

OSNOVNI PROBLEMI I IZAZOVI U RADU NACIONALNIH PREVENTIVNIH MEHANIZAMA

Apstrakt

Rad analizira i daje objašnjenja za glavne probleme i izazove u radu Nacionalnih preventivnih mehanizama (NPM), odnosno problem prevencije torture na nacionalnim nivoima. Razlog ovog istraživanja je prikazivanje postojećih NPM modela i onih problema i izazova sa kojima se oni u svom radu susreću.

Rad se sastoji iz istorijskog dela, odnosno istorije prevencije torture, sa fokusom na osnovne međunarodne akte protiv torture, pogotovo Opcioni protokol na Konvenciju Ujedinjenih Nacija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, koji je jegan od glavnih međunarodnih akata na polju prevencije torture. Prikazuju se postojeći modeli NPM-a u svetu i analizira se posebno svaki problem i izazov sa kojim se susreću.

Ključne reči: Nacionalni preventivni mehanizam, tortura, Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, Opcioni protokol, lica lišena slobode.

1. Tortura

Koreni pojama torture pronalaze se još u istoriji Antičke Grčke i Rimskog carstva, gde je nazivana *basanos*² i *quaestio*³, i gde se koristila da opiše postupanje dobijanja istine od nekoga u slučajevima izvršenja

¹ LL.M. (University of London); Pravna savetnica, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, email: ana.jankovic@yucom.org.rs

² Starogrčki naziv za torturu

³ Starorimski naziv za torturu

teških krivičnih dela.⁴ Tada se verovalo da će rob ako se podvrgne mučenju uvek reći istinu, ali su čak i stari Rimljani prepoznavali akt torture opasnim poslom, *res fragilis et periculosa*.⁵

Istorija međunarodne zabrane torture počinje 1948. godine Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima Ujedinjenih Nacija, koja ustanovljava ideju koja je kasnije korišćena u većim međunarodnim aktima:

*“Niko se ne sme podvrgnuti mučenju ili svirepom,
nečovečnom ili ponižavajućem postupku ili
kažnjavanju.”*⁶

U narednim godinama, zabrana i prevencija torture se dalje razvijala na dva paralelna nivoa: na međunarodnom nivou kroz Ujedinjene Nacije⁷, i na regionalnim nivoima kroz Savet Evrope, Organizaciju Američkih država i Organizaciju Afričke unije.⁸

2. Konvencija protiv torture

Generalna skupština Ujedinjenih Nacija je 10. decembra 1984. godine u Njujorku usvojila Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (Konvencija), a ista je stupila na snagu 26. juna 1987. godine, danas ima 157 država članica i 81 država potpisnica.⁹

Konvencija je unapredila definiciju torture koja je bila postavljena u Univerzalnoj deklaraciji, i kao takva danas predstavlja međunarodno priznatu definiciju torture.¹⁰ Osnovni zadatak Konvencije jeste da postavi obavezu svim državama članicama da preduzmu sve potrebne mere u

⁴ M. Evans, R. Morgan, *Preventing Torture: A Study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Clarendon Press, UK 1998, 1-21

⁵ *Ibid.*

⁶ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Generalna Skupština Ujedinjenih Nacija, rez. 217A(III), UN Doc. A.810, 1948

⁷ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Generalna Skupština Ujedinjenih Nacija, rez. 2200A (XXI), 1966, Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, Generalna Skupština Ujedinjenih Nacija rez. 39/46, 1984, Opcioni protokol na Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, Generalna Skupština Ujedinjenih Nacija UN Doc. A/RES/57/199, 2002

⁸ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Savet Evrope 4.XI.1950, Konvencija o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, Savet Evrope ETS No. 126, 1987, Američka Konvencija o ljudskim pravima “Pact of San Jose, Costa Rica”, Organizacija Afričkih država (B-32), 1967, Afrička povelja o ljudskim i građanskim pravima “Banjul Charter”, Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58, 1981

⁹ Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, Zbirka pravnih akata Ujedinjenih Nacija, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en, 24.02.2015.

