



Guidelines on inspections and monitoring of prisons

Eric Svanidze

Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe

**Guidelines on
Inspections and Monitoring
of Prisons**

by

Eric Svanidze

**Directorate General of Human Rights and Legal Affairs
Council of Europe**

The publication of the Guidelines is part of the Project "Support for Prison Reform in Azerbaijan" financed by the Norwegian Government and implemented by the Council of Europe. The author has been consultant to the training component of the Project.

The views and the opinions expressed in this publication are those of the author and do not engage the responsibility of the Council of Europe.

Prison and Police Unit
Justice Reform and Police Division
Legal and Human Rights Capacity Building Department
Directorate of Co-operation
Directorate general of Human Rights and Legal Affairs
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

<http://www.coe.int/justice>

© Council of Europe 2010
Printed at the Council of Europe

Guidelines on Inspections and Monitoring of Prisons

Definition of key terms:

Inspections and monitoring form an integral part of the **system for protecting persons who are deprived of their liberty**.

Inspections and monitoring of prisons is a process of targeted examination of different aspects of and ensuring appropriate functioning of penitentiary systems in general and relevant establishments in particular, with special attention being paid to observance of human rights and legitimate interests of inmates.

Inspections - the process in question carried out by government institutions (agencies belonging to the executive arm of state machinery).

Internal inspections - those performed by organs directly in charge of administration of penitentiary systems or institutionally subordinated to the authorities concerned.

External inspections - those performed by competent government institutions or executive agencies distinct from the authorities directly in charge of the administration of penitentiary systems.

Monitoring - the process in question performed by institutions or state bodies related to legislative or judicial authorities, as well as respective examination carried out under international, non-governmental arrangements or by representatives of public at large.

Visits – relevant examination arrangements with a direct access to establishments, inmates and documentation.

Outside scrutiny – relevant examination arrangements without an access to establishments, inmates and documentation.

Regular or **periodic** inspections or monitoring - relevant activities carried out in a systemic manner within an established general scheme of relevant arrangements.

Special or **ad hoc** inspections or monitoring - relevant activities organised as appear to be required in the circumstances.

Follow up inspections or monitoring – relevant activities performed with the view of verifying results of previous relevant interventions.

General inspections or monitoring – relevant activities aimed at a comprehensive examination of all or the majority of aspects concerned.

Targeted inspections or monitoring – relevant activities aimed at a focused examination of particular aspects concerned.

The importance of inspections and monitoring

Inspection and monitoring are absolutely necessary for various reasons and advantages:

- **Represent best suited means for revelation of any possible shortcomings.**
- **Serve as effective instruments of management and prioritisation based on concrete findings.**
- **Embody good tools for neutralizing possible outrages on personal level.**
- **Bear high potential of and are the best available mechanisms accentuated on playing a preventive role.**

- Offer immediate opportunities for ensuring a reaction to violations or relevant allegations.
- Entail positive psychological effects of meeting outsiders and affecting by inmates their own fate.
- Assist in decreasing tensions and resolving conflicts between inmates and the staff or administration.
- Provide avenues for dissemination of good practices and motivating prison staff.
- Increase confidence in penitentiary systems.

Relevant International Standards

General

Adequate reaction to and prevention of breaches of human rights and legitimate interests of 'everyone within their jurisdiction', including inmates, form part of **positive obligations** of states.

Primary responsibility for ensuring relevant human rights and establishing effective protection machinery, including adequate inspections and monitoring of prisons, **rests on states**. International mechanisms are of subsidiary and supplementary nature.

Prisons should be exposed to **governmental inspections** and **independent monitoring** in interaction with relevant **international mechanisms**.

(European Convention on Human Rights, Preamble, Article 1; UN Convention Against Torture Articles 11 and 16; Optional Protocol to the UN Convention Against Torture, Preamble; European Prison Rules, Part IV, Rules 92, 93.1 and 93.2).

Inspections

Penitentiary systems and particular establishments shall be subjected to a system of both **internal** (administrative) and **external inspections**. The latter arrangements should preferably include an inspectorate appointed by, and responsible to, a competent executive authority distinct from the penitentiary administration.

Inspections should be carried out by **qualified** and **appropriate** specialists, including medical personnel, when related to respective issues.

