна или друга власт“. Тази формулировка изглежда, че изисква наличието на заповед, под никаква форма произлизаша директно от публична власт, за да може дадено лице да попадне в обхвата на органите на ФПКПИ: тук, в пряк контраст с член 4(1), само явното или мълчаливо съгласие от страна на публичната власт се явява недостатъчно.⁴⁴

Виенската конвенция за правото на договорите съдейства за тълкуването на договора в светлината на противоречива или двусмислена формулировка. Тя заявява, че на термините от един договор трябва да се дава тяхното обичайно значение, като се има предвид техният контекст и обхватът и целта на договора.⁴⁵ Ако дадено значение е неясно, може да направи допитване до подготвителната работа по договора.⁴⁶ След цялостен прочит на член 4, както и след прочита му в светлината на дискусиите на работната група, отговорна за подготовката на проектоктата на ФПКПИ, е неуместно да се твърди, че член 4(2) предвижда такава тясна дефиниция за задържане, не на последно място и поради факта, че, както бе обяснено по-горе, член 4(1) копира езика на КПИ.⁴⁷ Включването на тази формулировка в член 4(2) беше резултат от политическа целесъобразност по време на продължителните преговори относ-

⁴⁴ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 932, и APT, *NPM Guide*, p. 23.

⁴⁵ Виенска конвенция за правото на договорите, UN Doc. A/CONF.39/27, 1969, член 31.

⁴⁶ Виенска конвенция за правото на договорите, член 32.

⁴⁷ APT, *NPM Guide*, pp. 23-24.

но ФПКПИ. В процеса на подготовка на проектопротокола, имаше силно предпочтение обхватът на приложение на ФПКПИ да се разпростре и до случаи, когато лица са фактически лишени от свобода, без каквато и да е формална заповед, но с мълчаливото съгласие на властите.⁴⁸ Когато се вземат предвид предметът и целта на член 4 и ФПКПИ като цяло, е несъществено дали лишаването от свобода е резултат от изрична заповед или не. Ключовият факт, който трябва да бъде установен, е, че дадено лице не може да напусне съответното място по своя воля.

4. ФПКПИ, Част II: Подкомитет по превенция на изтезанията

Част II съдържа шест члена, които излагат процедурите за създаването на ППИ и избора на нейните членове.

Член 5

1. Подкомитетът по превенция се състои от десет членове.

След депозиране на петдесетия ратификационен документ или документ за присъединяване към настоящия Протокол, броят на членовете на Подкомитета по превенция се увеличава до 25.

2. Членовете на Подкомитета по превенция се избират измежду лица с високи нравствени качества и признат професионален опит в областта на управлението на правораздаването, в частност в наказателното право, в пенитенциарната система или полицията, или в различни области, свързани с отнасянето на лицата, лишени от свобода.

3. При създаването на Подкомитета по превенция се отдава надлежно внимание на необходимостта от справедливо географско разпределение и представяне на различните култури и правни системи на държавите, страни по Протокола.

4. При създаването на Подкомитета по превенция се отдава внимание, също, и на балансираното представяне на половете, на основата на принципите за равенство и недискриминация.

⁴⁸ Report of the UN Working Group to draft an Optional Protocol to the UN Convention against Torture, UN Doc. E/CN.4/1993/28, 2 December 1992, §39; Report of the UN Working Group, UN Doc. E/CN.4/2000/58, 2 December 1999, §30 and §78, и Report of the UN Working Group, UN Doc. E/CN.4/2001/67, 13 March 2001, §45.

5. В състава на Подкомитета по превенция не може да има двама членове, които са граждани на една и съща държава.

6. Членовете на Подкомитета по превенция изпълняват своите функции в лично качество, те следва да бъдат независими и безпристрастни и да имат възможност да работят ефективно в състава на Подкомитета по превенция.

Член 5 е ключова разпоредба, установяваща големината, експертния опит, състава и независимостта на ППИ.

Член 5(1): Брой членове

Съгласно член 5(1), ППИ първоначално включваше 10 членове, като броят се повиши на 25 след 50-ата ратификация,⁴⁹ като се отчете увеличеният обем работа в резултат на увеличения брой държави, страни по Протокола. С 25 членове понастоящем ППИ е най-големият договорен орган на ООН. Новият консултивативен и оперативен мандат на ППИ изисква поддържането на конструктивен диалог с държавите, страни по Протокола, и НПМ, както и система за редовни посещения във всички държави, страни по Протокола: следователно нужен е значителен обем работа от страна на ППИ по отношение на всяка държава страна. Увеличението на броя на членовете отразява подобна разпоредба в Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (КПДЖ).⁵⁰ Но ФПКПИ не предвижда по-нататъшно увеличение (т.е. над 25 членове). Това може да има отражение върху работата и ресурсите на ППИ в бъдеще.⁵¹

Член 5(2): Експертен опит на членовете

Член 5(2) описва изискването за членовете на ППИ да имат нужните способности и професионални знания, за да изпълняват ефективно пре-

⁴⁹ Броят на държавите, страни по Протокола, се увеличи на 50 след ратификацията на Швейцария на 24 септември 2009 г. Броят на членовете на ППИ се увеличи на 25 през февруари 2011 г. За списък на действащите членове на ППИ members виж <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/orcat/index.htm>.

⁵⁰ Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените, член 17, и Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 946. Мнозинството от съществуващите правозащитни договорни органи на ООН имат по 18 члена всеки. КСИ и Комитетът за работниците мигранти, всеки от които има по 10 члена, и КПДЖ, който е с 23 члена, са важните изключения от тази норма.

⁵¹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, pp. 946-947.

вантивния мандат на ППИ. Но повече детайли относно какви конкретни умения и експертен опит се изискват не са изрично предвидени във ФПКПИ.

Изискването членовете на ППИ да имат „профессионален опит в областта на управлението на правораздаването, в частност в наказателното право, в пенитенциарната система или полицията, или в различни области, свързани с отнасянето с лицата, лишени от свобода“ предполага, че държавите, страни по Протокола, следва да отчитат няколко критерия при номинация и/или избор на членове на ППИ. Нейните членове следва да:

- демонстрират ангажираност с правата на человека;
- притежават широк обхват от професионални умения (например съответен медицински експертен опит, правен експертен опит, или опит в управление и контрол на места за лишаване от свобода, както и в областта на правата на человека);
- имат експертен опит, свързан с наблюдение на практиката на задържане на национално ниво;
- притежават аналитични умения за провеждане на изследвания, писане и редактиране на доклади;
- имат опит в работа с широк кръг от заинтересовани страни;
- владеят отлично официални езици на ООН;
- притежават други индивидуални умения (като умения за преговори, способност за работа в екип, чувствителност спрямо различни култури, способност за проява на емпатия и за справяне със стресови ситуации и среда).⁵²

В допълнение държавите, страни по Протокола, следва да отдават нужното внимание на това да номинират за членове на ППИ хора, които са в позиция да представляват групи лица, които могат да са в особен рисък в местата за задържане (например хора с увреждания, възрастни хора, хора, подлагани в миналото на изтезания, и такива, принадлежащи към религиозни и/или етнически малцинства).

Консултивните и инспектиращите функции на ФПКПИ означават, че членството в ППИ е една взискателна роля. Членовете на ППИ следва да са:

⁵² За повече информация виж раздел 2.2 (по-специално 2.2.2) от глава III на този наръчник.

- на разположение при повикване за извършване на няколко мисии годишно и за участие в три срещи на ППИ в Женева ежегодно;⁵³
- финаново автономни;⁵⁴
- независими и безпристрастни.

Член 5(3): Състав

Членове 5(3) и 5(4) са допълнително напомняне, че ППИ трябва да изпълнява мандата си безпристрастно и да е видно, че това е така. Това е от решаващо значение за подпомагане развитието на конструктивен диалог с държавите страни по Протокола, НПМ и други, работещи за превенция на изтезанията. Членове 5(3) и 5(4) представят изискването ППИ да дава равно представителство на различни географски региони, „различни култури“ и различни правни системи и да се стреми да постига „балансирано представяне на половете“. Тези разпоредби са свързани с принципите на Устава на ООН и ръководните принципи в член 2(2) и (3) от ФПКПИ. Всяка държава, страна по Протокола, трябва сериозно да се съобрази с тези фактори, когато номинира и особено когато избира членове на ППИ.

Препоръката за географски баланс е стандартна разпоредба при договори, създаващи свой орган. Мярката се въвежда, за да подсилит безпристрастността на договорните органи, като се гарантира, че те не са доминирани от някой отделен регион или от подход към техните мандати, повлиян от конкретна страна.⁵⁵ Наред с други договори, създаващи свои органи, член 5(5) ограничава броя на представителите на дадена държава страна като членове на ППИ във всеки даден момент до един. Това гарантира, че нито една държава, страна по Протокола, не доминира в ППИ; това помага и да се избегне създаване или възприятие за предубеденост или надмошье на отделна страна. Изискването за стремеж към баланс между половете е нова характеристика на ФПКПИ и е може би показателно за последните развитие в областта на защита правата на човека, осъществявана в рамките на ООН, целящи осигуряване на водещо място на въпросите, засягащи равенството между половете, в работата на правозащитните механизми.⁵⁶

⁵³ Виж раздел 2.2.2 от глава III на този наръчник за повече подробности.

⁵⁴ Членовете на ППИ не получават хонорари за участието си в сесиите на ППИ и в посещенията по страни. За своето участие в гореизброените дейности те получават самолетни билети и дневни съгласно разпоредбите на ООН.

⁵⁵ Първият ППИ се състоеше от трима членове от Западна Европа, трима от Източна Европа и четириима от Латинска Америка.

⁵⁶ Първият ППИ се състоеше от две жени и осем мъже.

Член 5(6): Независимост

Независимо, че са назначени от държавите, страни по Протокола, член 5(6) изисква от членовете на ППИ да изпълняват функциите си по независим начин. Изискването за независимост е предвидено в няколко членове, което потвърждава особената важност на този принцип за ефективното функциониране на органите на ФПКПИ. Без независимост членовете на ППИ не могат да работят авторитетно и конструктивно с държавните власти, с НПМ, с лишените от свобода лица, с персонала в местата за задържане и с други заинтересовани страни. Членовете на ППИ следва да изпълняват задълженията си без да позволяват каквато и да е намеса от страна на държавите, страни по Протокола. Съответно, държавите, страни по Протокола, имат задължение да гарантират номинирането и/или избирането на независими от държавата хора. Държавите страни трябва да се възձържат и от опити да влияят на членовете на ППИ при изпълнението на техните задължения.⁵⁷ Членовете имат и лична отговорност да гарантират, че подхождат към мандата си безпристрастно.

Член 6

1. Всяка държава, страна по Протокола, може, в съответствие с алинея 2 от настоящия член, да предложи до двама кандидати, притежаващи квалификацията и отговарящи на изискванията, посочени в член 5, като едновременно с това предостави подробна информация за квалификацията на кандидатите.

- 2.
- a) кандидатите трябва да са граждани на държавата, страна по настоящия Протокол;
 - b) най-малко единият от двамата издигнати кандидати трябва да е гражданин на държавата, страна по Протокола, която го е предложила;
 - c) не могат да бъдат предложени повече от двама кандидати, които са граждани на една и съща държава, страна по Протокола;
 - d) преди всяка държава, страна по Протокола, да предложи кандидатурата на гражданин на друга държава, страна по Протокола, тя трябва да поиска и получи съгласието на тази държава.

⁵⁷ ФПКПИ, членове 2, 14, 15 и 35.

3. Най-малко пет месеца преди датата на заседанието на държавите, страни по Протокола, на което ще се провеждат изборите, Генералният секретар на Организацията на обединените нации изпраща писмо до държавите, страни по Протокола, с предложение да представят своите кандидати в тримесечен срок. Генералният секретар представя списъка, с всички предложени по този начин кандидатури, в азбучен ред, като се посочва държавата, страна по Протокола, която ги е предложила.

Член 6 излага процедурата за номинация на членове на ППИ. Процедурата е сходна с тази на други договорни органи, включително Комитетът по правата на човека. Членове на ППИ могат да бъдат номинирани само от държавите страни по ФПКПИ. Държавите, които не са, страни по Протокола, не са представени по време на изборите за ППИ. Член 6, залагайки на разпоредбите на член 5(5), е изготвен да гарантира, че нито една държава страна няма да доминира върху членството на ППИ.⁵⁸ Той предвижда и краен срок за представяне на номинации.

Номинираните за членове на договорни органи попълват стандартна форма за автобиография; това гарантира, че всеки кандидат предоставя информация в няколко ключови сфери. Формуларите на номинираните след това се превеждат на официалните езици на ООН и се качват на сайта на Службата на Върховния комисар на ООН за правата на човека (СВКПЧ). Това е положителна стъпка и държавите страни следва да гарантират, че подробна информация за квалификациите на номинираните е предоставена на ООН и че тази информация е публично достъпна. За да може да се направи и публикува преводът на автобиографиите, държавите страни трябва да представят кандидатите си навреме, спазвайки крайния срок за номиниране. Но изборът на първите членове на ППИ постави прецедент: държавите, страни по Протокола, имат опция да номинират кандидати за ППИ до деня на избора, въпреки че няма гаранция, че подробности относно кандидатите, представени след срока за номиниране, ще бъдат преведени на други езици или публикувани.

ФПКПИ не конкретизира никаква специална процедура, която държавите страни по Протокола да спазват при решаване кого да номинират. Обаче националният процес на подбор е от изключително значение от гледна точка гарантиране на това, че само кандидати със способно-

⁵⁸ ФПКПИ позволява на държавите, страни по Протокола да номинират до двама кандидати, копирайки член 29 от МПГПП.

сти, изброени в член 5, ще бъдат разглеждани при избора. В идеалния случай държавите страни по Протокола би трябвало да обявят публичен конкурс за подбор на най-подходящите кандидати за ППИ. Този публичен конкурс следва да вземе предвид следните въпроси:

- обявата на публичния конкурс за номинации следва ясно да зададе критериите, посочени по-горе;
- държавите, страни по Протокола, трябва да настърчават издигането на кандидати жени, представители на малцинствени групи и такива с разнообразен професионален профил;
- държавите страни трябва да настърчават организацията на гражданското общество да предлагат кандидати;
- процесът на подбор на национално ниво следва да гарантира равни условия и отношение към кандидатите.

Насочването към тези четири ключови въпроса трябва да гарантира възможност за достатъчно изчерпателна проверка от страна на релевантни заинтересовани страни и по този начин да подпомогне идентифицирането на най-подходящите кандидати. След тези консултации държавите страни могат да решат да сформират комисия за подбор, като съберат представители от релевантните министерства, ангажирани с процеса на подбор,⁵⁹ както и представители на организации на гражданското общество със съответния експертен опит. Тогава решението на комисията за подбор трябва да се публикува. Кандидатът трябва да бъде подаден от Министерството на външните работи до Генералния секретар на ООН, с идеята подробности около квалификациите на кандидата и тези на кандидатите от другите държавите страни по ФПКПИ да бъдат публикувани преди срещата за избор на членове.⁶⁰ Процесът на номиниране на кандидати следва да допринесе за укрепване на мандата, убедеността в способностите и легитимността на отделните членове на ППИ, и оттам на Подкомитета като цяло.

Член 7

1. Членовете на Подкомитета по превенция се избират по следния начин:

⁵⁹ Министерствата, натоварени с избора на кандидати за ППИ, обикновено са Министерство на външните работи и/или Министерство на правосъдието.

⁶⁰ APT, *The Subcommittee on Prevention of Torture: Guidance on the selection of candidates and the elections of members*, ORCAT Briefing, APT, Geneva, February 2010. Публикуван на www.apt.ch.

- a) основно внимание се отделя на това, дали са изпълнени изискванията и критериите на член 5 от настоящия Протокол;
- b) първите избори се провеждат не по-късно от шест месеца след влизането в сила на настоящия Протокол;
- c) държавите, страни по Протокола, избират членовете на Подкомитета по превенция чрез тайно гласуване;
- d) изборите за членове на Подкомитета по превенция се провеждат на заседания на държавите, страни по Протокола, свиквани от Генералния секретар на Организацията на обединените нации веднъж на 2 години. На тези заседания, чийто кворум се образува от две трети от държавите, страни по Протокола, за членове на Подкомитета по превенция се смятат за избрани тези лица, които са получили най-голям брой гласове и абсолютно мнозинство на гласовете на присъстващите и участващи в гласуването представители на държавите, страни по Протокола.

2. Ако в процеса на изборите двама кандидати, граждани на една и съща държава, страна по Протокола, получат право да работят в състава на Подкомитета по превенция, член на Подкомитета по превенция става кандидатът, получил по-голям брой гласове. Ако тези кандидати са получили еднакъв брой гласове, се прилага следната процедура:

- a) ако само един от кандидатите е бил предложен от държавата, страна по Протокола, на която той е гражданин, той става член на Подкомитета по превенция;
- b) ако и двамата кандидати са били предложени от държава, страна по Протокола, на която те са граждани, се провежда отделно тайно гласуване, за да се определи, кой от тях ще стане член на Подкомитета по превенция;
- c) ако нито един от двамата кандидати не е бил предложен от държава, страна по Протокола, на която те са граждани, се провежда отделно тайно гласуване, за да се определи, кой от тях ще стане член на Подкомитета по превенция.

Член 7 представя в общи линии процеса на избор на членове на ППИ. Той е сходен с този за други договорни органи на ООН, включително КСИ. От pratката към изпълнението на критериите в член 5 подсилва отговорността на държавите страни за избор на членове с експертен опит и умения, подходящи за изпълнение на трудната превентивна работа на ППИ. Тя действа като напомняне, че в периоди на избор държа-

вите страни са длъжни да вземат под внимание състава на ППИ, баланса между половете и географския такъв, както и разнообразието от професионален експертен опит. Наскоро Общото събрание на ООН преповтори нуждата да се отдели внимание на цялостния състав на всички договорни органи.⁶¹

Съгласно член 7(1)(b), първата среща на държавите страни по Протокола се състоя на 18 декември 2006 г., когато бяха избрани първите 10 членове на ППИ.⁶² Последващи избори се състояха по време на двугодишните срещи на държавите страни по Протокола. Гласуването е тайно, за да се гарантира безпристрастността на изборния процес.

Член 7 позволява на държавите, страни по Протокола, да номинират повече от един кандидат, въпреки че е малко вероятно това да се случи на практика. Ще бъдат избрани онези кандидати, получили както най-голям брой гласове, така и абсолютно мнозинство на гласове от държавите, страни по Протокола, присъстващи и гласуващи. Всяка държава, страна по Протокола, може да гласува за толкова кандидати, колкото места има за попълване. Например, ако има пет места, всяка държава, страна по Протокола, може да гласува за петима кандидати.⁶³ В светлината на тази сложна изборна процедура е малко вероятно точният изискуем брой кандидати да получат абсолютно мнозинство на първия кръг гласуване. Вероятно ще са необходими няколко кръга гласуване, за да бъде избран нужният брой членове.

Член 8

В случай на смърт или на подаване на оставка на член на Подкомитета по превенция или поради невъзможност да изпълнява задълженията си по някаква друга причина, държавата, страна по Протокола, която е предложила кандидатурата му, назначава друго лице, притежаващо квалификацията и отговарящо на изискванията на член 5, като се отчита необходимостта от подходящо съотношение между различните области на компетентност, за срока на пълномощията до следващото заседание на държавите,

⁶¹ UN General Assembly, Resolution on Equitable geographical distribution in the membership of the human rights treaty bodies, UN Doc. A/RES/63/167, 19 February 2009.

⁶² За подробности относно настоящите членове на ППИ виж <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>.

⁶³ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 965.

страни по Протокола, при условията на неговото одобряване от мнозинството държави –, страни по Протокола. Одобряването се смята за направено, освен ако в срок от шест седмици след уведомяването им от Генералния секретар на Организацията на обединените нации за предполагаемото назначение, половината или повече от държавите, страни по Протокола, се изкажат срещу това назначение.

Член 8 следва общата процедура за избор на нов член на договорен орган на ООН, когато настоящ член почине или подаде оставка. Причините, поради които една държава, страна по Протокола, може да възрази срещу даден заместник, не са изложени в детайли, но могат да включват липса на нужната компетентност, предвидена по член 5. Ако даден заместник е отхвърлен, номиниращата държава страна може да предложи друг кандидат, съгласно процедурата, изложена по-горе.

Член 9

Членовете на Подкомитета по превенция се избират за срок от четири години. Те могат да бъдат преизбрани веднъж, ако отново са предложени. Срокът на пълномощията на половината членове, избрани при първите избори, изтича в края на двугодишен период; веднага след първите избори имената на тези членове се определят чрез жребий от председателя на заседанието, съгласно член 7, алинея 1, буква г).

Член 9 предвижда членовете на ППИ да бъдат избирани за срок от четири години и да могат да бъдат преизбирани веднъж. Съгласно този член, половината от първите членове на ППИ бяха избрани чрез жребий с първоначален мандат от две години, след който бяха проведени нови избори. Членовете, изпълнили двугодишен мандат, бяха допуснати за нова номинация за допълнителен мандат от четири години. Това е стандартна практика за договорните органи на ООН и се прилага, за да се избягват случаи, в която целият членски състав е обект на преизбиране по едно и също време. Интересно е да се отбележи, че няма подобна разпоредба за застъпващи се срокове след 50-ата ратификация на ФПКПИ.

С ратификацията от **Швейцария** на 24 декември 2009 г. броят на държавите страни по Протокола стана 50; следователно броят на чле-

новете на ППИ ще нарасне на 25 след изборите през октомври 2010 г.⁶⁴ Оттогава нататък 20 членски места ще бъдат отворени по едно и също време за номинации или преизбиране на настоящи членове. През октомври 2010 г. държавите, страни по Протокола, за пръв път ще избират 5 членове, които ще заемат местата, освободени от членове, чийто мандати ще са истекли. Второ, те ще изберат други 15 членове на ППИ, за да достигне общият брой членове до 25,⁶⁵ въпреки че половината от 15-те новоизбрани членове на ППИ ще получат след жребий първоначален двугодишен мандат.

Член 10

1. Подкомитетът по превенция избира свои длъжностни лица за срок от две години. Те могат да бъдат преизбиращи.
2. Подкомитетът по превенция приема свои процедурни правила. Тези процедурни правила следва да предвиждат, в частност, че:
 - a) половината от членовете плюс един представляват кворум;
 - b) решенията на Подкомитета по превенция се вземат с мнозинство от гласовете на присъстващите членове;
 - c) заседанията на Подкомитета по превенция са закрити.
3. Генералният секретар на Организацията на обединените нации свиква първото заседание на Подкомитета по превенция. След първото си заседание Подкомитетът по превенция заседава по време, предвидено в процедурните му правила. Подкомитетът по превенция и Комитетът срещу изтезанията провеждат сесиите си едновременно поне веднъж годишно.

Член 10, който възпроизвежда член 18 от КПИ, гарантира, че ППИ има контрол над собствените си правила за процедури и методи на работа. Член 10(2) въвежда разпоредби относно броя членове, които трябва да присъстват на среща, за да има кворум, и относно изискването за мнозинство при вземане на решение, което да бъде включено в правилника. Независимо от това повечето процедурни въпроси са оставени за съгласуване между членовете на ППИ.⁶⁶ Например първи-

⁶⁴ Единственият друг договорен орган, за който се предвижда избор на допълнителни членове след определен брой ратификации, е КПДЖ.

⁶⁵ Note verbale from the Secretary General of the United Nations, UN Doc CAT/OP/SP/10/1, 12 May 2010.

⁶⁶ Виж интернет страницата на ППИ за подробности относно работните му практики: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>.

те членове на ППИ въведоха процедурата за избор на един „служител“ (т.е. член на ППИ), който да действа като председател, и на други двама за заместник-председатели. Това е подобно на практиката, въведена от други договорни органи, и се прилага за улесняване вземането на решения и организацията и управлението на комитета.

Член 10(2)(с) предвижда, че ППИ провежда закрити заседания (т.е. непублични). Тази практика се различава от практиката на КСИ, чито срещи са публични, освен ако членовете ѝ не решат друго. Тези различаващи се подходи подчертават различията между специфичните мандати на двета органа. Член 10(2)(с) трябва да се чете в светлината на член 2, който изисква ППИ да се ръководи от принципа на конфиденциалност поради превантивния си подход и чувствителното естество на националните посещения.⁶⁷

Настоящата практика на КСИ е да се среща два пъти годишно за по три седмици в Женева, докато ППИ провежда срещи три пъти годишно, всеки път по една седмица. Член 10(3) гарантира, че поне една годишна среща на членовете на ППИ ще се застъпва със сесия на КСИ; обикновено това става през ноември. Това застъпване позволява пряк диалог, което улеснява взаимодействието между ППИ и КСИ. Членовете на ППИ и КСИ създадоха и контактна група, състояща се от по двама членове от всеки орган, също за подпомагане на по-доброто взаимодействие.⁶⁸

5. ФПКПИ, Част III: Мандат на Подкомитета по превенция на изтезанията

Част III се състои от шест члена, които заедно определят ключовите елементи на мандата и методите на работа на ППИ. Тя обяснява и кореспондиращите задължения на държавите, страни по Протокола, които дават възможност на ППИ да изпълнява ефективно мандата си.

Член 11

Подкомитетът по превенция:

⁶⁷ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 981.

⁶⁸ SPT, First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UN Doc. CAT/C/40/2, 25 April 2008, §33. За повече информация относно сътрудничеството между КСИ и ППИ виж раздели 4.7.3 и 5.1 от глава III от този на-ръчник.

- a) посещава местата, посочени в член 4, и отправя препоръки към държавите, страни по Протокола, относно защитата на лицата, лишени от свобода, от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание;
- b) в отношенията с националните превантивни механизми:
 - i) при необходимост предоставя консултации на държавите, страни по Протокола, и им оказва съдействие при създаването на такива механизми;
 - ii) поддържа преки, а когато е необходимо, конфиденциални/поверителни контакти с националните превантивни механизми и им предлага обучение и техническа помощ с цел укрепване на техния капацитет;
 - iii) предоставя им консултации и им оказва помощ при оценка на нуждите и мерките, необходими за засилване на защитата на лицата, лишени от свобода, от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание;
 - iv) отправя препоръки и бележки към държавите, страни по Протокола, с цел укрепване на капацитета и мандата на националните превантивни механизми за предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание.
- c) осъществява сътрудничество, с оглед цялостното предотвратяване на изтезанията, със съответните органи и механизми на Организацията на обединените нации, както и с международни, регионални и национални институции или организации, работещи за засилване защитата на лицата от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание.

Член 11 излага същността на превантивния мандат на ППИ. Той има две основни функции: „консултативна функция“ (т.е. да консулира относно създаването, определянето и функционирането на НПМ, да предоставя меродавни тълкувания на ФПКПИ и да прави преглед на националните законодателни, административни, съдебни и други превантивни мерки) и „оперативна функция“, включваща наблюдение на места за задържане и предоставяне на препоръки и забележки с цел подобряване на системите за лишаване от свобода. Член 11 също така изисква от

ППИ да си сътрудничат с други институции, работещи за превенция на изтезанията и другите форми на малтретиране.

Член 11 установява ключовите задължения на ППИ:

- да посещава местата за задържане и да отправя препоръки и забележки към съответните власти относно превантивните мерки, които трябва да се предприемат;
- да предоставя консултации относно защитата на лишени от свобода лица;
- да предоставя консултации директно на държавите, страни по Протокола, относно изграждането на НПМ;
- да отправя препоръки и забележки към държавите, страни по Протокола, по отношение на НПМ;
- да поддържа пряк контакт с НПМ и да ги консултира във връзка с тяхната работа;
- да предлага на НПМ обучение и друга техническа помощ.

Член 11(а): Посещения в места за задържане

Член 11(а) установява задължението на ППИ да посещава места за задържане, както е определено в член 4. Съответстващо задължение на държавите, страни по Протокола, да разрешават такива посещения и да се съобразяват с препоръките на ППИ също се съдържа в членове 4 и 12. Член 11(а) установява и задължението на ППИ да отправя препоръки към държавите страни относно засилване защитата на задържаните. Превантивните посещения носят важна ефективност сами по себе си, но те имат и втора съществена функция: да инициират устойчив процес на ангажиране на участниците на национално ниво с цел укрепване на мерките за протекция.⁶⁹

Член 11(а): Препоръки за засилване защитата на лица, лишени от свобода

Член 11(а) излага задължението на ППИ да отправя препоръки към държавите страни по Протокола относно защитата на лицата, лишени от свобода, от изтезания и други форми на малтретиране. Съответстващото задължение на държавите, страни по Протокола, да се съобразяват с тези препоръки се съдържа в член 12(d). Формулировката в член 11(а) „относно защитата на лицата, лишени от свобода, от изтезания и други

⁶⁹ APT, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide*, APT, Geneva, 4 February 2004, p. 86.

форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание“ е изключително важна. Тя упълномощава ППИ да коментира не само по отношение условията на задържане и отнасянето със задържаните, но и относно системни слабости, даващи отражение върху защитата на лишиени от свобода лица. Това означава, че ППИ може да отправя препоръки, отнасящи се до държави, страни по Протокола, в които (още) не е имало посещение.

Член 11(а) трябва също така да се чете заедно с член 2(2), който дава възможност на ППИ да се съобразява с и да се позовава на всички релевантни международни норми в своята работа, включително и в препоръките си към държавите, страни по Протокола. Това позволява на ППИ при изготвянето на препоръки да погледне отвъд доста специфичните превантивни разпоредби на КПИ. По този начин ППИ може да вземе предвид други договори за правата на человека, както и многото други международни стандарти, представящи в детайли администрацията на правораздаването и защитата на лица, лишени от свобода.⁷⁰ Взети заедно, тези членове дават възможност на ППИ да възприеме един широк подход за превенция. Следователно препоръките на ППИ могат да покрият широк кръг от въпроси и положения, като съдебни и законодателни гаранции, и други законови разпоредби, релевантни спрямо превенцията на изтезанията и другите форми на малтретиране.

На практика ППИ е възприел широк подход към мандата си за заливане защитата на лица, лишени от свобода. Третият му годишен доклад доразвива обхватата на превантивната му работа, потвърждавайки, че препоръките ще се разпрострат и върху идентифицирането на системни слабости. ППИ заявява, че:

Процесът на превенция на изтезанията и на други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание се простира от анализа на международните инструменти за защита до проверката на материалните условия на задържане, включвайки междувременно държавни политики, бюджети, регулатии, писани насоки и теоретични концепции, обясняващи действията и пропуските, които препятстват приложението на универсалните стандарти към местните условия.⁷¹

В допълнение ППИ отбеляза, че:

⁷⁰ Виж интернет страницата на СВКПЧ за подробности относно релевантните стандарти на ООН: <http://www2.ohchr.org/english/law>.

⁷¹ SPT, Third annual report, §16.

Обхватът на превантивния мандат на ППИ е широк, като обхваща много фактори, касаещи получаване на информация в дадена страна за ситуацията с отношението или наказанията на лица, лишени от свобода. Тези фактори включват: всеки релевантен аспект на или пропуски в първичните или вторичните закони и правилници или устави, които са в сила; всички релевантни елементи от или пропуски в съществуващите институционална рамка или официални системи и всякакви релевантни практики или поведения, които съставляват или които, ако не срещнат отпор, биха се изродили в изтезание или други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание. (...) Превантивният подход на ППИ е насочен в бъдещето. При разглеждане на примери на добри и лоши практики, ППИ се стреми да надгражда върху съществуващи форми на защита, да запълни празнината между теория и практика и да елиминира или намали до минимум възможностите за изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание.⁷²

Член 11(b): Консултививна роля по отношение на НПМ

Член 11(b) установява един от най-съществените елементи на мандата на ППИ: отношенията между ППИ и НПМ. Съгласно член 11(b)(i), ППИ трябва да консултира държавите, страни по Протокола, относно създаването на НПМ. ППИ счита този аспект от мандата си за „ключов елемент в работата на ППИ“, който „ще съставлява важна част от всяко посещение“⁷³. Докато, от една страна, е вероятно ППИ да консултира държавите, страни по Протокола, относно НПМ по време и/или след посещение в съответната държава, от друга страна, консултирането не трябва да е обвързано с посещение.

Член 11(b)(ii) гарантира, че ППИ и НПМ имат директен контакт помежду си, независимо от съответната държава, страна по Протокола. Директният контакт между органите на ФПКПИ е съществен елемент от системата на ФПКПИ за превенция на изтезанията. Тази разпоредба също така укрепва независимостта на органите на ФПКПИ.⁷⁴ В светлина на чувствителното естество на превантивните посещения този контакт може, където е необходимо, да е конфиденциален. Задължението

⁷² SPT, Second annual report of the UN Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2008 to March 2009, UN Doc CAT/C/42/2, 7 April 2009, §13.

⁷³ SPT, First annual report, Annex VI.

⁷⁴ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 997.

на държавите, страни по Протокола, да гарантират наличието на контакт между ППИ и НПМ подчертава нуждата за всяка държава, страна по Протокола, да отдава сериозно внимание на въпроса за координацията и сътрудничеството при вземането на решения относно нейния НПМ или система от НПМ; този въпрос ще е най-остъп за държави страни с множество НПМ.⁷⁵

Наред с поддържане на контакт с НПМ, ППИ има мандат да им предлага обучение и техническа помощ. Съгласно член 11(b)(iii), ППИ може да консулира и подпомага усилията на НПМ за оценка на мерките за подобряване на условията на задържане и за превенция на изтезания и други форми на малтретиране. Обучението и техническата помощ, предвидени по член 11(b)(iii), са насочени към НПМ, а не към държавите, страни по Протокола, с което допълнително се демонстрира триъгълната взаимовръзка, установена чрез ФПКПИ. Но ППИ има също така мандат по член 11(b)(iv) да отправя „препоръки и бележки към държавите, страни по Протокола“ с цел укрепване ефективното функциониране на НПМ.

На практика ППИ проявява тенденция да включва препратки към ефективното функциониране и/или създаването на НПМ в препоръките и бележките в докладите за посещенията си (въпреки че, както бе отбелязано по-горе, предоставянето на такова консулиране не се ограничава само до държавите, страни по Протокола, където вече е имало посещение).⁷⁶ Това е значителна промяна, защото средства за изпълнение могат да бъдат осигурени чрез специалния фонд по член 26.

Член 11(c): Сътрудничество

Член 11(c) изисква от ППИ да осъществява сътрудничество със съответните механизми на ООН, както и с други международни, регионални и национални институции и организации, работещи за защита на лица, лишени от свобода.⁷⁷ Тази разпоредба е общовалидна и наследчава усилията за сътрудничество между кръг от участници в областта на превенцията; това от своя страна стимулира възприемането на интегрирани и

⁷⁵ За повече подробности относно конкретните предизвикателства вследствие наличието на множество НПМ виж коментара върху членове 3 и 17 в тази глава; раздел 7.4 от глава IV от този наръчник и АРТ, *NPM Guide*.

⁷⁶ Виж например първия доклад за мисията на ППИ в Швеция (UN Doc. КПИ/OP/SWE/1, 10 September 2008); първия доклад за мисията на ППИ в Малдивите (UN Doc. КПИ/OP/MDV/1, 26 February 2009).

⁷⁷ За повече информация виж раздел 5 от глава III от този наръчник.

последователни превантивни стратегии. Специфичните членове относно сътрудничеството (т.е. членове 31 и 32) допълват тази разпоредба.

Член 12

За да може Подкомитетът по превенция да изпълнява мандата си съгласно член 11, държавите, страни по Протокола, са длъжни:

- а) да приемат Подкомитета по превенция на своя територия и да му предоставят достъп до местата за задържане, определени в член 4 на настоящия Протокол;
- б) да предоставят цялата необходима информация, която Подкомитетът по превенция може да поисква, за да направи оценка на нуждите и мерките, които трябва да бъдат приети за засилване на защитата на лицата, лишени от свобода, от изтезание и други форми на жестоко, нечовешко или унизищечно отнасяне или наказание;
- с) да насърчават и улесняват контактите между Подкомитета по превенция и националните превантивни механизми;
- д) да разглеждат препоръките на Подкомитета по превенция и да осъществяват диалог с него относно възможните мерки за изпълнение.

Член 12 излага задълженията на всяка държава, страна по Протокола, които пряко кореспондират с правомощията, предоставени на ППИ съгласно член 11. И двата члена подчертават факта, че принципът на сътрудничество е фундаментален аспект на превантивния подход на ФПКПИ.⁷⁸

Член 12(а) потвърждава, че ППИ не се нуждае от допълнително предварително съгласие, за да осъществи посещение в държава, страна по Протокола. Този аспект от мандата на ППИ е уникатен. Обикновено се изисква някаква форма на предварително съгласие или покана преди даден механизъм на ООН, като КСИ или Специалният докладчик на ООН за изтезанията, да може да влезе на територията на дадена държава страна.⁷⁹ Но държавите могат да направят декларация, с която отправят

⁷⁸ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1000.

⁷⁹ Според член 20 от КПИ, КСИ може да извърши посещение в държава, страна по Конвенцията, като част от неговата процедура за събиране на информация, но това изисква предварителното съгласие на съответната държава страна. По подобен начин Специалният докладчик на ООН за изтезанията, както и други специални процедури на ООН, се нуждаят от

постоянна покана до всички специални процедури на ООН, с която предоставят възможност на мандатоносителите да осъществяват посещения, без да се изисква допълнително съгласие. Фактът, че ППИ може да извършва посещения в държави без никакво предварително съгласие, не означава, че ППИ ще пристигне без уведомление. Съгласно член 13, ППИ уведомява държавите страни по Протокола за своята програма за посещения, за да могат те да предприемат необходимата логистична и практическа подготовка със съответните власти.⁸⁰ ППИ предоставя само обща информация за посещението си, методите си на работа и мандата си за превенция. Но ППИ не комуникира с националните власти програмата си за посещения в конкретни места за задържане.

Член 12(b) изисква от държавите, страни по Протокола, да осигурят на ППИ достъп до цялата информация, имаща отношение към изпълнението на мандата й: ППИ може да бъде ефективен само ако разполага със специфичната за дадена страна информация, за да оцени конкретните мерки, изисквани от държава, страна по Протокола, с цел засилване защитата на лицата, лишени от свобода.⁸¹

Член 12(c) допълва член 11(b), който предоставя на ППИ правомощието да има пряк и независим контакт с НПМ чрез въвеждане на съответстващото задължение за държавите страни по Протокола да насърчават и подпомагат прекия контакт между ППИ и НПМ. Освен това съгласно член 11(b)(ii) държавите, страни по Протокола, следва да улесняват този контакт, без да се намесват в конфиденциалните срещи между органите на ФПКПИ.

Съгласно член 12(d), държавите, страни по Протокола, имат и изричното задължение „да разглеждат препоръките на Подкомитета по превенция и да осъществяват диалог с него относно възможните мерки за изпълнение“. Следователно държавите, страни по Протокола, трябва да обръщат сериозно внимание на препоръките на ППИ. Противното би означавало да се подкопава както превантивната цел на ФПКПИ като цяло, така и принципът на сътрудничество, изложен в член 2(4). Следователно всяка държава, страна по Протокола, която откаже да сътрудничи с ППИ и/или да предприеме подходящи стъпки за засилване

покани от страните, които те предлагат за посещение, преди да са предприели мисии за събиране на информация.

⁸⁰ Виж коментара върху член 13(2) в тази глава и раздел 4.2 от глава III от този наръчник.

⁸¹ Съгласно член 14 от ФПКПИ.

защитата на лицата, лишени от свобода, може да подлежи на санкции като публикуване на доклада на ППИ за съответната страна, съгласно член 16(4) от ФПКПИ.

Член 13

1. Подкомитетът по превенция изготвя, първия път чрез жребий, програма за редовни посещения в държавите, страни по Протокола, с оглед изпълнението на своя мандат, определен в член 11.

2. След провеждане на консултации, Подкомитетът по превенция уведомява за своята програма държавите, страни по Протокола, за да могат те незабавно да предприемат необходимите практически мерки за осъществяване на посещенията.

3. Посещенията се извършват от най-малко двама членове на Подкомитета по превенция. При необходимост, тези членове могат да бъдат придружавани от експерти с доказан опит и познания в областите, обхванати от този Протокол, които се избират от списък на експертите, изгoten въз основа на предложението на държавите, страни по Протокола, Службата на Върховния комисар по правата на човека на Организацията на обединените нации и Центърът за предотвратяване на международната престъпност на Организацията на обединените нации. При подготовката на този списък, държавите, страни по Протокола, предлагат не повече от пет национални експерти. Всяка държава – страна по Протокола може да отклони включването на определен експерт в делегацията за посещението, след кое то Подкомитетът по превенция предлага друг експерт.

4. Ако Подкомитетът по превенция сметне за необходимо, той може да предложи провеждането на кратко последващо посещение след провеждането на редовното посещение.

Член 13(1): Програма за посещения

Член 13 развива в детайли как ППИ да изготвя програмите си за посещения по страни и как да подбира делегацията за посещение.

Съгласно член 13(1), първата програма за посещения беше изгответа по жребий.⁸² Беше счетено, че това е в съгласие с принципите на уни-

⁸² Първите държави, посетени от ППИ, бяха Мавриций, Малдивите и Швеция. За допълнителни подробности виж <http://www2.ohchr.org/english/bodies/>

версалност, неселективност и безпристрастност, изложени в член 2(3), които ръководят работата на ППИ, включително подхода ѝ спрямо държавите, страни по Протокола. Оттогава ППИ реши в своите правилник и процедури, че последващите посещения ще бъдат определяни на база въз основа на следните фактори: дата на ратификация и създаване на НПМ; големина и сложност на държавата; регионален превентивен мониторинг; докладвани специфични проблеми. Трябва да се вземе под внимание и географското разпределение на държавите, страни по Протокола, които ще бъдат посетени през дадена година.⁸³

След като ППИ изготви годишната си програмата за посещения, той публикува списъка на държавите, които ще бъдат посетени, без да уточнява датите на отделните посещения, и уведомява съответните държавите страни съгласно член 13(2).⁸⁴ Предварително уведомление се изисква по практически и логистични причини. Но това не бива да се смесва с изискване да се иска разрешение от държавите, страни по Протокола.

Член 13(3): Състав на делегациите за посещения

Член 13(3) установява изискванията относно състава на делегациите за посещения. Той казва, че едно посещение трябва да се извърши от най-малко двама членове на ППИ. На практика делегациите на ППИ се състоят от двама до четирима членове. Допълнителни експерти могат да придружават членовете на ППИ. Това гарантира, че екипите за посещенията представляват набор от професионален експертен опит, както се изисква от член 5. Включването на допълнителни експерти в делегациите за посещения е също така ефективен начин да се отговори на изискването на член 5 да се търси справедливо разпределение между половете и географски баланс в рамките на ППИ.

Номинации за списъка от допълнителни експерти се предлагат не само от държавите, страни по Протокола, но и от СВКПЧ и от Центъра на ООН за предотвратяване на международна престъпност. Няма поставено ограничение върху броя на допълнителните експерти, включени в списъка, въпреки че всяка държава страна може да предложи максимум пет свои представители за експерти. Тази разпоредба е подобна на Правилника за процедурата на КСИ⁸⁵ и на член 7(2) от Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или уни-

⁸³ cat/opcat/index.htm.

⁸⁴ SPT, Third annual report, §20.

⁸⁵ SPT, First annual report, §14.

⁸⁵ CAT, Rules of procedure, UN Doc. CAT/C/3/Rev.4, Rule 82-1.

зително отнасяне или наказание (ЕКПИ).⁸⁶ Но ППИ подбира експертите, които ще придржават конкретна делегация при дадено посещение.

От експертите се изисква да имат същия професионален експертен опит и персонални умения като членовете на ППИ. Тъй като имат същите права и задължения като членовете на ППИ, те имат право на възможностите, привилегиите и имунитетите, ползвани от експерти на мисии на ООН и са установени в съответните раздели от Конвенцията на ООН за привилегиите и имунитетите. От тях се изисква също така да изпълняват функциите си честно, точно, независимо и безпристрастно, и да зачитат принципа на конфиденциалност. За да осигури съвместимост на методите на посещения, експертите трябва да получат информация и да бъдат обучени относно мандата и методологията за посещения на ППИ.

Член 13(4): Последващи посещения

Член 13(4) упълномощава ППИ да предлага кратко последващо посещение, в допълнение към редовното посещение в дадена страна, за проверка на изпълнението на неговите препоръки и за оценка на прогреса в ситуацията с лишаването от свобода в страната. За в бъдеще ППИ може също така да помисли за осъществяване на кратко тематично посещение с фокус върху специфични въпроси, като определянето, създаването или функционирането на НПМ.

Член 14

1. За да може Подкомитетът по превенция да изпълнява мандата си, държавите, страни по настоящия Протокол са длъжни да му предоставят:
 - a) неограничен достъп до всякааква информация, отнасяща се до броя на лицата, лишени от свобода в местата за задържане, посочени в член 4, а също и броя на тези места и мястото на местонахождение;
 - b) неограничен достъп до всякааква информация, отнасяща се до отнасянето с тези лица, а също и условията в местата за задържане;
 - c) в съответствие с алинея 2 – неограничен достъп до всички места за задържане, техните съоръжения и обекти;

⁸⁶ Член 7(2) от ЕКПИ заявява, че „Като общо правило посещенията се извършват от най-малко двама членове на комитета. Комитетът може, когато сметне за необходимо, да бъде подпомаган от експерти и преводачи.“

d) възможност за провеждане на разговори насаме, без свидетели, с лицата лишени от свобода, лично или чрез преводач, ако е необходимо, както и с всяко друго лице, което според Подкомитета по превенция, може да предосстави съответната информация;

е) право да избира местата, които той желае да посети и лицата, с които желае да разговаря.

2. Възражения относно посещението на конкретно място за задържане могат да бъдат обосновани само със спешни и непреодолими причини, свързани с националната отбрана, обществената сигурност, природни бедствия или сериозни безредици на мястото, където ще се извърши посещението, които временно създават пречка за провеждането на такова посещение. Обявяването на извънредно положение като такова, не може да бъде използвано от държавата, страна по Протокола, като причина, за да възрази срещу провеждането на посещение.

Член 14 трябва да се чете във връзка с член 12, тъй като излага в детайли задълженията на държавите страни във връзка с ППИ. Тези задължения копират установените практики на други органи за посещения, като Европейският комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизително отнасяне или наказание (КтПИ),⁸⁷ Международния комитет на Червения кръст (МКЧК) и Междуамериканската комисия за правата на човека (МАКПЧ). Взети заедно, двата члена дават възможност на ППИ да прави точни оценки и уместни препоръки.

Член 14(1): Достъп до информация

Членове 14(1)(а) и 14(1)(b) излагат в детайли общото задължение на държавите страни, съдържащо се в член 12(b), да предоставят на ППИ релевантна информация. Тези членове също така конкретизират типовете информация, до която ППИ трябва да има достъп. Неограниченият достъп до цялата релевантна информация е от критично значение за ефективното изпълнение на превантивния мандат на ППИ. Информацията относно броя и местоположението на местата за задържане е съществена при подготовката на посещение в дадена страна, включително от гледна точка изготвяне на ефективен дневен ред на посещението. ППИ например трябва да има възможност да прави точни оценки относно

⁸⁷ Европейският комитет за предотвратяване на изтезанията е създаден от ЕКПИ.

набор от фактори, включително пренаселеност и адекватно съотношение между персонал и задържани, за да се определи кои места за задържане да бъдат посетени. Достъпът до информация за отнасянето към задържаните и условията на задържане (например индивидуални досиета, дневници за дисциплинарни мерки, медицински досиета, разпоредби относно храненето, санитарни мерки и мерки за превенция на самоубийства) е важен и поради това, че делегацията за посещение може да поиска да провери достоверността на тази информация по време на посещението.

Член 14(с): Достъп до местата за задържане

Член 14(с) е в тясна връзка с членове 1, 4 и 12(1), които уреждат задължението за държавите, страни по Протокола, да разрешават на ППИ посещения във всички места за задържане, намиращи се под тяхна юрисдикция и контрол.⁸⁸ Член 14(с) разширява тази разпоредба, за да гарантира, че членовете на ППИ имат разрешен достъп не само до всички места за задържане, но и до всички помещения или съоръжения в рамките на тези места, като жилищни помещения, килии за изолация, дворни места, места за физически упражнения, кухни, работилници, оборудване с образователна цел, медицинско оборудване, санитарни инсталации и жилищни помещения на персонала. Екипът за посещение трябва не само да има свобода да избира кои помещения, оборудване и други места да посети в рамките на мястото за задържане, но трябва също така да може да прави това без никаква намеса от страна на персонала. Само чрез това неограничено право на достъп до местата за задържане ППИ може да се увери, че има достъп до всички задържани и така да е сигурен, че е в позиция да получи точна картина на мястото за задържане. Тази разпоредба също така дава възможност на ППИ да види разположението на помещенията за задържане, мерките за тяхната физическа сигурност, архитектура и други характеристики, всяка от които има важно значение за ежедневния живот на лишените от свобода лица и за работната среда на персонала.⁸⁹

Докато член 14 не се позовава изрично на „необявени посещения“,⁹⁰ това е единственото тълкуване на ФПКПИ, което е в съгласие с предмета и целта на договора. Следователно терминът „неограничен достъп“

⁸⁸ Виж коментара върху член 4(1) в тази глава за повече подробности относно какво се има предвид под „юрисдикция и контрол“.

⁸⁹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1042.

⁹⁰ Виж дискусията относно членове 4 и 12 в тази глава.

трябва да се тълкува като обхващащ и правомощието за извършване на необавени посещения.

Членове 14(d) and 14(e): Разговори насаме

Член 14(d) изисква държавите, страни по Протокола, да осигурят възможност на ППИ да провежда разговори насаме с лицата, лишени от свобода. Това е изключително важен превантивен инструмент, даващ възможност на делегацията на посещение да се сдобие с доказателства и да си изгради точна картина както за рисковете от изтезания и друго малтретиране в отделни места за задържане, така и за ефективността на мерките, целящи превенция на такива нарушения. Изискването разговорите да са насаме означава, че те трябва да се провеждат недостъпно за слуха и по възможност за зрението на официални лица, други държавни служители и други задържани. Следователно изборът на място за разговора е от решаващо значение. Всяко място, избрано от властите, трябва внимателно да се прецени. ППИ има свободата да избере мястото, както и алтернативно място, ако е необходимо.

Член 14(e) конкретизира правото на ППИ да избира лицата, с които ще разговаря. Това е от решаващо значение, за да се гарантира един изчерпателен анализ на положението, условията и отнасянето към задържаните на дадено място за задържане. Въпреки че ППИ може да разговаря със задържани, които са препоръчани от властите, и задържани, които желаят разговор, делегациите са възприели практиката на случаен подбор на представителен брой задържани за разговор. ППИ трябва да има възможност да разговарят не само със задържани и членове на персонала в местата за задържане, но и с членове на семействата на задържаните, релевантни организации на гражданско общество, предполагаеми жертви на изтезания или друго малтретиране, и бивши задържани.

Член 14 трябва да се чете също така и във връзка с:

- член 15, който забранява санкции срещу лица или организации, които може да са комуникирали с ППИ;
- член 16(2), който казва, че лични данни не могат да бъдат публикувани без изричното съгласие на засегнатото лице.

Тези разпоредби се отнасят и за допълнителните експерти и/или за преводачите.

Член 14(2): Временно отлагане на посещение

Член 14(2) излага изключителните обстоятелства, при които едно посещение до определено място за задържане може да бъде временно отложено. Трябва да се подчертава, че може да се направи възражение само относно посещение на конкретно място за задържане, но не относно цялата програма за посещения в страната. Тази разпоредба цели да предотврати опити от страна на държавите, страни по Протокола, да диктуват кога и къде да бъдат посещенията на ППИ. В този смисъл тя трябва да се чете в светлината на членове 1, 4 и 12, като всички те установяват задължението на държавите страни да разрешат на ППИ да осъществява посещения във всички места за задържане. Въпреки че член 14(2) се основава на член 9(1) от ЕКПИ, ограниченията в ФПКПИ са по-тясно определени и така ФПКПИ предвижда по-солидни гаранции от тези в ЕКПИ срещу държавна намеса в посещенията за превенция.⁹¹

Член 14 не си служи с термина „изключителни обстоятелства“. Но от фразата „спешни и непреодолими причини“ е ясно, че такива обстоятелства трябва да са изключителни по същество. Забележката, че не може да се разчита на извънредно положение, се тълкува като забрана за държавата, страна по Протокола, да използва вече обявено извънредно положение, за да избегне посещение.⁹² Наистина, превантивни посещения могат да бъдат особено уместни по време на извънредно положение, когато гаранциите срещу незаконно задържане, изтезание, друго малтретиране и нарушаване правото на живот могат да бъдат поставени под заплаха вследствие държавна или друга намеса.

От решаващо значение по време на период на отлагане е делегациите на ППИ и властите да си сътрудничат тясно, за да се намери решение на проблема и да се гарантира осъществяване на посещението при първа възможност.

⁹¹ Член 9(1) от ЕКПИ заявява, че „[п]ри изключителни обстоятелства компетентните органи на заинтересуваната страна могат да представят пред комитета възраженията си срещу посещението по времето или на мястото, предложено от комитета. Такива възражения могат да бъдат обосновани само с националната отбрана, обществената сигурност, със сериозни безредици на местата, където има лица, лишени от свобода, със здравословното състояние на лице или с провеждането на спешен разпит в рамките на започнато следствие, свързано с тежко престъпление“.

⁹² Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1045.

Член 15

Нито един орган или длъжностно лице не може да нареди, прилага, разрешава или допуска каквато и да е санкция по отношение на лице или организация, за това че са съобщили на Подкомитета по превенция или на неговите членове, каквато и да е информация, била тя вярна или не, и нито едно такова лице или организация не могат да претърпят вреда заради това.

Тази разпоредба е съществена гаранция срещу санкции и други репресивни мерки срещу лице или организация, които може да са резултат от комуникация с ППИ. ППИ тълкува този член като предвиждащ „положително задължение за държавата да предприеме действие за гарантиране, че няма да има санкция вследствие на посещение на ППИ“. Освен това ППИ „очаква властите на всяка посетена страна да установят дали е имало санкции поради сътрудничество с Подкомитета и да предприеме спешни действия за защита на всички засегнати. Във връзка с това съществуването на национални превентивни механизми е от първостепенна важност“.⁹³

Употребата от ФПКПИ на термина „санкция“ покрива всички видове репресивна мярка, наказание и сплашване (например побой, дисциплинарни мерки, лишаване от привилегии или преместване) срещу всяка организация или лице, включително лишени от свобода лица. Той обхваща също така граждански задължения, криминални санкции и предупреждения, целящи разубеждаване, за да не се комуницира с делегацията на ППИ. Страх от заплахи, тормоз или друг вид сплашване могат да попречат на лица или организации да предоставят информация, мнения или свидетелски показания на ППИ; по този начин забраната на санкции е необходима, за да се гарантира, че няма хора, възприети по какъвто и да е начин да комуницират с ППИ и/или отделни делегации на посещение.

Член 15 копира техническото задание за посещения за установяване на фактите, ощеествявани от Специалните процедури на ООН, кое то казва, че:

Никакви лица, официални или частни, които са били в контакт със Специалния докладчик/представител във връзка с мандата, не могат по

⁹³ SPT, Third annual report, §35-36.

тази причина да бъдат подложени на заплахи, тормоз или наказание, или да са обект на съдебно преследване[.]⁹⁴

Той отразява също така настоящата практика на МКЧК, КтПИ и МАКПЧ.

Лицата, лишени от свобода, са особено уязвими от риск от санкции; следователно проучване относно положението на хората, с които делегацията е разговаряла, е съществен елемент на всяко последващо действие след посещението на ППИ в дадена страна.

Относно факта, че тази разпоредба покрива както истинска, така и фалшиви информация, трябва да се подчертава, че при оценката на фактите, при предаване на препоръките ѝ към държавата, страна по Протокола, и при публикуване на неговите доклади съгласно изискванията на ФПКПИ, ППИ има също така отговорност спрямо лица, които могат да са погрешно обвинени в изтезания и други форми на малтретиране. В този смисъл задължително трябва да се вземе предвид водещият принцип, заложен в член 2.⁹⁵

Член 16

1. Подкомитетът по превенция изпраща поверително своите препоръки и бележки на държавата, страна по Протокола, и, ако е необходимо, на националния превентивен механизъм.

2. Подкомитетът по превенция публикува своя доклад заедно с всички бележки на съответната държава, страна по Протокола, в случай, че тази държава е отправила молба за това. Ако държава, страна по Протокола, огласи част от доклада, Подкомитетът по превенция може да публикува целия доклад или част от него. Въпреки това лични данни не могат да бъдат публикувани без изричното съгласие на засегнатото лице.

3. Подкомитетът по превенция представя публичен годишен доклад за своята дейност на Комитета срещу изтезанията.

⁹⁴ Report of the meeting of Special Rapporteurs/Representatives, experts and chairpersons of working groups of the Special Procedures of the Commission on Human Rights and of the advisory service programme, UN Doc. E/CN.4/1998/45, 20 November 1997, Appendix V(c).

⁹⁵ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, pp. 1050-1051.

4. Ако държава, страна по Протокола, отказва да сътрудничи на Подкомитета по превенция в съответствие с членове 12 и 14 или отказва да предприеме мерки за подобряване на положението в съответствие с препоръките на Подкомитета по превенция, Комитетът срещу изтезанията може, по молба на Подкомитета по превенция, след като държавата, страна по Протокола, е получила възможност да представи своето становище, да вземе решение с мнозинство от гласовете на своите членове да направи публично изявление по конкретния въпрос или да публикува до клада на Подкомитета по превенция.

Член 16 излага главните характеристики на общия принцип на сътрудничество на ФПКПИ. Взет като цяло, той балансира презумпцията за конфиденциалност, подкрепяща сътрудничеството, и употребата на санкции в случай на отказ от сътрудничество на държава, страна по Протокола.

Член 16(1): Комуникация относно препоръките и забележките

В съгласие с член 16(1), ППИ трябва първоначално да представи препоръките и забележките си по конфиденциален път на държавата, страна по Протокола. В контекста на конкретна мисия на ППИ в дадена страна, ППИ изпраща предварителните си забележки до съответните власти в края на мисията. Тези бележки са базата за по-подробен доклад за посещението и по-нататъшен конфиденциален диалог. Отговори отластите на държавата страна се вземат предвид при подготовката на окончателния доклад за посещението в страната. След това окончателният доклад се изпраща на властите с молба за писмен отговор относно препоръките на ППИ. За обелязване е, че (ако бе посочено по-горе) по член 11(b)(iii) ППИ може също така да комуникира във връзка с препоръки и забележки по въпроси относно НПМ и/или мерки за засилване на защитата на лишени от свобода лица извън контекста на конкретно посещение в дадена страна.

Член 16(1) трябва да се чете във връзка с член 12, който съдържа кореспондиращо задължение за държавите страни да проучват препоръките на ППИ и да влизат в диалог с него относно начините за тяхното изпълнение. Член 16(1) подсилва също така принципа на сътрудничество между ППИ и НПМ, като гарантира, че ППИ може да реши, „ако е необходимо“ да изпраща своите препоръки и забележки директно на НПМ по конфиденциален път. Въпреки че ФПКПИ не конкретизира зна-

чението на думата „релевантно“, употребена в член 16(1), като цяло се приема, че този член упълномощава ППИ да реши да предостави препоръките и забележките си на НПМ, без да се консултира с въпросната държава страна.⁹⁶ Това е с цел да се даде възможност на НПМ да действат независимо по отношение препоръките на ППИ и така да допринесат за ефективността на посещенията в страните.⁹⁷

Член 16(2): Публикуване на докладите на ППИ

Член 16(2) предоставя мандат на ППИ да изготвя доклад (включително препоръки, забележки и друга релевантна информация) след посещение и да представя доклада на вниманието на съответната държава, страна по Протокола. Щом членовете на ППИ приемат доклад за дадена страна, той се изпраща на държавата, страна по Протокола, с молба към нея да отговори в рамките на определен срок на препоръките на ППИ и на всякакви други въпроси за допълнителна информация.⁹⁸ Както бе посочено по-горе, въпреки че комуникациите между ППИ и държавите страни са обикновено конфиденциални, член 16(2) предвижда за докладите на ППИ да се публикуват по молба на въпросните държави страни, заедно с отговорите или всякакви други коментари от съответните държави страни. Тази разпоредба, която е сходна с член 11(2) от ЕКПИ, гарантира зачитане принципа на конфиденциалност, като същевременно позволява на държавите страни да възприемат по-прозрачни процедури, ако пожелаят това. ППИ настърчава държавите, страни по Протокола, да искат публикуването на докладите на ППИ за посещенията, както и на всякакви писмени отговори от властите.⁹⁹

Докладите на ППИ, както е предвидено от член 16(2), не следват изрично мисиите на ППИ по страните. ППИ може също така да изготвя доклади във връзка с други аспекти на мандата си; например ППИ може да изготвя доклади за функционирането на НПМ или по въпроси, свързани със засилване защитата на лицата, лишени от свобода.