¹⁰ Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka – Konvencija protiv torture, Generalna Skupština Ujedinjenih Nacija rez. 39/46, 1984

cilju prevencije torture. Prethodno pomenuto podrazumeva sve potrebne promene u zakonodavstvu, pravosuđu i upravi, kao i u svim drugim segmentima gde se uspostavi kao neophodno.¹¹ Konvencija obavezuje države članice da sprovedu nepristrasnu istragu u svim slučajevima gde postoji sumnja da je učinjen akt torture.¹² Dodatno, ovom Konvencijom se uspostavlja Komitet protiv torture (Komitet), koji se sastoji od 10 nezavisnih eksperata koji nadgledaju implementaciju Konvencije od strane država potpisnica.¹³ Države potpisnice ove Konvencije su u obavezi da Komitetu dostavljaju periodične izveštaje sa detaljima o preduzetim merama u cilju usklađivanja propisa države sa samom Konvencijom.¹⁴

3. Opcioni protokol

Samo postojanje Konvencije nije delovalo kao dovoljno da bi se uspelo u prevenciji torture, te se pojavila potreba za uspostavljanjem novih tela koja bi imala preventivnu ulogu. Prvobitno je ideja bila da se osnuje međunarodno telo za posete u okviru Ujedinjenih Nacija, no potom u 2001. godini, Meksička delegacija prepoznaje problem nedovoljno čestih poseta koje bi organizovalo to centralno telo, te predlažu da se svaka država članica obaveže da uspostavi telo koje bi na nacionalnom nivou vršilo posete.¹⁵ Kompromis je napravljen kombinovanjem međunarodnog i nacionalnog elementa, i to kroz Opcioni protokol na Konvenciju.

Veliki progres u kontroli i prevenciji torture je napravljen 2002. godine kada je 18. decembra usvojen Opcioni protokol na Konvenciju protiv torture (Opcioni protokol).¹⁶ Opcioni protokol je stupio na snagu 22. juna 2006. godine u skladu sa članom 28(1). Danas, Opcioni protokol ima 77 država članica i 75 država potpisnica.¹⁷ Među prvim državama članicama je, između ostalih bila i Srbija.

Opcionim protokolom je ustanovljen sistem redovnih poseta ustanovama, gde su lica lišena slobode ili gde ona mogu biti, od strane nezavisnog međunarodnog i nezavisnih nacionalnih tela, a u cilju prevencije torture, kao i osnovni principi o funkcionisanju i pravilima osnivanja ovih preventivnih tela. Glavni motiv jeste omogućavanje poseta ustanovama u

¹¹ Konvencija protiv torture, Art. 5

¹² *Ibid.*, Ar. 2

¹³ Kancelarija Visokog Komesara za ljudska prava Ujedinjenih Nacija, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/>, 24.02.2015.

¹⁴ Konvencija protiv torture, Art. 19

¹⁵ Association for the Prevention of Torture, <http://www.ap.t.ch/en/history-of-the-opcat-1/>, 24.02.2015.

¹⁶ Opcioni protokol na Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka – Opcioni protokol, Generalna Skupština Ujedinjenih Nacija UN Doc. A/RES/57/199, 2002, deo 2 i 4

¹⁷ Opcioni protokol, Zbirka pravnih akata Ujedinjenih Nacija, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en, 24.02.2015.

kojima se nalaze lica lišena slobode kako bi se preventivno delovalo na suzbijanju torture.¹⁸ Opcioni protokol je fokusiran na stavljanje obaveze svim državama članicama da aktivno učestvuju u prevenciji torture, upravo omogućavajući ekspertske posete u skladu sa samim Opcionim protokolom.¹⁹ Upravo u tom cilju, Opcioni protokol ustanovljava dva nova preventivna tela, Potkomitet za prevenciju torture, kao međunarodno telo, i preventivna tela na nacionalnim nivoima.²⁰

3.1. Potkomitet za prevenciju torture

Potkomitet za prevenciju torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (Potkomitet) je novo preventivno telo osnovano Opcionim protokolom na Konvenciju.²¹ Potkomitet se danas sastoji od 25 nezavisnih eksperata, visokih moralnih kvaliteta, sa dokazanom stručnošću u oblasti relevantnoj za postupanje prema licima lišenim slobode.²² Potkomitet ima ovlašćenja da sprovodi nenajavljene posete ustanovama u kojima se nalaze ili se mogu naći lica lišena slobode, sastavlja preporuke i pomaže državama članicama u osnovanju Nacionalnih preventivnih mehanizama, kao i da u cilju prevencije torture sarađuje sa drugim međunarodnim telima.