Inspecting arrangements should combine **regular** and **special visits** with an appropriate number of them paid in an **unannounced** manner. They should make best use of a proper combination of **general** and **targeted** inspections.

The inspectors shall have **unrestricted access** to all establishments, their premises, installations and other facilities, documentation and records, as well as **free** and **confidential access** to all inmates.

Inspection arrangements should be of **systemic** nature, providing for a sustainable **continuity** of the process and ensure an effective **follow-up** to adequate **implementation** of directions (recommendations) issued.

(UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 55; Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, Principle 29; UN Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions, Principle 7; European Prison Rules, Rule 92 and respective best practices).

Monitoring

Penitentiary systems and particular establishments shall be subjected to a **wide range of structured monitoring** activities with the variety of actors involved, including:

- **judicial** control by judges, prosecutors;
- **national human rights** (parliamentary) and **ombudsman** institutions;
- **independent domestic visiting bodies**/ preventive mechanisms;
- **non-governmental organisations**/public in general.

Depending on domestic specificity (state structure, legal system, monitoring practices and so on) respective arrangements can take different forms of interaction (coordination, joint activities or bodies).

National monitoring arrangements should be built upon the key requirement of their **independence** from the authorities directly in charge of the administration of penitentiary systems and relevant guarantees provided by an executive arm of state machinery.

Monitoring arrangements should be built upon a **developed legal framework** (laws, regulations, memorandums of understanding).

Being based on the **visiting** method of examination, monitoring arrangements should make best use of opportunities for **outside scrutiny** and a proper balance between **general** and **targeted** monitoring.

Monitoring schemes should combine **regular** (periodic) and **ad hoc** (special) **visits**. State actors should benefit and make best use of **unannounced** visits. Non-state monitoring arrangements should afford well-established opportunities for paying visits on a **short notice**, at the minimum.

Monitoring bodies, relevant entities, officials or members of respective teams should be granted at the **minimum** the **powers**:

- to be provided with **full information** on the prison establishments where inmates are or can be held;
- to get access to **all information relating to the treatment of prisoners, relevant documentation and records**, other information available to the authorities concerned, which is necessary for purposes of monitoring¹;
- to be granted **unlimited access to all establishments**, their **premises, installations**, other facilities and **persons** detained²;
- to be provided with opportunities for meeting and interviewing prisoners **in private**;
- to **communicate freely with any person** whom can supply relevant information;
- to have **unrestricted contacts with international human rights mechanisms** and other organisations active in the field concerned.

Authorities must also guarantee that persons coming into contact with the visiting team are **not subjected to pressure, threats or ill-treatment by way of reprisal**.

The fundamental rule for monitoring activities, carried out by non-state actors, especially, should be a principle of **cooperation** expanding over **implementation** of recommendations conveyed. Relevant findings should be transmitted to the competent authorities in an oral or preferably written forms (reports, letters) and serve as a basis for **dialogue** with them. In addition, monitoring results should be forwarded to a designated **authority distinct from the administration** concerned.

Monitoring schemes should provide for a sustainable **continuity** of the process and effective **follow-up** procedures.

¹ In seeking such information regard should be paid to applicable rules of national law and professional ethics.

²Subject to notification requirements, where applicable, as well as reasonable delays in exceptional circumstances on grounds of national defence, public safety, serious disorder, the medical conditions of persons concerned or urgent interrogations relating to a serious crime is in progress.

Subject to rules on privileging classified information and personal data, monitoring results **should be made public** under the agreement with the competent authorities, where applicable. In case of an established failure to co-operate, absence of relevant authorization should not prevent the publication to be made.