Член 16(2) и член 16(4): Санкции в резултат на отказ от сътрудничество

Докато докладите на ППИ се изпращат на държавите, страни по Протокола, по конфиденциален път, има две обстоятелства, при които

⁹⁶ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1061.

⁹⁷ За повече информация виж раздели 4.7 и 8 от глава III от този наръчник.

⁹⁸ SPT, First annual report, Annex V.

⁹⁹ SPT, Third annual report, §30.

е възможно публикуване без изричното съгласие на съответната държава страна.

Първата възможност е изложена в член 16(2), който предвижда, че ако държава, страна по Протокола, публикува част от доклада, ППИ може да реши да публикува целия доклад или части от него. Това е гаранция срещу държави, страни по Протокола, които се крият зад принципа на ППИ за конфиденциалност, за да представят в изопачен вид неговите заключения. Счита се, че като е публикувала част от доклада, държавата страна е отменила изискването за конфиденциалност за останалата част от доклада.

Според член 16(4), КСИ може да направи публично изявление и/или да изиска публикуване на доклад на ППИ, ако държава, страна по Протокола, отказва да сътрудничи с ППИ като цяло или с конкретна делегация на ППИ за посещение. Тези се разглеждат като единствените санкции на разположение, в случай че държава страна не изпълнява задълженията си според ФПКПИ. За да се даде ход на тази санкция, трябва да има сериозна степен на отказ (i) по отношение задълженията на държавата по член 12 и 14 или (ii) при изпълнение препоръките на ППИ.

Важно е да се отбележи, че правомощието за оторизиране публикуването на доклад и правенето на изявление по член 16(4) не принадлежи на ППИ, а по-скоро на КСИ. Ако държава, страна по Протокола, откаже да сътрудничи, ППИ може да информира КСИ. Тогава КСИ ще даде възможност на въпросната държава страна да представи гледната си точка, след което мнозинството членове на КСИ могат да решат да публикуват съответния доклад на ППИ и/или да направят публично изявление по въпроса. Това е необходима гаранция, тъй като държава, страна по Протокола, която повече не желае да спазва задълженията си и да сътрудничи, не би трявало да извлече полза от принципа на конфиденциалност, чиято единствена цел е да предостави рамка за сътрудничество и конструктивен диалог. От полза е също така за ППИ при тези обстоятелства да може да демонстрира, че невъзможността му да работи ефективно се дължи на отказа от сътрудничество на въпросната държава страна, а не е резултат от собствени недостатъци.¹⁰⁰

¹⁰⁰ За допълнително разяснение на тази разпоредба виж Ann-Marie Bolin Pennegard, ‘An Optional Protocol, Based on Prevention and Cooperation’, in Bertil Duner (ed.), *An End to Torture: Strategies for its Eradication*, Zed Books, London, 1998, p. 48.

Във всеки случай, ако един доклад се публикува, с изричното съгласие на съответната държава, страна по Протокола, или поради публикуване на част от доклада (т.е. по член 16(2), или като санкция заради отказ от сътрудничество (т.е. по член 16(4), ППИ и/или КСИ трябва все пак да се съобразят с член 16(2), според който лични данни не могат да се публикуват без изричното съгласие на засегнатото лице или лица. По този начин принципът на изрично съгласие, упоменат в член 16(2), се прилага също така спрямо случаите, засегнати от член 16(4).

Член 16(3): Годишни доклади

Съгласно член 16(3), ППИ трябва да представя пред КСИ публичен годишен доклад с изложение на дейностите си през предходната година (например във връзка с ангажимента й с НПМ, посетени страни и други събития, в които е имало участие). В действителност ППИ включва и информация по други релевантни въпроси, като интерпретации относно мандата и методите му на работа. Всяка информация, съдържаща се в годишния му доклад, трябва да спазва принципа на конфиденциалност, развит в други разпоредби на ФПКПИ, включително членове 2(3), 16(1) и 16(2) по отношение на личните данни.

За укрепване връзките на сътрудничество между ППИ и КСИ, член 16(3) предвижда годишният доклад на ППИ да се представи пред КСИ. Освен това все повече се превръща в стандартна практика за председателя на ППИ да представя годишния доклад пред Третата комисия на Общото събрание на ООН през октомври, когато КСИ представя собствения си годишен доклад.

6. ФПКПИ, Част IV: Национални превентивни механизми

Част IV се състои от седем члена, които излагат задълженията на държавите, страни по Протокола, по отношение на НПМ. Този раздел детайлазира националния елемент от системата за превенция на изтезания и други форми на малтретиране, изложена във ФПКПИ. Договорът комбинира и придава еднаква важност на международните и националните усилия за превенция на изтезанията и други форми на малтретиране.¹⁰¹

¹⁰¹ Виж коментара върху член 3 в тази глава; също и глави IV и V от този наръчник. За по-подробна информация относно създаването на НПМ виж също APT, NPM Guide, публикуван на www.apt.ch.

Член 17

Най-късно една година след влизане в сила на настоящия Протокол или на неговото ратифициране или присъединяване към него, всяка държава, страна по Протокола, поддържа, определя или създава един или няколко независими национални превантивни механизми за предотвратяване на изтезанията на национално ниво. Механизмите, създадени от децентрализирани органи, могат за целите на настоящия Протокол, да бъдат определени за национални превантивни механизми, ако съответстват на неговите разпоредби.

Член 17: Краен срок за поддържане, определяне или създаване на НПМ

Член 17 потвърждава задължението, изложено в член 3, държавите, страни по Протокола, да създадат един или няколко НПМ, като поставя и краен срок за изпълнение на това задължение. Съгласно този член, първите 20 държави, които ратифицират или се присъединят към ФПКПИ, имат една година от момента на влизане в сила на ФПКПИ да създадат или определят техните НПМ.¹⁰² Държавите, станали, страни по ФПКПИ, след влизането му в сила, имат една година от датата на тяхната ратификация или присъединяване да въведат техните НПМ.¹⁰³

Идеята за неравномерността на сроковете, в които държавите, страни по Протокола, трябва да въведат НПМ, е с цел да настърчи бърза ратификация, като се има предвид фактът, че определянето и създаването на НПМ отнема време.¹⁰⁴ Трябва да се помни, че през този едногодишен период държавите, страни по Протокола, и ППИ трябва да поддържат контакт, според член 11(b)(i), за да може ППИ да предоставя консултации и подкрепа за създаването и определянето на НПМ. Това подчертава нуждата за държавите страни да стартират процеса за вземане на решение относно формата на техните НПМ възможно най-скоро, за да се подгответ за изпълнение на техните задължения в рамките на една година след като са станали, страна по ФПКПИ.

¹⁰² За подробности относно текущия статус на определянето на НПМ виж www.apt.ch.

¹⁰³ В зависимост от всякакви декларации, което могат да бъдат направени по член 24 от ФПКПИ.

¹⁰⁴ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1069.

ФПКПИ не излага в детайли разликата между термините „поддържане“, „определяне“ и „създаване“ във връзка с въвеждането на НПМ. Включването на термина „поддържане“ вероятно е с намерение да покрие държавите, страни по Протокола, със съществуващи органи за наблюдение, вече изпълняващи функции, еквивалентни на тези на НПМ, и така те могат да се разглеждат като НПМ най-малко заради името. Определянето, от друга страна, бе въведено да покрие случаи, в които държава, страна по Протокола, би желала съществуващ орган да поеме мандата на НПМ, въпреки факта, че този орган в момента не изпълнява функции, сходни с тези на НПМ и/или не отговаря на изискванията на ФПКПИ. Създаването се отнася до случаи, когато държава, страна по Протокола, възнамерява да създаде изцяло нов орган, който да поеме функциите на НПМ. На практика, разграничението между поддържане и определяне на орган като НПМ вероятно е академично; при повечето, ако не всички, обстоятелства, ще се изиска някаква форма на промяна в мандата, ресурсите и/или функционирането на съществуващ орган, за да може той да е напълно съобразен с ФПКПИ.

Член 17: Гъвкавост

Както бе отбелязано относно член 3, ФПКПИ не предписва конкретна форма, която НПМ трябва да приемат. Следователно държавите, страни по Протокола, разполагат с гъвкавостта да изберат типа НПМ, който е най-подходящ за конкретния контекст в страната. Държавите страни могат да създадат нов орган или органи, или да определят съществуващ орган или органи да изпълняват мандата на НПМ. Няма идеално решение. Но е от съществено значение държавите, страни по Протокола, да вземат един прозрачен, включващ и изчерпателен процес на вземане на решение относно най-подходящата форма на НПМ или система от НПМ, която да се приеме, като отчетат специфичните за страната фактори.

ФПКПИ позволява на държавите, страни по Протокола, да имат множество НПМ. Тази разпоредба първоначално беше предвидена като важна за държави от федерален тип, но на практика други държави страни определиха повече от един НПМ. Множество НПМ могат да съществуват на базата на тематично, географско и/или свързано с правосъдието разделение, за да се осигури пълно покритие на местата за задържане в рамките на юрисдикцията и контрола на държавата, страна по Протокола, както се изиска от член 4(1). Държавите, страни по Протокола, които предпочитат множество механизми, трябва също така да имат предвид, че всяко място, където е лишено от свобода,

следва да е обект на наблюдение от най-малко един НПМ. Когато една държава страна изпълнява задълженията си чрез множество НПМ, трябва да внимава, за да гарантира, че комбинираните им мандати покриват всички места за задържане, намиращи под юрисдикцията и контрола на тази държава страна. Според член 4(1), поне един НПМ трябва да има правомощие по отношение на места, които нормално не се използват за принудително задържане, но където фактически може лица да бъдат задържани с участието или мълчаливото съгласие на държавата.¹⁰⁵

Ако една държава, страна по Протокола, реши да изпълнява задълженията си чрез множество НПМ с различен или с частично застъпващи се тематични мандати, всеки от тези органи трябва за изпълни изискванията на ФПКПИ. Например държава, страна по Протокола, не може да твърди, че е налице кумулативен ефект на изпълнение изискванията на ФПКПИ, при условие че даден неин орган не изпълнява напълно изискванията за функционална независимост, на друг не достига необходим експертен опит, а трети няма правото да провежда разговори насаме. Ако се разчита на твърде хлабава смесица от съществуващи органи, може да се окаже трудно съгласуването им с изискванията на ФПКПИ. Обикновено ще са нужни някакви средства за координация на национално ниво¹⁰⁶ (особено предвид това, че ФПКПИ очаква НПМ да съставляват част от „система“¹⁰⁷). Например една от ролите на НПМ е да предоставят забележки и предложения относно законодателството (член 19(c)). Това предполага, че НПМ трябва да разполагат с някакво средство за генериране на системен или секторен анализ или препоръки (поне по отношение на органите за наблюдение, опериращи в рамките на същата юрисдикция или тематична област). Позоваването на децентрализираните звена съгласно член 17 е особено уместно за федералните държави, където децентрализирани звена може да са определени като НПМ, ако изпълняват критериите, изложени в Част IV от ФПКПИ. Тази разпоредба трябва да се разглежда във връзка с член 29, който гарантира, че ФПКПИ се прилага без изключение във всички части на една федерална или другояче децентрализирана държава.¹⁰⁸

НПМ и ППИ се разглеждат като заедно формиращи една глобална система за наблюдение. По този начин НПМ са важен текущ източник на информация за ППИ и ППИ има определени глобални функции по отно-

¹⁰⁵ APT, *NPM Guide*, p. 90.

¹⁰⁶ Виж раздел 7.4 от глава IV от този наръчник; APT, *NPM Guide*; също и SPT, *Third annual report*, §53.

¹⁰⁷ Виж ФПКПИ, Преамбул и член 1.

¹⁰⁸ Виж също анализа на член 29 в тази глава.

шение на всички НПМ. Тези роли изискват координирана комуникация между ППИ и НПМ във всяка страна.

Член 18

1. Държавите, страни по Протокола, гарантират функционалната независимост на националните превантивни механизми, както и независимостта на техните служители.
2. Държавите, страни по Протокола, предприемат необходимите мерки, с които да гарантират, че експертите на националните превантивни механизми притежават необходимите качества и професионални знания. Те се стремят да гарантират баланс на половете и съответно представителство на съществуващите в страната етнически групи и малцинства.
3. Държавите, страни по Протокола, са длъжни да предоставят необходимите ресурси за функционирането на националните превантивни механизми.
4. При създаването на националните превантивни механизми, държавите, страни по Протокола, отчитат Принципите относно статута на националните институции за наследяване и защита на правата на человека.

Докато член 17 позволява на държавите, страни по Протокола, определена степен на избор по отношение структурата на техните НПМ, член 18 извежда специфичните гаранции, които трябва да се предоставят на всички НПМ, независимо от тяхната форма. НПМ не могат да предотвратяват ефективно изтезания и други форми на малтретиране, ако наистина не са независими. Съответно, разпоредбите на член 18 са разписани, за да гарантират, че НПМ могат да оперират освободени от всякаква намеса от страна на държавата. Разпоредбите на член 18 не са взаимно изключващи се; те са взаимосвързани и трябва да се разглеждат заедно, за да се гарантира пълната независимост на НПМ. Освен това член 18 съдържа специфична отпратка към Принципите, отнасящи се до статута и функционирането на националните институции за промотиране и защита правата на человека („Парижки принципи“):¹⁰⁹ изискванията за НПМ, изложени в член 18, трябва да се тълкуват като се вземат предвид Парижките принципи.

¹⁰⁹ Paris Principles, UN Doc. GA Res 48/134, 20 December 1993.

Член 18(1): Функционална независимост

Член 18(1) от ФПКПИ е основната разпоредба, изискваща от държавите, страни по Протокола, да гарантират функционалната независимост на НПМ. Тази съществена гаранция определя цялостната ефективност на тези органи. На практика, функционална независимост означава, че НПМ трябва да са способни да действат независимо и без намеса от страна на държавните власти; властите, отговорни за затворите, полицейските участъци и други места за задържане; правителството; гражданская администрация; партийните политики. От решаващо значение също така е НПМ да бъдат възприемани като независими от държавните власти. Следователно членовете на НПМ следва да бъдат назначавани след публична процедура, в консултация с релевантните заинтересовани страни.¹¹⁰

ППИ препоръчва НПМ да се създаде чрез конституционен или законосъдателен текст, описващ ключовите му елементи, включително мандата и правомощията на този орган, неговия процес за назначаване на персонал и членове, сроковете за назначаване, финансирането и направленията му на отчетност.¹¹¹ Освен това законът, създаващ НПМ, не трябва да поставя институцията или членовете ѝ под институционален контрол на министерство/министър, кабинет, изпълнителен съвет, президент или министър-председател. Единствената власт с право да променя съществуването, мандата или правомощията на НПМ трябва да е самата законосъдателна власт. Само НПМ следва да има правомощие да назначава екипа си.¹¹² Независимостта на отделните членове е също от решаващо значение за гарантиране на цялостната ефективност. Всеки член на екипа трябва да е персонално и институционално независим от държавните власти. Като цяло, НПМ не трябва да включват хора, по-настоящем заемащи активни позиции в държавната власт, системата на наказателното правосъдие или в областта на правоприлагането.

Член 18(2): Независими експерти

Член 18(2) излага в детайли нуждата за членовете на НПМ да са подходящо квалифицирани, независими експерти. Членовете на НПМ следва да имат професионални знания в съответните области като права на човека, здравеопазване или администриране на правосъдието.

¹¹⁰ APT, *NPM Guide*, p. 41. Виж също дискусията относно процеса на номиниране на кандидати за ППИ в коментара върху член 6 в тази глава.

¹¹¹ SPT, First annual report, §28(a).

¹¹² APT, *NPM Guide*, pp. 39-40.

Парижките принципи се застъпват за плуралистичен състав на националните институции по правата на човека (НИПЧ).¹¹³ Това е уместно и за НПМ.¹¹⁴ Освен това ФПКПИ признава, че членовете на НПМ трябва да представляват широкото общество по отношение баланс на представителство на половете и на малцинствени етнически или религиозни групи. Както при ППИ,¹¹⁵ трябва да се насърчава участието на експерти от групи в особен риск в местата за задържане (например хора с увреждания или бивши жертви на изтезания). На практика, НПМ, както и ППИ, може да се нуждае от помощта на външни експерти при посещенията. Външните експерти трябва да отговарят на същите изисквания за независимост и да получат същите привилегии и гаранции срещу репресивни мерки, както членовете на НПМ.¹¹⁶

Член 18(3): Финансова независимост

Член 18(3) съдържа позитивно задължение за държавите, страни по Протокола, да предоставят необходимите ресурси и адекватно финансиране за ефективното функциониране на НПМ. Тази разпоредба е от решаващо значение, тъй като адекватните финансови ресурси, наред с човешките и логистичните ресурси, са ключови за ефективното изпъл-

¹¹³ Парижки принципи, Състав и гаранции за независимост и плурализъм: „1. Съставът на националната институция и назначаването на нейните членове, независимо дали чрез избори или по друг начин, се определят в съответствие с процедура, която предоставя всички необходими гаранции за осигуряване на плуралистично представителство на социалните активисти (на гражданското общество), участващи в защита и подкрепа правата на човека, особено чрез правомощия, позволяващи ефективно сътрудничество, което ще се установи със или чрез присъствието на представители на:

- (а) Неправителствените организации, отговарящи за правата на човека и полагащи усилия за борба с расовата дискриминация, синдикати, съответните социални и професионални организации, например сдружения на юристи, лекари, журналисти и изтъкнати учени;
- (б) Тенденции във философската или религиозната мисъл;
- (в) Университети и квалифицирани специалисти;
- (г) Парламента;

(д) Правителствени отдели (ако такива са включени, техните представители трябва да участват в обсъждането само със съвещателен глас).

¹¹⁴ Виж коментара върху член 13 в тази глава; също и раздел 8 от глава IV от този наръчник.

¹¹⁵ Виж коментара върху член 5(2) в тази глава.

¹¹⁶ Според членове 21 и 35 от ФПКПИ.

нение на превантивния мандат на НПМ. В съгласие с Парижките принципи, финансовата автономност е фундаментално изискване за независимост: без него НПМ не могат да упражняват оперативна автономност или независимост при вземане на решения.¹¹⁷ За да са финансово автономни, НПМ трябва да могат да изготвят техни собствени годишни бюджети. Трябва също така да могат да решават как да използват всички свои ресурси по един независим начин: освободен както от държавен контрол, така и от необходимостта от упълномощаване или одобрение от страна на държавата. Като допълнителна гаранция за запазване независимостта на НПМ, източникът и естеството на тяхното финансиране трябва да се посочват в техните финансиращи инструменти. Това трябва да даде възможност на НПМ да бъдат във финансов аспект и в условия на независимост способни да изпълняват основните си функции, включително и да заплащат на собствения си независим персонал.

Член 18(4): Парижките принципи

Съгласно член 18(4), ФПКПИ изисква от държавите, страни по Протокола, да отделят нужното внимание на Парижките принципи. Но Парижките принципи бяха изгответи да дадат насока на институциите по правата на човека от общ характер с широки мандати (например НИПЧ). Следователно някои аспекти от Парижките принципи не могат да се приложат към превантивната рамка на ФПКПИ, докато други са заместени с по-детайлни разпоредби в рамките на ФПКПИ.¹¹⁸ Трябва да се запомни, че спазването на Парижките принципи от страна на НИПЧ не гарантира автоматично, че той ще е съобразен и с разпоредбите на ФПКПИ. В този контекст ППИ счита, че акредитацията на НИПЧ е „допълващ механизъм, но той не трябва да се използва като процедура за акредитация на националните механизми като цяло, тъй като е работа на Подкомитета да прави такива оценки в конкретните случаи“.¹¹⁹ Тази разпоредба не бива да се тълкува като причина за автоматично представяне на НПМ мандат на НИПЧ.

¹¹⁷ Парижки принципи, Състав и гаранции за независимост и плурализъм: „2. Националната институция трябва да разполага с инфраструктура, която е подходяща за правилното осъществяване на дейността си, по-специално адекватно финансиране. Целта на това финансиране трябва да й се даде възможност да има собствен персонал и помещения, за да бъде независима от правителството и не подлежи на финансов контрол, който може да засегне нейната независимост“.

¹¹⁸ APT, NPM Guide, p. 38.

¹¹⁹ SPT, Third annual report, §61.

Член 19

На националните превантивни механизми се предоставят минимум следните правомощия:

- a) редовно да проверяват отнасянето към лицата, лишени от свобода в местата за задържане, посочени в член 4, с цел засилване, ако е необходимо, на тяхната защита от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание;
- b) да отправят препоръки към съответните органи с цел подобряване на отнасянето с лицата, лишени от свобода и на условията в местата за задържане и да предотвратяват изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание, като вземат предвид съответните норми на Организацията на обединените нации;
- c) да правят предложения и бележки по отношение на действащото законодателство или на законопроекти.

Член 19 излага в детайли мандата на НПМ да извършва редовни посещения в местата за задържане и да отправя препоръки с цел превенция на изтезания и други форми на малтретиране. Член 19(3)(c) дава също така на НПМ правомощието да правят коментари относно съществуващи или проектозакони, като им дава възможност да се включват в законодателните усилия за превенция.

Член 19(а): Редовни посещения

Идеята за въвеждане на система за национален превантивен мониторинг по местата за задържане бе замислена отчасти с цел да гарантира редовни посещения в тези места. Общо казано, колкото по-чести и редовни са посещенията, толкова по-ефективна ще е програмата за мониторинг като инструмент за превенция.

Член 19(а) не конкретизира честотата на посещенията, която терминът „редовно проучване“ предполага. Това подсказва, че самите НПМ имат правомощието да определят това. По този начин НПМ могат да насядат тяхната програма за превантивен мониторинг спрямо предизвикателствата на националния контекст. Предвид обхвата на мандата на НПМ, на повечето НПМ ще е трудно да правят чести посещения до всички места с лишени от свобода лица. Затова повечето НПМ ще трябва да подбират кои места да бъдат посещавани всяка година; те трябва също така да определят някаква минимална честота на посещения във всяко място за задържане. Например предвид често голямото текучество на

задържани в местата за досъдебно задържане и полицейските участъци, тези вероятно ще трябва да бъдат посещавани по-често, отколкото местата за изтъряпване на наказания.¹²⁰

Членове 19(b) и 19(c): Обхват на препоръките

Член 19(b) предоставя мандат на НПМ да отправя препоръки към властите с цел „подобряване на отнасянето с лицата, лишени от свобода и на условията в местата за задържане и да предотвратят изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание, като вземат предвид съответните норми на Организацията на обединените нации“. Това трябва да се разбира като обхващащо не само идентифициране на нарушения в самите места за задържане, но и идентифициране на всякакви систематични слабости или законодателни пропуски при защитата на лица, лишени от свобода.¹²¹ По този начин разпоредбата, предвиждаща препоръки, не се ограничава до отправяне на забележки след посещение на място за задържане. Както и в случая с ПТИ, НПМ са упълномощени да отправят препоръки относно широк обхват от въпроси, имащи отношение към превенция на изтезания и други форми на малтретиране. Важно е също така да се подчертава, че съгласно член 19(b), НПМ могат да обосноват своя анализ чрез широк кръг от стандарти, включително всички релевантни норми на ООН, закрепени с договори и други инструменти.¹²²

Член 19(c) допълнително засилва широкия превантивен подход чрез упълномощаване на НПМ да правят преглед на съществуващото и предложеното за промени законодателство относно местата за задържане и лицата, лишени от свобода. Например даден НПМ може да направи преглед на съвместимостта на законодателството по отношение на международните стандарти, за да се определи дали то адекватно спомага за защитата на лишените от свобода лица.¹²³ За да се подпомогне този аспект от мандата на НПМ, правителствата на държавите, страни по ФПКПИ, трябва да създадат практика на проактивно изпращане на проектозакони до съответните НПМ. НПМ трябва също така да могат да инициират предложения за нови и/или изменения на съществуващи закони.¹²⁴

¹²⁰ Виж раздели 4.1.1-2 от глава V от този наръчник.

¹²¹ ФПКПИ, член 1. За по-нататъшна дискусия по този въпрос виж APT, NPM Guide, р. 26, и раздел 3 от глава V от този наръчник.

¹²² Виж също анализа на член 2(2) в тази глава.

¹²³ APT, NPM Guide, р. 26.

¹²⁴ APT, NPM Guide, р. 26.

Член 20

За да могат националните превантивни механизми да изпълняват своя мандат, държавите, страни по Протокола, са длъжни да им предоставят:

- a) достъп до цялата информация за броя на лицата, лишени от свобода в местата за задържане, посочени в член 4, както и броя на тези места и тяхното местонахождение;
- b) достъп до цялата информация, отнасяща се до отнасянето с тези лица и условията в местата за задържане;
- c) достъп до всички места за задържане, техните съоръжения и обекти;
- d) възможност за провеждане на лични разговори, без свидетели, с лицата лишени от свобода, лично или чрез преводач, ако е необходимо, както и с всяко друго лице, кое то според националния превантивен механизъм, може да предостави съответната информация;
- e) право да избират местата, които желаят да посетят и лицата, с които желаят да разговарят;
- f) право да установяват контакти с Подкомитета по превенция, да му изпращат информация и да се срещат с него.

Член 20 допълнително подчертава, че ФПКПИ придава еднаква важност на международните и националните усилия за превенция на изтезанията като установява сходни задължения за международните и националните органи на ФПКПИ, наред със съответстващите задължения за държавите, страни по Протокола.¹²⁵ Член 20 копира член 14, който се отнася до мандата на ППИ, чрез излагане на сходни задължения за държавите, страни по Протокола, да гарантират, че НПМ:

- имат достъп до информация и местата за задържане;
- имат възможност да подберат местата, които ще посетят, и хората, с които ще разговарят;
- могат да провеждат разговори насаме.

Гаранциите, предвидени в член 20, са от фундаментално значение за ефективното функциониране на НПМ. Те дават възможност на НПМ както да извършват щателни и изчерпателни проверки на националните превантивни рамки без пречки от страна на властите, така и да си из-

¹²⁵ ФПКПИ, членове 12(с) и 14.

градят точна картина на степента на защита, осигурена за лишените от свобода лица.

Членове 20(а) и 20(б): Достъп до информация

Информацията, която един НПМ е упълномощен да получи съгласно член 20(а) относно броя и местоположението на задържаните и месата за задържане в страната, е от съществено значение за НПМ, за да може да се планира ефективна програма за мониторинг. Обхваща информация относно отнасянето със задържаните и условията на задържане, изложен от член 20(б), е изключително обширен. Той обхваща широк набор от документи, досиета, регистри и файлове. Те могат да включват вътрешни правилници, наредби за персонала, общи и лични медицински досиета, времеви графики (включително документи относно времето, прекарано в килия, времето за физически упражнения, времето, прекарано на закрито и на открито, и времето, отделено за работа), мерки за превенция на самоубийства и дисциплинарни досиета.¹²⁶ Част от информацията, до която НПМ ще има достъп, ще бъде конфиденциална по същество, като медицинските досиета. Задължението на държавата, страна по Протокола, да предоставя информация трябва следователно да се разглежда във връзка със съответстващото задължение от страна на НПМ да спазва конфиденциалността на информацията, включително да не публикува никакви лични данни без изричното съгласие на съответното лице/а.¹²⁷

Тъй като ФПКПИ изисква НПМ да имат достъп до конфиденциална информация, държавите, страни по Протокола, следва да прегледат съществуващото законодателство относно защитата на личните данни и ако е необходимо, да разпоредят изключения, позволяващи на НПМ достъп до и използването на релевантна информация съгласно ФПКПИ. Това може вече да е осигурено чрез съществуващи изключения за публични институции; в други случаи се налагат нови разпоредби, за да позволят на НПМ събиране, ползване и защита на лични данни.¹²⁸

Член 20(с): Достъп до местата за задържане

Член 20(с) потвърждава задължението, установено от член 1, за държавите, страни по Протокола, да разрешат на НПМ достъп до всички места за задържане, както са определени в член 4. Член 20(с) не копира

¹²⁶ APT, NPM Guide, p. 58.

¹²⁷ ФПКПИ, член 21(2).

¹²⁸ APT, NPM Guide, p. 58.

пряко езика на член 14(с), който позволява на ППИ „неограничен досътъп“. Но както бе дискутирано по-горе във връзка с член 4, когато член 20 се разглежда в контекста на ФПКПИ като цяло, става ясно, че на НПМ трябва да се дадат същите правомощия като на ППИ да извършват посещения без намеса на държавните власти. Това включва и извършване на необявени посещения.¹²⁹ Това е единственото заключение, което е в съгласие с целта и предмета на ФПКПИ, и следователно е тълкуването, което се изисква по Виенската конвенция за правото на договорите.¹³⁰

По отношение на ППИ, член 14(2) излага изключителни и ограничени основания, въз основа на които държава, страна по Протокола, може временно да отложи посещение на определено място за задържане. В член 20 няма такава паралелна формулировка. Разумното заключение е, че никакви обстоятелства не позволяват дори временно възражение от страна на държавата относно което и да е посещение на НПМ от съответната страна.¹³¹

Член 20(d): Провеждане на разговори насаме

Член 20(d) гарантира на НПМ правото да разговори насаме, както ППИ прави съгласно член 14(d). Възможността да се разговоря с лица насаме е от съществено значение доколкото им позволява да говорят свободно и без страх от репресии. Прилагането на законите трябва да гарантира правото на НПМ да разговарят със задържаните и с други без подслушване или друг вид следене от страна на държавни служители, съкилийници или други. Единственото изключение се допуска, когато самият посещаващ екип отправя конкретна молба за провеждане на разговор на място, недостъпно за слуха, но под надзора на охранители, поради причини за безопасност.¹³²

Както в случая с ППИ, от един екип на НПМ за наблюдение не трябва да се изисква да приема места за разговори, предложени отластите.¹³³ Членовете на НПМ следва да имат свободата да избират всяко достатъчно сигурно място, което те считат за подходящо. Когато персоналът на дадено място за задържане предложи да ограничи разговорите с цел за-

¹²⁹ APT, NPM Guide, p. 57. Виж също Nowak and McArthur, *The UNCAT*, pp. 1090-1091.

¹³⁰ Съгласно членове 31 и 32 от Виенската конвенция за правото на договорите. Виж също дискусията относно членове 1 и 4 от ФПКПИ в тази глава.

¹³¹ APT, NPM Guide, p. 57.

¹³² APT, NPM Guide, p. 60.

¹³³ Виж коментара върху член 14(d) в тази глава.

щита на личната безопасност на екипа на НПМ, такъв съвет трябва да се разгледа внимателно. Въпреки всичко, членовете на НПМ трябва в крайна сметка да имат правото да действат по свое усмотрение, ако считат риска за личната им безопасност, ако въобще има такъв, за приемлив.¹³⁴

Член 20(е): Избор на лицата за разговор

Член 20(е) конкретизира, че НПМ имат правото и свободата да избират лицата, с които желаят да разговарят.¹³⁵ Това е важно правомощие, даващо възможност на НПМ да подбират лицата, лишени от свобода, с които да разговаря, на основата или на специфични критерии или чрез процедура на случаен подбор / представителна извадка, за да се получи представителна и точна картина на ситуацията в мястото за задържане.¹³⁶

Член 20(f): Контакт с ППИ

Член 20(f) копира член 12(с) в изискването държавите, страни по Протокола, да осигурят възможност на НПМ да комуникират с и да изпращат информация до ППИ. Прекият контакт между НПМ и ППИ е инновативна характеристика на ФПКПИ. Още повече, че това е от критично значение за създаването на „системата“ за превенция, предвидена от договора.¹³⁷ Прекият контакт е от съществено значение за осигуряване на сътрудничество и допълване между органите на ФПКПИ. Съответно, правото на пряк конфиденциален контакт тече в двете посоки. Член 11(b)(ii) посочва, че ППИ следва да играе проактивна роля в това отношение, тъй като е натоварен с отговорността да „поддържа преки, а когато е необходимо, конфиденциални/поверителни контакти с националните превантивни механизми“. В контекста на съществуване на множество НПМ, ППИ препоръчва на държавите, страни по Протокола, да гарантират, че „контактите между Подкомитета и всички звена на механизите (...) са осигурени“.¹³⁸ В допълнение член 16(1) казва, че ППИ „изпраща поверително своите препоръки и бележки на държавата, страна по Протокола, и, ако е необходимо, на националния превантивен механизъм“. Приложени заедно, членове 20(f), 12(с), 16(1) и 11(b)(ii) дават

¹³⁴ APT, NPM Guide, p. 60.

¹³⁵ Виж коментара върху член 14(е) в тази глава.

¹³⁶ APT, Detention Monitoring Briefing No 2, *The Selection of Persons to Interview in the Context of Preventive Detention Monitoring*, APT, Geneva, April 2009. Достъпен на <http://www.apt.ch>.

¹³⁷ Виж ФПКПИ, Преамбул и член 1.

¹³⁸ SPT, Third annual report, §53.

възможност на НПМ и ППИ да извършват съдържателен обмен относно стратегиите за превенция на изтезания и други форми на малтретиране. ППИ и НПМ могат да се срещат и обменят информация конфиденциално, ако е необходимо, и НПМ могат да изпращат докладите си и всяка-ва друга информация на ППИ.

Съгласно членове 11(b)(ii) и 11(b)(iii), ППИ също така има възможност да предлага обучение и техническа помощ директно на НПМ, предвид укрепване на техния капацитет и функциониране.

Член 21

1. Нито един орган или длъжностно лице не може да нареди, прилага, разрешава или допуска каквато и да е санкция по отношение на лице или организация, за това че са съобщили на националния превантивен механизъм информация, била тя вярна или не, и нито едно такова лице или организация не могат да претърпят вреда заради това.
2. Поверителна информация, събрана от националния превантивен механизъм, не може да бъде разгласявана. Лични данни могат да бъдат публикувани само след като лицето, за което се отнасят е изразило изрично съгласие.

Член 21(1) копира член 15 и прилага същата забрана срещу всяка репресивна мярка срещу лице или организация заради комуникация с НПМ. Това е от съществено значение за осигуряване личната безопасност на хората и гаранция, че индивидуални лица и организации се чувстват в безопасност, когато се обръщат към и комуникират с НПМ. Но за да бъде член 21(1) ефективен, хората трябва да са наясно, че са защитени срещу репресивни мерки поради тяхното сътрудничество. Следователно разпоредбите на член 21 трябва да бъдат възприети от националното законодателство за изпълнение на ФПКПИ.¹³⁹ НПМ може също така да напомни на съответните власти за тези разпоредби в началото на посещенията и да запознае с тях отделните лица по време на разговорите. Едно постоянно присъствие на НПМ в страната му дава възможност по-лесно да извърши проверки и последващи действия относно опасения за възможни репресивни мерки (например чрез последващи посещения и допълнителни разговори със задържаните, с които НПМ е бил вече в контакт).

Зашитата, описана в член 21, трябва да се разпростре и върху информация, за която държавни власти или други може да претендират,

¹³⁹ APT, NPM Guide, pp. 61-62.

че е невярна. В противен случай защитата, чиято протекция се цели с този член, може да бъде заобиколена.¹⁴⁰ Ясно е обаче, че член 21 не е предназначен да защитава държавата от отговорност заради всяко нещо, което нейни служители биха могли да направят, за да подведат умишлено НПМ и да се намесят в работата му. Например, ако затворнически надзирател умишлено предостави невярна информация на НПМ (примерно за да прикрие смъртта или малтретирането на задържан), държавата ще е отговорна за неспазване на международните си задължения по ФПКПИ, въпреки всякаква персонална защита, която член 21 може да дава на конкретния надзирател – разбира се, до степента, до която действията на държавен служител за прикриване на изтезания или друго малтретиране биха съставлявали престъпление съгласно разпоредбите на КПИ (например в смисъл на съучастничество), независима наказателна отговорност не ще се изключи от член 21 на ФПКПИ.¹⁴¹

Член 21(2) заявява, че конфиденциалната информация, събрана от НПМ, не може да бъде разгласявана. Не съществува такъв съответстващ член за ППИ, защото това не е необходимо в светлината на член 2(3), който предоставя мандат на ППИ да се придържа към водещия принцип на конфиденциалност.¹⁴² Като следствие от правото на достъп до информация по член 20, в хода на работата си един НПМ неизбежно ще има достъп до деликатна информация относно местата за задържане и конкретни лица (например медицинска информация). Освен това част от информацията, която НПМ получава относно други лица на данено място за задържане, например служители, би могла да е от лично, а не от професионално, естество. В много държави този тип информация би била вече защитена срещу разкриване, съгласно законите за защита на личните данни.¹⁴³

Но прилагането на закона би трябвало също така да позволява на НПМ да разкрива или публикува данни за лица, когато те дават изричното си съгласие. На държавите, страни по Протокола, не бива да се позволява да се крият зад законите (или реториката), отнасящи се до личната тайна, за да блокират разкриването на данни, които в други случаи както НПМ, така и въпросните лица/е биха изнесли или публикували. Разкриването на данни трябва да е също така възможно, когато интервюираният изрично помоли НПМ да отнесе жалбата му до друга институция, като прокурор, омбудсман, професионална асоциация или

¹⁴⁰ Виж също коментара върху член 15 в тази глава.

¹⁴¹ APT, NPM Guide, pp. 61-62.

¹⁴² Виж също ФПКПИ, член 16(1).

¹⁴³ APT, NPM Guide, p. 58.

трибунал по правата на човека. Един НПМ трябва да има и неограниченото право да публикува статистическа или друга информация, извлечена от лични данни, и да публикува релевантна информация по всяка друг въпрос, която представя лични данни в анонимна форма.¹⁴⁴

Член 22

Компетентните власти на съответната държава, страна по Протокола, проучват препоръките на националния превантивен механизъм и установяват диалог с него относно възможните мерки за изпълнение.

Член 22 копира член 12(d) по отношение на ППИ, подчертавайки факта, че ФПКПИ отдава еднаква важност на международните и националните усилия за превенция. Също като член 12(d), член 22 набляга на важността на принципите на сътрудничество като задължава държавите, страни по Протокола, както да проучват препоръките на НПМ, така и да дискутират с тях мерките за изпълнение. За разлика от докладите за посещенията и препоръките на ППИ, ФПКПИ не съдържа никакви разпоредби относно конфиденциалността на докладите за посещенията и препоръките на НПМ. В зависимост от стратегията на конкретния НПМ и степента, до която си сътрудничи с държавните власти, той може да реши да публикува докладите си за посещенията, въпреки че само при спазване на член 21(2): конфиденциална информация, събрана от националния превантивен механизъм, не може да бъде разгласявана и лични данни могат да бъдат публикувани само с изричното съгласие на лицето, за което се отнасят.

Разпоредбите на член 22 може да са от особен интерес за съществуващи национални механизми за мониторинг, на които липсват сходни разпоредби, изискващи от държавата да се съобразява с техните препоръки: определянето им като НПМ ще предостави на такива механизми конкретни предимства.

Член 22: Компетентни власти

Компетентните власти, споменати в член 22, са властите, натоварени с управление на местата за задържане, включително управляващите местата за задържане и министрите, под чиято власт попадат тези места. Но ФПКПИ оставя на преценката на НПМ определянето на това кои власти са релевантни спрямо всяка конкретна препоръка.¹⁴⁵ Съответно,

¹⁴⁴ APT, NPM Guide, p. 59.

¹⁴⁵ APT, NPM Guide, p. 65.

препоръките относно някои въпроси с практическо решение и онези, които са обект на вземане на решение на местно ниво, може би е най-добре да бъдат отправени към администрацията на конкретната институция. Въпроси, отнасящи се до цели системи и изискващи изменения в законите и/или решения на национално ниво, естествено ще е по-добре да са насочени към власти на по-високо ниво в правителството или за-кононодателна структура, за да е налице разумна перспектива за практическо изпълнение.¹⁴⁶

За да се приложи член 22, националното законодателство, изпълняващо ФПКПИ, трябва изрично да разреши на НПМ да определят кои власти трябва да получат конкретни препоръки. Тогава властовата структура, обект на препоръка, трябва да има съответстващо задължение според националното право да отговори или, ако преценява, че й липсва необходимата компетентност да изпълни въпросната/ите препоръка/и, да идентифицира компетентен орган на властта и да отнесе препоръката към този орган, който тогава би приел задължението да отговори.¹⁴⁷ Законите трябва също така да позволяват на НПМ да определят подходящ период, в рамките на който се очаква от компетентните власти да отговорят и/или да се ангажират с диалог с НПМ по специфични въпроси.

В хода на едно посещение даден НПМ може да се натъкне на отделни твърдения, изискващи допълнително разследване, решение и/или съдебно преследване; следователно той може да препоръча подходящ орган на властта, който да извърши разследване. При такива обстоятелства „компетентната власт“ би могла да е прокуратура, омбудсман или НИПЧ с юрисдикция да разглежда индивидуални жалби. Но ограниченията, съдържащи се в член 21(2), върху разкриването на лични данни, биха влезли в сила. Следователно информация относно конкретен жалбоподател може да бъде предадена само с неговото изрично съгласие.¹⁴⁸

Член 22: Проучване на препоръките

С цел съдействие при проучването на препоръките и забележките, се препоръчва на НПМ да последват примера на ППИ и да провеждат среща с релевантните власти в края на посещението или възможно най-скоро след това, за да ги информират относно първоначалните пре-

¹⁴⁶ APT, NPM Guide, p. 65.

¹⁴⁷ APT, NPM Guide, p. 65.

¹⁴⁸ APT, NPM Guide, p. 65. Виж също коментара върху член 21 в тази глава.

поръки и забележки.¹⁴⁹ Формална обратна връзка в писмен вид трябва след това да бъде представена възможно най-скоро.

Докладът трябва да формира базата за конструктивен диалог между НПМ и съответните власти относно изпълнението на препоръките. Националното законодателство, изпълняващо ФПКПИ, трябва да съдържа изрично задължение за въпросната държава, страна по Протокола, да разгледа препоръките от и да влезе в диалог с НПМ.¹⁵⁰

НПМ могат да наблюдават изпълнението на препоръките по-често, отколкото ППИ, чрез различни средства, в т.ч. последващи посещения, кореспонденция с държавни служители и комуникация с неправителствени организации (НПО) или други с достъп до местата за задържане, като религиозни организации или местни посетители. Последващите посещения по-конкретно ще дадат възможност на НПМ да направи оценка на изпълнението на по-предишни препоръки и да идентифицира всякакви нови проблеми.¹⁵¹ Ако има каквото и да е проблеми с изпълнението, те могат тогава своевременно да бъдат поставени пред съответните власти.

Член 23

Държавите, страни по настоящия Протокол, са длъжни да публикуват и разпространяват годишните доклади на националните превантивни механизми.

Член 23 се отнася до публикуването и разпространяването на годишните доклади на НПМ. ФПКПИ не предписва съдържанието на годишните доклади. Но ако определеният НПМ е съществуваща институция, годишният му доклад трябва да се публикува като отделен доклад или най-малкото да бъде поставен в отделна глава в общия годишен доклад на институцията,¹⁵² за да е ясно какви дейности са били изпълнявани в рамките на мандата на институцията като НПМ. Тъй като няма разпоредба относно конфиденциалността на докладите на НПМ,¹⁵³ годишните доклади могат, според член 21(2), да включват части от докладите за посещения, забележките и препоръките. Докладът може също така да представлява възможност за НПМ да представи предложения и препоръки относно съществуващи или проектозакони.¹⁵⁴

¹⁴⁹ SPT, First annual report, Annex V.

¹⁵⁰ APT, NPM Guide, p. 64.

¹⁵¹ APT, NPM Guide, p. 65.

¹⁵² Виж раздел 4.3 от глава V от този наръчник.

¹⁵³ Сравни членове 2 и 16.

¹⁵⁴ За повече информация виж раздел 4.4 от глава V от този наръчник.

Член 23 не съдържа специфични изисквания относно публикуването и разпространяването. НПМ имат свободата сами да публикуват годишните си доклади. Но член 23 предвижда гаранция, че те ще бъдат публикувани и разпространявани от държавите, страни по Протокола. Широкото разпространение на национално ниво на докладите на НПМ допринася за прозрачността на местата за задържане, както и за отчетността на НПМ. По този начин публикуването цели да даде възможност на НПМ да възприеме една прозрачна практика на работа и да подобри дългосрочното му въздействие на национално ниво. НПМ и държавите страни трябва да гарантират, че годишните доклади се изпращат освен това на релевантните международни и регионални органи, като ППИ, КСИ, КтПИ, Комитета за предотвратяване на изтезанията в Африка (КПИА) и МАКПЧ.

Налице е разнообразие от възможности да се подпомогне НПМ при разпространението на информация. Член 23 не възира един НПМ от решение да публикуват други доклади, включително докладите за посещенията. Проблеми, възникващи във връзка с конкретни институции, могат да доведат до публикуването от НПМ на тематичен доклад.

7. ФПКПИ, Част V: Декларация

Част V съдържа само един член: член 24 цели да предвиди за държавите, страни по Протокола, известно време за размисъл, за да преценят как най-добре да изпълнят задълженията си съгласно ФПКПИ.

Член 24

1. При ратификацията, държавите, страни по Протокола, могат да направят декларация за отлагане на изпълнението на техните задължения по част III или част IV на настоящия Протокол.
2. Това отлагане има срок на действие не повече от три години. След съответните официални постъпки от държавите, страни по Протокола, и след консултации с Подкомитета по превенция, Комитетът срещу изтезанията може да продължи този срок с още две години.

Член 24 цели да предостави на държавите, желаещи да станат, страни по ФПКПИ, допълнително време, в което да преценят как най-добре да изпълнят задълженията си, изложени в договора. Съгласно член 24, държавите, страни по Протокола, могат да излязат с декларация за временно отлагане на техните задължения по отношение или на ППИ

(т.е. съгласно част III на ФПКПИ), или на НПМ (т.е. съгласно част IV от ФПКПИ). Отлагането може да е с начален период от до три години с възможност, при условие, че се одобри от КСИ, за удължаване с още две години. Първоначалното отлагане на задълженията се тълкува като позволяващо на държавите, страни по Протокола, първоначален четиригодишен период на отлагане по отношение на НПМ. Това е така, защото, съгласно член 17, държавите страни вече имат една година от датата на ратификация, за да създадат НПМ.¹⁵⁵

Член 24(1): Времето за внасяне на декларация

Тълкуването на член 24(1) от ФПКПИ се оказа спорно, тъй като не беше ясно дали една декларация за отлагане може да бъде направена само в момента на ратификация или по всяко време след това. Несъгласието се дължеше на разминаващи се преводи и интерпретации на фразата „след ратификацията“ (*upon ratification*) при еднакво автентичните версии¹⁵⁶ на договора на арабски, китайски, английски, френски, руски и испански.¹⁵⁷ Съгласно член 33 от Виенската конвенция за правото на договорите, се счита, че термините в договора имат същото значение във всеки автентичен текст. Освен това член 37(1) от ФПКПИ не предвижда изрично за някоя конкретна версия да има превес, независимо от факта, че английската версия беше главната база за преговори.

Английската и френската версии на член 24(1) дават да се разбере, че декларация за отлагане може да бъде направена само в момента на ратификация, не и след това. От друга страна, първоначалната руска версия допускаше, че декларацията трябва да се направи след ратификацията. Първоначалната испанска версия като че ли предполагаше, че възможността за отлагане продължава и след момента на ратификация.¹⁵⁸

След прецедент, установен от Казахстан,¹⁵⁹ лингвистичните въпро-

¹⁵⁵ Novak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1108.

¹⁵⁶ Виж ФПКПИ, член 37(1): „Настоящият Протокол, чийто текстове на арабски, китайски, английски, френски, руски и испански език са еднакво автентични, се предава за съхранение на Генералния секретар на Организацията на обединените нации“. За повече информация виж коментара върху Член 37(1) в тази глава.

¹⁵⁷ Т.е. официалните езици на ООН.

¹⁵⁸ APT, ‘Linguistic Issues in OPCAT Article 24’, APT, Geneva, 27 March 2007, p. 2.

¹⁵⁹ Казахстан ратифицира ФПКПИ на 28 октомври 2008 г., позовавайки се на руската версия с намерение да направи декларация по член 24 за отлагане създаването на НПМ. Тази декларация бе направена на 8 февруари 2010 г. и в отсъствието на каквито и да било възражения от страна на

си, повдигнати от член 24 на ФПКПИ, бяха отнесени до Службата на ООН по правни въпроси, която „инициира процедура за корекция, за привеждане на руската и испанската версии на член 24 в съгласие с другите автентични текстове“: процедурата за корекция се концентрира върху гарантиране, че тези версии копират значението на фразата „при ратификация“.¹⁶⁰ Измененията на оригиналния текст на ФПКПИ влязоха в сила на 29 април 2010 г. Сега член 24 трябва да се тълкува, както следва: отлагането съгласно член 24 може да бъде направено само в момента на ратификация.

Член 24: Ефект от отлагането за ППИ

Когато една държава, страна по Протокола, направи декларация за отлагане изпълнението на част III от ФПКПИ в момента на ратификация, ППИ няма да изпълнява оперативния си мандат по отношение на въпросната държава, страна по Протокола, през периода на отлагането. На практика това означава, че ППИ временно няма да може да извършва посещения в държавата, страна по Протокола, да дава консултации и да оказва съдействие относно създаването на НПМ.¹⁶¹

Прекият контакт с НПМ обаче е от решаващо значение през периода на отлагане. Докато ППИ е в невъзможност да инициира контакт с релевантните НПМ, тъй като мандатът му за това по член 11(b)(ii) ще е отложен, НПМ биха могли да поемат такава инициатива и да влязат в диалог с ППИ по силата на член 20(f).

Член 24: Ефект от отлагането за НПМ

На практика член 24 би могъл да се използва от държави, на които може да се наложи да създадат нов орган като НПМ или да направят съществени изменения в съществуващото национално законодателство, за да спазят напълно задълженията си съгласно част IV от ФПКПИ. Чрез декларация за отлагане на задълженията съгласно част IV от ФПКПИ, държава страна може да ратифицира ФПКПИ, за да се възползва от кон-

държавите, страни по ФПКПИ, Генералният секретар на Организацията на обединените нации получи въпросната декларация в рамките на три месеца от датата на уведомлението. C.N.57.2010.TREATIES-2 (Depository Notification of 22 February 2010).

¹⁶⁰ За повече информация виж SPT, Third annual report, §48, и Corrections to the original text of the Optional Protocol (authentic Russian and Spanish texts) and to the certified true copies, C.N.244.2010.TREATIES-3 (Depository Notification, 22 February 2010), достъпен на <http://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.244.2010-Eng.pdf>.

¹⁶¹ Nowak and McArthur, The UNCAT, p. 1108.

султациите, предложени от ППИ, докато работи за въвеждане на ефективна система за наблюдение на национално ниво.

Когато държавите страни упражнят опцията за отлагане на задълженията им, свързани с НПМ, от съществено значение за ППИ и националните участници е да останат в контакт помежду си, за да може ППИ да дава консултации относно процеса на определяне, създаване и ефективно функциониране на НПМ. Чрез поддържане на контакт с ППИ по този въпрос, държавите, страни по Протокола, могат ефективно да се подготвят за пълноценно изпълнение на ФПКПИ в края на периода на отлагане. В такива случаи, по силата на член 11(b)(ii) (в част III), който изрично позволява на ППИ да установят пряк контакт с НПМ, ППИ биха могли да поддържат контакт с всеки механизъм, който се обсъжда да бъде определен като НПМ.

8. Част VI: Финансови разпоредби

Част VI съдържа два члена, които описват как дейностите на ППИ ще бъдат финансиирани и как държавите, страни по Протокола, могат да получават специално финансиране за изпълнение препоръките на ППИ.

Член 25

1. Разходите, направени от Подкомитета по превенция при изпълнение на разпоредбите на настоящия Протокол, се покриват от Организацията на обединените нации.
2. Генералният секретар на Организацията на обединените нации осигурява необходимия персонал и условия за ефективното осъществяване на функциите на Подкомитета по превенция в съответствие с настоящия Протокол.

Член 25 гарантира, че ППИ ще се финансира от редовния бюджет на ООН, а не само от вноски на държавите, страни по Протокола. Редовният бюджет се състои от вноски на всички страни членки на ООН. Размерът на сумата, дължима от всяка страна членка, се основава на принципа на платежоспособност: така най-богатите държави плащат най-големи вноски. Следователно финансирането на ППИ чрез редовния бюджет е в съгласие с настоящата практика на ООН по отношение на договорните органи.

Включването на тази разпоредба срещна енергична съпротива от няколко страни членки в процеса на преговорите и приемането на

ФПКПИ.¹⁶² Тези няколко страни твърдяха, че не е честно спрямо държави, които не са, страни по ФПКПИ, да трябва да финансираят дейностите на ППИ. Те претендираха, че финансирането на ППИ би отклонило средства от вече съществуващи органи и изказваха съмнение, че ФПКПИ би имал значително въздействие върху превенцията на изтезания и други форми на малтретиране. Обаче осигуряването на финансиране за ППИ от редовния бюджет на ООН е от съществено значение за гарантиране на неговото ефективно функциониране. Предишният опит с други договорни органи на ООН показва неадекватността на финансирането от държави, страни по съответния договор; в миналото това е било причина за колебливост по отношение качеството на защитата, оказвана на лица във връзка с техните човешки права.¹⁶³ По тази причина, страните членки на ООН приеха през 1992 г. Резолюция на Общото събрание, за да гарантират, че всички договорни органи ще получават финансиране от редовния бюджет.¹⁶⁴

Финансирането от редовния бюджет е особено важно за ФПКПИ, тъй като държавите, страни по Протокола, вече плащат цената на НПМ. Член 25 подпомага държавите страни, които не биха могли да си позволят да ратифицират ФПКПИ, ако заедно с това им се налага да внасят значителни финансови средства за покриване текущите разходи на ППИ.

На практика средствата, предоставени на ППИ, както и тези, осигурени за други договорни органи на ООН, се покриват от бюджета на Службата на Върховния комисар по правата на човека (СВКПЧ).¹⁶⁵ Разходите за дейностите по първоначалното „изграждане“ на ППИ бяха покрити най-вече чрез допълнително финансиране, предоставено от СВКПЧ, а не чрез пари от общия бюджет на СВКПЧ. В резултат на това ППИ бе изправен пред предизвикателна ситуация, когато най-напред влезе в оперативен режим, защото имаше средства само за покрива-

¹⁶² Report of the UN Working Group to Draft an Optional Protocol to the Convention against Torture, UN Doc. E/CN.4/2002/78, §32-36, и APT, ‘USA Putting a Price on the Prevention of Torture’ (press release), 2 November 2002, достъпно на www.apt.ch. Виж също първата версия на този наръчник на www.apt.ch.

¹⁶³ Държавите страни първоначално финансираха КСИ и Комитета за премахване на расовата дискриминация, но това доведе до проблеми с осигуряване на достатъчно ресурси.

¹⁶⁴ Resolution on effective implementation of international instruments on human rights, including reporting obligations under international instruments on human rights, UN Doc. UN GA Res. 47/111, 16 December 1992.

¹⁶⁵ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1121.

не на разходите за посещенията по страни и затова неговите функции относно НПМ трябваше да бъдат ограничени. След 50-ата ратификация на ФПКПИ и увеличаване броя на членовете на ППИ от 10 на 25, Общото събрание на ООН призна необходимостта да се предоставят на ППИ адекватни средства, за да може той да изпълнява ефективно уникалния си превантивен механизъм.¹⁶⁶

Член 26

1. В съответствие с надлежните процедури, Общото събрание създава Специален фонд, който се управлява съгласно финансовите разпоредби и правила на Организацията на обединените нации, за оказване на финансова помощ за изпълнението на препоръките, направени от Подкомитета по превенция след посещението му в държава, страна по Протокола, както и за образователни програми на националните превантивни механизми.
2. Специалният фонд се финансира чрез доброволни вноски от правителствата, междуправителствени и неправителствени организации и други частни или публични образувания.

Член 26 предвижда създаването на Специален фонд за подпомагане финансирането както на образователните програми, изпълнявани от НПМ, така и изпълнението на препоръките от ППИ. Специалният фонд на ФПКПИ не беше замислен да допълва общия бюджет на ППИ по отношение на неговото функциониране. Осигуряването на специално експресно финансиране, за да се подпомагат държавите, страни по Протокола, в изпълнение техните задължения, е друг нов аспект на ФПКПИ и отразява специфичния му превантивен подход. Този член увеличава важността на диалога на сътрудничество за подпомагане на държавите страни в изпълнение на съществуващите им задължения (в т.ч. съгласно КПИ) да предприемат мерки за превенция на изтезания и други форми на малтретиране.

Добавянето на този член беше ключов елемент за осигуряване приемането на ФПКПИ от страните членки на ООН. Много от тях се опасяваха от финансовите измерения на задълженията за създаване, определяне или поддържане на НПМ, и за изпълнение препоръките на ППИ и НПМ. Впоследствие бе счетено за необходимо да се осигурят допълнителни средства за подпомагане на тези процеси.

¹⁶⁶ UN General Assembly, Resolution on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, UN Doc. A/RES/64/153, 18 December 2009, §36.

Член 26(1): Изпълнение на препоръките на ППИ след посещение

Член 26(1) от ФПКПИ предвижда осигуряване на средства за подкрепа на изпълнението на препоръките на ППИ сред посещение в дадена страна. Някои препоръки на ППИ целят подобряване на системите за лишаване от свобода на национално ниво, включително чрез превантивни мерки. Проектите за финансиране могат например да целят подобряване на условията на принудително задържане, защитата на задържаните от малтретиране и/или мерки за предотвратяване на изтезания и малтретиране по време на задържане. Това включва всички програми, относящи се до реформата на наказателното правосъдие и/или на системата от затвори на дадена държава, страна по Протокола, като например:

- „законодателни реформи;
- обучение на съдии, прокурори, правоприлагачи длъжностни лица и затворнически надзиратели;
- преглед на методите за разпит;
- съдебномедицински прегледи на задържаните;
- оплаквания срещу изтезания и механизми за разследване;
- антикорупционни програми в контекста на администрирането на наказателното правосъдие;
- всички други мерки, целящи предотвратяване на изтезания в съответствие със съответните разпоредби на КПИ на ООН и други релевантни регионални и на ООН инструменти[.]“¹⁶⁷

Освен това по член 11(b)(iv) ППИ има мандат да отправя препоръки „с цел укрепване на капацитета и мандата на националните превантивни механизми“. Но Специалният фонд на ФПКПИ няма за цел да финансира редовния бюджет на НПМ: той може да се използва само за финансиране на образователни програми, изпълнявани от НПМ, или за изпълнение препоръките на ППИ, целящи укрепване капацитета и мандата на НПМ.¹⁶⁸

Не всички препоръки на ППИ имат по необходимост значителни финансови измерения. Наистина държавите, страни по Протокола, тряб-

¹⁶⁷ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p.1129. Виж също Human Rights Council, Resolution on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: the role and responsibility of judges, prosecutors and lawyers, UN Doc. A/HRC/RES/13/19, §13, 26 March 2010.

¹⁶⁸ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1129.

ва да бъдат настърчавани да предприемат мерки, които не предполагат големи разходи, като осигуряването на процедурни гаранции. По този начин от Специалния фонд на ФПКПИ се очаква да даде приоритет на проекти, спомагащи за изпълнение на препоръки, изискващи значителни финансови разходи.