3.2. Nacionalni preventivni mehanizmi

Prema Opcionom protokolu, svaka država članica je dužna da ima jedan ili više nezavisnih mehanizama za prevenciju torture na svom nacionalnom nivou – Nacionalni preventivni mehanizam (NPM), i to najkasnije u roku od godinu dana od ratifikacije Opcionog protokola, no uz mogućnost odlaganja.²³

NPM obavlja svoj mandat u skladu sa Pariskim principima²⁴, principima u vezi statusa nacionalnih ustanova za promociju i zaštitu ljudskih prava. Države članice moraju da garantuju punu funkcionalnu nezavisnost, kao i nezavisnost zaposlenih u NPM-u. Dodatno, države treba da omoguće sve neophodne resurse potrebne za funkcionisanje NPM-a.

¹⁸ The Global Forum on the OPCAT, *Preventing Torture, Upholding Dignity: From Pledges to Actions*, Association for the Prevention of Torture (APT), 2012, 13-24

¹⁹ I. Brownlie, G. Goodwin-Gill, *Brownlie's documents on Human Rights*, Oxford University Press, 2010, 446-457

²⁰ Opcioni protokol, Art. 2 i 3

²¹ Kancelarija Visokog Komesara za ljudska prava Ujedinjenih Nacija, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/>, 24.02.2015.

²² Opcioni protokol, Art. 5

²³ Opcioni protokol, Art. 17 and 24

²⁴ Principi koji se odnose na status i funkcionisanje nacionalnih institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava – Pariski principi, Generalna Skupština Ujedinjenih Nacija, rez A/RES/48/134 (Aneks), 1993

Glavni zadatak NPM-a jeste prevencija torture na mestima u kojima se nalaze lica lišena slobode, i u tom cilju oni ispituju postupanje sa ovim licima, pišu preporuke relevantnim organima kako bi se poboljšao sam tretman ili uslovi u kojima borave lica lišena slobode, podnose predloge i opservacije koje se tiču pravnog okvira.²⁵ Države članice su dužne da ispituju date preporuke i da budu u konstantnom dijalogu sa NPM-om u vezi implementacije upućenih preporuka. Države članice su dužne da objave godišnji izveštaj o radu NPM-a, i moraju da omoguće NPM-u pristup svim mestima na kojima se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode, kao i da im omogući poverljive razgovore kako sa tim licima, tako i sa bilo kojim licima koja bi mogla biti svedoci akta torture, kao i da im daju sve potrebe podatke koje im mogu biti od koristi za prevenciju torture.²⁶

4. Postojeći Nacionalni preventivni mehanizmi

Danas, od 77 država članica Opcionog protokola, 60 država je uspostavilo NPM.²⁷

Kako sam Opcioni protokol ne daje neku određenu strukturu NPM-a, danas postoji mnogo različitih modela NPM-a u svetu:

- Prema načinu na koji je osnovan, danas razlikujemo NPM koji je osnovan Zakonom o ratifikaciji Opcionog protokola (Švedska²⁸, Slovenija²⁹, Srbija³⁰), NPM osnovan drugim konom (Francuska³¹, Španija³², Švajcarska³³, Danska³⁴, Moldavija³⁵), NPM osnovan odlukom Predsednika ili Vlade (Ujedinjeno Kraljevstvo³⁶, Nemačka³⁷);

²⁵ Opcioni protokol, Art. 19

²⁶ I. Brownlie, G. Goodwin-Gill, 446-457

²⁷ Association for the Prevention of Torture: Spisak uspostavljenih NPM-ova - <http://www.ap.t.ch/en/list-of-designated-npm/>, 24.02.2015.

²⁸ Švedski godišnji izveštaj o radu NPM-a, <http://www.jo.se/Page.aspx>

²⁹ Slovenački godišnji izveštaj o radu NPM-a, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/SloveniaAnnualReport2011.pdf>

³⁰ Srpski godišnji izveštaj o radu NPM-a, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/Serbia_JulyDec2011.pdf

³¹ Francuski godišnji izveštaj o radu NPM-a, 2011, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/Annual_report_France2011.pdf

³² Španski godišnji izveštaj o radu NPM-a, 2010, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/NPMAAnnual_Report2010_spain_en.pdf

³³ Švajcarski NPM website, <http://www.nkyf.admin.ch/content/nkyf/en/home.html>, 15.06.2015.