(European Convention for the Prevention of Torture, Articles 3, 7-10; CPT's 2nd General Report, para. 54; CPT's 12th General Report, para. 50; European Prison Rules, Rule 93.2; Optional Protocol to the UN Convention Against Torture, Articles 17-23; CPT jurisprudence and practices).³

³ On visiting tactics and principles, stages, reporting procedures, technical specificities and particular areas to be covered see Monitoring Places of Detention: *Practical Guide*, APT, Geneva, 2004.
<www.apr.ch/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,58/Itemid,59/lang,en>



Həbsxanaların yoxlanması və monitorinqinə dair izahedici təlimatlar

Erik Svanidze

İnsan Hüquqları və Hüquq Məsələləri üzrə Baş Direktorluq, Avropa Şurası

**Həbsxanaların yoxlanması və monitorinqinə dair
izahedici təlimatlar**

Erik Svanidze

**İnsan Hüquqları və Hüquq Məsələləri üzrə Baş Direktorluq
Avropa Şurası**

Sözü gedən izahedici təlimatların nəşri, Norveç hökuməti tərəfindən maliyyələşdirilən və Avropa Şurası tərəfindən icra olunan “Azərbaycanda həbsxana islahatlarına dəstək” layihəsinin bir hissəsidir.

Müəllif, layihənin tərkib hissəsi olan təlimdə məsləhətçi vəzifəsində çalışmışdır. Nəşrdə ifadə olunan baxışlar və fikirlər müəllifə aiddir və buna görə Avropa Şurası heç bir məsuliyyət daşımır.

Həbsxana və Polis Bölməsi
Məhkəmə İslahatları və Polis Şöbəsi
İnsan Hüquqları və Hüquqi imkanların artırılması Departamenti
Əməkdaşlıq Direktorluğu
İnsan Hüquqları və Hüquqi Məsələlər üzrə Baş Direktorluq
Avropa Şurası
F-67075 Strasbourg Cedex

<http://www.coe.int/justice>

© Avropa Şurası, 2010
Avropa Şurasında çap edilib

Həbsxanaların yoxlanması və monitorinqinə dair izahedici təlimatlar

Əsas terminlərin izahı:

Yoxlamalar və monitorinq **azadlıqdan məhrum edilmiş şəxslərin müdafiəsi sisteminin** ayrılmaz hissəsini təşkil edir.

Həbsxanaların yoxlanması və monitorinqi məhkumların insan hüquqlarına və onların qanuni maraqlarına hörmətlə yanaşıldığına xüsusi diqqət yetirilməklə ümumi və xüsusilə də müvafiq müəssisələrin penitensiar sistemlərinin müxtəlif aspektlərinin məqsədli yoxlanması və onların müvafiq şəkildə fəaliyyət göstərdiklərinə əmin olmaq prosesidir.

Yoxlamalar – dövlət təsisatları (dövlət administrasiyasının icra sahəsinə aidiyyəti olan idarələr) tərəfindən sözügedən prosesin həyata keçirilməsidir.

Daxili yoxlamalar – penitensiar sistemlərin idarə edilməsinə birbaşa məsuliyyət daşıyan və ya aidiyyəti dövlət orqanlarına institusional baxımdan tabe olan orqanlar tərəfindən həyata keçirilən fəaliyyətdir.

Kənar yoxlamalar – səlahiyyətli dövlət təsisatları və ya dövlət orqanlarından ayrı olan və penitensiar sistemlərin idarə edilməsinə birbaşa məsuliyyət daşıyan icra orqanları tərəfindən həyata keçirilən fəaliyyətdir.

Monitoring – qanunvericilik və ya məhkəmə orqanları ilə bağlı olan təsisatlar və ya dövlət orqanları tərəfindən həyata keçirilən sözügedən prosesdir, eləcə də beynəlxalq, qeyri-hökumət təşkilatları, yaxud geniş ictimaiyyət tərəfindən aparılan müvafiq yoxlamadır.

Başçəkmələr – cəzaçəkmə müəssisələrinə, məhkumlara və sənədlərə birbaşa çıxışı olan müvafiq yoxlama fəaliyyətləridir.

Kənardan müşahidə –cəzaçəkmə müəssisələrinə, məhkumlara və sənədlərə birbaşa çıxışı olmayan müvafiq yoxlama fəaliyyətləridir.

Müntəzəm və ya **dövrü** yoxlamalar və ya monitoring – müvafiq fəaliyyətlərin müəyyən edilmiş ümumi qrafiki çərçivəsində sistemli şəkildə yerinə yetirilən müvafiq fəaliyyətlərdir.

Xüsusi və ya **məqsəd güdən** yoxlamalar, yaxud monitoring - vəziyyətdən asılı olaraq təşkil edilən müvafiq fəaliyyətlərdir.