Конфиденциалността на докладите на ППИ може да доведе като резултат до това Специалният фонд на ФПКПИ да даде приоритет на изпълнението на препоръки, изложени в публикуваните доклади на ППИ. Това прави още по-важно държавите, страни по Протокола, да бъдат настърчавани да оторизират публикуването на докладите на ППИ от посещенията. Освен това ППИ е изказал предположение, че колкото повече са публикуваните доклади от посещения, толкова повече държави ще подпомагат финансово Специалния фонд на ФПКПИ.¹⁶⁹

Член 26 (1): Образователни програми

Член 26 от ФПКПИ предвижда също така Специалният фонд да подпомага финансово образователните програми на НПМ, включително дейности за укрепване на капацитета, предложени от НПМ (и/или изпълнявани от НПМ), дейности за укрепване капацитета на НПМ (например обучителни сесии), и дейности, целящи повишаване на информираността относно мандата на НПМ и/или мерките за предотвратяване на изтезания (например препоръки за реформи). Специалният фонд не е предназначен да покрива редовните разходи за работата на НПМ. Държавите, страни по Протокола, носят основната отговорност за изпълнение на мерките за превенция на национално ниво и за гарантиране, че техните НПМ имат адекватно финансиране.¹⁷⁰

Член 26(2): Вноски за Специалния фонд на ФПКПИ

Вноските за Специалния фонд на ФПКПИ трябва да бъдат адресирани до СВКПЧ, който управлява фонда. Правителствата, както и други участници (включително организации на гражданското общество, академични институции, отделни хора, компании, частни фондации и други частни или публични органи) могат да правят вноски.¹⁷¹ Специалният фонд на ФПКПИ вече е получавал вноски от някои държави.¹⁷²

¹⁶⁹ SPT, Third annual report, §59.

¹⁷⁰ Съгласно член 18(3) от ФПКПИ.

¹⁷¹ ФПКПИ, член 26(2).

¹⁷² Според третия годишен доклад на ППИ, Чехия, Малдивите и Испания са подпомогнали финансово Специалния фонд на ФПКПИ. UN Doc.

Но за да може да изпълнява ефективно мандата си, Специалният фонд на ФПКПИ има нужда от още финансова подкрепа.

Член 26 не казва нищо относно процеса на вземане на решения по отношение използването на фондовете. Не е ясно дали една държава, страна по Протокола, трябва да поискане финансиране или дали един НПМ може да направи такова искане, или дали на практика ППИ може или трябва да поеме инициативата. В допълнение, позоваването на това, че Специалният фонд се „управлява съгласно финансовите разпоредби и правила на Организацията на обединените нации“, изиска администриране от независим Съвет. Съгласно тези правила, членовете на Настоятелството могат да бъдат назначени от Общото събрание или от държавите, страни по съответния договор.¹⁷³ ФПКПИ не излага в детайли процедурата за назначаване. Предвиждаше се Съвета на Доброволния фонд на ООН за жертви на изтезания да действа в крайна сметка като Съвет на Специалния фонд на ФПКПИ.¹⁷⁴

9. Част VII: Заключителни разпоредби

Част VII, състояща се от 11 члена, съдържа разпоредби относно:

- влизането в сила на ФПКПИ;
- процесът, който държавите, страни по Протокола, трябва да следват, ако желаят да се оттеглят или да изменят инструмента;
- забрана на резерви по договора;
- разпоредби относно нуждата от сътрудничество с други релевантни органи.

Член 27

1. Настоящият Протокол е открит за подписване от всяка държава, която е подписала Конвенцията.

2. Настоящият Протокол подлежи на ратификация от всяка държава, която е ратифицирала Конвенцията или се е присъединила към нея. Ратификационните документи се депозират при Генералния секретар на Организацията на обединените нации.

¹⁷³ CAT/C/44/2, 25 March 2010, §59.

¹⁷⁴ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1128.

¹⁷⁴ SPT, Second annual report, §46.

3. Настоящият Протокол е открит за присъединяване от всяка държава, която е ратифицирала Конвенцията или се е присъединила към нея.

4. Присъединяването се извършва чрез депозиране на документа за присъединяване при Генералния секретар на Организацията на обединените нации.

5. Генералният секретар на Организацията на обединените нации информира всички държави, които са подписали настоящия Протокол или са се е присъединили към него, за депозирането на всеки ратификационен документ или документ за присъединяване.

Член 27 установява, че само държави, подписали, ратифицирали или присъединили се към КПИ, могат респективно да подпишат, ратифицират или да се присъединят към ФПКПИ. Без член 27, ФПКПИ не би бил факултативен протокол към КПИ, а един „свободно стоящ“ сам по себе си договор.¹⁷⁵ Член 27 изрично поставя ФПКПИ в контекста на КПИ, показвайки историческия произход на ФПКПИ. Трябва да се отбележи, че предложението за международен механизъм за наблюдение бе първо направено по време на преговорите за КПИ.¹⁷⁶ Член 27 подчертава ролята на ФПКПИ за подпомагане на държавите, страни по КПИ, за по-добро изпълнение на техните съществуващи задължения според КПИ за превенция на изтезания и други форми на малтретиране.

Съгласно този член, държавите могат да подпишат едновременно ФПКПИ и КПИ. Обвързвашите задължения се появяват само след ратификация или присъединяване, а не след подписване. Подписът е обаче средство за изразяване на желанието за формално обвързване с разпоредите на ФПКПИ. Освен това съгласно член 18 от Виенската конвенция за правото на договорите, слагането на подпись поражда задължение за подписалата страна да се въздържа, с добра воля, от действия, които биха осутили предмета и целта на договора.¹⁷⁷ Обаче държавите са изрично обвързани със задълженията по ФПКПИ само след като ратифицират или се присъединят към инструмента. Въпреки че процесите за ратифициране/ присъединяване към КПИ и ФПКПИ са различни, няма разлика между резултатите, тъй като всеки от процесите еднакво обвързва държавите.

¹⁷⁵ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1137.

¹⁷⁶ Виж раздел 4 от глава I от този наръчник и първата версия на този наръчник.

¹⁷⁷ Виенска конвенция за правото на договорите, член 18. За повече информация виж UN Treaty Reference Guide: www.untreaty.un.org.

Ратификацията е най-разпространеният процес. Преди ратифициране на международен договор, една държава се стреми изрично към одобрение на национално ниво за обвързване с разпоредбите на договора.¹⁷⁸ Законодателният процес, който се изисква за ратификация, варира от държава в държава. Когато се получи одобрение на национално ниво за ратифициране на ФПКПИ, инструмент за ратификация ще бъде депозиран при Генералния секретар на ООН. Присъединяването, от друга страна, е процесът, чрез който една държава се съгласява да се обвърже с разпоредбите на даден договор без да е подписала договора. Това е по-рядко използвани процес, отколкото ратификацията, и трябва изрично да бъде предвиден от съответния договор. Но той има същия правен ефект като ратификацията.

Освен това, въпреки че ФПКПИ не го казва изрично, една държава може също така да подпише, ратифицира или да се присъедини към ФПКПИ по наследяване.¹⁷⁹

Член 28

1. Настоящият Протокол влиза в сила на тридесетия ден от датата на депозиране при Генералния секретар на Организацията на обединените нации на двадесетия ратификационен документ или документ за присъединяване.
2. За всяка държава, която ратифицира настоящия Протокол или се присъедини към него след депозирането при Генералния секретар на Организацията на обединените нации на двадесетия ратификационен документ или документ за присъединяване, настоящият Протокол влиза в сила на тридесетия ден, след като тази държава депозира своя ратификационен документ или документ за присъединяване.

Член 28 излага процедурата за влизане в сила на ФПКПИ (т.е. датата, на която неговите разпоредби стават правно и изрично обвързващи).

¹⁷⁸ Виенска конвенция за правото на договорите, членове 2(1)(b), 14(1) и 16.

¹⁷⁹ Принципът на „наследяване на държави“ се отнася до процеса, чрез който новосъздадена държава замества друга държава по отношение на отговорността за международните отношения на дадена територия. Например държавата Сърбия и Черна гора подписа ФПКПИ на 25 септември 2003 г. Черна гора обяви независимост на 3 юни 2006 г. Сърбия ратифицира ФПКПИ на 26 септември 2006 г., а Черна гора стана страна, подписала протокола, посредством наследяване, на 23 октомври 2006 г. Черна гора стана държава, страна по ФПКПИ, на 6 март 2009 г.

Член 28 заявява, че ФПКПИ ще влезе в сила в деня, в който са достигнати 20 ратификации. Другите факултативни протоколи към договори по правата на човека като цяло изискват само 10 държавите страни да ратифицират или да се присъединят преди влизането в сила на договора.¹⁸⁰ Относително високият брой ратификации, които се изискват по член 28, отразява трудностите и срещната съпротива в процеса на преговорите за ФПКПИ. Но в крайна сметка броят на държавите страни, който се изискава, не доведе до значително забавяне на влизането в сила на ФПКПИ. ФПКПИ влезе в сила на 22 юни 2006 г. само три и половина години след приемането му от Общото събрание на ООН на 18 декември 2002 г. Влизането в сила на ФПКПИ даде тласък на процеса, който създава ППИ. Първата среща на държавите страни по Протокола, за избор на членовете на ППИ се състоя на 18 декември 2006 г.¹⁸¹

Член 28 предвижда също така, че всяка държава, която ратифицира или се присъединява към ФПКПИ след влизането му в сила, ще стане правно обвързана с разпоредбите на договора на 30-ия ден след датата на депозиране на ратификационния документ или документът за присъединяване.

Член 29

Разпоредбите на настоящия Протокол имат действие по отношение на всички части на федералните държави без ограничения или изключения.

Член 29 цели да гарантира, че федералните държавите, страни по Протокола, прилагат задълженията си еднакво в рамките на всички свои щати, за да осигурят последователно изпълнение на ФПКПИ на национално ниво.¹⁸² Това отразява принципа, гласящ, че държавите, страни по Протокола, не трябва да използват федерални структури за оправдаване на пропуски в цялостното изпълнение на техните задължения. Тази разпоредба копира член 50 от Международния пакт за граж-

¹⁸⁰ Виж първия Факултативен протокол към МПГПП, член 9; Факултативен протокол към КПДЖ, член 16; Факултативен протокол към Конвенцията за правата на хората с увреждания, член 13, и Nowak and McArthur, *The UNCAT*, р. 1143.

¹⁸¹ ФПКПИ, член 7(1)(b).

¹⁸² За подробна информация относно изпълнението на ФПКПИ във федералните държави виж APT, *Implementation of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) in Federal and Decentralised States*, APT, Geneva, 2005. Достърен на www.apct.ch.

данските и политическите права и е в съгласие с член 29 от Виенската конвенция за правото на договорите, която предвижда, че „освен ако друго намерение не е видно от договора или не е установено по друг начин, договорът е задължителен за всяка, страна по отношение на цялата ѝ територия“.¹⁸³ На практика, изпълнението на ФПКПИ в рамките на една федерална държава или при друга форма на децентрализирана държава поставя известен брой специфични предизвикателства.

Член 29: Обхват на този член

Упоменаването на „федерална държава“ в член 29 следва да се тълкува като приложимо спрямо всички форми на децентрализирани държави. „Федералното“ разделение на властта между централизирано федерално правителство и регионални или провинциални правителства е най-срещаната форма на децентрализация. Но децентрализацията може да придобие други форми, включително доста по-ограничено делегиране на специфични отговорности на общински или местни управления.¹⁸⁴ В типичния случай, децентрализацията разделя властта на базата на географски области и/или категории, определени по някакъв принцип.

Член 29: Отговорност за изпълнение на ФПКПИ във федералните държави

Във федералните държави сключването на договори е често изключителна отговорност на федералното правителство. Но в някои държави федералното правителство не може само да изпълни ратифициран договор. Когато всичко или част от предмета на договора попада в компетенциите на регионалните правителства, от последните може да се изисква да приемат закони, даващи възможност на договора да влезе в сила. Но ако едно федерално правителство няма първостепенна, изключителна власт върху законодателство за изпълнението на международни договори, то все пак може да има достатъчно конституционна власт, за да изпълни даден договор на базата на това, че договорът попада в неговите обичайни области на компетентност. Федералното правителство може да има широка отговорност за такива области (например за правата на човека) или може да е отговорно за широк кръг от специфични въпроси (например затворите, полицията и здравеопазването).¹⁸⁵

¹⁸³ Виенска конвенция за правото на договорите, член 29.

¹⁸⁴ APT, *Implementation of OPCAT in Federal States*, p. 4.

¹⁸⁵ APT, *Implementation of OPCAT in Federal States*, p. 9.

При всяко положение, в което федералната държава не може сама да изпълни един договор относно правата на човека, ще е необходим някакъв метод за постигане на съгласие и действие от страна на регионалните правителства. Органите по международните договори за правата на човека, включително Комитетът за правата на човека, посочват, че федералните държави имат задължение да установят федерално-регионално сътрудничество и механизми за изпълнение-наблюдение, за да посрещнат международните си задължения по правата на човека.¹⁸⁶ Съответно, федералните правителства трябва да преценят дали разполагат с конституционната власт за приемане на законодателство, което се изиска за изпълнение на ФПКПИ.¹⁸⁷ Законодателните промени за гарантиране правомощията и властта на ППИ и НПМ, договорени във ФПКПИ, също така ще трябва вероятно да бъдат идентифицирани и извършени преди да стане възможно пълноценното изпълнение на ФПКПИ.¹⁸⁸

Член 29: Създаване или определяне на НПМ в рамките на федералните държави

Федералните правителства, както всички правителства на държави, които са (или възнамеряват да станат), страни по ФПКПИ, следва да направят преглед на съществуващите механизми за наблюдение на местата за задържане, за да преценят дали някои от тези механизми не биха могли да бъдат определени за НПМ или дали не би било по-добре да се създаде нов орган (или органи). Особено внимание трябва да се отдели на определяне честотата и продължителността на посещенията, които ще се изискват в контекста на географията и институциите на дадена държава.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Комитет по правата на човека, Заключителни наблюдения на Комитета по правата на човека относно Германия, UN Doc. CCPR/CO/80/DEU, 4 May 2004, §12, цит. в APT, *Implementation of OPCAT in Federal States*, p. 9: „На държавата, страна по Протокола, се напомня за нейните задължения във връзка с член 50 [клаузата за федералните държави] от Пакта; тя трябва да създаде подходящи механизми между федералното ниво и съставните територии (*Länder*) за по-нататъшно осигуряване цялостното изпълнение на Пакта“.

¹⁸⁷ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1147.

¹⁸⁸ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1147.

¹⁸⁹ Виж също коментара върху член 3 в тази глава; APT, *Implementation of OPCAT in Federal States*, pp. 7-13, и Walter Suntinger, ‘National Visiting Mechanisms: Categories and Assessment’, in *Visiting Places of Detention: Lessons Learned and Practices of Selected Domestic Institutions* (Report on an

Във федералните държави НПМ могат да са:

- основани на географски принцип: някои държави могат да определят множество органи, според географско разделение, които да приемат мандата на НПМ;
- основани на принципа на юрисдикцията: държавите могат да решат да определят множество органи във връзка с различни видове институции и предметни области, попадащи под специфични юрисдикции (федерални или други);
- обосновани тематично: някои държави могат да решат да определят множество органи, всеки от тях със специфичен експертен опит (например относно младежи, мигранти или полицията), нужен за изпълнение задачите на НПМ. Всяка институция ще бъде отговорна за наблюдение на местата за задържане, попадащи в нейната тематична област на експертен опит (например места за задържане в полицията, места за задържане на младежи, или домове за възрастни хора); или
- може да се използва комбинация от тези опции.¹⁹⁰

Крайното решение относно каква форма на НПМ ще е най-подходяща за дадена държава разбира се ще зависи от няколко фактора, включително от големината на държавата, съществуващите органи за наблюдение и естеството на националната конституционна власт на държавата.¹⁹¹ Във всеки случай от съществено значение е да се гарантира:

- че се вземат предвид всички места, където едно лице може да бъде лишено от свобода;
- че всеки механизъм за посещение има експертния опит и всичките правомощия и гаранции, които се изискват от ФПКПИ;
- че общата схема е административно управляема и че се постигат положителни и последователни резултати.

В този смисъл, както бе посочено по-горе във връзка с член 17, ако се разчита на твърде хлабава комбинация от съществуващи органи, може да е трудно те да се съгласуват с изискванията на ФПКПИ.¹⁹²

expert seminar), APT, Geneva, July 2003.

¹⁹⁰ За повече информация виж раздел 7 (по-специално 7.4) от глава IV от този наръчник.

¹⁹¹ APT, *Implementation of OPCAT in Federal States*, p. 12.

¹⁹² Виж коментара върху член 17 в тази глава. Виж също раздел 7.4 от глава IV и раздел 6.1 от глава V от този наръчник.

Член 30

По настоящия Протокол не могат да се правят резерви.

Член 30 изключва възможността на всякакви резерви по отношение на ФПКПИ. Тази разпоредба е особено важна, тъй като повечето международни инструменти предвиждат, че резерви могат да се правят, въпреки че само ако не са несъвместими с предмета и целта на договора. В случая с ФПКПИ, експертите, изготвили го, счетоха за съществено да изключват възможността за резерви, защото ФПКПИ не създава по същество нови норми. Вместо това неговите разпоредби създават нови механизми за подпомагане изпълнението на съществуващи задължения по КПИ.¹⁹³ Следователно всяка резерва неизбежно би ограничила мандата и/или работните методи на органите на ФПКПИ, като по този начин би представлявала намеса в предмета и целта на договора.¹⁹⁴ Това би влязло в противоречие с член 19(с) от Виенската конвенция за правото на договорите.¹⁹⁵ Освен това член 24, позволяващ на държавите, страни по Протокола, временно да забавят изпълнението на задълженията си относно както ППИ, така и НПМ, вече предоставя на държавите, страни по Протокола, достатъчно свобода на действие, за да се подгответ за пълноценно изпълнение на задълженията си.

¹⁹³ Въпросът за разрешаване на резерви беше особено дискусационен аспект на преговорите за ФПКПИ. Някои държави застъпваха мнението, че трябва да е възможно за една държава да изрази резерви, какъвто е случаят с някои други факултативни протоколи, като двата факултативни протокола към Конвенцията на ООН за правата на детето. Мнозинството държави обаче отбелязаха, че неотдавнашната практика в областта на правата на човека (например в Римския статут от 1998 г. на Международния наказателен съд и Протокола от 1999 г. към Конвенцията от 1979 г. за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените) е била да не се позволяват никакви резерви.

¹⁹⁴ Reports of the UN Working Group to Draft an Optional Protocol to UNCAT, UN Doc. E/CN.4/1993/28, 2 December 1992, §111-112, и UN Doc. E/CN.4/2000/58, 2 December 1999, §20-22.

¹⁹⁵ Член 19(в) от Виенската конвенция за правото на договорите заявява, че „Държавата може при подписването, ратификацията, приемането или утвърждаването на договор или присъединяването си към него да формулира резерва, освен когато: а) дадена резерва се забранява от договора; б) договорът предвижда, че може да се правят само определени резерви, към които не спада тази резерва, или в) в случаите, непопадащи под действието на букви „а“ и „б“, резервата е несъвместима с обекта и целите на договора“.

Член 31

Разпоредбите на настоящия Протокол не засягат задълженията на държавите, страни по Протокола, произтичащи от която и да е регионална конвенция, създаващи система за посещения на местата за задържане. Подкомитетът по превенция и органите, създадени в съответствие с такива регионални конвенции, се насърчават за провеждане на взаимни консултации и сътрудничество с цел избягване на дублирането и ефективно осъществяване на целите на настоящия Протокол.

Член 31 илюстрира принципа на сътрудничество, заложен в сърцевината на превантивния подход на ФПКПИ. Този член потвърждава съществуването на регионални органи, извършващи посещения на местата за задържане, и засяга опасенията, че ППИ може да дублира работата на такива механизми и че тези органи може да дублират работата на ППИ. Сътрудничеството е съществено за гарантиране, че различните органи прилагат съгласувани стандарти и препоръки, особено по отношение на определяне, създаване и функциониране на НПМ.¹⁹⁶ Сътрудничеството между ППИ и други регионални механизми, предвидени в член 31, би могло да приеме различни форми, включително обмен на информация и насоки за добри практики, координирани програми за посещения в конкретни държави, и двустранни срещи за дискутиране на въпроси от общ интерес.

Въпреки че член 31 не споменава изрично НПМ, полезно е за НПМ да помислят как да се консултират с релевантните регионални органи и как тези органи биха могли да се консултират с тях. Това би било от взаимна полза, тъй като тогава всеки орган би могъл да действа според съхраната информация и направените препоръки в резултат на посещенията, извършени от всеки от тези органи.

Член 32

Разпоредбите на настоящия Протокол не засягат задълженията на държавите, страни по Протокола, произтичащи от четирите Женевски конвенции от 12 август 1949 година и Допълнителните Протоколи към тях от 8 юни 1977 година,

¹⁹⁶ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1159. Виж също раздел 5 от глава III от този наръчник за повече информация относно сътрудничеството, предвидено между ППИ и други превантивни органи.

нито правото на държавите, страни по Протокола, да дават разрешение на Международния комитет на Червения кръст да посещава местата за задържане в случаи, които не са обхванати от международното хуманитарно право.

Член 32 е по-нататъшно доказателство за важността на общия принцип за сътрудничество на ФПКПИ.¹⁹⁷ Той предвижда, че ФПКПИ не следва да ограничава или да се намесва по друг начин в задълженията, произтичащи от четирите Женевски конвенции и от Допълнителните протоколи към тях. Взети заедно, тези текстове съставляват базата на международното хуманитарно право;¹⁹⁸ така член 32 поставя държавите, страни по Протокола, под задълженията, които допълват тези, явяващи се резултат от международното хуманитарно право. Член 32 предвижда, че работата на органите на ФПКПИ ще допълва тази на МКЧК.¹⁹⁹ От текста на ФПКПИ следва, че правото на достъп до местата за задържане, предоставено на ППИ и на съответните НПМ, не трябва да се ползва като оправдание да се изключват посещения от страна на МКЧК или обратното. Съгласно Женевските конвенции, МКЧК е оторизиран да посещава всички места за задържане, където има или може да има военнопленници, задържани цивилни граждани или други „защитени лица“ по време на международен въоръжен конфликт.²⁰⁰ По време на вътрешнодържавен въоръжен конфликт или в мирно време една държава може да оторизира МКЧК да посещава местата за задържане на *ad hoc* база.²⁰¹

Следователно налице е значителен потенциал за препокриване между работата на органите на МКЧК и ФПКПИ, независимо от по-широката дефиниция на местата за задържане, която ръководи мандата и обхвата на дейността на органите на ФПКПИ. За да се избегне дублиране на усилията, органите на ФПКПИ следва да създадат система, чрез която да могат ефективно да си сътрудничат и да комуникират с МКЧК. Ефективното сътрудничество би изисквало процедура за обмен на информация, особено по отношение избора на места за посещение, по

¹⁹⁷ Виж ФПКПИ, член 11(с).

¹⁹⁸ Международното хуманитарно право включва защитата на лица по време на въоръжен конфликт. Например то дава възможност на МКЧК да извършва посещения в места за задържане за срещи с военнопленници.

¹⁹⁹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1165.

²⁰⁰ За повече информация относно дейностите на МКЧК виж www.icrc.org.

²⁰¹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1161. За определение на „въоръжен конфликт“ виж www.icrc.org.

време на подготовката на мисиите по страни. Нужно е допълнително проучване на възможностите за сътрудничество между НПМ и МКЧК. Но сътрудничеството може да представлява особено сложно предизвикателство за държави, страни по Протокола, с множество НПМ; това е още една причина за такива държави да помислят за създаване или идентифициране на координационно тяло.²⁰²

Член 33

1. Всяка държава, страна по Протокола, може по всяко време да денонсира настоящия Протокол чрез писмено уведомление, адресирано до Генералния секретар на Организацията на обединените нации, който след това информира другите държавите, страни по настоящия Протокол, и по Конвенцията. Денонсирането влиза в сила една година след датата на получаване на уведомление от Генералния секретар.
2. Такова денонсиране не освобождава държавата, страна по Протокола, от задълженията ѝ по този Протокол по отношение на всяко действие или ситуация, възникнали преди датата на влизането на денонсирането в сила, или на мерки, които Подкомитетът по превенция е решил или може да реши да предприеме по отношение на тази държава, страна по Протокола, и денонсирането по никакъв начин не препятства продължаващото разглеждане на всеки въпрос, който Подкомитетът по превенция е започнал да разглежда преди датата на влизането на денонсирането в сила.
3. След датата, на която денонсирането от държава, страна по Протокола, влиза в сила, Подкомитетът по превенция не може да започва разглеждане на нов въпрос, отнасящ се до тази държава.

Член 33 копира член 31 от КПИ. Той излага общите език и процедура на ООН, които да се следват, когато държава, страна по Протокола желае да се оттегли от даден договор. Той съдържа гаранции, създадени да възпрат държавите, страни по Протокола, от денонсиране на ФПКПИ с цел селективно придвижане към техните задължения съгласно договора. Актът на оттегляне от договора е сериозна стъпка.

²⁰² APT, NPM Guide, p. 91.

Задълженията на една държава, страна по Протокола, не престават в момента, в който тя подаде нотификацията за денонсиране. Денонсирането влиза в сила една година след датата на получаване на нотификацията. През годината след получаване на известието за денонсиране, задълженията на държавата, страна по Протокола, продължават да са в сила, включително и тези, отнасящи се до ППИ: в срок от една година след денонсирането ППИ все още може да извършва редовни и последващи посещения в страната, да поддържа контакти с НПМ и да предоставя на НПМ обучения, консултации и техническа помощ.²⁰³ Но след като бъде подадено уведомление за денонсиране, ППИ не може да стартира обмисляне на нови неща и държавата, страна по Протокола, е ефективно освободена от нови задължения след тази дата. От друга страна, задълженията на държавата, страна по Протокола, продължават по отношение на действия, започнали, и ситуации, възникнали преди датата, на която денонсирането е станало ефективно. ППИ може да продължи да действа по отношение на тези неща; следователно известието за денонсиране не може да се използва с цел да се попречи на ППИ да продължи да работи по въпрос, който е вече обект на разглеждане. Терминът „ситуация“ се отнася до широк кръг от обстоятелства и въпроси (например въпроси, вече поставени от ППИ пред държавата, страна по Протокола, и проекти за изпълнение препоръките на ППИ, финансиирани от Специалния фонд).²⁰⁴

Освен това тази разпоредба няма никакъв юридически ефект върху работата на НПМ на национално ниво. За да прекрати функционирането на своите НПМ, дадена държава, страна по Протокола, би трябвало да предприеме необходимите законодателни или други действия (например отменяне на закона за създаване на НПМ), както е конкретизирано в конституционния или законодателния текст, който е създал НПМ.²⁰⁵

Член 34

1. Всяка държава, страна по настоящия Протокол, може да предложи изменение и да го депозира при Генералния секретар на ООН. Генералният секретар след това препраща предложеното изменение на държавите, страни по Протокола, с молба да го уведомят дали подкрепят свикване на конференция на държавите, страни по Протокола, с цел разглеждане на това предложение и провеждане на гласуване по

²⁰³ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, pp. 1170-1171.

²⁰⁴ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1170.

²⁰⁵ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1171.

него. Ако в срок от четири месеца от датата на изпращане на такова съобщение поне една трета от държавите, страни по Протокола, се произнесат за свикване на такава конференция, Генералният секретар свиква конференцията под егидата на ООН. Всяко изменение, прието с мнозинство от две трети от държавите, страни по Протокола, които присъстват и участват в гласуването на конференцията, се представя от Генералния секретар на всички държави, страни по Протокола, за приемане.

2. Изменение, прието съгласно т. 1 на този член, влиза в сила, когато две трети от държавите, страни по настоящия Протокол, са приели това изменение в съответствие с конституционните си изисквания.

3. Когато измененията влязат в сила, те стават задължителни за държавите, страни по Протокола, които са ги приели, като за другите държави, страни по Протокола, остават задължителни разпоредбите на настоящия Протокол и всички предшестващи изменения, които те са приели.

Член 34, които копира член 29 от КПИ, излага общите език и процедура на ООН за промяна на законови разпоредби.

Член 35

На членовете на Подкомитета по превенция и на членовете на националните превентивни механизми се предоставят привилегиите и имунитетите, необходими за независимото осъществяване на техните функции. На членовете на Подкомитета по превенция се предоставят привилегиите и имунитетите съгласно раздел 22 от Конвенцията за привилегиите и имунитетите на Обединените нации от 13 февруари 1946 г., като се отчитат разпоредбите на раздел 23 от същата Конвенция.

Член 35: Привилегии и имунитети за членовете на ППИ

Член 35 дава допълнителна гаранция срещу държавна (или друга) намеса в работата на ППИ и НПМ. Той осигурява на членовете на ППИ същите привилегии и имунитети, както на останалия персонал / представители на ООН съгласно член VI, раздел 22 от Конвенцията на ООН за привилегиите и имунитетите:

Експертите (различни от длъжностните лица, попадащи под действието на член V), изпълняващи мисии на ООН, се ползват със следните

привилегии и имунитети, доколкото те са необходими за действителното изпълнение на техните функции през периода на техните мисии, включително по време на пътуванията им във връзка с тези мисии. Конкретно те ще се ползват от:

- а) Имунитет от арестуване или задържане и конфискуване на личния им багаж;
- б) По отношение на казаното, написаното и извършеното от тях по време на изпълнение на техните мисии, имунитет от всяка възможна юрисдикция. Такъв имунитет от юрисдикция следва да продължи да бъде осигуряван, независимо от това, че лицата, за които се отнася, вече не са ангажирани с мисии на ООН;
- в) Неприкосновеност на всички книжа и документи;
- г) За целта на тяхната комуникация с ООН, право да ползват шифър и да получават документи или кореспонденция по куриер или със запечатана поща;
- д) Същите условия по отношение на ограниченията във валутата или валутния обмен като тези, които се предоставят на представителите на чуждите правителства, изпълняващи временна официална мисия;
- е) Същите имунитети и условия по отношение на личния им багаж като тези, които се предоставят на членовете на дипломатическите представителства.²⁰⁶

Раздел 22 предвижда тези привилегии и имунитети да бъдат предоставени на експерти „по време на техните мисии“. Ако това следва да се приложи стриктно към членовете на ППИ, привилегиите и имунитетите биха били приложими само по време на посещение в дадена страна. Но раздел 22 се прилага общо спрямо експерти, назначени за извършване на опознавателно или други посещение. Въпреки че тези привилегии и имунитети ще са най-уместни по време на посещения в страните, за да е съвместим с формулировката на член 35 от ФПКПИ, раздел 22 следва също така да се тълкува като приложим към целия период, за който даден експерт изпълнява задълженията си като член на ППИ.²⁰⁷

Въпреки че член 35 от ФПКПИ не споменава, че привилегиите и имунитетите ще бъдат предоставяни на допълнителни експерти, предста-

²⁰⁶ Конвенция за привилегиите и имунитетите на Обединените нации, UN Treaty Series No 15, 13 February 1946, член 6, раздел 22.

²⁰⁷ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1182.

вляващи част от делегация на ППИ за посещение съгласно член 13(3), допълнителните експерти трябва да се считат експерти на официална мисия за времетраенето на посещението в страната и следователно да имат право на привилегиите и имунитетите, изложени в раздел 22.²⁰⁸

Член 35 от ФПКПИ прави също така отпратка към раздел 23 от Конвенцията на ООН за привилегиите и имунитетите, за да предвиди важна гаранция срещу злоупотреба с привилегии и имунитети. Раздел 23 прави уговорка относно Раздел 22 чрез условието, че привилегиите и имунитетите, предоставени на дадено лице съгласно раздел 22, не трябва да се използват за лична изгода и че могат да бъдат отменени без ущърб на интересите на ООН. Генералният секретар на ООН може също така да отмени тези привилегии и имунитети, ако той/тя вярва, че те биха препятствали хода на правосъдието. Например, ако член на ППИ трябва да бъде обвинен по време на изпълнение на неговите или нейните задължения за престъпление, което не е свързано с мандата на ППИ, Генералният секретар на ООН би могъл да реши, че конкретните обстоятелства са основание за отмяна на имунитета от съдебно преследване.²⁰⁹

Член 35: Привилегии и имунитети за членовете на НПМ

Член 35 предоставя и на членовете на НПМ привилегии и имунитети, тъй като те са от съществена важност за упражняването на превантивния им мандат. Въпреки че текстът на ФПКПИ не конкретизира естеството на тези привилегии и имунитети, тези, предоставени на членовете на ППИ съгласно член 35, следва да служат като модел. Но точното естество и степен на привилегиите и имунитетите за членовете на НПМ следва да се конкретизират в текста на националното законодателство, създаващо НПМ (или система от НПМ).²¹⁰ Тези разпоредби следва да се отнасят до имунитет от арестуване, задържане или конфискуване на личния багаж; имунитет от конфискуване или проверка на книжа и документи. Членовете на НПМ трябва също така да имат имунитет от съдебно преследване по отношение на казаното, написаното и извършеното от тях по време на изпълнение на техните задължения, свързани с НПМ.²¹¹ Разпоредбите относно привилегиите и имунитетите следва също така да гарантират, че няма намеса в комуникациите, свързани с изпълнението на функциите на членовете на НПМ.

²⁰⁸ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1182.

²⁰⁹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1182.

²¹⁰ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1183.

²¹¹ За повече информация виж APT, *NPM Guide*, pp. 42-45.

Член 36

При извършване на посещение в държава, страна по Протокола, членовете на Подкомитета по превенция, без да се засягат разпоредбите и целите на настоящия Протокол и привилегии и имунитети, от които те могат да се ползват:

- a) съблюдават законите и нормите на посещаваната държава;
- b) се въздържат от всякакви действия или дейности, несъвместими с безпристрастния и международен характер на техните задължения.

Тази разпоредба е пряко свързана с привилегиите и имунитетите, предоставени на членовете на ППИ съгласно член 35. Член 36 излага съответстващите задължения на делегация на ППИ, когато е на посещение в дадена страна. Член 36 гарантира, че членовете на ППИ не експлоатират своите позиции, за да избягнат спазването на националните закони и норми на държавата страна. Член 36 е също така свързан с член 2, който заявява, че ППИ следва да се ръководи от Устава на ООН и от принципите на безпристрастност и обективност. За отбележване е, че член 36 е приложим само по време на посещения в държави, докато член 35 се прилага за цялото време, през което дадено лице работи за ППИ.

Този член би могъл да се тълкува в смисъл, че членовете на ППИ трябва да уважават не само националното наказателно право и религиозните или традиционни обичаи, но и всички „правила за затворите, наказателно-процесуални кодекси и подобни закони в същата степен, както обществото като цяло“.²¹² Но такова строго тълкуване на практика би могло да навреди на способността на ППИ да осъществява наистина ефективни превантивни посещения, чрез налагане на прекомерни ограничения върху неговата работа. Това би било в противовес със специфични разпоредби на ФПКПИ, като член 14 (отнасящ се до правомощията, предоставяни на ППИ по време на мисия в дадена страна). Съответно, държавите страни не следва да използват член 36 с цел създаване на пречки пред ППИ за изпълнението на неговия мандат. Нито пък членовете на ППИ следва да злоупотребяват за тяхна лична изгода с правата, привилегиите и имунитетите, предоставени им съгласно ФПКПИ.²¹³

²¹² За критично тълкуване на член 36 виж Nowak and McArthur, *The UNCAT*, pp. 1188-1189.

²¹³ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1189.

Член 36 не упоменава изрично допълнителните експерти, които биха участвали в мисия на ППИ в дадена страна. Но тази разпоредба следва да се интерпретира като обхващаща и тях. Като част от екипа за посещение те следва да се ползват от същите правомощия и гаранции като членовете на ППИ във връзка с изпълнението на техните задължения.

Член 37

1. Настоящият Протокол, чиито текстове на арабски, китайски, английски, френски, руски и испански език са еднакво автентични, се предава за съхранение на Генералния секретар на Организацията на обединените нации.
2. Генералният секретар на Организацията на обединените нации изпраща заверени копия от настоящия Протокол до всички държави.

Член 37 съдържа стандартна формулировка, срещана във всички договори на ООН, който предвижда ФПКПИ да бъде преведен на всички официални езици на ООН, и който гарантира, че преводите по никакъв начин няма да променят разпоредбите и задълженията по договора. Но както бе посочено по-горе, различните езикови версии на член 24 повдигнаха някои въпроси по отношение на съгласуваност и тълкуване на ФПКПИ. Интерпретацията на член 24 е вече официално изяснена и изменениета в оригиналните текстове са вече приети.²¹⁴

Член 37(2) копира член 33 от КПИ, така че, в съгласие с член 102(1) от Устава на ООН и член 80 от Виенската конвенция за правото на договорите, Генералният секретар на ООН е определен за институцията, съхраняваща ФПКПИ.²¹⁵

²¹⁴ Виж коментара върху член 24 в тази глава.

²¹⁵ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1192.

ГЛАВА III

Подкомитет по превенция на изтезанията

Съдържание

1. Въведение.....	136
2. Обзор на Подкомитета по превенция на изтезанията	137
3. Консултивни функции: изпълнение на ФПКПИ и развиване на политики	147
4. Оперативни функции: наблюдение на местата за задържане	155
5. Сътрудничество с външни участници	172
6. Ангажиране на гражданското общество с ППИ.....	184

1. Въведение

Подкомитетът по предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (Подкомитет по превенция или ППИ) е нов вид договорен орган в рамките на системата на ООН за защита на правата на човека. Той има чисто превентивен мандат, фокусиран върху устойчив, проактивен подход към превенция на изтезанията и други форми на малтретиране.¹ Целта му е да допълни и надгради върху досегашния подход на Комитета на ООН срещу изтезанията (КСИ) конкретно, както и на други договорни органи и експерти в по-общ план.² Работата на ППИ се ръководи от принципите на конфиденциалност, безпристрастност, неселективност, универсалност и обективност, както е предвидено в член 2(3) от ФПКПИ. Той има две взаимосъвързани функции: консултативна функция, включваща консултации относно изпълнението на ФПКПИ и развиване на политики, и оперативна функция, включваща наблюдение на местата за задържане. От ППИ се изисква да работи в сътрудничество с държавите, страни по Протокола, НПМ и други международни, регионални и национални участници, които са активни в областта на превенцията на изтезанията, с цел укрепване на защитата на лица, лишени от свобода.³

ППИ заработи през февруари 2007 г. след влизането в сила на ФПКПИ през юни 2006 г. Следователно той се намира на ранен етап на развитие както на собствените си политики и методи на работа, така и на общите си насоки относно изпълнението на ФПКПИ и превенцията на изтезанията и другите форми на малтретиране.

Тази глава има за цел да предостави на държавите, страни по Протокола, държавите, подписали ФПКПИ, както и на други заинтересовани участници подробна информация относно ППИ. Затова тази глава изследва мандата на ППИ, методите му на работа и връзките на сътрудничество с държавите страни, НПМ, КСИ, други органи и експерти и организации на гражданското общество. Публичните източници на информация относно функционирането на ППИ са ограничени, защото работата на ППИ е като цяло обвързана с принципа на конфиденциалност. Тази глава бе подгответена, като бе ползвана информация, публично достъпна

¹ Виж раздел 7.1 от глава I от този наръчник.

² Виж коментара върху членове 5-16 в глава II от този наръчник и раздел 2.1 от глава 1.

³ Виж ФПКПИ, членове 2(4), 11(c), 12(c), 20(f) и 31.

по времето на писане, включително годишните доклади на ППИ, прес-съобщения и публикувани доклади за посещения на ППИ по държави. Тази глава също така предлага някои насоки относно сфери на дейност на ППИ, които понастоящем се доразвиват и доуточняват.

2. Обзор на Подкомитета по превенция на изтезанията

2.1 Превентивен мандат

ППИ е деклариран фундаменталната си цел като „идентифициране на риска от изтезания“.⁴ Вместо да реагира на вече станало нарушение, ППИ съставлява част от една иновативна, проактивна система за наблюдение на всички места за задържане, целяща на първо място предотвратяване на насилието, още преди то да е възникнало. Превентивният подход на ППИ се основава на предпоставката за диалог на сътрудничество с държавите, страни по Протокола, и НПМ, голяма част от който се води на базата на конфиденциалност, което е позволено от ФПКПИ.⁵

Член 11 от ФПКПИ излага ключовия превентивен мандат на ППИ и представя двете му допълващи функции.⁶ Първо, от ППИ се изисква да предоставя консултации относно защитата на лишиeni от свобода лица чрез наблюдения и препоръки към държавите страни и НПМ. В този смисъл ППИ може да отправя коментари върху законодателни, административни, съдебни и други превентивни мерки. Той също така предоставя авторитетни тълкувания на ФПКПИ, консултации относно изпълнението на ФПКПИ и общи забележки по по-широки въпроси, отнасящи се до изтезанията. И последно, той предоставя на държавите страни и НПМ консултации относно определянето, създаването и функционирането на НПМ. По отношение функционирането на НПМ, той може също така да предоставя обучение и техническа помощ. ППИ има задължение да поддържа пряк контакт с НПМ: развиването на конструктивни

⁴ Statement upon presentation of the second annual SPT report to the Committee against Torture. See ‘Committee against Torture meets with Subcommittee on Prevention of Torture’ (press release), 12 May 2009: достъпно на [www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpNewsByYear_en\)/o2A16C255B95E900C12575B40051FA5A?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpNewsByYear_en)/o2A16C255B95E900C12575B40051FA5A?OpenDocument)

⁵ ФПКПИ, членове 2 и 11(b)(ii).

⁶ Следващи членове на ФПКПИ излагат по-подробно правата и задълженията на ППИ и съответстващите задължения на държавите, страни по Протокола: виж глава II от този наръчник.

връзки с НПМ е толкова важно, колкото и другите функции на ППИ.⁷ Второ, от ППИ се изисква да извършва посещения във всички държави, страни по ФПКПИ, с цел наблюдение на техните места за задържане, за да може да предоставя препоръки и забележки относно това как да се подобрят системите за лишаване от свобода. По този начин консултивната и оперативната функции на ППИ са взаимосвързани.

Но поради някои принудителни обстоятелства, ППИ отдава повече внимание на изпълнението на оперативния си мандат, отколкото на консултивната си функция. ППИ понастоящем изследва различни възможности за осигуряване изчерпателно изпълнение на мандата си.

2.2 Членство в ППИ

Член 6 от ФПКПИ излага процедурата за номиниране на членове на ППИ.⁸ Той също така уточнява, че само държавите, страни по ФПКПИ, могат да представят кандидати и да номинират членове на ППИ. ФПКПИ не конкретизира някаква специална процедура, която държавите, страни по Протокола, трябва да следват на национално ниво, за да вземат решения относно кого да предложат за национален кандидат за ППИ. Но, както е обяснено по-долу, националният процес на селекция трябва да гарантира, че кандидатите имат съществените умения, способности, експертен опит и независимост, изредени в член 5 от ФПКПИ.⁹ От решаващо значение е държавите, страни по Протокола, да прилагат партиципативен и прозрачен процес на селекция.¹⁰ Член 5 също така излага в детайли няколко важни фактора, отнасящи се до състава на ППИ като цяло, които трябва да се вземат предвид при избора на членове на ППИ.

В началото ППИ се състоеше от 10 членове, въпреки че ФПКПИ предвижда броят на членове да нарасне до 25 след ратификацията или присъединяването на 50-ата държава.¹¹ Увеличаването броя на членовете

⁷ Виж член 11(b)(ii) от ФПКПИ. За подробен анализ на този член виж глава II от този наръчник.

⁸ Виж коментара в глава II от този наръчник.

⁹ Виж коментара в глава II от този наръчник.

¹⁰ APT, *The Subcommittee on Prevention of Torture: Guidance on the selection of candidates and the election of members*, OPCAT Briefing, APT, Geneva, June 2010: достъпно на www.apt.ch. Виж също коментара върху член 6 от ФПКПИ в глава II от този наръчник.

¹¹ ФПКПИ, член 5(1). След ратификацията от Швейцария на 24 септември 2009 г., броят на държавите, страни по Протокола, нарасна на 50; затова броят на членовете на ППИ беше увеличен на 25 през февруари 2011 г. За списък на действащите членове на ППИ виж <http://www2.ohchr.org/>

на ППИ е замислено с цел поддържане на нужния капацитет, така че да могат да продължат редовните посещения в държавите страни и конструктивният диалог с тези държави и с НПМ след като нарасне броят на държавите страни по Протокола.¹²

2.2.1 Независимост

Важността на това органите на ФПКПИ да са и да се възприемат като независими, е подчертана в договора. Независимо, че са назначени от държавите, страни по Протокола, член 5(6) изисква от членовете на ППИ да изпълняват функциите си по един независим и безпристрастен начин, свободни от намеса от страна на държавите страни. Това е необходимо за ефективната и авторитетна работа на ППИ с всички релевантни участници, включително НПМ, с властите на отделните държавите, страни по Протокола, лишените от свобода лица, персонала в местата за задържане и организацията на гражданското общество. Съответно, държавите, страни по Протокола, имат задължение да номинират и избират членове на ППИ, които са независими от техните власти. Освен това на тях не е позволено да упражняват влияние върху членове на ППИ при изпълнение на техните функции.¹³ Членовете на ППИ имат и лична отговорност да демонстрират независимост при изпълнението мандата на ППИ.

2.2.2 Способности, експертен опит и възможност за работа

ФПКПИ не прави разбивка на ключовите способности и компетентности, които се изискват от членовете на ППИ. Но договорът признава, че превантивната работа обхваща огромен набор от въпроси, отнасящи се до правораздаването. Член 5(2) заявява, че членовете на ППИ:

се избират измежду лица с високи нравствени качества и признат професионален опит в областта на управлението на правораздаването, в частност в наказателното право, в пенитенциарната система или полицията, или в различни области, свързани с отнасянето с лица, лишени от свобода.

english/bodies/cat/OPCAT/index.htm.

¹² Виж коментара върху член 5(1) от ФПКПИ в глава II от този наръчник и Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention against Torture: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, 2008, p. 946.

¹³ ФПКПИ, членове 2, 14, 18, 21 и 35.

Експерти от областите, релевантни към лишаването от свобода и предотвратяването на изтезания, могат да включват:

- такива с релевантен медицински експертен опит;
- такива с релевантен правен експертен опит;
- такива с опит, свързан с полицията и/или с администрирането на места за задържане;
- представители на свързани професии, в т.ч. социални работници, антрополози, специалисти по образование и обучение, и т.н.¹⁴

Членовете на ППИ трябва да демонстрират холистично разбиране и ангажираност с превенцията на изтезанията и другите форми на малтретиране. Те трябва да се стремят да съдействат за развитието на визия за мандата на ППИ и да допринасят както за текущото развитие на ППИ, така и за изпълнението на ФПКПИ.

Наред с ангажираността с превентивния подход на ФПКПИ, за членовете на ППИ е препоръчително да имат:

- опит в мониторинг на места за задържане на национално ниво;
- умения за писане и анализ на изследвания, писане и редактиране на доклади;
- опит в работа с широк кръг от заинтересовани лица, включително високопоставени държавни служители, власти, отговорни за задържане, лишени от свобода лица и уязвими или маргинализирани групи.¹⁵

Препоръчително е също така за членовете на ППИ да имат следните допълнителни умения, капацитет и експертен опит:

- персонални умения, чувство на емпатия спрямо лишените от свобода лица, чувствителност по отношение на културни различия, умение за работа в екип и способност за справяне със стресови ситуации и среда (например по време на посещения по страни);
- умения за комуникация, включително владеене езиците на ООН;
- умения за водене на преговори.

Освен това първите години на дейност на ППИ показваха нуждата за членовете на ППИ да са:

¹⁴ Виж коментара върху член 5(2) от ФПКПИ в глава II от този наръчник.

¹⁵ APT, *Guidance on selection of SPT candidates and election of SPT members*, OPCAT Briefing, APT, Geneva, June 2010.

- на разположение за извършване, при повикване, на няколко посещения годишно;
- на разположение да участват в трите сесии на ППИ в Женева;¹⁶
- финансово автономни.¹⁷

2.2.3 Състав

Членове 5(3) и 5(4) излагат изискванията за ППИ да представлява равнопоставено различни географски региони, „култури“ и правни системи, както и да осигурява балансирано представителство по отношение на половете. Тези изисквания отразяват рамката на Устава на ООН, който съгласно член 2 от ФПКПИ, ръководи ППИ. Постигането на този баланс е стратегическо предизвикателство за държавите, страни по Протокола, което трябва да се има предвид при избора на членове на ППИ.

ППИ има потенциала да оперира във всички региони по света, главно чрез посещения в държавите, страни по ФПКПИ. Подходът на ППИ към неговия мандат и към превенцията на изтезания най-общо не трябва да бъде доминиран от един конкретен регион или страна. Следователно географското разпределение на членовете на ППИ е необходимо за укрепване капацитета за анализ, безпристрастността и ефективността на този орган, както е предвидено в член 5 от ФПКПИ. По тази причина, съгласно член 5(5), в състава на ППИ „не могат да влизат двама членове, които са граждани на една и съща държава“. Това гарантира, че ППИ не е доминиран от една отделна държава, страна по Протокола, (или от малка група от държавите, страни по Протокола), което може да създаде (или да се приеме, че създава) предубеждение. Наистина, Общото събрание на ООН набляга на нуждата от осигуряване на равнопоставено географско разпределение на членството в до-

¹⁶ От членовете на ППИ формално се изисква да са на разположение за три сесии годишно, всяка от които продължава по една седмица, и за поне едно посещение в страна, с продължителност приблизително две седмици, включително подготовка и последващи дейности. Членовете на ППИ може също така да получат извънредни (*ad hoc*) покани да участват в семинари, конференции и обучения, свързани с ФПКПИ. Затова членовете на ППИ трябва да са на разположение за приблизително шест до осем седмици годишно.

¹⁷ Членовете на ППИ не получават хонорар за участието си в сесиите на ППИ или в мисии по страни. Но те получават средства за пътни разходи и дневни според наредбите на ООН по време на участието им в тези специфични дейности.

говорните органи по правата на човека.¹⁸ Първият ППИ се състоише от трима членове от Западна Европа, трима от Източна Европа и четириима от Латинска Америка.¹⁹ По подобен начин ППИ признава, че „равнопоставеното географско разпределение на неговите членове“ позволява на „Подкомитета повече легитимност и одобрение, в допълнение към обогатяването на неговата работа“.²⁰

Освен това опитът показва, че балансът по отношение на половете, който е важен елемент за всеки договорен орган по правата на човека, е от съществено значение за ефективен мониторинг на практиките на задържане. ФПКПИ енергично насърчава държавите, страни по Протокола, да отделят нужното внимание на баланса на половете в ППИ като цяло, като същевременно се вземат предвид принципите на равенство и недискриминация.²¹ Но първият ППИ включващ само две жени (едната от които стана председател). Тя подаде оставка през 2007 г., което остави само една жена член в първоначалния ППИ: затова в третия си годишен доклад ППИ подчертава важността на балансираното представителство на половете.²²

И последно, държавите, страни по Протокола, трябва да отделят сериозно внимание на важността за номиниране на кандидати за ППИ с широк обхват от експертни умения. Например мнозинството от първите членове на ППИ бяха професионалисти в сферата на правото, въпреки че двама бяха специалисти в здравеопазването. В третия си годишен доклад ППИ откри важността на конкретни области на експертни умения, включително здравеопазване.²³

Освен това трябва да се насърчава номинирането за членове на ППИ на представители на групи, намиращи се в особен риск в местата за задържане (например лица с увреждания, възрастни хора или етнически малцинства). По подобен начин трябва да се помисли за номинира-

¹⁸ Например виж UN General Assembly, Resolution on equitable geographical distribution in the membership of the human rights treaty bodies, UN Doc. A/RES/63/167, 19 февруари 2009.

¹⁹ Според географското разделение, използвано от ООН, включително от Общото събрание.

²⁰ SPT, Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, April 2009 to March 2010, CAT/C/44/2, 25 March 2010, §21.

²¹ Nowak and McArthur, The UNCAT, p. 986.

²² SPT, Third annual report, §6.

²³ SPT, Third annual report, §6.

не на бивши задържани лица и/или бивши жертви на изтезания, тъй като такива хора имат добра възможност да предложат критичен поглед по отношение както на конкретни проблеми, свързани със задържането, така и на системите за лишаване от свобода, и по този начин да се подкрепи едно холистично разбиране по обсъжданите въпроси.

2.2.4 Съвместимост с други функции

ФПКПИ не казва нищо относно съвместимостта на членството в ППИ с други функции: Член 5(6) само посочва, че членовете на ППИ трябва да „изпълняват своите функции в лично качество... [и] да имат възможност да работят ефективно в състава на Подкомитета по превенция“. Потенциални несъответствия по отношение двойно членство в НПМ и ППИ, и между двойно членство в регионални органи за наблюдение (например Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията, КтПИ²⁴) и ППИ, трябва да бъдат проверявани в хода на развитие на ППИ. От една страна, опитът на членовете в дейности на НПМ и/или регионални органи за наблюдение може да подпомогне укрепването на сътрудничеството на ППИ с тези органи, да улесни обмяната на добри практики в местата за задържане и да засили разбирането от страна на тези органи на функционирането и мандата на ППИ. От друга страна, държавите трябва внимателно да преценяват избора за кандидати на ППИ на настоящи членове на НПМ и/или на регионални органи за наблюдение. От първите десет членове на ППИ (2007-2008 г.), двама бяха настоящи и други двама – бивши членове на КтПИ. Този опит показа, че подходът, включващ членове от регионални органи за наблюдение, обикновено е приложен към специфични институционални култури и работни методи. Затова комбинирането на два мандата, макар и превантивни, на регионално и глобално ниво може да представлява предизвикателство, тъй като членовете ще оперират в различен контекст в различното си качество, с различни средства и ресурси и с различни (понякога противоречащи си) гледни точки. Освен това членовете на ППИ трябва да са на разположение да изпълняват ангажиментите си към ППИ чрез участие в посещения по страни, сесии на ППИ и други дейности, свързани с ФПКПИ. Въпреки че никой от първите десет членове на ППИ не беше поел и отговорности в НПМ, не е невероятно в близко бъдеще хора, членове на НПМ, да бъдат номинирани за членове на ППИ; това следва да бъде преценено. Тъй като членството в НПМ е много времеемко, членовете на НПМ вероятно няма да са подходящи за кандидати за ППИ, поради това че съчетаване-

²⁴ Европейски комитет за предотвратяване на изтезания и нечовешко или унизително отнасяне или наказание.

то на натоварването може да подкопае ефективността и на двата органи. Но бивши членове на НПМ или на регионални органи за наблюдение биха могли да привнесат полезен опит към ППИ, без да са изправени пред предизвикателството да обслужват два мандата.

2.3 Организационни и административни функции на ППИ

2.3.1 Процедурни правила на ППИ

ППИ, както някои други договорни органи на ООН (като КСИ и Комитета по правата на човека),²⁵ има правомощието да определя работните си методи. По този въпрос той е изготвил и приел серия от процедурни правила съгласно член 10(2) ФПКПИ.²⁶ Процедурните правила са съществен инструмент, даващ възможност на един договорен орган да тълкува и доразвива в детайли мандата си, да изписва методите си на работа и да доизяснява вътрешните си процедури, в частност процесите на вземане на решения. Например процедурните правила на КСИ включват информация относно нейните сесии, дневен ред, публични и частни срещи, процедури за отчетност и разпространение на доклади и други документи. Член 10(2) от ФПКПИ задължава ППИ да включи в процедурните си правила информация относно броя на членовете, които трябва да присъстват на сесия, за да има кворум, и изискването за вземане на решение чрез мнозинство.

Публикуването на процедурните правила на ППИ би представлявало полезен начин да се информират заинтересованите участници относно методите на работа и функционирането на ППИ. Но, в противовес с практиката на други договорни органи на ООН и въпреки важността на този документ, процедурните правила на ППИ още не са публикувани.

2.3.2 Сесии на ППИ

ФПКПИ уточнява, че ППИ следва да се среща по време, предвидено в неговите процедурни правила.²⁷ На практика ППИ заседава три пъти годишно (обикновено през февруари, юни и ноември) в Женева, Швейцария. Всяка сесия продължава една седмица и една от тези сесии се насрочва така, че да съвпадне по време с една от сесиите на КСИ.²⁸ Датите на сесиите на ППИ се обявяват на неговата интернет страница,

²⁵ Виж КПИ, член 18 и Международен пакт за гражданските и политическите права, член 39(2).

²⁶ Виж коментара върху в глава II от този наръчник.

²⁷ ФПКПИ, член 10(3).

²⁸ За повече информация виж раздели 5.1.2 и 5.1.3 от тази глава.

заедно с програмата му по държави за следващата година (включително и посещенията).

Член 10(2)(с) от ФПКПИ заявява, че ППИ следва да провежда срещи при закрити врата (*in camera*). Тази разпоредба трябва да се чете в светлината на член 2, който изисква от ППИ да се ръководи от принципа на конфиденциалност поради превантивния му подход и чувствителното естество на мисиите по страни, които той предприема.²⁹ Противно на практиката на други договорни органи на ООН, включително КСИ, дневният ред на сесиите на ППИ не се публикува. През първата година на дейността му повечето сесии на ППИ бяха посветени на организационна работа, включително стратегическо планиране; изработване на критерии за избор на страни за посещения; изготвяне на методологии за работа по страни и на рамка за компилиране на събраната при посещенията информация; изготвяне на информационни материали; подготовкa, дискутиране и одобряване на доклади за посещения.³⁰ През следващите години фокусът на сесиите на ППИ се промени в посока подготовка на и последващи действия след посещенията по страни (например планиране на посещения и обсъждане и одобряване на доклади за посещения по страни), стратегическо планиране и дискусии относно информацията, свързана с държавите, страни по ФПКПИ, и НПМ.³¹ Работната програмата на ППИ, която идентифицира страните, които ще бъдат посетени през следващата година, обикновено се определя през ноември.

ППИ също така използва сесиите да изпълнява мандата си за сътрудничество и да се среща с широк кръг от участници, включително:³²

- представители на постоянните мисии в ООН на държавите, страни по Протокола, (с цел подготовка на предстоящи мисии в съответните държави),³³

²⁹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 981.

³⁰ SPT, First annual report, §58.

³¹ SPT, Second annual report of the UN Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2008 to March 2009, UN Doc. CAT/C/42/2, 7 April 2009, §77; и SPT, Third annual report, §78.

³² За повече информация относно сътрудничеството на ППИ с други участници виж раздел 5 от тази глава.

³³ SPT, Second annual report, §77; и SPT, Third annual report, §78.

- НПМ,³⁴
- органи и механизми на ООН (например КСИ, Специалния докладчик на ООН за изтезанията и Върховният комисар на ООН за бежанците),³⁵
- регионални механизми (например КтПИ и Специалния докладчик на Африканската комисия по правата на човека и народите и Междуамериканската комисия по правата на човека),³⁶
- международни и регионални организации (например Международния комитет на Червения кръст, Съвета на Европа и Службата за демократичните институции и правата на човека към Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа),³⁷
- организации на гражданското общество, като организацията от Контактната група на ФПКПИ.³⁸

2.3.3 Вътрешна организация³⁹

Член 10(1) заявява, че ППИ избира своите длъжностни лица за срок от две години, като те могат да бъдат преизбиранни. ППИ взе решение

³⁴ Например по време на сесията си през ноември 2007 г. ППИ се срещна с мексиканския НПМ (Националната комисия по правата на човека) по негова молба: виж SPT, First annual report, §26. Освен това по време на 5-ата си сесия (през юни 2008 г.) ППИ се срещна с естонския НПМ (Канцлера на правосъдието); Виж SPT, Second annual report, §37.

³⁵ По време на сесиите си ППИ редовно провежда срещи със Специалния докладчик на ООН за изтезанията: Виж SPT, Second annual report, §48. По време на 9-ата си сесия (през ноември 2009 г.), ППИ се срещна и с Върховният комисар на ООН за бежанците: Виж SPT, Third annual report, §63.