³⁴ Danski godišnji izveštaj o radu NPM-a, 2009, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/DenmarkAnnualReport2009.pdf>

³⁵ Moldavski godišnji izveštaj o radu NPM-a, 2009, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/Moldova_AnnualReport2009.pdf

³⁶ Ujedinjeno Kraljevstvo godišnji izveštaj o radu NPM-a, 2009-2010, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/NPMAAnnualReportUK2009-2010.pdf>

³⁷ Nemački godišnji izveštaj o radu NPM-a, 2009-2010, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/ngos/Jahresbericht_engl_2009-2010.pdf

- Prema formi, razlikujemo NPM kao novoosnovano telo (Francuska, Švajcarska, Nemačka), NPM kao postojeće telo (Ujedinjeno Kraljevstvo, Španija, Meksiko³⁸, Švedska, Albanija³⁹, Češka⁴⁰, Poljska⁴¹, Srbija, Moldavija, Azerbejdžan⁴²);
- Prema broju tela, razlikujemo NPM kao jedinstveno telo (Španija, Francuska, Nemačka), NPM kao jedno telo sa formalnim učešćem drugog/drugih tela (Slovenija, Srbija, Moldova) i NPM koji se sastoji od nekoliko tela kojima koordinira jedno telo (Ujedinjeno Kraljevstvo, Švedska, Danska);
- Prema sastavu, NPM koji se sastoji isključivo od državnog/državnih tela (Španija, Francuska, Švedska, Nemačka, Azerbejdžan), NPM koji se sastoji od državnog tela i sarađuje sa civilnim društvom/nevladinim sektorom (Ujedinjeno Kraljevstvo, Danska, Srbija, Slovenija).

Neke države su osnovale NPM kao nacionalnu ustanovu za ljudska prava, neki kao specijalnu instituciju za NPM, neke države imaju više institucija koje obavljaju poslove NPM-a, neke imaju međuvladino telo koje obavlja poslove NPM-a, a neke države imaju NPM kao nacionalnu ustanovu za ljudska prava sa formalnim učešćem nevladinog sektora u okviru mandata NPM-a.⁴³

5. Problemi Nacionalnih preventivnih mehanizama

Postoji veliki broj problema koji se tiču rada postojećih NPM-ova, kao što su pitanje njihove nezavisnosti, materijalnih resursa, zaposlenih, organizacije rada i koordinacije i kooperacije sa organima vlasti.

5.1. Nezavisnost

Kako bi NPM mogao da ispuni svoj mandat, neophodno je da ono bude nezavisno telo.⁴⁴ Jedan od načina na koji se može postići nezavisnost jeste

³⁸ Meksički godišnji izveštaj o radu NPM-a, <http://www.cndh.org.mx>, 10.06.2015.

³⁹ Albanski godišnji izveštaj o radu NPM-a, 2008-2010, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/AnnualReports2008-2010_Albania.pdf

⁴⁰ Češki godišnji izveštaj o radu NPM-a, 2008, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/CzechRepublic2008.pdf>

⁴¹ Poljski godišnji izveštaj o radu NPM-a, 2010, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/PolandAnnualReport2010.pdf>

⁴² Azerbejdžanski godišnji izveštaj o radu NPM-a, 2011, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/Azerbaijan-NPM-Report-2011_en.pdf

⁴³ Association for the Prevention of Torture: Spisak uspostavljenih NPM-ova - <http://www.ap.torture.ch/en/list-of-designated-npm/>, 24.02.2015.

⁴⁴ Opcioni protokol, Art. 18

osnivanje NPM-a putem zakona ili čak Ustava.⁴⁵ No, izbor i razrešenje članova NPM-a od strane Parlamenta, uz kvalifikovanu većinu glasova predstavlja određen stepen garancije nezavisnosti, ali s druge strane otvara pitanje nezavisnosti od onog ko ih bira i ko može i da ih razreši. Problem ponovnog izbora je što ukoliko postoji težnja da se bude ponovo izabran, verovatno će se ponašati u skladu sa onim "kako bi trebalo" da se ponaša. S obzirom da aktivnosti NPM-a vode do neke vrste konfrontacije sa vlastima, javlja se problem da te vlasti ne bi ponovo izabrale onoga ko daje veliku kritiku samoj vlasti.