Sonrakı yoxlamalar və ya monitoring - əvvəlki müvafiq yoxlamaların nəticələrini təsdiq etmək baxımından yerinə yetirilən müvafiq fəaliyyətlərdir.

Ümumi yoxlamalar və ya monitoring - aidiyyəti məsələlərin hamısının və ya əksəriyyətinin hərtərəfli yoxlanması məqsədi güdən müvafiq fəaliyyətlərdir.

Məqsədli yoxlamalar və ya monitoring – aidiyyəti və xüsusi məsələlərin yoxlanmasını diqqət mərkəzində saxlayan və bu cür məsələlərin yoxlanması məqsədi güdən müvafiq fəaliyyətlərdir.

Yoxlama və monitoringin əhəmiyyəti

Yoxlama və monitoring müxtəlif səbəblərdən və üstünlük baxımından tamamilə zərurilik kəsb edən məsələlərdir:

- **Hər hansı mümkün çatışmazlıqların aşkar edilməsi üçün ən yaxşı və münasib vasitələr təqdim edir.**
- **Konkret nəticələrə əsaslanan idarəetmə və prioritetləşdirmə vasitələri kimi xidmət edir.**
- **Şəxsi zəmində qanunun kobud şəkildə pozulması hallarını neytrallaşdırmaq üçün yaxşı vasitələrlə təmin edir.**

- Profilaktik tədbirlərin həyata keçirilməsində istifadə ediləcək ən yaxşı mexanizmlərin yüksək potensialına malikdir.
- Qanun pozuntularına və ya müvafiq ittihamlara reaksiya verilməsi üçün birbaşa imkanlar təklif edir.
- Kənar şəxslərlə görüşən zaman və taleləri ilə bağlı həyəcan keçirdikləri zaman məbuslara müsbət psixoloji təsir edir.
- Məbuslar və işçi heyəti, yaxud rəhbərlik arasında gərginliyin azaldılmasına və münaqişələrin həll edilməsinə köməklik göstərir.
- Yaxşı təcrübələrin yayılmasına və həbsxana heyətinin həvəsləndirilməsinə yol açır.
- Penitensiar sistemlərə inamı artırır.

Müvafiq Beynəlxalq Standartlar

Ümumi

“Öz yurisdiksiyası daxilində hər bir kəsin”, habelə məbusların insan hüquqlarının və qanunu maraqlarının pozulmasına adekvat reaksiyanın verilməsi və bu cür halların qarşısının alınması dövlətlərin **müsbət öhdəliklərinin** bir hissəsini yaradır.

Müvafiq insan hüquqlarının təmin edilməsi və effektiv müdafiə mexanizminin yaradılması, habelə həbsxanaların adekvat şəkildə yoxlanması və monitorinqi üzrə **başlıca məsuliyyət dövlətin üzərinə düşür.**

Müvafiq beynəlxalq mexanizmlərlə qarşılıqlı fəaliyyət göstərməklə həbsxanalarda **dövlət tərəfindən yoxlamalar** və **müstəqil monitoring** aparılmalıdır.

(İnsan Hüquqlarına dair Avropa Konvensiyası, Preambula, Maddə 1; BMT-nin İşgəncələrə Qarşı Konvensiyası, Maddə 11 və 16; BMT-nin İşgəncəyə Qarşı Konvensiyasının Seçim Protokolu, Preambula, Avropanın Həbsxana Qaydaları, IV Hissə, 92,93.1 və 93.2-ci Qaydalar).

Yoxlamalar

Penitensiar sistemlər və xüsusi müəssisələrə həm **daxili** (inzibati), həm də **kənar yoxlamalar** sistemi şamil edilir. Sonuncu tədbirlər ən çox penitensiar administrasiyaya tabe olmayan səlahiyyətli icra orqanı tərəfindən təyin edilmiş və ona tabe olan nəzarət orqanını özünə daxil etməlidir.

Yoxlamalar, müvafiq məsələlərlə bağlı olduğu zaman tibbi personal daxil olmaqla **ixtisaslı** və **münasib** mütəxəssislər tərəfindən keçirilməlidir.