³⁶ Виж SPT, Third annual report, §67.

³⁷ Например по време на 8-ата си сесия (през юни 2009 г.) ППИ се срещна с МКЧК: виж SPT, Third annual report, §64.

³⁸ Контактната група на ФПКПИ събира заедно отделни организации и академични институции, подкрепящи ратифицирането и изпълнението на ФПКПИ: именно, Амнести интернешънъл, Асоциацията за предотвратяване на изтезанията, Центъра за изпълнение на правата на човека към Бристолския университет, Международната федерация на действията на християни за премахване на изтезанията, Центъра за застъпничество в полза на хората с умствени увреждания, Световната организация против изтезанията, Пийнъл риформ интернешънъл и Центъра за рехабилитация и изследвания относно жертвите от изтезания. За повече информация за организацията от Контактната група на ФПКПИ виж раздел 5.5.1 от тази глава.

³⁹ Сравни с раздел 6 от глава IV от този наръчник.

да избере един председател и двама заместник-председатели. Но това може да претърпи промяна с увеличаване броя на членовете на ППИ до 25. Работата на ППИ се подпомага от секретариат, базиран в Женева в Службата на Върховния комисар на ООН по правата на човека (СВКПЧ).

На членовете на ППИ е предоставено надеждно интернет оборудване, което да гарантира защита на конфиденциалната и деликатна информация и данни, получени в резултат от дейността на ППИ.⁴⁰

3. Консултивни функции: прилагане на ФПКПИ и развиване на политики

Както бе посочено по-горе,⁴¹ мандатът на ППИ обхваща две взаимосвързани функции. Едно съществено измерение на превантивния мандат на ППИ е неговата консултивна функция; това е свързано на първо място с тълкуване и наблюдение изпълнението на ФПКПИ в отделните държави, страни по Протокола. Въпреки че ППИ обикновено изпълнява консултивната си функция в контекста на посещенията си по страни, той не е длъжен да осъществи такава мисия преди да предостави консултация. Консултивната роля на ППИ включва различни, но взаимосвързани, дейности, включително консултиране и сътрудничество с държавите, страни по Протокола, и НПМ, и сътрудничество с КПИ и други международни и регионални органи. ППИ понастоящем развива тази област от мандата си чрез проучване на креативни начини за изпълнение на консултивната си функция; предоставянето на напътствия и консултации е областта, където ППИ би могъл в бъдеще да има по-голямо въздействие по отношение превенцията на изтезания и другите форми на малтретиране.

3.2 Консултиране относно ФПКПИ и общи забележки относно изтезанията и другите форми на малтретиране

Мандатът на ППИ да предоставя авторитетна интерпретация на ФПКПИ и напътствия и забележки по въпроси, свързани с изтезания, е централен от гледна точка на неговата консултивна роля. Съгласно член 16(3), ППИ представя пред КПИ публичен годишен доклад за „дейностите“ си. Годишният доклад е един от малкото документи, публику-

⁴⁰ SPT, First annual report, §65.

⁴¹ Виж раздел 2.1 от тази глава.

вани от ППИ относно неговата превантивна работа.⁴² Така ППИ се възползва от възможностите, които предоставят годишните му доклади, и отива отвъд описание на дейностите си; вместо това той използва годишните си доклади като инструменти за разпространение на неговите интерпретации на ФПКПИ, на информация относно собствените му мандат и методи на работа и на съвети относно изпълнението на ФПКПИ. Например в първия си годишен доклад ППИ включи информация за изпълнението и обхвата на превантивния си мандат, както и предварителни насоки относно текущото развитие на НПМ. Вторият годишен доклад⁴³ включваще (в приложението) подробен анализ на Истанбулския протокол като инструмент за превенция.⁴⁴ В третия си годишен доклад ППИ обобщи препоръките, направени в докладите за първите му посещения по страни, относно НПМ, законодателните и институционални рамки за превенция на изтезанията, както и някои повтарящи се въпроси относно местата за задържане.⁴⁵ Както бе посочено в третия му годишен доклад, ППИ планира да разшири коментарите и забележките си в следващите годишни доклади.⁴⁶

В годишните доклади на ППИ не са включени подробности относно заключенията от посещенията по страните, в съгласие с принципа на конфиденциалност, установен от член 16(1) от ФПКПИ. Но според член 11(b)(iii), ППИ може да използва годишните си доклади за отправяне на общи препоръки и забележки по въпроси, свързани с НПМ и/или с укрепването на правата на личността, лишиени от свобода.

Както бе отразено в докладите за посещенията на ППИ по страни, които доклади бяха публикувани от съответните държави, страни по Протокола, ППИ е приел в докладите си за посещения три нива на тематичен анализ на превенцията на изтезания; трите нива изследват:

- (1) правната рамка, постановления и наредби на държавата, страна по Протокола;

⁴² В момента на писане на този наръчник, ППИ е публикувал три годишни доклада. Те са достъпни на www.ohchr.org.

⁴³ SPT, Second annual report, Annex VII.

⁴⁴ Office of the High Commissioner for Human Rights, Istanbul Protocol: Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment, Professional training series n°8/ Rev.1, United Nations, New York and Geneva, 9 August 1999.

⁴⁵ SPT, Third annual report, §31.

⁴⁶ SPT, Third annual report, §32.

- (2) институционалната рамка на държавата, страна по Протокола;
- (3) други практики или поведения, които биха могли да доведат до изтезания и други форми на малтретиране.⁴⁷

3.3 Консултиране относно развитието на НПМ

Ролята на ППИ по отношение на НПМ е ключов елемент от неговата консултивативна функция. Този аспект на превантивния му мандат попада в ядрото на централната цел на ФПКПИ: укрепване на превантивните мерки на национално ниво против изтезанията и другите форми на малтретиране. ППИ потвърждава също така, че това „ще формира важна част от всяко посещение“.⁴⁸ Ролята на ППИ по отношение на НПМ има четири ключови измерения:

- консултиране на държавите, страни по Протокола, относно създаването или определянето на НПМ (по член 11(b)(i);
- консултиране на държавите, страни по Протокола, относно възможностите и мандатите на НПМ (по член 11(b)(iv);
- директно консултиране на НПМ (и конфиденциално, ако е необходимо) относно изграждането на техния капацитет и функционирането им, и предоставяне на техническа помощ и обучение за тях (по член 11(b)(ii);
- консултиране на НПМ относно засилване защитата на задържаните (по член 11(b)(iii)).

⁴⁷ SPT, Second annual report, §12. Виж също SPT, Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to the Maldives, UN Doc. CAT/OP/MDV/1, 26 February 2009, §17-64; SPT, Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Paraguay, UN Doc. CAT/OP/PRY/1, 7 June 2010, §21-55; SPT, Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Honduras, UN Doc. CAT/OP/HND/1, 10 February 2010, §75-138; и SPT, Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Mexico, UN Doc. CAT/OP/MEX/1, 31 May 2010, §34-82. Други ключови аналитични инструменти включват холистичния подход на АПИ към предотвратяването на изтезанията, който идентифицира като допълнителни елементи публичните политики и администрирането и управлението на местата за задържане: виж раздел 3.3 от глава V от този наръчник.

⁴⁸ SPT, First annual report, Annex V.

3.3.1 Консултиране на държавите, страни по Протокола, относно определяне и създаване на НПМ

ППИ е в състояние да предоставя консултиране относно определяне и създаване на НПМ директно на държавите, страни по Протокола, по време или след мисиите по страните и/или последващите посещения. Дотук посещенията на ППИ по страни са се фокусирали най-вече върху наблюдение на местата за задържане. Но обикновено ППИ се възползва от възможността, поради физическото си присъствие в съответната страна, да се срещне с участници в процеса на определяне и създаване на НПМ, и да обсъди тези въпроси с високопоставени власти. Определен брой доклади за посещения на ППИ, които са публикувани, дискутират въпроси, отнасящи се до определяне на НПМ.⁴⁹

Но предоставянето на консултации не трябва да се свързва с мисия в страната. Това има важно практическо значение, тъй като възможностите на ППИ да извършва мисии по страни са ограничени поради лимит на средства. Ограничаване предоставянето на консултации в контекста на посещенията би осутило целта на превантивната система, създадена от ФПКПИ, според която се цели взаимно укрепване на международни и национални компоненти.

ППИ започва да използва годишните си доклади и да предоставя насоки относно определяне и създаване на НПМ. В първия си годишен доклад ППИ разви предварителни насоки за създаване и текущо развитие на НПМ.⁵⁰ Тези насоки откражват характеристиките, необходими да се гарантира, че НПМ отговарят на изискванията, изложени в Част IV от ФПКПИ: те са изгответи да подпомогнат:

- националните участници в процеса на определяне на НПМ;
- държавите, страни по Протокола, при създаването на независими и ефективни НПМ;
- НПМ в процес на създаване.

⁴⁹ Обсъждането на такива въпроси в доклад за посещение до голяма степен зависи от нивото на развитие на НПМ в държавата, страна по Протокола. Например ППИ приветства приемането на закон, създаващ нов орган (Национален комитет за превенция на изтезания) като НПМ в Хондурас. Виж SPT, Report on the visit to Honduras, §262-265. Сравни с SPT, Report on the visit to Paraguay, §56-58.

⁵⁰ SPT, Preliminary guidelines for the on-going development of NPMs, First annual report, §28; Виж също Приложение 2 от този наръчник.

Например препоръката на ППИ да се създават НПМ чрез „публичен и прозрачен процес, включващ гражданско общество и други участници в превенцията на изтезания“ бе изпълнена в няколко държави, подписали и вече страни по ФПКПИ.⁵¹

В контекста на диалога за сътрудничество, предвиден от ФПКПИ, от държавите, страни по Протокола, се очаква да информират ППИ за определянето или създаването на НПМ,⁵² и да съдействат за контактите с техните НПМ.⁵³

Малък брой държави, страни по Протокола, изпълниха задължението си по член 17 през първата година на съществуване. Впоследствие ППИ прие практиката редовно да изпраща на всяка държава, страна по Протокола, писмо за напомняне, че приближава крайният срок за определяне на НПМ.⁵⁴ В резултат от тези препоръки ППИ публикува списък на определени вече НПМ, както и неконфиденциални комуникации от държавни власти, предоставящи информация за процесите на определяне и създаване на НПМ.⁵⁵ Например след отправена от ППИ молба за информация, **Камбоджа** чрез писмо информира ППИ за прогреса си в създаване на НПМ чрез подзаконов нормативен акт.⁵⁶

Членовете на ППИ участват също така в национални консултации относно опции за и регионални дейности на НПМ; в третия си годишен доклад ППИ отчете участие в 14 такива дейности.⁵⁷

ППИ може също така да отправя коментари и забележки по проектозакони относно НПМ. Тези коментари може да влияят на процесите на национално ниво на критичен етап от развитието на НПМ; затова те са полезен инструмент за подпомагане изпълнението от ППИ на неговия консултивативен мандат. Коментарите и забележките като цяло се фокусират върху съгласуване на предложените НПМ с изискванията на ФПКПИ, а не върху въпроси за това доколко е подходяща дадена специфична

⁵¹ Виж APT, OPCAT Country Status, достъпен на www.apt.ch и раздел 6 от глава IV от този наръчник, който предоставя допълнителна информация и примери от практиката.

⁵² Член 17 от ФПКПИ.

⁵³ ФПКПИ, член 20(f). Виж коментара в глава II от този наръчник.

⁵⁴ SPT, Second annual report, §34.

⁵⁵ За повече информация виж <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/orcat/mechanisms.htm>

⁵⁶ Виж Cambodia, Official Communication to the SPT, January 2009. Може да се намери на <http://www.ohchr.org>.

⁵⁷ Например през октомври 2009 г. АПИ покани експерт от ППИ да се присъедини към нейната мисия в **Бенин** за популяризиране на определянето и създаването на ефективен НПМ. SPT, Third annual report, §41 and Annex V.

опция за НПМ, избрана от заинтересованите страни на национално ниво.⁵⁸

3.3.2 Консултиране относно функционирането на НПМ

ППИ счита, че развитието на НПМ е постоянен процес; той разглежда този процес като неделима част от превантивния си мандат.⁵⁹ Този консултативен аспект от мандата на ППИ трябва да се разбира в широк смисъл.⁶⁰ Двата главни бенефициента на консултирането на ППИ относно функционирането на НПМ са държавите, страни по Протокола, и самите НПМ. Както и във връзка със създаването и определянето на НПМ, предоставянето на консултации относно функционирането на НПМ не се ограничава до онези държави, страни по Протокола, където вече е направено посещение.

• Релевантна информация относно функционирането на НПМ

За да предостави целенасочена и конкретна информация относно функционирането на НПМ, ППИ трябва да събере релевантна информация. Съгласно членове 12(b), 14(1)(a) и 14(1)(b) от ФПКПИ, ППИ е изработил практиката да иска специфична информация от държавите, страни по Протокола, и НПМ относно функционирането на НПМ. Изпращането на годишните доклади на НПМ до ППИ се превръща в продуктивен начин на осигуряване на конкретна информация относно функционирането им.⁶¹

Други източници на информация включват съществуващи механизми за мониторинг, национални институции за правата на човека (НИПЧ), организации на гражданското общество и международни и регионални механизми. Докладите от тези заинтересовани страни често представляват безценен източник на информация.

ППИ може да пожелае да получи информация от НПМ относно техните:⁶²

- Учредителни документи;
- мандати;
- процедури за назначаване;

⁵⁸ За повече информация виж раздел 6.2 от глава IV от този наръчник.

⁵⁹ SPT, First annual report, §39.

⁶⁰ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 995.

⁶¹ Годишните доклади на НПМ са достъпни на интернет страницата на ППИ: www.ohchr.org.

⁶² SPT, Third annual report, §39. Виж също раздел 5.2 от глава IV от този наръчник.

- състав;
- експертни умения;
- вътрешна организация;
- ресурси;
- методи на работа;
- дейности; и
- връзки с външни участници.

ППИ може обаче да се изправи пред предизвикателства при събирането на специфична и практическа информация относно елементите на функциониране на НПМ, по-специално методите на работа, ако той разчита само на външни и писмени източници на информация. Прекият контакт с НПМ е от съществено значение за предоставяне на целенасочено консултиране от страна на ППИ относно функционирането им.

• Консултиране на държавите, страни по Протокола

Държавите, страни по Протокола, приемат специфични задължения относно НПМ с ратифицирането на ФПКПИ, включително по:

- предоставяне на НПМ на необходимите правомощия и гаранции, и достатъчни ресурси (човешки, финансови и логистични),⁶³
- проучване на техните препоръки,⁶⁴
- установяване на диалог на сътрудничество с техните НПМ,⁶⁵
- публикуване на годишните доклади на техните НПМ.⁶⁶

Неизпълнение на дори едно от тези задължения може да има пряко отражение върху функционирането на НПМ, за което държавите могат да се считат отговорни.

От ППИ се очаква да влезе в прям диалог с държавите, страни по Протокола, с цел оказване на съдействие, отправяне на препоръки и коментари относно функционирането на НПМ по най-подходящия начин предвид националния контекст на отделните държави страни. Ключовите методи на ангажиране включват следното:

⁶³ ФПКПИ, членове 18-21. Виж коментара в глава II от този наръчник.

⁶⁴ ФПКПИ, член 22. Виж коментара в глава II от този наръчник.

⁶⁵ ФПКПИ, член 22.

⁶⁶ ФПКПИ, член 23. Виж коментара в глава II от този наръчник; и раздел 4.3 от глава V.

- **Двустранни срещи с властите на държавите, страни по Протокола**

На своите сесии в Женева ППИ се ангажира с държавите, страни по Протокола, където ще има посещения през следващите 12 месеца. Той се ангажира с властите на тези държави също така и по време на посещенията в тях и при участие в дейности, свързани с ФПКПИ (например национални семинари или сбирки), на които присъстват представители на държавната власт.

- **Препоръки и забележки, включително доклади за мисиите по страни**

Когато дадена страна има определен НПМ, докладът за посещение на ППИ съдържа целенасочени препоръки и забележки относно функционирането на НПМ.⁶⁷ Някои от тези препоръки са директно насочени към въпросната държава, страна по Протокола, докато други са адресирани към НПМ.

ППИ също така използва годишните си доклади за предоставяне на насоки по специфични въпроси, отнасящи се до функционирането на НПМ и представляващи интерес за всички държави страни и държави, подписали ФПКПИ. Например в третия си годишен доклад ППИ посвети един раздел на „Въпроси, свързани със създаването на НПМ“, в който той препоръчва в случаи, когато съществуваща НИПЧ е определена за НПМ, да се създаде отделно звено или отдел, със собствен бюджет и персонал, който да поеме мандата на НПМ.⁶⁸

- **Консултиране на НПМ⁶⁹**

ППИ има мандат също така да консулира директно НПМ във връзка с техния оперативен капацитет и да им съдейства при идентифициране на мерките за засилване защитата на лицата, лишени от свобода, както е предвидено от членове 11(b)(ii) и 11(b)(iii). Това изисква от ППИ и НПМ да са в пряк контакт, което е от съществено значение и за гарантиране на независимостта както на НПМ, така и на ППИ.⁷⁰

⁶⁷ Такъв беше случаят в Малдивите. Виж, SPT, Report on the visit to the Maldives, §65-72. За повече информация виж също SPT, Report on the visit to Mexico, §24-32; и SPT, Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden, UN Doc. CAT/OP/SWE/1, 10 September 2008, §19-42.

⁶⁸ SPT, Third annual report, §51.

⁶⁹ Виж раздел 7.5 от глава IV от този наръчник.

⁷⁰ Nowak and McArthur, The UNCAT, p. 997.

Преките контакти между НПМ и ППИ често се установяват по време на посещенията на ППИ по страни, предимно чрез двустранни срещи.⁷¹ На този етап не е заделян специален бюджет за други видове ангажиране с НПМ, въпреки че съществуват няколко възможности:

- срещи по време на сесиите на ППИ в Женева;
- участие в дейности на национално ниво по страни;
- участие в регионални сбирки на НПМ, по-специално онези, фокусирани върху обмяна на информация за добри практики по отношение на методологии за наблюдение на задържането;⁷² и
- писмена комуникация.

Освен това ППИ може да предоставя консултиране на НПМ, без да е налице прям контакт, чрез:

- преглед на доклади (т.е. годишните доклади на НПМ и откъси от доклади за посещения на НПМ); и
- предоставяне на общи насоки, както и специфични препоръки относно функционирането на НПМ, чрез неговите доклади за посещения по страни и годишните му доклади.

4. Оперативни функции: наблюдение на местата за задържане

Другото съществено измерение на превентивния мандат на ППИ е неговата оперативна функция, която е съсредоточена върху превентивен мониторинг на местата за задържане в държавите, страни по ФПКПИ. Член 2 от ФПКПИ гарантира на ППИ достъп до всички места за задържане, намиращи се под юрисдикцията и контрола на държавите, страни по Протокола. Член 11(а) излага задълженията на ППИ да посе-

⁷¹ Виж SPT, Report on the visit to Mexico; SPT, Report on the visit to Sweden; и SPT, Report on the visit to the Maldives.

⁷² Например Европейският проект за НПМ на Съвета на Европа (2010-2011 г.) има за цел да укрепи капацитета на определените европейски НПМ за ефективно функциониране чрез организиране на тематични семинари и обучения на място по методологии за наблюдение на задържането по отношение на различни видове места за задържане. Членове на ППИ са включени в проекта като експерти. АПИ е партньор в изпълнението на проекта. За повече информация виж www.apt.ch.

щава местата за задържане (както е определено в член 4) и да отправя препоръки към държавите, страни по Протокола, относно защитата на лишените от свобода лица срещу изтезания и други форми на малтретиране. Членове 4(1), 12(a) и 12(b) излагат съответни задължения за държавите, страни по Протокола, да приемат ППИ, да осигуряват достъп до всички места за задържане и да предоставят всичката релевантна информация, поискана от ППИ, за да има той възможност да изпълнява ефективно мандата си. Както бе посочено по-горе, през първите години от съществуването си ППИ се концентрира върху оперативните си функции, за да развие методите си на работа и методологиите си за посещения.⁷³

4.1 Избор на страни, които да приемат мисии на ППИ

ППИ избра чрез жребий първите държави, страни по Протокола, за посещение (**Мавриций, Малдивите и Швеция**), както е предвидено в член 13(1) от ФПКПИ. Оттогава ППИ има съгласувани критерии за подбор на страните за посещение, като се отчитат следните фактори: дата на ратифициране, създаване на НПМ (или множество НПМ); географско разпределение; големина и сложност на държавата; регионален превантивен мониторинг; и докладвани спешни въпроси.⁷⁴ Всяка година ППИ изготвя програма за посещението по страни за следващата година. Тази програма се публикува по време на последната сесия за годината (т.е. през ноември). Обикновено ППИ изнася имената на държавите, които ще приемат мисии през дадена година, на интернет страницата на СВКПЧ, въпреки че точните дати на всяка мисия остават конфиденциални.⁷⁵

През първите години от съществуването си ППИ бе изправен пред бюджетни ограничения, които ограничиха броя на извършените мисии по страни.⁷⁶ През първите четири години дейност ППИ направи общо единадесет посещения, обхващайки следните страни: **Бенин, Боливия, Камбоджа, Хондурас, Ливан, Либерия, Малдивите, Мавриций, Мексико, Парагвай и Швеция**.⁷⁷ Това поражда опасения относно способността на

⁷³ Виж раздел 2.1 от тази глава.

⁷⁴ SPT, Third annual report, §20.

⁷⁵ Виж интернет страницата на СВКПЧ за повече информация: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm.

⁷⁶ SPT, Second annual report, §62-76.

⁷⁷ Виж интернет страницата на СВКПЧ за повече информация: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm.

този орган да спазва изискването на член 1 от ФПКПИ за създаване на система от „редовни посещения“. ППИ е заявявал, че по-редките посещения могат да застрашат както подкрепата за НПМ, така и защитата, осигурена на лишените от свобода лица.⁷⁸ Съществува надежда, че нарастването на броя на членовете на ППИ (от 10 на 25) през 2011 г. ще бъде съпроводено с пропорционално увеличение на бюджета на ППИ; тези развития се очаква да повлияят положително върху капацитета на този орган и по този начин върху стратегическото планиране на посещения и изпълнението на консултивната му функция.⁷⁹

4.2 Достъп: съгласие и уведомяване

Счита се, че дадена държава, страна по Протокола, е дала общото си съгласие за приемане на мисии на ППИ в момента на ратифициране: това е ключов принцип на ФПКПИ. Членове 4 и 12 установяват, че ППИ не изисква отделна покана или друга форма на съгласие от държава, страна по Протокола, преди да направи посещение в страната.⁸⁰ Този аспект на мандата на ППИ е уникален. Всички други органи и механизми на ООН, включително КПИ и Специалният докладчик на ООН за изтезанията, изискват или покана, или предварително съгласие преди влизане на територията на дадена държава.

Правото да се извършват посещения по страни без съгласие не изключва задължението за уведомяване. Щом ППИ изготви програмата си за посещения по страни за конкретната година, съгласно член 13(2) той следва да уведоми съответните държави, страни по Протокола, „незабавно“.⁸¹ На практика, ППИ се среща в Женева с постоянните представителства на въпросните държави, страни по Протокола, с цел подготовка на посещенията в тези страни. Тогава той уведомява държавата страна за датите на предстоящото посещение в страната най-малко три месеца преди посещението, но той не уточнява местата за задържане, които ще бъдат посетени. ППИ предоставя също така писмена информация на държавите, страни по Протокола, за състава на делегацията на ППИ, в т.ч. имената членовете на ППИ, персонала на СВКПЧ, който ще се включи в делегацията, и външните експерти, които ще участват.⁸²

⁷⁸ SPT, First annual report, §17.

⁷⁹ SPT, Third annual report, §21.

⁸⁰ За допълнителен анализ на тези членове виж коментара в глава II от този наръчник, по-специално коментара върху членове 4(1) и 12(a).

⁸¹ Виж коментара в глава II от този наръчник.

⁸² SPT, First annual report, Annex V.

Процесът на уведомяване дава възможност на ППИ да подчертава конфиденциалното естество на работата си и да предостави информация на всички релевантни власти относно мандата, правомощията и задълженията на ППИ. Освен това уведомлението за предстоящо посещение позволява на съответната държава, страна по Протокола, да предприеме необходимата практическа подготовка, като издаване на визи и препоръки за членовете на ППИ, събиране на информация за ППИ (както е конкретизирано по-долу), и определяне на хора за контакт във връзка с въпросната мисия.⁸³

4.3 Делегациите на ППИ за посещения

4.3.1 Състав на делегациите на ППИ за посещения

Съгласно член 13(3),⁸⁴ мисия в дадена страна се извършва от поне двама членове на ППИ, придружени, ако е необходимо, от допълнителни експерти, подбрани от списък на ППИ. ППИ препоръчва всяка делегация за посещение да включва повече от двама членове на ППИ, поне двама допълнителни експерти и двама членове на Секретариата на ППИ.⁸⁵ Дотук, в зависимост от сложността на ситуацията в държавата, страна по Протокола, която ще бъде посетена, делегациите са включвали между двама и шестима членове на ППИ и между двама и четирима членове на СВКПЧ. Поради бюджетни ограничения, допълнителни експерти не са включвани в посещения на ППИ по страни от посещението в Швеция през 2007 г.⁸⁶

4.3.2 Списък от експерти

Съгласно член 13(3) от ФПКПИ, членовете на ППИ „при необходимост... могат да бъдат придружавани от експерти с доказан опит и познания в областите“ (на превенция на изтезанията или в друга, свързана с това, област). Експерти са участвали в три посещения на ППИ по страни: именно посещенията в **Бенин, Малдивите и Швеция**.⁸⁷ В третия

⁸³ Виж раздели 4.2 и 4.4 от тази глава за повече информация относно подготовката, която трябва да се извърши преди посещение в дадена страна. За подробно обсъждане на член 13 виж глава II от този наръчник; също и Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 933.

⁸⁴ Виж коментара в глава II от този наръчник.

⁸⁵ SPT, First annual report, §51.

⁸⁶ Интервю на АПИ с председателя на ППИ, Виктор Родригес Реския, 21 юни 2010 г.

⁸⁷ Виж SPT, First annual report, §63; и United Nations, ‘UN press release following SPT visit to Benin’, 26 May 2008, достъпен на: <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/222ECFC5807C7E55C1257456002F9863?opendocument>.

си годишен доклад ППИ заяви, че „не беше възможно делегациите в посетените страни (след 2007 г.) да бъдат придружавани от независими експерти поради бюджетни ограничения“.⁸⁸

Ефективни задълбочени посещения в широк набор от места за задържане, покривани от мандата на ППИ, изискват мултидисциплинарна делегация за посещение, съставена от експерти с различни професионални умения и опит.⁸⁹ Експертите са също така аргумент в отговор на задължението на ППИ по член 5 да се стреми към баланс по отношение на половете и географски баланс в делегациите на ППИ.⁹⁰ В допълнение към професионалния експертен опит, експертите се нуждаят от същите общи умения и експертен опит както членовете на ППИ⁹¹. Те трябва да изпълняват функциите си независимо и безпристрастно, спазвайки принципа на конфиденциалност.⁹²

В името на съгласуваността, препоръчително е също така експерти те да получат същото обучение като членовете на ППИ. Тъй като експертите формират част от една делегация за посещение, те имат същите права и задължения като членовете на ППИ. Според член 35 от ФПКПИ,⁹³ те имат право на същите условия, привилегии и имунитети като експерти на посещения на ООН, както е заложено в съответните раздели на Конвенцията за привилегиите и имунитетите на Организацията на обединените нации.⁹⁴

ФПКПИ предвижда специфични процедури за номиниране на експерти.⁹⁵ Държавите, страни по Протокола, СВКПЧ и Центърът за превенция на международната престъпност към ООН могат да предложат номинации, които да бъдат включени в списъка от експерти на ППИ. Подобни разпоредби относно експертите се съдържат в процедурните

⁸⁸ SPT, Third annual report, §34.

⁸⁹ Виж коментара върху членове 4 и 13(3) в глава II от този наръчник.

⁹⁰ Виж раздел 2.2.3 от тази глава.

⁹¹ Виж раздел 2.2.2 от тази глава.

⁹² Виж Европейска конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешко или унизилено отнасяне или наказание, CPT Doc. Inf/C (2002) Strasbourg, 26.XI.1987, amended according to Protocols No 1 (European Treaty Series No 151) and No 2 (European Treaty Series No 152), Article 14(2); и CAT, Rules of Procedure, UN Doc. CAT/C/3/Rev.4, 9 August 2002, Rule 82-2.

⁹³ Виж коментара в глава II от този наръчник.

⁹⁴ Конвенция за привилегиите и имунитетите на Обединените нации, UN Treaty Series No 15, 13 February 1946.

⁹⁵ Виж ФПКПИ, член 13(3).

правила на КПИ⁹⁶ и член 7(2) от Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизително отнасяне или наказание (ЕКПИ).⁹⁷ Няма поставено ограничение върху броя на експертите, които могат да влязат в списъка, въпреки че съгласно член 13(3), всяка държава, страна по Протокола, може да предложи до пет национални експерти. В третия си годишен доклад ППИ отчете, че 30 държави, страни по Протокола, са предложили експерти за списъка. Панел за избор на номинирани експерти, които да попаднат в списъка, беше изработен от ООН през 2008 г.⁹⁸

Няма обаче достъпна публична информация както относно процедурите и критериите за избор на експерти за участие в конкретно посещение на ППИ по страни, така и за финансовите компенсации за участието на експертите в посещенията.

4.4 Подготовка на посещенията

4.4.1 Събиране на информация

Достъпът до информация е от съществено значение за мисиите на ППИ по страни. Секретариатът на ППИ разчита на разнообразни източници за събиране на конкретна и актуална информация преди мисия в дадена страна, за да се изгради точна картина за ситуацията по отношение на лишаването от свобода в съответната страна. Опитът също така показва, че информацията от други национални, регионални и международни участници е много полезна в помощ на ППИ при подготовката за мисиите по страни.⁹⁹

Лишаването от свобода представлява интерес и за други договорни органи на ООН като КСИ, Комитетът по правата на човека и Комитетът по правата на детето. Препоръките и докладите на тези и други заинтересовани международни механизми, включително Специалните процедури на ООН (например Специалния докладчик на ООН за изтезанията и Работната група по произволното задържане на ООН)¹⁰⁰ и регионални механизми (например КтПИ и докладчиците на Африканската комисия

⁹⁶ CAT, Rules of Procedure, Rule 82-1.

⁹⁷ Член 7(2) от ЕКПИ заявява, че „Като общо правило посещенията се извършват от най-малко двама членове на комитета. Комитетът може, когато сметне за необходимо, да бъде подпомаган от експерти и представачи“.

⁹⁸ Виж SPT, Third annual report, §33; и SPT, Second annual report, §30.

⁹⁹ Виж раздел 6 от тази глава за повече информация.

¹⁰⁰ За повече информация виж раздел 5.2 от тази глава.

по правата на човека и народите и Междуамериканската комисия по правата на човека) често се ползват за докладите за посещенията на ППИ по страни,¹⁰¹ и при подготовката на и последващите дейности след мисиите по страни. Например Специалният докладчик на ООН за изтезанията посети **Парагвай** през ноември 2006 г.; след това той публикува доклад със заключенията си.¹⁰² ППИ посети **Парагвай** три години по-късно; делегацията се възползва от възможността и провери последствията от препоръките на Специалния докладчик.¹⁰³

Експертите, изготвили ФПКПИ, отчетоха нуждата от информация. Членове 12(b), 14(1)(a) and 14(1)(b) допълнително конкретизират това общо задължение чрез уточнението, че държавите, страни по Протокола, следва да предоставят неограничен достъп до цялата необходима и релевантна информация.¹⁰⁴

Преди първата мисия в дадена държава, страна по Протокола, от съществено значение е това ППИ да установи контакт с релевантните НПМ, в съответствие с членове 11(b)(ii), 12(c) и 20(f). Тези членове дават възможност на ППИ и НПМ да имат пряк и, ако е необходимо, конфиденциален контакт без намеса от страна на държавите, страни по Протокола; това е важен елемент на общия принцип на сътрудничество на ФПКПИ.

При някои обстоятелства ППИ може също така да предприеме или да участва в конкретни дейности малко преди планирана мисия в дадена страна. До този момент предварителни дейности преди посещения на ППИ по страни бяха подкрепени и фасилитирани от представители на гражданското общество в **Ливан**, **Мексико** и **Парагвай**.¹⁰⁵ Такива дейности дават възможност на ППИ да инициира процеса на ангажиране с диалог с властите и НПМ (ако вече са определени). Те дават също така възможност на ППИ да информира съответните участници за неговия мандат и целта на планираната мисия, и да идентифицира ключовите за страната предизвикателства по отношение превенцията на изтезания. Установените контакти и диалог преди планирано посещение в дадена страна (особено

¹⁰¹ SPT, Second annual report, §50.

¹⁰² Report of the UN Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Mission to Paraguay, UN Doc A/HRC/7/3/Add.3, 1 October 2007. Може да се намери на www.ohchr.org.

¹⁰³ SPT, Report on the visit to Paraguay, §3.

¹⁰⁴ Виж коментара върху членове 12(b) и 14 в глава II от този наръчник.

¹⁰⁵ SPT, Second annual report, §21; SPT, Third annual report, Annex V. Виж също раздел 6 от тази глава.

първото посещение на ППИ в държава, страна по Протокола) са съществени за събиране на информация от първа ръка, която да подпомогне ППИ при определяне на фокуса на неговата програма за посещения в рамките на въпросната държава, страна по Протокола.

4.4.2 Досиета за страните

Релевантната информация се компилира и анализира в досиета за съответните страни, съдържащи материали и информация, събрани от Секретариата на ППИ.¹⁰⁶ Тези досиета подпомагат делегацията на ППИ при подготовката на мисия в дадена страна; да приоритизира местата за посещение и лицата за разговор; и да си изгради разбиране за политическите, правните и административните структури на държавата, страна по Протокола, и нейния социално-икономически статус.

4.5 Осъществяване на мисия в страна

4.5.1 Срещи с релевантни заинтересовани страни

Установяването на конструктивен диалог с държавите, страни по Протокола, е ключ към изпълнението на превантивния мандат на ППИ. Делегацията на ППИ често провежда първоначална среща с представители на различни власти на високо ниво, натоварени с местата за задържане, в началото на посещението, за да обясни своята методология и да постави първоначални въпроси: ключовите участници включват министерствата, отговорни за правоприлагането, опеката върху задържани в досъдебно задържане, затвори, военни центрове за задържане, центрове за задържане на имигранти, психиатрии и социални домове. Срещите се фасилитират от служителя(-ите) за връзка, които се назначават от правителството, за да съдействат на ППИ по време на мисията в страната.¹⁰⁷

ППИ се среща също така с представители на НПМ (или участници, включени в определянето на НПМ в страни, на които тепърва им предстои да определят или създадат НПМ) и други органи за наблюдение, за да получи актуална информация за условията на задържане и отношение към задържаните в държавата, страна по Протокола. Тази информация подпомага делегацията на ППИ при:

- оценката на общия риск от изтезания и други форми на малтретиране в страната;

¹⁰⁶ SPT, Third annual report, §23.

¹⁰⁷ SPT, First annual report, Annex E.

- идентифициране на конкретните места за посещение;
- консултирането и съдействието на НПМ на съответната държава.

Освен това ППИ се среща с НИПЧ, неправителствени организации (НПО) и други заинтересовани участници, които могат да разполагат с релевантна информация (например представители на съдебната власт и на Върховния съд; семейства на задържани лица; лекари; юристи; свидетели и предполагаеми жертви на изтезания или други форми на малтретиране; и бивши задържани лица).¹⁰⁸

В края на посещението ППИ има заключителна среща с висши държавни служители за обсъждане на посещението при взаимно доверие; ППИ обикновено се възползва от възможността да представи предварителните си забележки и препоръки. Проблеми или ситуации, изискващи незабавно действие, се представят на вниманието на съответните длъжностни лица, както и закони, системи и/или практики, които изискват промяна с цел засилване защитата на задържаните. В съгласие в принципа на сътрудничество, този диалог е двупосочен: властите също могат да предоставят незабавна обратна връзка на делегацията на ППИ.

4.5.2 Достъп до местата за задържане

Член 14(1)(c) от ФПКПИ заявява, че на ППИ трябва да се осигури „неограничен достъп до всички места за задържане, техните съоръжения и обекти“. Подразбиращо се в термина „неограничен достъп“ е схващането, че посещенията на ППИ в местата за задържане, както е определено от член 4, могат да се извършват необявено и по всяко време. Членове 4, 12 и 20, както и цялостната превантивна цел на ФПКПИ, определена от член 1, подкрепят тази интерпретация, която беше ясно конкретизирана в процеса на изготвяне.¹⁰⁹ Всяко друго тълкуване на ФПКПИ сериозно би подкопало превантивните му цели.¹¹⁰ Това право е от съществено значение за предотвратяване на опити да се прикриват аспекти от принудителното задържане и за осигуряване на възможност за наблюдение на ежедневното функциониране на местата за задържане.¹¹¹

¹⁰⁸ SPT, First annual report, Annex V.

¹⁰⁹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 906 and p. 1011.

¹¹⁰ За повече информация относно тези членове виж глава II от този наръчник; APT, *Guide to the Establishment and Designation of NPMs ('NPM Guide')*, APT, Geneva, 2006, pp. 55-57; и APT, *Application of OPCAT to a State Party's places of detention located overseas*, Legal Briefing Series, APT, Geneva, October 2009: достъпно на www.apt.ch.

¹¹¹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1042.

Съгласно член 4, ППИ и НПМ трябва да могат да посетят всяко място, където хора са задържани и което се намира под юрисдикцията и контрола на държавите, страни по Протокола. Член 4 определя термините „юрисдикция и контрол“ и „лишаване от свобода“ изключително широко, в резултат на което ППИ има достъп до огромен набор от места за задържане.¹¹² Съгласно член 4, ППИ трябва също така да има достъп до всяко място, където едно лице може да бъде задържано срещу неговата воля в никаква връзка, дори и непряка, с публична власт, включително тайни или неофициални места за задържане и обекти за поставяне под арест, които са собственост или се управляват от частни институции.

Съгласно член 14(с), делегациите на посещение имат също така право на неограничен достъп до всички обекти и съоръжения в рамките на местата за задържане.¹¹³

До този момент ППИ е фокусирал посещенията си върху затворите (както места за досъдебно задържане, така и заведения за осъдени лишени от свобода) и полицейските арести. Повечето делегации са посетили между два и четири затвора и между шест и десет полицейски ареста. Но ППИ е посетил и следните видове места за задържане по време на посещенията по страни: военни затвори и центрове за задържане; центрове за административно задържане; центрове за задържане в съдилищата; центрове за задържане на малолетни и непълнолетни; психиатрични заведения; центрове за рехабилитация на нарковисими; и центрове за социални услуги.¹¹⁴

4.5.3 Разговори насаме

Провеждането на разговори насаме е заложено в сърцевината на процеса на превантивния мониторинг. Разговорите насаме са от съществено значение за събирането на информация, включително от гледна точка на лицата, лишени от свобода, относно отнасянето със задържаните, условията на задържане и администрирането и управлението на местата за задържане. Такива разговори дават възможност на екипа за мониторинг да си изгради точна картина за рисковете от изте-

¹¹² Виж SPT, First annual report, Annex VII и коментара върху член 4 в глава II от този наръчник.

¹¹³ Виж коментара върху член 14(с) в глава II от този наръчник.

¹¹⁴ Виж SPT, First annual report, Annex III; SPT, Second annual report, Annex III; SPT, Third annual report, Annex III; и United Nations, ‘Subcommittee on Prevention of Torture concludes mission to Lebanon’ (press release), 2 юни 2010: достъпно на www.ohchr.org.

зания и друго малтретиране в съответните места за задържане.¹¹⁵ Член 14(d) от ФПКПИ задължава държавите, страни по Протокола, да позволяват на ППИ да провеждат „разговори насаме“ с лица по свой избор и в присъствието на преводач или друго лице, ако счете за необходимо. Разговорите насаме трябва да се провеждат на места, недостъпни за слуха и по възможност за зрението, както на служителите в мястото за задържане, така и на други лишени от свобода лица.¹¹⁶

Всяко място, конкретно избрано отластите за провеждане на разговор, трябва внимателно да се прецени. Делегацията на ППИ трябва да има свободата да избере мястото и да може да предвиди алтернативи, ако е необходимо. На практика може да е трудно да се провеждат разговори напълно извън погледа на длъжностни лица в някои места за задържане. Делегацията на ППИ трябва по своя преценка да избере мястото за разговори, за да сведе до минимум риска от подслушване.¹¹⁷

Разговорите трябва да се провеждат със съгласието на лицето, с което се разговаря. Освен това делегацията трябва да прояви чувствителност спрямо опасенията на интервюирания преди, по време и сред разговора.¹¹⁸ Никакъв натиск не бива да се упражнява върху дадено лице, както от делегацията на посещение, така и от властите, за да участва в разговор с ППИ. Освен това член 14 от ФПКПИ трябва да се чете във връзка с:

- член 15, който цели забрана на репресивни или други наказателни мерки срещу или в ущърб на лица или организации, които може да са комуникирали с ППИ, и
- член 16(2), който забранява публикуване на лични данни при отсъствието на изрично съгласие.

В третия си годишен доклад ППИ изрази опасението си относно рисковете от репресивни мерки след неговите посещения:

Лишени от свобода лица, с които делегацията на Подкомитета е разговаряла, могат да бъдат заплашвани, ако не разкрият съдържанието на тези разговори, или да бъдат на-

¹¹⁵ SPT, *Third annual report*, §26.

¹¹⁶ Виж коментара върху член 14 в глава II от този наръчник.

¹¹⁷ APT, *Monitoring Places of Detention: a practical guide*, APT, Geneva, April 2004, p. 80.

¹¹⁸ APT, *Monitoring Places of Detention*, p. 81; и Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1043.

казани за това, че са разговаряли с делегацията. Освен това на Подкомитета стана известно, че някои лишени от свобода лица вероятно са били предварително предупредени да не казват нищо на делегацията на Подкомитета.¹¹⁹

Той препоръча на държавите, страни по Протокола, да предприемат действия за гарантиране, че няма да има репресивни мерки като последствие от посещенията на ППИ, както е съгласно член 15 от ФПКПИ. Освен това ППИ очаква от властите на държавата, в която е имало посещение на ППИ, да информират за всеки случай на репресивни мерки и за всяко действие, предприето за защита на засегнатите лица. Той също така признава важната роля на НПМ във връзка с тези въпроси.¹²⁰ Благодарение на тяхното местонахождение в самата страна, НПМ са в добра позиция да предприемат последващи действия относно изразени опасения за възможни репресивни мерки и да се свържат директно с ППИ.

4.6 Временно отлагане на посещение в място за задържане

Държава, страна по Протокола, не може да откаже да приеме мисия на ППИ, но тя може временно да отложи посещение на определено място за задържане поради една или повече причини, предвидени по член 14(2).¹²¹ Не съществуват подобни разпоредби по отношение на НПМ.

Фактът, че възражение може да бъде направено само относно конкретно място за задържане, а не спрямо цяла програма за посещения, е много важен и отразява основополагащото задължение на държавите, страни по Протокола, да предоставят неограничен достъп до всички места за задържане, намиращи се под тяхна юрисдикция и контрол, на което почива ефикасността на ФПКПИ като превантивен инструмент. Член 14(2) спира държавата страна от опити да попречи на достъпа или да налага кога и къде ППИ да провежда срещи.

Формулировката в член 14(2) „спешни и непреодолими причини“ подчертава факта, че всяка ситуация трябва да се преценява случай по

¹¹⁹ SPT, Third annual report, §35.

¹²⁰ SPT, Third annual report, §35.

¹²¹ Съгласно член 14(2) от ФПКПИ „възражения относно посещението на конкретно място за задържане могат да бъдат обосновани само със спешни и непреодолими причини, свързани с националната отбрана, обществената сигурност, природни бедствия или сериозни безредици на мястото, където ще се извърши посещението, които временно създават пречка за провеждането такова посещение“. Виж коментара върху член 14(2) в глава II от този наръчник.

случай и че разрешение за отлагане на посещение трябва да е голямо изключение. Съществуването на декларирано извънредно положение не е достатъчно основание за отлагане на или възражение срещу посещение.¹²² В такива случаи делегацията и властите трябва тясно да си взаимодействат, за да намерят решение и да гарантират, че отложено посещение ще се състои възможно най-скоро. Наистина, превантивните посещения са особено важни във време на извънредни ситуации, тъй като в такива времена фундаменталните, неотменимите права, в т.ч. правото на живот и на свобода от изтезания, са често застрашени, а други права и гаранции са временно отменени. Ако държава страна откаже да сътрудничи с ППИ относно пренасрочване на временно отложено посещение, ППИ може да поиска от КСИ да приеме, чрез гласуване с мнозинство, и да направи публично изявление по член 16(4).¹²³

ППИ докладва, че към днешна дата рядко е имало проблеми с достъпа до места за задържане.¹²⁴ Ако възникват проблеми, те са били главно поради лоша комуникация и са били решавани във взаимодействие с държавния служител за връзка.¹²⁵

4.7 След посещение в страна¹²⁶

Какво се случва след посещение в дадена страна е толкова важно, колкото и самото посещение, ако не и повече. Посещенията спомагат да се инициира процесът на установяване на конструктивен диалог с държавните власти, както и с НПМ, за:

- засилване защитата на задържаните лица;
- идентифициране на мерки за подобряване на вътрешната система на лишаване от свобода;
- предоставяне на насоки относно определянето, създаването и функционирането на НПМ.

¹²² Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1045. Виж също коментара върху член 14(2) в глава II от този наръчник.

¹²³ Виж коментара върху член 16 в глава II от този наръчник.

¹²⁴ Виж SPT, Report on the visit to the Maldives, §257; SPT, Report on the visit to Sweden, §12; SPT, Report on the visit to Paraguay, §17; и SPT, Report on the visit to Honduras, §23.

¹²⁵ SPT, Report on the visit to Mexico, §20.

¹²⁶ Виж раздел 11 от глава I от този наръчник.

4.7.1 Фактологични пресъобщения

В края на посещението ППИ обикновено излиза с кратко писмено пресъобщение с фокус върху фактологична информация относно посещението. В пресъобщението обично се казва, че посещението се е състояло, идентифицира се съставът на делегацията и се изреждат местата за задържане, които са били посетени. Освен това пресъобщението обикновено изрежда срещите на ППИ по време на посещението, включително тези с висши служители, НПМ, НИПЧ, НПО и други релевантни участници.¹²⁷ Но пресъобщенията не дават никаква информация за положението с лишаването от свобода в съответната страна.

4.7.2 Изготвяне на доклад за посещение

Следващата стъпка е изготвянето на конфиденциален доклад за посещението; той излага анализа на ППИ на неговите заключения и препоръките му. Докладите следва да бъдат широкообхватни, за да покрият обширен кръг от въпроси, засягащи превенцията на изтезания.¹²⁸ Съгласно член 2(2), в докладите за посещения, както и в другите доклади и дейности, от ППИ се изисква да вземе предвид, да се позове на и да приложи релевантните международни норми.¹²⁹

Докладите за посещения са съществен инструмент за установяване и поддържане на диалог с националните власти и релевантни участници във връзка с мерките, които трябва да се предприемат за подобряване ситуацията с превенцията на изтезания и други форми на малтретиране в дадена страна. По член 12(d) държавите, страни по Протокола, имат задължение „да разглеждат препоръките на Подкомитета по превенция и да осъществяват диалог с него относно възможните мерки за изпълнение“. Затова след като ППИ изготви доклад за посещение, той се изпраща на държавата страна, първо конфиденциално; при представяне на доклада ППИ изисква от държавата страна да отговори на неговите препоръки и да изпрати информация за развитията след посещението. Крайният срок за отговор на държавата, страна по Протокола, на доклад за посещение понастоящем се пази като конфиденциален.¹³⁰ Отговорите

¹²⁷ Прес съобщенията на ППИ могат да бъдат намерени на неговата интернет страница: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>. Виж също SPT, First annual report, Annex V.

¹²⁸ Виж интернет страницата на СВКПЧ за релевантните стандарти на ООН за администриране на правосъдието: <http://www2.ohchr.org/english/law>.

¹²⁹ Виж коментара върху член 2(2) в глава II от този наръчник.

¹³⁰ SPT, First annual report, Annex V.

на държавите, страни по Протокола, се вземат предвид във финалните версии на докладите и дори могат да бъдат включени. Например отговорите от властите на **Хондuras** бяха включени във финалния доклад за посещението: под всяка препоръка бяха включени както обратната връзка от властите, така и заключителната препоръка на ППИ.¹³¹ Веднъж финализирани, докладите за посещения се обсъждат и приемат на сесиите на ППИ. Тогава те се изпращат по конфиденциален път на властите на държавата, за да се настърчи трайният диалог и сътрудничество относно изпълнението на мерките и препоръките, изнесени в докладите.

ППИ предоставя актуализирана информация за статуса на докладите за посещения (т.е. дали те са изпратени на съответните държави, страни по Протокола, и дали понастоящем са конфиденциални или публични) на своята интернет страница.¹³²

Член 16(1) от ФПКПИ предвижда за ППИ да комуникира с НПМ относно препоръките и забележките си конфиденциално, „ако е необходимо“. Постоянното местопребиваване на НПМ в съответната страна му дава възможност да установи текущ диалог с ревантните власти; така те са в идеална позиция да проследят изпълнението на препоръките на ППИ и да държат ППИ в течение както за последните развития, така на въздействието на проведената в страната мисия. Връзките между ППИ и НПМ следва да се основават на взаимно доверие. Представянето на доклад за мисия на ППИ, целия или части от него, може да повиши въздействието от посещението на ППИ и да укрепи НПМ. Например след посещението на ППИ в **Мексико**, Мексиканская национална комисия по правата на човека (тамошният НПМ) поиска копие от доклада за посещението: ППИ удовлетвори искането.¹³³

4.7.3 Публикуване на докладите за посещения по страни

Въпреки че от ППИ се изисква да отправя своите забележки и препоръки по конфиденциален път на съответната държава, страна по Протокола, и, ако е необходимо, на НПМ, ФПКПИ предвижда три възможности за публикуване на докладите на ППИ.

Първо, държавата, страна по Протокола, може да инициира публикуването на доклада на ППИ. ППИ от своя страна активно настърчава

¹³¹ SPT, Report on the visit to Honduras.

¹³² Виж www.ohchr.org.

¹³³ Интервю на АПИ с председателя на ППИ Виктор Родригес Реския, 21 юни 2010 г.

държавите страни да искат публикуването на докладите на ППИ за посещенията и всички отговори от властите.¹³⁴ До този момент са публикувани пет доклада за посещения: докладите за **Хондурас, Малдивите, Мексико, Парагвай и Швеция**.¹³⁵ Надяваме се публикуването на докладите да се превърне в стандартна практика. Въпреки че конфиденциалността е ключов принцип на ФПКПИ, публикуването на докладите може да е мощен инструмент за превенция на изтезания. Публикуването е едно послание, че държавата страна се е ангажирана с прозрачност и желае да си сътрудничи с ППИ и НПМ, и по този начин спазва международните си задължения по правата на човека. Публикуването също така съдейства за повишаване осведомеността на национално ниво и за активизиране дебата относно отнасянето със задържани лица и превенцията на изтезания и други форми на малтретиране. И в крайна сметка, то е ефективен инструмент за подпомагане наблюдението на изпълнението на препоръките от националните, регионалните и международните участници, включително НПМ.

Второ, доклад за посещение може да се публикува без съгласието на съответната държава, страна по Протокола, когато тази държава е публикувала вече част от доклада. Съгласно член 16(2) от ФПКПИ се счита, че чрез частично публикуване на доклада, дадена държава, страна по Протокола, е отменила изискването за конфиденциалност относно останалата част от доклада. Тогава ППИ може да публикува доклада изцяло или отчасти. Тази процедура още не е прилагана.

Трето, публикуване е също така възможно като санкция срещу липсата на сътрудничество от страна на съответната държава, страна по Протокола. Съгласно член 16(4), доклад за посещение може да се публикува, когато дадена държава страна откаже да сътрудничи с ППИ по отношение на нейните задължения, по-специално изложени в членове 12 и 14, или когато не изпълнява препоръките на ППИ. В такива случаи правомощието да се оторизира публикуване не пада върху ППИ, а върху КСИ, който, по искане на ППИ, чрез гласуване с мнозинство взема решение да позволи или забрани публикуване. От друга страна КСИ може да реши да направи публично изявление относно липсата на сътрудничество от страна на държава, страна по ФПКПИ. Преди КСИ да вземе решение, на въпросната държава страна трябва да се даде възможност

¹³⁴ SPT, Third annual report, §30.

¹³⁵ SPT, Report on the visit to Sweden; SPT, Report on the visit to the Maldives; SPT, Report on the visit to Honduras; SPT, Report on the visit to Mexico; и SPT, Report on the visit to Paraguay.

да представи гледната си точка. Възможността да се публикуват доклади за посещения като санкция подчертава важността на принципа на сътрудничество: ясно е обаче, че държавите, страни по Протокола, не трябва да злоупотребяват с този принцип, за да избегнат изпълнение на техните задължения по ФПКПИ. И тази процедура още не е прилагана.

4.7.4 Дейности след докладите на ППИ

ППИ е развиил практика да изисква отговор от държавите, страни по Протокола, след представяне или публикуване на доклада на ППИ за посещение, въпреки че текстът на ФПКПИ не казва нищо по този въпрос. Отговорите формират част от конструктивния диалог между ППИ и държавите страни. Те също така дават възможност на ППИ да оцени въздействието на неговите посещения и всякакви положителни промени в системите за лишаване от свобода в посетените държави страни. Отговорите на държавите, страни по Протокола, могат да се публикуват при поискване. Например през първите години на работа на ППИ три държави страни предоставиха отговори на ППИ след предаване на заключителните доклади за посещенията: два от тях (т.е. отговорите на **Парагвай** и **Швеция**) бяха публикувани.¹³⁶

Наред с искането на формални отговори, ППИ може да поиска и информация за изпълнението на неговите препоръки. Писмата, изпратени до държавите, страни по Протокола, с искане за информация относно развитието на НПМ, също представляват идеална възможност за продължаване работата по въпросите относно НПМ, идентифицирани в докладите за посещенията на ППИ.¹³⁷

4.8 Осъществяване на последващи посещение

Член 13(4) от ФПКПИ дава възможност на ППИ да извърши кратки последващи посещения. Регионалните органи за наблюдение, като КтПИ, вече са възприели практиката да извършват последващи посещения и тези посещения са се доказали като изключително полезни. Въпреки че на ППИ тежърва предстои да извърши последващи посещения, те биха дали възможност на делегациите на ППИ за посещения:

- да се фокусират върху специфични належащи въпроси (например

¹³⁶ Мавриций, Швеция и Парагвай предоставиха отговори на ППИ след получаването на съответните заключителни доклади на ППИ за посещенията в тези страни. Тези отговори могат да бъдат намерени на http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm.

¹³⁷ За повече информация виж раздели 3.3.1 и 3.3.2 от тази глава.

- функционирането на НПМ);
- да изследват степента на изпълнение препоръките на ППИ;
- да реагират на специфични ситуации.

ППИ споменава за последващи посещения в третия си годишен до-клад, където конкретно посочва, че планира последващо посещение в Парагвай.¹³⁸

5. Сътрудничество с външни участници

С цел превенция на изтезания най-общо, член 11(с) от ФПКПИ задължава ППИ да си сътрудничи със

съответните органи и механизми на Организацията на обединените нации, както и с международни, регионални и национални институции или организации, работещи за засилване защитата на лицата от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание.

Както бе посочено по-горе,¹³⁹ сътрудничеството е един от ключовите принципи на ФПКПИ и ППИ има специфичното задължение да установи и поддържа диалог и сътрудничество с организации с подобна мисия с цел укрепване на системата за превенция на изтезания и други форми на малтретиране.

5.1 Сътрудничество с Комитета срещу изтезания

Както е отразено в Преамбула на ФПКПИ, договорът цели да подпомогне държавите страни по Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (КПИ),¹⁴⁰ при изпълнението на техните съществуващи задължения за предприемане на ефективни мерки за превенция на изтезания и други форми на малтретиране. Тъй като Комитетът срещу изтезанията (КСИ) е един от най-важните органи, с който ППИ следва да установи динамични отношения на сътрудничество, ФПКПИ установява специфична връзка между двата органа, без да поставя нито един от тях в подчинена позиция: той предоставя на КСИ специфични правомощия по отношение на ФПКПИ и регулира обмена на информация между двата

¹³⁸ Виж SPT, Third annual report, §24; и United Nations, ‘Committee against Torture meets with Subcommittee on the Prevention of Torture to discuss synergies in their work’ (press release), 11 May 2010: достърен на www.unog.ch.

¹³⁹ Виж раздел 1 от тази глава.

¹⁴⁰ Конвенция против изтезанията, UN Doc. A/RES/39/46, 10 December 1984.

органа (например представянето на годишните доклади на ППИ пред КСИ). КСИ представлява важен ресурс за ППИ, не само по отношение на въпроси, свързани с изтезания, но също така във връзка с развитието на НПМ. През 2003 г. КСИ прие становище относно ФПКПИ и практически насоки за сътрудничество и координация между КСИ и ППИ.¹⁴¹ На практика, въпреки че се нарича „Подкомитет“, ППИ допълва КСИ: и в действителност, КСИ признава, че ППИ е автономен орган.¹⁴² КСИ обаче може да прави публична проверка на изпълнението от държавите, страни по Протокола, на техните задължения по ФПКПИ.¹⁴³

КСИ счита, че двойното членство (т.е. в КСИ и ППИ) било от положително значение за координацията и сътрудничеството, въпреки някои практически трудности.¹⁴⁴ Но опитът показва, че членовете на ППИ не би трябвало да са също така членове на КСИ; такова разделяне избягва потенциално объркане в светлината на различаващите се превантивни и квазиюридически подходи на двата органа, особено във връзка с публичната проверка от страна на КСИ на това как дадена държава, страна по Протокола, спазва КПИ и как се отнася към индивидуални жалби. Нито един от първите 10 членове на ППИ не беше член на КСИ.

5.1.1 Правомощията на КПИ по отношение на ФПКПИ

КСИ има две важни правомощия по отношение на ФПКПИ.

- Правомощието да прави публични изявления и да публикува докладите на ППИ за посещенията по страни по член 16(4)**

Както бе изтъкнато по-горе,¹⁴⁵ ФПКПИ предвижда публикуване на докладите за посещения на ППИ, ако дадена държава откаже да сътрудничи с ППИ по отношение на нейните задължения, и предоставя на КСИ специфични правомощия в този смисъл. ППИ може да срещне предизвикателства при изпълнението на мандата си, когато държава, страна по Протокола, откаже да сътрудничи във връзка с нейните задължения (по-специално съгласно членове 12 и 14) или да изпълни препоръките на ППИ. Ако възникне един от тези два случая, ППИ може да реши да информира КСИ. Тогава КСИ ще даде възможност на държавата, страна

¹⁴¹ CAT, Annual report, UN Doc. A/58/44, 1 September 2003, §14-17.

¹⁴² CAT, Annual report 2003, §14(A)(3).

¹⁴³ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 914. Виж също коментара върху членове 16 и 24 в глава II от този наръчник.

¹⁴⁴ CAT, Annual report 2003, §14(B).

¹⁴⁵ Виж раздел 4.7-3 от тази глава.

по Протокола, да представи гледната си точка. След това мнозинството членове на КСИ може да упълномощят публикуването на съответните доклади на ППИ и/или публично изявление на ППИ. Тази разпоредба укрепва връзката между ППИ и КСИ, без да подчинява ППИ на КСИ.

Тази процедура е необходима предпазна мярка, тъй като държава, страна по Протокола, която не желае повече да изпълнява задълженията си за сътрудничество, не следва да се възползва от принципа на конфиденциалност, чиято единствена цел е да предостави рамка за сътрудничество и конструктивен диалог с държавите, страни по Протокола. Предимство за ППИ също така е да може да покаже, че неспособността му да работи ефективно е поради отказа на въпросната държава страна да сътрудничи, а не е резултат от собствени недостатъци.¹⁴⁶ Тази процедура досега не е била прилагана.