Drugi problem kod nezavisnosti jeste činjenica da je država finansijer NPM-a. Država mora da obezbedi dovoljno sredstava NPM-u kako bi NPM mogao da ispuni svoj mandat. Problem nastaje ukoliko ta činjenica utiče na preporuke i izveštaj NPM-a, odnosno ukoliko bi oni bili u skladu sa voljom države. U ovom kontekstu neke nevladine organizacije koje učestvuju u radu NPM-a često odbijaju da prime finansiranje od NPM-a s obzirom da je to državni novac, no u tom slučaju se postavlja pitanje ko finansira nevladin sektor i tako u krug.

Imunitet članova NPM-a je određen Opcionim protokolom.⁴⁶ U suprotnom, i ovde bi se javio problem nezavisnosti, u smislu da ukoliko bi članovi NPM-a mogli biti pozivani na odgovornost za akte koje su učinili u svojstvu NPM-a, to bi stvorilo dodatni strah. Imunitet mora biti garantovan zakonom ili drugim aktom koji nije jednostavno promeniti.⁴⁷

5.2. Materijalni uslovi

Ispunjenje materijalnih uslova je neophodno za efikasan rad NPM-a. Izričito je predviđeno Opcionim protokolom da su države članice dužne da obezbede sva neophodna sredstva NPM-u za njegov rad.⁴⁸ Budžet NPM-a treba da omogućiti ispunjenje svih neophodnih troškova za efikasan rad NPM-a, u zavisnosti od veličine zemlje, broja institucija i ekonomske situacije u predmetnoj zemlji. Problem bi nastao ukoliko ovi budžeti ne bi bili adekvatni. Loša ekonomska situacija ne sme biti razlog za neodobravanje minimalnog finansiranja NPM-a.⁴⁹ Budžeti NPM-ova se veoma razlikuju od države do države: u Francuskoj 4.000.000 EUR⁵⁰, u Švajcarskoj 360.000 EUR⁵¹, u Srbiji 70.000 EUR⁵².

⁴⁵ The Global Forum on the OPCAT, 25-36

⁴⁶ Opcioni protokol, Ar. 35

⁴⁷ *Ibid.*, Art. 35

⁴⁸ *Ibid.*, Art. 18

⁴⁹ The Global Forum on the OPCAT, 47-56

⁵⁰ Francuski godišnji izveštaj o radu NPM-a, 2011, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/Annual_report_France2011.pdf

⁵¹ Švajcarski NPM website, <http://www.nkvf.admin.ch/content/nkvf/en/home.html>, 15.06.2015.

⁵² Srpski godišnji izveštaj o radu NPM-a, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/Serbia_JulyDec2011.pdf

5.3. Osoblje

NPM mora da bude sastavljen od dovoljnog broja, dobro obučnih članova, rodno i etnički izbalansiran, kao i da ima spoljne eksperte koji im pomažu po potrebi. Broj zaposlenih u NPM-u zavisi od veličine države, broja ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode, kao i od modela NPM-a. U praksi, postoje različiti podaci o brojnom stanju zaposlenih u NPM-ovima, i često oni nisu u saglasnosti sa prethodno pomenutim.⁵³ Ukoliko je NPM osnovan kao novo telo, broj zaposlenih mora biti veći, no u modelima gde je NPM već postojeće telo ili ukoliko NPM radi zajedno sa civilnim društvom, broj zaposlenih u samom NPM-u može biti manji, s obzirom na već postojeće zaposlene.

Kako bi ispunio svoj mandat, NPM mora biti sastavljen od dobro edukovanog osoblja i sa relevantnim ekspertizama, a to uključuje pravnike, lekare, osobe sa iskustvom u radu policije, zatvora, NVO-a, i socijalnih radnika.⁵⁴ Veoma često je potrebno angažovanje spoljnih eksperata i to forenzičara, fizijatra, psihijatra i drugih iz branša medicine relevantni za rad NPM-a.⁵⁵

5.4. Organizacija

Prema Opcionom protokolu, organizacija NPM-a mora da bude operativna. Kada je NPM jedno telo, problem može predstavljati mali broj zaposlenih. Kada je NPM sastavljen od nekoliko tela, problem se može javiti u koordinaciji tih tela. Primer dobre prakse jeste Ujedinjeno Kraljevstvo, gde svaki od 18 NPM-ova ima mandat da posećuje određene ustanove sa jednim koordinirajućim telom⁵⁶, kao i u Srbiji, gde Republički Zaštitnik građana obavlja poslove NPM-a sa 9 nevladinih organizacija od kojih je svaka odgovorna za određenu vrstu ustanova ili posvećuje posebnu pažnju određenoj grupi⁵⁷.