Yoxlama tədbirləri **müntəzəm** və **xüsusi** başçəkmələrdən ibarət olmalıdır, və onların böyük əksəriyyəti qabaqcadan elan edilməmiş xarakter daşmalıdır. Onlar **ümumi** və **məqsədli** yoxlamaların vəhdətindən səmərəli şəkildə istifadə etməlidirlər.

Müfəttişlərin bütün müəssisələrə, onların sahələrinə, obyektlərinə və digər imkanlarına, sənədlərinə və kağızlarına **heç bir qadağa olmadan çıxış** hüquqları vardır, onlar həm də bütün məhbuslara **azad** və **məxfi çıxış** hüququna malikdirlər.

Yoxlama tədbirləri prosesin dayanaqlı **davamını** təmin edərək **sistematik** xarakterə malik olmalı və verilən göstərişlərin (təvsiyələrin) adekvat şəkildə **yerinə yetirilməsi** üçün səmərəli **nəzarəti (izləməni)** təmin etməlidir.

(BMT-nin Məhbuslarla Minimal Standart Rəftar Qaydaları, Qayda 55; Həbsin və ya Məhbusluğun İstənilən Forması altında olan Bütün Şəxslərin Müdafiəsi üzrə Prinsiplər Toplumu, 29-cu Prinsip; BMT-nin Məhkəməsiz, Özbaşına və Ümumi Edamların Qanuni Şəkildə Qarşısının alınması və Araşdırılmasına dair Prinsipləri, 7-ci Prinsip; Avropa Penitensiar Qaydaları, 92-ci Qayda və ən yaxşı müvafiq təcrübələr).

Monitoring

Penitensiar sistemlərə və xüsusi müəssisələrə aşağıdakılar daxil olmaqla müxtəlif iştirakçıların cəlb edildikləri **geniş çeşidli strukturlaşdırılmış monitoring** fəaliyyətləri şamil edilir:

- hakimlər, prokurorlar tərəfindən **məhkəmə** nəzarəti;
- **milli insan hüquqları** (parlament) və **ombudsman** təsisatları;
- **müstəqil yerli başçəkmə orqanları** / qabaqlayıcı mexanizmlər;
- **qeyri-hökumət təşkilatları** / geniş ictimaiyyət.

Yerli xüsusiyyətdən (dövlət quruluşu, hüquqi sistem, monitoring təcrübələri və sairə) asılı olaraq müvafiq tədbirlər qarşılıqlı fəaliyyətin müxtəlif formalarında (əlaqələndirmə, müştərək fəaliyyətlər, yaxud orqanlar) ola bilər.

Milli monitoring mexanizmləri penitensiar sistemlərin idarə edilməsinə birbaşa cavabdeh olan dövlət orqanları tərəfindən onların **müstəqillikləri** barədə əsas tələb irəli sürüldükdən və dövlət administrasiyasının icra qurumu tərəfindən müvafiq zəmanətin verilməsindən sonra yaradılmalıdır.

Monitoring mexanizmləri **işlənib hazırlanmış hüquqi** çərçivə (qanunlar, normativ-hüquqi aktlar, anlaşma memorandumları) üzrə yaradılmalıdır.

Yoxlamanın **başçəkmə** üsuluna əsaslanaraq, monitoring mexanizmləri kənardan müşahidə üzrə imkanlardan və **ümumi** və **məqsədli** monitoring arasındakı müvafiq qarşılıqlı əlaqədən yararlanmalıdır.

Monitoring qrafikləri özünə **müntəzəm** (dövrü) və **məqsədli** (xüsusi) başçekmələri daxil etməlidir. Dövlət strukturları **əvvəlcədən elan edilməmiş** başçekmələrdən yararlanmalı və istifadə etməlidirlər. Qeyri-dövlət monitoring mexanizmləri ən azı **qısa bildiriş** üzrə ödənişli başçekmələr üçün etibarlı imkanlarla təmin etməlidirlər.