- **Правомощието да се удължава временното отлагане на задълженията на държава, страна по Протокола, по отношение както на ППИ (т.е. съгласно част III от ФПКПИ), така и на НПМ (т.е. съгласно част IV от ФПКПИ) съгласно член 24(2)¹⁴⁷**

ФПКПИ се стреми да осигури на държавите, желаещи да станат страни по договора, допълнително време, в рамките на което те преценят как най-добре да изпълняват задълженията, изложени в договора. Съгласно член 24, държавите, страни по Протокола, могат да излязат с декларация в момента на ратифициране, с която временно да отложат задълженията си по отношение както на ППИ (т.е. техните задължения съгласно част III), така и на НПМ (т.е. техните задължения съгласно част IV).¹⁴⁸ До този момент четири държави, страни по Протокола, (**Германия, Казахстан, Черна гора и Румъния**) са направили декларации по член 24 за отлагане на техните задължения относно определянето на техните НПМ, докато нито една държава, страна по Протокола, не е използвала тази процедура по отношение на ППИ.

Молбите за удължаване на отлагането подлежат на одобрение от КСИ. КСИ трябва да вземе решението си на базата на комуникация с

¹⁴⁶ За допълнително обяснение на тази разпоредба виж Ann-Marie Bolin Pennegard, ‘An Optional Protocol, Based on Prevention and Cooperation’, in Bertil Duner (ed.), *An End to Torture: Strategies for its Eradication*, Zed Books, London, 1998, p. 48.

¹⁴⁷ Виж също раздел 3 от глава IV от този наръчник; и коментара върху член 24(2) в глава II.

¹⁴⁸ Виж коментара в глава II от този наръчник.

държавата, страна по Протокола, и след консултиране с ППИ. Фактът, че се изискват консултации и обсъждания преди да се вземе решение за такова удължаване, цели да укрепи връзката между ППИ и КСИ. Към днешна дата не са подавани молби за удължаване на отлагането, тъй като гореспоменатите държави страни се намират все още в първоначалния тригодишен период на отлагане, разрешен по член 24.

5.1.2 Годишните доклади на ППИ

Наред със специфичните правомощия, предоставени на КСИ по отношение на ФПКПИ, договорът установява специфична процедура във връзка с годишните доклади на ППИ: член 16(3) изиска от ППИ да представя годишните си доклади пред КСИ. Представянето на годишния доклад на ППИ обикновено се прави на сесията на КСИ през май, която е публична и представлява идеална възможност за членовете на КСИ и ППИ за обменят гледни точки относно въпроси, стоящи на вниманието и на двета органа.¹⁴⁹

Член 10(3) от ФПКПИ предвижда за ППИ и КСИ да провеждат едновременни сесии поне веднъж в годината; това обикновено става през ноември. Тези сесии предлагат възможности за обсъждане на въпроси от взаимен интерес, като НПМ, посещенията по страни и тяхното насточване, обмена на информация между двета органа¹⁵⁰ и специфични въпроси (например правата на хората с увреждания и тяхното значение за КСИ и ППИ).¹⁵¹

Освен това за председателя на ППИ се превръща в стандартна практика да представя годишния доклад на ППИ пред Третата комисия на Общото събрание на ООН през октомври, по същото време, когато КПИ и Специалният докладчик на ООН за изтезанията представят своите годишни доклади.

5.1.3 Обмен на информация

През 2003 г. КСИ призна, че сътрудничеството и координацията между двета органа са „както желателни, така и наложителни“ съгласно ФПКПИ.¹⁵² В насоките, които тя прие през 2003 г., КСИ предложи конкретни мерки за подпомагане на сътрудничеството и обмена на информация. Първо, КСИ предложи участие на един или няколко от нейните

¹⁴⁹ SPT, Second annual report, §43.

¹⁵⁰ SPT, Second annual report, §43.

¹⁵¹ SPT, Third annual report, §54.

¹⁵² CAT, Annual report 2003, §14(A)(3).

членове като наблюдатели на сесиите на ППИ, посветени на подготовката и приемането на процедурните правила на ППИ; КСИ предложи тези дискусии да бъдат последвани от съвместна среща за финализиране на процедурните правила.¹⁵³ Тази препоръка не беше изпълнена от ПСИ.¹⁵⁴ През 2003 г. КПИ препоръча също така създаване на „постоянен комитет за сътрудничество“, който да включва членове както на КСИ, така и на ППИ.¹⁵⁵ В резултат на това ППИ и КСИ създадоха контактна група, включваща по двама членове от всеки орган, която да съдейства за обмена на информация.¹⁵⁶

КСИ се е доказал като много полезен ресурс за ППИ (и обратното) не само по отношение на въпроси, свързани с изтезания, но и във връзка с ФПКПИ и развитието на НПМ. Например КСИ възприе политика на системно препоръчване на ратификация на ФПКПИ при прегледите на докладите, които се изискват от държавите съгласно КПИ.¹⁵⁷ Освен това КСИ възприе политика да изисква информация относно определянето, създаването и функционирането на НПМ от държавите, страни по ФПКПИ. КСИ е публикувал и препоръки по тази въпроси.¹⁵⁸ Така, ППИ редовно цитира КСИ в своите доклади за посещения.¹⁵⁹ Освен това докладите на държавите, страни по ФПКПИ, до КСИ и препоръките на КСИ към държавите, страни по Протокола, са полезни източници на информация за ППИ, по-специално във връзка с подготовката на посещенията по страни.¹⁶⁰ По подобен начин докладите за мисиите на ППИ по страни (когато се публикуват) и конфиденциалните досиета на ППИ за държавите¹⁶¹ имат стойност за КСИ във връзка със собствените му дейности.

¹⁵³ CAT, Annual report 2003, §14(A)(3).

¹⁵⁴ Интервю на АПИ с председателя на ППИ Виктор Родригес Реския, 21 юни 2010 г.

¹⁵⁵ CAT, Annual report 2003, §14(A)(3).

¹⁵⁶ SPT, First annual report, §33.

¹⁵⁷ CAT, Annual report 2003, §2. През 2009 г. КСИ препоръча ратифициране на ФПКПИ на всички държави, които не са страни по ФПКПИ (включително Чад, Израел, Филипините, Колумбия, Салвадор, Словакия и Йемен). За повече информация виж <http://www.ohchr.org>.

¹⁵⁸ CAT, Annual report 2003, §2. Например КПИ отправи към Молдова подробни препоръки относно функционирането на неговите НПМ. Виж CAT, Concluding observations of the Committee against Torture on Moldova, UN Doc. CAT/C/MDA/CO/2, 19 ноември 2009, §13.

¹⁵⁹ SPT, Third annual report, §62.

¹⁶⁰ За повече информация виж раздел 4.4.1 от тази глава.

¹⁶¹ ППИ възприе практиката да изпраща своите конфиденциални национални досиета на КСИ, с условието за конфиденциалност. Интервю на АПИ

5.2 Сътрудничество с други органи и механизми на ООН

Редица други договорни органи на ООН, експерти и други органи имат мандати, засягащи въпроси на превенцията на изтезанията. С течение на времето ППИ вероятно ще развие връзки на сътрудничество с доста, ако не всички, от тези органи.

5.2.1 Договорни органи на ООН

Както бе изтъкнато по-горе,¹⁶² ППИ редовно се позовава в своите доклади за посещения на забележките и препоръките на релевантните договорни органи.¹⁶³ Ключовите източници на информация за ППИ включват юриспруденция на договорни органи, които получават индивидуални жалби, както и периодични доклади от държави, страни по Протокола, в отговор на препоръки и забележки на такива органи. Различни договорни органи изследват въпроси, свързани с превенцията на изтезанията и други форми на малтретиране в контекста на техните собствени мандати. Тези органи включват:

- Комитетът на ООН по правата на човека;
- Комитетът на ООН за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените;
- Комитетът на ООН по правата на хората с увреждания;
- Комитетът на ООН за правата на детето.

За да се улесни контактът и да се повиши ефективността на системата от договорни органи като цяло, ППИ също участва в годишна среща на всички председатели на договорни органи на ООН и в редовни срещи между комисиите, на които присъстват председателят и един член от всеки договорен орган.

5.2.2 Специални процедури на Съвета по правата на човека към ООН

Някои специални процедури, установени от Съвета по правата на човека на ООН, имат мандати, тясно свързани с въпросите, занимаващи ППИ. Като част от тяхната дейност, повечето специални процедури получават информация във връзка с конкретни твърдения за нарушащо правата на човека и осъществяват комуникация с правителства, включително отправяне на спешни призови относно лица, за които

с председателя на ППИ Виктор Родригес Реския, 21 юни 2010 г. За повече информация виж раздел 4.4.2 от тази глава.

¹⁶² Виж раздел 5.1.3 от тази глава.

¹⁶³ SPT, First annual report, §50.

се твърди, че са в рисък, и твърдения за нарушения, свързани с техните мандати. Носителите на мандати извършват също така посещения по страни с цел проучване на ситуацията по отношение правата на човека на национално ниво, въпреки че за това те се нуждаят от покана от въпросната държава.¹⁶⁴

Специалната процедура, най-релевантна по отношение работата на ППИ, е Специалният докладчик на ООН за изтезанията. Но други специални процедури също могат да представляват интерес, в т.ч.:

- Специалният докладчик на ООН за извънсъдебните и произволните екзекуции и екзекуциите по бърза процедура;
- Специалният докладчик на ООН за независимостта на съдиите и адвокатите;
- Специалният докладчик на ООН за популяризиране и защита правата на човека при противодействие на тероризма;
- Работната група на ООН по произволното задържане;¹⁶⁵
- Работната група на ООН по насилиствените или принудителни изчезвания.

В последните години тези специални процедури на ООН са се занимавали в въпроси, свързани с ФПКПИ, като част от техния дневен ред.

С влизането в сила на ФПКПИ, Специалният докладчик на ООН за изтезанията Манфред Новак заяви, че той счита „този нов инструмент за най-ефективния и иновативен метод за превенция на изтезанията и малтретирането по цял свят“.¹⁶⁶ Впоследствие той докладва, че от страните, които е посетил по време на неговия мандат, седем са ратифицирали ФПКПИ и четири имат създаден НПМ.¹⁶⁷ Той публикува и препоръки относно функци-

¹⁶⁴ За повече информация виж интернет страницата на Специалните процедури: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>.

¹⁶⁵ В предварителните си забележки, Работната група на ООН по произволното задържане направи препоръки относно функционирането на НПМ след посещението си през 2009 г. в Малта. Виж Working Group on Arbitrary Detention, Report of the Working Group on Arbitrary Detention, Mission to Malta (19 to 23 January 2009), UN Doc. A/HRC/13/30/Add.2, 18 януари 2010, §69-70.

¹⁶⁶ Report of the UN Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UN Doc. A/61/259, 14 August 2006, §66.

¹⁶⁷ Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: Study on the phenomena of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in

ционирането на НПМ в страните, посетени от него, като „редовно се подчертава, че отсъствието на независимост и наличието на ограничения за НПМ сериозно препятстват [тяхната] функция“.¹⁶⁸ ППИ поддържа особено близък контакт със Специалния докладчик на ООН за изтезанията, за обсъждане на общи предизвикателства и методи на работа; редовно се провеждат срещи по време на сесиите на ППИ в Женева.¹⁶⁹

5.2.3 Сътрудничество с други органи на ООН

ФПКПИ установява специално задължение за ППИ да си сътрудничи с релевантните органи и механизми на Организацията на обединените нации.¹⁷⁰ В последните години това сътрудничество нараства, особено във връзка с усилията за подпомагане определянето и създаването на НПМ. Например взаимодействието и сътрудничеството между ППИ и Международния координационен комитет (МКК) на НИПЧ се развива устойчиво като резултат от двустранни срещи и обмен на информация.¹⁷¹ ППИ планира също така да укрепи прекия контакт и взаимодействие с Под комисията по акредитация на НИПЧ чрез съвместни сесии и конфиденциален обмен на информация за НИПЧ, определени за НПМ, които са в процес на акредитация или преглед.

Това е важно, защото ФПКПИ препоръчва на държавите, страни по Протокола, да отделят нужното внимание на Парижките принципи¹⁷² при създаването на техните НПМ,¹⁷³ въпреки че тази препоръка не следва да се тълкува като причина за автоматично предоставяне на мандат за НПМ на НИПЧ, създадени съгласно Парижките принципи.¹⁷⁴ Фактът, че някои НИПЧ са приели и мандат за НПМ, повдигна въпроса за акредитацията на НИПЧ и НПМ. Под комисията на МКК по акредитация оценява съобразеността на НИПЧ с Парижките принципи. В този смисъл „Становището за съобразеността с Парижките принципи“ (матрица за

the world, including an assessment of conditions of detention, UN Doc. A/HRC/13/39/Add.5, 5 February 2010, §158.

¹⁶⁸ Report of the Special Rapporteur on Torture, Study on the phenomena of torture, §162.

¹⁶⁹ SPT, First annual report, §35.

¹⁷⁰ ФПКПИ, член 11(с).

¹⁷¹ SPT, Third annual report, §61.

¹⁷² Принципите на ООН, отнасящи се до статута и функционирането на националните институции за популяризирането и защитата правата на човека (Парижките принципи), UN Doc. GA Res 48/134, 20 декември 1993.

¹⁷³ ФПКПИ, член 18(4).

¹⁷⁴ За повече информация виж раздел 7.2 от глава IV от този наръчник.

оценка на съобразеността, за да се предостави акредитация)¹⁷⁵ беше актуализирано през юни 2009 г., за да включи информация, отнасяща се до определяне и създаване на НПМ, в съгласие с Предварителните насоки на ППИ за развитието на НПМ. Но ППИ заяви, че процедурата по акредитация за НИПЧ е допълващ механизъм, който не следва да се използва за акредитиране на НПМ.¹⁷⁶

В дух на сътрудничество ППИ установи диалог и с Върховния комисар на ООН за бежанците за обмен на информация, за „по-ефективни посещенията на ППИ при хора, държани в приюти за бежанци“.¹⁷⁷

5.3 Сътрудничество с регионални органи¹⁷⁸

Член 31 от ФПКПИ насърчава ППИ да се консултира и да сътрудничи с регионални органи, които извършват посещения в места за задържане. Тази разпоредба цели да избегне дублиране на усилия и да засили превенцията на изтезанията и друго малтретиране. Задълженията на държавите, страни по Протокола, по регионални конвенции, по-специално по отношение на регионалните механизми за посещения, не са засегнати от подписването, присъединяването или ратификацията на ФПКПИ. Известен брой регионални органи имат мандати за посещения, които са частично съотносими към работата на ППИ.

• Африка

Комитетът за предотвратяване на изтезанията в Африка (КПИА, преди известен като Комитет, създаден след Указанията от Робин Айльнд), притежава по-широк мандат от ППИ в сферата на превенция на изтезанията и е ключов партньор на ППИ в Африка.¹⁷⁹ ППИ и бившият Комитет на Указанията от Робин Айльнд полагат основата за сътрудничество през 2009 г., когато председателят на този комитет посети ППИ по време на една от пленарните сесии, за да се обсъдят въпроси от взаимен интерес

¹⁷⁵ За повече информация виж <http://nhri.net>.

¹⁷⁶ SPT, Third annual report, §61. Виж и OPCAT Research team: University of Bristol, *Relationship between Accreditation by the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions and the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*, University of Bristol, Bristol, Nov. 2008.

¹⁷⁷ SPT, Third annual report, §63.

¹⁷⁸ Виж раздел 7.6 от глава V от този наръчник.

¹⁷⁹ За повече информация виж уеб-страницата на КПИА: http://www.achpr.org/english/_info/index_RIG_Under_en.htm. Виж също APT, *Africa torture prevention Conference (Discussion Document)*, 27-28 април 2010, Dakar: достъпно at www.apt.ch.

и да се обменят добри практики.¹⁸⁰ Това сътрудничество бе заздравено чрез съвместно посещение за популяризиране в **Бенин** през 2009 г., кое то се фокусира върху въпроси на превенцията на изтезанията; членовете на КПИА бяха придружени от един член на ППИ, който действаше като ресурсен човек.¹⁸¹ Такива съвместни дейности съдействат за засилване диалога и сътрудничеството между двата органа.

Друг африкански механизъм бе създаден за посещаване на местата за задържане: Специалният докладчик за затворите и условията на задържане в Африка на Африканската комисия по правата на човека и народите.¹⁸² Фактът, че сегашният Председател на КПИА е също и Специален докладчик за затворите и условията на задържане в Африка, може да благоприятства процесите на синергия и сътрудничество с ППИ.

• Северна и Южна Америка

Междудемериканская комисия по правата на човека (МАКПЧ) е създала механизъм за тематични докладчици и докладчици по страни, които имат мандат да извършват посещения във всички страни от Северна и Южна Америка. Докладчикът за правата на лишените от свобода лица има специфичен мандат да извършва посещения за проверка на местата за задържане.¹⁸³ Сътрудничеството и диалогът са улеснени от редовни контакти между секретариатите на МАКПЧ и ППИ, и от участието на МАКПЧ в сесиите на ППИ, и обратно. Например през 2009 г. секретарят на МАКПЧ участва в работна среща с членове на ППИ в Женева, а членове на ППИ присъстваха на публично изслушване и на пленарна сесия на МАКПЧ във Вашингтон. Тези контакти спомогнаха за обмена на информация, особено по отношение на НПМ и планирането на мисии по страните.¹⁸⁴

• Европа

Комитетът за предотвратяване на изтезанията (КтПИ), създаден съгласно Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията

¹⁸⁰ SPT, Third annual report, §67.

¹⁸¹ Виж интернет страницата на КПИА: http://www.achpr.org/english/_info/index_RIG_Under_en.htm.

¹⁸² За повече информация виж интернет страницата на Специалния докладчик за затворите: http://www.achpr.org/english/_info/index_prison_en.html.

¹⁸³ Други докладчици могат да представляват интерес за ППИ, включително Докладчикът за правата на жените, Докладчикът за правата на детето и Докладчикът за правата на работниците мигранти и техните семейства. За повече информация виж уеб-страницата на МАКПЧ: www.cidh.oas.org.

¹⁸⁴ Виж SPT, Third annual report, §66; и SPT, Second annual report, §53.

(ЕКПИ), извършва редовни превантивни посещения във всички места за задържане в 47-те страни членки на Съвета на Европа. Към днешна дата 27 страни членки на Съвета на Европа са ратифицирали и ФПКПИ:¹⁸⁵ мес-та за задържане в тези страни ще бъдат посетени както от КтПИ, така и от ППИ. Възникват някои предизвикателства вследствие съществуване-то на няколко органа с превантивен мандат в европейския регион, по-специално по отношение на сътрудничество, обмена на информация, изпълнението на препоръките, при покриването и дублирането на рабо-тата и съгласуваността на стандартите.¹⁸⁶

КтПИ счита, че европейските държави, които са страни по ФПКПИ и ЕКПИ, следва незабавно да изпратят по конфиденциален път до ППИ докладите на КтПИ от посещения, заедно с отговорите (ако такива има) от съответните правителства.¹⁸⁷ Това би съдействало за гарантиране, че консултациите между ППИ и КтПИ се провеждат „в светлината на всич-ки релевантни факти“;¹⁸⁸ и би спомогнало също така за поддържане на съгласувани стандарти. Въпреки че КтПИ подчертава, че осъществяването на това предложение не би изисквало изменение на ЕКПИ от дър-жавите, страни по нея, липсва достъпна публична информация относно изпълнението на тази процедура.¹⁸⁹

ППИ е създадъл тесни връзки с КтПИ чрез редовен контакт между секретариатите за обмен на информация за добри практики и с цел координиране планирането на мисии по страни. В началните години на дейност на ППИ контактът бе подпомогнат от факта, че някои от се-гашните и бившите членове на ППИ бяха също така настоящи или би-вши членове на КтПИ. След като сега връзките между двата органа са формализирани и институционализирани, от държавите страни едно-временно по ФПКПИ и ЕКПИ се очаква да отдадат нужното внимание на потенциалните предизвикателства, породени от двете успоредни членства.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Повече информация може да се намери чрез интернет страницата на АПИ: www.apt.ch.

¹⁸⁶ За повече информация виж ‘Background paper’, APT-CPT Conference: New Partnerships in Torture Prevention in Europe region, 6 November 2009, p. 6. Достъпно на www.apt.ch.

¹⁸⁷ CPT, 16th General Report on the CPT’s activities, covering the period 1 August 2005 to 31 July 2006, CPT/Inf (2006) 35, 16 October 2006, Preface.

¹⁸⁸ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1159.

¹⁸⁹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 1159.

¹⁹⁰ Виж раздел 2.2.3 от тази глава.

Другите органи, работещи на регионално ниво, също трябва да си сътрудничат с ППИ. Например ППИ се стреми да си сътрудничи със Службата за демократичните институции и правата на човека на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), която в своята област работи по въпроси, отнасящи се до ФПКПИ, благодарение на регионалното си присъствие. ОССЕ е най-голямата организация за регионална сигурност в света, с 56 участващи страни от Европа, Централна Азия и Северна Америка.¹⁹¹

5.4 Сътрудничество с Международния комитет на Червения кръст

Отчитайки факта, че Международният комитет на Червения кръст (МКЧК) вдъхнови изготвянето на ФПКПИ, договорът изрично подчертава, че правните задължения на държавите, страни по Протокола, по международното хуманитарно право остават незасегнати от подписване или ратификация на, или присъединяване към ФПКПИ. Женевските конвенции и техните допълнителни протоколи,¹⁹² които формират базата на международното хуманитарно право, предвиждат защита за лицата по време на въоръжен конфликт и дават възможност на МКЧК да извършва посещения в местата за задържане. Съгласно Женевските конвенции, във времена на международни въоръжени конфликти МКЧК е упълномощен да посещава всички места за задържане, където военнопленници, задържани цивилни или други „защитени лица“ са или могат да бъдат държани.¹⁹³ По време на гражданска въоръжен конфликт или в мирно време една държава може да упълномощи МКЧК да посещава местата за задържане.

¹⁹¹ За повече информация виж интернет страницата на ОССЕ: www.osce.org.

¹⁹² Женевска дипломатическа конференция от 1949 г., Конвенция (I) за подобряване условията на ранените и болните от сухопътни въоръжени сили, Женева, 12 август 1949 г.; Конвенция (II) за подобряване условията на ранените, болните и оцелелите от корабокрушения членове на военноморски въоръжени сили, Женева, 12 август 1949 г.; Конвенция (III) във връзка с отнасянето към военнопленници, Женева, 12 август 1949 г.; Конвенция (IV) във връзка със защитата на цивилни лица по време на война, Женева, 12 август 1949 г.; Допълнителен протокол към Женевските конвенции от 12 август 1949 г. и във връзка със защитата на жертви от международни въоръжени конфликти (Протокол I), 8 юни 1977 г.; Допълнителен протокол към Женевските конвенции от 12 август 1949 г. и във връзка със защитата на жертви от немеждунадробни въоръжени конфликти (Протокол II), 8 юни 1977 г.; и Допълнителен протокол към Женевските конвенции от 12 август 1949 г. и във връзка с приемането на допълнителна отличителна емблема (Протокол III), 8 декември 2005 г.

¹⁹³ За повече информация относно дейностите на МКЧК виж http://www.icrc.org/Web/Eng/siteengo.nsf/htmlall/section_protection?OpenDocument.

Следователно налице е потенциал за значително препокриване между работата на органите на ФПКПИ и МКЧК, независимо от по-широкия мандат на органите на ФПКПИ по отношение на местата за задържане. Член 32 от ФПКПИ цели да гарантира, че органите на ФПКПИ допълват работата на МКЧК и избягват дублиране или подронване на неговите дейности. Правото на ППИ и НПМ на достъп до местата за задържане не бива да се използва от държавите, страни по Протокола, като извинение за изключване на посещения от МКЧК или обратното. Но ППИ, държавите, страни по Протокола, и НПМ следва да преценят как МКЧК и органите на ФПКПИ (по-специално НПМ) ще си сътрудничат, така че да избягват дублиране на усилия.¹⁹⁴ ППИ вече разви връзки на сътрудничество с МКЧК. Например членовете на ППИ преминаха обучение по мониторинг на задържането от МКЧК.¹⁹⁵ Когато делегация на МКЧК пребивава в държава, страна по ФПКПИ, пряко взаимодействие и стратегическо планиране с МКЧК преди посещението на ППИ в страната са от съществена важност.

6. Ангажираност на гражданското общество с ППИ

Съгласно член 11(с) от ФПКПИ, ППИ е задължен да си сътрудничи с „организации, работещи за засилване защитата на лица от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание“. Международни и национални организации на гражданското общество имаха своята конструктивна роля при подготовката на ФПКПИ. Затова ППИ признава важността на сътрудничеството с организации на гражданското общество на международно и национално ниво.¹⁹⁶

6.1 Сътрудничество в контекста на посещенията на ППИ по страни

През последните години ППИ и международни и национални участници си взаимодействват и създават отношения на сътрудничество преди, по време и след посещенията на ППИ по страни.

• Подготовка на посещенията на ППИ по страни

За да се повиши максимално ефективността на посещенията на ППИ по страни, щом ППИ публикува програмата си за посещения (обикновено през ноември на годината преди стартиране на програмата),

¹⁹⁴ За повече информация виж коментара върху член 32 в глава II от този наръчник; и също APT, NPM Guide, p. 91.

¹⁹⁵ SPT, First annual report, §40.

¹⁹⁶ SPT, First annual report, §60; и APT, NPM Guide, p. 91.

релевантни национални и международни участници от гражданското общество се насърчават проактивно да установяват преки контакти със Секретариата на ППИ. Издържаната, точна и независима информация от организации на гражданското общество на национално ниво за ситуацията с лишаването от свобода и превенцията на изтезания и други форми на малтретиране е полезна добавка към информацията, представена от съответната държава, страна по Протокола. Затова преди посещение в страна Секретариатът на ППИ следва да влезе във връзка и с релевантни представители на гражданското общество.

Когато е възможно, е полезно, ако участниците от гражданското общество на национално ниво координират техния принос, за да се избегне изпращането на дублираща се и противоречива информация до ППИ. Следва да се подаде информация относно:

- възможни причини и рискове за изтезания и други форми на малтретиране;
- гледни точки относно изпълнението на ФПКПИ;
- предложения за участници, с които ППИ би могъл да се срещне;
- местата за задържане (и/или региони в рамките на държавата), които ППИ би могъл да посети.¹⁹⁷

Организациите на гражданското общество могат да поискат информацията, изпратена до ППИ, да е конфиденциална.¹⁹⁸ Получената информация се компилира от Секретариата на ППИ в конфиденциални досиета за страните.¹⁹⁹

Международните организации на гражданското общество също така се насърчават да взаимодействат с ППИ и да му изпращат специфична за страните информация. Някои международни НПО са оказвали съществена подкрепа по време на подготовката за посещенията на ППИ по страни, включително чрез организиране на дейности в съответните страни преди посещенията в тях.²⁰⁰

• Сътрудничество по време на посещенията на ППИ по страни

Организациите на гражданското общество на национално ниво често играят основна роля в мисиите на ППИ по страни: благодарение на широ-

¹⁹⁷ За повече информация виж APT, *Role of civil society in preparation of SPT visits*, APT Briefing Note 2, APT, Geneva, May 2008. Достъпно на www.apt.ch.

¹⁹⁸ APT, *Role of Civil Society*, p. 2.

¹⁹⁹ За повече информация виж раздел 4.4.2 от тази глава.

²⁰⁰ SPT, Second annual report, §21; и SPT, Third annual report, Annex V. Виж също раздел 4.4 от тази глава.

тата и задълбочеността на техния опит в страната, те често могат да предоставят информация с критично значение за превенцията на изтезания и други форми на малтретиране в дадена държава, страна по Протокола. Тази информация помага на ППИ да идентифицира местата за посещение и ключовите въпроси за проучване (включително във връзка с функционирането на НПМ).²⁰¹ Впоследствие по време на самите мисии в страните ППИ обикновено се среща с национални организации на гражданското общество. Например по време на посещението си в **Малдивите** ППИ докладва, че е осъществил „срещи с представители на гражданското общество, за да придобие обща представа за правната рамка по отношение администрирането на правосъдието и местата за лишаване от свобода и за това как системата функционира на практика“.²⁰²

• Последващи действия след посещенията на ППИ по страни

Взаимодействието между ППИ и представителите на гражданското общество може да е от по-непряко естество през периода след посещение на ППИ в съответната страна. Но участниците от гражданското общество играят важна роля в последващите действия след посещенията на ППИ. Например както международните, така и националните представители на гражданското общество могат да апелират за публикуване на доклада за посещението на ППИ от съответната държава, страна по Протокола.²⁰³ Те могат също така да съдействат за изготвяне и публикуване на отговорите на докладите на ППИ. Ако двата документа бъдат публикувани (т.е. докладът на ППИ за посещението в страната и отговорът на държавата), участниците от гражданското общество могат да решат да ги коментират, като предоставят актуална информация за сферите на тяхната дейност. Освен това те могат да играят ролята на „наблюдател“, като мониторират изпълнението на препоръките на ППИ относно както ситуацията с лишаването от свобода, така и развитието на НПМ.²⁰⁴ В този контекст те често са в добра позиция за предоставят редовна актуална информация на Секретариата на ППИ, включително чрез писмена комуникация.

Освен това заслужава да се отбележи, че чрез Специалния фонд, създаден по член 26 от ФПКПИ, може да се осигури финансиране за подкрепа изпълнението на препоръките на ППИ, дошли в резултат от посе-

²⁰¹ Виж раздел 4.4.1-3 от тази глава.

²⁰² SPT, Report on the visit to the Maldives, §11.

²⁰³ SPT, Third annual report, §30

²⁰⁴ Виж раздели 7.3 и 7.5.3 от глава V от този наръчник.

щение в страна.²⁰⁵ Представители на гражданското общество могат или да решат да подпомогнат финансово Специалния фонд на ФПКПИ²⁰⁶, или да се възползват самите те от Фонда.

6.2 Сътрудничество в контекста на консултивните функции на ППИ

В третия си годишен доклад ППИ подчертава съществената роля на представителите на гражданското общество по отношение изпълнение на консултивната роля на ППИ, особено поради това че ППИ работи с ограничен бюджет.²⁰⁷ На международно ниво НПО и академичните институции, работещи активно по въпроси, засягащи ратификацията и изпълнението на ФПКПИ, обединиха усилията си под шапката на Контактната група на ФПКПИ.²⁰⁸ ППИ редовно провежда закрити сесии с Контактната група на ФПКПИ за обмен на информация, за обсъждане тълкуването на ФПКПИ (включително във връзка с концепцията за предотвратяване на изтезанията) и за повишаване на експертните знания относно НПМ. ППИ признава, че редовният контакт с организацията от Контактната група на ФПКПИ му е помогнал да развие методи за ангажиране с НПМ, както и по-задълбочено разбиране за собствения му превантивен мандат.

• Консултиране относно развитието на НПМ

Както бе споменато по-горе, за да може пълноценно да изпълни консултивния си мандат във връзка с развитието на НПМ, ППИ трябва да набави специфична информация за определянето, създаването и функционирането на НПМ.²⁰⁹ Организациите на гражданското общество на национално ниво могат да установят пряк контакт с ППИ, за да предоставят информация по тези въпроси.²¹⁰ Актуалната информация дава възможност на ППИ да анализира ефективно националния контекст и предизвикателства, така че да може да предостави точни и целенасочени препоръки и забележки както на държавите, страни по Протокола, така и на НПМ.

²⁰⁵ Виж коментара в глава II от този наръчник; и също Nowak and McArthur, *The UNCAT*, p. 998.

²⁰⁶ ФПКПИ, член 26(2).

²⁰⁷ SPT, *Third annual report*, §61.

²⁰⁸ Виж раздел 2.3.2 от тази глава за списък на организацията от Контактната група на ФПКПИ.

²⁰⁹ Виж раздели 3.3.1 и 3.3.2 от тази глава.

²¹⁰ Ролята на организацията на гражданското общество при ратифицирането и изпълнението на ФПКПИ е обсъдена подробно в раздели 4, 6.1 и 7.3 от глава IV от този наръчник.

Заедно с това участниците от гражданско общество на национално ниво се настърчават да изпращат проектозаконите за НПМ на ППИ за коментари от гледна точка съобразеност с ФПКПИ.²¹¹

Последно, участниците от гражданско общество могат да канят членове на ППИ на международни, регионални и национални дейности, свързани с ФПКПИ, за да се настърчат преките контакти между членове на ППИ и НПМ. Това е креативен способ за подкрепа на консултативните функции на ППИ и му е помогнал:

- да развие своето разбиране за превантивния си мандат;
- да започне развитие на конструктивен диалог с участниците на национално ниво;
- да се ангажира с НПМ;
- да създаде система за обмен на информация.

Например ППИ докладва, че е участвал в 14 дейности от такъв тип благодарение на подкрепата на няколко институции, включително организации от Контактната група на ФПКПИ.²¹²

6.3 Допълнителни въпроси: състав на ППИ²¹³

Ролята на националните и международните участници от гражданско общество по отношение на състава на ППИ не бива да се подценява. Изборите за ППИ се провеждат веднъж на две години и застъпничеството от страна на гражданско общество често представлява значителна движеща сила в процеса на номиниране/селекция и по този начин за избор на независими, безпристрастни и компетентни експерти за членове на ППИ.

Както бе споменато по-горе,²¹⁴ ФПКПИ излага специфични критерии за състава на ППИ, но не конкретизира специфичен процес за номиниране на кандидати на национално ниво. Така от държавите, страни по Протокола, се очаква на национално ниво да се ангажират с един партисипативен, публичен и прозрачен процес за подбор на кандидати за ППИ. В идеалния случай този процес следва да включва публичен кон-

²¹¹ За повече информация виж раздел 3.3.1 от тази глава и раздел 6.2 от глава IV от този наръчник.

²¹² SPT, Third annual report, §41 and §71.

²¹³ Виж раздели 6.1 и 6.2 от глава IV от този наръчник.

²¹⁴ Виж раздел 2.2 от тази глава.

курс за кандидати:²¹⁵ предложениета от организации на гражданското общество трябва да се наследяват. Организациите на гражданското общество на национално ниво често са в идеална позиция да идентифицират хора със съответните експертни знания, умения и опит.²¹⁶ Освен това добрата практика предполага създаване на комисия за подбор, включваща представители от релевантните министерства, натоварени с процеса на подбор, както и представители на организации на гражданското общество със съответен експертен опит.²¹⁷ Националните организации на гражданското общество трябва да наследяват публичните процедури за подбор на национално ниво.

Водещата роля на АПИ в подбора на кандидати за ППИ и в избора на членове на ППИ е полезен застъпнически инструмент.²¹⁸ Предложената публична процедура за подбор има за цел да укрепи независимостта, надеждността и легитимността на отделните членове на ППИ и оттам -- на ППИ като цяло.

²¹⁵ За по-подробно обсъждане виж коментара върху член 6 в глава II от този наръчник.

²¹⁶ Виж раздел 6.1 от глава IV от този наръчник.

²¹⁷ APT, *The Subcommittee on Prevention of Torture: Guidance on the selection of candidates and elections of members*, OPCAT Briefing, APT, Geneva, June 2010. Достъпно на www.apt.ch.

²¹⁸ APT, *Guidance on the selection of candidates and elections of SPT members*.

ГЛАВА IV

Ратификация на ФПКПИ и определяне на НПМ: предизвикателства на национално ниво

Съдържание

1. Въведение	191
2. Защо да се ратифицира ФПКПИ?.....	192
3. Времево планиране на ратификацията и изпълнението на ФПКПИ	195
4. Включване на ФПКПИ в политическия дневен ред.....	197
5. Предпоставки за подбора на НПМ	200
6. Насърчаване на постоянен диалог	208
7. Опции за НПМ.....	214
8. Узаконяване мандата на НПМ	228
9. Стъпки по посока ратификация на ФПКПИ и определяне на НПМ	231

1. Въведение

Ратификацията на ФПКПИ¹ е политическо решение, демонстриращо желанието и искрената ангажираност на държавата с превенцията на изтезанията и другите форми на малтретиране. По цял свят импулсът за приемане на ФПКПИ се засилва. Все повече държави обмислят как най-добре да подхождат към ратификация и изпълнение на договора. Решенията относно времевото планиране на ратификацията и изпълнението се влияят от политическия климат, правната система и институционалните структури на всяка държава, както и от изискванията на самия ФПКПИ.

ФПКПИ предвижда създаване на национални органи – национални превентивни механизми (НПМ) – със специфичен превентивен мандат.² Тъй като ФПКПИ не предpisва организационната форма на НПМ, всяка държава, страна по Протокола, има свободата да избере структура, която е най-подходяща за специфичния ѝ национален контекст. Не се отдава предпочтение на нито един конкретен тип орган. Това, което има значение, е всички НПМ да работят ефективно за превенция на изтезанията и другите форми на малтретиране. Но ФПКПИ изрежда определен брой фундаментални изисквания за НПМ, независимо от специфичната им форма: функционална независимост, разнообразен състав от експерти и специфични правомощия и гаранции.

Тази глава представя насоки относно времевото планиране и процеса на ратификация и изпълнение на ФПКПИ със специален фокус върху създаването и определянето на НПМ. Тя представя подробен анализ на възможните опции за НПМ, подчертавайки както ключовите предизвикателства, така и някои полезни примери на добри практики. Трябва да се отбележи, че включването в тази глава на предложен или съществуващ НПМ на дадена държава не бива да се разглежда нито като одобрение, нито като критика на тази специфична опция. Тази глава е подгответена да отговори на нуждите на потенциални и настоящи държави, страни по ФПКПИ, и други активисти на национално ниво, които планират участие и/или са ангажирани с процеса на определяне на НПМ. Публикацията на АПИ „Ръководство за създаване и определяне на НПМ“³

¹ Факултативен протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизишично отнасяне или наказание, UN Doc. A/RES/57/199, 18 декември 2002.

² Виж раздел 3.1 от глава V от този наръчник.

³ APT, NPM Guide, APT, Geneva, 2006. Достъпно на www.apt.ch

(„Ръководство за НПМ“) предоставя по-подробна информация относно процеса на определяне на НПМ, както и по-нататъшен анализ на изискванията за НПМ.

2. Защо да се ратифицира ФПКПИ?

Конвенцията на ООН против изтезанията (КПИ)⁴ съдържа специфични разпоредби, задължаващи държавите, страни по Протокола, да предприемат законодателни, административни, съдебни и други мерки за превенция на изтезанията и другите форми на малтретиране.⁵ Ратификацията на ФПКПИ и определянето на ефективни и независими НПМ подпомага държавите, страни по Протокола, за спазване на техните задължения по КПИ.⁶

ФПКПИ представлява първият договор за правата на човека от ново поколение по няколко причини.

Първо, за разлика от други стандартополагащи международни договори по правата на човека, ФПКПИ се разглежда като оперативен договор. По тази причина държавите, страни по ФПКПИ, с акта на ратификация не поемат задължения за изпращане на периодични доклади. Главните им задължения по ФПКПИ са да определят един или няколко НПМ при спазване изискванията на ФПКПИ, да установят диалог на сътрудничество с органите на ФПКПИ, да проучват препоръките на тези органи и да публикуват годишен доклад на НПМ.

Второ, предпоставката на ФПКПИ е превенция на изтезанията и другите форми на малтретиране чрез възпирация ефект на редовни посещения във всички места за задържане.⁷ ФПКПИ създава както международен превантивен орган (ППИ),⁸ така и НПМ; взети заедно, тези органи

⁴ Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание, UN Doc. A/RES/39/46, 10 декември 1984.

⁵ КПИ, членове 2, 10, 11 и 16. Виж също Committee against Torture (CAT), General Comment No 2, Implementation of Article 2 by States Parties, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 януари 2008.

⁶ Виж раздел 2.1 от глава I от този наръчник.

⁷ Виж раздели 2.2-3, 5.1 и 7.2 от глава I от този наръчник; и коментара относно преамбула на ФПКПИ и членове 1 и 19 в глава II.

⁸ Подкомитет по предотвратяване на изтезания и друго жестоко, нечовешко и унизително отнасяне или наказание.

формират част от системата за превенция, основана на принципите на сътрудничество и конструктивен диалог (а не на порицание на нарушената), предвидени от ФПКПИ.⁹ Докато ППИ обикновено действа на базата на конфиденциалност,¹⁰ НПМ не са обвързани с този принцип. Но и от тях се изискава да пазят конфиденциалните данни, получени при изпълнение на техните превантивни мандати.¹¹

Трето, НПМ разграничава ФПКПИ от другите международни договори за правата на човека:¹² ФПКПИ е първият международен договор за правата на човека, който създава национални органи със специфични правомощия и гаранции за превенция на изтезанията и другите форми на малтретиране. Взети общо, независимите и ефективни НПМ представляват идеално допълнение към ППИ и съществуващите международни, регионални и национални органи за наблюдение. Благодарение на тяхното присъствие по места, НПМ имат възможност да изпълняват дейностите си за наблюдение редовно и често. Постоянното им местопребиваване в съответната страна им дава възможност да установят текущ диалог с релевантните власти; това от своя страна съдейства за изграждане на доверие. Освен това НПМ имат задълбочено разбиране за съответния национален контекст, включително публични политики, и следователно могат да предложат на съответните власти конкретни превантивни мерки, съобразени със ситуацията и главните предизвикателства в страната. Те имат също така капацитета да продължат с изпълнението на препоръките, включително и тези от ППИ и другите органи за наблюдение.¹³ И накрая, НПМ са в добра позиция да идентифицират ранни предупредителни знаци и така да предотвратяват нарушения в местата за задържане.¹⁴

Четвърто, ФПКПИ се доказва също така като важен инструмент за направляване процесите на реформа и преход в системата на наказа-

⁹ За повече информация виж глава I от този наръчник, по-специално раздели 2.2-4 и 6.3; и коментара върху членове 2 от ФПКПИ в глава II.

¹⁰ Според ФПКПИ, членове 2(3) и 16.

¹¹ Съгласно членове 16(2) и 21(2) от ФПКПИ, органите на ФПКПИ могат да публикуват лични данни само с изричното съгласие на съответните лица.

¹² Виж раздел 2.2 от глава I от този наръчник; и Wilder Tayler, ‘What is the added value of Prevention?’, *Preventing Torture in the 21st Century: Essex Human Rights Review 6.1 (Special Issue 2009)*, p. 26: достъпно на www.ehrr.org.

¹³ Виж раздел 6 от глава II от този наръчник за допълнително изследване на въпросите, обобщени в тази параграф.

¹⁴ Tayler, ‘What is the added value of Prevention?’, p. 26.

телното правосъдие, целящи укрепване силата на закона. ФПКПИ може и да подпомага властите при възстановяване на общественото доверие след кризи, свързани с нарушаване човешките права на задържани или след промяна на даден режим. Ратификацията и ефективното изпълнение на ФПКПИ дава възможност на едно правителство да демонстрира ангажираността си със защита на всички членове на обществото, включително някои от най-уязвимите групи лица (т.е. лишените от свобода).

Лошо функциониращите места за задържане и неефективните системи за лишаване от свобода генерират висока цена, включително по отношение здравето на задържаните, националната сигурност, обществената безопасност и стреса, който тези проблеми създават за система на наказателното правосъдие. Тази цена почти винаги се подценява. Интервенциите, идентифициращи как и защо системите за лишаване от свобода функционират зле и след това намиращи конкретни решения за смекчаване на тези рискове, често се оказват изключително ефективни и показват, че разходите (например за рехабилитация и обезщетение)¹⁵ се намаляват или се избягват изцяло.

Същината на мандата на НПМ се отнася до идентифициране на рисковите фактори и използване на тази информация за изготвяне на мерки за предотвратяване нарушенията на правата на човека. Въпреки че създаването на независим и ефективен НПМ не е изобщо без цена, ратификацията на ФПКПИ и определянето на НПМ трябва да се разглеждат като дългосрочна инвестиция, която е с потенциал да осигури добра

¹⁵ Виж например CPT, Report to the Irish Government on the visit to Ireland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT Doc. CPT/Inf (95) 14, 23 June 1994, §19. След посещение в Ирландия през 1993 г. КтПИ докладва, че „през ноември 1992 г. лице, което твърдеше, че е бил малтретирано от полиции от Финглас Гарда Стейшън получи след извънсъдебно споразумение 375 000 паунда (плюс разносите по делото). Въпросното лице беше пострадало от мозъчно сътресение, за което се твърдеше, че е резултат от това, че е бил няколкократно ритан и удрян с палка“. При друг случай, на 5 януари 2010 г. Европейският съд за правата на човека реши, че Молдова е нарушила член 3 на Европейската конвенция за правата на човека. Той намери, че в делото *Paduret v. Moldova* властите не са провели ефективно разследване на твърденията на лицето за малтретиране по време на задържане в полицията в Боциени през 2000 г. Жалбоподателят твърдеше, че е бил ритан, удрян, провесен на метална греда с вързани ръце и крака зад гърба му (т. нар. „палестинско бесене“), а стъклена бутилка е била неколкократно вкарана в ануса му. Съдът му присъди 20 000 евро обезщетение и съдебни разноски.

възвращаемост на първоначалния разход: примери на добри практики показват, че превенцията на изтезания може да допринесе за моралния авторитет на една държава, страна по Протокола. Затова ратифицирането на ФПКПИ и създаването на независим и ефективен НПМ (или механизми), са стъпки от изключителна важност, които държавите могат и трябва да предприемат за превенция на изтезанията и другите форми на малтретиране.

3. Времево планиране на ратификацията и изпълнението на ФПКПИ

За да се изпълни ефективно договорът, още когато започнат да обмислят ратификация държавите следва да преценят най-добрата опция за НПМ с оглед на техния национален контекст. Определянето и създаването на НПМ често пъти е времеемък процес, който изисква изчерпателен анализ. В зависимост от националния контекст, определянето на НПМ може да стане или преди, или след ратификация. Добрата практика показва, че ратификацията и изпълнението на ФПКПИ изискват възприемане на подход, зачитащ правата на человека и фокусиран върху превенцията чрез конструктивен диалог за гарантиране изпълнението на превантивните мерки на национално ниво. Това от съществено значение е да се осигури широка подкрепа за ратификация сред всички заинтересовани участници; тогава тези участници трябва да бъдат привлечени за обсъждане изпълнението на ФПКПИ на национално ниво. Това е особено важно във федералните и децентрализирани държави, и държавите с голям брой съществуващи дотогава механизми за наблюдение, поради политически, правни, географски, институционални и културни сложности при ратифициране на ФПКПИ в такива държави.¹⁶

Член 17 от ФПКПИ предвижда доста стриктен времеви график за изпълнение, изискващ от държавите, страни по Протокола, да създадат своите НПМ не по-късно от една година след ратификацията или присъединяването.¹⁷ Но експертите, изготвили ФПКПИ, взеха предвид

¹⁶ Виж раздел 7.4 от тази глава за повече информация.

¹⁷ Член 17 гласи, че „всяка държава, страна по Протокола, поддържа, определя или създава един или няколко независими национални превантивни механизми за предотвратяване на изтезанията на национално ниво. Механизмите, създадени от децентрализирани органи, могат за целите на настоящия Протокол, да бъдат определени за национални превантивни механизми, ако съответстват на неговите разпоредби“.

възможността някои държави, страни по Протокола, да се нуждаят от допълнително време за определяне на техните НПМ. Затова член 24 позволява определянето на НПМ да бъде отложено с допълнителни пет години. Държавите, страни по Протокола, могат да направят декларация, с която отлагат своите задължения по части III и IV от ФПКПИ за период до три години. След това Комитетът на ООН срещу изтезанията (КСИ) може да удължи това отлагане с още две години, след консултации с ППИ и молба от държавата страна.¹⁸ В сложни ситуации (например в държави страни с федерални системи), не е изненадващо, че шест години (една година по член 17 и допълнителни пет години по член 24) са нужни за приемане на необходимите стъпки за определяне и създаване на ефективен НПМ (или няколко механизма).

Преди определяне и създаване на НПМ добрата практика показва важността на идентифициране на всички места за задържане¹⁹ и на извършване на изчертателен преглед на съществуващите национални механизми за наблюдение (включително във връзка с техните основни закони, мандати, юрисдикция, независимост, правомощия и гаранции, и ефективност).²⁰ Въпреки че преглед от такова естество може да улесни вземането на решение относно най-подходящата форма за НПМ, той изисква време. Често се налага определянето на НПМ да се разглежда като дългосочен процес, изискващ приемане на законодателни действия на национално ниво, като изменения на съществуващи закони или изготвяне и приемане на нови. Независимо от оперативната форма на НПМ, опитът показва, че на институциите е нужно време, за да се ангажират с превантивен мандат.²¹

ППИ признава, че „Развитието на НПМ трябва да се счита за текущо задължение, с укрепване на формалните аспекти и методите на рабо-

¹⁸ Член 24 гласи, че „1. При ратификацията, държавите, страни по Протокола, могат да направят декларация за отлагане на изпълнението на техните задължения по част III или част IV на настоящия Протокол. 2. Това отлагане има срок на действие не повече от три години. След съответните официални постъпки от държавите, страни по Протокола, и след консултации с Подкомитета по превенция, Комитетът срещу изтезанията може да продължи този срок с още две години“. За допълнително обсъждане на членове 17 и 24 виж глава II от този наръчник.

¹⁹ Виж раздел 5 от тази глава за допълнително обсъждане.

²⁰ APT, NPM Guide, Chapter 10.

²¹ За повече информация виж раздели 2, 3.1, 5.1 и 6.3 от глава V от този наръчник.

та, които постепенно се прецизират и подобряват“.²² Изпълнението на ФПКПИ и превенцията на изтезания и други форми на малтретиране изискват отданост и възприемане на дългосрочна перспектива. Трябва да се осигурят адекватен обмен на информация и координация с всички релевантни национални участници. От решаващо значение е постигане на включващ, прозрачен и добре разгласен начин на вземане на решения, с търсene на съвети от ППИ и други релевантни експертни органи.

Струва да се отбележи, че националните дебати за определяне и създаване на държавен НПМ могат да съживят по-широки дискусии относно превенцията на изтезанията. Например преглед на законодателството може да открои пропуск да се криминализира изтезанието или юридически недостатъци при изпълнение на международни правни задължения по КПИ или други международни договори за правата на человека. Някои държави могат да решат да се възползват от тази политическа инерция, за да развият многострания подход към изтезанията, който и ФПКПИ²³, и КООНПИ предлагат; други може да предпочетат да фокусират ресурси и време изключително за създаване на НПМ.

4. Включване на ФПКПИ в политическия дневен ред

Ратификацията и ефективното изпълнение на ФПКПИ е по-възможно да се случат в страни, където благоприятни политически условия се съчетават със деклариран интерес за превенция на изтезания от страна на релевантните власти и организации на гражданското общество. Ангажираността с осигуряване както на прозрачност в местата за задържане, така и на отвореност за международни и национални външни проверки, е ключова към създаване на благоприятна среда за ратификация и изпълнение на ФПКПИ.

Но ключовите участници в ратификацията на ФПКПИ са различни от държава в държава. От една страна, дадено правителство може да реши да популяризира ратифицирането на ФПКПИ като част от политиките относно правата на человека. Например Секретариатът по правата на человека на Президентството на **Бразилия** предвижда текущи консултации по проектозакон за създаване на система за превенция на изтеза-

²² SPT, First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2007 to March 2008, UN Doc. CAT/C/40/2, 14 May 2008, §28.

²³ ФПКПИ, Преамбул.

ниата. От друга страна, застъпничеството с цел на сърчаване на държави да ратифицират и изпълняват ФПКПИ се оказа полезна първа стъпка в някои страни; например някои национални институции по правата на човека (НИПЧ) поведоха застъпнически кампании за ратификация и изпълнение на ФПКПИ като част от мандата за на сърчаване приемането и изпълнението на международни договори за правата на човека. Такава е ситуацията в **Гана**, където дискусиите относно определянето на НПМ се водят от Комисията за правата на човека и административното право съдие.²⁴ Организации на гражданското общество също могат да провеждат кампании за популяризиране на ФПКПИ. Например импулсът за присъединяване на **Армения** към ФПКПИ дойде след серия от кръгли маси, организирани от организации на гражданското общество, на които присъстваха релевантните министерства и длъжностни лица, вземащи решения. За да се подобри разбирането на ФПКПИ сред тези, които вземат решения, една от ключовите неправителствени организации, участващи в този процес, предостави на няколко министерства преведени на арменски документи и публикации, свързани с ФПКПИ.

Обикновено един участник (или няколко участници, действащи съвместно) инициира и след това води процеса на ратификация и изпълнение на ФПКПИ. Тези „водещи участници“ варират от един контекст в друг: в обичайния случай водещите включват министерства, НИПЧ, НПО и коалиции. Тяхната роля е да постигнат общо разбиране сред всички заинтересовани страни относно ключовите аспекти на ФПКПИ, по-специално по отношение важното значение на независимостта, достъпа, конфиденциалността, сътрудничеството и защитата срещу репресивни мерки. Водещите участници фасилитират също така обмена на информация относно развитията, свързани с ФПКПИ, и работят в интерес на всички релевантни заинтересовани страни. И в крайна сметка те изграждат подкрепа и поддържат хода в посока ратификация и изпълнение на ФПКПИ. Без изпълнението на тези функции от страна на водещите участници, ратификацията и изпълнението на ФПКПИ може да не бъдат припознати като институционални или политически приоритети от ключови участници на национално ниво.

Добрата практика предлага създаване на коалиции на гражданското общество за популяризиране ратификацията и изпълнението на ФПКПИ.

²⁴ APT, *OPCAT Country Status Report*. Достъпно на www.apt.ch. Този източник е полезен и във връзка със статута по отношение на ФПКПИ на страните, за които става въпрос в тази глава, тъй като тя предоставя подробна информация относно напредъка на държавите в посока ратификация, определяне, създаване и функциониране на НПМ.

Такива коалиции могат да поддържат инерцията по посока ратифициране и изпълнение чрез публични кампании, семинари и други дейности за подкрепа. Коалициите често са идеални събеседници за правителствата при дискусии относно определяне и създаване на НПМ. И накрая, коалициите могат да имат по-значително влияние по отношение ратификацията и изпълнението на ФПКПИ, отколкото отделни организации, тъй като те представляват ефективен способ за извлечане максимума от човешки и финансови ресурси, експертиза и медийно покритие. В Испания беше създадена коалиция от НПО в подкрепа на ратификацията и изпълнението на ФПКПИ. Публичните обсъждания относно ФПКПИ бяха инициирани още през 2004 г., когато 37 НПО се събраха под шапката на Мрежата за превенция на изтезанията с цел подкрепа, наред с други неща, на ратификацията и изпълнението на инструмента.²⁵

Когато водещите участници не са държавни органи, от съществено значение е един държавен отдел или министерство да гарантира, че съществува система:

- за разделяне на отговорностите по подходящ начин между релевантните министерства/отдели, по-специално по отношение изпълнението, и
- за подпомагане на ефективната вътрешна комуникация относно въпросите, свързани с ФПКПИ, между релевантните министерства/отдели.

Обикновено Министерството на правосъдието играе тази роля, тъй като в обичайния случай то приема правните задължения на държавата за изпълнение на международните договори за правата на човека и стандартите, заложени в актове с незадължителна юридическа сила (*soft law*), особено онези, отнасящи се до системата на наказателното правосъдие. Други министерства вероятно ще са отговорни за местата за задържане и те ще бъдат пряко засегнати от ФПКПИ: тези министерства може да включват занимаващите се със здравеопазване, отбрана, имиграция, образование, деца и вътрешни работи. Вътрешноправителствената координация е съществена, за да се гарантира, че релевантните отдели споделят правилното разбиране за последствията от ратифициране на ФПКПИ.

²⁵ APT, *Civil Society Organizations and National Preventive Mechanisms*, APT, Geneva, June 2008, p. 4. Достъпно на www.apt.ch

5. Предпоставки за подбора на НПМ

След като се планира ратификация на ФПКПИ, следващата стъпка е да се стартират национални обсъждания за подбор на най-подходящия НПМ или механизми. За да се подпомогне диалогът относно най-подходящата опция за НПМ, добрата практика препоръчва да се направи:

- оценка на съществуващите органи за наблюдение в светлината на изискванията на ФПКПИ;
- идентифициране на всички места за задържане.

Съществено е също така да се постигне изчерпателно разбиране относно функционирането на органите, вече извършващи посещения в местата за задържане в страната: това е необходимо, за да се даде възможност на заинтересованите участници да оценят потенциала на съществуващите организации за изпълнение мандата на НПМ съгласно ФПКПИ. Оценките от такъв тип може също така да подпомогнат участниците на национално ниво при идентифициране на пропуски при досегашното наблюдение на практиката на задържане, тъй като това може да даде индикация относно това дали би било по-добре да се определи нов орган или съществуващ механизъм за НПМ.

5.1 Изисквания на ФПКПИ за НПМ

НПМ, независимо от формата им, следва да са съобразени с минимум следните изисквания на ФПКПИ:

- **Независимост**

Независимостта укрепва ефективността и надеждността на НПМ. Съгласно ФПКПИ, от държавите, страни по Протокола, се изиска да гарантират функционалната, финансовата и персоналната независимост²⁶ на НПМ в светлината на Принципите, свързани със статута на националните институции за популяризиране и защита на правата на човека.²⁷ Функционалната независимост означава, че НПМ трябва да могат да изпълняват мандатите си без намеса от страна на нито една власт; затова те следва да оперират извън традиционните административни

²⁶ ФПКПИ, членове 18(1), 18(3) г 18(4). За допълнителен анализ виж коментара в глава II от този наръчник; раздел 5 от глава V; и APT, *NPM Guide*, pp. 38-40.

²⁷ Принципи, отнасящи се до статута и функционирането на националните институции за популяризиране и защитата на правата на човека (“Парижките принципи”), UN Doc. GA Res 48/134, 20 December 1993.

структури.²⁸ Една стабилна правна основа (т.е. в конституционен или законодателен текст)²⁹ допринася за осигуряване на независимост.³⁰ Финансовата независимост изисква автономност при подготовката на бюджета на НПМ, при представянето му за одобрение извън контрола на изпълнителната власт, и при вземането на решения относно начина на използване на средствата.³¹ Последно, ФПКПИ изисква от държавите, страни по Протокола, да гарантират независимостта на членовете и персонала на НПМ: те следва да са персонално и институционално независими от държавните власти.³² Съществено е това, че законите за прилагане на НПМ следва ясно да дефинират ключовите елементи, гарантиращи независимостта на НПМ.³³

• Състав³⁴

Държавите, страни по Протокола, имат специфично задължение да гарантират, че членовете и персоналът на НПМ имат необходимия капацитет и професионални знания.³⁵ Заедно с това както ППИ,³⁶ НПМ следва да са мултидисциплинарни и да включват независими експерти, подбрани от области, релевантни към лишаването от свобода (като права на человека, здравеопазване и администриране на правосъдието); поне някои от членовете следва да имат предишен опит в наблюдение на места за задържане.³⁷ На практика малко НПМ постигат този плуралистичен състав; затова те разчитат на външни експерти за допълване на техните членове и персонал.³⁸

²⁸ APT, *NPM Guide*, p. 38.

²⁹ Paris Principles, Competence and responsibilities, §2.

³⁰ Виж раздел 8 от тази глава за допълнително обсъждане.

³¹ APT, *NPM Guide*, p. 39; и Paris Principles, Composition and guarantees of independence and pluralism, §2.

³² ФПКПИ, член 18(1); и APT, *NPM Guide*, pp. 39-42.

³³ Виж раздел 8 от тази глава за допълнително обсъждане.

³⁴ Виж раздел 5.2 от глава V от този наръчник.

³⁵ ФПКПИ, член 18(2). За допълнителен анализ виж коментара в глава II от този наръчник; и APT, *NPM Guide*, p. 50.

³⁶ ФПКПИ, член 5(2). За допълнителен анализ виж коментара в глава II от този наръчник; и раздел 2.2 от глава III.