5.5. Kooperacija

Kako bi NPM mogao da ispuni svoj mandat, pravi posete, sastavlja preporuke i kako bi došlo do implementacija tih preporuka, neophodna

⁵³ The Global Forum on the OPCAT, 47-56

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Association for the Prevention of Torture, *Visiting places of detention, What role for physicians and other health professionals?*, 2008, http://www.apr.ch/content/files_res/RoleForPhysicians.pdf

⁵⁶ Ujedinjeno Kraljevstvo godišnji izveštaj o radu NPM-a, 2009-2010, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/NPMAnnualReportUK2009-2010.pdf>

⁵⁷ Srpski godišnji izveštaj o radu NPM-a, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/Serbia_JulyDec2011.pdf

je kooperacija između njega i državnih vlasti. Upravo je cilj da država poštuje date preporuke, u cilju suzbijanja torture.⁵⁸ Ukoliko kooperacija ne bi postojala, NPM ne bi mogao da ispuni svoj mandat, i samim tim bi i svrha postojanja NPM-a bila dovedena u pitanje. Bilo koja vrsta opstrukcije rada NPM-a od strane državnih vlasti bi dovela do smanjenja efikasnosti samog NPM-a.

6. Izazovi Nacionalnih preventivnih mehanizama

Uspešno prevazilaženje prethodno pomenutih problema dovodi do efikasnog rada NPM-a, koji je kao takav suočen sa velikim brojem izazova u realizaciji svog mandata.

6.1. Česte posete ustanovama

Možda najveći problem ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode jeste da su one zatvorene i nepristupačne, odnosno da nisu transparentne. U ovakvim ustanovama postoji mogućnost izvršenja radnje torture i drugih oblika nečovečnog postupanja prema licima koja u njima borave. Jasno je da je kao jedan od načina zaštite lica lišenih slobode od torture upravo sprovođenje čestih poseta ovim ustanovama.⁵⁹

“Cilj ovog protokola je da uspostavi sistem redovnih poseta mestima gde se nalaze lica lišena slobode od strane nezavisnih međunarodnih i domaćih tela, radi prevencije torture i drugih surovih neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka.”⁶⁰

Dakle, glavni cilj NPM-a jesu upravo česte posete ustanovama u kojima se nalaze lica lišena slobode i to u što kraćim vremenskim razmacima.⁶¹ Ne samo da je potrebna česta poseta ovim ustanovama, nego i svakom delu te ustanove, svakoj ćeliji, a pogotovo samicama, i to minimum jednom u 2-4 godine, u zavisnosti od veličine države i broja ovakvih ustanova.⁶² Zaključak se sam izvodi, kvantitet poseta koje NPM sprovede govore o kvalitetu rada samog NPM-a i ujedno predstavljaju možda najveći izazov u njegovom radu.

⁵⁸ Specijalni izvestilac o torturi Ujedinjenih Nacija, *Izveštaj Generalnoj Skupštini Ujedinjenih Nacija*, UN Doc. A/61/259, 2006, par 72, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/468/15/PDF/N0646815.pdf?OpenElement>

⁵⁹ Opcioni protokol, Preambula

⁶⁰ Opcioni protokol, Art. 1

⁶¹ Association for the Prevention of Torture, Inter-American Institute for Human Rights, *Optional Protocol to the UN Convention Against Torture: Implementation Manual*, rev.izd. 2010, 240-255

⁶² Association for the Prevention of Torture - APT, *Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms*, Association for the Prevention of Torture (APT), 2006, 14-25

6.2. Nenajavljene posete ustanovama

Opcionim protokolom se želelo postići sistem redovnih poseta mestima gde se nalaze lica lišena slobode, a što znači da te posete treba da budu najavljenije. Iako prema samom Opcionom protokolu NPM nema eksplicitno pravo da sprovodi nenajavljene posete, u praksi NPM sprovodi nenajavljene posete, te je to postalo običajno pravo.⁶³ Čak kao to navodi Evans, sve države treba da imaju nacionalna tela koja bi nenajavljeno i nesmetano ulazila u ustanove u kojima se nalaze lica lišena slobode, i to kao glavno sredstvo prevencije i eliminacije torture.⁶⁴

Mnogo je veći značaj nenajavljenih poseta u odnosu na najavljene. Nenajavljene posete daju uvid u pravo stanje stvari, dok najavljene daju mogućnost ustanovama da sakriju i eventualno zataškaju pravo stanje.