Monitoring orqanları, müvafiq qurumlar, müvafiq komandalının rəsmi şəxsləri və ya üzvləri **ən azı** aşağıdakı **səlahiyyətlərlə** təmin edilməlidirlər:

- məhbusların saxlanıldığıları və ya saxlana biləcəkləri həbsxana müəssisələrinə dair **tam informasiya** ilə təmin olunma;
- **məhbuslara olan rəftarla bağlı bütün məlumatlara, müvafiq sənədlərə və kağızlara**, monitoringin məqsədləri üçün vacib olan aidiyyəti dövlət orqanlarının sərəncamında ola biləcək digər məlumatlara çıxışın əldə edilməsi¹;
- **bütün müəssisələrə**, onların **sahələrinə, obyektlərinə**, digər imkanlarına və həbsdə saxlanılan şəxslərə **məhdudiyetsiz çıxışın** verilməsi²;
- **bağlı qapılar arxasında** məhbuslarla görüşmək və onlarla danışmaq üçün imkanlarla təmin olunma;
- müvafiq məlumatları verə biləcək **istənilən şəxslə sərbəst şəkildə söhbət aparmaq**;
- **beynəlxalq insan hüquqları mexanizmləri** və aidiyyəti sahədə fəal iştirak edən digər təşkilatlarla **qadağan edilməyən əlaqələrə** malik olmaq.

¹ Bu cür məlumatların aranmasında əsas diqqət milli qanunun mövcud qaydalarına və peşəkarlıq etikasına yetirilməlidir.

² Bildirişin təqdim edilməsi tələblərinə müvafiq olaraq, tətbiq edildiyi yerdə, eləcə də milli müdafiə, dövlətin təhlükəsizliyi, aidiyyəti şəxslər tərəfindən ağır qanun pozuntusu, onların sağlamlıq durumları, yaxud baş vermiş ağır cinayət əməli ilə bağlı təcili dindirmələr kimi müstəsna hallarda əsaslı ləngidilmələr.

Dövlət orqanları həm də başçəkmə heyəti ilə əlaqə yaratmış şəxslərin **təzyiqə, hədələrə, yaxud repressiya yolu ilə pis rəftara məruz qalmayacaqlarına** zəmanət verməlidirlər.

Xüsusilə də qeyri-dövlət nümayəndələri tərəfindən həyata keçirilən monitorinq fəaliyyətlərinin əsas qaydası irəli sürülən tövsiyələrin **həyata keçirilməsinə** şamil edilən **əməkdaşlıq** prinsipi olmalıdır. Əldə edilən nəticələr şifahi və ya yaxşı olardı ki, yazılı surətdə (hesabatlar, məktublar) səlahiyyətli orqanlara təqdim edilməli və onlarla **dialogun** aparılmasının əsasını təşkil etməlidir. Bundan əlavə, monitorinqin nəticələri aidiyyəti **inzibati orqanın tabeliyində olmayan təyin edilmiş orqana** ünvanlanmalıdır.

Monitorinq proqramlarının **dayanaqlığını** və effektiv **nəzarət** prosedurlarını təmin etməlidir.

Açıqlanması qadağan olunan məlumatlara və şəxsi məlumatlara üstünlük verilməsi qaydalarına müvafiq olaraq monitorinqin nəticələri, tətbiq edildiyi yerdə, səlahiyyətli dövlət orqanları ilə razılaşdırılmaqla **ictimaiyyətə açıqlanmalıdır**. Sübuta yetirilmiş əməkdaşlıq etməmək, müvafiq icazənin olmaması halı açıqlanmanın qarşısını ala bilməz.

(İşgəncələrin qarşısının alınmasına dair Avropa Konvensiyası, Maddə 3, 7-10; İQK-nın 2-ci Ümumi Hesabatı, 54-cü bənd; İQK-nın 12-ci Ümumi Hesabatı, 50-ci bənd; Avropa Həbsxana Qaydaları, 93.2-ci Qayda; BMT-nin İşgəncəyə Qarşı Konvensiyasının Seçim Protokolu, Preambula, Avropa Həbsxana Qaydaları, 17-23-cü maddələr; İQK-nın yurisprudensiyası və təcrübələri)³

³Başçəkmə taktika və prinsipləri, mərhələləri, hesabatvermə prosedurları, texniki xüsusiyyətləri və əhatə edilməli olan xüsusi sahələr haqda daha ətraflı məlumat almaq üçün Təcridxana Yerlərinin Monitorinqinə baxın. *Praktiki Göstəriş*, İQK, Cenevrə, 2004.

<www.apt.ch/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,58/Itemid,59/lang,en>