³⁷ APT, *NPM Guide*, pp. 50-51.

³⁸ Публичният защитник на правата в Чехия беше определен за НПМ. Специален отдел беше създаден за изпълнение на дейностите, свързани с ФПКПИ; този отдел се състои от дванадесет юристи, въпреки че той може да наеме външни експерти със специфичен експертен опит (например лекари и психологи) на непълно работно време за компенсиране на

ФПКПИ изисква също така от всяка държава страна в своя НПМ (или механизми) да се стреми към баланс по отношение на половете и адекватно представителство на етническите и малцинствените групи в страната.³⁹ Участието на експерти от групи, изложени на особен риск в местата за задържане (например хора с увреждания и такива, преживели изтезания), трябва да се наಸърчава, тъй като те могат да привнесат гледна точка от живия опит по отношение на специфични въпроси, свързани с принудително задържане и/или специфични места за лишаване от свобода.⁴⁰

• Достъп до всички места за лишаване от свобода

Съгласно член 4(1) от ФПКПИ, НПМ, както ППИ, следва да имат достъп до всички места, където хора са или могат да бъдат лишени от свобода; този достъп следва да включва всички съоръжения и помещения в местата за задържане.⁴¹ Според ФПКПИ, местата за задържане включват полицейски участъци, центрове за досъдебно задържане, центрове за задържане на малолетни и непълнолетни, центрове за задържане на имигранти и търсещи убежище, домове за социални грижи, психиатрични заведения и неофициални места за задържане.⁴² НПМ следва да имат правомощията да извършват необявени, редовни и чести посещения във всички тези места за задържане.⁴³

• Достъп до информация

НПМ следва да имат достъп до цялата информация относно местата за задържане, тяхната администрация, условията и отнасянето

липсата на разнообразие на експертизи. Експертите са задължени да зачитат всички правила и разпоредби на Службата на Публичния защитник на правата, включително по отношение на конфиденциалност. За повече информация виж APT, OPCAT Country Status.

³⁹ ФПКПИ, член 18(3). За допълнителен анализ виж коментара в глава II от този наръчник; и APT, NPM Guide, pp. 51-52.

⁴⁰ Например в Обединеното кралство Инспекторатът на Нейно Величество за затворите, който действа като Координатор на НПМ на Обединеното кралство, включва бивши задържани по време на някои от посещенията си в места за задържане. Виж също така раздел 2.2.3 от глава III от този наръчник.

⁴¹ ФПКПИ, член 20(с). За допълнителен анализ виж коментара в глава II от този наръчник.

⁴² За допълнителен анализ на член 4 виж коментара в глава II от този наръчник; раздел 9 от глава I; и APT, NPM Guide, pp. 21-23.

⁴³ ФПКПИ, член 19(а); и APT, NPM Guide, pp. 55-57. За повече информация виж също така раздел 3.2 от глава IV от този наръчник; и коментара върху член 19(а) в глава II от този наръчник.

към лишените от свобода лица: затова НПМ следва да имат достъп до файлове, регистри, медицински досиета, диетични разпоредби и други данни.⁴⁴ Това правомощие е ключово за осигуряване на изчерпателен анализ на ситуацията и на рисковите фактори в местата за задържане.

• Достъп до хора

Както ППИ,⁴⁵ на НПМ следва да се предостави правомощието да провеждат разговори насаме с лица, подбрани от тях в дадено място по течен избор.⁴⁶ Частните разговори са ключови за ефективното превантивно наблюдение на задържането; затова те са съществен елемент в методите на работа на всички НПМ.⁴⁷ Наред с провеждане на разговори насаме с лишени от свобода лица, НПМ следва също така да имат възможност да интервюират персонала в местата за лишаване от свобода и всеки друг човек, с който е уместно да се разговаря съгласно техния мандат.

• Доклади и препоръки⁴⁸

Извършването на редовни посещения в местата за задържане е само един аспект от превантивния мандат на НПМ. Тези посещения трябва да оформят базата за докладите и препоръките, предлагащи мерки за подобряване на системите за лишаване от свобода. Правомощието да се отправят препоръки към релевантните власти е съществено за промяна на проблемните практики и по този начин работата за превенция на изтезания.⁴⁹ ФПКПИ изисква от релевантните власти да проучват препоръките и да се ангажират с конструктивен диалог с НПМ в страната относно възможните мерки за изпълнение.⁵⁰

НПМ следва също така да имат правомощието да изготвят годишен доклад за дейностите си и за ситуацията с превенцията на изтезания и други форми на малтретиране. ФПКПИ изисква от държавите, страни

⁴⁴ ФПКПИ, членове 20(а) и 20(с). За допълнителен анализ виж коментара в глава II от този наръчник.

⁴⁵ ФПКПИ, членове 14(d) и 14(e). За допълнителен анализ виж коментара в глава II от този наръчник.

⁴⁶ ФПКПИ, членове 20(d) и 20(e). За допълнителен анализ виж коментара в глава II от този наръчник; раздел 4.5.3 от глава III; и APT, NPM Guide, pp. 59-60.

⁴⁷ Виж раздел 3.2 от глава IV от този наръчник.

⁴⁸ Виж също така раздел 4.2 и 4.3 от глава V от този наръчник.

⁴⁹ ФПКПИ, член 19(b). За повече информация виж коментара в глава II от този наръчник; раздел 4.2 от глава V; и APT, NPM Guide, pp. 64-67.

⁵⁰ ФПКПИ, член 22. За допълнителен анализ виж коментара в глава II от този наръчник.

по Протокола, да публикуват и разпространяват годишните доклади на техния НПМ (или механизми).⁵¹

- **Забележки относно законодателството⁵²**

НПМ следва да разполагат с правомощие да отправят предложения и препоръки относно съществуващи и проектозакони, релевантни за превенцията на изтезанията.⁵³ Това е един от централните елементи на консултативния аспект на мандата на НПМ, тъй като той допринася за подобряване на гаранциите и другите мерки, подгответи за защита на хората, лишени от свобода.

- **Привилегии, имунитети и защита от репресивни мерки**

ФПКПИ съдържа специфични разпоредби относно привилегиите и имунитетите, от които се нуждаят членовете и персонала на НПМ, за да упражняват ефективно превентивните си мандати. Имунитетите срещу персонален арест или задържане, срещу отнемане на личен багаж и срещу намеса в комуникацията са ключови.⁵⁴ ФПКПИ също така подсилва общите привилегии, осигурени за членовете и персонала на НПМ във връзка със защита на информацията, получена от НПМ.⁵⁵ Конфиденциалната информация, съхранявана от НПМ, не може да се разкрие, освен ако въпросното лице (лица) изрично не се съгласи с това. Защита срещу разкриване спрямо правителство, съдебна власт или всяка друга организация, или лице следва да се съдържа в основополагащия закон за НПМ.

И накрая, всяко лице или организация, които комуникират с членове и/или персонала на НПМ, се ползват от защита срещу репресивни мерки и всякакъв вид отмъщение. Това е съществено за ефективността на превентивния мониторинг, тъй като то гарантира връзка на доверие между НПМ и тези, с които те комуникират. Тази разпоредба следва също да бъда включена в основополагащия закон за НПМ.⁵⁶

⁵¹ ФПКПИ, член 23. За допълнителен анализ виж коментара в глава II от този наръчник; и раздел 4.3 от глава V.

⁵² Виж раздел 4.4 от глава V от този наръчник.

⁵³ ФПКПИ, член 19(с). За допълнителен анализ виж коментара в глава II от този наръчник; раздел 4.2 от глава V; и APT, *NPM Guide*, pp. 64-67.

⁵⁴ ФПКПИ, член 35. За допълнителен анализ виж коментара в глава II от този наръчник; и APT, *NPM Guide*, pp. 42-43.

⁵⁵ ФПКПИ, член 21. За повече информация виж коментара в глава II от този наръчник; и APT, *NPM Guide*, pp. 43-45.

⁵⁶ ФПКПИ, член 21. За повече информация виж коментара в глава II от този наръчник; и APT, *NPM Guide*, pp. 61-62.

- **Пряк контакт с ППИ**

От държавите, страни по ФПКПИ, се изисква да съдействат за преките и, ако е необходимо, конфиденциални контакти между ППИ и съответно техните НПМ; тези контакти могат да приемат формата на срещи, обмен на информация и/или обучителни сесии. Прекият контакт лежи в сърцевината на триъгълната връзка между държавите, страни по Протокола, НПМ и ППИ.⁵⁷

5.2 Оценка на съществуващите органи за наблюдение и инвентаризация на местата за лишаване от свобода

Като минимум, оценката на съществуващите органи за наблюдение следва да разгледа всеки орган по отношение:

- основополагащ закон или друга основа за създаване;
- мандат;
- юрисдикция;
- правомощия;
- имунитети;
- ресурси (човешки, финансови и логистични);
- независимост (действителна и възприемана);
- връзки с властите и други релевантни участници; и
- методи на работа (например цели, типове и честота на посещенията, и методология на мониторинга).⁵⁸

Освен това трябва да се вземе предвид ефективността на съществуващите органи за наблюдение. Оценките следва да изтъкнат правните, структурните и други характеристики, които е възможно да влязат в конфликт с изискванията на ФПКПИ относно функционалната независимост на НПМ. Например даден орган може да има правомощия или задължения, които пряко да са в конфликт с ФПКПИ, като правомощието за преглед и вземане на решение при задържане или задължението за разкриване на конфиденциална информация. От друга страна, на някои

⁵⁷ ФПКПИ, член 20(f). За повече информация виж коментара в глава II от този наръчник; раздел 3.3.2 от глава III; и раздел 7.5 от глава V.

⁵⁸ NPM Assessment Tool, изготвен от Асоциацията за предотвратяване на изтезанията, на файл при авторите.

органи може да не достигат правомощия, които са важни за изпълнение мандата на НПМ; например правото на достъп до цялата релевантна информация. Структурна, административна или бюджетна зависимост от изпълнителния или други клонове на държавната власт също следва да се анализират. Оценките следва също така да отбележат и случаите, когато даден орган има функции, различни от превенция на изтезания или когато настоящият мандат на един орган замъглява разликата между превенция и разследване на изтезания, като например в случаи, когато индивидуални жалби за изтезания се получават, оценяват и решават вътрешно. Освен това добрата практика подсказва, че извършваната оценка следва да направи заключения и да предложи опции за НПМ, за да подпомогне процеса на вземане на решения.

Оценки от този вид бяха направени в някои страни. В **Южна Африка** Центърът за изследване на насилието и за помирение, национална НПО, направи изчерпателна инвентаризация на съществуващите механизми за наблюдение, като ги анализира в светлината на изискванията на ФПКПИ. Тази оценка идентифицира пропуски в мониторинга на специфичните типове места за задържане: именно места, където са задържани имигранти и бежанци. Оценката предложи някои опции за южноафрикански НПМ като начална точка за национални консултации относно ФПКПИ.⁵⁹ В **Австралия** едно скорошно изследване, включващо предложение за НПМ, беше подкрепено от експерти, наети от Австралийската комисия за правата на человека. Подобни инвентаризации бяха извършени от различни участници (НИПЧ, НПО, експерти и пр.) в други страни (включително **Бразилия, Мексико и Сенегал**); като цяло се приема, че тези оценки се доказваха като много полезни и подпомогнаха процеса на вземане на решения относно най-подходящата форма за НПМ.⁶⁰

За да се определи обхватът на работата на бъдещия НПМ, се препоръчва оценките да вземат предвид всички известни места за задържане, намиращи се под юрисдикцията и контрола на съответната държава, страна по Протокола. Тук заслужава да се спомене, че обхватът на местата за задържане, както е определен в член 4 от ФПКПИ, е поширок от затвори и полицейските участъци. Затова оценката следва да вземе предвид нетрадиционните места за задържане, тъй като това ще

⁵⁹ Olivia Streater, *Review of Existing Mechanisms for the Prevention and Investigation of Torture and Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2008. Достъпно на www.csvr.org.za.

⁶⁰ APT, *NPM Guide*, p. 10.

има последствия за обхватата на работа на бъдещия НПМ и експертните умения, които тя ще изиска. Тази оценка следва също да подпомогне оценката на ресурсите (човешки, финансови и логистични), необходими за изпълнение на ефективна програма за превантивно наблюдение.⁶¹

Оценката на местата за задържане следва да предостави четири ключови типа информация:

- класификация на известните места за задържане по тип (полицейски участъци, затвори, центрове за временно задържане на малолетни и непълнолетни злоупотребители, психиатрични болници, места за лечение на наркозависими, домове за деца и др.);
- идентифициране на съответната власт, под чиято юрисдикция попада всяко от местата за задържане: това е особено важно във федералните държави;
- местонахождение, големина и капацитет на всяко място за задържане;
- основен профил на задържаните лица (където е известно) във всяко място за задържане: брой задържани, пол, възраст и друга релевантна информация (например националност и етническа принадлежност).

Преди да ратифицира ФПКПИ, Франция проучи няколко опции за НПМ. *Médiateur de la République* (Службата на Омбудсмана) извърши предварително картографиране на местата за задържане; това упражнение идентифицира типовете места за задържане във Франция и техния брой (общо 5778).⁶²

Трябва да не се забравя, че един НПМ може да има право на достъп до дадена институция, която не е в този списък. Това е така, защото съгласно определението за „места за задържане“ по член 4 от ФПКПИ се изисква един НПМ да има достъп до всяко място, където се подозира, че някой е държан срещу неговата или нейната воля във връзка, фактически или юридически, с публична власт, включително така нареченото секретно задържане.⁶³

⁶¹ За повече информация относно ресурсите на НПМ виж глава V от този наръчник, по-специално раздел 5.

⁶² *Médiateur de la République Française, Lieux privatifs de liberté, garantir la dignité. Vers un mécanisme d'évaluation*, April 2007, pp. 22-23. Достъпно на www.apt.ch.

⁶³ Виж коментарта върху член 4 от ФПКПИ в глава II от този наръчник.

Въпреки че една оценка може да се инициира от водещите участници, осъществяващи кампания за ратификация и изпълнение на ФПКПИ, тя все пак изиска подкрепата и приноса на държавните институции, представителите на персонала в местата за задържане, институции за правата на човека и представители на гражданско общество. Оценката на съществуващите органи за наблюдение и места за задържане представлява отлична основа за по-нататъшно обсъждане на най-подходящия НПМ.

6. Насърчаване на постоянен диалог

Сериозно трябва да се помисли за възможните опции за НПМ на най-ранните етапи на ратификационния процес. В своите Предварителни на-соки за текущото развитие на НПМ ППИ препоръча:

НПМ да се развие чрез публичен, включващ и прозрачен процес на създаване, с участието на гражданско общество и други участници, имащи роля в превенцията на изтезания; там, където съществуващ орган се обмисля да се определи като НПМ, въпросът трябва да бъде отворен за дебат, включващ гражданско общество[.]⁶⁴

6.1 Участници в превенцията на изтезанията

Последствията от ратификацията на ФПКПИ и възможните опции за НПМ трябва да се обсъдят като част от рамка на широк диалог на национално ниво относно ФПКПИ. Обсъжданията следва да включват широк кръг от участници.

• Държавни власти

Представители на всички релевантни министерства (местни, на провинции и/или национални), носещи отговорност за места, където хора са или може да са лишени от свобода, както е определено от ФПКПИ, следва да бъдат включени в националните консултации относно ФПКПИ; трябва да се помни, че според ФПКПИ местата за задържане не се ограничават до затвори и полицейски участъци. Служители от постоянните администрации на релевантните министерства, притежаващи технически експертен опит, също следва да бъдат включени, както и администраторите и персоналът в местата за задържане. Участието на

⁶⁴ SPT, First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2007 to March 2008, UN Doc. CAT/C/40/2, IV.B, 14 May 2008.

последните е ключово, тъй като служителите от персонала в местата за задържане отговарят за грижата и опеката върху лишените от свобода лица, и по този начин ще бъдат в голяма степен участници в изпълнението на ФПКПИ на институционално ниво.⁶⁵ Познаването и зачитането на ФПКПИ от тяхна страна, включването им в ратификацията и изпълнението, особено ако това започне от самото начало на процеса, в значителна степен ще повиши ефективността на работата на НПМ.

- **Членове на парламента**

Като членове на законодателната власт, парламентаристите играят ключова роля в подготовката и приемането на законите за изпълнение на ФПКПИ на национално ниво. Те следва да бъдат включени на ранен етап в обсъжданията (т.е. преди да се състои парламентарният дебат). Членове на релевантните специализирани комисии (например комисии за правата на человека, децата, мигрантите, правосъдието и социалната политика) могат също да участват в обсъжданията.

- **Национални институции по правата на человека и представители на омбудсмана**

НИПЧ и представители на омбудсмана⁶⁶ също така следва да бъдат включени, особено тези, които се обсъждат като потенциални НПМ.⁶⁷ Тези институции често имат пряк опит с въпроси, засягащи лишени от свобода лица. Доста от тях разполагат с мандат да съдействат за приемането и изпълнението на международните договори за правата на человека, и да наблюдават зачитането на международните задължения, подписани като договори от държавата. В зависимост от националния контекст, НИПЧ и представителите на омбудсмана могат да имат ка-

⁶⁵ Условията на работа на персонала в местата за задържане имат пряко влияние върху условията и отнасянето на задържаните. Съществува риск от малтретиране, ако персоналът в местата за задържане работи в много лоши условия (например ако има голямо текучество, лошо обучен персонал и/или ниско заплащане).

⁶⁶ Много съществуващи институции използват титлата „омбудсман“ като повлияна от английския език версия на оригиналния шведски термин. Тъй като това може да наведе на предложение за половината принадлежност на заемащия длъжността, в този наръчник се използва терминът ‘ombudsperson’. Терминът ‘ombudsperson’ включва публични защитници и/или подобни институции, независимо от формалното им име.

⁶⁷ За повече подробности виж APT, *National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Convention against Torture*, APT, Geneva, януари 2008.

пацитет да достигат до широка аудитория и по този начин те често са полезни партньори в кампанията за ратифициране и ефективно изпълнение.

- **Организации, наблюдаващи местата за задържане или предоставящи услуги за задържаните**

В много държави конкретни организации или институции извършват посещения в местата за задържане или с цел предоставяне на услуги (религиозни, здравни, правни и пр.), или за оценка на условията на задържане и отнасяне със задържаните. Такива институции включват инспекторати, съдии, издаващи присъди, базирани в общността програми за посещения, благотворителни и други неправителствени организации. Техният експертен опит е важен, тъй като те често могат да предложат ценни напътстваия относно подходящи хора за членове или експерти на НПМ, както и за органите, които следва да се имат предвид като потенциални НПМ. Освен това, тъй като ФПКПИ може да има въздействие върху ежедневната им работа, мандат и функциониране, разумно е те да бъдат включени още от самото начало.⁶⁸

- **Организации на гражданско общество**

От съществено значение е изборът на организацията и/или хората, които да представляват гражданско общество, да се направи от или в консултация със самите организации на гражданско общество; изборът не бива да е резултат от едностренно решение на изпълнителната власт.⁶⁹ Доста встради от принципите на сътрудничество, укрепващи ФПКПИ, едностренното вземане на решение може да доведе до изключване на организации, които относително рядко си взаимодействват с държавата, но които въпреки това вършат важна работа за предотвратяване на изтезания. Обсъжданията относно ФПКПИ следва да привличат заедно всички релевантни организации на гражданско общество.

):: Неправителствени организации

Организациите на гражданско общество ще включват естествено водещите НПО за правата на човека. Но в светлината на широката дефиниция на местата за задържане в член 4(1) „гражданското общество“ трябва да се тълкува в неговия най-широк смисъл. Включването на центрове за рехабилитация на жертвии на изтезания и асоциации за

⁶⁸ Виж раздел 7.3 от глава V от този наръчник.

⁶⁹ APT, NPM Guide, p. 9.

задържани и/или техните семейства е важно, тъй като един включващ процес на вземане на решения следва да издигне глас, който да се чуе от хората, които са задържани и/или подложени на изтезания. Тези организации са способни да предложат уникални, от първа ръка, забележки относно пропуски (и подходящи средства срещу тях) в системата за защита на лицата, лишени от свобода. Други релевантни организации могат да са комитети на задържани; групи, създадени на религиозен принцип; академични институции; и асоциации или групи, представляващи бежанци, хора, търсещи убежище, мигранти, жени, деца, хора с увреждания и етнически или културни малцинства.⁷⁰

):: Други професионални асоциации

Обхватът на релевантните професионални асоциации включва синдикати и/или сходни професионални сдружения, представляващи юристи, лекари и медицински сестри, професионалисти в лечението на умствени увреждания, социални работници, и настоящ и бивш персонал в местата за задържане. От практическа гледна точка тези асоциации могат също да бъдат привлечени в помощ за извършване на инвентаризация на съществуващите центрове за задържане и органи за наблюдение;⁷¹ те могат да играят и много важна роля в идентифициране на недостатъци в съществуващи или проектозакони.

• ППИ и други международни или регионални организации⁷²

Регионални и международни НПО, и междуправителствени организации също могат да бъдат полезни участници. ППИ подчертава своето желание да изпълнява консултивната си роля по член 11(1)(b)(iv), включително чрез предлагане на препоръки и забележки на държавите, страни по Протокола, с цел укрепване на мандата и капацитета на НПМ. Важно е да се отбележи, че ППИ може да предоставя консултации на държавите, страни по Протокола, без значение дали въпросните държави са били посетени от ППИ.

6.2 Консултации относно най-подходящата опция за НПМ

ФПКПИ изисква особен подход към правата на человека: даващ приоритет на конструктивния диалог като инструмент за предприемане на превантивни мерки. Затова е съществено да се осигури широка подкрепа за ратификация сред всички заинтересовани участници и да

⁷⁰ APT, NPM Guide, p. 9.

⁷¹ Виж раздел 5 от тази глава.

⁷² Виж раздели 7.5 и 7.6 от глава V от този наръчник.

се съдейства за обмена на информация и общото разбиране за ФПКПИ. Привличането заедно на релевантните заинтересовани страни за обсъждане на ФПКПИ и неговите последици може да допринесе за изграждане на подкрепа за ратификация и също така да подпомогне идентифицирането на потенциални области на съпротива.

Държавните служители, гражданско общество, задържаните и всички други релевантни участници на национално ниво следва да разглеждат националния НПМ като надежден и независим, за да може да е ефективен. Това може да се случи, само ако процесът на подбор на НПМ е истински включващ и прозрачен. Процесът следва да подпомогне изграждането на подкрепата, от която НПМ има нужда, за да изпълнява ефективно задължението си за превенция на изтезания и други форми на малтретиране.

Както бе посочено в началото на този раздел, ППИ препоръчва на държавите, страни по Протокола, да се ангажират с прозрачен, включващ и партисипативен процес за подбор на НПМ. Добрата практика подсказва, че опциите за НПМ трябва да се обсъдят чрез широки консултации, щом държавата замисля ратифициране на ФПКПИ. Освен това заинтересованите страни, които ще участват в националния диалог следва да бъдат идентифицирани чрез първоначален процес на консултации, а не чрез едностренно решение. Всички консултации следва да бъдат добре разгласени и да имат обхват, достатъчен да позволи проучване на всички релевантни въпроси. По подобен начин правителствата следва да дадат гласност на процеса на подбор на НПМ и да разгласят възможностите за участие. Те трябва да са отворени по отношение критериите за вземане на решение. И последно по ред, но не и по важност, те следва да оповестят резултата от консултациите, включително окончателното решение относно определения(-те) НПМ.

Консултациите могат да приемат формата на национални кръгли маси, конференции, семинари, писмени предложения или регионални срещи.⁷³

• Национални семинари и работни групи за ФПКПИ

В **Бенин** например две НПО организираха национален семинар след ратификацията, довел до създаването на мултидисциплинарна работна група, която от своя страна подготви предложението за НПМ.

⁷³ APT, *Civil society and National Preventive Mechanisms*, APT, Geneva, June 2008, pp. 3-5.

- **Писмени предложения**

В Австралия консултациите приеха формата на писмени предложения. През май 2008 г. Кабинетът на министъра на правосъдието излезе с покана за предложения от заинтересованите участници на национално ниво. Австралийската комисия за правата на човека и Правният съвет на Австралия бяха сред тези, които отговориха. Тази консултация бе последвана от семинари в някои от щатите и териториите за обсъждане на опциите за НПМ на Австралия.

- **Регионални и международни събития**

Много държави, страни по Протокола, намират за доста поучително проучването на подбора на НПМ в други страни. Често възникват подобни въпроси и опасения относно определянето или избора на НПМ в страни от един и същ регион. Затова регионалните събития могат да съдействат за обмена на информация за добри практики относно изпълнението на ФПКПИ и опции за НПМ. Освен това „равностойният партньорски натиск“ (*peer pressure*), който такива събития могат да предизвикат между страните, може да има мобилизиращ ефект върху процесите на национално ниво; но тези събития ще са по-продуктивни, ако се провеждат след като процесите на национално ниво са вече в ход. Първият регионален семинар за изпълнението на ФПКПИ се състоя през 2007 г. в **Парагвай**. Представители на държавите от Общия южен пазар (*MERCOSUR/Mercado Común del Sur*) обмениха информация относно изпълнението на ФПКПИ в съответните страни. ППИ и представители на гражданското общество също взеха участие. През 2008 г. АПИ бе съорганизатор на международен семинар в **Аржентина** относно предизвикателствата на изпълнението на ФПКПИ във федерални и децентрализирани държави; в него взеха участие представители на 10 страни от Северна и Южна Америка, Европа, Азия и Австралия.

Участието на регионални експерти (обикновено представители на правителства, на НПО, водещи застъпничество относно ФПКПИ в отделни страни, или членове/персонал на създадени НПМ) в събития на национално ниво може да подсили ефективността на обсъжданията. **Казахстан** например изпрати делегация в друга държава, страна по Протокола – Обединеното кралство – за срещи с ключови национални участници в областта на ФПКПИ и с действащи органи за наблюдение. В **Румъния** Министерството на външните работи инструктира своите посолства по цял свят да събират информация относно изпълнението на ФПКПИ в съответните страни.

- **Ангажиране с ППИ⁷⁴**

Накрая, настоящите или потенциалните държави, страни по Протокола, следва да помислят за покана към ППИ за участие в национални или регионални срещи, за да получат по-задълбочено консултиране по техническите въпроси. ППИ разглежда праяката си работа с НПМ като съществена за ефективната превенция на изтезания. Той подчертава, че „трябва да разполага с капацитета да работи с НПМ ... [по време на] критичната ранна фаза на ... развитие“.⁷⁵ Затова участниците на национално ниво могат да поканят членове на ППИ за участие в национални консултации относно опциите за НПМ. Те могат и да предоставят на ППИ проектозакона за НПМ за коментари и забележки относно спазването на ФПКПИ. В **Парагвай** консултациите бяха проведени с международни и регионални организации, включително ППИ, относно проектозакон за назначаване на нова национална комисия за превенция на изтезанията като НПМ. Законът бе представен на Конгреса на 26 юни 2007 г.⁷⁶

7. Опции за НПМ

След извършването на тези стъпки, трябва да се появят опции за НПМ. Следващият въпрос за преценка е дали да се определя нов или съществуващ орган за НПМ – или всъщност, дали следва да бъдат определени няколко органа (нови или съществуващи, или смесица от двата типа). Прегледът на местата за задържане и оценката на съществуващите органи за наблюдение в светлината на критериите на ФПКПИ може да подпомогне участниците на национално ниво при преценката на опциите за НПМ. ППИ препоръчва при решението относно най-подходящия НПМ да се вземат предвид следните допълнителни фактори: сложност на страната, административната и финансовата й структура, и нейната география.⁷⁷

ППИ подчертава, че НПМ следва „да допълва съществуващите системи за защита против изтезания и други форми на малтретиране. Те не

⁷⁴ Виж също така раздел 3.3.1 от глава III от този наръчник.

⁷⁵ SPT, First annual report, §54.

⁷⁶ За повече информация относно Парагвай виж APT, OPCAT Country Status. В момента на изготвяне на този наръчник проектозаконът се разглеждаше от парламента.

⁷⁷ SPT, Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, April 2009 to March 2010, 25 March 2010, §49.

следва да заместват или дублират функциите за мониторинг, контрол или инспекция на държавни или неправителствени органи”.⁷⁸

Нито една форма не превъзхожда предварително останалите. Независимо от формалната му структура, НПМ няма да бъде ефективен, ако не отговаря на ключовите изисквания, описани по-горе (независимост, разнообразен състав и правомощия и гаранции, необходими за извършване на ефективно наблюдение на местата за задържане).⁷⁹ Но опитът показва, че могат да се появят специфични предизвикателства във връзка с въпроса за определяне на нови или съществуващи механизми, или за определяне на един или множество органи.⁸⁰

7.1 Нови специализирани органи

Държавите, страни по Протокола, могат да решат да създадат нов орган със специфичната задача да изпълнява мандата на НПМ. Такива органи ще имат ясен и фокусиран превантивен мандат и по този начин ще са в състояние да дават приоритет на въпросите на превенция на изтезанията; така те могат да постигнат по-голямо въздействие, отколкото съществуващи институции с по-широки мандати. Държавите, страни по Протокола, могат също така да намерят за по-лесно да приемат нов закон за създаване на нов механизъм, отколкото да изменят законите, чрез които са създадени съществуващи оперативни органи. Освен това нови органи, създадени чрез нови закони, могат да са по-добре съобразени с ФПКПИ по отношение на техните мандати, независимост, правомощия и разнообразие на екипа, отколкото съществуващи органи.

Но тази опция не е без предизвикателства. Нов и следователно непознат орган може да срещне трудности при изграждане на общественото доверие към работата му, както и при изграждане на неговата легитимност и надеждност, и при възприемането му като независим. Осигуряване на достъп до всички места за задържане може също да е предизвикателство за един нов НПМ. Дейностите за повишаване на осведомеността, целящи да информират властите и гражданското общество за мандата, ролята, правомощията и гаранциите на НПМ, ще бъдат решаващи за преодоляване на тези трудности. Нужна е дългосрочна перспектива, когато се създава нов специализиран орган; на него трябва да се предоставят достатъчни и трайни човешки, логистични и финан-

⁷⁸ SPT, Third annual report, §50.

⁷⁹ За повече информация виж раздел 5.1 от тази глава.

⁸⁰ За по-подробно разглеждане на тези въпроси виж APT, NPM Guide, Chapter 10.

сови ресурси. Наред с работата за повишаване на информираността, самият орган следва да установи и поддържа конструктивен диалог с релевантните власти, съществуващите институции със сходен мандат и организацията на гражданското общество.

В **Сенегал** в резултат от консултации с различни национални участници (включително организации на гражданското общество) и предварителна оценка на съществуващите органи за наблюдение, правителството реши да създаде нов орган за изпълнение мандата на НПМ: Общинят наблюдател на местата за лишаване от свобода (*Observateur général des lieux de privation de liberté*).

7.2 Национални институции за правата на човека

Държавите могат да решат да дадат мандата за НПМ на национална институция за правата на човека (НИПЧ). Терминът НИПЧ обикновено се отнася до „орган, създаден от правителството съгласно конституцията или чрез закон или декрет, чиито функции са специфично определени в смисъл на популяризиране и защита правата на човека“.⁸¹ НИПЧ обикновено се групират в две широки категории: национални комисии за правата на човека и служби на омбудсмана.

ФПКПИ изисква от държавите, страни по Протокола, да отделят нужното внимание на Принципите на ООН, относящи се до статута и функционирането на националните институции за популяризирането и защитата правата на човека („Парижките принципи“⁸²).⁸³ Но тази разпоредба не трябва да се тълкува като причина за автоматично предоставяне на мандат за НПМ на една НИПЧ. Тя по-скоро трябва да служи като ръководство по отношение на ключовите въпроси и предизвикателства при определяне и създаване на НПМ.

7.2.1 Съществуващи НИПЧ

Определянето на съществуваща НИПЧ за НПМ трябва да се разглежда от държавите, страни по Протокола, като финансово изгоден начин за изпълнение на техните задължения според ФПКПИ. Предоставянето на допълнителен мандат на съществуващи НИПЧ винаги ще изисква допълнителни средства, както човешки, така и финансови. ППИ например

⁸¹ United Nations, *National Human Rights Institutions. A handbook on the establishment and strengthening of national institutions for the promotions and protection of human rights*, Professional Training Series No 4, 1995, §39.

⁸² Paris Principles, UN Doc. GA Res 48/134, 20 December 1993.

⁸³ ФПКПИ, член 18(4).

заявява, че е важно да се прави разлика между общий мандат за правата на човека на НИПЧ и специфичния превентивен мандат на НПМ.⁸⁴ Въпреки това определянето на съществуваща НИПЧ има няколко предимства. Една НИПЧ може вече да разполага със значително обществено доверие и да има силен профил като ключов национален участник в областта на правата на човека.⁸⁵ Освен това някои НИПЧ имат натрупан опит в наблюдение на практиките на задържане. Затова някои държави, страни по Протокола, преценяват тази опция като политически целесъобразна и относително изгоден финансово начин за избягване на дублирането в работата на съществуващите институции.

Независимостта е ключова за НПМ и в това отношение ситуацията с НИПЧ варира. Някои НИПЧ оперират независимо от изпълнителната власт на техните държави, особено когато мандатът им е заложен в националната конституция⁸⁶ и е съобразен с Парижките принципи. Както при новите специализирани органи, съществено е това НПМ да се разглеждат като независими, легитимни и надеждни. Но някои съществуващи НИПЧ не отговарят на всички изисквания на ФПКПИ; например някои НИПЧ имат мандат да предоставят общи политически консултации на правителствата по въпроси, свързани с правата на човека, и затова сред техните членове може да има представители на правителството. Този тип НИПЧ не би отговорил на изискванията на ФПКПИ за НПМ.⁸⁷

Определянето на съществуваща, независима НИПЧ води със себе си предизвикателства, свързани с мандата и методологията на институцията, както и с нейния състав и ресурси.

Първо, някои НИПЧ възприемат правнически подход, фокусиран върху определяне дали специфични административни действия са съобразени с правилни административни процедури и/или стандарти за справедливост. За тях може да е трудно да възприемат политическия подход, който се изисква от ФПКПИ, тъй като той включва коментари

⁸⁴ SPT, Second annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2008 to March 2009, UN Doc. CAT/C/42/2, 7 April 2009, §49.

⁸⁵ APT, National Human Rights Commission and Ombudsperson's Offices/ Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture, APT, Geneva, January 2008. Достъпно на www.apt.ch

⁸⁶ APT, NPM Guide, p. 83.

⁸⁷ APT, NPM Guide, p. 82.

по проектозакони и съществуващи такива, релевантни на мандата на НПМ.⁸⁸

Второ, мандатът на една НИПЧ обикновено е широк, в някои случаи простиращ се от популяризиране правата на човека до квазиоридически правомощия. Много НИПЧ имат правомощия да приемат и разследват индивидуални жалби за нарушения. ФПКПИ разграничава редовните посещения във всички места за задържане с цел превенция на актуално или бъдещо малтретиране на всеки задържан на това място от посещения при определени лица за разследване на вече станало факт малтретиране. Въпреки че на практика може да има значително припокриване между тези две функции, предприемането на посещения едва след самия факт, за да се разследват индивидуални случаи, обикновено не може да постигне широкия превентивен ефект, който е целта на ФПКПИ. ФПКПИ прави разграничение и между посещения с основна цел защита на задържани от малтретиране, което може да изисква застъпничество от името на задържаните (т.е. подход, съобразен с правата на човека), и посещения, имащи главно други цели (например общи инспекции, прегледи на спазването на фискалните задължения или мисии за установяване на криминални или безпристрастни факти, които мисии са част от процес на вземане на съдебно решение).⁸⁹ Комбинирането на тези два мандата може да е трудна задача за съществуващите НИПЧ.

Трето, много НИПЧ вече предприемат посещения в места за задържане. Но въпреки че някои институции реагират и действат в отговор на индивидуални жалби, други извършват посещения в места за задържане, за да анализират тематични въпроси. По такъв начин предишният опит в наблюдение на места за задържане може да не е достатъчен, за да гарантира, че една НИПЧ е в позиция да извършва системни превентивни посещения във всички места за задържане при спазване изискванията на ФПКПИ.⁹⁰

Четвърто, естеството на НИПЧ (и особено службите на омбудсмана) често е такова, че техните членове и персонал са предимно юристи. Обаче превентивният мандат на НПМ изисква експертен опит на членове с разнообразна професионална квалификация, включително в областта на медицината.⁹¹

⁸⁸ APT, NPM Guide, p. 82.

⁸⁹ APT, NHRIs and Ombudspersons as NPMs, p. 4.

⁹⁰ APT, NPM Guide, p. 83.

⁹¹ APT, NPM Guide, p. 83.

Пето, естеството на превантивната работа на НПМ означава, че на тях им се налага да имат достъп до конфиденциална информация, който следва да е строго привилегирован.⁹² Поддържането на конфиденциалността на тази информация може да представлява трудна задача за една съществуваща институция, особено когато ролята на НПМ се изпълнява от множество отдели в рамките на институцията.

И накрая, опитът показва, че приемането на нов, специфичен мандат може да представлява трудно предизвикателство за съществуваща НИПЧ по отношение на процесите на вземане на решения и на разделянието на задачите и отговорностите в рамките на институцията. Затова тези оперативни въпроси следва да се имат предвид при определянето.⁹³

Следователно почти винаги ще има нужда от законови изменения, методологични и структурни промени, и предвиждане на допълнителни човешки, логистични и финансови ресурси, ако съществуваща НИПЧ ще приеме ролята на НПМ.

Едно обичайно практическо решение е да се създаде отделно звено като НПМ в рамките на НИПЧ, за да се избегне всянакво объркване между съществуващия мандат на институцията и специфичния превантивен мандат на НПМ.⁹⁴ Мандатът за НПМ следва обаче да се възприема като институционален приоритет за НИПЧ като цяло и трябва да е устойчив във времето.

В **Малдивите** Националната комисия за правата на човека създаде специфично звено, съставено от петима членове с различна професионална квалификация, когато бе определено за НПМ. Сега се развиват процедури за координиране на усилията на НПМ и звената за жалби, за да се осигури ефикасно разделение на задачите и отговорностите, и да се избегнат възможни дублирания или празноти.

Публичният защитник на правата (службата на омбудсмана) е НПМ на **Чехия**. За да отговори на нуждата от мултидисциплинарен екип, в него са наети специалисти, включително психолози и лекари, на непъл-

⁹² ФПКПИ, член 21. За повече информация виж коментара в глава II от този наръчник.

⁹³ За повече информация по този въпрос виж раздел 6.3 от глава V от този наръчник.

⁹⁴ ППИ препоръчва, когато съществуваща институция е определена за НПМ, НПМ следва да се конституира като отделно звено или отдел, със собствен персонал и бюджет. Виж SPT, *Third annual report*, §51; и раздел 6.1 от глава V от този наръчник.

но работно време като част от екипа за посещения. От тези експерти се изискава да спазват правилата и процедурите на Публичния защитник на правата, включително и онези, отнасящи се до конфиденциалност на информацията.⁹⁵

7.2.2 Нови НИПЧ

Има няколко положения, при които отсъствието на НИПЧ има значително въздействие върху националните обсъждания относно определянето на НПМ. Националните участници могат да решат да се възползват от възможностите, предложени от националния диалог относно ФПКПИ и определянето на НПМ, и да създадат НИПЧ, която да приеме мандата на НПМ. В обратния случай, текущ национален дебат по създаването на НИПЧ може да предостави възможност за обсъждане определянето на НПМ. Такава е ситуацията например в **Чили, Япония и Уругвай**.

Въпреки липсата на НИПЧ, някои държави, страни по Протокола (например **Швейцария**, която създаде Комисията за предотвратяване на изтезанията през 2009 г.) решиха да дадат приоритет на определянето и създаването на НПМ. Въпреки че новите НИПЧ при приемане мандата на НПМ могат да се изправят пред подобни предизвикателства, както съществуващите НИПЧ, създаването на нова НИПЧ трябва да се разглежда като възможност за създаване на институция, напълно съобразена с ФПКПИ. Създаването на нова НИПЧ позволява също така да се вземе предвид от самото начало спецификата на превантивния мандат и подход на НПМ.

Независимостта и нуждата от мултидисциплинарен състав са ключови сред въпросите, които трябва да се имат предвид, когато тези, които определят политиката, решават за типа НИПЧ (например служба на омбудсмана, национална комисия за правата на человека или консултивен орган по правата на человека), който ще бъде определен за НПМ. Такива елементи ще имат въздействие върху структурата и мандата на НИПЧ, както и върху процеса на подбор на членове и персонал. Когато се създава нов орган, всички тези въпроси трябва да се имат предвид в мандата и основополагащия закон на този орган, наред с допълнителни изисквания на ФПКПИ относно НПМ, като достъп до всички места за задържане; достъп до цялата релевантна информация и до всички необходими лица; имунитети за членовете на НПМ; защита срещу рецесивни мерки за лица (и организации), които са сътрудничили с НПМ

⁹⁵ APT, OPCAT Country Status.

(или механизми); и капацитета за предоставяне на консултации по законодателството и политиките.

И последно, структурните и методологичните процедури трябва да се създадат, за да се избегне объркане между по-широкия мандат на НИПЧ и специфичния превантивен мандат на НПМ; например може да е необходимо да се създаде звено НПМ или да се задели целево финансиране за работата на НИПЧ в областта на НПМ. Както е при съществуващите НИПЧ, съществено е това мандатът за НПМ да се възприема като устойчив институционален приоритет за новата НИПЧ като цяло.

7.3 НИПЧ плюс организации на гражданското общество⁹⁶

Някои държави могат да решат да определят съществуваща институция за НПМ, като същевременно формално включат организации на гражданското общество в мандата на НПМ, особено във връзка със задачите за превантивно наблюдение; това може да представлява ефективен начин да се борави с факта, че много съществуващи институции разполагат с ограничени ресурси и/или експертен опит по отношение наблюдението на принудителното задържане. Процесът на подбор на организации на гражданското общество, които да бъдат включени в изпълнение ролята на НПМ, следва да е включващ и прозрачен, без значение дали се очаква да участват целите организации или ще бъдат назначени отделни експерти от тях.

Включването на организации на гражданското общество може също така да съдейства за легитимирането мандата на НПМ и неговата надеждност като институция, не на последно място защото организациите на гражданското общество често са структурно независими от държавната власт. Тяхното участие може да осигури по-добро покритие на местата за задържане на национално ниво. При опцията НИПЧ плюс организации на гражданското общество, последните обикновено участват в програмата за посещения в местата за задържане и в подготовката на доклади. Трябва да се приемат и изпълняват ясни процедури за определяне на правомощията и задълженията на организациите на гражданското общество във връзка със задачите на НПМ. Освен това на организациите на гражданското общество следва да се осигурят гаранции, имунитети и правомощия при участието им по задачи на НПМ. И последно, процедури по отношение конфиденциалност и обмен на информация също трябва да бъдат създадени.

⁹⁶ Виж раздел 6.2 от глава IV от този наръчник.

Обаче включването на организации на гражданското общество може да представлява трудна задача, особено когато една организация със солиден опит в наблюдението на места за задържане има (или е имала) противоречия с държавната власт. Освен това някои представители на гражданското общество може да изпитат трудности при съчетаването на критичното отношение към властта с диалога на сътрудничество, който се изисква от ФПКПИ. По-нататък, ставайки формална част от НПМ също означава да се приемат установени от закона власт, правомощия, структура, финанси и отговорности на НПМ: изискването да се действа независимо от интересите на тяхната собствена организация може да се окаже трудно за приемане за някои организации на гражданското общество, особено когато им липсва оперативна гъвкавост.⁹⁷ Затова трябва да се установят ясни процедури чрез закон или чрез формално споразумение, за да се осигури ясно разделение на роли и отговорности между главната институция на НПМ и организациите на гражданското общество, с които тя споделя мандата на НПМ.

В момента на ратификация, **Словения** направи уточнение, че „компетенциите и задълженията на НПМ ще се изпълняват от Омбудсмана по правата на човека и в съгласие с него/нея и от неправителствени организации“.⁹⁸ Омбудсманът по правата на човека подбира НПО на базата на публичен търг, отворен за всички НПО, регистрирани в Словения. Ежегодно се сключват формални споразумения между Омбудсмана по правата на човека и подбранныте организации на гражданското общество;⁹⁹ след това бяха създадени процедури, за да се гарантира, че подбранныте организации действат в съгласие с регулативите и инструкциите на Омбудсмана по правата на човека.¹⁰⁰ Посещенията в местата за задържане се извършват от смесен екип, включващ представители на Офиса на Омбудсмана по правата на човека и експерти от трите подбрани организации на гражданското общество.

7.4 Множество органи

Държавите, страни по Протокола, могат да изберат определяне на няколко институции, които да споделят мандата на НПМ. Тази опция,

⁹⁷ APT, *Civil society and National Preventive Mechanisms*, p. 13.

⁹⁸ Уведомление, направено от Словения по член 17 от ФПКПИ в момента на ратификация. Може да се намери на <http://treaties.un.org>

⁹⁹ Подбранныте институции са Словенският червен кръст, Институтът Примус, Правният информационен център за НПО (*Pravno-Informacijski Center Nevladnih Organizacija-Pic*). Виж АРТ, OPCAT Country Status.

¹⁰⁰ За повече информация виж раздел 6.3 от глава V от този наръчник.

разрешена по член 17, обикновено се приема от държави с голяма територия или със сложна структура (например федерални или децентрализирани структури). Държавите могат да подберат съществуващи институции, да създадат една или повече институции или да определят комбинация от двата типа институции. Съществуват поне четири ключови типа НПМ.

- **НПМ на географски принцип**

Някои държави определят множество органи, които да приемат мандата на НПМ според разделения на географски принцип. Тази опция е възможна за прилагане в големи или децентрализирани държави.

- **НПМ на принципа на юрисдикция**

Във федералните държави отговорността за местата за лишаване от свобода обикновено попада под няколко юрисдикции (т.е. федерални спрямо регионални). Затова държавите могат да решат да определят множество органи, всеки от които покрива ролята на НПМ в определена юрисдикция. В **Германия** бяха определени два органа: Федералната агенция за превенция на изтезания (*Bundesstelle zur Verhütung von Folter*) има отговорности за наблюдение на всички места за задържане под федерална юрисдикция, докато Съвместната комисия на провинциите (*Kommission zur Verhütung von Folter*) е отговорна за местата за задържане, намиращи се под юрисдикцията на провинциите.¹⁰¹

- **НПМ на тематичен принцип**

Някои държави решават да определят няколко органи, всеки със специфичен експертен опит (т.е. по отношение на малолетни и непълнолетни, мигранти, полиция и др.), за изпълнение задачите на НПМ. Всяка институция е отговорна за наблюдение на местата за задържане, попадащи под нейната тематична област на експертен опит (например местата за полицайско задържане, местата за задържане на малолетни и непълнолетни или домовете за възрастни). **Нова Зеландия** избра тази опция и определи четири съществуващи институции¹⁰² за НПМ; те се координират от Новозеландската Комисия за правата на човека, която действа като централен НПМ. Службата на Комисаря за децата наблюдава местата за настаняване на деца и младежи; Инспекторът за инсти-

¹⁰¹ APT, OPCAT Country Status.

¹⁰² Служба на Омбудсмана, Независима служба за поведение на полицията, Служба на Комисаря за децата и Инспектор за институциите за изтърпяване на наказания към Службата на Главния съдия на въоръжените сили.

туциите за изтърпяване на наказания наблюдава местата под контрола на въоръжените сили; Независимата служба за поведение на полицията наблюдава полицейските участъци; и Службата на Омбудсмана се е заела с други места за лишаване от свобода, включително затвори, места за задържане на имигранти, медицински и психиатрични заведения, и места за лишаване от свобода на непълнолетни.

- **Комбинация от другите три опции**

Комбинация от органи, създадени на принципите на география, тематика и юрисдикция, може също да бъде опция за НПМ. Например **Обединеното кралство** определи 18 съществуващи органи, координирани от Инспектората на Нейно Величество за затворите. Тези органи бяха подбрани на основата на техните експертен опит и обхват на юрисдикция.¹⁰³

Главното предимство на определянето на няколко институции, които да приемат мандата на НПМ, е в това, че по този начин се осигурява по-добро тематично и регионално покритие на местата за задържане. Но тази опция не е без най-леката. Тя изисква добра координация между органите, за да се избегнат пропуски и/или дублиране на усилия и да се осигури достатъчна съгласуваност на стандарти и методологии. Тази обща схема трябва да е административно управляема и трябва да постига ефективни и последователни резултати. Всички органи, определени за НПМ, трябва да отговарят на всички изисквания на ФПКПИ по отношение на независимост, ресурси, правомощия, гаранции и имунитети. Освен това поне един орган следва да има власт по отношение на места, които нормално не се използват за задържане, но в които фактически се държат хора с участие или мълчаливо съгласие на държавата. Поне един орган следва да има ясна координираща роля и средства за генериране на анализи и препоръки на системно или секторно ниво, за публикуване на годишен доклад и за взаимодействие с ППИ.¹⁰⁴ Държавата, страна по Протокола, следва също така да гарантира осъществяването на „контакти между ППИ и всички звена на механизма“.¹⁰⁵

7.5 Други органи

Някои съществуващи органи не могат да изпълняват ефективно мандата на НПМ, когато действат самостоятелно; но те все пак могат да

¹⁰³ APT, OPCAT Country Status.

¹⁰⁴ APT, NPM Guide, p. 89.

¹⁰⁵ SPT, Third annual report, §53.

играят важна роля в превенцията на изтезания на национално ниво чрез предоставяне на информация и съдействие на НПМ в страната или чрез допълване работата на НПМ. Тези органи могат да включват определени съдебни служби, базирани в общността независими програми за посещения и НПО.

7.5.1 Съдебни служби¹⁰⁶

Включването на съдебната власт в процеса на лишаване от свобода означава, че съдебните служби не могат да бъдат част от НПМ, поради потенциален конфликт на интереси, когато тези, имащи мандат за вземане на решения относно лишаване от свобода, са също така включени в наблюдение на задържането. Последната алинея на Преамбула на ФПКПИ подчертава, че НПМ имат за цел да създадат „несъдебни мерки“ за превенция на изтезанията. Това подсказва, че независимостта, която се изисква, включва независимост от съдебната, както и от изпълнителната власт.

Конфиденциалното, независимо и несъдебно естество на работата на НПМ има за цел да предизвика атмосфера на откритост от страна на задържаните и служителите в местата за задържане. Затворниците може да са по-малко склонни да разкрият собствените си нарушения или да се оплакват от условията, а отделни членове на персонала може да са по-малко склонни да признаят за проблеми, ако те не са сигурни дали една съдебна власт няма да използва информацията като доказателство при друга ситуация.¹⁰⁷ Затова могат да възникнат конфликти на интереси, ако съдебните власти изпълняват и функции на НПМ. ФПКПИ има за цел да отвори местата за задържане за външен преглед и анализ от страна на експерти от различни области. Този превантивен/политически подход се различава от подхода за юридическото вземане на решение „след факта“, характеризиращ работата на съдебната власт. При всичко това съдебни институции, предприемащи наблюдение на принудителното задържане, могат да играят важна роля в превенцията на изтезания и могат по този начин да се окажат идеален партньор на НПМ на национално ниво.

¹⁰⁶ APT, NPM Guide, p. 86.

¹⁰⁷ За отбележване е, че със съгласието на въпросното лице по член 21(2) от ФПКПИ НПМ може легитимно да подаде всякааква информация, получена във връзка с твърдения за изтезания, на компетентните власти за последващи действия. За повече информация виж коментара в глава II от този наръчник.

7.5.2 Базирани в общността независими програми за посещения¹⁰⁸

Базираните в общността независими програми за посещения също може първоначално да изглеждат подходящи за определяне за НПМ. Тези програми съдействат за инспекции на места за задържане (обикновено затвори или полицейски участъци), извършвани от отделни хора (някои от които доброволци) от общността. Посещаващите обикновено се назначават за конкретно място за задържане, в което те ходят редовно и често, за да събират жалби и да проверяват условията и отнасянето със задържаните. Така те задълбочено се запознават с функционирането и управлението на мястото, и положението на лишените от свобода лица.

Но тази система не е без ограничения по отношение критериите на ФПКПИ. Тъй като базираните в общността независими програми за посещения са обикновено прикрепени към специфично място за задържане, на тях може да им липсват обективността и професионалната дистанция, необходими за ангажиране с конструктивен диалог относно изпълнението на препоръките на системно ниво. Освен това базираните в общността независими програми са като цяло изгответи да се фокусират върху честотата на посещенията, а не върху развиване на анализ на системно ниво. Затова осигуряването на съгласуваност на стандартите, методите на работа и препоръките е трудна задача. В добавка, повечето програми активно набират доброволци, които не са експерти и които може да нямат привилегиите и имунитетите, изисквани от ФПКПИ. И последно, такива програми може да нямат правомощието да отправят забележки и коментари по проектозакони и съществуващи такива, свързани с ФПКПИ.

Въвеждането на промени в базирана в общността независима програма често драстично намалява броя на хората, които могат да участват, особено когато тези промени включват въвеждането на професионална квалификация като предпоставка за участие, тъй като това по същество убива целта – широкото покритие и голямата честота на посещенията – на такава програма. Но посещаващите от общността могат да са отлични външни източници на информация за НПМ. Те често могат да осигурят външна проучвателна мрежа в помощ на НПМ при стратегическото и ефикасното развитие на професионалните знания, експертните умения и законодателните правомощия.

Базираните в общността посещаващи могат също така да допълват работата на професионалните органи за наблюдение, ангажирани с изпълнение мандата на НПМ. В такива случаи независимите посеща-

¹⁰⁸ APT, NPM Guide, p. 87.

ващи съдействат за осигуряване прозрачността на съответното място за задържане чрез осигуряване на редовно външно присъствие. Посещаващите от базираните в общността програми са често в идеална позиция да събират жалби; тогава те могат да се докладват на други органи, които от своя страна извършват задълбочени посещения.

В Южна Африка Съдебният инспекторат по затворите има мандат да инспектира затворите и да докладва за отнасянето със затворници и условията на задържане. Институцията редовно назначава независими посещаващи на поправителни центрове.¹⁰⁹ Назначаванията се правят в консултации с организации от общността след публичен анонс. Посещаващите получават оплаквания чрез частни разговори със затворниците и след това докладват чрез електронна система в Офиса на инспектирация съдия, който тогава може да извърши задълбочено последващо посещение. Събранныте данни също така дават възможност на Офиса на инспектирация съдия да идентифицира системните проблеми.

7.5.3 НПО¹¹⁰

На пръв поглед НПО могат да изглеждат като добри кандидати за определяне за НПМ. Някои НПО извършват превантивни и мониторинг посещения в местата за задържане и по дефиниция те общо взето разполагат със структурна независимост от изпълнителната власт. Обаче установените от закона власт, правомощие, структура и финанси, които определянето води със себе си, предполагат и отговорности и липса на гъвкавост, които една НПО (и нейното членство) може трудно да приеме и което може да застраши нейната публична работа по застъпничество. Освен това НПО може да намерят за трудно да възприемат политика на диалог на сътрудничество с правителството, особено когато те обикновено са в по-конфронтационни отношения с държавните власти. Въпреки че НПО сами не представляват удобна опция за НПМ, те могат да допълват и подкрепят работата на НПМ, както бе показано с опцията за НИПЧ плюс организации на гражданското общество.¹¹¹

¹⁰⁹ Към 31 март 2009 г. имаше 191 независими посещаващи, назначени на национално ниво на тригодишен договор. Виж *Inspecting Judge of Prisons, Annual Report for the period 1 April 2008 to 31 March 2009*. Достъпно на <http://judicialinsp.pwv.gov.za/Annualreports/Annual%20Report%202008%20-%202009.pdf>

¹¹⁰ APT, NPM Guide, p. 84.

¹¹¹ За повече информация виж раздел 7.3 от тази глава; раздели 6.3 и 7.3 от глава V от този наръчник; и APT, *Civil Society and National Preventive Mechanisms*.

Затова НПО могат да са в добра позиция да извършват други дейности по отношение на НПМ. Тези дейности включват участие в обсъжданя относно подбора на членове на НПМ и предоставяне на обучение и експертни знания на бъдещите членове и персонала на НПМ. НПО често играят ролята на „куче пазач“ (‘watch dog’), извършващ външна проверка с цел осигуряване на отчетност, особено чрез наблюдение изпълнението на препоръки и чрез преглед на различни аспекти от съответната работа на НПМ, включително:

- неговия достъп до хора, места и информация;
- ефективността на неговото наблюдение на задържането;
- начинът, по който гражданско общество, лишените от свобода лица и властите, отговорни за задържането, възприемат работата на НПМ.

Текущата външна оценка, която НПО могат да предложат, дава възможност на НПМ да предприеме действия за преодоляване на слабостите. Тези заключения могат да се предоставят и на ППИ за по-нататъшно разглеждане.

Преди всичко, определянето и създаването на един НПМ никога не следва да се разглежда като възможност за затваряне на места за задържане за външна проверка от страна на НПО и други организации на гражданско общество.

8. Узаконяване мандата на НПМ

Щом консултациите доведат до решение относно организационната форма на НПМ, следващата стъпка е изготвяне на проекти за предложение за създаване на НПМ по законов ред, в конституционен или законов текст.¹¹² Конституционната база е като цяло за предпочтение пред обикновения закон или дори пред декрет, тъй като тя предоставя допълнителна независимост на институцията.¹¹³ От важно значение е това законът да конкретизира ролите и отговорностите на НПМ, особено когато намерението е да се създадат повече от един орган за изпълнение мандата на НПМ. Следва също така ясно да се заяви, че мандатът на НПМ е превантивен.

¹¹² Paris Principles, Competence and Responsibilities, §2.

¹¹³ APT, NPM Guide, p. 39.

В зависимост от това дали намерението е да се определи съществуващ орган или да се създаде нов, може да е необходимо да се направят промени в съществуващи закони или да се изготвят проектозакони. И в двата случая законът, създаващ НПМ, следва да обхване ключовите елементи, изложени от ФПКПИ. ППИ дава подробно обяснение на тези разпоредби в своята публикация *Ръководство за НПМ (NPM Guide)*. Ключовите изисквания за ефективни НПМ са обобщени по-долу.¹¹⁴

- Мандат и правомощия¹¹⁵. Независимостта на НПМ ще е подкопана, ако изпълнителната власт има законната власт да променя неговия мандат, състав и правомощия или да го разпуска, или заменя по своя воля;
- Състав¹¹⁶. Основополагащийят закон за НПМ следва да включва специфични разпоредби относно състава на органа, включително нуждата от мултидисциплинарен експертен опит, релевантен към превенцията на изтезанията, представители на двата пола и адекватно представителство на ключовите етнически и малцинствени групи в страната;
- Финансиране¹¹⁷. Тъй като независимото и достатъчно финансиране е важно за осигуряване както на оперативна автономия, така и на независимо вземане на решения, законът трябва да уточнява източника и естеството на финансирането, включително процедурите за ежегодно осигуряване на финансиране, процедурите за публична отчетност и одит, и независимостта от контрол от страна на изпълнителната власт;
- Имунитети и привилегии за членовете¹¹⁸. Съгласно членове 21 и 35 от ФПКПИ, законът трябва да осигури защита за членовете на НПМ, като имунитет от арест или задържане и от конфискуване или претърсване на книжа и документи; ненамеса в комуникациите; и защита от правни действия по отношение на нещо изречено или написано, или действия, извършени в процеса на изпълнение на техните задължения. Изключения на общите правомощия за проверка и конфискуване съгласно наказателното, гражданско и администри-

¹¹⁴ Виж раздел 5.1 от тази глава за по-подробно обсъждане на тези въпроси. Виж също така коментара върху различните членове, споменати по-долу, в глава II от този наръчник.

¹¹⁵ APT, *NPM Guide*, p. 39.

¹¹⁶ APT, *NPM Guide*, p. 52.

¹¹⁷ APT, *NPM Guide*, p. 47.

¹¹⁸ APT, *NPM Guide*, p. 42.