6.3. Ustanovljavanje metodologije poseta

Značajan izazov u radu NPM-a jeste ustanovljavanje metodologije poseta. Kako bi se postigla kvalitetna poseta, neophodno je da postoji unapred određena metodologija posete, a koja mora da bude u saglasnosti sa generalno prihvaćenim principima monitoringa⁶⁵. Svaka poseta mora da bude u saglasnosti sa planom posete, posebno napravljenim za određen tip posete i određenu ustanovu, jer loše isplanirana ili nepripremljena poseta, ili poseta koja nije sprovedena poštujući metodologiju ili osnovne principe, može zapravo učiniti više lošeg nego doprineti boljem.⁶⁶ Metodologija treba da omogući sistem brzog saznavanja iz raznih izvora (posmatranjem, intervjuima, uvidom u dokumentaciju, fotografije).

6.4. Određivanje strukture izveštaja

Izveštaji NPM-a bi trebalo da predstavljaju glavne aspekte i probleme posećenih ustanova, kao i preporuke za eliminisanje nedostataka koji dovode ili bi mogli dovesti do akata torture.⁶⁷ Izveštaji treba da budu jasno napisani i argumentovani.

Mora postojati struktuiran model izveštaja za svaki tip posete, izveštaj o redovnim posetama, izveštaj o kontrolnim posetama, o ad-hoc

⁶³ The Global Forum on the OPCAT, 13-24

⁶⁴ M. Evans, *Presentation of the SPT Report to United Nations General Assembly*, 2012, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12693&LangID=E>, 15.06.2015.

⁶⁵ United Nations Training Manual on Human Rights Monitoring

⁶⁶ Association for the Prevention of Torture, *Monitoring places of detention – Practical guide*, 2004, 13-36, http://www.apt.ch/content/files_res/Monitoring%20Guide%20EN.pdf

⁶⁷ Association for the Prevention of Torture - APT, *Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms*, Association for the Prevention of Torture (APT), 2006, 63-68

posetama ili tematkim posetama, zatim u zavisnosti od vrste posećene ustanove, izveštaj o poseti policijskoj stanici, zatvoru, psihijatrijskoj bolnici...⁶⁸ Takav način sastavljanja izveštaja olakšava njihovu pripremu i dovodi do standardizacije istih, a što stvara uslove za razvoj analitike i komparacije nalaza u različitim ustanovama.⁶⁹

Izveštaji moraju da prikažu relevantne okolnosti, primećeno stanje zasnovano na različitim izvorima, na onome što je viđeno, izjavama lica lišenih slobode ili zaposlenih u tim ustanovama, kopije dokumenata, uključujući fotografije koje se prave tokom svake posete.

6.5. Blagovremenost izrade izveštaja

Sastavljanje izveštaja je kompleksan postupak koji može dugo trajati. Često u posetama učestvuje veliku broj članova tima, različitih profesija, i svaki od njih daje svoj doprinos za izveštaj, te zna da bude veoma teško od svega toga napraviti jedan skladan izveštaj.⁷⁰

Glavno je da izveštaj o poseti mora biti podnet u što kraćem periodu nakon izvršene posete.⁷¹ Ne samo da je bitno da izveštaj bude urađen na vreme, već i da na vreme bude dostavljen i ispitan od strane posećene ustanove, u suprotnom gubi na značaju. Idealno bi bilo ukoliko bi bilo moguće u periodu od nekoliko meseci, jer sve kasnije bi obesmislilo samu posetu.⁷²

6.6. Javnost i poverljivost izveštaja

Veoma je bitno da NPM stvori odnos uzajamnog poverenja sa državnim vlastima, ali isto tako je veoma važno da se gradi i javna svest o radu NPM-a. Mora postojati balans između javnosti i održavanja kooperativnog dijaloga sa organima vlasti i ustanovama. NPM to može postići ukoliko ima jasne procedure o podnošenju izveštaja ustanovama (na primer tako što bi prvo bilo poslato kao poverljivo) i objavljivanju informacija.⁷³