стративното право също може да са необходими, за да се предпази конфиденциалната информация от разкриване;

- Продължителност на ангажимента и процедури и критерии за назначаване, освобождаване и обжалване на и за членовете¹¹⁹. За да се осигури независимост, законът следва да обхване, наред с други въпроси, процедурите за подбор на членове; личната и институционална независимост на членовете от държавните власти; методите за разрешаване на несъответствия на функциите; методите за гарантиране на ненамеса от страна на изпълнителната власт; нуждата от прозрачност и текущи консултации с релевантни органи; и оперативната автономия при назначаването на екип. Важно е също така за членовете на НПМ да имат достатъчно сигурност по отношение срока на заеманата длъжност за времетраенето на техния ангажимент.

В някои случаи консултацията относно законодателството приключва преди да е започнал парламентарният дебат. Същите участници трябва да са в състояние да коментират по проектозакона преди и по време на парламентарното четене, за да се гарантира, че законът, който в крайна сметка ще бъде гласуван, не се различава от проектопредложението в недопустима степен. Изготвилите предложението за НПМ следва да останат включени на всички етапи на законодателните разисквания, включително когато предложението се проучва от съответните парламентарни комисии (например комисиите по правата на човека).

В **Парагвай** и **Tого** работните групи по ФПКПИ (състоящи се от представители на Министерствата на външните работи и правосъдието, НИПЧ и организации на гражданското общество) бяха създадени да подготвят проектозаконите, свързани с ФПКПИ. В **Хондурас** Националният конгрес прие формална мярка, припознавайки нуждата от широк и включващ процес на подготовка на проектозакон за създаване на НПМ на страната. Националният конгрес привлече широк кръг от заинтересовани страни в процеса на подготовка на закона за НПМ, който бе приет през септември 2008 г.¹²⁰ В **Аржентина** членовете на Конгреса разглеждат проектозакон за НПМ, основан на предложение, подгответо от платформа на гражданското общество. Проектозаконът за НПМ, проучван от аржентинския Конгрес, включва също така някои

¹¹⁹ APT, NPM Guide, p. 41; и SPT, Third annual report, §52.

¹²⁰ След подготвителни срещи с релевантни участници, закон за създаване на НПМ беше изгoten през ноември 2007 г., обсъден от Конгреса и на края приет през септември 2008 г.

елементи от две допълнителни предложения, представени от други заинтересовани страни.

Щом бъде определен НПМ, неговото раздаване е постоянно задължение на съответната държава, страна по Протокола. Държавата страна следва да информира ППИ, когато влизат в сила релевантни закони. Това улеснява прекия контакт между определения НПМ (или механизми) и ППИ, съгласно задълженията според ФПКПИ на държавата, страна по Протокола.

В зависимост от степента на подробност, предвидена в законодателството, може също така да има нужда от закони или политики за изпълнение, за да се регулират практическите елементи на бъдещата работа на НПМ. Както бе подчертано по-горе,¹²¹ на НПМ е важно да се предоставят достатъчни човешки, финансови и логистични ресурси, които да му дадат възможност да изпълнява по независим начин мандата си. Изготвилите закона за НПМ и другите ключови участници следва да останат ангажирани, за да се гарантира, че горното ще се случи.

9. Стъпки по посока ратификация на ФПКПИ и определяне на НПМ

1. Осигуряване място на ФПКПИ в политическия дневен ред.
2. Вземане на решение относно времевия план на ратификация и прилагане на ФПКПИ.
3. Извършване на оценка на съществуващите органи за наблюдение и картографиране на всички места за задържане.
4. Установяване на постоянен диалог със заинтересованите участници чрез:
 - Привличане на участниците в превенцията на изтезания в националния диалог относно ФПКПИ;
 - Консултации относно опциите за НПМ.
5. Преценка на опциите за НПМ:
 - Нов специализиран орган;
 - НИПЧ;
 - НИПЧ плюс организации на гражданското общество;
 - Множество органи.
6. Узаконяване мандата на НПМ.

¹²¹ Виж раздел 5.1 от тази глава; и също раздел 5 от глава V от този наръчник.

ГЛАВА V

Оперативно функциониране на НПМ

Съдържание

1. Въведение	233
2. Създаване на НПМ: началото	235
3. Методи на работа	236
4. Деяности на НПМ	242
5. Ресурси	252
6. Вътрешна организация	257
7. Отношения с външни участници	262
8. Въздействие от работата на НПМ	266

1. Въведение

Предишната глава разгледа ратификацията на ФПКПИ и определянето на националния превантивен механизъм (НПМ). Тази глава се фокусира върху следващата фаза на процеса: целта ѝ е да изследва практическите предизвикателства, свързани със създаването и функционирането на НПМ. Изследването на оперативните аспекти на работата на съществуващите НПМ е особено полезно за НПМ, започващи изпълнението на мандатите си. Целта на тази глава е да подпомогне тях и други външни заинтересовани страни при оценката на собствената им работа и практика. Но тази глава може да се окаже полезна и на етапа на определяне, при оценката на съществуващи органи и/или дефинирането на критерии за създаване на нов орган.

Както показва заглавието на неговите Предварителни насоки за текущото развитие на НПМ („Предварителни насоки“)¹, Подкомитетът по превенция на изтезанията (ППИ)² счита, че създаването на ефективен НПМ следва да се разглежда като процес, който ще се развива и еволюира във времето. Затова тази глава изследва примери на добри практики, за да подпомогне определените НПМ при идентифицирането на аспекти от тяхното функциониране, които може да се нуждаят от подобряване за постигане на по-голяма ефективност в работата им. Но тъй като договорът влезе в сила едва през 2006 г., изпълнението на ФПКПИ е все още на ранен етап и затова са относително малко действащите НПМ, които могат да се изследват.

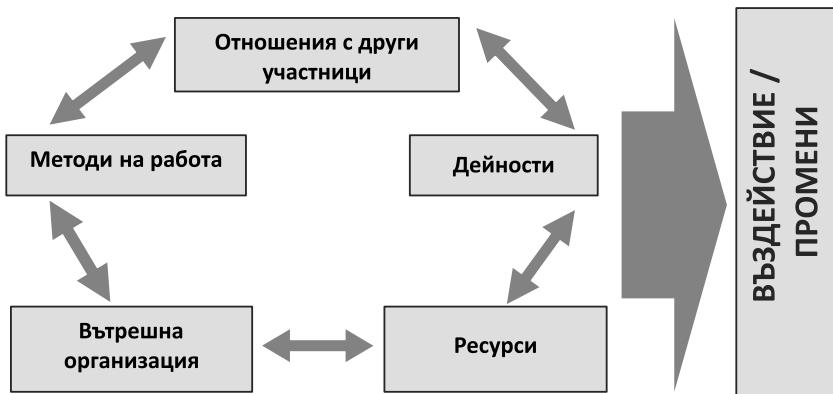
АПИ е развила холистична аналитична рамка за преценка на ключовите аспекти на функциониране на НПМ.³ Този аналитичен инструмент е съставен от пет взаимнозависими измерения. Въпросът за независимостта пресича всичките пет измерения. Както бе посочено в глава IV от този наръчник, независимостта следва да се заложи в правната основа за НПМ.

¹ Принципите на ООН, отнасящи се до статута и функционирането на националните институции за популяризирането и защитата правата на човека (‘Парижките принципи’), UN Doc. GA Res 48/134, 20 декември 1993.

² Подкомитет по предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (Подкомитет по превенция или ППИ).

³ Първата версия на инструмента бе развита съвместно от АПИ и ТК-Тиймконсулт, компания, базирана в Швейцария и Германия, която специализира в институционално развитие. Той бе доусъвършенстван на среща в Женева през март 2009 г.

Елементи на функционирането на НПМ



Методи на работа	Превантивен подход, методология за посещения (разговори насаме, подбор на задържани, достъп до файлове и регистри, повторна проверка на информация и т.н.), превантивен анализ след посещенията.
Действия	Посещения, доклади за посещения, препоръки, годишни доклади, забележки относно съществуващи или проектозакони.
Ресурси	Човешки (членове, персонал, експерти), финансови (бюджет, процедури за одобрение на бюджета), логистични (офиси, оборудване).
Вътрешна организация	Структура, роли и отговорности, вътрешни процедури (те ще зависят от типа НПМ: национални институции за правата на човека (НИПЧ), множество НПМ, НИПЧ плюс организации на гражданското общество и др.).
Отношения с други участници	Власти (във връзка с независимостта и връзките на сътрудничество на НПМ), медии, гражданско общество, ППИ, международни и регионални организации, други НПМ.
Въздействие	Работата на НПМ следва да доведе до положителни промени в усилията за предотвратяване на изтезанията; тя следва да допринесе за намаляване на рисковете от изтезания и малтретиране (включително чрез засилване на гаранциите) и за подобряване както на условията на задържане, така и на отнасянето с лишените от свобода лица.

Преди да видим аналитичната рамка от практическа гледна точка, е полезно да разгледаме два ключови оперативни въпроса: създаването на НПМ и тяхното задействане.

2. Създаване на НПМ: началото

Както бе посочено в края на глава IV, определянето на НПМ следва да бъде разписано или в Конституцията на държавата, страна по Протокола, или в нейното законодателство; правната основа за НПМ следва да осигури ключовите гаранции и правомощия, които се изискват за изпълнение мандата на НПМ.

Изпълнението на тази правна основа чрез създаването на НПМ е особено трудна задача, когато се създава нов специализиран орган за изпълнение мандата на НПМ.⁴ Подборът на членовете на НПМ е от особена важност, тъй като първите членове ще са отговорни за постигането на легитимност, надеждност и независимост на новия орган. Началното финансиране следва да е адекватно с цел осигуряване на ефективното функциониране на НПМ. След като се подберат членовете и се осигури финансирането, важни стъпки трябва да се предприемат по отношение на логистичните ресурси (офиси, персонал), вътрешната организация и развитието на методите на работа: особено важно е приемането на вътрешни процедури и създаването на работна програма със съответните методологии.

Когато за НПМ е определена съществуваща институция, не следва да се допуска, че мандатът на НПМ може да бъде ефективно изпълнен в рамките на съществуващите правна основа, бюджет, структура и работни методи на институцията. Както бе отбелязано в глава IV (раздел 7.2.1), съществуващите институции обикновено ще трябва да внесат поправки в тяхната правна основа и да извършат ключови оперативни промени (относно персонал, финансиране, институционални приоритети, методология и пр.), за да приемат мандата на НПМ. Следователно институциите следва да оценят функционирането си в светлината на изискванията на ФПКПИ, със специален фокус върху следните аспекти:

- идентифициране на ресурсите, заделени специално за НПМ, и нуждата от допълнителни ресурси (човешки, логистични и финансови);

⁴ Виж раздел 7.1 от глава IV от този наръчник.

- определяне на вътрешната организация (структурата) на институцията, особено по отношение на това кой отдел (отдели) ще изпълнява задачите на НПМ;
- определяне методите на работа на НПМ, особено по отношение възприемането на превантивен подход.

Началната фаза на създаване на НПМ е ключова, тъй като много важни институционални характеристики се определят и изграждат на този етап от процеса. Развитието на НПМ обаче е постъпателен процес: НПМ няма да са напълно изградени оперативно от първия ден на създаването им. Периодичен преглед на различните аспекти на работа и функциониране на НПМ, на базата на петте взаимносвързани измерения, е от критична важност за управление развитието на механизма.

3. Методи на работа

Съгласно членове 3 и 17 от ФПКПИ,⁵ НПМ се създават за предотвратяване на изтезания и други форми на малтретиране на национално ниво: те изпълняват този мандат чрез осъществяване на редовни посещения в местата за задържане, представяне на доклади и отправяне на препоръки относно съществуващи или проектозакони съгласно член 19 от ФПКПИ.⁶ Затова работните методи на НПМ следва да отразят факта, че този широк превантивен подход се простира отвъд посещенията в местата за задържане.

3.1 Превантивен подход

Съгласно член 4(1) от ФПКПИ „посещения се осъществяват с цел засилване, ако е необходимо, защитата на такива лица от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание“. Така превантивният подход на НПМ се върти около идентифициране и анализиране на фактори, които могат пряко или непряко да повишат или намалят риска от изтезания и друго малтретиране. Той търси системно смекчаване или елиминиране на рисковите фактори и засилване на защитните фактори и гаранции. Мандатът на НПМ се различава от този на други органи, работещи против изтезанията на национално ниво, по няколко ключови начина.

⁵ Виж коментара върху членове 3 и 17 в глава II от този наръчник.

⁶ Виж коментара върху член 19 в глава II от този наръчник.

Широк правозащитен подход	НПМ следва да работят за превенция на изтезанията и малтретирането чрез защита на човешкото достойнство от възможно най-широката правозащитна гледна точка.
С поглед напред	Вместо документиране или разследване на минали действия или пропуски в отговор на жалби, превантивният подход на НПМ се стреми да идентифицира възможните рискове и да долови ранните признания, че ситуации могат да се изродят в малтретиране или изтезания.
Анализ на ниво система	Вместо опити за разрешаване на индивидуални ситуации, превантивният подход на НПМ анализира системи за лишаване от свобода, за да идентифицира първопричините за нарушенията.
Подход на сътрудничество	Превантивният подход на НПМ няма за цел да изобличава ситуации, а по-скоро се фокусира върху тяхното подобряване чрез конструктивен диалог, предложени гаранции и други мерки.
Холистичен подход	Превантивният подход на НПМ предполага холистично изследване на рисковите фактори в обществото като цяло, а не само в местата за задържане.
Дългосрочна перспектива	Един превантивен подход изисква време. Той рядко ще доведе до незабавни резултати и промени.

3.2 Методология за посещения⁷

Посещенията съставляват уникално средство за получаване на информация от първа ръка относно действителността с отнасянето на задържаните, техните условия и функционирането на местата за задържане. По време на посещенията НПМ проучват всички аспекти на местата за задържане: материални условия, гаранции и мерки за сигурност, процеси, медицински услуги, условия на работа на персонала, отношения между лишените от свобода, отношения между персонала и лишените от свобода и т.н. Ролята на управата и лидерството във всяко конкретно място за задържане е ключова и може да има значително въздействие върху атмосферата и функционирането на институцията. Следователно

⁷ За повече информация по този въпрос виж APT, *Monitoring places of detention: a practical guide*, APT, Geneva, April 2004. Достъпно на www.apt.ch.

по време на посещението следва да се анализира и администрацията: този анализ следва да вземе предвид вътрешните политики, директиви, регистри и документация, управленски процеси, вътрешна комуникация, йерархични структури, обучения и повишения.

Разпоредбите на ФПКПИ уточняват редица правомощия и гаранции за НПМ, за да им даде възможност да осъществяват посещения в места за задържане. Тези правомощия следва да бъдат напълно упражнени от НПМ при техните посещения в отношенията им сластите. Съгласно член 20(с) от ФПКПИ, НПМ трябва да имат достъп до всички места, където хора са лишени от свобода.⁸ Те следва да имат правомощието да извършват необавени посещения, въпреки че на практика някои посещения могат да се обявят предварително по практически причини (например за да се осигури присъствието на лицето, отговорно за институцията). ФПКПИ предвижда също така:

- разговори насаме със задържаните и свобода на избор на хората за разговор (съгласно членове 20(d) и 20(e));
- достъп до всички съоръжения и помещения в местата за задържане (съгласно член 20(c));
- достъп до цялата информация, отнасяща се до местата за задържане и лицата, лишени от свобода (съгласно член 20(b)).

Разговори насаме с лишените от свобода лица са залегнали в сърцевината на превантивния процес на мониторинг. Разговорите насаме следва да се недостъпни за слуха и по възможност за зрението на персонала и другите лица, лишени от свобода.⁹ НПМ могат да провеждат и групови разговори като средство за събиране на обща информация и за взаимодействие с повече на брой задържани. Чувствителни въпроси обаче (например отнасянето, отношенията между лишените от свобода или отношенията с персонала) не следва да бъдат обсъждани на колективни събирания. Свободата на избор на лица за разговор е съществено правомощие. НПМ не следва да разговарят само с хората, посочени от властите, или с такива, които искат разговор, а трябва проактивно и произволно да подбират значителен брой хора, лишени от свобода, за още разговори.¹⁰

⁸ Виж коментара върху член 20 в глава II от този наръчник.

⁹ Виж коментара върху член 14 в глава II от този наръчник и раздел 4.5.3 от глава III.

¹⁰ За допълнителна информация относно подбора на задържани виж АРТ,

При техните посещения НПМ следва да имат достъп до всички релевантни досиета и регистри.¹¹ Достъпът до личните медицински документи ще изиска съгласието на съответното лице. В случай на одитен подход обаче НПМ може да ползва многобройни медицински документи, при условие, че личните данни са скрити. Конфиденциална и потенциално деликатна информация следва да бъде защитена.¹²

Превантивните посещения в местата за задържане изискват постоянни повторни проверки на информация от един източник с информация от други източници, включително емпирични наблюдения. Получената при разговори насаме информация може да бъде проверена чрез проучване на досиета и регистри, чрез разговори с персонала и чрез преки впечатления на посещаващите (това, което те усещат като мирис, виждат, вкусват, чуват или докосват). Протичащите в местата за задържане процеси следва също така да бъдат проверявани (например процедурите за пристигане и дисциплинарните процедури, разпределението на храната, процедурите за жалби, спешните случаи и достъпът до медицински услуги).

3.3 След посещенията в местата за задържане

Посещенията в местата за задържане дават възможност на НПМ да получи информация от първа ръка. Но те съставляват само първата стъпка на една холистична превантивна стратегия. НПМ следва да отидат отвъд фактите, установени в местата за задържане, и да се опитат да идентифицират възможните първопричини за проблемите и рисковете от изтезания и друго малтретиране. Проблем, видян при посещение в дадено място за задържане, може да е резултат от външни фактори и затова е от съществено значение за НПМ да анализират правната рамка, публичните политики и ангажираните институции и участници.

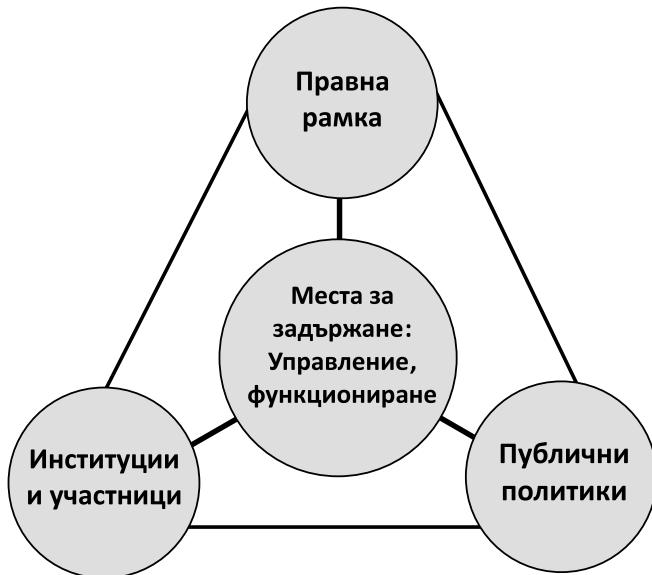
НПМ следва да анализират националната правна рамка както за лишаването от свобода, така и за администрирането на правосъдието. Това ще изиска проучване на международните задължения, поети от

Detention Monitoring Briefing No 2: The Selection of Persons to Interview in the Context of Preventive Detention Monitoring, APT, Geneva, 2009. Достъпно на www.apt.ch.

¹¹ ФПКПИ, член 20.

¹² Член 21(2) от ФПКПИ заявява, че „Поверителна информация, събрана от националния превантивен механизъм, не може да бъде разгласявана. Лични данни могат да бъдат публикувани само след като лицето, за което се отнасят е изразило изрично съгласие“. За допълнителна информация виж коментара върху член 21 от ФПКПИ в глава II от този наръчник.

Холистичен подход към превенцията на изтезанията



държавата, и други приложими международни стандарти за правата на човека (т.е. задължения съгласно обичайното право). НПМ следва да анализират дали националната правна рамка (закони и наредби) е в съгласие с международните задължения и проактивно да предлагат ревизии, промени или нови закони (ако е необходимо). Това съставлява неделима част от мандата на НПМ.

Като част от техния холистичен анализ, НПМ следва да обърнат внимание и на публичните политики и политическите стратегии, тъй като те могат да имат важно пряко или непряко въздействие върху превенцията на изтезанията. НПМ следва да се вземат страни при политически дебати, а вместо това да анализират въпроси, които могат да повлият положително или отрицателно върху правата на човека в местата за задържане. Този анализ следва да формира част от стратегия за идентифициране на възможните рискови фактори и първопричини за изтезанията и другите форми на малтретиране. Общите публични политики следва да се изследват (например за да се определи дали има ефективен национален план за действие и, ако е така, как той може да повлияе върху работата на НПМ). Специфични публични политики, пряко засягащи

задържането, също следва да бъдат анализирани, особено публичните политики относно престъпността (например политиките на нулева толерантност), наркоманиите, правосъдието спрямо малолетни и непълнолетни и имиграцията. Освен това други политики, които изглеждат само непряко свързани с превенцията на изтезанията или с лишаването от свобода, също може да заслужават проверка, като политиките за психично здраве и за обществено здравеопазване (например във връзка с ХИВ и СПИН).

Институциите и участниците, изпълняващи правни рамки и публични политики, също следва да бъдат изследвани от превантивна гледна точка. Отделните места за задържане формират част от по-широки административни единици (например полицейски, затворнически, имиграционни и/или психиатрични служби). Тези служби/отдели са прикачени към министерства, които определят ориентацията на правителствените политики. Анализът на институционалната рамка следва да покрие както релевантните служби, така и съответните им министерства, и следва да вземе предвид институционалната култура и философия на службите/министерствата; тяхната вътрешна структура и функциониране; процедурите и съдържанието на техните процеси на набиране и обучение; съществуването и функционирането на механизми за вътрешен надзор; институционалните им насоки, процедури и наредби; техните човешки, логистични и финансови ресурси. Други институции и участници, в частност съдебната власт и службите на прокурорите, също следва да бъда прегледани. И накрая, трябва да се изследва взаимодействието (формално и неформално) между различните институции.

Като обобщение, превантивната стратегия на НПМ изисква холистичен подход, отиващ отвъд актуалната ситуация и функционирането на местата за задържане, за да се анализират възможните първопричини за изтезанията и други форми на малтретиране.

Методи на работа: ключови елементи

- Методология, приложена при посещенията, включително разговори насаме с лишени от свобода лица, преглед на регистри и засичане на информация;
- Анализ на управлението и администрацията на местата за задържане по време на посещенията;
- Анализ на публичните политики и правните и институционалните рамки.

4. Дейности на НПМ

Дейностите на НПМ съставляват реалните резултати от работата на НПМ и включват всички дейности, извършвани от НПМ в изпълнение на неговия мандат. Съгласно член 19 от ФПКПИ, разглеждан във връзка с членове 1 и 4, НПМ следва да предприемат следните дейности:

- извършване на редовни посещения във всички места, намиращи се под юрисдикцията и контрола на съответната държава, страна по Протокола, където хора са или могат да бъдат лишени от свобода;
- изготвяне на доклади от посещенията и отправяне на препоръки;
- изготвяне на годишни доклади;
- отправяне на забележки и препоръки относно релевантното законодателство.

4.1. Посещения

Главният фокус на дейност за НПМ е извършването на редовни preventивни посещения във всички места, където хора са или могат да бъдат лишени от свобода, намиращи се под юрисдикцията и контрола на съответната държава, страна по Протокола. Обхватът на местата за посещение е обширен, тъй като определението на „места за задържане“ в член 4 от ФПКПИ е много широко. НПМ следва да посещават всички места, където хора са лишени от свобода, включително традиционните места за задържане (например полицейски участъци, затвори за осъденни и/или за места за досъдебно задържане) и нетрадиционните места (например международни пристанища, помещения за задържане във военни лагери, социални домове, центрове за мигранти, психиатрични заведения и транспортни средства).

В малки страни с ограничен брой места за задържане НПМ следва да могат да извършват редовни и чести посещения ежегодно във всяко място.¹³ Обаче, имайки предвид обхвата на мандата на НПМ, на повечето НПМ ще им е трудно да извършват чести, редовни посещения във **всички** места, където има лишени от свобода лица. Затова повечето НПМ ще трябва всяка година да избират кои места да посетят; те трябва също така да определят някаква минимална честота на посещение на всяко място. В случая с множество НПМ, особено когато всеки НПМ се фокусира върху специфичен тип място за задържане, броят на местата

¹³ В Лихтенщайн и Малта например има само един главен затвор и малко на брой други места за задържане.

за посещение от всеки НПМ е по-малък и по този начин по-изпълним.¹⁴ Но мнозинството НПМ все пак ще имат нужда да изготвят програма за посещения. Това е предвидено и от член 20(f) от ФПКПИ, който гласи, че НПМ имат свободата да избират местата за посещение.

Определянето на програма за посещения в идеалния случай ще формира част от едно упражнение за холистично стратегическо планиране. За НПМ е важно, особено в ранната фаза на тяхното развитие, да определят ясни цели и стратегии, и да приемат планове за действие. НПМ в **Коста Рика** (*Defensoría de los Habitantes*) и **Малдивите** (Националната комисия за правата на човека) проведоха такива упражнения по стратегическо планиране за подготовка на плановете си за действие.¹⁵

Като ключова първа стъпка, определянето на програма за посещения изисква изчерпателно картографиране или инвентаризация на всички места за задържане в страната. В идеалния случай тази инвентаризация трябва да се направи на фазата на определяне, за да е вече на разположение на НПМ.¹⁶

4.1.1 Определяне на програма за посещения

Програмата за посещения представлява инструмент, подпомагащ НПМ в изпълнението на техните мандати и в постигането на две от ключовите цели на превантивните посещения:

- възприращ ефект (самият факт, че съществува възможност за влизане в местата за задържане без предупреждение намалява риска от изтезания и други форми на малтретиране);¹⁷ и
- анализ на системно ниво, който цели да идентифицира рисковете от изтезания и друго малтретиране и така да позволи насочване към първопричините на тези явления.¹⁸

¹⁴ В Нова Зеландия има четири НПМ и един централен НПМ. Един от НПМ, Инспекторът за местата за изтърпяване на наказанията, е отговорен за посещенията в местата под контрола на силите за отбрана (т.е. местата за поправителен труд) и малкия брой килии във всяка база/лагер.

¹⁵ Тези процеси бяха подпомогнати от АПИ. Семинар за стратегическо планиране бе проведен в Коста Рика през април 2009 г. В Малдивите Планът за действие на НПМ за 2009-2010 г. бе изгответен на семинар през януари 2009 г., след това ревизиран и финансиран през юни 2009 г. Последно той бе интегриран в Плана на Националната комисия за правата на човека за 2010-13 г.

¹⁶ Виж раздел 5 от глава IV от този наръчник.

¹⁷ Виж раздели 4 и 5.1 от глава I от този наръчник.

¹⁸ Виж раздел 5.2 от глава I от този наръчник.

Програмата за посещения следва да е достатъчно гъвкава, за да позволи на НПМ да реагира на променящите се ситуации и нужди, но тя следва да определи общия брой планирани посещения или брой дни за посещения, местата за посещения и типа на всяко планирано посещение. Програмата следва да вземе предвид и наличните ресурси.¹⁹

Превентивните посещения в местата за задържане, както е предвидено от ФПКПИ, изискват не само ресурси, но и време. Следователно, за да може един НПМ да осигури определена редовност на посещенията, въпреки ограниченното налично време и ресурси, програмата за посещения следва да комбинира различни видове посещения:

- задълбочени посещения: те обикновено траят няколко дена и включват голям мултидисциплинарен екип. Те може да бъдат обявени предварително. Задълбочените посещения проверяват всички аспекти на функционирането на дадено място за задържане: главната им цел е да документират ситуацията цялостно, за анализират рисковите фактори и да идентифицират както проблемите, така и добрите практики;
- посещения със специална цел (*ad hoc*): те са обикновено кратки, необявени посещения в едно конкретно място с малък екип. *Ad hoc* посещенията на първо място целят постигане на възпиращ ефект и затова следва да са непредвидими. Те може да се извършват между посещения от друг тип, за да се осигури външно присъствие в мястото за задържане; те може също така да се осъществяват в отговор на неочеквани ситуации, като последващи посещения за проверка изпълнението на препоръките или за проучване на специфични въпроси в конкретни места за задържане;
- тематични посещения: те са обикновено кратки, с конкретен фокус, посещения в определен брой места. Като цяло те включват специализиран екип. Тематичните посещения се концентрират или върху един специфичен аспект от задържането (като здравните услуги или дисциплинарните мерки), или върху една специфична категория лица, лишени от свобода (например лишени от свобода с доживотна присъда или новопостъпили лишени от свобода) в определен брой места за задържане. Тяхната цел е да даде възможност за междусекторен анализ на рисковите фактори и модели за добри и лоши практики.

¹⁹ Виж раздел 5 от тази глава.

Смесена програма, комбинираща по-редки задълбочени посещения с редовни кратки *ad hoc* посещения е най-ефективният начин за НПМ да отговорят на нуждата да има както редовно наблюдение на местата за задържане, така и текущ анализ на системно ниво на ситуацията в страната като цяло. В **Англия и Уелс**, Инспекторатът на Нейно Величество за затворите извършва поне едно задълбочено (т.е. продължаващо една седмица) посещение във всеки затвор на всеки 5 години, докато по-кратки *ad hoc* посещения се осъществяват поне веднъж на всеки две години.

- **Подбор на местата за посещение**

НПМ използват инвентаризацията на местата за задържане, спомената по-горе, за да направят стратегически подбор на местата за посещение. Стратегиите за подбор имат тенденция да бъдат основани или на специфични приоритети, или да включват напречен разрез на места за задържане.

Подбор, основан на приоритети

НПМ могат да решат да приоритизират определени категории места за задържане на основата на:

:: Рискови фактори: НПМ могат да решат да посетят места, където рискът от малтретиране е особено голям. Места, използвани за началната фаза на задържане, онези, в които се провеждат разпити, и онези с голямо текучество на лица, лишени от свобода (например полицейски участъци и места за досъдебно задържане), са чест фокус.

:: Недостиг на информация: НПМ могат да решат да се концентрират върху места за задържане, които в противен случай не биха били отворени за публична проверка или външен надзор (например психиатрични заведения, социални домове или центрове за мигранти).²⁰

:: Налична информация: места с регистрирани проблеми (например скорошни жалби, доклади от други организации или репортажи в медиите) често се считат за приоритетни за посещения.

²⁰ В Нова Зеландия Омбудсманът реши да фокусира вниманието си върху психиатричните заведения. През първата година на дейност на НПМ той посети 74 психиатрични заведения, 11 затвора и 2 имиграционни центъра. Виж Human Rights Commission, Annual Report of activities under the OPCAT, 1 July 2008 to 30 June 2009, p. 12.

За да изпълнят НПМ мандатите си по отношение на редовни посещения във всички видове места за лишаване от свобода, приоритизирането не следва да означава изключителност и следва да има някаква гъвкавост в изпълнението на програмата за посещения. *Ad hoc* посещения в места, които не се считат за приоритетни, следва също да бъдат включени в програмата за посещения; баланс от такова естество е важен от гледна точка на превенция и възпиращ ефект. Освен това критериите за определяне приоритетите на посещенията следва редовно да бъдат преглеждани. В **Чехия** НПМ (Публичният защитник на правата – Омбудсман) всяка година определя една или две категории места като приоритети на посещенията; други места могат да бъдат посещавани на *ad hoc* база. През 2009 г. НПМ посети 25 дома за лица с умствени увреждания; освен това бяха посетени 9 места за досъдебно задържане и 6 психиатрични болници (последните като част от програма за последващи посещения).

Напречен разрез на местата за задържане

НПМ може също така да решат да посетят разнообразни места за задържане, за да изготвят напречен анализ на ситуацията в страната като цяло или в отделни региони. В **Полша** през 2008 г. НПМ (Заштитникът на правата на човека) осъществи 76 посещения в 15 вида места за задържане из цялата страна.²¹ В **Мексико** Националната комисия за правата на човека (НПМ) извършва мисии в различни щати във федерацията, по време на които тя посещава разнообразни места във всеки щат.²² Това

²¹ Полският НПМ посети следните места: 13 институции за изтърпяване на наказания, 15 центъра за предварителен арест, 1 център за предварителен арест под външен контрол, 2 изтрезвители, 11 помещения за задържане в полицейски участъци, 4 полицейски центрове за спешно реагиране, 3 центъра за грижи за младежи, 1 социално-терапевтичен център за младежи, 3 центъра за задържане на малолетни и непълнолетни, 4 приюта за бездомни непълнолетни, 1 място за лица, задържани от граничната охрана, 4 места за чужденци, на които предстои да бъдат депортирани (под юрисдикцията на полицията или граничната охрана), 3 охранявани центъра за чужденци, 8 психиатрични болници и 3 военни места за задържане. Виж Report of the Human Rights Defender on the Activities of the National Preventive Mechanism in Poland in 2008, Warsaw, април 2009, pp. 18-63.

²² Например при посещението в мексиканския щат Синалоа през ноември 2009 г., НПМ посети 44 места за задържане: места за задържане на Общественото министерство; център за малолетни и непълнолетни; полицейски участъци; центрове за изпълнение на присъди; психиатрична болница; център за социална реинтеграция на хора с умствени увреждания. Виж www.cndh.org.mx.

разнообразие дава възможност на НПМ да получи обща представа за различните места за задържане и също така, във връзка със съдебното задържане, да разбере функционирането на системата за лишаване от свобода като цяло, от началното задържане от полицията до изпълнението на присъдите.

4.1.2 Редовност и честота

Програмата за посещенията следва да гарантира, че местата за лишаване от свобода се посещават с определена редовност и честота. В своите Предварителни насоки²³ ППИ заявява, че „периодичността на посещенията на НПМ следва да осигури ефективно наблюдение на такива места по отношение на гаранциите срещу малтретиране“.²⁴ Честотата на посещенията обаче ще варира между различните НПМ в зависимост от големината на страната; броя, големината и местоположението на местата за посещение; ресурсите на НПМ; тяхната структура. Важно е да се осигури баланс между броя на посещенията (т.е. количеството) и техните цели (т.е. качеството). Постигането на подходящ баланс изиска от НПМ да развиият стратегии, позволяващи им да отговорят на проблемите и рисковете в различните категории места за задържане. Една смесена програма, комбинираща различни видови посещения, ще даде възможност за постоянен преглед на различни места за задържане, както и по-голяма честота на посещения в места, идентифицирани от НПМ като изискващи по-редовно наблюдение.²⁵

4.2 Доклади за посещения и препоръки

Посещенията са само първата стъпка от процеса на превантивен мониторинг. Информацията от първа ръка, събрана при посещенията, се нуждае от анализиране преди да се оформи основата за докладите и препоръките. Докладите трябва след това да се изпратят на властите с оглед подобряване на ситуацията в местата с идентифицирани проблеми и недостатъци.

²³ Виж Приложение 2 от този наръчник за пълния текст на Предварителните насоки на ППИ.

²⁴ SPT, First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2007 to March 2008, UN Doc. CAT/C/40/2, 14 May 2008, §28.

²⁵ АПИ препоръча за местата с голямо текучество на лишиени от свобода лица да бъдат посещавани поне веднъж годишно, а другите места да се посещават поне веднъж на всеки три години. APT, NPM Guide, APT, Geneva, 2006, p. 33.

4.2.1 Видове доклади

Практиките на докладване след посещения може да варират, но обикновено НПМ изготвя следните видове доклади:

- вътрешни доклади за посещенията: на основата на стандартен формат вътрешните доклади са важни по отношение на документиране и последващи посещения;
- доклади за посещенията: те представят подробно заключенията на посещаващия екип, наред с анализ, обратна връзка и препоръки. Докладът за посещение следва да се представи скоро след посещението. Той следва да се адресира директно до лицето, отговаряющо за посетеното място, въпреки че копия могат да се изпратят и до по-висшестоящи инстанции. В своите Предварителни насоки ППИ препоръчва „държавите да насърчават НПМ да докладват на съответните институции за посещенията с обратна връзка за добрите практики и пропуски в защитата, както и да дават препоръки към отговорните власти за усъвършенстване на практиките, политиките и законите“;²⁶
- тематични доклади: тези доклади може да обсъждат няколко места за задържане, но ще се фокусират върху един въпрос (например медицинското обслужване в затвора). Тематичните доклади като цяло са по-аналитични от другите два вида доклади.

В **Мексико** екипът на НПМ за посещение изготвя вътрешен доклад относно всяко посетено място. След това тези доклади се компилират от екипа на НПМ за докладване под формата на синтезиран доклад, покриващ серия от места в един регион и/или места под една специфична власт.²⁷

²⁶ Виж SPT, First annual report, §28; както и Приложение 2 на този наръчник.

²⁷ Виж например National Human Rights Commission, *Informe 1/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e Internamiento que dependen del Gobierno del Distrito Federal, México DF, 27 February 2008*; National Human Rights Commission, *Informe 4/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los hospitales psiquiátricos que dependen del Gobierno Federal, México DF, 27 June 2008*; and National Human Rights Commission, *Informe 7/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre lugares de detención e internamiento que dependen del gobierno del Estado de Tabasco, México DF, 25 septembri 2008*.

4.2.2 Публикуване на докладите за посещенията

Докато текстът на ФПКПИ изрично споменава конфиденциалността на докладите на ППИ,²⁸ няма подобна разпоредба относно конфиденциалността на докладите, изгответи от НПМ. Следователно НПМ могат да решат дали да публикуват или не докладите си за посещения: такива решения следва да са част от общата стратегия на НПМ за въздействие.²⁹

При вземането на решение относно публикуване на докладите, НПМ следва да отчита нуждата от прозрачност, важността от установяване на диалог на сътрудничество с властите и текущото развитие на НПМ. В държави, страни по Протокола, с множество НПМ всеки от тях може да има различна институционална култура и по този начин различна позиция относно публикуване на докладите; затова следва да се обсъди развитието на общата стратегия. Публикуването на докладите за посещенията допринася за прозрачността и отчетността на местата за лишаване от свобода и на самите НПМ. Докладите също така предоставят на всички власти, отговорни за лишаването от свобода, информация относно работата, методологията, очакванията и стандартите, прилагани от НПМ. Но лични данни не трябва никога да се публикуват без изразеното съгласие на съответното лице (лица).³⁰

Когато един НПМ реши да публикува доклади за посещения, времевото планиране и процесът на консултациите преди публикуването са от решаващо значение за поддържане на добро сътрудничество с властите. Добрата практика предполага, че докладите за посещенията следва да се изпратят по конфиденциален път първо на властите за коментари и проверка на фактите. След това НПМ могат да решат дали да включат някои от коментарите на властите във версията на доклада за посещение, която се публикува. Тази практика дава на НПМ гъвкавостта да насърчава отношения на сътрудничество, докато същевременно укрепва прозрачността и отчетността.

Във Франция Главният инспектор за местата за лишаване от свобода първо изпраща доклада със своите заключения (*'rapport de constat'*) директно на человека, отговорен за посетеното място, за проверка на фактите; това става средно 25 дни след посещението. След получаване на отговор, НПМ изпраща актуализиран доклад за посещението на ком-

²⁸ Виж коментара върху член 16(1) в глава II от този наръчник.

²⁹ Виж раздел 11 от глава I от този наръчник; също така коментара върху член 22 в глава II.

³⁰ Виж коментара върху членове 16(2) и 21(2) в глава II от този наръчник.

петентното министерство, което разполага с един месец за отговор. Накрая, Главният инспектор може да реши да изготви публична препоръка въз основа на доклада и на бележките на министерството: тези се публикуват в официалния протокол.³¹ Някои доклади за посещения се публикуват и като примери на сайта на НПМ и в приложението към годишния му доклад.³²

4.3. Годишни доклади

Съгласно член 23 от ФПКПИ държавите, страни по Протокола, се задължават „да публикуват и разпространяват годишните доклади на националните превантивни механизми“. В своите Предварителни насоки ППИ преповтаря, че „годишният доклад следва да се публикува съгласно член 23 от ФПКПИ“.³³

Един годишен доклад на НПМ представлява важен инструмент за комуникация и обслужва няколко важни цели:

- прави НПМ забележим и осигурява неговата отчетност;
- информира релевантните участници и обществеността за дейностите и функционирането на НПМ;
- идентифицира и анализира ключови въпроси, свързани с превенцията на изтезанията;
- предлага препоръки;
- измерва напредъка (или липсата на напредък) в превенцията на изтезанията;
- установява устойчив текущ диалог с властите.

Целевата аудитория на годишния доклад може да е широка, обхващаща от високопоставени държавни власти до лица, лишени от свобода. Затова НПМ следва ясно да определят главната си целева аудитория и да адаптират стила и формата на годишния доклад по съответния начин. ФПКПИ не установява процедура за докладване; следователно целевата аудитория на годишния доклад на НПМ не е ППИ. Обаче изпращането на копие от годишния доклад до ППИ е важно и следва да се разглежда като начин за поддържане на пряк контакт с ППИ. ППИ е развил практиката да публикува годишните доклади

³¹ *Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport Annuel 2008*, p.10.
Достъпно на www.cglpl.fr

³² *Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport Annuel 2008*.

³³ SPT, First annual report, §28.

на НПМ на своята уеб страница, въпреки че не поема отговорност за тяхното съдържание.³⁴ НПМ могат също така да сметнат за полезно да изпращат годишните си доклади до други международни и регионални органи като начин за обмяна на информация и на сърчаване на дискусии.

Ако определеният НПМ е (част от) съществуваща институция, годишният доклад на НПМ следва да се публикува като отделен доклад или, най-малкото, следва да е в отделна глава от общия годишен доклад на институцията.³⁵ Докладът или главата на НПМ следва да покрива всички аспекти от работата на НПМ, включително забележки относно законодателството и сътрудничеството с властите и други участници.

Един годишен доклад на НПМ не следва да съдържа само фактологична информация относно функционирането и дейностите на НПМ през годината, но следва също така да предоставя анализ по същество на въпросите на превенцията на изтезанията. НПМ са в най-добра позиция да предоставят дълбочинен анализ на ключови рискови фактори, добри практики в различни типове места за задържане и други въпроси, свързани с лишаване от свобода и превенция на изтезанията. Съдържанието на аналитичната част от доклада ще зависи от това дали друга информация по същество е вече публикувана от НПМ. Когато докладите за посещенията се публикуват редовно, частта по същество от годишния доклад на НПМ може да синтезира ключови въпроси, свързани с различни типове места за задържане, или да анализира хоризонтални тематични въпроси. Когато не се публикуват доклади за посещения, годишният доклад следва да включва информация относно главните проблеми, видени при посещенията, а следващите годишни доклади следва да включват информация относно свършеното по отношение на тези проблеми, степента на изпълнение на препоръките и обща оценка на осъществения напредък в превенцията на изтезания и други форми на малтретиране.

4.4 Забележки относно законодателството

Възможността да се отправят забележки и да се предлагат изменения в проектозакони или съществуващи такива, който е предвиден в член 19(с) от ФПКПИ, съставлява ключов аспект от мандата на НПМ и представлява важно допълнение към посещенията: проблемите, иден-

³⁴ Виж <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/ФПКПИ/annualreports.htm>

³⁵ Виж обсъждането на член 23 в глава II от този наръчник.

тифицирани при посещенията в местата за задържане, може да са резултат от неадекватни закони или наредби. Капацитетът да се предлагат ревизии в отговор на пропуски в правната защита или/и да се предлагат правни гаранции съставлява важен инструмент за НПМ.

През 2008 г. НПМ в **Полша** (Зашитникът на правата на човека) поиска от министъра на правосъдието да въведе подходящи законови наредби относно използването на камери за видеонаблюдение в изправителните институции. Освен това той поиска от министъра на вътрешните работи и администрацията да излезе с наредба относно техническите изисквания за превозните средства, използвани за транспортиране на задържани.

Дейности: ключови елементи

- Инвентаризация на местата за задържане
- Програма за посещения
- Брой на извършените посещения (по категории на местата)
- Средна продължителност на посещенията
- Пропорция на посетените места (по категории на местата)
- Средна честота на посещенията (по категории на местата)
- Докладите за посещения, изпратени на хората, отговорни за посетените места, и на по-висшестоящи власти
- Публикуване на докладите за посещения
- Годишни доклади, включващи раздели по същество относно въпроси на превенцията на изтезанията и ситуацията в местата за задържане
- Коментари и забележки по съществуващи или проектозакони

5. Ресурси

Броят и честотата на посещенията в местата за задържане, както и изгответянето на доклади, ще зависи от наличните ресурси. Въпреки че член 18(3) от ФПКПИ изиска от държавите, страни по Протокола, да „предоставят необходимите ресурси за функционирането на национал-

ните превантивни механизми“, на практика предоставените ресурси (финансови, човешки и логистични) рядко са достатъчни за осъществяване на идеална превантивна програма. Важно е да се отбележи, че ресурсите ще трябва вероятно да се увеличават с времето, наред с развитието на НПМ. Важно е също, че НПМ има автономност да взема независими решения относно тяхното използване.

5.1 Финансови ресурси

Един НПМ се нуждае от адекватен бюджет, за да заплаща на членовете, персонала и експертите, и да извършва редовни посещения в местата за задържане по всички части от територията на тяхната страна. Когато мандатът за НПМ е даден на съществуващ орган, ще е необходимо увеличение на бюджета на институцията, за да й се даде възможност да извършва допълнителна работа и да й се позволи да спазва спецификата на превантивния подход на ФПКПИ. В такива ситуации ППИ подчертава необходимостта от целево заделяне на бюджет за НПМ и гарантиране, че независимостта на НПМ се простира и върху процеса на разпределение на този бюджет.³⁶

Въпросът за финансовите ресурси е тясно свързан с въпроса за функционалната независимост.³⁷ Не само следва да се предостави адекватен бюджет от държавата, но процесите на одобрение на бюджета следва да зачитат независимостта на НПМ. На практика се препоръчва следното:

- НПМ подготвя проект за годишния си бюджет;
- бюджетът на НПМ се представя директно на парламента на страната за одобрение;
- НПМ следва автономно да определи как да разходва одобрения от парламента бюджет.

³⁶ Насока 7 от Предварителните насоки на ППИ гласи, че „Адекватни ресурси следва да бъдат осигурени за специфичната работа на националните превантивни механизми съгласно член 18.3 от Факултативния протокол; тези ресурси следва да са целево определени по отношение както на бюджета, така и на човешките ресурси“. SPT, First annual report, §28.

³⁷ Парижките принципи (Състав и гаранции на независимостта и плурализма, насока 2) предвиждат, че „Националната институция следва да има инфраструктура, подходяща за нормалното изпълнение на нейните дейности, по-специално адекватно финансиране. Целта на това финансиране следва да е осигуряване на неин собствен персонал и помещения, за да е тя независима от правителството и да не подлежи на финансов контрол, който може да засегне нейната независимост“.

Финансовата автономност върви ръка за ръка с финансовата отчетност; затова НПМ следва да се съобразява с редовната публична финансова отчетност и процедурите за одит.

5.2 Човешки ресурси

Превантивното наблюдение е специализирана задача, която изисква специфични умения: затова човешките ресурси са ключови в ефективното изпълнение мандата на НПМ. По отношение на НПМ има три ключови категории човешки ресурси: членовете на НПМ, персоналът на НПМ и външни експерти. Членовете са лица, официално назначени в институцията, докато персоналът се наема от членовете в подкрепа на тяхната работа. В някои случаи (например когато НПМ е съставен от един член, както е в службите на омбудсмана), разграничението между членове и персонал е по-неясно очертано. Във всеки случай членовете, персоналът и експертите трябва да са независими. Те следва също така трябва да имат професионалния експертен опит и умения, които се изискват за ефективното изпълнение на техните задължения.

5.2.1 Членове на НПМ

Процесите на подбор и назначаване следва да зачитат независимостта на НПМ. Заедно с това ясни срокове на ангажиране следва да се определят в правната основа на НПМ.³⁸ В зависимост от техния тип и структура, НПМ могат да са съставени или от един член, или да имат няколко членове. ФПКПИ не предвижда възможността за НПМ, имащи един единствен член: член 18(2) от ФПКПИ говори за „експерти“ и се позовава на глобалния състав на НПМ. Той също така заявява, че НПМ следва да се стреми към баланс на представителство на половете и адекватно представителство на етническите малцинствени групи в страната. Освен това членовете на НПМ следва да представляват различни професионални области, за да се осигури мултидисциплинарност на екипите за посещения. В случая с орган с един единствен член тези изисквания се прехвърлят към персонала.

Независимостта на членовете е ключов въпрос,³⁹ засягащ както личната, така и институционалната независимост. Институционалната независимост изиска от екипите за посещения да не са професионално обвързани с посетените институции.

³⁸ Виж раздел 8 от глава IV от този наръчник.

³⁹ За подробна дискусия виж глава IV от този наръчник, по-специално раздели 5.1, 7 и 8.

Предвид времето, необходимо за ефективно изпълнение на превантивния мандат на НПМ, АПИ препоръчва за членовете, неангажирани на пълно работно време от НПМ, да получават хонорар за отработени дни.⁴⁰ Въпреки че няма да се равнява на заплата, той следва да е разумна сума в допълнение към разходваните средства, възстановявани от НПМ (т.е. разходи за път, нощувки и храна през отработените дни). Хонорарите гарантират, че работата за НПМ е на устойчива основа за членовете му, и че се избягва ограничаване на възможностите за членство в НПМ до пенсионери, живеещи на пенсия и/или до финансово независими хора.⁴¹

5.2.2 Персонал

Независимо от структурата на един НПМ, персоналът играе ключова роля в ефективното изпълнение мандата на този орган. В случая с орган от един член обаче ролята на персонала е дори още по-важна: понякога персоналът изпълнява повечето от задълженията на НПМ. Когато една съществуваща институция е определена за НПМ, ППИ препоръчва създаване на собствен персонал за НПМ.⁴² Броят на персонала следва да е достатъчен, за да даде възможност на НПМ да изпълнява мандата си ефективно в националния контекст. Персоналът следва да разполага със същите правомощия, имунитети и привилегии, както и членовете.⁴³ Независимостта на персонала също следва внимателно да се прецени: например когато на него му се оказва съдействие от страна на държавата, независимостта може да бъде застрашена. В малките страни независимостта е по-трудно да бъде гарантирана на практика. Когато се набират бивши членове на персонал в места за задържане, рисковете от конфликти на интереси следва да се преценяват, тъй като е особено важно за НПМ да е независим и да се възприема като такъв.

⁴⁰ Работните дни следва да включват дните, прекарани на посещения, и дните, отделени за изготвяне на доклади и участия в срещи.

⁴¹ Базираните в общността независими посетители понякога работят на изцяло доброволни начала. Както е посочено в раздел 7.5.2 от глава IV от този наръчник, базираните в общността органи за посещения не са подходящи за НПМ, въпреки че често имат съществена роля в подкрепа и допълване на НПМ.

⁴² SPT, Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, April 2009 to March 2010, 25 March 2010, §51.

⁴³ Виж коментара върху член 35 в глава II от този наръчник.

5.2.3 Други човешки ресурси: експерти и преводачи

ФПКПИ не поставя като изрично условие НПМ да наемат външни експерти, но това е като цяло предвидено в законите, отнасящи се до НПМ. Това дава възможност на НПМ временно да подсилят експертния си опит и умения по начин, осигуряващ ефективно използване на средствата: експертите обикновено се наемат със специфична цел (*ad hoc*) във връзка с дадено посещение на конкретно място. Това гарантира, че екипът на НПМ за посещение се допълва с релевантни професионални знания и умения; това също така позволява на екипа като цяло да отговаря на специфичните нужди и/или проблеми в мястото за задържане и по този начин да изпълнява специфичните цели на посещението. В зависимост от съществуващите нужди и експертни умения, даден НПМ може да има нужда да наеме експерти в областите на психологията, психиатрията, съдебната медицина, храненето, общественото здраве, правосъдието на малолетни и непълнолетни, социалната работа и т.н. Експертите следва да са адекватно заплатени и да работят при ясни технически задания. За да станат неразделна част от екипа за посещение, те следва да преминат начално обучение относно мандата на НПМ и методите му на работа. Експертите следва да бъдат включени не само при извършване на посещението, но следва също така да участват в неговата подготовка, както и в изгответянето на доклада за посещението (ако е необходимо). Техническото задание следва да уточнява:

- ролите и отговорностите на експерта във връзка с различните аспекти на посещението;
- задължението на експерта да зачита конфиденциалността на определена информация (например личните данни).

Когато се подбират експерти, следва да се отдава внимание и на независимостта на кандидата и на всякакви потенциални конфликти на интереси.

В някои случаи НПМ могат да имат нужда и от наемане на преводачи за провеждането на разговори насаме с лишени от свобода лица. Както експертите, така и преводачите следва да разбират мандата и методологията на съответния НПМ; те следва да бъдат информирани и за конфиденциалното естество на работата на НПМ.⁴⁴

⁴⁴ APT, *Detention Monitoring Briefing No 3: Using Interpreters in Detention Monitoring*, APT, Geneva, May 2009. Достъпно на www.apt.ch

5.3 Логистични ресурси

Логистичните ресурси са често пренебрегвани при обсъжданията, но са от особено значение за осигуряване на ефективна работа на НПМ. За да са независими от държавната власт, НПМ следва да имат собствени помещения, както е отбелязано в Парижките принципи. НПМ следва да разполагат и с подходящи транспортни средства за осъществяване на посещения във всички места за задържане, включително и отдалечени такива. Идеалният вариант е превозните средства да са собственост на НПМ. В случая, когато НИПЧ са НПМ, общото ползване на превозни средства от различни отдели може прекомерно да ограничи пътуванията за целите на НПМ (например ако колите са на разположение само в определени дни или е налице сложна административна процедура за заявка за ползване на автомобил). Недостигът на техническо оборудване (като компютри или фотоапарати) обаче не следва да представлява пречка за изпълнението мандата на НПМ, въпреки че е полезно за НПМ да имат собствено оборудване, ако средствата го позволяват.

Ресурси: ключови елементи

- Общ бюджет на НПМ (или специален бюджет за НПМ, когато е част от по-голяма институция, като НИПЧ);
- Процедури за одобрение на бюджета;
- Брой, полова принадлежност и професионален профил на персонала, членовете и външните експерти;
- Собствени помещения и транспортни средства.

6. Вътрешна организация

Що се отнася до организационната форма на НПМ, ФПКПИ не казва нищо по въпросите за структурата и вътрешната организация. Членове 3 и 17 само споменават опцията за държавата, страна по Протокола, да има „един или няколко“ НПМ. Обаче член 17 също споменава, че „Механизмите, създадени от децентрализирани органи, могат да бъдат определени за национални превантивни механизми“.⁴⁵

⁴⁵ Възможните опции и различни организационни форми на НПМ са разгледани подробно в раздел 7 от глава IV от този наръчник. Виж също APT, NPM Guide, Section 10.

Независимо от организационната им форма, е важно НПМ да имат ясна вътрешна организация. Съответно, НПМ следва да определят и приемат политики за създаване на:

- ясна структура за НПМ (т.е. органограма);
- подходящо разпределение на задачите (т.е. чрез идентифициране на хората, които ще извършват посещения, ще изготвят доклади, ще коментират върху законодателството, и дали те ще варират);
- роли и отговорности (т.е. чрез идентифициране на хората, които ще изготвят програмата за посещения, ще предлагат препоръки и ще поддържат контакт с властите и ППИ);
- процеси на вземане на решения (например чрез идентифициране на тези, които ще решават относно програмата за посещения и ще имат последната дума относно докладите и препоръките);
- вътрешни правила и разпоредби (т.е. разпоредби относно персонала);
- вътрешни процедури относно административните, логистичните и човешките ресурси.

Опитът показва, че тези елементи се нуждаят от яснота, за да могат НПМ да функционират ефективно и да се справят с проблемите. Въпреки че тези елементи са приложими спрямо всички НПМ, някои са особено релевантни за определени типове НПМ.

6.1 Ясна структура

Наличието на ясна вътрешна структура е особено важно в случая, когато НИПЧ държи мандата на НПМ. В такива случаи има две възможни опции: или мандатът да се подели помежду различни звена, или да се създаде отделно звено за НПМ, което да изпълнява неговия мандат. Когато посещенията се извършват от различни звена (обикновено тематични такива), важно е да има вътрешни процедури, за да се осигури използването на общи методи на работа, обмен на информация и ясни отговорности по отношение изготвянето на доклади и препоръки. Главният проблем при такъв тип организационна структура е в това, че хората, натоварени с мандата на НПМ, продължават същевременно да изпълняват и други задължения, като разследване на индивидуални жалби. Това може да създаде объркване както за властите, така и за лицата, лишени от свобода. Затова се препоръчва създаване на отделно звено за НПМ.⁴⁶ Заслужава да се отбележи, че в такива случаи,

⁴⁶ Виж раздел 7.2.1 от глава IV от този наръчник и SPT, Third annual report, §51.

въпреки че задачите за НПМ обикновено се делегират на едно звено, съответната институция като цяло е определена за НПМ, а не звено-то. В **Коста Рика**, въпреки че първоначалната идея за мандата на НПМ беше той да се изпълнява от различни тематични звена от Службата на Омбудсмана (*Defensoría de los Habitantes*), създаването на отделно звено с трима членове персонал в крайна сметка беше преценено като по-добрата опция.

В случая с множество НПМ е важно вътрешните структура, процедури и разделение на задачи, роли и отговорности на всеки НПМ да са ясно определени. Освен това структурата на системата като цяло трябва да остане управляема, съгласувана и разбираема за всички участници, включително властите, лишените от свобода лица и самите НПМ. Затова добрата практика подсказва идентифициране на координиращ орган; един от НПМ може да поеме тази роля или може да се създаде друг орган специално за изпълнението на тази задача. При федералните системи е възможно да има един или няколко органи на федерално (т.е. национално) ниво, съществуващи паралелно с един или няколко органи на ниво щат (т.е. на местно ниво). В такива сложни ситуации нуждата от ясно и съгласувано структурирана система е още по-важна.⁴⁷

6.2 Вътрешни процедури и разделение на задачите

Ясно определеното разделение на задачите (включително по отношение на специфичните роли и отговорности) и ясните вътрешни процедури (включително процедурите за вземане на решения) са съществени за всяка опция за НПМ.

В случая на създаване на отделно НПМ звено в рамките на НИПЧ за изпълнение мандата на НПМ разделението на задачите между звеното за НПМ и другите звена/отдели на НИПЧ следва да е ясно, особено във връзка с начина, по който се разглеждат и се процедира с индивидуалните жалби, получавани от НПМ по време на превантивните му посещения. Системата, чрез която звеното за НПМ отнася жалбите към звено-то, което ще се занимава с тях, следва да зачита конфиденциалността на личните данни и необходимостта от изрично съгласие на въпросното лице (лица) такава информация да се споделя и разпространява.⁴⁸ Може да има нужда от разделение на задачите и във връзка с предлагането на коментари относно законодателството: отговорността за това

⁴⁷ Виж глава IV от този наръчник, по-специално раздел 7.4.

⁴⁸ Виж коментара върху член 21(2) в глава II от този наръчник.

често ще се делегира на правен отдел в рамките на НИПЧ. Важно е и да се изяснят процесите на вземане на решения по отношение на:

- състава на екипите за посещения;
- изготвяне, приемане и публикуване на докладите за посещения, годишните доклади и препоръките;
- комуникация с властите и медиите.

Ясното разделение на задачите, отговорностите и процедурите е съществено при опцията НИПЧ плюс гражданско общество като НПМ.⁴⁹ Когато индивидуални членове или организации на гражданското общество са формално включени в изпълнението мандата на НПМ (например чрез участие в посещенията в местата за задържане), опитът показва колко е важно да съществуват ясни процедури относно:

- процесите на вземане на решения;
- подборът и освобождаването на организации и/или членове на гражданското общество;
- съответните роли и отговорности на НИПЧ и организацията/членовете на гражданското общество по време на посещенията и в процеса на изготвяне на докладите;
- съответните роли и отговорности на НИПЧ и организацията/членовете на гражданското общество по отношение на други аспекти от работата на НПМ (например отправяне на забележки относно законодателството, ангажиране с текущия диалог с властите и ППИ, и установяване на връзки с медиите);
- задълженията и правата (например по отношение на конфиденциалност на информацията) на организацията/членовете на гражданското общество;
- привилегиите и имунитетите на организацията/членовете на гражданското общество.