⁶⁸ The Global Forum on the OPCAT, 23-36

⁶⁹ Association for the Prevention of Torture, *Detention Monitoring Briefings: Briefing No.1*, Association for the Prevention of Torture (APT), 2008, http://www.apf.ch/content/files_res/Briefing1_en.pdf

⁷⁰ Association for the Prevention of Torture, Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions and National Institutions and Regional Mechanisms Section – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Preventing Torture*, 2010, 90

⁷¹ Association for the Prevention of Torture and Inter-American Institute for Human Rights, *Optional Protocol to the UN Convention Against Torture: Implementation Manual*, rev.izd., 2010, 243

⁷² Association for the Prevention of Torture, *Detention Monitoring Briefings: Briefing No.1*, Association for the Prevention of Torture (APT), 2008, http://www.apf.ch/content/files_res/Briefing1_en.pdf

⁷³ The Global Forum on the OPCAT, 32

Mediji mogu da budu dobar partner NPM-u, ali NPM mora da bude veoma pažljiv i da dobro definiše strategiju komunikacije sa medijima.

6.7. Kooperativni dijalog sa organima vlasti

Nakon što je izveštaj napravljen, veoma je važno i veliki izazov za NPM predstavlja postizanje i održavanje konstantne i efikasne kooperacije sa posećenim ustanovama i nadležnim ministarstvima kroz otvoren i konstruktivan dijalog.⁷⁴ NPM ne bi trebalo da se doživljava kao pas čuvar, već kao svakodnevni sagovornik sa preporukama kao bazom ove interakcije.⁷⁵

Državne vlasti bi trebalo da uspostave službenike koji bi bili odgovorni za komunikaciju sa NPM-om.⁷⁶

6.8. Izrada efikasnog godišnjeg izveštaja

Godišnji izveštaj o radu NPM-a bi trebalo da sadrži najnovije informacije o funkcionisanju i radu NPM-a u ogledanom periodu, sa fokusom na osnovne probleme i izazove u prevenciji torture, glavne preporuke i nivo implementacije preporuka NPM-a.⁷⁷ Državne vlasti su dužne da objave i učine dostupnim godišnji izveštaj NPM-a.⁷⁸

7. Zaključak

Nacionalni preventivni mehanizmi se, kao što smo videli susreću sa velikim brojem problema i izazova u vršenju svog mandata, no ohrabrujuće je što oni uprkos tome rade i funkcionišu. Iako još uvek ima veliki broj zemalja članica Opcionog protokola koje nisu osnovale NPM, dobar je podatak da 60 od 77 država članica ima nacionalno telo za prevenciju i suzbijanje akata torture.

Za kraj, veoma je korisno citirati bivšeg člana Potkomiteta Viktora Rodrigeza i njegov pogled na prevenciju torture:

*“Prevencija torture nije u postavljanju pitanja šta se desilo i kako se to desilo, već u postavljanju pitanja zašto se to desilo i kako da preventivno delamo da se više ne dešava.”*⁷⁹

⁷⁴ *Ibid.*, 37-56

⁷⁵ *Ibid.*, 50

⁷⁶ *Ibid.*, 81

⁷⁷ Association for the Prevention of Torture, *National Preventive Mechanisms: Drafting effective annual reports*, Association for the Prevention of Torture, 2012, http://www.apt.ch/content/files_res/OPCATBriefing_NPM_reports_en.pdf

⁷⁸ Opcioni protokol, Ar. 23

⁷⁹ The Global Forum on the OPCAT, 39

Ana Janković Jovanović, LL.M. (University of London)
Lawyers' Committee for Human Rights, Belgrade

MAIN NATIONAL PREVENTIVE MECHANISM ISSUES AND CHALLENGES

Summary

This Article is analysing and explaining main issues and challenges in the work of National Preventive Mechanisms (NPM), more precisely the problem of torture prevention on national levels. The purpose of this investigation is to outline the existing NPM models and those issues and challenges that NPM is faced with.

On the beginning the history of torture prevention is presented, with the focus on the main international torture acts, especially Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, which is one of the main international torture prevention acts. What follows is presentation of the existing NPMs in the world, with detailed analysis of every issue and challenge that they are faced with in their work.

Keywords: National Preventive Mechanism, Torture, Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Optional Protocol, persons deprived of their liberty.