В **Словения** Омбудсманът изпълнява мандата си като НПМ в сътрудничество с три неправителствени организации (НПО), подбрани от него чрез публичен конкурс. Сключено бе Споразумение за сътрудничество с всяка НПО за регулиране на взаимните отношения. Освен това хората от подбраните организации, ангажирани с НПМ, трябва да подпишат декларация, че ще действат според инструкциите и разпоредбиите на Омбудсмана. По време на посещенията, които се извършват от

⁴⁹ Виж глава IV от този наръчник, по-специално раздел 7.3.

смесени екипи, членовете на организацията на гражданско общество имат същите права и задължения като членовете на Службата на Омбудсмана.

В някои случаи организацията на гражданско общество могат да бъдат формално поканени за участие в консултивни органи: те обикновено отговарят за консултиране и съдействие на НПМ по съществени въпроси, но не се включват в реалното изпълнение мандата на НПМ. Ролите и отговорностите на консултивните органи следва да са ясно определени, в идеалния случай чрез закони или в конкретно техническо задание. По-специално следва да са налице ясни процеси на вземане на решения в случай на разделящи се мнения между НПМ и консултивния орган. Капацитетът на организацията на гражданско общество да представляват НПМ при диалог с властите, ППИ и медиите следва също да бъде определен.

В случая с множество органи, определени да изпълняват мандата на НПМ, има полза от координиращ орган,⁵⁰ но неговата роля следва също да бъде ясно определена. Тази роля ще варира в зависимост от естеството на ангажираните органи: тя може да е ориентирана към политики или към посещения. Като цяло ролята на координиращ орган, ориентиран към посещения, е да се избегне дублиране или пропуски във връзка с посещенията в местата за задържане. Координиращият орган следва също така да осигури съгласуваност и последователност на методологията и препоръките. На него също така може да се осигури капацитет да представлява НПМ на международно ниво чрез поддържане на пряк контакт с ППИ. Ролята и правомощията за вземане на решения на координиращия орган следва ясно да бъдат определени, както и отговорностите на този орган спрямо тези на всеки НПМ по отношение на коментарите по законодателството, годишните доклади и медийната стратегия. Всеки от органите, които заедно съставляват НПМ, следва да е в съгласие по тези въпроси.

Вътрешна организация: ключови елементи

- Ясно определена структура;
- Ясно определено разделение на задачи, роли, отговорности и процеси на вземане на решения;
- Вътрешни правила, разпоредби и процедури.

⁵⁰ Виж раздел 7.4 от глава IV от този наръчник.

7. Отношения с външни участници

НПМ не работят в изолация: от тях се очаква да си взаимодействват тясно с различни участници, включително с властите, други заинтересовани страни, гражданско общество, ППИ и други международни и регионални механизми по правата на човека.

7.1 Отношения с властите

ФПКПИ предвижда серия от задължения за държавите, страни по Протокола, във връзка с техните НПМ. Съгласно член 18(а) от ФПКПИ държавите, страни по Протокола, трябва да се въздържат от намеса в работата на техните НПМ и трябва да гарантират функционалната независимост на НПМ. Съгласно член 20 те следва да предоставят на НПМ и да зачитат техните правомощия за достъп до места, лица и информация. Съгласно член 21(1) от държавите, страни по Протокола, се изисква също така да не „нареждат, прилагат, разрешават или допускат“ каквато и да е санкция срещу лица, влизщи в контакт с НПМ, за да съдействат за нормалното изпълнение на мандатните задължения на НПМ. Заедно с това съгласно член 12(с) държавите, страни по Протокола, трябва да наследяват и подпомагат прекия контакт между техните НПМ и ППИ. В допълнение, според член 22 компетентните власти имат позитивни задължения да си сътрудничат с НПМ. На практика това означава, че властите следва да проучват препоръките на НПМ и да влязат в диалог относно възможните мерки за изпълнение. И накрая, държавите, страни по Протокола, имат и задължение да публикуват и разпространяват годишните доклади на техните НПМ.

НПМ следва да са проактивни в създаването на връзки на сътрудничество с властите. Текущият конструктивен диалог с властите изисква взаимно доверие, което има нужда да се изгражда постепенно, обикновено чрез осъществяване на дейности за повишаване на информироваността, за да се гарантира, че всички релевантни власти знаят и разбират целите, мандата и правомощията на НПМ. В същото време НПМ следва да пазят своята независимост и да изпълняват в пълна степен правомощията си. Осъществяването на положителна промяна и постигането на резултати изисква време: затова е нужна дългосрочна перспектива.

7.2 Отношения с други заинтересовани страни на национално ниво

Когато съществуват и други органи за посещения на национално ниво, за НПМ е важно да създаде формални връзки на сътрудничество

с тях, за да се открият възможни синергии и да се избегне дублиране и застъпване в дейностите. НПМ имат нужда от позитивни отношения с парламента на страната, който следва да се счита за ключов партньор в превенцията на изтезанията. Сътрудничеството може да се установи чрез представяне на годишния доклад, принос към парламентарните законодателни или политически дебати и изслушванията относно конкретни мерки за превенция на изтезанията (наред с други въпроси). Отношенията със съдебната власт може да са по-комплицирани, тъй като проблемите в местата за задържане (например пренаселеност) може да са резултат от недобре функционираща съдебна власт. Тъй като НПМ посещават места, за които отговаря съдебната власт, и след това отправят препоръки за подобряване на ситуацията в тези места, тяхната работа може да има пряко въздействие върху тази на съдебната власт.

7.3 Отношения с гражданското общество⁵¹

Организациите на гражданското общество могат да играят ключова роля в работата на НПМ, дори когато те не са формално включени в изпълнението на мандата на НПМ. Правозащитните организации, академичните среди, синдикатите, комитетите на лишените от свобода лица и асоциациите на уязвими групи представляват важни източници на информация. Те представляват и потенциални партньори по места, не на последно място защото са в добра позиция да препредават заключенията и препоръките и да оказват натиск на властите за изпълнение на предложените промени. Организациите на гражданското общество може да изпълняват също така роля на „кучета пазачи“ (watch dogs) по отношение на работата, функционирането и въздействието на НПМ. НПМ следва да помислят за развиване както на редовни, така и със специална цел *ad hoc* контакти с организации на гражданското общество, които са активни в областта на лишаването от свобода, за да се улеснят формалните и неформалните консултации и обсъждания.

В Полша НПМ (Зашитникът на правата на човека) се среща с Асоциацията за изпълнение на ФПКПИ, състояща се от представители на академичните среди и НПО, веднъж на всеки два или три месеца. Срещите дават възможност за обмен на мнения по въпроси, релевантни относно функционирането на НПМ, като проблемите на изправителните места. Въпросниците, използвани при личните разговори на екипа на НПМ за посещения с лица, лишени от свобода, също се обсъждат на

⁵¹ Виж раздели 6.1 и 7.5-3 от глава IV от този наръчник.

тези редовни срещи. Освен това Асоциацията съдейства на НПМ в усилията му за набиране на средства.⁵²

7.4 Отношения с медиите

Медиите представляват важен партньор за НПМ; целите на медиите обаче не е задължително да съвпадат с тези на НПМ. Затова НПМ следва да развиет медийна стратегия с цел използване на медийни интервенции в подкрепа на отношенията на сътрудничество с властите. Разпространението чрез медиите на докладите за посещенията следва да се осъществява стратегически; например в отговор на липса на сътрудничество от страна на властите. Конкретни дейности на НПМ (като публикуване на годишните доклади) може да представляват част от медийна кампания за повишаване на въздействието от дейностите, заключенията и препоръките на НПМ.

7.5 Отношения с ППИ

От НПМ се изисква да имат пряк контакт с ППИ, а от държавите, страни по Протокола, се изисква да насярчават и съдействат за такъв контакт.⁵³ В контекста на множество НПМ държавите, страни по Протокола, следва да гарантират преките контакти между ППИ и всички органи на НПМ.⁵⁴ Пряк контакт означава, като минимум, обмен на писмена кореспонденция. За НПМ е важно да изпращат информация на ППИ, особено годишните доклади. НПМ може също да решат да се срещнат с ППИ по време на пленарните му сесии в Женева.

Посещенията на ППИ по страни представляват важна възможност за контакт с НПМ. При подготовката за посещението НПМ следва да изпратят на НПМ подробна информация относно ситуацията в страната.⁵⁵ По време на посещението те също ще бъдат ключовите институции за контакт за ППИ и затова срещите и въпросите за обсъждане следва да се подгответ предварително. След посещението докладите се изпращат по конфиденциален път на властите. Обаче съгласно член 16(1) от ФПКПИ ППИ може да изпраща докладите и препоръките си на НПМ, „ако е необходимо“. НПМ са в най-добра позиция за последващи действия за изпълнение препоръките на ППИ и следва да предоставят

⁵² Report of the Human Rights Defender on the activities of the NPM in Poland in 2008, Warsaw, May 2009, pp.81-82.

⁵³ Виж ФПКПИ, членове 11(b)(ii) 12(c) и 20(f).

⁵⁴ SPT, Third annual report, §53.

⁵⁵ Виж раздел 4.4 от глава III от този наръчник.

на ППИ информация във връзка с това.⁵⁶ НПМ могат също така да решат да консултират ППИ относно позицията му по отношение отговорите на тяхната държава, страна по Протокола, на докладите, препоръките и последващата работа.

Съгласно членове 11(b)(ii) и 11(b)(iii) ППИ има мандат и да „предоставя консултации и оказва помощ [на НПМ] при оценка на нуждите и мерките, необходими за засилване на защитата на лицата, лишени от свобода“, и да „им предлага обучение и техническа помощ с цел укрепване на техния капацитет“. Тази подкрепа и консултиране са от критично значение за ефективното функциониране на НПМ.⁵⁷

7.6 Отношения с регионални и международни участници

НПМ са ключовите институции за контакт по отношение ситуацията на национално ниво за другите регионални и международни механизми за правата на човека, заинтересовани от превенция на изтезания. Те са в уникална позиция да предоставят независим, от първа ръка, анализ на условията на задържане и на отнасянето с лишените от свобода лица на органи като Комитета на ООН срещу изтезанията, Комитета по правата на човека, Съвета по правата на човека (особено за неговата процедура по Универсалния периодичен преглед) и Специалния докладчик за изтезанията.⁵⁸ НПМ са в добра позиция и за последващи действия по изпълнението на препоръките от международни и регионални органи, включително:

- в Африка, Африканската комисия за правата на човека, особено насърко наречения Комитет за превенция на изтезанията в Африка и Специалния докладчик за затворите и условията на задържане в Африка;
- в Европа, Комитетът за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизително отнасяне или наказание;

⁵⁶ Виж раздели 4.7.2 и 4.7.4 от глава III от този наръчник.

⁵⁷ Виж коментара върху глава II от този наръчник и също глава III, по-специално раздели 3, 4.5.1 и 4.7.

⁵⁸ Други специални процедури (като Работната група по произволното задържане; Специалния докладчик за популяризирането и защитата права на човека при борбата с тероризма; Работната група по насилиствено или принудително изчезване; Специалния докладчик по независимостта на съдиите и адвокатите; Специалния докладчик по извънсъдебните и произволните екзекуции и екзекуциите по бърза процедура) също може да са интересни събеседници на НПМ.

- в Северна и Южна Америка, Междуамериканската комисия за правата на човека и нейните тематични докладчици (особено докладчика за правата на лицата, лишени от свобода, докладчика за правата на мигрантите и техните семейства и докладчика за правата на жените).

7.7 Отношения с други НПМ

Отношенията с други НПМ също могат да помогнат на един НПМ да развие своите практики и да подобри ефективността си. Тези отношения могат да приемат формата на неформален двустранен обмен или учебни пътувания, или на по-формални многострани срещи.⁵⁹ Прекият обмен и създаване на мрежи, особено на регионално или подрегионално ниво, предлагат възможности за НПМ да обменят добри практики и да обсъждат опита си.

Отношение с външни участници: ключови елементи

- Стратегии за осигуряване диалог на сътрудничество с властите;
- Преки контакти с ППИ (изпращане на информация до ППИ, включително годишните доклади на НПМ);
- Медийни и комуникационни стратегии;
- Ангажиране с гражданското общество;
- Развитие на отношения с международни и регионални механизми;
- Прозрачност.

8. Въздействие от работата на НПМ

Когато НПМ са добре осигурени с ресурси, имат ясна вътрешна организация и ефективни превентивни методи на работа, те ще могат да изпълняват една изчерпателна стратегия за превенция на изтезанията (състояща се от посещения, доклади и коментари по законодателството) и да установяват добри отношения на сътрудничество с властите и други участници. В такава ситуация работата на НПМ може да допринесе за положителни промени, намаляване на риска от изтезания и мал-

⁵⁹ На европейско ниво Съветът на Европа развива проект за европейски НПМ с цел създаване на мрежа от НПМ, развиваща обмена на информация, тематичните дискусии и обучениета по страни. Проектът за европейски НПМ през 2010-2011 г. се управлява от Съвета на Европа и се финансира от Европейската комисия, Съвета на Европа и доброволни дарения. АПИ е партньор в изпълнението на проекта.

третиране, подобряване на гаранциите и условията в местата за задържане и осигуряване на по-добра защита за лишените от свобода лица.

Въздействието от работата на НПМ обаче следва да се преценява в дългосрочна перспектива. Първо, развитието на НПМ е постъпителен процес и НПМ рядко ще са в идеалната позиция, описана по-горе, през първите години на съществуването си. Възможно е НПМ да могат да извършват редовни посещения и да публикуват докладите и препоръките на началните етапи на тяхното съществуване, но развитието на ефективни методи на работа и установяването на конструктивни отношения с властите изисква време. Освен това ресурсите за НПМ са често недостатъчни, за да изпълняват пълноценно своите холистични превантивни мандати. Второ, превантивните посещения, докладите и препоръките, целящи смекчаване на рисковите фактори, рядко довеждат до незабавни резултати. Някои конкретни, практически препоръки относно материалните условия или основните гаранции може лесно да бъдат изпълнени, но повечето от препоръките, засягащи структурни въпроси или правна реформа, изискват повече време и търпение за тяхното изпълнение. Комpetентните власти имат задължение да проучват препоръките на НПМ и да влязат в диалог относно възможните мерки за изпълнение. Установяването на конструктивен диалог може само по себе си да представлява важна първа стъпка към постигане на резултати.

Като такова въздействието от превантивната работа обикновено е трудно да се измери, поради самото ѝ естество, не на последно място защото често е трудно да се установи пряка причинна връзка между положителните развития и работата на НПМ.

Фактът, че независими НПМ могат да посещават местата за задържане по всяко време, има важен възпиращ ефект, който не бива да се подценява, въпреки че той съставлява само един аспект от един по-широк превантивен подход. В дългосрочен план развитието на стратегическата аналитична работа, имаща за резултат препоръки, съобразени с националния контекст и подкрепени от диалога на сътрудничество с властите, може да затвърди убеждението, че НПМ са ключът към водещите напред усилия за превенция на изтезанията и малтретирането. Съществуването на система за превенция, при която работата на националните органи (т.е. НПМ) се допълва и подсилва от международен орган (т.е. ППИ), съставлява уникално обединение на превантивни мерки, имащи потенциала да доведат до съществени положителни промени в условията и отнасянето с лишените от свобода лица.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

**Факултативен протокол към Конвенцията
против изтезанията и други форми на жестоко,
нечовешко или унизилено отнасяне или наказание**

**Приет с Резолюция 57/199 на сесия на
Общото събрание на Организацията на
обединените нации на 18 декември 2002 г.**

Преамбул

Държавите, страни по този Протокол,

Като потвърждават отново, че изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание са забранени и представляват сериозно нарушение на правата на човека,

Като са убедени в необходимостта от по-нататъшни мерки за постигане на целите на Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание (наричана по-нататък „Конвенцията“) и от засилване защитата на лицата, лишиени от свобода от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание,

Като напомнят, че разпоредбите на членове 2 и 16 от Конвенцията създават задължение за всяка държава, страна по Конвенцията, да приема ефективни мерки за предотвратяване на изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание на всяка територия под нейна юрисдикция,

Като признават, че държавите носят главната отговорност за изпълнението на разпоредбите на тези членове, че засилването на защитата на лицата, лишиени от свобода и пълното зачитане на техните човешки права е всеобщо задължение, и че международните имплементационни механизми допълват и укрепват националните мерки,

Като напомнят, че ефективното предотвратяване на изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или

наказание, изисква предприемане на мерки в областта на обучението и съчетаване на различни законодателни, административни, съдебни и други мерки,

Като напомнят също, че Световната конференция по правата на човека, състояла се във Виена през юни 1993 г., твърдо заяви, че усилията за изкореняване на изтезанията, трябва да бъдат насочени преди всичко към предотвратяването му и призова за приемането на факултивен протокол към Конвенцията, който има за цел създаването на превантивна система за редовни посещения на местата за задържане,

Като са убедени в това, че защитата на лицата, лишени от свобода от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание, може да бъде засилена посредством несъдебни мерки с превантивен характер, основаващи се на редовни посещения на местата за задържане,

Се договориха за следното:

ЧАСТ I

Общи принципи

Член 1

Целта на настоящия Протокол е създаването на система за редовни посещения, осъществявани от независими международни и национални органи, на местата, където се намират лица, лишени от свобода, с цел предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание.

Член 2

1. Създава се Подкомитет за предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание към Комитета срещу изтезанията (наричан по-долу „Подкомитет по превенция“, който да осъществява функциите, предвидени в настоящия Протокол).
2. Подкомитетът по превенция осъществява дейността си в рамките на Устава на Организацията на обединените нации и се ръководи от неговите цели и принципи, както и от нормите на Организацията на обединените нации, свързани с отнасянето към лицата, лишени от свобода.
3. Заедно с това Подкомитетът по превенция се ръководи от принципите на конфиденциалност, безпристрастност, неизбирателност, универсалност и обективност.
4. Подкомитетът по превенция и държавите, страни по Протокола, си сътрудничат при прилагането на настоящия Протокол.

Член 3

Всяка държава, страна по Протокола, създава, определя или поддържа на национално равнище един или няколко органа за посещения с цел предотвратяване на изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание (наричани по-долу „национален превентивен механизъм“).

Член 4

1. Всяка държава, страна по Протокола, разрешава посещения в съответствие с настоящия Протокол, посредством механизмите, предвидени в членове 2 и 3, на всяко място, намиращо се под нейна юрисдикция и контрол, където се задържат или могат да бъдат задържани лица, лишени от свобода, по разпореждане на държавен орган или по негово подстрекателство или с негово явно или мълчаливо съгласие (наричани по-долу „места за задържане“). Тези посещения се осъществяват с цел засилване, ако е необходимо, защитата на такива лица от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание.
2. За целите на настоящия Протокол „лишаване от свобода“ означава всяка форма на задържане или изтърпяване на наказание в затвор или настаниване на лице в държавно или частно специализирано заведение, което лицето няма право да напусне по собствена воля, по заповед на който и да е съдебен, административен или друг орган.

ЧАСТ II

Подкомитет по превенция

Член 5

1. Подкомитетът по превенция се състои от десет членове. След депозиране на петдесетия ратификационен документ или документ за присъединяване към настоящия Протокол, броят на членовете на Подкомитета по превенция се увеличава до 25.
2. Членовете на Подкомитета по превенция се избират измежду лица с високи нравствени качества и признат професионален опит в областта на управлението на правораздаването, в частност в наказателното право, в пенитенциарната система или полицията, или в различни области, свързани с отнасянето с лицата, лишени от свобода.
3. При създаването на Подкомитета по превенция се отделя надлежно внимание на необходимостта от справедливо географско разпределение и представяне на различните култури и правни системи на държавите, страни по Протокола.

4. При създаването на Подкомитета по превенция се отделя внимание, също, и на балансираното представяне на половете, на основата на принципите за равенство и недискриминация.
5. В състава на Подкомитета по превенция не може да има двама членове, които са граждани на една и съща държава.
6. Членовете на Подкомитета по превенция изпълняват своите функции в лично качество, те следва да бъдат независими и безпристрастни и да имат възможност да работят ефективно в състава на Подкомитета по превенция.

Член 6

1. Всяка държава, страна по Протокола, може, в съответствие с алинея 2 от настоящия член, да предложи до двама кандидати, притежаващи квалификацията и отговарящи на изискванията, посочени в член 5, като едновременно с това предостави подробна информация за квалификацията на кандидатите.
2.
 - a) кандидатите трябва да са граждани на държавата, страна по настоящия Протокол;
 - b) най-малко единият от двамата издигнати кандидати трябва да е гражданин на държавата, страна по Протокола, която го е предложила;
 - c) не могат да бъдат предложени повече от двама кандидати, които са граждани на една и съща държава, страна по Протокола;
 - d) преди някоя държава, страна по Протокола, да предложи кандидатурата на гражданин на друга държава, страна по Протокола, тя трябва да поиска и получи съгласието на тази държава.

3. Най-малко пет месеца преди датата на заседанието на държавите, страни по Протокола, на което ще се проведат изборите, Генералният секретар на Организацията на обединените нации изпраща писмо до държавите, страни по Протокола, с предложение да представят своите кандидати в тримесечен срок. Генералният секретар представя списъка, с всички предложени по този начин кандидатури, в азбучен ред, като се посочва държавата, страна по Протокола, която ги е предложила.

Член 7

1. Членовете на Подкомитета по превенция се избират по следния начин:
 - a) основно внимание се отделя на това дали са изпълнени изискванията и критериите на член 5 от настоящия Протокол;

- b) първите избори се провеждат не по-късно от шест месеца след влизането в сила на настоящия Протокол;
 - c) държавите, страни по Протокола, избират членовете на Подкомитета по превенция чрез тайно гласуване;
 - d) изборите за членове на Подкомитета по превенция се провеждат на заседания на държавите, страни по Протокола, свиквани от Генералния секретар на Организацията на обединените нации веднъж на 2 години. На тези заседания, чийто кворум се образува от две трети от държавите, страни по Протокола, за членове на Подкомитета по превенция се смятат за избрани тези лица, които са получили най-голям брой гласове и абсолютно мнозинство на гласовете на присъстващите и участващи в гласуването представители на държавите, страни по Протокола.
2. Ако в процеса на изборите двама кандидати, граждани на една и съща държава, страна по Протокола, получат право да работят в състава на Подкомитета по превенция, член на Подкомитета по превенция става кандидатът, получил по-голям брой гласове. Ако тези кандидати са получили еднакъв брой гласове, се прилага следната процедура:
- a) ако само един от кандидатите е бил предложен от държавата, страна по Протокола, на която той е гражданин, той става член на Подкомитета по превенция;
 - b) ако и двамата кандидати са били предложени от държава, страна по Протокола, на която те са граждани, се провежда отделно тайно гласуване, за да се определи, кой от тях ще стане член на Подкомитета по превенция;
 - c) ако нито един от двамата кандидати не е бил предложен от държава, страна по Протокола, на която те са граждани, се провежда отделно тайно гласуване, за да се определи, кой от тях ще стане член на Подкомитета по превенция.

Член 8

В случай на смърт или на подаване на оставка на член на Подкомитета по превенция или поради невъзможност да изпълнява задълженията си по някаква друга причина, държавата, страна по Протокола, която е предложила кандидатурата му, назначава друго лице, притежаващо квалификацията и отговарящо на изискванията на член 5, като се отчита необходимостта от подходящо съотношение между различните области на компетентност, за срока на пълномощията до следващото заседание на държавите, страни по Протокола, при условията на неговото одобряване от мнозинството държави, страни по Протокола. Одобряването се смята за направено, освен ако в срок от шест седмици след уведомяването им от Генералния секретар на Организацията

на обединените нации за предполагаемото назначение, половината или повече от държавите, страни по Протокола, се изкажат срещу това назначение.

Член 9

Членовете на Подкомитета по превенция се избират за срок от четири години. Те могат да бъдат преизбрани веднъж, ако отново са предложени. Срокът на пълномощията на половината членове, избрани при първите избори, изтича в края на двугодишен период; веднага след първите избори имената на тези членове се определят чрез жребий от председателя на заседанието, съгласно член 7, алинея 1, буква г).

Член 10

1. Подкомитетът по превенция избира свои длъжностни лица за срок от две години. Те могат да бъдат преизбирани.
2. Подкомитетът по превенция приема свои процедурни правила. Тези процедурни правила следва да предвиждат, в частност, че:
 - a) половината от членовете плюс един представляват кворум;
 - b) решенията на Подкомитета по превенция се вземат с мнозинство от гласовете на присъстващите членове;
 - c) заседанията на Подкомитета по превенция са закрити.
3. Генералният секретар на Организацията на обединените нации свиква първото заседание на Подкомитета по превенция. След първото си заседание Подкомитетът по превенция заседава по време, предвидено в процедурните му правила. Подкомитетът по превенция и Комитетът срещу изтезанията провеждат сесиите си едновременно поне веднъж годишно.

ЧАСТ III

Мандат на Подкомитета по превенция

Член 11

Подкомитетът по превенция:

- a) посещава местата, посочени в член 4, и отправя препоръки към държавите, страни по Протокола, относно защитата на лицата, лишени от свобода, от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание;
- b) в отношенията с националните превантивни механизми:
 - i) при необходимост предоставя консултации на държавите, страни по Протокола, и им оказва съдействие при създаването на такива механизми;

- ii) поддържа преки, а когато е необходимо, конфиденциални/поверителни контакти с националните превантивни механизми и им предлага обучение и техническа помощ с цел укрепване на техния капацитет;
 - iii) предоставя им консултации и им оказва помощ при оценка на нуждите и мерките, необходими за засилване на защитата на лицата, лишени от свобода, от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание;
 - iv) отправя препоръки и бележки към държавите, страни по Протокола, с цел укрепване на капацитета и мандата на националните превантивни механизми за предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание;
- c) осъществява сътрудничество, с оглед цялостното предотвратяване на изтезанията, със съответните органи и механизми на Организацията на обединените нации, както и с международни, регионални и национални институции или организации, работещи за засилване защитата на лицата от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание.

Член 12

За да може Подкомитетът по превенция да изпълнява мандата си съгласно член 11, държавите, страни по Протокола, са длъжни:

- a) да приемат Подкомитета по превенция на своя територия и да му предоставят достъп до местата за задържане, определени в член 4 на настоящия Протокол;
- b) да предоставят цялата необходима информация, която Подкомитетът по превенция може да поиска, за да направи оценка на нуждите и мерките, които трябва да бъдат приети за засилване на защитата на лицата, лишени от свобода, от изтезание и други форми на жестоко, нечовешко или унизилено отнасяне или наказание;
- c) да насырчават и улесняват контактите между Подкомитета по превенция и националните превантивни механизми;
- d) да разглеждат препоръките на Подкомитета по превенция и да осъществяват диалог с него относно възможните мерки за изпълнение.

Член 13

1. Подкомитетът по превенция изготвя, първия път чрез жребий, програма за редовни посещения в държавите, страни по Протокола, с оглед изпълнението на своя мандат, определен в член 11.
2. След провеждане на консултации, Подкомитетът по превенция уведомява за своята програма държавите, страни по Протокола, за да могат те незабавно да предприемат необходимите практически мерки за осъществяване на посещенията.

3. Посещенията се извършват от най-малко двама членове на Подкомитета по превенция. При необходимост, тези членове могат да бъдат придружавани от експерти с доказан опит и познания в областите, обхванати от този Протокол, които се избират от списък на експертите, изготвен въз основа на предложенията на държавите, страни по Протокола, Службата на Върховния комисар по правата на човека на Организацията на обединените нации и Центърът за предотвратяване на международната престъпност на Организацията на обединените нации. При подготовката на този списък, държавите, страни по Протокола, предлагат не повече от пет национални експерти. Всяка държава, страна по Протокола, може да отклони включването на определен експерт в делегацията за посещението, след което Подкомитетът по превенция предлага друг експерт.

4. Ако Подкомитетът по превенция сметне за необходимо, той може да предложи провеждането на кратко последващо посещение след провеждането на редовното посещение.

Член 14

1. За да може Подкомитетът по превенция да изпълнява мандата си, държавите, страни по настоящия Протокол, са длъжни да му предоставят:
 - а) неограничен достъп до всяка информация, относяща се до броя на лицата, лишени от свобода в местата за задържане, посочени в член 4, а също и броя на тези места и тяхното местонахождение;
 - б) неограничен достъп до всяка информация, относяща се до отнесирането с тези лица, а също и условията в местата за задържане;
 - с) в съответствие с алинея 2 – неограничен достъп до всички места за задържане, техните съоръжения и обекти;
 - д) възможност за провеждане на разговори насаме, без свидетели, с лицата лишени от свобода, лично или чрез преводач, ако е необходимо, както и с всяко друго лице, което според Подкомитета по превенция, може да предостави съответната информация;
 - е) право да избира местата, които той желае да посети и лицата, с които желае да разговаря.
2. Възражения относно посещението на конкретно място за задържане могат да бъдат обосновани само със спешни и непреодолими причини, свързани с националната отбрана, обществената сигурност, природни бедствия или сериозни безредици на мястото, където ще се извърши посещението, които временно създават пречка за провеждането на такова посещение. Обявяването на извънредно положение като такова, не може да бъде използвано от държавата, страна по

Протокола, като причина, за да възрази срещу провеждането на посещение.

Член 15

Нито един орган или длъжностно лице не може да нареджа, прилага, разрешава или допуска каквато и да е санкция по отношение на лице или организация, за това че са съобщили на Подкомитета по превенция или на неговите членове, каквато и да е информация, била тя вярна или не, и нито едно такова лице или организация не могат да претърпят вреда заради това.

Член 16

1. Подкомитетът по превенция изпраща поверително своите препоръки и бележки на държавата, страна по Протокола, и, ако е необходимо, на националния превантивен механизъм.
2. Подкомитетът по превенция публикува своя доклад заедно с всички бележки на съответната държава, страна по Протокола, в случай че тази държава е отправила молба за това. Ако държава, страна по Протокола, огласи част от доклада, Подкомитетът по превенция може да публикува целия доклад или част от него. Въпреки това лични данни не могат да бъдат публикувани без изричното съгласие на засегнатото лице.
3. Подкомитетът по превенция представя публичен годишен доклад за своята дейност на Комитета срещу изтезанията.
4. Ако държава, страна по Протокола, отказва да сътрудничи на Подкомитета по превенция в съответствие с членове 12 и 14 или отказва да предприеме мерки за подобряване на положението в съответствие с препоръките на Подкомитета по превенция, Комитетът срещу изтезанията може, по молба на Подкомитета по превенция, след като държавата, страна по Протокола, е получила възможност да представи своето становище, да вземе решение с мнозинство от гласовете на своите членове да направи публично изявление по конкретния въпрос или да публикува доклада на Подкомитета по превенция.

ЧАСТ IV

Национални превантивни механизми

Член 17

Най-късно една година след влизане в сила на настоящия Протокол или на неговото ратифициране или присъединяване към него, всяка държава, страна по Протокола, поддържа, определя или създава един или няколко независими национални превантивни механизми за пре-

дотврятаване на изтезанията на национално ниво. Механизмите, създадени от децентрализирани органи, могат за целите на настоящия Протокол, да бъдат определени за национални превантивни механизми, ако съответстват на неговите разпоредби.

Член 18

1. Държавите, страни по Протокола, гарантират функционалната независимост на националните превантивни механизми, както и независимостта на техните служители.
2. Държавите, страни по Протокола, предприемат необходимите мерки, с които да гарантират, че експертите на националните превантивни механизми притежават необходимите качества и професионални знания. Те се стремят да гарантират баланс на половете и съответно представителство на съществуващите в страната етнически групи и малцинства.
3. Държавите, страни по Протокола, са длъжни да предоставят необходимите ресурси за функционирането на националните превантивни механизми.
4. При създаването на националните превантивни механизми, държавите, страни по Протокола, отчитат Принципите относно статута на националните институции за насищчаване и защита на правата на човека.

Член 19

На националните превантивни механизми се предоставят минимум следните правомощия:

- a) редовно да проверяват отнасянето към лицата, лишени от свобода в местата за задържане, посочени в член 4, с цел засилване, ако е необходимо, на тяхната защита от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизишично отнасяне или наказание;
- b) да отправят препоръки към съответните органи с цел подобряване на отнасянето с лицата, лишени от свобода и на условията в местата за задържане и да предотвратяват изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унизишично отнасяне или наказание, като вземат предвид съответните норми на Организацията на обединените нации;
- c) да правят предложения и бележки по отношение на действащото законодателство или на законопроекти.

Член 20

За да могат националните превантивни механизми да изпълняват своя мандат, държавите, страни по Протокола, са длъжни да им предоставят:

- a) достъп до цялата информация за броя на лицата, лишени от свобода в местата за задържане, посочени в член 4, както и броя на тези места и тяхното местонахождение;

- b) достъп до цялата информация, отнасяща се до отнасянето с тези лица и условията в местата за задържане;
- c) достъп до всички места за задържане, техните съоръжения и обекти;
- d) възможност за провеждане на лични разговори, без свидетели, с лицата лишени от свобода, лично или чрез преводач, ако е необходимо, както и с всяко друго лице, което според националния превентивен механизъм, може да предостави съответната информация;
- e) право да избират местата, които желаят да посетят и лицата, с които желаят да разговарят;
- f) право да установяват контакти с Подкомитета по превенция, да му изпращат информация и да се срещнат с него.

Член 21

1. Нито един орган или длъжностно лице не може да нареджа, прилага, разрешава или допуска каквато и да е санкция по отношение на лице или организация, за това че са съобщили на националния превентивен механизъм информация, била тя вярна или не, и нито едно такова лице или организация не могат да претърпят вреда заради това.
2. Поверителна информация, събрана от националния превентивен механизъм, не може да бъде разгласявана. Лични данни могат да бъдат публикувани само след като лицето, за което се отнасят е изразило изрично съгласие.

Член 22

Компетентните власти на съответната държава, страна по Протокола, проучват препоръките на националния превентивен механизъм и установяват диалог с него относно възможните мерки за изпълнение.

Член 23

Държавите, страни по настоящия Протокол, са длъжни да публикуват и разпространяват годишните доклади на националните превентивни механизми.

ЧАСТ V

Декларация

Член 24

1. При ратификацията, държавите, страни по Протокола, могат да направят декларация за отлагане на изпълнението на техните задължения по част III или част IV на настоящия Протокол.

2. Това отлагане има срок на действие не повече от три години. След съответните официални постъпки от държавите, страни по Протокола, и след консултации с Подкомитета по превенция, Комитетът срещу изтезанията може да продължи този срок с още две години.

ЧАСТ VI

Финансови разпоредби

Член 25

1. Разходите, направени от Подкомитета по превенция при изпълнение на разпоредбите на настоящия Протокол, се покриват от Организацията на обединените нации.
2. Генералният секретар на Организацията на обединените нации осигурява необходимия персонал и условия за ефективното осъществяване на функциите на Подкомитета по превенция в съответствие с настоящия Протокол.

Член 26

1. В съответствие с надлежните процедури, Общото събрание създава Специален фонд, който се управлява съгласно финансовите разпоредби и правила на Организацията на обединените нации, за оказване на финансова помощ за изпълнението на препоръките, направени от Подкомитета по превенция след посещението му в държава, страна по Протокола, както и за образователни програми на националните превантивни механизми.
2. Специалният фонд се финансира чрез доброволни вноски от правителствата, междуправителствени и неправителствени организации и други частни или публични образувания.

ЧАСТ VII

Заключителни разпоредби

Член 27

1. Настоящият Протокол е открит за подписване от всяка държава, която е подписала Конвенцията.
2. Настоящият Протокол подлежи на ратификация от всяка държава, която е ратифицирала Конвенцията или се е присъединила към нея. Ратификационните документи се депозират при Генералния секретар на Организацията на обединените нации.
3. Настоящият Протокол е открит за присъединяване от всяка държава, която е ратифицирала Конвенцията или се е присъединила към нея.

4. Присъединяването се извършва чрез депозиране на документа за присъединяване при Генералния секретар на Организацията на обединените нации.
5. Генералният секретар на Организацията на обединените нации информира всички държави, които са подписали настоящия Протокол или са се е присъединили към него, за депозирането на всеки ратификационен документ или документ за присъединяване.

Член 28

1. Настоящият Протокол влиза в сила на тридесетия ден от датата на депозиране при Генералния секретар на Организацията на обединените нации на двадесетия ратификационен документ или документ за присъединяване.
2. За всяка държава, която ратифицира настоящия Протокол или се присъедини към него след депозирането при Генералния секретар на Организацията на обединените нации на двадесетия ратификационен документ или документ за присъединяване, настоящият Протокол влиза в сила на тридесетия ден, след като тази държава депозира своя ратификационен документ или документ за присъединяване.

Член 29

Разпоредбите на настоящия Протокол имат действие по отношение на всички части на федералните държави без ограничения или изключения.

Член 30

По настоящия Протокол не могат да се правят резерви.

Член 31

Разпоредбите на настоящия Протокол не засягат задълженията на държавите, страни по Протокола, произтичащи от която и да е регионална конвенция, създаващи система за посещения на местата за задържане. Подкомитетът по превенция и органите, създадени в съответствие с такива регионални конвенции, се насырчават за провеждане на взаимни консултации и сътрудничество с цел избягване на дублирането и ефективно осъществяване на целите на настоящия Протокол.

Член 32

Разпоредбите на настоящия Протокол не засягат задълженията на държавите, страни по Протокола, произтичащи от четирите Женевски конвенции от 12 август 1949 година и Допълнителните Протоколи към тях от 8 юни 1977 година, нито правото на държавите, страни по Протокола, да дават разрешение на Международния комитет на

Червения кръст да посещава местата за задържане в случаи, които не са обхванати от международното хуманитарно право.

Член 33

1. Всяка държава, страна по Протокола, може по всяко време да денонсира настоящия Протокол чрез писмено уведомление, адресирано до Генералния секретар на Организацията на обединените нации, който след това информира другите държавите, страни по настоящия Протокол и по Конвенцията. Денонсирането влиза в сила една година след датата на получаване на уведомление от Генералния секретар.
2. Такова денонсиране не освобождава държавата, страна по Протокола, от задълженията ѝ по този Протокол по отношение на всяко действие или ситуация, възникнали преди датата на влизането на денонсирането в сила, или на мерки, които Подкомитетът по превенция е решил или може да реши да предприеме по отношение на тази държава, страна по Протокола, и денонсирането по никакъв начин не препятства продължаващото разглеждане на всеки въпрос, който Подкомитетът по превенция е започнал да разглежда преди датата на влизането на денонсирането в сила.
3. След датата, на която денонсирането от държава, страна по Протокола, влиза в сила, Подкомитетът по превенция не може да започва разглеждане на нов въпрос, отнасящ се до тази държава.

Член 34

1. Всяка държава, страна по настоящия Протокол, може да предложи изменение и да го депозира при Генералния секретар на ООН. Генералният секретар след това препраща предложеното изменение на държавите, страни по Протокола, с молба да го уведомят дали подкрепят свикване на конференция на държавите, страни по Протокола, с цел разглеждане на това предложение и провеждане на гласуване по него. Ако в срок от четири месеца от датата на изпращане на такова съобщение поне една трета от държавите, страни по Протокола, се произнесат за свикване на такава конференция, Генералният секретар свиква конференцията под егидата на ООН. Всяко изменение, прието с мнозинство от две трети от държавите, страни по Протокола, които присъстват и участват в гласуването на конференцията, се представя от Генералния секретар на всички държави, страни по Протокола, за приемане.
2. Изменение, прието съгласно т. 1 на този член, влиза в сила, когато две трети от държавите, страни по настоящия Протокол, са приели това изменение в съответствие с конституционните си изисквания.
3. Когато измененията влязат в сила, те стават задължителни за държавите, страни по Протокола, които са ги приели, като за другите дър-

жави, страни по Протокола, остават задължителни разпоредбите на настоящия Протокол и всички предшестващи изменения, които те са приели.

Член 35

На членовете на Подкомитета по превенция и на членовете на националните превентивни механизми се предоставят привилегиите и имунитетите, необходими за независимото осъществяване на техните функции. На членовете на Подкомитета по превенция се предоставят привилегиите и имунитетите съгласно раздел 22 от Конвенцията за привилегиите и имунитетите на Обединените нации от 13 февруари 1946 г., като се отчитат разпоредбите на раздел 23 от същата Конвенция.

Член 36

При извършване на посещение в държава, страна по Протокола, членовете на Подкомитета по превенция, без да се засягат разпоредбите и целите на настоящия Протокол и привилегии и имунитети, от които те могат да се ползват:

- a) съблюдават законите и нормите на посещаваната държава;
- b) се въздържат от всякакви действия или дейности, несъвместими с безпристрастния и международен характер на техните задължения.

Член 37

1. Настоящият Протокол, чиито текстове на арабски, китайски, английски, френски, руски и испански език са еднакво автентични, се предава за съхранение на Генералния секретар на Организацията на обединените нации.
2. Генералният секретар на Организацията на обединените нации изпраща заверени копия от настоящия Протокол до всички държави.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Подкомитет по предотвратяване на изтезанията и жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание

Предварителни насоки за текущото развитие на националните превентивни механизми (НПМ)¹

С оглед улесняване на диалога с НПМ ППИ иска да изведе някои предварителни насоки по отношение на процеса на основаване на НПМ чрез развирането на нови или на съществуващи органи, както и по отношение на някои ключови характеристики на НПМ.

1. Мандатът и правомощията на НПМ следва да са ясно и конкретно разписани в националното законодателство под формата на конституционен или законодателен текст. Този текст следва да отразява широката дефиниция на места за задържане, съдържаща се във ФПКПИ.
2. НПМ следва да бъде основан посредством публичен, включващ и прозрачен процес, който да включва и гражданското общество и други участници в процеса на превенция на изтезанията; в случаите, когато за НПМ се обмисля определянето на съществуващ орган, въпросът следва да е отворен за обсъждане, в т.ч. и за гражданското общество.
3. Независимостта на НПМ, както същинската, така и възприетата, следва да бъде подкрепена от прозрачен процес на подбор и назначение на членове, които са независими и които не заемат позиции, потенциално пораждащи конфликт на интереси.
4. Подборът на членове следва да се основава на изложените критерии, отнасящи се до опита и експертизата, необходима за ефективното и безпристрастно изпълнение на работата на НПМ.

¹ Първи годишен доклад на ППИ (февруари 2007 г. до март 2008 г.), UN Doc. CAT/C140/2, 14 май 2008.

5. Сред членовете на НПМ следва да има равнопоставеност на половете и достатъчно представяне на етнически, малцинствени и местни общности.
6. Държавата следва да предприеме необходимите мерки да осигури, че експертните членове на НПМ разполагат с нужните умения и професионални знания. На НПМ следва да се предоставя обучение.
7. За функционирането на НПМ следва да се предоставя адекватно финансиране, съгласно чл. 18, ал. 3 на ФПКПИ; то следва да бъде целево определено, по отношение както на бюджета, така и на човешките ресурси.
8. Работната програма на НПМ следва да покрива всичко потенциални и действителни места за задържане.
9. Периодичността на посещенията на НПМ следва да осигури ефективен мониторинг на тези места по отношение на гаранции срещу малтретиране.
10. Работните методи на НПМ следва да бъдат разработени и редовно преглеждани с оглед ефективно идентифициране на добри практики и пропуски в защитата.
11. Държавите следва да насърчават НПМ да докладват на съответните институции за посещенията с обратна връзка за добрите практики и пропуски в защитата, както и да дават препоръки към отговорните власти за усъвършенстване на практиките, политиките и законите.
12. НПМ и властите следва да установят текущ диалог, основан на препоръките за промяна вследствие направени посещения и действията трябва да отговарят на тези препоръки, в съответствие с чл. 22 от ФПКПИ.
13. Съгласно чл. 23 от ФПКПИ, годишните доклади на НПМ следва да бъдат публикувани.

Развиването на НПМ трябва да се разглежда като текущо задължение, със засилване на формалните аспекти и постоянно усъвършенстване на работните методи.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

**Държави страни и държави,
подписали Конвенцията против изтезанията
и други форми на жестоко, нечовешко или
унизително отнасяне или наказание
(10 декември 1984 г.) и
Факултативния протокол към нея (22 юни 2006 г.)¹**

и

**Гласуване на Факултативния протокол към
Конвенцията против изтезанията на ООН**

¹ Актуално към 11 октомври 2010 г.

ГЛАСУВАНЕ В ОС на ООН					
	КПИ	ФПКПИ		ГЛАСУВАНЕ В ОС на ООН	
ДЪРЖАВА	Подписване	Ратифициране Присъединяване (а) Приемственост (д)	Подписване	Ратифициране Присъединяване (а) Приемственост (д)	Трети комитет A/C.3/57/L-30 (07/11/02)
АФРИКА					
Алжир	26 ноем. 1985	12 септ. 1989			Във3Д. СЕ
Бенин		12 март 1992 а	24 февр. 2005	20 септ. 2006	3А
Ботсвана	8 септ. 2000	08 септ. 2000			3А
Буркина Фасо		04 ян. 1999 а	21 септ. 2005	07 юли 2010	3А
Бурунди		18 февр. 1993 а			3А
Камерун		19 дек. 1986 а	15 дек. 2009		Във3Д. СЕ
Кало Верде		04 юни 1992 а			3А
Чад		09 юни 1995 а			
Коморски съюз	22 септ. 2000				
Конго		30 юли 2003 а	29 септ. 2008		3А
Кот д'Ивоар		18 дек. 1995 а			3А
Демократична република Конго		18 март 1996 а		23 септ. 2010 а	3А
Джибути		05 ноем. 2002 а			Във3Д. СЕ
Египет		25 юни 1986 а			Във3Д. СЕ
Екваториална Гвинея		08 окт. 2002 а			3А
Етиопия		14 март 1994 а			Във3Д. СЕ
Габон	21 ян. 1986	08 септ. 2000	15 дек. 2004	22 септ. 2010	3А

Гамбия	23 окт. 1985			3А	3А
Гана	7 сент. 2000	07 сент. 2000	06 нояб. 2006	3А	3А
Гвинея	30 май 1986	10 окт. 1989	16 сент. 2005	3А	3А
Гвинея-Бисау	12 сент. 2000			ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Кения		21 февр. 1997 а		3А	3А
Лесото		12 ноем. 2001 а			
Либерия		22 сент. 2004 а	22 сент. 2004 а		
Либийска Арабска Джамахирия		16 май 1989 а		ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Мадагаскар	1 окт. 2001	13 дек. 2005	24 сент. 2003	3А	3А
Малави		11 юни 1996 а		3А	3А
Мали		26 февр. 1999 а	19 ян. 2004	12 май 2005	3А
Мавритания			17 ноем. 2004 а	ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Мавриций			09 дек. 1992 а	21 юни 2005 а	3А
Мароко	8 ян. 1986	21 юни 1993		3А	3А
Мозамбик			14 септ. 1999 а	3А	3А
Намибия		28 ноем. 1994 а		3А	3А
Нигер		05 окт. 1998 а			
Нигерия	28 юли 1988	28 юни 2001	27 юли 2009 а	ПРОТИВ	ПРОТИВ
Руанда			15 дек. 2008 а		
Сао Томе и Принсипи	6 сент. 2000			3А	3А
Сенегал	4 февр. 1985	21 авг. 1986	04 февр. 2003	18 окт. 2006	3А
Сейшелли		05 май 1992 а			3А
Сиера Леоне	18 март 1985	25 апр. 2001	26 септ. 2003		3А
Сомалия		24 ян. 1990 а			ВъзД. СЕ

ЮАР	24 янв. 1993	10 дек. 1998	20 сент. 2006	ЗА	ЗА
Судан	4 июня 1986			ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Свазиленд		26 марта 2004 а		ЗА	ЗА
Того	25 марта 1987	18 нояб. 1987	15 сент. 2005	20 юли 2010	ВъзД. СЕ
Тунис	26 авг. 1987	23 сент. 1988		ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Уганда		03 нояб. 1986 а		ЗА	ЗА
Замбия		07 окт. 1998 а	27 сент. 2010	ЗА	ЗА
АЗИЯ И ТИХО-ОКЕАНСКИ РЕГИОН					
Австралия	10 дек. 1985	08 авг. 1989	19 май 2009	ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Бангладеш		05 окт. 1998 а		ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Камбоджа		15 окт. 1992 а	14 сент. 2005	30 март 2007	ЗА
Китай	12 дек. 1986	04 окт. 1988		ПРОТИВ	ВъзД. СЕ
Индия	14 окт. 1997			ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Индонезия	23 окт. 1985	28 окт. 1998		ЗА	ЗА
Япония		29 юни 1999 а		ПРОТИВ	ВъзД. СЕ
Республика Корея		09 янв. 1995 а		ЗА	ЗА
Малдиви		20 апр. 2004 а	14 сент. 2005	15 февр. 2006	
Монголия		24 янв. 2002 а		ЗА	ЗА
Науру	12 нояб. 2001			ЗА	ЗА
Непал		14 май 1991 а		ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Нова Зеландия	14 янв. 1986	10 дек. 1989	23 сент. 2003	14 март 2007	ЗА
Пакистан	17 апр. 2008	23 юни 2010		ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Филиппини		18 юни 1986 а		ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ

Шри Ланка	03 янв. 1994 г		3А	3А
Тайланд	02 окт. 2007 г		ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Източен Тимор	16 апр. 2003 г	16 септ. 2005		3А
БЛИЗЪК ИЗТОК				
Афганистан	4 февр. 1985	01 апр. 1987	3А	
Бахрейн		06 март 1998 г	ВъзД. СЕ	3А
Израел	22 окт. 1986	03 окт. 1991	ПРОТИВ	3А
Йордания		13 ноем. 1991 г	3А	3А
Кувейт		08 март 1996 г	ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Ливан		05 окт. 2000 г	22 дек. 2008 г	3А
Катар		11 янв. 2000 г	ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Саудитска Арабия		23 септ. 1997 г	ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Сирийска Арабска Република		19 август 2004 г	ПРОТИВ	ВъзД. СЕ
Йемен		05 ноем. 1991 г		3А
АМЕРИКА				
Антигуа и Барбуда		19 юли 1993 г	3А	3А
Аржентина	4 февр. 1985	24 септ. 1986	15 ноем. 2004	3А
Бахамски острови	16 дек. 2008		ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ
Белиз		17 март 1986 г	ВъзД. СЕ	ВъзД. СЕ

Боливия	4 февр. 1985	12 апр. 1999	22 май 2006	23 май 2006	3А	3А
Бразилия	23 сент. 1985	28 септ. 1989	13 окт. 2003	12 янв. 2007	3А	3А
Канада	23 авт. 1985	24 юни 1987			3А	3А
Чили	23 сент. 1987	30 септ. 1988	об юни 2005	12 дек. 2008	3А	3А
Колумбия	10 апр. 1985	08 дек. 1987			3А	3А
Коста Рика	4 февр. 1985	11 ноемв. 1993	04 февр. 2003	01 дек. 2005	3А	3А
Куба	27 янв. 1986	17 май 1995		ПРОТИВ	ВъзД. СЕ	
Доминиканска република	4 февр. 1985				3А	
Еквадор	4 февр. 1985	30 март 1988	24 май 2007	20 юли 2010	3А	3А
Ел Салвадор		17 юни 1996 а			3А	3А
Гватемала		05 янв. 1990 а	25 септ. 2003	09 юни 2008	3А	3А
Гаяна	25 янв. 1988	19 май 1988			ВъзД. СЕ	
Хондурас		05 дек. 1996 а	08 дек. 2004	23 май 2006	3А	
Мексико	18 март 1985	23 янв. 1986	23 септ. 2003	11 апр. 2005	3А	3А
Никарагуа	15 апр. 1985	05 юли 2005	14 март 2007	25 февр. 2009	3А	3А
Панама	22 февр. 1985	24 авг. 1987	22 септ. 2010		3А	3А
Парагвай	23 окт. 1989	12 март 1990	22 септ. 2004	02 дек. 2005	3А	3А
Перу	29 май 1985	07 юли 1988		14 септ. 2006 а	3А	3А
Сейнт Винсент и Гренадини		01 авг. 2001 а			3А	
САЩ	18 апр. 1988	21 окт. 1994		ПРОТИВ	ПРОТИВ	
Уругвай	4 февр. 1985	24 окт. 1986	12 янв. 2004	08 дек. 2005	3А	3А
Венецуела	15 февр. 1985	29 юли 1991			3А	3А

ЕВРОПА И ЦЕНТРАЛНА АЗИЯ						
Албания	11 май 1994 а		01 окт. 2003 а	3А	3А	
Андора	5 авг. 2002	22 септ. 2006		3А	3А	
Армения		13 септ. 1993 а	14 септ. 2006 а	3А	3А	
Австрия	14 март 1985	29 юли 1987	25 септ. 2003	3А	3А	
Азербайджан		16 авг. 1996 а	15 септ. 2005	28 янв. 2009	3А	
Беларус	19 дек. 1985	13 март 1987			3А	
Белгия	4 февр. 1985	25 юни 1999	24 окт. 2005	3А	3А	
Босна и Херцеговина		01 септ. 1993 д	07 дек. 2007	24 окт. 2008	3А	
България	10 юни 1986	16 дек. 1986	22 септ. 2010	3А	3А	
Хърватска		12 окт. 1992 д	23 септ. 2003	25 апр. 2005	3А	
Кипър	9 окт. 1985	18 юли 1991	26 юли 2004	29 апр. 2009	3А	
Чешка република		22 февр. 1993 д	13 септ. 2004	10 юли 2006	3А	
Дания	4 февр. 1985	27 май 1987	26 юни 2003	25 юни 2004	3А	
Естония		21 окт. 1991 а	21 септ. 2004	18 дек. 2006	3А	
Финландия	4 февр. 1985	30 авг. 1989	23 септ. 2003	3А	3А	
Франция	4 февр. 1985	18 февр. 1986	16 септ. 2005	11 ноем. 2008	3А	
Грузия		26 окт. 1994 а		09 авг. 2005 а	Въвзд. СЕ	
Германия	13 окт. 1986	01 окт. 1990	20 септ. 2006	04 дек. 2008	3А	
Гърция	4 февр. 1985	06 окт. 1988			3А	
Ватиканът		26 юни 2002 а				
Унгария	28 ноем. 1986	15 апр. 1987			3А	
Исландия	4 февр. 1985	23 окт. 1996	24 септ. 2003		3А	

Ирландия	28 септ. 1992	11 апр. 2002	02 окт. 2007	3А	3А
Италия	4 февр. 1985	12 янв. 1989	20 авг. 2003	3А	3А
Казахстан		26 авг. 1998 а	25 септ. 2007	22 окт. 2008 29 дек. 2008 а	ВъзД. СЕ 3А
Киргизстан		05 септ. 1997 а		3А	3А
Латвия		14 апр. 1992 а		3А	3А
Лихтенщайн	27 юни 1985	02 ноем. 1990	24 юни 2005	03 ноем. 2006	3А
Литва		01 февр. 1996 а		3А	3А
Люксембург	22 февр. 1985	29 септ. 1987	13 янв. 2005	19 май 2010	3А
Малта		13 септ. 1990 а	24 септ. 2003	24 септ. 2003	3А
Монако		06 дек. 1991 а		3А	3А
Черна гора		23 окт. 2006 а	23 окт. 2006 д	06 март 2009	
Холандия	4 февр. 1985	21 дек. 1988	03 юни 2005	28 септ. 2010	3А
Норвегия	4 февр. 1985	09 юли 1986	24 септ. 2003		3А
Полша	13 янв. 1986	26 юли 1989	05 апр. 2004	14 септ. 2005	3А
Португалия	4 февр. 1985	09 февр. 1989	15 февр. 2006		3А
Македония		12 дек. 1994 д	01 септ. 2006	13 февр. 2009	3А
Республика Молдова		28 ноем. 1995 а	16 септ. 2005	24 юли 2006	
Румъния		18 дек. 1990 а	24 септ. 2003	02 юли 2009	3А
Руска федерация	10 дек. 1985	03 март 1987			ВъзД. СЕ
Сан Марино	18 септ. 2002	27 ноем. 2006		3А	3А
Сърбия		12 март 2001 д	25 септ. 2003	26 септ. 2006	
Словакия		28 май 1993 д		3А	3А
Словения		16 юли 1993 а		23 янв. 2007 а	3А
Испания	4 февр. 1985	21 окт. 1987	13 апр. 2005	04 апр. 2006	3А
Швеция	4 февр. 1985	08 янв. 1986	26 юни 2003	14 септ. 2005	3А

Швейцария	4 февр. 1985	02 дек. 1986	25 июня 2004	24 сентяр. 2009	ЗА	ЗА
Таджикистан		11 янв. 1995 а				ЗА
Турция	25 янв. 1988	02 авг. 1988	14 сентяр. 2005		ЗА	ЗА
Туркменистан		25 июня 1999 а				
Украина	27 февр. 1986	24 февр. 1987	23 сентяр. 2005	19 сентяр. 2006	ЗА	ЗА
Обединенное королство						
Велико- британия и Северная Ирландия	15 марта 1985	08 дек. 1988	26 июня 2003	10 дек. 2003	ЗА	ЗА
Узбекистан		28 сентяр. 1995 а			ВъЗД, СЕ	ВъЗД, СЕ

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Полезни адреси

Подкомитет по превенция на изтезанията (Subcommittee on the Prevention of Torture)

Secretariat of the SPT

Office of the UN High Commissioner for Human Rights

UNOG – OHCHR

Palais Wilson

Rue des Pvquis 52

1211 Geneva, Switzerland

Електронна поща: opcat@ohchr.org

Интернет адрес: www.ohchr.org

Асоциация за предотвратяване на изтезанията (Association for the Prevention of Torture, APT)

10 Route de Ferney

P.O. Box 2267

1211 Geneva 2, Switzerland

Тел.: (41 22) 919 2170

Факс: (41 22) 919 2180

Електронна поща: apt@apt.ch

Интернет адрес: www.apt.ch

Междудемерикански институт по правата на човека (Inter-American Institute of Human Rights)

Box 10.081

1000 San José, Costa Rica

Тел.: (506) 2234 0404

Факс: (506) 2234 0955

Електронна поща: s.especiales@iadh.ed.cr

Интернет адрес: www.iadh.ed.cr

Наръчник за прилагане на ФПКПИ за предотвратяване на изтезанията

Наръчникът за прилагане на Факултативния протокол към Конвенцията против изтезанията на ООН е съвместна публикация на Асоциацията за предотвратяване на изтезанията (АПИ) и Междуамериканския институт за правата на човека (МИПЧ).

Той е обновена и редактирана версия на наръчника на АПИ-МИПЧ от 2004 г. за Факултативния протокол към Конвенцията против изтезанията на ООН (ФПКПИ), който стана основно средство за застъпничество с цел бързото влизане в сила на ФПКПИ на 22 юни 2006 г.

Новият наръчник е разделен на пет глави, всяка от които може да се чете самостоятелно:

1. Фундаментални аспекти на ФПКПИ
2. Коментар върху членовете на ФПКПИ
3. Подкомитетът по превенция на изтезанията на ООН
4. Ратификацията на ФПКПИ и определяне на национален превантивен механизъм: предизвикателства на национално ниво
5. Оперативно функциониране на НПМ

Тази публикация цели да подкрепи и усилни работата на международните, регионалните и националните организации и лица, работещи за ратификацията и прилагането на ФПКПИ. Тя предлага примери за добри практики, събрани от целия свят от АПИ. В допълнение към вземането предвид на последните развития във всички части на света тази ревизирана версия на наръчника набляга на процеса на прилагане и предизвикателствата пред прилагането на ФПКПИ.



Association for the Prevention of Torture
P.O. Box 2267
1211 Geneva 2 – Switzerland
Tel: +41 22 919 21 70
Fax: +41 22 919 21 80
e-mail: apt@apt.ch
website: www.apt.ch

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Inter-American Institute of Human Rights
Apartado Postal 10.081
1000 – San José – Costa Rica
Tel: +506 2234 0404
Fax: +506 2234 0955
e-mail: s.especiales@iagh.ed.cr
website: www.iagh.ed.cr